

# Tematski slovar upravnega menedžmenta

Uredila Irena Bačlija



Univerza v Ljubljani  
Fakulteta za družbene vede

## Tematski slovar upravnega menedžmenta

Uredila Irena Bačlija

**Avtorji gesel:** Danijela Alandžak, Judita Bavec, Nina Borkovič, Tadeja Dejak, Sara Draškovič, Gregor Glavač, Ivana Grgič, Vanja Gruden, Monika Jošt, Domen Kos, Tjaša Kovač, Tanja Kračun, Katarina Mataln, Eva Omerza, Tjaša Plut, Mateja Samida, Andrej Šinko, Tina Štangelj, Jernej Štromajer, Maruša Tušek, Maša Verčkovnik, Ines Veselič

Založnik:

Fakulteta za družbene vede

Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, SI - Slovenija

<http://www.fdv.uni-lj.si/zalozba>

Ljubljana, 2013

© Fakulteta za družbene vede 2013

Vse pravice pridržane. Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, predelava ali druga uporaba tega dela ali njegovih delov v kakršnemkoli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranjevanjem v elektronski obliki.

Elektronska verzija knjige dostopna na:

<http://knjigarna.fdv.si>

---

CIP - Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

005:35(038)(0.034.2)

TEMATSKI slovar upravnega menedžmenta [Elektronski vir] / [avtorji gesel Danijela Alandžak ... et al.] ; uredila Irena Bačlija. - El. knjiga. - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2013

ISBN 978-961-235-643-9 (pdf)

1. Alandžak, Danijela 2. Bačlija, Irena, 1979-

268499456ALANDŽAK, Danijela Tematski slovar upravnega menedžmenta [Elektronski vir] / [avtorji gesel Danijela Alandžak ... et al.] ; uredila Irena Bačlija. - El. knjiga. - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2013

## Uvodna beseda

Modernizacija javne uprave je proces, ki se nikoli ne konča. Prilagajanje organizacij javne uprave zunanjim dejavnikom, kot so potrebe vedno bolj zahtevnih uporabnikov, fiskalne krize, ki zahtevajo več za manj, in globalni tokovi, ki spreminjajo upravni etos, zaznamujejo usmeritev delovanja javne uprave. Kako ustrezno odgovoriti na vse te izzive in ohraniti osrednji cilj uresničevanja javnega interesa, je *lex artis* vsake organizacije v javnem sektorju. Namen *Tematskega slovarja upravnega menedžmenta* je predstaviti pojme, tesno povezane s temi novonastalimi okoliščinami, bodisi kot vzroke ali kot rešitve organizacijskih sprememb. Avtorji gesel smo poskusili podati čim širšo sliko trenutnega (pa tudi polpreteklega) dogajanja v sferi javne uprave, pri čemer smo vsako geslo še posebej povezali z njegovo rabo v kontekstu upravnega menedžmenta. Ugotavljamo, da se termin upravni menedžment lahko uporablja kot struktura ali kot proces, pogosto pa njegov smisel ostaja zamegljen. Skozi prizmo sorodnih pojmov si torej lažje predstavljamo, kaj upravni menedžment je, kako ga analizirati in uporabljati.

Irena Bačlija

## Gesla

**Decentralizacija** je prenos pristojnosti, virov, moči odločanja in izvajanja aktivnosti na nižje organizacijske ravni odločanja. O decentralizaciji govorimo, kadar višja raven oblasti prenese pristojnost odločanja in izvajanja na nižje ravni oblasti (na lokalne skupnosti). Lokalne oblasti so v primeru politične decentralizacije avtonomne glede na centralne oblasti in imajo z zakonom jasno definirane pristojnosti. Namen decentralizacije je prenos izvajanja javnih storitev po načelu subsidiarnosti na najnižjo možno lokalno raven, ki je še sposobna zagotavljati kakovostne javne storitve. Takšna organiziranost omogoča učinkovitejše delovanje javne uprave in približanje storitev uporabnikom. Decentralizacija omogoča tudi fleksibilnost lokalnih oblasti, ki se v procesu lokalnega odločanja lahko prilagajajo trenutnim spremembam v okolju. S tem se zviša stopnja demokratičnosti, saj se o ključnih odločitvah glede vseh procesov odločajo tisti, ki so v proces najbolj vpleteni, hkrati pa se lažje upoštevajo interesi lokalnih skupnosti. Vsekakor pa avtonomija teh procesov oziroma postopkov omogoča večjo prilagodljivost, uspešnost in učinkovitost programov. Decentralizacija se pogosto postavlja kot nujen predpogoj učinkovitejšega upravnega menedžmenta. Prenos tako izvršilnih kot odločevalskih pristojnosti z višjih ravni oblasti na nižje ravni se opravi z namenom zmanjševanja stroškov, pa tudi zaradi zagotavljanja bolj prožnega in odzivnega procesa odločanja. Vsekakor pa morajo biti na teh nižjih ravneh zagotovljeni pogoji uspešnega upravljanja prenesenih funkcij: vse od znanj, kompetenc do virov financiranja. Pri decentralizaciji je z avtonomijo dela omogočen dejanski razvoj upravnega menedžmenta in upravnih menedžerjev. Upravni menedžerji kot strokovnjaki s tem pridobijo pristojnosti odločanja o kadrih, proračunu ter vseh ostalih procesih in nalogah, ki jih upravljajo v lokalnem javnem sektorju, za kar prevzamejo tudi vso odgovornost. Njihove odločitve, pa tudi odločitve drugih javnih uslužbencev, ki so vpeti v procese odločanja, so zaradi prenesenih pristojnosti in avtonomije (v primeru politične decentralizacije) oziroma prenesenih pristojnosti hitrejše, racionalnejše in bolj prilagodljive glede na lokalno okolje, s čimer se zagotavlja učinkovito, kakovostno in uspešno javno upravo.

**Dihotomija** označuje odnos med javno upravo in politiko oziroma mejo/ločitve med (profesionalnimi) javnimi uslužbenci in njihovimi formalnimi (izvojenimi ali imenovanimi) političnimi predstojniki oz. funkcionarji. Gre za razmerje med politiko, ki odloča, in med javno upravo, ki sprejete odločitve izvaja. V praksi sodobnih demokratičnih sistemov je razmerje med politiko in javno upravo veliko bolj fluidno, tako da termin dihotomija za opisovanje odnosa med politiko in javno upravo ni več ustrezen. Meja med obema poloma je vedno težje določljiva oziroma je celo presežena, saj upravni del močno posega v sfero političnega in obratno. Klasične birokrate, ki so apolitični in so zapri-seženi strogi delitvi med politiko in upravo, so zamenjali politični birokrati. Politiki (npr. ministri) delajo v upravi, prav tako javni uslužbenci delajo v politiki (npr. kot strokovnjaki za pripravo zakonskih osnutkov). Danes javni uslužbenci niso odgovorni le za izvajanje javnih politik, temveč so tudi aktivno vključeni v proces njihovega oblikovanja. Povezanost med obema stranema je neizogibna, kljub temu pa med njima obstaja razmerje moči. Javni uslužbenci imajo strokovno znanje, izkušnje in monopol nad informacijami, pri političnih funkcionarjih pa se kot najpomembnejši vir moči izpostavljata legitimnost kot formalno pooblastilo za vladanje in možnost razpolaganja s finančnimi sredstvi. Kot najbolj problematična v dihotomiji uprava – politika se izpostavlja vodilna vloga političnih funkcionarjev, ki so na čelu upravnega aparata (takšen je npr. položaj ministrov). Za sodobno upravo oziroma upravni menedžment je značilno, da menedžerji nosijo odgovornost za doseganje ciljev v upravni organizaciji. Za razliko od javnega uslužbenca, ki zgolj izvaja sprejete javne politike, je javni menedžer usmerjen k rezultatom in k prevzemanju odgovornosti za svoje odločitve. Javni menedžerji v tem primeru niso zadolženi samo za izvrševanje zadolžitve, ki jim jih naložijo politični akterji, po drugi strani pa tudi niso odgovorni državljanom (kot drugi politični funkcionarji, npr. politiki). Za uresničevanje in doseganje ciljev organizacije mora menedžer na takem mestu znati komunicirati ter vzpostavljati odnose s politiko, uslužbenci javnega sektorja in širšo javnostjo.

**Disagregacija javnih organizacij** je premik k ločenemu upravljanju posameznih enot za vsak »produkt« javnega sektorja, kjer je vsaka enota opredeljena kot ločen stroškovni center z lastno organizacijsko identiteto, pri tem pa obstaja tudi večja delegiranost odločanja o resursih. Kot eno od ključnih priporočil novega javnega menedžmenta (NJM) disagregacija javnih organizacij zajema zamenjavo ali substitucijo velikih mnogofunkcijskih organizacij z več organizacijami, ki so osredotočene na ozko skupino nalog ali ciljev. Disagregacija zajema tudi, vendar ne primarno, izročitev izvajanja javnih nalog tako zasebnemu kot nepridobitnemu sektorju. Osnovna filozofija tega procesa izhaja iz dejstva, da

naj bi namerna fragmentacija in distribucija nalog prinesli večjo transparentnost nadzora in jasnost omejitev ter do določene mere tudi večjo konkurenčnost in tekmovanje med novimi organizacijami. Vzporedne spremembe disagregacije so tudi za posamezno organizacijo lastni in individualni poslovni načrti, poročila in strategije, kar prinaša večjo menedžersko avtonomijo. Glede na to, da je javno upravljanje velikokrat kritizirano kot birokratska oblika delovanja, gre pri disagregaciji za pomemben premik k NJM-ju. V tem oziru gre za cilj večje učinkovitosti in odgovornosti javnega sektorja. Učinkovito delovanje je posledica aktivnosti manjših enot, ki si veliko lažje zastavijo jasne cilje in opredelijo strategije, na podlagi katerih lahko dosežajo rezultate hitreje in bolj neposredno. Z disagregacijo povezan dejavnik je tudi večja odgovornost oziroma transparentnost, saj naj bi »skritega« uradnika zamenjal viden in izpostavljen menedžer, ki je neposredno odgovoren uporabnikom in tudi javnosti. Kljub temu pa nekateri opozarjajo, da večja fragmentacija prinese tudi neželene učinke, kot so na primer zmanjšan obseg strateškega in strokovnega razvoja ter zmanjšan institucionalni spomin. Z vidika upravljanja pa gre za razliko od decentralizacije predvsem za model funkcionalne diferenciacije, kjer je najpomembnejše projektno delovanje, saj so pravila lahko fluidnejša ter neposredno podrejena ciljem organizacije in učinkovitosti. Naloge se tako izvajajo hitreje in bolj odgovorno. V primerjavi z birokratskimi organizacijami v teh primerih ne gre za subsidiarno upravljanje ožjih enot, ampak za funkcionalno ločene in avtonomne ter obenem horizontalno enakovredne organizacije.

