

UGOTAVLJANJE PRIPRAVLJENOSTI
NA REFORMO DRŽAVNE UPRAVE

Povzetek. V prispevku so prikazana načela delovanja državne uprave v okviru vseobsegajočega reformnega procesa izboljšanja državne uprave imenovanega 'Ponovno odkrivanje poslanstva in funkcije državne uprave' (ang. *Reinventing Government – ReGo*), ki posega v samo eksistencialno bistvo državne uprave. Na teh osnovah je bila izvedena raziskava, ki je s pomočjo izvirnega vprašalnika služila za ugotavljanje stališč višjih upravnih delavcev izbranega ministrstva do načel omenjenega reformnega procesa. V prispevku so prikazani tudi nekateri indikativni rezultati in ugotovitve raziskave in sicer le njihov manjši del s področja, ki smo ga imenovali 'način dela v državni upravi'.

Ključne besede: ponovno odkrivanje poslanstva in funkcije državne uprave (ang. *Reinventing Government – ReGo*), reforma državne uprave, raziskava

294

Uvod

Širjenje državne uprave, ki se kaže v večanju števila državnih uradnikov, v porastu odstotka proračuna, ki je namenjen samo za delovanje državne uprave, v podvajanju potrebnih ali nepotrebnih storitev, v slabi tehnologiji dela, v nepovezanosti med posameznimi organizacijskimi enotami ter v pregovorni nevarčnosti državnih organov – vse to vodi k splošnemu nezadovoljstvu z obstoječim stanjem. Delovanje državne uprave je pod nenehno kritiko javnosti, ki zahteva uvajanje modernih upravljalških načel dela, značilnih za privatni sektor, ter na ta način zagotavljanje storitev, ki bi ustrezale v ta namen porabljenemu davkoplačevalskemu denarju. Z odpiranjem Slovenije v svet in vključevanjem v zahodnoevropske povezave, z gospodarsko globalizacijo in rastjo mednarodne konkurence ter z notranjimi elementi pritiskov, kot so med drugim zahteve po vse bolj kvalitetnih storitvah, višanju oziroma vsaj ohranitvi pridobljenih socialnih pravic in večanju obsega ter diverzifikaciji storitev, lahko pridemo do zaključka, da je nadaljnja rast državne uprave neizbežna. Torej moramo tudi v Sloveniji, kot je to praksa predvsem v državah z razvito tržno ekonomijo, začeti oziroma nadaljevati z modernizacijo državne uprave. V kolikor ne moremo preprečiti sicer splošnega

* Mag. Bojan Stanonik, Ministrstvo za okolje in prostor, Ljubljana.

svetovnega trenda rasti državne uprave, moramo vsaj slediti trendu uvajanja novih načinov dela, ki pripomorejo k racionalizaciji, učinkovitosti in uspešnosti delovanja. Modernizacija delovanja državne uprave je predmet tako teoretičnih kot tudi praktičnih pristopov že vrsto let, medtem ko so se naporji še prav posebno intenzivirali v zadnjem desetletju z uveljavljanjem ideje, ki jo lahko opredelimo kot 'Novo upravljanje javnega sektorja' (ang. New Public Management – NPM). Bistvo ideje tiči v prepričanju, da je potrebno in možno v delovanje državne uprave uvesti omejena načela in pozitivne izkušnje menedžmenta privatnega sektorja. Bolj kot neposredno vidne kratkoročne rezultate je pomembno spreminjati vrednote ljudi in vzpostaviti ugodno ozračje zaposlenih v državni upravi, da se tudi v tradicionalno togi in neprilagodljivi birokratski organizaciji lahko uveljavijo spremembe, ki bodo sledile dinamični sedanjosti in viharini prihodnosti. Reformno uvajanje sodobnih menedžerskih načel delovanja, značilnih za organizacije privatnega sektorja, pa ni zadostno zagotovilo za pozitivno in predvsem trajno spremembo državne uprave. Ta mora postati način življenja in mišljenja državnih uradnikov ter del stalnega procesa vseobsegajočega izboljšanja državne uprave, ki ga lahko imenujemo 'Ponovno odkrivanje poslanstva in funkcije državne uprave' (ang. Reinventing Government – ReGo). Tako se nenehno, kot je to primer v reinženiringu procesov (značilno za privatni sektor), vračamo k bistvu oziroma h koreninam svojega obstoja oziroma h koreninam osnovnih procesov. Dovtipi na račun državne uprave kot npr. *'šale si ne izmišljujem, ampak samo opazujem način dela v državni upravi'*, naj bi postali le še slab spomin na čase, ko so bili državljani in državni uradniki na nasprotnih bregovih. Edina konstanta današnjega časa so spremembe, zato ni razloga, da ne bi verjeli, da se tudi državna uprava lahko spreminja. Pozitivne spremembe pa so lahko možne le, če smo prepričani v obstoj in koristnost državne uprave ter v njeno zmožnost za sprejemanje in izvajanje pomembnih družbenih odločitev. Ni nujno, da razumemo državno upravo le kot nujno zlo. Nobena civilizirana družba namreč ne more delovati učinkovito brez učinkovite državne uprave, civilizacija je namreč v današnjem pomenu in razumevanju besede pogojena z obstojem države in državne uprave. Državno upravo razumemo kot kompleksen in prepleten sistem različnih elementov, v katerem pa tradicionalno največjo krivdo za neuspeh pripisujejo državnim uradnikom in njihovi pregovorni neučinkovitosti. Vendar smo ljudje samo eden izmed elementov. Zato je logična posledica, da vzroke neuspeha ali nezadovoljstva ne smemo iskati samo pri ljudeh, ampak v delovanju sistema kot celote. Ni torej dovolj, da se ukvarjamo samo z njegovimi posameznimi deli kot npr. s harmonizacijo zakonodaje ali s kratkoročnimi rešitvami, ki jih zahteva dnevna politika, kot npr. usklajevanje proračuna, ampak je potrebno odkrivati ter slediti poslanstvu in funkcijam sistema kot celote. Za opredelitev delovanja državne uprave v teh okvirih je priporočljivo uporabiti desetih načel, ki jih v knjigi Reinventing Government navajata avtorja Osborne in Gaebler. Omenjenih deset načel združuje vse elemente oziroma metode in tehnike javnega menedžmenta, ki jih združujemo pod imenom NPM, in še več. Avtorja razumeta uvajanje metod in tehnik, značilnih za menedžment privatnega sektorja, kot odgovor na zastavljeno vprašanje: kaj je pravzaprav osnovno poslanstvo in funkcija državne uprave? Če jo

primerjamo s privatnim sektorjem, lahko to vprašanje enačimo z načeli oziroma z izhodišči reinženiringa procesov. V tem primeru se tudi sprašujemo, kako in na kakšen način bi se lotili poslovanja danes, če bi ta trenutek začeli z delom. V času se namreč izgubi prvotni smisel poslovanja, zato reinženiring uvaja v preoblikovanje osnovnih procesov tri ključne pristope: fundamentalni, dramatični ter radikalni pristop. V tem smislu je predstavljeno tudi deset načel delovanja državne uprave, ki so nam služili za oblikovanje izvirnega vprašalnika, s katerim smo merili stališča anketirancev do uvajanja modernih metod NPM v državno upravo in jih lahko uporabimo za odgovor na eksistencialno vprašanje državne uprave. Načela delovanja državne uprave so (Osborne, Goebler, 1994): usmerjanje / upravljanje, avtonomnost, konkurenca, poslanstvo, rezultati, stranke, denar, preventiva, decentralizacija in tržišče.

Reforma državne uprave¹

Uvajanje sodobnih načel delovanja ima dolgoročne posledice na celotno organizacijo javne/državne uprave in vse zaposlene v njej, saj ne gre le za modne spremembe, ampak za spreminjanje celotnega sistema. Pregovor pravi, da so *'edina konstanta današnjega časa spremembe'*, zato moramo s svojim delom vzpostavljati pogoje, s pomočjo katerih bomo uspeli izkoristiti nove priložnosti oziroma vsaj zagotoviti, da bo prehod minil s kar najmanj negativnimi posledicami. Že leta 1862 je v sporočilu ameriškemu kongresu na to opozoril Abraham Lincoln, ko je rekel, *da so dogme mirne preteklosti neprimerne za viharo sedanjost in da je potrebno ustrezno novim situacijam spremeniti obstoječi način mišljenja in dela* (Caudle, 1997: 1). Posledica tega je nujna potreba po spremembi posameznikove in družbene paradigme, ustrezne za novo tisočletje, oziroma za prihajajoče 21. stoletje. Za paradigmo je značilno, da ima ustaljena pravila, ki predstavljajo način sprejemanja določenih predpostavk o realnosti, torej je paradigma sprejet model realnosti, ki v določenem trenutku razlaga realnost bolje kot katerikoli drug model. V okviru reforme javne uprave potemtakem lahko govorimo o spremembi razumevanja delovanja javne uprave, ki ga razumemo kot paradigmo 'public administration' (javna uprava), do uveljavitve novih načinov delovanja oziroma nove paradigme 'public management' (javni management).