**Ekonokrat** je pojem, ki vsebinsko združuje pojma »ekonomičnost« in »birokrat«. Z združitvijo obeh dobimo nov pojem ekonokrat, ki v najosnovnejši definiciji pomeni birokrata, ki stremi k ekonomičnosti in učinkovitosti delovanja v javnem sektorju. Ekonokrat izhaja iz »nove generacije« visokih javnih uslužbencev (birokratov), ki so skladno z načeli novega javnega menedžmenta ponotranjili idejo ekonomskega racionalizma v javnem sektorju in v skladu z njo tudi delujejo. Visoki javni uslužbenci, ki so definirani kot ekonokrati, naj bi sledili načelom varčnosti, rentabilnosti, smotrnosti in predvsem gospodarnosti, seveda v okviru omejitev javnega sektorja. Pojem ekonokrat je v okviru upravnega menedžmenta relevanten predvsem z vidika učinkovitosti in ekonomičnosti, katerih pomanjkanje se velikokrat očita delovanju javnega sektorja. Prednost ekonokratov je v tem, da organizacije v javnem sektorju izjemno dobro vodijo v kriznih časih, ko sta najpomembnejši komponenti delovanja prav učinkovitost in ekonomičnost. Slabost vodenja ekonokratov pa je, da prevelika osredotočenost zgolj na ekonomsko komponento pomeni manjšo osredotočenost na vse druge komponente (zadovoljevanje javnih potreb in interesov), ki predstavljajo jedro organizacij v javnem sektorju. Ekonokrati imajo poleg vsega naštetega

tudi vpliv na upravni menedžment, saj so njihov način dela in prakse še posebej v kriznih časih zelo uporabni.

**Enotna kontaktna točka** (*angl. one-stop-shop*) je internetni portal javne uprave za opravljanje elektronskih storitev, ki jih javna uprava ponuja uporabniku – pravnim in fizičnim osebam. Koncept enotne kontaktne točke izhaja iz strategij glede modernizacije javne uprave in uveljavljanja e-uprave. Gre za orodje e-uprave, ki omogoča elektronsko poslovanje med javno upravo in uporabnikom 24 ur na dan, vsak dan. Za izvedbo takšnega poslovanja je potrebna ustrezna informacijsko-komunikacijska tehnologija, ki mora biti uporabljena tako na nacionalni kot na lokalni ravni. Na podlagi integralne informacijsko-komunikacijske infrastrukture so storitve med seboj horizontalno povezane v vseh upravnih organih in uporabniku nudijo informiranje o postopkih in predpisih, kot tudi opravljanje upravnih formalnosti na medmrežju. Enotna kontaktna točka za uspešno in učinkovito poslovanje zahteva uskladitev in povezanost več različnih registrov in uradnih evidenc različnih upravnih organov. Da lahko to dosežemo, je najprej potrebna modernizacija javne uprave in sistema poslovanja, nato pa vzpostavitev primerne infrastrukture. Spletni portal enotne kontaktne točke mora zagotoviti sodobne in enostavne mehanizme iskanja, pregledne in ažurne zbirke podatkov, pregledne zbirke predpisov in zakonodaje ter pomoč ob nejasnostih. Storitve lahko uporabniku omogoči, da preko spleta opravi registracijo avtomobila, spremeni lokacijo stalnega prebivališča ali celo ustanovi manjše podjetje. Pri elektronskem poslovanju uporabnika z javno upravo so še posebej pomembna področja zagotavljanja zasebnosti, varstva osebnih podatkov in nadzora nad izvedbo storitve. Enotna kontaktna točka izvršuje najpomembnejša načela novega javnega menedžmenta – usmerjenost k uporabniku, usmerjanje namesto izvajanja in konkurenčnost. Gre za nov način upravljanja javne uprave preko spleta, ki kaže, da javna uprava postaja vse bolj podjetna, saj velja, da koncept enotne kontaktne točke sledi modernizaciji družbe.

**Etika** terminološko izvira iz grške besede *ethos* in pomeni nprav, značaj in način življenja. Razumemo jo lahko kot filozofsko disciplino, ki se ukvarja z moralnim vrednotenjem, izvorom morale ter naukom o dobrem in zlem. Ravnanje v skladu z upoštevanjem etike imenujemo etično ravnanje. Da je določeno ravnanje označeno kot etično, mora spoštovati določene vrednote – od splošnih, pri katerih se pričakuje objektivno in nepristransko delovanje, do bolj kompleksnih, ki so lahko določene s strani posamične organizacije ali pa veljajo za širše področje (npr. celotno javno upravo). Področje etike se lahko deli na *zunanje okolje* – razmerja z uporabniki in družbena odgovornost,

kot tudi *notranje okolje*, ki zadeva predvsem razmerja in delovanje znotraj organizacije, vendar se največkrat uporablja kot celota. V menedžmentu se etika in etičnost nanašata predvsem na upoštevanje vrednot organizacije in širše družbe. Naloga etike v menedžmentu je preučevanje morale, moralnih načel, moralnega odločanja, kot tudi kriterijev in postopkov za etično odločanje menedžerjev. Pomembno je tudi, da so etične vrednote upoštevane v vrhu političnih menedžerjev, saj politični menedžer s svojim delovanjem, lastnostmi, cilji, vrednotami in zgledom vpliva na ostale zaposlene in jih usmerja, da stremijo k upoštevanju etičnih vrednot. Področje etike se lahko nanaša na različna dejanja, od kraj, konfliktov interesov, zlorabe družbenih stroškov do nematerialnih dejanj, kakršno je na primer onesnaževanja okolja. Posamezne organizacije imajo etična načela normativno urejena, največkrat v obliki kodeksov.

**Evalvacija** je proces podajanja vrednostne ocene kakršnekoli odločitve oblasti, ki jo preučujemo s pomočjo poglobljenih ter metodološko in teoretsko utemeljenih postopkov. V slovenskem jeziku namesto pojma evalvacija večkrat uporabljamo pojem vrednotenje. S pomočjo evalvacije lahko ugotovimo, ali javna politika dosega zelene in zastavljene cilje. Klasična kriterija evalvacijskega raziskovanja sta uspešnost, kjer se meri dosežena stopnja zastavljenih ciljev, in učinkovitost, kjer se meri dosežene učinke glede na vložke. Za uspešno evalvacijo potrebujemo podatke, ki jih pridobimo s pomočjo spremljanja oziroma z monitoringom. V procesu evalvacije gre za zbiranje, analizo in interpretacijo informacij preučevane javne politike. Uspešnosti ali učinkovitosti v javni upravi ne moremo meriti le s pomočjo ekonomskih kriterijev, tako kot v zasebnem sektorju, temveč lahko le primerjamo izide delovanja z vnaprej zastavljenimi cilji, saj so cilji v javni upravi vezani na zagotavljanje (tudi) netržnih storitev. Poznamo več vrsti vrednotenja. Pri časovni vrsti evalvacijo delimo na predhodno in naknadno. Namen predhodne, *ex ante* evalvacije je preučevanje potencialnih posledic javne politike, ki še ni formalno vzpostavljena. RIA (*Regulatory Impact Assessment*) oziroma analiza učinkov predpisov je orodje, uporabno za ocenjevanje vplivov predpisov ter preučevanje stroškov, koristi in učinkov nove javne politike. Namen naknadne, *ex post* evalvacije pa je vrednotenje že vzpostavljene javne politike. Vrednotenje pa delimo tudi glede na izvajalsko vrsto: pri notranjem vrednotenju izvaja evalvacijo oseba, ki je zaposlena v organizaciji, ki jo vrednoti; pri zunanjem vrednotenju evalvatorji ne prihajajo iz organizacije, ki jo ali delo katere vrednotijo. Evalvacija je v upravnem menedžmentu uporabna, saj pripomore k bolj optimizirani javni upravi, organizaciji pa da povratno informacijo glede izvajanja javne politike. Namen vrednotenja je ugotoviti, ali nekaj deluje tako, kot naj bi, in pridobiti



odgovor na vprašanje, kako učinkovito nekaj deluje, kakšne koristi ima to za družbo, kakšni so učinki tega (pozitivni ali negativni, trenutni ali dolgoročni).

**Globalizacija javne uprave** je kompleksen proces; podobno kot globalizacija na splošno (ki razširja družbene odnose na globalno raven, v smeri vedno večjega povezovanja in razvoja) zajema javne uprave po svetu in njihove postopke, da si postajajo vedno bolj podobni. Globalizacija pritiska na javno upravo v smeri vse večje globalne povezanosti in soodvisnosti, kar od javne uprave zahteva, da je usmerjena navzven, k oblikovanju partnerstev in večstranskih sodelovanj. Mednarodne institucije skušajo med drugim v javno upravo uvesti stabilnost finančnih sredstev in javno odgovornost. Pritiski so tudi na izpolnjevanje standardov kakovosti v javni upravi, soočanje z izzivom profesionalizacije uprave, spodbujanje razširjanja informacij in izmenjave mnenj, v okviru razvijajoče se globalne informacijske družbe posledično tudi na uporabo interneta in e-storitev. Primer globalizacije javne uprave je viden v izvajanju e-uprave in e-participacije. Globalizacija javne uprave zahteva širjenje znanja uslužbencev za razumevanje kulture in trga ter znanje tujih jezikov. Te potrebujejo za vzpostavljanje sodelovanja preko lastnih meja. Do vplivov globalizacije v javni upravi pride, ko organizacije javne uprave in njeni zaposleni pričnejo uresničevati cilje in interese globalizirane javne uprave ter s tem presežejo ustaljene postopke. Posledica globalizacije javne uprave je težje ločevanje med mednarodno in domačo upravo ter uvedba reform v javni upravi po svetu. Globalizacija prav tako vodi v institucionalni izomorfizem organizacij v javni upravi. Upravni menedžerji imajo v okviru globalne javne uprave vedno več nalog, posledično pa potrebujejo vedno več znanja. Njihovo koordiniranje mora biti vse bolj učinkovito, sprejemati in uvajati morajo kakovostne standarde in cilje. Prednost globalizacije javne uprave je vidna v hitrejšem razvoju in napredovanju javne uprave, prav tako tudi v njeni odprtosti. Kritiki menijo, da je pri globalizaciji javne uprave težko natančno določiti njene vplive, prav tako njen nastanek.