Razlogi za uvajanje reforme

V splošnem lahko opredelimo pet osnovnih trendov, ki opredeljujejo delovanje javne uprave in istočasno povzročajo tudi reformne procese (Schneider, 1997):

- globalna konkurenca,
- tehnološka revolucija,
- deregulacija in privatizacija gospodarstva,

¹ Ugotovitve, ki jih navajamo za javno upravo, veljajo tudi za državno upravo (kot del javne uprave).

- presežek osnovnih dobrin in redistribucija svetovne produktivnosti in proizvodnje,
- vrednostne in demografske spremembe ljudi.

Reformne procese javne uprave je mogoče predvideti tudi iz prispevka Johna Naisbitta, ki je že pred časom orisal prihodnost razvitega sveta z desetimi megatrendi, med katerimi je tudi privatizacija gospodarskih in negospodarskih dejavnosti (Rus, 1989: 45). Bolj konkretno pa na reformo javne uprave vpliva predvsem splošno zmanjševanje sredstev proračuna ob istočasnem povečanju izdatkov, nižanju nivoja socialnih uslug, pojavu splošne konkurence, zahtev po večanju kakovost storitev ter nenazadnje tudi razni politični in ideološki pritiski kot npr. privatizacija (Flynn, Strehl, 1996). Država zaradi skupnih interesov vseh strank, da preživijo do naslednjih volitev, vse manj zastopa javni interes (Rus, 1997: 4). To vodi k neuspehu oziroma nezmožnosti in nemožnosti implementacije političnih odločitev v praksi, kar ima za posledico širitev državne uprave z zaposlovanjem dodatnih ljudi oziroma z vzpostavljanjem različnih - dodatnih organizacijskih oblik, ki naj imajo večje kompetence za izvedbo pomembnih nalog (Baier, March, Saetren, 1994).

V splošnem pa velja, da je širitev uprave nujna. Rast uprave, sorazmerna zahtevam družbenega razvoja, je objektivna nujnost (Trpin, 1995: 311). To se predvsem kaže v nenehnem naraščanju števila zaposlenih. Nikomur doslej še ni uspelo zavstaviti trenda naraščanja zaposlenih v javni upravi, ki se kljub prizadevanjem za racionalizacijo in delno privatizacijo ter drugim ukrepom še zmeraj povečuje (Brejc, 1997: 622).

Glede na značilnosti delovanja javne uprave v Sloveniji, pa lahko opredelimo njeno naraščanje predvsem kot posledico (Rakočeviš, 1994):

- naraščanja in razčlenjevanja nalog države in s tem upravnih resorjev (upravni organi se v največji meri organizirajo po resornem načelu),
- vertikalne diferenciacije in s tem oblikovanja novih teritorialnih enot - regij,
- naraščanja potreb tako družbe kot posameznika ter s tem porast in diferenciacija družbenih dejavnosti.

Za zaključek predstavitve vzrokov, ki botrujejo rasti javne uprave, pa si oglejmo nekaj slikovitih ter splošnih zakonov (Lane, 1995: 90):

a) vzroki, ki opredeljujejo večanje zahtev javne uprave (ang. demand side hypotheses):

- Wagnerjev zakon: družbeno-ekonomski razvoj vpliva na alokacijo javnih resursov,
- Wilenskyjev zakon: porast obilja zahteva večji proračun,
- Castlesov zakon: dominanca levih strank povzroči porast proračuna in s tem zmanjšanje tržnih mehanizmov,
- Wilenskyjev zakon: kolektivne ideologije promovirajo porast proračuna,
- Peacockov in Wisemanov zakon: nenadni družbeni pretresi zahtevajo višji nivo javnega financiranja,
- Pryorjev zakon: večja poraba sredstev za državo blaginje pri sosednji državi povzroči tudi večje zahteve doma,
- Cameronov zakon: globalizacija povzroči večje zahteve za stabilizacijo prenapetega in nestabilnega tržišča,

b) vzroki, ki opredeljujejo večanje potreb javne uprave (ang. supply oriented hypotheses):

- Tullockov zakon: javna poraba vsebuje birokratsko razsipništvo,
- Downov zakon: porast javnega sektorja je funkcija maksimizacije uradništva,
- Baumolov zakon (bolezen): produktivnost javnega sektorja je negativna, zato se zahtevajo vedno večji resursi za isti nivo rezultatov,
- v Buchananov zakon: proračun je osnovan na fiskalni iluziji glede razmerja med stroški in koristmi,
- Oatesov zakon: neopazna oziroma nejasna struktura davkov in visoka stopnja davčne prilagodljivosti promovirata veliko potrošnjo.

Ko smo opredelili vzroke za nastalo situacijo, lahko opredelimo tudi načine za njihovo reševanje oziroma načine za odpravljanje negativnih posledic. Pri tem se je predvsem potrebno zavedati, da je reforma javne uprave pomembno politično vprašanje (Lane 1995: 143), kar prinaša v njeno izvedbo dodatne težave. Ne glede na to, moramo pri uvajanju sprememb, ki so z reformo javne uprave izredno velike in pomembne za družbo kot celoto in tudi za posameznika, upoštevati določene splošne zahteve, ki omogočajo uspešno implementacijo (Stepp, 1997: 1):

- nezadovoljstvo s 'statusom quo'. V primeru, ko je večina zadovoljnih s trenutno situacijo, je le malo verjetno, da bo prišlo do uspešne uvedbe reformnih sprememb. Pomembno je nezadovoljstvo večine s trenutno situacijo in s splošnim poznavanjem vzrokov za nastalo situacijo,
- jasna predstava oziroma vedenje o želenih spremembah, torej poznavanje, kakšna bo situacija po uvedbi sprememb,
- proces doseganja teh ciljev, kar pomeni, da moramo imeti operativni načrt uresničitve ciljev.

Nezadržno naraščanje javne uprave in s tem tudi stroškov zagotavljanja storitev ter stalno naraščanje zahtev po vse večjem obsegu javnih storitev, je vzpodbudilo tudi zahteve po zgledovanju javne uprave po gospodarstvu (Brejc, 1997: 629). Pri tem pa moramo upoštevati pozitivne lastnosti in izkušnje vseh oblik delovanja, torej privatnega sektorja, posameznih elementov javne uprave in prostovoljnega sektorja, iskati namreč ne smemo nasprotij, temveč njihov sinergijski učinek. V vsem zahodnem svetu reforma javne uprave poudarja tri E-je: Economy (gospodarstvo), Efficiency (zmožnost), Effectiveness (učinkovitost). Zahodne reformne ideje so pod vplivom gospodarskih teorij, ki pri izvajanju nalog javne uprave populizirajo metode in tehnike vodenja privatnega sektorja. To predvsem zahteva usmerjenost k uresničevanju ciljev, usmerjenost k strankam in sprejemanje pooblastil ter s tem tudi vzpostavitev osebne odgovornosti. To potiska izvajanje storitev prek pogodbenih in regulatorskih mehanizmov, v privatni sektor, kjer naj bi tržišče z odprto in pravično konkurenco izvajalo primarni nadzor. Morda zahodnjaški reformatorji podcenjujejo druge E-je kot so: Ethics (etika), Equity (trajni kapital), Equality (enakopravnost) (Bonwitt, 1996: 402).

Reform je več vrst, in sicer od institucionalnih reform z zviševanjem potrebnih resursov za določene javne programe do, nasprotno, njihovega ukinjanja oziroma zmanjševanja proračuna. Reforme lahko obsegajo tudi oblike kot so: decentralizacija, dekoncentracija, deregulacija, privatizacija, komercializacija ali podjetizaci-

ja. V današnjem času se v reformah zahodnega sveta uveljavljata predvsem dva pristopa – eksterna privatizacija, oziroma predaja nekaterih nalog javne uprave v privatni sektor, in interna privatizacija, oziroma uvajanje tržnih mehanizmov v proces odločanja znotraj organizacije. Ta dva pristopa se imenujeta *ex-ante* in *ex-post* model (Lane, 1995: 149). Glavna prednost drugega modela je upoštevanje pomembnosti informacij in motivacije zaposlenih, ki temelji na predpostavki uvajanja tržnih mehanizmov delovanja zaposlenih, predvsem kot so plače po individualni pogodbi in soudeležba pri dobičku. *Ex-post* model se je v največji meri uveljavil v Veliki Britaniji in v lokalni samoupravi skandinavskih držav. V praksi se oba modela kombinirata, a predvidevamo, da bo reforma javne uprave v prihodnosti temeljila na *ex-post* modelu.