**Inovacija** je nova ideja/zamisel, ki jo organizacija uporabi ali uvede in ki hkrati lahko prispeva k izboljšanju javnih storitev. Pojem inovacija izhaja iz latinske besede *innovare* in pomeni narediti nekaj novega. Pogosto ga povezujemo s pojmom sprememba in izboljšava, a ker med njimi obstajajo vsebinske razlike, jih ne smemo enačiti. V določenem kontekstu se povezujejo, saj je inovacija specifična oblika spremembe, ki je lahko inkrementalna (manjša) ali radikalna (korenita). Prav tako inovacijo povezujemo s pojmom inovativnost, ki je proces pretvarjanja inovativnih idej v praktično uporabo. Beseda inovacija ima v javnem in zasebnem sektorju različen pomen. V javnem sektorju jo opredeljujemo kot uvajanje novih storitev, novih organizacijskih oblik, novih postopkov

in načinov menedžiranja, ki na določenem področju še niso bili uporabljeni. Beseda inovacija je v javnem sektorju upravičena, kadar govorimo o povečanju kakovosti in učinkovitosti javnih storitev, saj so te odvisne od uspešnih inovacij. Je rezultat interakcije med posamezniki, organizacijami ali institucijami, ki se poskušajo z lastnimi idejami razvijati v drugo, novo smer. Poznamo več tipov inovacij: storitvene – novi oziroma boljši načini zagotavljanja javnih storitev; procesne – novi načini pri organiziranju in zagotavljanju javnih storitev; systemske – vzpostavitev novih oblik sodelovanja znotraj organizacije; strateške – novi cilji ali nameni organizacije; upravljske – nove oblike sodelovanja državljanov. Zaradi inovacij se spreminjajo paradigme upravljanja in menedžiranja. Poznamo tri pristope/paradigme k inovacijam v javnem sektorju: tradicionalna javna uprava, novi javni menedžment in omrežno upravljanje, saj se z inovacijami spreminjajo ideološke predstave o upravljanju in menedžmentu. Ti koncepti upravljanja in menedžmenta vplivajo na vloge javnopolitičnih odločevalcev, upravnih menedžerjev in uporabnikov javnih storitev, zato se skozi leta njihove vloge spreminjajo zaradi novih inovacij na področju upravnega menedžmenta. Inovacije so v organizaciji lahko sprožene zaradi političnih/ministrskih pritiskov (t. i. *top-down* inovacije) ali imajo izvor znotraj organizacije – so ideje javnih uslužbencev (t. i. *bottom-up* inovacije); slednje so v javnem sektorju pogostejše. Odpor do inovacij v procesu odločanja in v procesu uvajanja med upravnimi menedžerji kakor tudi med zaposlenimi v organizaciji ni nič nenavadnega. Eden izmed vzrokov za odpor je na primer število in obseg inovacij, saj so te v javnem sektorju pogoste, upravni menedžerji pa postajajo »utrujeni«. Prav tako inovacije pogosto naletijo na ovire: te v javnem sektorju predstavljajo subjektivni, kot tudi objektivni dejavniki (pomanjkanje informacij, komunikacije in koordinacije, pomanjkanje finančnih sredstev, nezadostno število človeških virov, tehnične ovire), ki zavirajo proces izboljševanja javnih storitev.

**Javni interes** je oznaka za splošno družbeno korist, ki je javno prepoznana in z zakoni zaščiten. Z zakoni varovane dobrine, ki zagotavljajo javno korist ali javni interes skupnosti, so javni red, javna varnost, varovanje življenja, zdravja in premoženja ljudi. Izraza javni interes in javna korist se uporabljata tudi kot sinonima. Javni interes je torej interes celotne skupnosti, ne pomeni le skupka posameznih interesov ali interakcije skupnih interesov, ampak je utemeljen na državljanih, z namenom zadovoljevanja potreb širše skupnosti. Javni interes pomeni preseganje individualnih interesov, ki so običajno gospodarsko in politično motivirani. Pri tem ne gre za odtujitev posameznika od individualnih interesov, kajti obstaja navezna točka med interesi posameznika in njegovimi interesi kot člana družbe. Posamezniki lahko delujejo v svojem interesu, dokler ne posegajo v pravice drugih oziroma na kolektivno raven javnega interesa. Javni

interes lahko razumemo tudi kot etični standard za politično delovanje. Politični odločevalci so potrjeni, da izvajajo politično oblast, katere cilj je uresničevanje javnega interesa. V razpravah o javnih politikah pa zaradi obstoja deljenih ideoloških vrednot poteka politično oblikovanje javnega interesa. Pri tem je potrebno doseči konsenz. Nekateri avtorji trdijo, da javni interes ne obstaja, ker ga ni mogoče meriti ali neposredno opazovati. Kritiki javnega interesa trdijo, da naj bi bil ta le procesno oblikovan koncept, ki omogoča razvoj upravnih in političnih pravic za državljane, oziroma skupek individualnih in skupnih interesov. Javni interes služi kot vodilo za delovanje upravnega menedžmenta. Naloge upravnih menedžerjev, ki se nanašajo na uresničevanje javnega interesa, so med drugim: oblikovanje ciljev, priprava javnih politik, skladih z javnim interesom, oblikovanje forumov za javni dialog itd. Glavno vlogo pri uresničevanju javnega interesa nosi politična oblast, ki je objektivno odgovorna državljanom, javni interes pa bi moral prevladovati v političnih procesih in odločitvah. Upravni menedžerji tako za zagotavljanje javnega interesa ne nosijo prave odgovornosti.

**Kakovost v javni upravi** je večdimenzionalen koncept, ki v širšem pomenu zajema zakonito, strokovno, nepristransko, učinkovito in smotrno delovanje organizacije v javnem sektorju, v ožjem smislu pa pomeni zagotavljanje zadovoljstva strank z obvladovanjem procesov upravnega delovanja v razmerju do uporabnikov storitev. Kakovost je hkrati sredstvo in proces za zagotavljanje dolgoročnega stabilnega razvoja organizacije. K ustvarjanju in ohranjanju kakovosti pomembno prispeva vsak javni uslužbenec, ki je v neposrednem stiku z uporabniki storitev in zato najboljše seznanjen z njihovimi pričakovanji in zahtevami. Kakovost delovanja organizacije se odraža v pozitivnih rezultatih (npr. v doseženih ciljih, izpolnjenih in izraženih potrebah, zadovoljstvu uporabnikov). Storitve, ki jo nudi organizacija, je kakovostna, če opravi tisto, za kar je predvidena, in se odziva na uporabnikove potrebe. V javnem sektorju je v okviru kakovosti najpomembnejša usmeritev k uporabniku; uporabniki storitev zaznavajo kakovost v dimenzijah, kot so zanesljivost, odzivnost, usposobljenost, dostopnost, varnost, kredibilnost, razumevanje uporabnika. Ob tem je potrebno določiti kazalnike kakovosti, ki obsegajo operacionalizacijo dimenzij kakovosti z namenom njenega merjenja. Kazalniki kakovosti so lahko objektivni (jih je mogoče neodvisno preveriti, so skladni s specifikacijami) ali subjektivni (gre za pričakovanja glede kakovosti). Za doseganje ustrezne stopnje kakovosti ter za zadovoljevanje pričakovanj, zahtev in potreb uporabnikov mora organizacija v svoj sistem vpeljati ustrezen menedžment kakovosti, kjer je v ospredju zadovoljstvo uporabnikov storitev. Praksa menedžmenta kakovosti v organizacijah javnega sektorja temelji na udejanjanju sistemov oziroma modelov zagotavljanja kakovosti (npr. standardi ISO, CAF

in model EFQM), ki predstavljajo zagotovilo, da bo organizacija dosegla določeno raven kakovosti. Organizacije javnega sektorja se pri izboljševanju kakovosti svojega delovanja in storitev opirajo na izkušnje zasebnega sektorja, pomembna pa so tudi načela menedžmenta celovite kakovosti (TQM). Vsak sistem zagotavljanja in povečevanja kakovosti, ki je stalen proces, mora izpolnjevati določene pogoje, kot so obstoj učinkovite organizacijske strukture, sistematične procesne organizacije, določitev ciljev, ustreznih pravil delovanja in sistem nadzora. Za doseglo kakovosti v okviru upravnega menedžmenta je potrebno upoštevati pričakovanja uporabnikov storitev, saj ti opredeljujejo kakovost; potrebna je podpora in aktivno vključevanje najvišjega vodstva ter stalno izboljševanje slehernega vidika dela in poslovanja, kar mora biti odgovornost vsakega zaposlenega v organizaciji.