Reforma javne uprave poteka v smeri nadomeščanja pojma javne uprave (ang. *public administration*) s pojmom javni menedžment (ang. *public management*). Iz raziskave v okviru držav OECD (1989–92) se je izkazalo, da je bila reforma javne uprave v največji meri povzročena z uvedbo tržnih mehanizmov (Lane, 1995: 189). Nadalje je raziskava pokazala, da je več kot polovica držav uvedla reformo, katere glavna značilnost je uvedba načel javnega menedžmenta (Lane, 1995: 189).

Spremembe v javni upravi so številne in se razlikujejo od države do države, a vendar lahko identificiramo nekatere skupne teme, med katerimi gre izpostaviti predvsem dejstvo, da se vse reforme ukvarjajo s spremembo administriranja javne uprave v smeri, ki jo razumemo pod imenom javni menedžment. Pomembno je, da na primeru menedžmenta v javnem sektorju omenimo tudi njegovo evalvacijsko funkcijo. Evalvacija predstavlja povratno informacijo glede učinkov menedžerske prakse in pomeni izenačenje tržne in netržne funkcije managementa. Evalvacijske študije ocenjujejo predvidene in nepredvidene, želene in nezaželene učinke posameznih politik, političnih ukrepov, oziroma uresničenih programov; so sestavni del regulacije povsod tam, kjer ni tržnega ali drugega neposrednega feedbacka (Rus, 1994: 947).

Primeri reform

Spremembe, ki jih imenujemo reforme ali modernizacije, so se pojavile po vsem svetu, v razvitih in nerazvitih državah, in so dobile svojo intenziteto predvsem ob koncu 70-ih let. Pojavnih oblik je toliko, kolikor je držav, v katerih se reforme pojavljajo, saj enega samega pravilnega načina preprosto ni. Reforme se pojavljajo ne glede na zgodovino in družbeno ureditev posameznih držav. Spreminjajo obseg, velikost, strukturo, funkcijo, učinkovitost in kulturo javne uprave in sicer s pomočjo različnih metod in tehnik, ki jih bomo zaradi izvirnosti in pomanjkanja slovenske terminologije predstavili v angleščini (Wright, 1997: 7): *downsizing*, *resource-squeezing*, *cut-back management*, *3Es concepts* – *effectiveness, efficiency and economy*, *privatisation*, *outsourcing*, *marketisation*, *quasi markets*, *surrogate markets*, *new public management*, *contractualisation*, *customerisation*, *automatisation*, *agencification*..... Vzrok v reformah pa je v vseh primerih zmanjševanje sredstev za delovanje države. Reforme v glavnem obsegajo zmanjševanje vpliva in posega države in večanje pomena načel delovanja privatnega sektorja. Ne samo nujna neučinkovite javne uprave ampak tudi politična moda je pripeljala do

reformne javne uprave. Vpliv na reforme ima tudi globalizacija, ki prinaša vzor ali pa konkretne primerjave z javno upravo po svetu in celo možnost koriščenja storitev javne uprave prek državnih meja (npr. skupni trg EU). Zanimivo pa je, da se težnje in zahteve za uvedbo reforme pojavljajo najprej in v največji meri v državah, ki imajo najbolj učinkovito javno upravo in ne v tistih državah, ki bi glede na (ne)rezultate to najbolj potrebovale.

Za vse reforme je tudi značilno, da iščejo vzor v delovanju privatnega sektorja. Vse reforme se ukvarjajo z zniževanjem stroškov, vendar je paradoksalno, da se to ne zgodi. Večajo se vsi drugi neposredni in posredni učinki, medtem ko stroški prav tako rastejo. Bolj pomembno kot trenutni uspeh reforme je zavedanje nujnosti za spremembe in pripravljenost na spremembe.

Združene države Amerike

Značilnost delovanja javne uprave v Ameriki je zelo povezana s splošno kulturo in pojmovanjem javne uprave, ki sta drugačna kot v Evropi. Američani so individualisti, zagovorniki prostega trga in svobodne izbire storitev, zagovarjajo podjetniški način poslovanja, od javnih uslužbencev zahtevajo profesionalizem, objektivnost in vrednost storitev za vloženi denar. Kot prelomnico v pojmovanju javne uprave, v zvezi z menedžmentom, lahko razumemo ustanovitev Committee for Administrative Reform v letu 1930, ko so Taylor, Gulick in Urwick vpeljali idejo znanstvenega managementa ter s tem uvedli načela modela, imenovanega POSDCORB (ang. Planning, Organisation, Staffing, Direction, Coordination, Reporting, Budyeting), kar je pripeljalo do opredelitve 29 glavnih načel: raziskovanje, predvidevanje, načrtovanje, aдекватnost, organiziranje, koordiniranje, red, ukazovanje, kontroliranje, koordiniranje, avtoriteta-oblast, hierarhija, delitev dela in korekcija funkcij, vodstvo, delegiranje pooblastil, jasna določitev funkcij, določanje nalog, izvrševanje, interpretacija, usklajenost interesov, centralizacija, kadrovanje, pripadnost organizaciji, zaposlovanje delavcev, nagrajevanje in sankcioniranje, iniciativa, pravičnost, disciplina in stalnost osebja (Rakočeviš, 1994: 43). Javno mnenje se je proti birokraciji, predvsem proti birokraciji v državni upravi, močno povečalo v času Reagana. Za zadnjo prelomnico v pojmovanju javne uprave v ZDA lahko razumemo knjige avtorjev Osborna in Gaeblerja: *Reinventing Government*. Na podlagi idej, ki jih promovira knjiga, so se začeli pritiski za uvedbo menedžerskih načel delovanja privatnega sektorja v javno upravo. Ime knjige je postalo tudi ime za reformno gibanje.

Velika Britanija

Termin New Public Management (NPM) oziroma javni menedžment je bil prvič vpeljan v Veliki Britaniji v času vladavine Thatcherjeve. Pravzaprav se je začel s finančno preiskavo poslovanja državne uprave na podlagi izkušenj in prakse privatnega sektorja. Začetek sega v leto 1983, ko je bila vpeljana iniciativa za vpeljavo finančnega menedžmenta v državno upravo s pomočjo informacijskega sistema za spremljanje poslovanja. Iniciativa se je nadaljevala leta 1987 s poročilom, imenovanim 'The Next Steps', ki zahteva večjo učinkovitost uprave in višjo kvaliteto storitev. Orientacijo k strankam je iniciativa dosegla v letu 1991, ko je premier

Major objavil dokument imenovan 'Citizen's Charter', v katerem opredeljuje pravice državljanov nasproti državni upravi. Leta 1992 je tudi izdal dokument 'Competing for Quality', kjer je opredeljen petletni cikel izvajanja sistema za vrednotenje kakovosti storitev javne uprave. Reforma je dobila značilnosti masovnega gibanja v letu 1979 s splošno privatizacijo družbenih dejavnosti.

Francija

Za razliko od anglo-saksonske tradicije pa za Francijo lahko trdimo, da je zmeraj imela močno in centralistično državno upravo, katere sedež je v Parizu. Reforma javne uprave v Franciji se je začela v letu 1989 z uvajanjem različnih projektov, katerim je bilo skupno uvajanje metod in tehnik poslovanja, značilnih za privatni sektor. Reformni naporji so znani pod skupnim imenom 'State reform'. Predvsem velja omeniti projekt izboljšave kakovosti storitev javne uprave, temelječ na načelih celovitega obvladovanja kakovosti – TQM.

Nemčija

V Nemčiji je prisotna močna tradicija pravne države, javne uprave in uradnikov. Do leta 1989 je bilo reform bolj malo, saj je bila Nemčija stabilna in bogata država. S priključitvijo bivše Vzhodne Nemčije so se, predvsem na lokalnem nivoju, začele številne reforme. Nemčija je zvezna država, zato centralna državna uprava pri reformah igra manj pomembno vlogo. Na lokalnem nivoju pa se reformno gibanje imenuje 'Neues Steuerungsmodell' – NSM (novi model upravljanja na lokalnem nivoju), ki je v bistvu kopija uspešnega finančnega modela poslovanja mesta Tilburg na Nizozemskem. Značilnosti modela NSM so pravzaprav podobne modelu NPM.

Nizozemska

Na Nizozemskem so se reforme začele leta 1980 predvsem na lokalni ravni, usmerjene predvsem na merjenje doseženih rezultatov, na finančno poslovanje uprave (primer mesta Tilburg) in na individualno odgovornost managerjev. Prav tako pa so se začele reforme tudi na državnem nivoju in sicer z deregulacijo, decentralizacijo, privatizacijo in reorganizacijo poslovanja. Najpomembnejši reformni trend pa je uvajanje avtonomije v delo javnih uslužbencev. Bistvo reformnih procesov je v ločevanju med nivoji sprejemanja in izvajanja politike oziroma odločitev. Od zahtev po avtonomiji dela izhaja skupno ime 'Autonomisation policy', ki združuje tovrstne napore. Na Nizozemskem je reforma kmalu prerasla tudi na nivo politične debate o ključnih nalogah državne uprave. Naloge državne uprave naj bi bile bolj s področja upravljanja kot izvajanja storitev, ki naj bi jih v čim večji meri prepustili privatnemu sektorju.

Ponovno odkrivanje poslanstva in funkcije državne uprave (ang. Reinventing Government – ReGo) kot metodologije reforme državne uprave

Reformno uvajanje sodobnih menedžerskih načel delovanja, znanih pod imenom NPM, pa še ni zadostno zagotovilo za pozitivno in predvsem trajno spremembo državne uprave. Ta mora postati način življenja in mišljenja državnih uradnikov ter del stalnega procesa vseobsegajočega izboljšanja državne uprave, ki ga lahko imenujemo 'Ponovno odkrivanje poslanstva in funkcije državne uprave' (ang. Reinventing Government – ReGo). V tem smislu je pozornost v delovanju državne uprave potrebno posvetiti predvsem vprašanju, *kako* izvajamo določene storitve, in šele na drugem mestu, *kaj* nudimo. Ustrezno privatnemu sektorju se z vprašanjem *kako* vračamo na managerske metode dela in z vprašanjem *kaj* na diverzifikacijo storitev. Obe komponenti sta pomembni, vendar je odgovor na vprašanje *kaj* lahko le posledica odgovora na vprašanje *kako*. Uspeh namreč ni pogojen s pravimi izdelki / storitvami, saj le te hitro zastarajo. Dejstvo je, da le pravi procesi prinašajo uspeh in posledično tudi prave izdelke / storitve, oziroma '*Good products don't make winners, winners make good products*' (Hammer, Champy, 1996: 25). Če torej spreminjamo *kako* in ne *kaj*, smo se lotili reševanja bistva problema. Kritiki državne uprave v večini primerov nenehno očitajo predvsem veliko število državnih uradnikov, ki pa je le posledica birokratskega načina delovanja državne uprave. Potrebno je spreminjati, poenostavljati in združevati procese dela ter tako začeti reševati vzroke in ne posledice, torej področje *kako*. Na delovanje državne uprave moramo začeti gledati z drugimi očmi, z druge perspektive, ali kot je rekel John Maynard Keynes: '*Težava ni v pomanjkanju novih idej, ampak v tem, da ne moremo ubežati starim idejam*' (Osborne, Gaebler, 1994: 23).

V nadaljevanju so predstavljena načela delovanja državne uprave (Osborne, Gaebler, 1994): usmerjanje/upravljanje, avtonomnost, konkurenca, poslanstvo, rezultati, stranke, denar, preventiva, decentralizacija in tržišče, ki smo jih uporabili pri oblikovanju izvirnega vprašalnika, s pomočjo katerega smo ugotavljali stališča državnih uradnikov (višji upravni delavci) za reformo državne uprave. Anketiranci so na njih odgovarjali z izborom na štiristopenjski Likertovi skali in sicer med naslednjimi možnostmi: 1-ne strinjam se, 2-deloma se ne strinjam, 3-deloma se strinjam, 4-strinjam se.

Likertova skala je bila namerno simetrično deljena na negativne in pozitivne odgovore, da anketiranci ne bi imeli možnosti ostati neopredeljeni. K tej odločitvi nas je vodilo vsakodnevno izkustvo, saj je predvsem za zaposlene v državni upravi značilno, da se izogibajo sprejemati odločitve (velika centralizacija odločanja). Tudi ni tako nenavadno, saj jih k temu prav nič ne sili niti ne motivira.

Usmerjanje / Upravljanje

Beseda vlada pomensko izhaja iz grške besede, ki v prevodu pomeni usmerjati / upravljati. Naloga vlade je torej biti katalizator in spodbujevalec tako odkrivanja, definiranja problema kot tudi zagotavljanja potrebnih javnih in privatnih resursov za njihovo reševanje. To je v nasprotju s tradicionalnim in enoličnim pojmovanjem

državne uprave kot izvajalcem storitev za vrednost sredstev, dobljenih z davki. Državna uprava mora zagotoviti sprejemljivo raven njihovega izvajanja v kompletnem odnosu tako ponudnika kot uporabnika, ki se odraža v obojestranskem zadovoljstvu. S sredstvi, s katerimi razpolaga v okviru proračuna, ne more uresničiti pričakovanja vseh državljanov in izvesti številnih nalog, ki jih postavlja današnji čas. Kar pa lahko stori, je preusmerjanje pozornosti in resursov na upravljanje družbe za reševanje nastalih problemov. Posledično to vodi k podjetniškim načelom poslovanja, ki jih lahko uvajamo tudi s postopno privatizacijo nekaterih državnih služb. Pri tem se moramo zavedati, da privatiziramo samo izvajanje storitev, ne pa tudi odgovornosti za njihovo izvedbo, ki je originalna pristojnost državne uprave. V kolikor prepustimo usmerjanje / upravljanje v zasebne roke, nimamo nikakršnega mehanizma za zagotovitev skupinskega odločanja, za enakoopravno obravnavanje vseh državljanov in za izvajanje nedobičkonosnih storitev. Torej načelo, da država izginja, vsekakor ne drži, se pa občutno spreminja njena vloga kot se tudi spreminjata vloga in način dela vodilnih ljudi v državni upravi, ki morajo vse bolj postati aktivni managerji. Potrebujemo močno državo, vendar je potrebno razlikovati med veliko, nedejavno državo in med močno državo, ki je sposobna sprejemati pravilne odločitve in usmerjati tiste, ki storitve izvajajo.

V nadaljevanju je predstavljenih pet trditev, ki smo jih v raziskavi uporabili za ugotavljanje stališč višjih upravnih delavcev do omenjene tematike.

<i>I. Usmerjanje / Upravljanje</i>				
1.	Osnovna naloga državne uprave je v vzpodbujanju in koordinaciji vseh subjektov javnega in privatnega sektorja	1	2	3 4
2.	Način dela državne uprave moramo kar najbolj prilagoditi podjetniškim načelom delovanja	1	2	3 4
3.	Operativno izvajanje storitev moramo v največji možni meri prepustiti privatnemu sektorju	1	2	3 4
4.	Vodilni ljudje morajo večino delovnega časa posvetiti delu z zaposlenimi	1	2	3 4
5.	Vodilni ljudje morajo posvečati pomembno pozornost večanju svojih managerskih sposobnosti	1	2	3 4

Avtonomnost

Današnji način delovanja državne uprave vodi k vzpostavljanju in vzdrževanju odvisnosti državljanov od njenih storitev, saj le-ti največkrat nimajo možnosti vplivati na njihovo izvedbo. Od zagotavljanja odvisnosti pa moramo preiti k ustvarjanju soodvisnosti oziroma sovisnosti tako državne uprave kot državljanov. To je tudi najvišja oblika sodelovanja dveh strank in skupina načel, ki zagotavlja uspešnost delovanja. Ljudje zahtevamo odgovornost za stvari, od katerih smo odvisni, zato je potrebno zagotoviti avtonomnost državljanov pri sprejemanju odločitev in zagotavljanju storitev. Predhodno pa moramo to avtonomnost zagotoviti tudi interno, torej v okviru izvajanja nalog med zaposlenimi v državni upravi.