**Konkurenčnost** je značilnost trga, kjer poteka tekmovanje med prodajalci. Bistvo konkurence je, da si želi vsak tržni udeleženec z uporabo dovoljenih sredstev zagotoviti prednost pred drugimi udeleženci. Gre za prizadevanje tržnih udeležencev za čim uspešnejše uveljavljanje na trgu, kajti nobenemu udeležencu njegov položaj na trgu ni trajno zagotovljen. Uvajanje načela konkurenčnosti skozi koncept NJM (novi javni menedžment) v javni sektor se kaže v prenosu podjetniških načel iz zasebnega sektorja. Organizacije v zasebnem sektorju so pod vplivom tržne samoregulacije primorane v nenehno inoviranje vseh faz poslovnega procesa. Negotovost, predvsem glede ravnanja drugih ponudnikov enakih storitev ali sorodnih produktov, zagotavlja najvišjo stopnjo pripravljenosti za kakovostne spremembe, ki pozitivno vplivajo na zadovoljstvo kupcev. Zasebni sektor se je osredotočil na kupce in s tem prispeval k dvigu pričakovanj javnosti glede storitev in delovanja javnega sektorja. Državljeni zato zahtevajo od javnega sektorja, da je bolj tržno naravnani; zahtevajo boljše za manj, ne da bi se ob tem krčil obseg storitev. Konkurenčnost v javnem sektorju pa se kaže z razpisi javnih natečajev, z ločitvijo financiranj od izvajalcev javnih storitev, z nadzorom nad izvajalci in s financiranjem javnih storitev, ki poteka glede na doseženo število uporabnikov, saj se tako onemogoča nenadzorovano dodeljevanje proračunskih sredstev organizacijam, ki zagotavljajo javne storitve. Z uvajanjem konkurenčnosti v javnem sektorju se želi odstraniti oziroma spremeniti monopolni položaj ponudnikov javnih storitev ter spodbuditi in razviti konkurenco, pri čemer naj bi vse to dosegli v skladu z javnim interesom. Določena načela iz zasebnega sektorja so bila v javnem sektorju soočena z omejitvami, kajti določeni mehanizmi uvajanja preveč poudarjajo vlogo trga. V javnem sektorju ni mogoče ponuditi storitev po tržnih načelih, saj njihovo konkurenčno zagotavljanje omejujejo institucionalni, politični, ekonomski in drugi dejavniki.

**Menedžerializem** (angl. *managerialism*) je ideologija, na kateri temelji napredna industrijska družba. Gre za prenos miselnosti iz ekonomske, gospodarsko-podjetniške sfere v politično in družbeno sfero. Uporabljata se tudi izraza tržno usmerjena javna uprava (angl. *market-based public administration*) in podjetna vlada (angl. *entrepreneurial government*). Govori o tem, da je družba sestavljena iz skupnosti, npr. organizacij, podjetij, društev, ne pa posameznikov. Vse odločitve so zgolj posledica medsebojnega delovanja upravljalcev družbenih enot, ne pa posameznikov. Z uvajanjem menedžerializma so bila v javni sektor vključena temeljna načela ekonomije zasebnega sektorja, kot so učinkovitost, uspešnost in ekonomičnost, doseganje maksimalnega rezultata z minimalnimi vložki, znanje in uporaba različnih znanj za uspešno razrešitev problemov. Skratka, gre za koncept profesionalnega menedžmenta z doseganjem jasnih standardov in ukrepov storitev. V tem konceptu ni predvideno oziroma je izpuščeno načelo kakovosti, ki poleg učinkovitosti in uspešnosti definira dobro delovanje javnega sektorja. Skozi zgodovino se je dajalo veliko teže spodbujanju večje učinkovitosti, še posebej pri iskanju orodja za izboljšanje opravljanja javnih služb. Menedžerializem je iz zasebnega sektorja vnesel v javni sektor orodja, ki so se izkazala kot neprimerna za zagotavljanje javnega dobrega. Poleg tega pa se kljub pregledu učinkovitosti, postavitvi jasnih ciljev, ocenjevanju izvajanja zastavljenih ciljev ter kljub jasnemu in temeljitemu sistemu postavitve stroškov po programu FMI (*Financial Management Initiative*) v sklopu menedžerializma ni doseglo cilja – zmanjšanja javne porabe.

**Menedžerski program** je načrt za uspešno in učinkovito delovanje posamezne organizacije, ki vključuje določitev splošne strategije ter postavitev oziroma določitev organizacijskih ciljev, ki jih določi organizacija in njeni posamezni deli. Za uspešno doseglo ciljev je potrebno oblikovati načrt, ki vodi do zastavljenih ciljev. Menedžerski program je eden izmed glavnih in pomembnejših programov organizacije, saj omogoča nadaljnje delovanje in usklajevanje dela v organizaciji z namenom, da bi ta učinkovito in uspešno dosegala zastavljene cilje programa. Gre torej za ključen sestavni del na področju upravnega menedžmenta, saj predstavlja prvi korak na začetku delovanja posamezne organizacije. Brez takšnega programa organizacija ne more delovati v skladu s svojim poslanstvom. Gre za dolgoročen načrt delovanja organizacije in postavitev njenih ciljev, ki jim je potrebno skozi določeno časovno obdobje slediti ter delovati v skladu z njihovim uresničevanjem. Menedžerski program vsebuje tudi identifikacijo poslanstva organizacije, kar je prvi korak pri določanju ciljev organizacije, saj je pomembno, da se najprej natančno določi, zakaj je bila organizacija ustanovljena. Menedžerji uporabljajo program kot pomoč pri organiziranju dela in pri menedžiranju organizacije. Predvsem je pomembno, da menedžer kot

glavni organizator dela dobro pozna menedžerski program in njegovo vsebino ter da zaposlene in njihovo delo organizira tako, da ga ti kar najbolje opravljajo ter tako sledijo zastavljenim ciljem organizacije in jih uresničujejo. Menedžerski program mora biti na voljo vsem zaposlenim v organizaciji.

### **Model oblikovanja uradov** (angl. *bureau-shaping*)

je model racionalne izbire v okviru teorije birokracije kot odgovor na model maksimizacije proračuna. Gre za predpostavko, da upravni menedžerji ne želijo le povečevati proračuna svoje organizacije, ampak želijo tudi oblikovati oziroma prilagajati organizacijo temu, da poveča lastne koristi v okviru svojega dela. Najvišji upravni menedžerji se tako izogibajo neposredni aktivni vlogi; raje imajo nadzorniški položaj, ki ponuja več racionalnega osebnega zadovoljstva in obenem ne terja rutinskega dela. Ta model se velikokrat povezuje s pojavom generacije ekonokratov v javni upravi. Kritiki pri tem modelu izpostavljajo določeno stopnjo odtujenosti najvišjih upravnih menedžerjev od dejanskega izvajanja javnih nalog, pri čemer so ti tudi veliko bolj dovzetni za krčenje sredstev, namenjenih za javne naloge. Zanje je tako veliko pomembnejše, da organizacija ohrani svoj status in normativno moč. Pri tem modelu gre tudi za racionalni interes najvišjih uradnikov, da raje delajo v majhnih in elitnih organizacijah z večinoma upravljaljskimi nalogami, ki so blizu političnim centrom moči, kot pa da vodijo organizacije s sicer večjimi proračuni, a tudi veliko več tveganji in problemi. Poglavitni interes najvišjih upravnih menedžerjev je tako povečanje njihove svetovalne oziroma analitične vloge skozi karierno napredovanje na individualni ravni in skozi spreminjanje vloge organizacije na širši ravni. Upravni menedžerji poskušajo to doseči z večjimi internimi reorganizacijami, s spremembami načina dela, s spreminjanjem odnosov z zunanjimi sodelavci in s spodbujanjem tekmovalnosti z drugimi organizacijami. Zaradi prej omenjenih razlogov pa ta model predvideva, da upravni menedžerji velikokrat zagovarjajo podelitev izvajanja nalog drugim organizacijam javnega sektorja ter obenem tudi prenos funkcij zunanjim izvajalcem in večjo privatizacijo. V tem duhu bi lahko tudi rekli, da najvišji upravni menedžerji stremijo k vse večjemu deležu izključno upravljaljskih oziroma regulatornih organizacij v javnem sektorju, ki izvajajo večinoma menedžerske in na nižjih ravneh deloma tudi analitične naloge, medtem ko se poskušajo ločiti ali oddaljiti od dejanskih in praktičnih nalog.

**Menedžment komunikacij** pomeni sistematično upravljanje komuniciranja v posamezni organizaciji in med organizacijami v posameznih primerih različnih sprememb, relevantnih za organizacijo, ter v okviru uporabe novih informacijsko-komunikacijskih tehnologij in omrežij. Ožja definicija pojem menedžment komunikacij opredeljuje kot načrtovanje, predvidevanje, spremljanje in

pregled nad kanali komuniciranja, ki so relevantni za upravljanje organizacije. Vse to vključuje poznavanje različnih okolij in metod komuniciranja, razvijanje strategij komuniciranja, oblikovanje komunikacijskih usmeritev (zunanjih in notranjih), upravljanje s tokovi informacij ter prilagajanje novim oblikam komuniciranja. Komunikacijski menedžment je pomemben dejavnik upravnega menedžmenta, saj skrbi za komuniciranje vseh relevantnih akterjev v organizaciji ter s tem omogoča nemoten potek dela in doseg ciljev v javnem sektorju. Komunikacijski menedžment v okviru upravnega menedžmenta vpliva na distribucijo informacij in tako ključno pripomore k ustrezni organizacijski klimi, ki je pomembna za uspešno delovanje javnega sektorja. V ta okvir sodijo strateško usmerjen in ciljno dosegajoč tok informacij, reševanje nastalih problemov in kriz, razumevanje različnih pogledov, zagovorništvo stališč in vpliv na organizacijsko klimo. Prednosti komunikacijskega menedžmenta so jasno vidne preko relevantnosti za upravni menedžment, izražene slabosti pa so največkrat posledica nepoznavanja konteksta ali okolja delovanja in lahko privedejo do komunikacijskih šumov, negativnega sprejemanja sprememb, negativnega vpliva na organizacijsko klimo ter nenazadnje do vpliva na potek dela in doseg ciljev v javnem sektorju.