Avtonomnost v tem pomenu lahko zagotovimo z delegiranjem odgovornosti, torej moramo zagotoviti poleg strokovne tudi odločitveno avtonomnost. To pa je pogojeno s sistemom vrednot, ki veljajo v določeni organizaciji / družbi. Splošno pa se razlikovanje med avtonomnostjo sprejemanja in izvajanja odločitev kaže predvsem v pojmovanju delovanja izvajalskega sistema kot sistema, ki rešuje probleme kratkoročno, za razliko od dolgoročnosti družbenih rešitev. Bistvena razlika pa je v pojmovanju odgovornosti, ki v primeru izvajalskega sistema preneha takoj po izvedbi storitve, medtem ko so družbene rešitve namenjene vsakemu posamezniku za celoten čas trajanja. Če je cilj povečati avtonomnost družbe pri reševanju nastalih problemov, v čem je potem še potreba po državni upravi? Državna uprava mora delovati kot katalizator in spodbujevalec določenih akcij in v začetnem procesu tudi prevzeti odgovornost za njihovo izvedbo. Nadalje pa je potrebno naloge, pristojnosti in odgovornosti v čim večji meri prenašati na državljane same, saj je to v bistvu edino merilo avtonomnosti vsakega posameznika in družbe kot celote. Državljanji morajo imeti občutek in dejansko moč nad delovanjem državne uprave in ne obratno, kot je to značilnost današnjega časa.

V nadaljevanju je predstavljenih pet trditev, ki smo jih v raziskavi uporabili za ugotavljanje stališč višjih upravnih delavcev do omenjene tematike.

<i>II. Avtonomnost</i>				
6.	Vodilni ljudje morajo biti pri sprejemanju odločitev popolnoma samostojni	1	2	3 4
7.	Strokovne odločitve ne smejo biti pod vplivom politike	1	2	3 4
8.	S proračunskimi sredstvi morajo razpolagati ljudje, ki vodijo delovne procese	1	2	3 4
9.	Vodilni ljudje morajo prenašati pristojnosti za reševanje nastalih problemov na ljudi, ki operativno izvajajo delo	1	2	3 4
10.	Javnost naj v najmanjši možni meri vpliva na delovanje državne uprave	1	2	3 4

Konkurenca

Pri obravnavanju konkurence ne mislimo na klasično pojmovanje konkurence med državno upravo in privatnim sektorjem, temveč predvsem kot nasprotje med konkurenco in monopolom. Potrebno je vzpostaviti sistem, kjer se bodo tako privatne organizacije kot tudi organizacijske enote javne / državne uprave potegovale za delo na javnih razpisih. Pri tem bi rešili podzaposlenost državnih uradnikov in tudi zagotovili njihov več ali manj prost prehod iz javnega v privatni sektor. Nenazadnje bi odpravili tudi visok nivo zagotavljanja varnosti delovnega mesta v državni upravi, kar bi posledično imelo motivacijski učinek na zagotavljanje učinkovitosti in uspešnosti dela. Zanimivo je, da se v družbi močno borimo proti vsaki obliki privatnega monopola, a istočasno zagotavljamo državni monopol na vse možne načine. Vzrok temu je vsekakor napačno pojmovanje odgovornosti državne uprave. Državna uprava je namreč odgovorna le za zagotovitev izvajanja storitev in ne za izvajanje samo. To lahko v večini primerov postane naloga privatnega sektorja, ki deluje po načelu konkurence in s tem posredno povečuje učinkovitost državne uprave. Konkurenco lahko vzpostavimo na različne načine in s

tem razmejimo odgovornost med usmerjanjem in izvajanjem: javni sektor vs. privatni sektor, privatni sektor vs. privatni sektor in javni sektor vs. javni sektor. Konkurenca v javni upravi mora biti previdno vzpostavljena in ne sme temeljiti izključno na dobičkonosnosti izvajanja storitev. Vzpostavljena je lahko le v taki meri, da še zmeraj zagotavlja enakost za vse državljane, kar je osnovno načelo delovanja državne uprave.

V nadaljevanju je predstavljenih pet trditev, ki smo jih v raziskavi uporabili za ugotavljanje stališč višjih upravnih delavcev do omenjene tematike.

III. Konkurenca	
11. Državna uprava mora delovati po načelu transparentnosti	1 2 3 4
12. Uvajanje konkurence v državno upravo pripomore k večji učinkovitosti dela zaposlenih	1 2 3 4
13. Organizacijske enote državne uprave morajo zagotavljati storitve v konkurenčnem boju z ostalimi subjekti javnega oziroma privatnega sektorja	1 2 3 4
14. Uvajanje konkurence v državno upravo je v splošno korist državljanov	1 2 3 4
15. Položaj zaposlenih v hierarhiji državne uprave mora biti odvisen od uspešnosti njihovega dela	1 2 3 4

Poslanstvo

Državna uprava mora delovati na podlagi poslanstva in ne na podlagi regulative ali kot je rekel George S. Patton: *'Nikoli ne povej ljudem, kako naj izvedejo določeno nalogo, povej jim, kaj hočeš in presenetili te bodo z bistroumnostjo rešitve'* (Osborne, Gaebler, 1994: 108). Ravno nasprotno je v državni upravi, kjer obstaja številna regulativa, ki predpisuje način dela in zaporedje izvajanja nalog. V primeru, ko organizacija deluje po načelu poslanstva, je regulativa majhna in nadomeščena s primerno organizacijsko kulturo, ki vodi zaposlene k uresničitvi zadanih ciljev. Učinek regulative je tudi negativen, saj onemogoča kreativnost in samoiniciativnost tako državnih uradnikov kot tudi izvajalcev storitev. Zaradi sledenja številnim pravilom za izvajanje nalog, ljudje največkrat pozabijo, kaj je bistvo njihovega dela. Smisel in časovno aktualnost regulative je potrebno nenehno preverjati, če pa je le možno, jo nadomestiti z motivacijo in opredeljenim poslanstvom, ki je najboljše zagotovilo za uspešno delo. Jasno izraženo poslanstvo organizacije je bistvenega pomena, saj opredeli namen in cilje delovanja ter vrednote posameznikov. To omogoča zaposlenim da sami, brez odvečne regulative, opredelijo in sprejemajo odločitve – kaj in kako je potrebno izvesti. Na tej osnovi je potrebno vzpostaviti organizacijsko kulturo s pomočjo pisanih pravil obnašanja, pričakovanih vrednot in načinov delovanja, ki se odraza v t.i. življenjskem slogu zaposlenih. Državna uprava le težko preide iz regulativnega načina dela, saj je pomanjkanje medsebojnega zaupanja kot osnove za delo na podlagi poslanstva več kot očitno. Največji dvom, ki se pri tem pojavlja, je povezan z izgubo (neučinkovite) kontrolne funkcije. Zaposleni namreč ne delajo več na podlagi

opredeljenih pravil, ampak na podlagi smotra, katerega uresničevanje je subjektivna ocena.

V nadaljevanju je predstavljenih pet trditev, ki smo jih v raziskavi uporabili za ugotavljanje stališč višjih upravnih delavcev do omenjene tematike.

IV. Poslanstvo				
16.	Delo zaposlenih v državni upravi mora biti natančno opredeljeno z zakoni, podzakonskimi akti in pravilniki	1	2	3 4
17.	Smoter delovanja zaposlenih v državni upravi morajo biti koristi državljanov	1	2	3 4
18.	V državni upravi moramo imeti pisno opredeljen moralni kodeks delovanja zaposlenih	1	2	3 4
19.	Storitve morajo biti izvedene na podlagi pisno opredeljene vizije razvoja	1	2	3 4
20.	Glavno vodilo dela v državni upravi mora predstavljati izvedba zadane naloge v okviru zastavljenih ciljev	1	2	3 4

Rezultati

V primeru rezultatov bi lahko govorili o dveh komponentah, in sicer o rezultatih določenega poslovnega / delovnega procesa ter o učinku teh rezultatov. V našem primeru se bomo osredotočili na prvo kategorijo rezultatov, saj je merjenje učinkov še toliko težje. Rezultat v državni upravi navadno ni otipljiv in v začetku niti identificiran, medtem ko se učinki določenih aktivnosti pokažejo v svoji pozitivni ali negativni luči šele čez določeno časovno obdobje. V kolikor je delovanje državne uprave usmerjeno na izpolnjevanje poslanstva, potem je tudi kontrola lahko usmerjena na doseganje rezultatov, ki izhajajo iz opredeljenih ciljev poslanstva. V nasprotnem primeru je edina možna kontrola le regulativa postopkov. Državna uprava, ki je organizirana po birokratskem načelu, ne meri doseganja rezultatov, zato jih tudi redko doseže. Predpogoj za doseganje rezultatov pa je njihova jasna opredelitev, je posledica izraženih želja in potreb državljanov, oziroma kot to opredeljuje stara kitajska modrost, ki pravi: *Če ne veš kam greš, potem vse poti vodijo tja*. Posledično lahko ugotavljamo naprej in sicer, če ne merimo rezultatov, kako lahko potem ločimo uspeh od neuspeha, in če to ni mogoče, potem ne moremo uspeha niti nagraditi. Če ne ločimo uspeha od neuspeha, ne moremo niti popraviti oziroma izboljšati svojih dejanj. Na ta način je krog sklenjen, saj ljudje niso motivirani za doseg rezultatov, ki jih niti ne poznajo, oziroma *če od ljudi nič ne pričakujemo, navadno to tudi dobimo*. Merjenje rezultatov pa je pomembno tudi s stališča učenja na pozitivnih / negativnih izkušnjah. Postati učeča se organizacija je dandanes najnaprednejši način organiziranja, upravljanja in vodenja.

V nadaljevanju je predstavljenih pet trditev, ki smo jih v raziskavi uporabili za ugotavljanje stališč višjih upravnih delavcev do omenjene tematike.

V. Rezultati				
21.	Kontrola mora biti usmerjena na procese dela in ne na rezultate dela	1	2	3 4
22.	Pričakovani rezultati dela morajo biti vnaprej jasno opredeljeni	1	2	3 4
23.	Na opredelitev pričakovanih rezultatov dela morajo imeti uporabniki storitev pomemben vpliv	1	2	3 4
24.	Doseženi rezultati dela se morajo vrednotiti na podlagi vnaprej opredeljenih metod	1	2	3 4
25.	Doseganje rezultatov mora biti dodatno nagrajeno	1	2	3 4

Uporabniki

Kakovost in uspešnost državne uprave določajo le uporabniki njenih storitev / izdelkov. V večini primerov je najtežje uporabnika identificirati. Državni uradniki svoje napore usmerjajo k uresničevanju potreb zakonodajalcev, različnih inšpekcijskih služb, nadrejenih in drugih formalnih oblik kontrole in le v manjši meri skrbijo za zadovoljstvo svojih strank. Praksa je namreč taka, da so državni uradniki finančno neodvisni od svojih strank, torej tudi niso zainteresirani za izpolnjevanje njihovih potreb. Storitve, ki jih zagotavljajo, so opredeljene s strani nadrejenih in niso odraz neposredno izraženih potreb. Stranke morajo postati najpomembnejši element organizacije, uresničevanje njihovih potreb in zahtev pa najpomembnejša naloga. Tak način dela pa zahteva nenehno preverjanje kakovosti storitev in posameznih procesov kot so opredeljevanje poslanstva in ciljev, upravljanja in vodenja procesov zagotavljanja / izvajanja storitev, različnih tehnoloških procesov, kadrovske politike in marketinga storitev. Vključitev strank v sistem delovanja državne uprave ima več prednosti, in sicer zagotavlja in prisili izvajalca storitev, da je odgovoren za kvaliteto, depolitizira strokovne odločitve, podpira inovacije in omogoča strankam prosto izbiro izvajalca, kar posledično spodbuja konkurenco. Le-ta pa je možna, v kolikor je vsem strankam posredovana informacija o kvaliteti, kvantiteti in vsaj še o cenovni komponenti določene storitve. Stranke nočejo več univerzalnih storitev po načelu *'one fits – all fits'*, ampak jih je potrebno razumeti kot različne interesne skupine ljudi, ki potrebujejo njim prilagojeno storitev. Najbolj vsesplošno znana izjava nerazumevanja pomembnosti potreb in zahtev strank je vsekakor stavek, ki ga je izjavil Henry Ford: *'You can buy a car in any color, as long as it is black'*.

V nadaljevanju je predstavljenih pet trditev, ki smo jih v raziskavi uporabili za ugotavljanje stališč višjih upravnih delavcev do omenjene tematike.

VI. Uporabniki				
26.	Delo z uporabniki storitev mora biti sistematično organizirano na nivoju celotne državne uprave	1	2	3 4
27.	Ugotavljanje potreb uporabnikov storitev mora temeljiti na podlagi vnaprej opredeljenih metod	1	2	3 4
28.	Storitve morajo biti prilagojene potrebam posameznika / skupine	1	2	3 4
29.	Uporabniki storitev morajo imeti vpliv na vrednotenje doseženih rezultatov	1	2	3 4
30.	Zadovoljstvo uporabnikov storitev mora predstavljati merilo uspešnosti dela zaposlenih v državni upravi	1	2	3 4

Denar

Delovanje državne uprave po načelu proračunske logike vzpodbuja državne uradnike k neracionalni porabi finančnih sredstev. Potrošiti načrtovana sredstva v tekočem proračunskem letu je ena izmed glavnih nalog vodstvene strukture, kar je v popolnem nasprotju z načeli varčevanja v privatnem sektorju. V kolikor se načrtovana sredstva ne potrošijo, se navadno za to isto neporabljeno vsoto zmanjša višina proračuna v naslednjem letu. Ker je finančno poslovanje v državni upravi popolnoma centralizirano v okviru ministrstva za finance, le redki državni uradnik izven omenjenega Ministrstva skrbi za ustrezne prihodke. Skoraj nemogoče pa je najti organizacijsko enoto v okviru državne uprave, katere glavna skrb je zagotavljati dobiček svojega delovanja. Dobiček vsekakor ni velikokrat izrečena beseda, prav nasprotno, težnja po hitrem in zaradi tega tudi večkrat neracionalnem trošenju denarja, je vedenjski vzorec državnega uradnika. Vsekakor pa ustvarjanje dobička v državni upravi ni nemogoče, saj poznamo več učinkovitih metod. Zavora podjetniške miselnosti niso metodologije, metode, tehnologija ali tehnike delovanja, ampak način mišljenja, ki je posledica dolgoletne tradicije in splošne organizacijske kulture državnih uradnikov. Ne glede na način izvajanja storitev, je vsekakor potrebno vzpostaviti sistem, v katerem državljani za storitve oziroma izdelke plačajo določeno velikost pristojbine, ki je varčevalno usmerjena. V nasprotnem primeru potrošnja presega nivo potrebe. Ključ uspeha finančnega poslovanja v državni upravi leži predvsem v pristojnosti in odgovornosti ravnanja s finančnimi sredstvi. Če vodstvene strukture namreč nimajo možnosti razpolagati s sredstvi, ki so rezultat njihovega uspešnega delovanja, kako lahko pričakujemo njihovo motiviranost za ustvarjanje dobička? Identificirati in opredeliti resnične stroške storitev pa je predpogoj za odločanje v zvezi z upravljanjem in vodenjem vseh potrebnih resursov.

V nadaljevanju je predstavljenih pet trditev, ki smo jih v raziskavi uporabili za ugotavljanje stališč višjih upravnih delavcev do omenjene tematike.

VII. Denar				
31.	Višina proračunskih sredstev mora biti določena sorazmerno glede na rezultate dela v predhodnem proračunskem obdobju	1	2	3 4
32.	Zagotavljanje storitev državne uprave mora biti finančno izvedljivo	1	2	3 4
33.	Racionalna in smotrna poraba finančnih sredstev mora predstavljati izbirni kriterij pri zagotavljanju storitev	1	2	3 4
34.	Prihodek, ki ga ustvarjajo organizacijske enote državne uprave, ne sme predstavljati merila uspešnosti njihovega dela	1	2	3 4
35.	Za vsako storitev državne uprave je potrebno poznati dejansko višino stroškov	1	2	3 4

Preventiva

Delovanje državne uprave je usmerjeno k zagotavljanju storitev oziroma izdelkov po načelu *'delati čim manj napak'*. Tak način dela pa ni preventivno usmerjen k odpravljanju vzrokov za določeno stanje, ampak se odpravljajo le posledice. Navadno je državna uprava kljub svoji dolgoročnosti usmerjena k načinu dela, ki ga zahteva trenutna situacija. Reševanje problemov v danem trenutku ima značaj krizne situacije, v kateri se nekontrolirano porabi znatno več resursov kot je to potrebno. Preventivno ravnanje je v današnjem turbulentnem in globalnem okolju pravzaprav nujen pogoj za obstoj organizacije v privatnem sektorju, nikakor pa to ne drži za državno upravo. Vizija in poslanstvo morata biti prisotna že v odločitvah, ki jih sprejemamo danes, oziroma se moramo ravnati po sloganu *'pametni ljudje rešujejo probleme, geniji se jih izogibajo'*. Izogibanje problemom je možno le v primeru, ko pristopimo k analitičnem vrednotenju različnih možnih scenarijev prihodnosti s pomočjo dolgoročnega strateškega načrtovanja. Strateško načrtovanje pa samo po sebi vsekakor ne more zagotoviti pravilne odločitve, ampak le omogoča organizaciji identificirati morebitne probleme in nakazati možne rešitve. Strateško načrtovanje spreminja ustaljeni način mišljenja in delovanja, ki dandanes v državni upravi temelji v glavnem na intuiciji. Njegov namen je omogočiti analitičen pristop, predstavlja antitezo političnega načina mišljenja, ki onemogoča tako preventivno delovanje kot tudi delovanje, usmerjeno v prihodnost. Za prehod iz delovanja na podlagi intuicije v delovanje na podlagi strateškega načrtovanja imamo na voljo več metod kot npr. večleten proračun, medsektorski proračun, aktivno vlogo lokalne skupnosti, poenostavitev računovodskega sistema....