**Menedžiranje** je delo oziroma naloga menedžerjev in pomeni obvladovanje organizacije z načrtovanjem, organiziranjem, vodenjem in nadziranjem. Vsaka izmed teh štirih funkcij temelji na odločanju, ki obsega različne naborne možnih odločitev, analiziranje primernosti teh možnih odločitev glede na notranje in zunanje okoliščine organizacije ter njihovo razvrščanje po primernosti glede na merila in standarde uspešnosti. Temu sledi izbor in realizacija ene izmed odločitev. Menedžiranje kot temeljna dejavnost menedžerjev zajema opredeljevanje razmerij med dejavniki, povezanimi z možnimi odločitvami, ter ocenjevanje teh odločitev glede skladnosti s cilji in interesi posameznikov v organizaciji in organizacije same, saj je usmerjeno k rezultatom ter k prevzemanju odgovornosti menedžerja za lastne odločitve. Pri menedžiranju menedžerji uporabljajo množico spretnosti, znanj in izkušenj ter različne vire (človeške, materialne, finančne), da bi uresničevali funkcije organizacije in hkrati dosegli njene cilje. Menedžiranje zajema naslednje spretnosti: 1. tehnična spretnost, ki zajema razumevanje in izurjenost menedžerja v izvajanju specifičnih nalog ter vključuje obvladovanje metod in tehnik, ki so za to izvajanje potrebne; 2. spretnost ravnanja s človeškimi viri, ki od menedžerja zahteva sposobnost delati z ljudmi in delati učinkovito kot del skupine – menedžer mora sodelovati z drugimi člani organizacije tako, da je sposoben motivirati, komunicirati in razreševati konflikte med člani; in 3. konceptualna spretnost – menedžer mora gledati na organizacijo kot na celoto, videti odnose med njenimi deli in

imeti sposobnost načrtovanja. Menedžiranje zajema še druge spretnosti, kot so: diagnostične spretnosti, ki se navezujejo na spretnost hitrega prepoznavanja problema in izvedbo ustreznega ukrepa; komunikacijske spretnosti, kajti menedžer mora biti sposoben posredovati ter prav tako sprejemati informacije, misli, občutke in osebna mnenja. Menedžerjevo delo ali menedžiranje je kompleksno in večdimenzionalno ter zahteva širok nabor znanj in sposobnosti. Pogosto se zamenjuje s pojmi vladovanje, vladanje ali celo upravljanje. Te pojme moramo vsebinsko razločevati, vendar jih lahko hkrati v določenem kontekstu tudi povezujemo, saj se dopolnjujejo. Menedžiranje se od navedenih pojmov razlikuje v tem, da gre za iskanje načina za najboljšo izrabo virov za doseganje ciljev organizacije.

**Merit sistem** ali sistem zaslug je sistem izbire kandidata za zaposlitev v javni upravi na podlagi izobrazbe, sposobnosti, izkušenj in pretekle delovne uspešnosti, s čimer se zagotavlja zaposlovanje strokovno najboljših in najustrežnejše usposobljenih javnih uslužbencev brez vpliva politične oblasti. Ideja zaposlovanja strokovno usposobljenih javnih uslužbencev se je prvič pojavila leta 1883 v ZDA s t. i. Pendletonovo listino z namenom, da bi odstranili uveljavljeni *spoil* sistem, za katerega je značilen politični vpliv pri zaposlovanju javnih uslužbencev, in da bi zagotovili strokovno usposobljen kader. To je omogočilo manjšo odvisnost uprave od politike in nemoteno delovanje kljub političnim spremembam. *Merit* sistem je nasprotje *spoil* sistemu in ima naslednje lastnosti: trajna zaposlitev, zaposlovanje na podlagi strokovnosti, neodvisnost, samostojno uradništvo in ločenost od politike. Značilen je za Veliko Britanijo in tudi skandinavske države. Pri tovrstnem sistemu lahko govorimo tudi o upravi s tradicijo, kjer zaposleni kažejo svojo lojalnost do institucije in indifereentnost do politike. Med drugim lahko ta sistem povzroči blokado v smislu, da uprava ne želi sodelovati s politično oblastjo. Depolitizacija *merit* sistema preko mehanizmov zagotavlja objektivnost in nearbitrarnost. Ti mehanizmi so javni ali interni natečaj ter neodvisna telesa, ki presojujejo strokovnost, kakovost in ustreznost kandidatov, pri čemer so pomembna enaka pravila za vse. Pojem *merit* sistem lahko povežemo tudi s pojmom upravnega menedžmenta, saj visoki uradniki pridobijo zaposlitev na podlagi svojih relevantnih izkušenj in znanja, kar pomeni usposobljen in strokovno kakovosten kader javnega sektorja. Strokovnost in izkušnje visokih uradnikov so zrcalo strokovnega javnega sektorja, kar hkrati vpliva na uspešno in učinkovito implementacijo politik ter na vodenje človeških virov.

**Monitoring** je proces spremljanja izvajanja določene javne politike, zbiranje vseh obstoječih informacij in spremljanje napredka, ki se ga dosega pri javni



politiki. Pri monitoringu je pomembno ugotoviti, ali izvajanje določene javne politike dosega zastavljene cilje in pričakovane rezultate. Odgovarja torej na vprašanje, kako in kaj se je zgodilo med procesom izvajanja javne politike. Monitoring je proces zagotavljanja informacij, ki so koristne pri analizi javne politike za ugotavljanje, ali so vložki racionalno izkoriščeni, pri opredeljevanju problemov, ki se pojavijo pri izvajanju, pri zagotavljanju ustreznega kadra za izvajanje javne politike in pri ugotavljanju, ali je izbrani način reševanja najbolj ustrezen. Zbrane informacije o napredku so lahko odločilne za odločevalce, saj lahko ti z njihovo pomočjo javno politiko ohranijo, spremenijo ali pa jo celo ukinejo. Cilj upravnega menedžmenta je doseči zadane naloge in cilje, ki si jih postavi. Pri tem pa ključno vlogo igra monitoring, s pomočjo katerega se spremlja in zbira informacije o javni politiki. S tem upravni menedžerji dobijo vpogled v to, ali se javna politika izvaja, ali se da določene zadeve izboljšati in popraviti, in nenazadnje, ali je smiselno nadaljevati z izvajanjem javne politike. Ključnega pomena pri monitoringu pa je, da se pred njegovim izvajanjem določi merila in kazalnike, ki so v pomoč pri zbiranju informacij o napredku javne politike. Pri izboru meril in kazalnikov pa je treba upoštevati, da imata vsak cilj in naloga lastna merila in kazalnike, zato morajo biti ti z njimi konsistentni. Le na tak način dobi upravni menedžer realne informacije o izvajanju javne politike in lahko ukrepa v skladu z njimi.

**Normativnost** je pristop k javni upravi, povezan z vrednotami znotraj sistema – z moralno, etiko, legitimnostjo. Normativnost sistema je sestavni del t. i. upravne kulture, s katero opredeljujemo željene vrednote in lastnosti podsistemov, institucij in akterjev. Jasno izoblikovana normativna načela oziroma močna upravna kultura odpravljajo nejasnosti glede načinov ravnanja in področja, dovoljenega v upravnem delovanju. Normativnost temelji na predpostavki delovanja v skladu z vnaprej določenimi normami. Normativni pristop preučevanja javnih uslužbencev nas usmerja k preučitvi osebnih lastnosti, kot so: poštenost, integriteta, percepcija demokratičnosti in družbene enakosti, ki se pri posamezniku razvijajo skozi proces socializacije znotraj nekega sistema. Te lastnosti so pomembne zato, ker naj bi zagotavljale, da posameznik odraža družbo skozi svoje lastnosti, zaradi njih pa lahko profesionalno in nevtrarno pristopi k javni službi. Normativnost sistema je nekaj, kar je zakoreninjeno globoko v družbi in se spreminja na inkrementalen način. Za zagotavljanje ustreznih pogojev upravnega menedžmenta je normativna plat sistema zelo pomembna, saj predstavlja osnovni, sestavni del procesa upravljanja. Gre za vrednote, ki se odražajo v pristopu k delu in samem delovanju javne uprave – upravni menedžment mora zato normativni element sistema upoštevati in v razmerju do njega razmišljati o funkcionalnosti.

**Neoklasična teorija javne uprave** označuje skupek principov in načel, ki so se začeli razvijati po drugi svetovni vojni. Osrednja ideja teorije je, da javna uprava ne izhaja iz znanosti, ampak iz zdravega razuma. Nasprotno od klasične neoklasična upravna teorija uporablja logiko sistemske analize, racionalnega načrtovanja in vključevanja vseh vložkov, izložkov, rezultatov ter alternativ. S tem so se oblikovale analitične osnove za merjenje uspešnosti, za nadzor, za proračunski proces in obenem za racionalizacijo javnih organizacij. V tem pogledu gre pri neoklasični teoriji javne uprave za veliko podobnosti z znanstvenim menedžmentom. Vzporedno z neoklasičnim pristopom se je upravna znanost tudi vse bolj osredotočala na alternativne oblike delovanja in vodenja organizacij, pri čemer so lahko javne organizacije strukturirane tudi organsko, ne le mehanicistično. Pomemben element spremembe upravnega menedžmenta je bila tudi ideja o ločitvi dejstev in vrednot, čemur so se uprli klasični teoretiki, saj naj bi to javno upravo odrezalo od njenih temeljev: od politične filozofije in v ožjem pomenu od sledenja javnemu interesu. Ta ločitev tudi pomeni, da se mora upravljanje v javnih organizacijah izvajati na bolj analitičen in objektivni ter funkcionalno učinkovitejši način, ki sicer pomeni premik bližje modelom upravljanja zasebnega sektorja.