V nadaljevanju je predstavljenih pet trditev, ki smo jih v raziskavi uporabili za ugotavljanje stališč višjih upravnih delavcev do omenjene tematike.

VIII. Preventiva	
36. Za storitve, ki jih izvajamo v državni upravi, moramo imeti pisno opredeljen sistem spremljanja kvalitete	1 2 3 4
37. Način dela v državni upravi mora sloneti na intuiciji zaposlenih	1 2 3 4
38. Sodelovanje med posameznimi subjekti državne uprave je kritično pomembno za uspešno delo	1 2 3 4
39. Vse pomembne odločitve v zvezi z delom morajo biti sprejete s sodelovanjem vseh sodelujočih	1 2 3 4
40. Za svoje delo morajo zaposleni v državni upravi imeti pisno opredeljene dolgoročne prioritete	1 2 3 4

Decentralizacija

Centralizacija omogoča jasno razvidno strukturo pristojnosti, odgovornosti in pretoka informacij oziroma ukazov. Slednje je bilo glavni razlog za centralizacijo s številno hierarhično strukturo. Današnji hiter in nesluten razvoj informacijske tehnologije pa omogoča spremembe v vodenju in kontroli ljudi, tako da se načini organiziranosti lahko bistveno spreminjajo. Nenazadnje se pojavlja tudi težnja po demokratičnosti delovanja in vključevanju posameznika v odločitvene procese. Prenos pooblastil na nižje hierarhične nivoje, dostopnost informacij, samozavedanje ljudi, stopnja izobrazbe, globalizacija poslovanja, zahteve po hitrosti odzivanja in prilagajanja ter nenazadnje večanje pomena in vrednosti ljudi vsekakor pripomorejo k decentralizaciji oblasti. Določiti pravo razmerje med decentralizacijo nalog, pristojnosti in odgovornosti ter centralizacijo kontrole izvajanja kakovosti in količine storitev predstavlja vsaj za sedaj še nerešen primer delovanja državne uprave. Različni organizacijski in menedžerski pristopi za reševanje omenjenih dilem, ki so navadno uspešni v privatnem sektorju, imajo le omejeno uporabnost in uspešnost v državni upravi. Vzrok je vsekakor v različni naravi in pomenu delovanja privatnega in javnega sektorja. Vsekakor pa je potrebno iskati rešitve v soupravljanju managerjev in uradnikov, v decentralizaciji odločanja in prenašanja pristojnosti na lokalne skupnosti, teamskem delu, spodbujanju inovativnosti ter nenazadnje posvečanju vse večje pozornosti človeku kot najpomembnejšemu resursu. Z uvajanjem decentralizacije se, glede na klasično organizacijo državne uprave, pojavlja dvom o učinkoviti kontroli dela. Kontrola dela se v decentralizaciji ne zmanjša, ampak se spremeni. Regulativo postopkov zamenja poslanstvo, organizacijska kultura, skupne vrednote in uresničevanje planiranih rezultatov. Velja splošno načelo, da ljudje vlagajo v delo, za katerega so tudi odgovorni, bistveno več napora, kot pa v delo, v katerem so samo izvajalci določenih aktivnosti.

V nadaljevanju je predstavljenih pet trditev, ki smo jih v raziskavi uporabili za ugotavljanje stališč višjih upravnih delavcev do omenjene tematike.

IX. Decentralizacija

41.	Številni hierarhični nivoji delovnih mest v državni upravi povečujejo nepreglednost in izmikanje osebne odgovornosti zaposlenih	1 2 3 4
42.	Pri razpolaganju s finančnimi sredstvi morajo vodje organizacijskih enot imeti popolno samostojnost	1 2 3 4
43.	Teamsko delo predstavlja najprimernejši način dela v državni upravi	1 2 3 4
44.	Država mora pristojnosti in odgovornosti za zagotavljanje storitev prenašati na lokalne skupnosti	1 2 3 4
45.	Zaposleni, ki so v stalnem stiku z uporabniki storitev, morajo biti vključeni v odločanje o pomembnih zadevah	1 2 3 4

Tržišče

Potrebno je razumeti in doumeti, da ni naloga državne uprave izvajanje storitev, ampak le zagotavljanje teh istih storitev z usmerjanjem oziroma upravljanjem izvajalcev. Za vse nastale težave in naloge povezane z globalizacijo, socialnim in zdravstvenim zavarovanjem, okoljevarstvenimi problemi, evropskimi asociacijskimi težnjami itd., je nerealno pričakovati rešitve izključno samo s strani države. Državna uprava ima na razpolago premalo resursov za rešitev omenjenih težav oziroma nalog. Vzpostavitev tržnih načel delovanja za doseg družbenih ciljev lahko predstavlja uspešen način intervencije države za vzpostavitev sistema zagotavljanja storitev. V ta namen moramo zagotoviti vse potrebne elemente delovanja trga kot so: preskrba, zahteva, dostopnost, informacije, regulativa in odgovornost. Torej je morebitni očitok, da država s svojo regulativo uničuje prosti trg, neumesten. Aktivno vladanje, vendar brez birokratske vlade, je klasična metoda uporabe družbenih vzvodov za prestrukturiranje privatnega trga, da bi dosegli skupne družbene cilje. Pri vzpostavljanju tržnih načel delovanja pa ne smemo pozabiti na načelo enakosti oziroma enakopravnosti vseh državljanov za koriščenje storitev, ne glede na njihov socialni in družbeni položaj. Skrb za tiste, ki niso sposobni ali ne morejo delovati v tržnem okolju, je glavna naloga prestrukturiranja državne uprave k tržnim mehanizmom delovanja.

V nadaljevanju je predstavljenih pet trditev, ki smo jih v raziskavi uporabili za ugotavljanje stališč višjih upravnih delavcev do omenjene tematike.

X. Tržišče

46.	Zagotavljanje storitev državne uprave mora temeljiti na vnaprej dogovorjenih programih dela	1 2 3 4
47.	V kolikor bi storitve zagotavljali na trgu, bi morali način dela zaposlenih v državni upravi bistveno spremeniti	1 2 3 4
48.	Način dela v državni upravi mora biti usmerjen k zagotavljanju sredstev za lastno delovanje	1 2 3 4
49.	Cena storitev, ki jih zagotavlja državna uprava, mora biti administrativno določena	1 2 3 4
50.	Za storitve, ki jih zagotavlja državna uprava, mora veljati tržni način dela	1 2 3 4

Indikativni rezultati in ugotovitve v zvezi z ugotavljanjem pripravljenosti državnih uradnikov za reformo državne uprave²

Čeprav je raziskava obsegala test normalne porazdelitve spremenljivk, izračun aritmetičnih sredin, ponderiranih aritmetičnih sredin, varianc, standardnih deviacij, korelacij, faktorsko analizo (s Kaiser-Meyer-Olkinovim testom), HI kvadrat test (s kontingenčnimi tabelami dimenzije 2*2), bomo na tem mestu predstavili le nekaj splošnih ugotovitev³.

Aritmetične sredine desetih skupin, ki opredeljujejo stališča anketirancev do načina dela v državni upravi, dosežejo vrednosti kot kaže spodnja tabela (Tabela 1). Ker smo upoštevali število prispelih odgovorov za posamezne skupine spremenljivk, lahko govorimo o ponderirani oziroma tehtani aritmetični sredini.

Tabela 1: Ponderirana aritmetična sredina skupin spremenljivk, ki opredeljujejo način dela v državni upravi⁴

<i>Skupina</i>	<i>Ponderirana Arit. sredina</i>
Usmerjanje	2,95
Avtonomnost	3,24
Konkurenca	3,09
Poslanstvo	3,26
Rezultati	3,29
Uporabniki	3,37
Denar	3,08
Preventiva	3,17
Decentralizacija	3,22
Tržišče	3,20
Σ	3,19

Med vsemi 50 trditvami je najbolj negativno vrednotena trditev: 'Način dela v državni upravi mora biti usmerjen k zagotavljanju sredstev za lastno delovanje', medtem ko je najbolj pozitivno vrednotena trditev: 'Strokovne odločitve ne smejo biti pod vplivom politike'. Poseganje politike v strokovno delo višjih upravnih delavcev je potrebno razumeti kot nevarnost avtonomnosti njihovega dela, zato je tudi enotnost njihovega mnenja pričakovano velika in razumljiva - standardna

² Podrobnejši rezultati: Bojan Stanonik: *Možnosti in ovire za uvajanje načel novega upravljanja javnega sektorja v ministristvu za okolje in prostor*; magistrsko delo, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 1998

³ Praktični del raziskave je obsegal zbiranje in obdelavo 209 vrnjenih vprašalnikov, pri katerem je en vprašalnik vseboval 60 trditev in 10 vprašanj (kar teoretično pomeni zbiranje in obdelavo 359 mnenj posameznika, oziroma skupno 75.031 mnenj)

⁴ 1-ne strinjam se, 2-deloma se ne strinjam, 3-deloma se strinjam, 4-strinjam se

deviacija odgovorov ($SD=0,38$) je namreč najmanjša med vsemi trditvami. Nasprotno pa je največja vrednost standardne deviacije ($SD=1,10$) in s tem raznolikost stališč anketirancev, dosežena pri trditvi: 'Operativno izvajanje storitev moramo v največji možni meri prepustiti privatnemu sektorju' in v že omenjeni trditvi: 'Način dela v državni upravi mora biti usmerjen k zagotavljanju sredstev za lastno delovanje'. Očitno anketiranci pri omenjenih trditvah nimajo enotnega mnenja, vendar velja opozoriti, da povprečna vrednost doseže negativno vrednost. Negativno povprečno stališče anketirancev do omenjenih pomembnih načel vsekakor ni razveseljujoče, vendar nam po drugi strani daje dodatno upanje velika standardna deviacija. To namreč pomeni, da moramo vložiti dodaten napor za osveščanje in informiranje ljudi, v kolikor želimo, da bomo širili krog zagovornikov podjetizacije državne uprave.

Nenazadnje naj podamo tudi nekaj najbolj odmevnih ugotovitev v zvezi z rezultati ankete glede načina dela v državni upravi, ki so predstavljene po posameznih skupinah:

USMERJANJE

večina anketirancev meni, da je način dela državne uprave potrebno kar najbolj prilagoditi podjetniškim načelom delovanja,

AVTONOMNOST

anketiranci imajo glede strogega ločevanja politične in strokovne vloge zelo enotno mnenje,

KONKURENCA

anketiranci menijo, da uvajanje konkurence v državno upravo pripomore k večji učinkovitosti dela,

POSLANSTVO

anketiranci v splošnem menijo, da mora biti delo v državni upravi natančno opredeljeno z zakoni, podzakonskimi akti in pravilniki,

REZULTATI

predvsem anketiranci, ki imajo več let delovne dobe v privatnem sektorju, menijo, da mora biti kontrola usmerjena na rezultate in ne na procese dela,

UPORABNIKI

anketiranci se zavedajo, da niso sami sebi namen in da morajo upoštevati zahteve uporabnikov,

DENAR

anketiranci menijo, da finančni uspešnosti organizacij državne uprave ni potrebno posvečati veliko pozornost,

PREVENTIVA

zelo majhen odstotek anketirancev (predvsem tistih, ki imajo bogate izkušnje v privatnem sektorju) je naklonjen uporabi intuicije pri svojem delu,

DECENTRALIZACIJA

anketiranci so v splošnem naklonjeni decentralizaciji, predvsem pri sprejemanju odločitev, za katero naj velja načelo delegiranja odgovornosti,

TRŽIŠČE

anketiranci izražajo močno strinjanje s trditvijo, da naj bo cena storitev, ki jih zagotavlja državna uprava, administrativno določena.

Velja opozoriti, da so si nekatera stališča nasprotna, in sicer predvsem tista, ki so povezana s podjetizacijo državne uprave in tista, ki zagovarjajo njeno birokratizacijo.

Zaključek

Kriza obstoječega sistema državne uprave zahteva uvajanje načel delovanja 'Novega upravljanja javnega sektorja', katerega bistvo tiči v prepričanju, da je potrebno in možno v delovanje državne uprave uvesti omejena načela in pozitivne izkušnje menedžmenta privatnega sektorja. Reformno uvajanje sodobnih menedžerskih načel delovanja, značilnih za organizacije privatnega sektorja, pa samo po sebi še ni zadostno zagotovilo za pozitivno in predvsem trajno spremembo državne uprave. Ta mora postati način življenja in mišljenja državnih uradnikov ter del stalnega procesa vseobsegajočega izboljšanja državne uprave. To gibanje imenujemo 'Ponovno odkrivanje poslanstva in funkcije državne uprave', katerega načela so: usmerjanje / upravljanje, avtonomnost, konkurenca, poslanstvo, rezultati, stranke, denar, preventiva, decentralizacija in tržišče. Omenjenih deset načel delovanja državne uprave predstavlja močno konceptualno orodje za spreminjanje načina delovanja. Tem načelom pa morajo slediti operativni napotki za njihovo uresničitev. To pa je možno le, če razumemo bistvo reformnih naporov in vzrokov za nastalo situacijo. Nemški izrek *'kapiieren nicht kopieren'* (potrebno je razumeti in ne le posnemati) najbolje opisuje potreben način dela pri uvajanju sprememb. Odgovornost za uveljavitev sprememb leži na vseh nas, posebno pa še na državnih uradnikih. Reformni procesi so navadno dolgotrajni in predvsem izredno zahtevni, kar nas vodi k ugotovitvi, da so prav zaradi tega potrebne hitre, a premišljene poteze oziroma *'pri uveljavljanju reform potrebujemo manj okroglih miz in več robatih odločitev'*.

LITERATURA

- Blaier, V. E., March G. J., Saetren, H. (1994): *Implementation and Ambiguity; Public Sector Management, Theory, Critique and Practice*, Edited by David McKevitt and Alan Lawton, Sage Publications, str. 160–171;
- Bonwitt, B. (1996): *Reforma državne uprave*, Medresorsko posvetovanje o preobrazbi slovenske javne uprave v luči približevanja Evropski skupnosti, Javna uprava, št. 3, letnik 32, Ljubljana, str. 399–405;
- Brejc, M. (1997): *Slovenska javna uprava ob koncu tisočletja*, Javna uprava, št. 4, letnik 33, Ljubljana, str. 619–638;
- Caudle, S. (1997): *Reengineering for Results-Six Critical Success Factors*, Alliance for Redesigning Government, National Academy of Public Administration;
- Flynn, N., Strehl, F. (1996): *Introduction, Public sector management in Europe*, Prentice Hall, str. 1–22;
- Hammer, M., Champy, J. (1996): *Reengineering the Corporation, A Manifesto for Business Revolution*; Nicholas Brealey Publishing;

- Lane, J.E. (1995): *The Public Sector, Concepts, Models and Approaches*, Sage Publications;
- Osborne, D., Gaebler, T. (1994): *Reinventing Government; How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publishing Company Inc.;
- Rakočević, S., Bekeš, P. (1994): *Državna uprava, vloga, položaj, organizacija, delovanje*; ČZ Uradni list Republike Slovenije;
- Rus, V. (1989): *Strateški vidiki inovativne politike, Inovativno podjetje, II.dopolnjena izdaja*, Gospodarska založba, Ljubljana, str. 41-54;
- Rus, V. (1994): *Management v neprofitnih organizacijah*; Management: Stane Možina (urednik), Bogdan Kavčič, Mitja Tavčar, Danijel Pučko, Štefan Ivanko, Bogdan Lipičnik, Jože Gričar, Leon Repovž, Andrej Vizjak, Aleš Vahčić, Veljko Rus, Rado Bohinc, Didakta, Ljubljana, str. 938-972;
- Rus, V. (1997): *Politika privatizacije družbenih dejavnosti, Neprofitni management*, letnik 1, številka 1, Ljubljana, priloga, str. 3-7;
- Schneider, T. (1997): *Reinventing the Workplace I: What*, Restructuring Associates Inc., Washington, D.C.;
- Stepp, R. J. (1997): *Reinventing the Workplace II: How to*, Restructuring Associates Inc., Washington, D.C.;
- Trpin, G. (1995): *Rast uprave – patološki pojav ali objektivna nujnost*, Javna uprava, št. 3, letnik 31, Ljubljana, str. 311-325;
- Wright, V. (1997): *The Paradoxes of Administrative Reform, Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Edited by J.M.Kickert, Edward Elgar Publishing Limited, str. 7-15;