**Novi javni menedžment** (angl. *New Public Management*) je koncept delovanja javne uprave, ki izhaja iz predpostavke, da je javna uprava lahko učinkovitejša in uspešnejša, če prevzame nekatera načela iz zasebnega sektorja. V 70. letih 20. stoletja se je novi javni menedžment začel uveljavljati v Veliki Britaniji pod vodstvom takratne premierke Margaret Thatcher (1925–2013), nato pa se je zaradi potrebe po reorganizaciji javne uprave začel širiti v nekatere države ZDA, v Avstralijo in na Novo Zelandijo. V začetku 90. letih 20. stoletja pa je prvine novega javnega menedžmenta začela uveljavljati tudi večina držav članic OECD. Bistvo novega javnega menedžmenta je povečanje učinkovitosti javnega sektorja, decentralizacija zaradi zmanjšanja stroškov centraliziranega odločanja, povečanje odgovornosti, boljše upravljanje virov in podjetništvo. Novi javni menedžment k že klasičnim načelom javne uprave (zakonitost, pravna varnost in predvidljivost, prepoved arbitrarnosti, enakopravno obravnavanje pravnih subjektov, strokovnost in politična nevtralnost) dodaja še druga, sodobnejša načela, ki se predvsem osredotočajo na uporabnika javnih storitev. Ta načela so usmerjenost k uporabniku, usmerjanje namesto izvajanja, poslanstvo in strateški menedžment, naravnost k rezultatom, uspešnosti, učinkovitosti in kakovosti, avtonomnost in pooblašcanje, decentralizacija, konkurenčnost, preventivno in proaktivno delovanje, tržnost, ekonomičnost, upravljanje s človeškimi viri ter upravna kultura in etika. Kritike novega javnega menedžmenta se nanašajo predvsem na to, da javna uprava še vedno ni zmožna zmanjšati stroškov na enoto

javne storitve oz. dobrine in da princip novega javnega menedžmenta ne zagovarja javnega dobrega, temveč posamezne interese. Pomembna je tudi kritika internacionalizacije novega javnega menedžmenta, saj reforme niso uporabne za vse države v enaki meri. Pri tem ne smemo zanemariti zgodovinskega ozadja, politike in institucionalnih značilnosti posamezne države. Reformne ideje, ki so utemeljene v novem javnem menedžmentu, niso homogene in so kulturno različne. Pomislek glede smotrnosti uvajanja načel novega javnega menedžmenta se nanaša tudi na njegovo teoretsko in empirično osnovo. Teoretska osnova novega javnega menedžmenta in obseg, do katerega novi javni menedžment zagotavlja novo znanje, sta vprašljiva: načela iz upravljanja zasebnega sektorja niso v celoti uporabna za upravljanje javnega sektorja. Vprašljivi pa so tudi rezultati tovrstnih reform. Cilj novega javnega menedžmenta je namreč večja odzivnost oblasti na družbene potrebe, vendar pa je vprašljivo, na čigav račun se izvaja.

**Outsourcing** (zunanje izvajanje) je pojem, ki etimološko izhaja iz ameriške angleščine. Beseda outsourcing je nastala iz besed *outside*, *resource*, *using*, kar v slovenščini pomeni uporabo izvenorganizacijskih oziroma preprosto zunanjih virov. Razlog uporabe zunanjih virov izhaja iz specializacije poslovanja, ko se organizacije osredotočijo na lastno dejavnost, določene storitve pa prenesejo na zunanje virov, ki so za to specializirani. Poleg tega obstajajo še drugi razlogi, kot so nižanje stroškov, fleksibilnost storitev, pomanjkanje lastnega znanja ali kadra, prenos odgovornosti. Ob vseh naštetih prednostih je outsourcing pomemben z vidika upravnega menedžmenta, saj je njegova razširjenost v javnem sektorju vsako leto višja (sploh v času finančno-gospodarske krize), kar lahko podrobneje preučimo s primerjavo indeksa zunanjega izvajanja organizacije PricewaterhouseCoopers (*The Outsourcing Index*). Ob vseh naštetih prednostih pa outsourcing prinaša tudi pasti v primeru slabe ocenitve stroškov, izgube znanja, razširitve strateških informacij, odvisnosti od zunanjih virov ter nenazadnje tudi notranjega odpora do sprememb. Uvajanje outsourcinga se je pričelo kot posledica uvajanja načel novega javnega menedžmenta. Kasneje se je outsourcing razmahnil predvsem kot posledica finančno-gospodarske krize, ki je zahtevala nižanje stroškov in večjo fleksibilnost pri opravljanju javnih storitev.

**Odgovornost** je eden izmed temeljnih pojmov s področja etike in morale na vseh področjih človeškega udejstvovanja, tudi na ožjem področju upravne etike. Pojem lahko na omenjenem področju razumemo kot obvezo za sprejemanje sankcij ali podrejen odnos, ki od nas zahteva pojasnjevanje našega delovanja. Širše ga lahko razumemo tudi kot značilnost posameznika, ki si prizadeva za vestno opravljanje neke naloge, zadolžitve. Odgovornost je torej vezana na sposobnost oziroma zmožnost zavednega (racionalnega) delovanja in prepoznavanje

napačnega ravnanja. Odgovornost sicer izvira tudi iz svobode človekovega odločanja. Posameznik zavedno izbira med različnimi alternativami, ki so lahko: dobre ali slabe, poštene ali pokvarjene, dovoljene ali prepovedane itd. V vsaki družbi pa obstajajo norme, ki predpostavljajo želeno obnašanje (vedenje) in določajo temelje za odgovorno ravnanje. Če ravnanje ni skladno z etičnimi ali pravnimi normami, smo izpostavljeni odgovornosti, ki zahteva neko dejanje ali predpostavlja sankcijo. V povezavi z upravnim menedžmentom poznamo različne tipe odgovornosti: kazensko, o kateri govorimo, ko je bil nekdo spoznan za krivega za neko kaznivo dejanje ali prekršek; disciplinsko, ki temelji na kršitvah delovnih obveznosti; in odškodninsko, ko se subjektu naloži poravnava škode, ki je bila storjena. V povezavi z upravnim menedžmentom bi bilo smiselno omeniti tudi statusno odgovornost, ki je v posameznih segmentih nekoliko podobna politični odgovornosti. Gre za to, da vodje posameznih organov odgovarjajo tistemu, ki jih je imenoval, vendar ne po politični funkciji. Problemski segment odgovornosti se kaže predvsem v nadzoru, ki je prevečkrat pomanjkljiv. Čeprav je organizacijska struktura upravnega menedžmenta in organov, ki bdijo nad njegovim delovanjem, jasno določena, je upravni menedžment redko izpostavljen kazenski, disciplinski oziroma odškodninski odgovornosti. Večkrat se pojavi zgolj potreba po odnosu, ki zahteva pojasnjevanje (ne)delovanja.

**Ploščenje organizacijske hierarhije** je izraz, ki označuje zmanjševanje števila ravni znotraj piramidalne ali hierarhične strukture organizacije. Hierarhično oblikovana struktura, ki je tradicionalna, pomeni večnivojsko upravljanje ali organiziranje, kjer so nižje ravni podrejene višjim. To pomeni, da je vsako delovno mesto pod okriljem višje postavljenega ali nadrejenega. Pri tem so naloge vsakomur jasno delegirane od zgoraj navzdol, tisti na višjih ravneh pa imajo več odgovornosti in večjo moč odločanja. O piramidalni strukturi govorimo zaradi različnega števila posameznikov, ki so razporejeni na posamezno raven. Vertikalno gledano, jih je najmanj najvišje in največ najnižje. Do ploščenja hierarhije prihaja zaradi ugotovljenih številnih pomanjkljivosti hierarhično urejenih organizacij. Zaradi vedno večjih in vedno bolj kompleksno urejenih organizacij vrhovni menedžerji postanejo preobremenjeni ter se niso sposobni pravočasno odzivati na nove okoliščine in težave. Ena glavnih slabosti je tudi terjanje usklajevanj in privolitev za sprejemanje odločitev na več ravneh. To pomeni predvsem več stroškov (časa in denarja). Ker je moč odločanja skoncentrirana na najvišjih ravneh, zaposleni niso motivirani za maksimalen izkoristek lastnega potenciala. Podobno kot ploščenje hierarhije se je kot moderna oblika organizacije pojavila tudi horizontalna organizacijska struktura, kjer igrajo osrednjo vlogo različni timi na isti ravni, sestavljeni iz funkcijsko različnih kadrov.

**Politizacija javne uprave** se izraža v stopnjah, ki nam povedo, koliko so javni uslužbenci politično aktivni in koliko je političnega vpliva na njihovo delovanje. Stopnjo politizacije javne uprave je zelo težko izmeriti, kar pomeni, da je težko določiti vpliv politizacije na delovanje javnega sektorja. Politizacija javne uprave ima posledice tako za njen ugled kot njeno uspešnost. Pri delovanju javne uprave gre za strokovno dejavnost, ki deluje v javnem interesu. Zato so politično vplivanje in osebni politični interesi javnih uslužbencev za upravni proces lahko škodljivi. To pomembno vpliva na ugled javne uprave in nanjo izvaja dodaten pritisk tako s strani uporabnikov kot tudi politike, ki deluje kot nadzornik. Odnos javne uprave in politike se torej odvija v začaranem krogu boja med političnimi interesi ter strokovnostjo in profesionalizmom javne uprave. Rešitev problema politizacije javne uprave je težko najti, lahko pa jo poskusimo iskati na preseku njene nevtralnosti in dejstva, da je javna uprava del izvršne oblasti, ki pa je v svojem bistvu del politike. Z ozirom na nove pristope upravljanja javnih organizacij, ki jih lahko povežemo s teorijami organizacij, se javni uslužbenci znotraj politično-upravnega sistema neke države vse bolj nahajajo na mestih povratnih zank v sistemu in tako skrbijo za razvoj sistema. Javni uslužbenci, še posebej tisti na višjih položajih, imajo pomembno strokovno in politično vlogo na področju oblikovanja javnih politik. Upravni menedžment torej priznava javnim uslužbencem tudi politično vlogo. Politizacija javne uprave je zato obravnavana kot dejstvo, ki pa ga je potrebno še dodatno raziskati in znotraj spremenjenih upravnih sistemov na novo definirati.

**Prenavljanje javne uprave** (angl. *reinventing government*) velja za način upravljanja v javni upravi, katerega idejna zasnova se je začela pojavljati že v 20. letih 20. stoletja v ZDA z Mary Parker Follett (1868–1933), ki je zagovarjala tezo, da je za učinkovito javno upravo nujno potrebno aktivno sodelovanje javne uprave z državljanji. V zasebnem sektorju se je tak način upravljanja pojavil na začetku 80. let 20. stoletja, medtem ko se je teorija v javnem sektorju razširila leta 1992, ko sta Osborne in Gaebler izdala knjigo z naslovom *Prenavljanje javne uprave* (*Reinventing Government*). Ta ideja je v prakso prišla leta 1993, ko je tedanji ameriški predsednik Bill Clinton svoji administraciji predlagal prenovo javne uprave in ustanovil medagencijsko delovno skupino, t. i. *Nacionalno partnerstvo za prenavljanje javne uprave*. Jerry Mechling (1942–) poimenuje to tudi kot prenavljanje javnega sektorja in opredeljuje tri predpogoje, ki so nujni za začetek postopka prenavljanja. Primarni predpogoj je temeljna in korenita sprememba, kjer je bistveno preoblikovanje vseh korakov v procesih javne uprave, od zakonodaje do operativnosti. Kot drugo je pomemben hiter napredek v smeri radikalnih ciljev. Prenova mora biti korenita in ne postopna. In kot tretje, potrebna je zagotovitev primerne informacijsko- komunikacijske tehnologije

(IKT). Prav uporaba IKT pomaga hitro in poceni doseči radikalne cilje, ki so zajeti v postopku prenavljanja javne uprave. Prenavljanje javne uprave povezuje z novim in radikalnim poslovanjem v javnem sektorju, ki si prizadeva za izboljšanje kakovosti in storilnosti. Prenovljena javna uprava je tako učinkovita, racionalna, odzivna in fleksibilna. Javna uprava postane podjetna, saj spodbuja konkurenco pri ponudnikih storitev, državljan postane stranka, osredotoča se na vložke, ne zgolj na izide. Javna uprava tudi decentralizira pristojnosti ter se poleg zagotavljanja javnih storitev osredotoča tudi na zagotavljanje sodelovanja zasebnega in javnega sektorja pri reševanju skupnih problemov v skupnosti. Prenavljanje javne uprave se dogaja na vseh ravneh upravljanja. Še posebej je izrazito na ravni lokalnih samouprav, kjer se v okviru novega javnega menedžmenta veže na načelo decentralizacije in je bistveno za trajnostni razvoj. Pomembna je tudi racionalna uporaba IKT, ki deluje v okviru e-uprave, kar je orodje novega javnega menedžmenta. Številni avtorji kritizirajo radikalno prenavljanje javne uprave. Pravijo, da javna uprava ne more poslovati kot podjetje, saj so načini poslovanja v zasebnem sektorju za poslovanje javne uprave neprimerni. Trdijo tudi, da državljan pri podjetni javni upravi postane samo stranka in ne več aktiven udeleženec pri javnoupornih procesih. Na (ne)zmožnost radikalne prenove javne uprave oziroma lokalne samouprave vplivajo mnogi zunanji in notranji dejavniki, od finančnih do kadrovskih virov, česar avtorji te teorije ne upoštevajo.

**Reforme javnega menedžmenta** so skupek vseh pristopov za spremembo načina delovanja javnega sektorja. Zgodovinsko gledano, gre za velike premike v smeri razmišljanja o tem, kako naj bi upravne organizacije v javnem sektorju delovale, da bodo uspešnejše pri uresničevanju svojega poslanstva – delovanja za javno korist. Na reforme lahko gledamo na dva načina: 1. kot na spremembe znotraj posameznih področij, povezanih z upravljanjem, in 2. kot na celovite pristope, razvite na podlagi različnih izkušenj držav ali skupin držav, kjer so se začeli. Če reforme upravnega menedžmenta opazujemo kot reforme posameznih upravnih področij, lahko govorimo o reformi sistema javnih uslužbencev, reformi poslovanja javnoupornih organizacij, uvajanju načina delovanja za večjo usmerjenost k uporabniku, modernizacijo poslovnih procesov z uporabo informacijsko-komunikacijskih tehnologij (IKT) in še marsikaj. Če pa opisujemo reforme upravnega menedžmenta kot celovite pristope, jih moramo pogledati razvojno. Najbolj razširjen pristop poznamo pod imenom novi javni menedžment (angl. *new public management*), katerega razvoj se je začel v osemdesetih letih prejšnjega stoletja v Združenih državah Amerike, Veliki Britaniji ter na Novi Zelandiji in se širil po celem svetu. Gre za odgovor na nezadovoljstvo z weberjanskim, birokratskim načinom upravljanja z željo po zmanjšanju javne porabe in večji usmerjenosti javne uprave k uporabnikom. Zanj je značilen

prenos številnih metod upravljanja iz zasebnega v javni sektor. Drug razširjen pristop k reformiranju javnega sektorja velja za konstrukt nadnacionalnih organizacij, kot sta OECD (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj) in IMF (Mednarodni denarni sklad), imenuje pa se dobro vladovanje (angl. *good governance*). Dobro vladovanje upošteva tudi nekatere bolj mehke komponente v procesu upravljanja z osredotočanjem na tri usmeritve: učinkovitost, strateško načrtovanje z vključevanjem ter spremembe načina delovanja politike in uprave. Preučevanje obeh omenjenih pristopov, katerih načela izhajajo iz ekonomskih in tržnih načel zasebnega sektorja, pripelje do številnih kritik o neuspešnosti pristopov, kar zadeva uspešnejše zagotavljanje javnega interesa. Zato se v zadnjem času pojavlja še en koncept reforme upravnega menedžmenta, ki upošteva izkušnje obstoječih pristopov k upravljanju, imenuje pa se neoweberjanska država (angl. *Neo-Weberian State*). Gre za mešanico značilnosti weberjanskega birokratskega sistema upravljanja ter participativnega in k uporabnikom usmerjenega pristopa organiziranja delovanja v javnem sektorju.

***Spoil sistem*** ali sistem delitve plena pomeni sistem izbire kandidatov za zaposlitve v javnem sektorju glede na politične motive. Predstavlja zaposlovanje politično ustreznih javnih uslužbencev, ki so člani ali simpatizerji vladajoče politične stranke. *Spoil* sistem se je razvil v ZDA pod okriljem predsednika Andrewa Jacksona (1767–1845) v smislu, naj plen dobi zmagovalec. Kot plen so bila mišljena uradniška delovna mesta, ki so bila dodeljena ljudem kot nagrada za strankarsko zvestobo. *Spoil* sistem je nasprotje *merit* sistemu in simbolizira spremembe večinoma na najvišjih položajih javnih uslužbencev, na katere vpliva menjava politične oblasti. Posledično to prinaša številne slabosti, kar se kaže pri strokovno nekompetentnih javnih uslužbencih in pri nestabilnosti zaposlitve v javnem sektorju, to pa predstavlja negativen vpliv na motivacijo ljudi pri iskanju tovrstne zaposlitve. Nestabilnost znotraj upravnih organov onemogoča kontinuiranost upravnega dela zaradi nenehne dinamike političnih sprememb. Diskriminacija pri zaposlitvi zaradi političnega prepričanja je v praksi dopustna, zato lahko govorimo tudi o politizaciji v javnem sektorju. Politično kadrovanje zagotavlja funkcionalno kompatibilnost, saj naj bi politično nastavljeni uradniki delili vrednote, prepričanja, nazore, s katerimi bi odločevalcem nudili ustrežnejšo podporo. Prednost tovrstnega sistema je nagrada za zvestobo stranki, ki posamezniku v zameno zanjo ob prihodu na oblast ponudi delovno mesto. *Spoil* sistem lahko s pojmom upravnega menedžmenta povežemo v smislu politične kompatibilnosti visokega uradnika, ki delovno mesto pridobi na podlagi strankarske preference vladajoče stranke. Strankarska opredelitev visokega uradnika pomeni večjo povezavo javnega sektorja s politiko, saj uradnik poseduje vrednote in prepričanja stranke, medtem ko sta strokovno znanje in

izkušnje nepomembna dejavnika. Z neposrednim vmešavanjem politike v javni sektor stranka lažje dosega cilje, ki so v njenem interesu. V povezavi z upravnim menedžmentom omenjeni sistem prinaša tudi negativne značilnosti, vezane na politične spremembe, saj je delo nekontinuirano, zaposleni nimajo primerne izobrazbe in izkušenj, manjša je motivacija ljudi za iskanje tovrstne zaposlitve.

**Strategija** je izhodišče, ki vključuje vzpostavljanje ciljev in prednostnih nalog organizacije ter oblikovanje operativnih načrtov za dosego teh ciljev. Termin strategija izvira iz vojaške terminologije, nanaša pa se na dosego ciljev za zmago v vojni, za razliko od taktike, ki se nanaša na cilje za zmago v določeni bitki. Z njo določimo, kaj želimo doseči, določa usmeritev in aktivnost ter prioritete organizacije. Podlaga zanjo je analiza zunanjega in notranjega okolja, s katero opredelimo prednosti in slabosti ter priložnosti in grožnje za organizacijo. Strategija je uporabna za ustvarjanje fokusa, usklajenosti in namena za organizacijo z oblikovanjem načrtov, podvigov, vzorcev, stališč in perspektiv, ki usmerjajo strateško akcijo. Pri strateškem pristopu gre za določitev ciljev, razvoj akcijskega načrta, ki posreduje med organizacijo in okoljem, ter oblikovanje učinkovitih metod za implementacijo. Na splošno lahko odločitve v organizacijah delimo na strateške, operativne in taktične. So hierarhično razvrščene, zato odločitve na višji ravni določajo pogoje za odločitve na nižjih ravneh. Na najvišji, strateški ravni se oblikujejo dolgoročne odločitve in strategije; gre za odločanje o izvajanju ter za dodelitev virov, tu se določajo vizija, poslanstvo, politike in cilji organizacije ter njena strategija. Na operativni ravni pa gre za projektno načrtovanje, izvajanje in uporabo dodeljenih virov, naravnana je predvsem funkcionalno. Strategija vključuje dolgoročno vizijo tega, kaj želi organizacija v javnem sektorju početi, potrebna je za obvladovanje problemov, ki so se pojavili, ali pa za preprečevanje problemov, preden se pojavijo. Služi postavljanju jasnih in dolgoročnih ciljev delov javnega sektorja; skladno z njimi usmerja delovanje organizacij v javnem sektorju. Strategija vključuje dolgoročen načrt dejanj, ki so potrebna za reševanje problema in za dosego zastavljenega cilja. Strategija na tak način pripomore k identifikaciji poslanstva organizacije ter k doseganju zastavljenih ciljev in rezultatov. Zaradi preglednosti ter da bi se izognili morebitnim nejasnostim in težavam v fazi izvajanja, je smiselno oblikovati zapis oziroma strateški dokument, ki določa cilje in instrumente za dosego zastavljenih ciljev; v upravnem menedžmentu so takšni strateški dokumenti pogosti. Javni sektor se po svojih lastnostih razlikuje od zasebnega, zato je pri prenosu idej potrebna previdnost. V zasebnem sektorju je najpomembnejša racionalizacija poslovanja, pri upravnem menedžmentu pa je na prvem mestu zadovoljstvo uporabnikov ter zagotavljanje javnih dobrin in storitev.



**Transparentnost** je načelo, ki omogoča preglednost upravnih procesov širši javnosti, saj ponuja vpogled v delovanje upravnih procesov ter s tem zagotavlja večjo smotrnost in zakonitost izvajanja upravnih procesov. Transparentnost se uporablja pri delovanju državnih organov, organov lokalne samouprave, pri nosilcih javnih pooblastil, pri javnih službah in drugih z zakonom predpisanih osebah. Transparentnost zagotavlja dodatni zunanji nadzor nad zakonitostjo izvajanja upravnih procesov. Z uvajanjem transparentnosti v upravnih organih javnost hkrati tudi informiramo v zvezi s podatki javnega značaja, do katerih imajo pravico dostopati. Za uresničevanje načela transparentnosti morajo biti zagotovljeni tudi ustrezni mehanizmi za pridobivanje povratnih informacij. Transparentnost se v delovanju javnega sektorja odraža predvsem s spletnim dostopom do podatkov iz javnih evidenc, z razširjanjem informacij s strani upravnih organov, s spodbujanjem javnosti pri sprejemanju predpisov, z obveščanjem javnosti o porabi javnih sredstev, z možnostjo posameznikov, da dostopajo do določenih podatkov in jih uporabljajo. Upravni menedžment je zadolžen za zagotavljanje transparentnosti v javni upravi. Obveščati mora javnost o porabi javnih sredstev in jo spodbujati k sodelovanju pri sprejemanju predpisov.

**Trajnostna javna uprava** je uprava, ki poleg osnovnih načel, kot so učinkovitost, pravičnost in demokratičnost, zajema tudi načelo trajnosti oziroma vzdržnosti. To pomeni, da se zaradi delovanja javne uprave človeška dobrobit ne zmanjšuje, saj pojem trajnost pomeni ohranjanje ravnotežja med tremi sistemi: ekonomskim, okoljskim in družbenim. Pomembno je, da je v takšno javno upravo vključen intergeneracijski vidik trajnosti, kar pomeni, da zaradi načina življenja sedanje generacije življenjski standard prihodnje generacije ostaja na enaki ravni ali pa se še izboljša. Trajnostna javna uprava je usmerjena k zmanjševanju tveganj zaradi omejenih virov na podlagi znanja o ločitvi prostora in časa. Slednje lahko razumemo na dva načina. Prvič, trajnostna javna uprava je tista javna uprava, ki opušča tradicionalne oblike delovanja, ki imajo negativne dolgoročne posledice. V takšni javni upravi je naloga upravnega menedžerja, da sprejema načrte, ki bodo v skladu s trenutnim in unikatnim fizičnim in družbenim okoljem; kratkoročne načrte spreminja v dolgoročne načrte; sprejema administrativne načrte, ki bodo pomenili ohranjanje virov, ter uporablja indikatorje za merjenje trajnosti v javni upravi, na primer EFQM (angl. *European Foudnation for Quality Management*), CAF (angl. *Common Assessment Framework*). Drugič, trajnostno javno upravo lahko razumemo tudi drugače, in sicer v smislu vpliva, ki ga ima na oblikovanje javnih politik in na politične odločevalce. Upravni menedžer tako lahko priporoči političnim odločevalcem sprejetje trajnostne javne politike, ukrepa ali programa. Prav tako pa javna uprava nenehno spremlja potek izvajanja in učinke neke javne politike, jih vrednoti ter

političnim odločevalcem svetuje spremembe javne politike v smeri bolj trajnostne javne politike ali pa zaradi negativnih učinkov predlaga njeno terminacijo.

**Upravljanje s človeškimi viri** je proces upravljanja z zaposlenimi z namenom doseči zadani cilj. Zaposlene se namreč vedno bolj dojema kot pomemben vir delovanja javne uprave, saj ni drugih produkcijskih sredstev. Zaposlene je torej potrebno ceniti in vlagati v njihov razvoj in napredek. Cilj upravljanja s človeškimi viri je izbor in razvoj najboljših možnih ljudi za zahtevane naloge. Upravljanje s človeškimi viri vključuje izbor delavcev, ki imajo ustrezne lastnosti, kompetence in znanja za opravljanje dela. Poleg tega pa se upravljanje s človeškimi viri nanaša tudi na procese znotraj javne uprave, in sicer na ustrezno sistematizacijo dela, poslovno odličnost, načrtovanje kadrovskih potreb, premeščanje, nadomeščanje, izobraževanje, usposabljanje in skrb za prijetno organizacijsko klimo. Obstoje te sistematično določenih procesov se odraža v uspešnosti in učinkovitosti javne uprave. Funkcija upravljanja s človeškimi viri je še posebej pomembna v javni upravi, saj je tam kakovost opravljenih storitev odvisna od zaposlenih, ki so zadolženi za določeno delo. Zato ima v tem primeru upravljanje s človeškimi viri še toliko večjo vlogo. Upravni menedžerji načrtujejo potrebe po človeških virih ter pridobivajo in usposabljujejo ustrezne človeške vire, saj je od tega odvisen doseg ciljev. Če so zaposleni ustrezno in premišljeno izbrani glede na znanja in kompetence, ki jih imajo, je možnost, da bodo zadane naloge kakovostno opravljene, večja. Poleg izbora pa je naloga upravnega menedžerja tudi to, da svoje zaposlene obvešča o dogajanju v javni upravi, se pravi o možnih premeščanjih, nadomeščanjih in izobraževanjih. Upravni menedžer mora zaposlene tudi spodbujati k inovativnosti, ustvarjalnosti ter iskanju boljših in lažjih poti za doseg cilja.

**Učinkovitost** v splošnem povezujemo s smotno porabo virov (časa, kadrov in denarja) pri doseganju zastavljenih ciljev. Za merjenje učinkovitosti, torej za merjenje doseganja ciljev, je potrebno najprej opredeliti cilje. Določitev ciljev v organizacijah v javni upravi pa je v nasprotju z monolitnostjo cilja v zasebnem sektorju (dobiček) oteženo zaradi njihove heterogenosti in abstraktnosti. Za merjenje učinkovitosti delovanja organizacije poznamo več orodij. Model odličnosti EFQM (evropski model poslovne odličnosti) temelji na devetih kriterijih, od katerih se jih sedem nanaša na samo delo organizacije (zaposleni, strategija, partnerstva, viri, procesi, voditeljstvo, politika), štirje pa se nanašajo na dosežke organizacije (rezultati v zvezi z zaposlenimi, odjemalci in družbo ter ključni rezultati delovanja). Po vzoru modela EFQM je bil oblikovan model CAF (skupni ocenjevalni okvir), ki vključuje enake kriterije kot EFQM, le da ima 28 podmeril. Model CAF je bil razvit posebej za javni sektor, omogoča primerljivost

v evropskem kontekstu in ima različne možnosti uporabe (od samoocenjevanja do *benchmarkinga*). Organizacija, delovanje katere je skladno z zahtevami mednarodnega standarda, lahko pridobi certifikat kakovosti po standardu ISO (Mednarodna organizacija za standardizacijo). Ti standardi so ena izmed svetovno najbolj razširjenih zbirk standardov sistema za merjenje kakovosti menedžmenta tako v privatnem kot tudi v javnem sektorju. Standardi ISO so smernice, ki organizaciji pomagajo ustrezno postaviti in ohraniti notranji sistem kakovosti. Hkrati pripomorejo tudi k temu, da se delovni procesi dosledno izvajajo in da organizacija dosega dobre rezultate dela. Kazalniki delovanja morajo biti veljavni (uporabljene morajo biti pravilne metode izračunavanja, meriti moramo tisto, kar bi morali meriti), zanesljivi (večkratno izračunavanje mora dati podobne ali iste rezultate) in uporabni (pomagati morajo vodstvu, meriti morajo dejavnost, na katero vodstvo lahko vpliva). Cilj učinkovitega delovanja organizacije v javnem sektorju je torej doseganje zastavljenih ciljev z danimi sredstvi. Naloga upravnih menedžerjev je, da na podlagi meritev učinkovitega delovanja, ki so bile pridobljene na ravni posameznika, rezultate pretvori v oceno, ki pove, kako učinkovito deluje določena organizacija v javnem sektorju.

**Uporabniška participacija** je proces, ki uporabnikom omogoča sooblikovanje javne uprave. Pred tem se je uporabljal pristop (ki so ga nekateri poimenovali »*one size fits all*«), kjer so bile javne storitve monolitne, niso se prilagajale potrebam uporabnikov in posamezniki glede javnih storitev niso imeli možnosti izbire. Zaradi zunanjih vplivov lahko opazimo znaten odmik od tega načela. Državljeni se namreč vse bolj obnašajo kot potrošniki na trgu, kar je javno upravo prisililo k spodbujanju uporabniške participacije. Drug zelo pomemben zunanji dejavnik je pojav konkurenčnih ponudnikov javnih storitev, ki prihajajo bodisi iz zasebnega bodisi iz prostovoljnega sektorja. Uporabniška participacija tako državljanom omogoča, da se obnašajo kot potrošniki in niso več pasivni uporabniki, ampak aktivno sodelujejo pri preoblikovanju javnih storitev. Uporabniška participacija v javni upravi se zagotavlja predvsem s posvetovalnimi potrošniškimi metodami, preko shem pritožb in predlogov ali preko anket, ki merijo zadovoljstvo posameznikov z javnimi storitvami. Posamezniki v tem primeru niso sooblikovalci javnih politik in odločitev, ampak so uporabniki in potrošniki, ki ocenjujejo in podajajo povratne informacije o javnih storitvah ter tako prispevajo k oblikovanju uporabnikom bolj prijaznih javnih storitev. Upravni menedžer mora z namenom pridobivanja povratnih informacij o kakovosti javnih storitev oziroma z namenom spremljanja zadovoljstva uporabnikov omogočiti oziroma vzpostaviti orodja za pridobivanje mnenj in ocen uporabnikov teh storitev. Povratne informacije so namreč zelo koristne pri nadaljnjem oblikovanju k uporabnikom usmerjenih javnih storitev oziroma pri njihovem izpopolnjevanju.

