

INFORMATIZACIJA JE POTREBEN, TODA NE ZADOSTEN POGOJ ZA CELOVITO REFORMO JAVNE UPRAVE

Stanka Setnikar-Cankar

Povzetek

Administrativna reforma odraža stalno potrebo po spremembah tako v Evropi kot v svetu. Ideja o združitvi starih upravnih načel in novih tržnih principov z namenom, da se ustvari kvalitetnejši in racionalnejši upravni sistem, pomeni prav gotovo intelektualni izziv. Med drugim bo proces informatizacije javne uprave pomembno vplival na učinkovitost in kvaliteto delovanja. Vendar je zelo pomembno, da ne pozabimo na razlog za reformna prizadevanja, t.j. krizo javnih financ, ki istočasno zahteva standardizacijo storitev, njihov nadzor in spremembo proračunskega financiranja, upoštevajoč rezultate. Učinkovita enota javnega sektorja je politično avtonomna, visoko strokovna, upoštevajoč potrebe in interese svojih uporabnikov. Ključno za reformo delovanja enot javnega sektorja ni le ustanovitev avtonomnih organizacij, ampak tudi spodbujanje avtonomije, strokovne in finančne odgovornosti ter nadzora v vseh organizacijskih enotah javnega sektorja.

Abstract

The term administrative reform is a key concept in Europe as elsewhere symbolizing the constant need for an administrative policy of change. It is an intellectually challenging idea to mix old state principles and functional equivalents of market principles. Beside other issues, informatization of public administration is certainly a process with a deciding impact upon its efficiency and quality of performance. But it is important not to lose sight of the reason for the present reform efforts, namely of the crisis of public finances. What is needed is management by results, standardization of services, better control and a change of public financing. An effective unit of the public sector is politically autonomous, professionalized and oriented to its clients. The key to the reforms is not only creating new autonomous units, but also stimulating autonomy, responsibility, control and accountability everywhere in the public sector.



UVOD

Dr. Mirko Vintar je v svojem članku "Informatizacija kot priložnost za prenovu poslovanja državne uprave" (Uporabna informatika, 1998, št. 2, 11-19) izpostavil informacijski vidik prenove poslovanja. Pri tem se je opiral na strokovne usmeritve v najbolj razvitih državah (ZDA, Nemčija), ki poudarjajo potrebo po popolni prenovi poslovnih procesov ob uporabi najnovejših strokovnih ugotovitev in najsodobnejše tehnologije. Tudi vse reforme javne uprave, ki so se jih lotile razvite države v 70-ih in 80-ih letih, so poleg systemskega, organizacijskega in javnofinančnega področja vsebovale tudi informacijski vidik. Vsaj teoretično je podobno opredeljena tudi vsebina in struktura reforme javne uprave v Sloveniji. Javna uprava je strokovni izvršilni mehanizem, s pomočjo katerega deluje država. Obsega upravo v ministrstvih, v vseh njihovih upravnih enotah, v občinah in v

drugih lokalnih skupnostih ter v vseh neštevilnih javnih zavodih in javnih podjetjih, ki opravljajo javno službo (na področju zdravstva, socialnega varstva, šolstva, komunale, energetike, prometa in zvez itd.).

Konkretna razmere po osamosvojitvi zahtevajo v Sloveniji več bolj usposobljenih javnih uslužbencev. Zaradi izoblikovanja vseh potrebnih javnih služb, ki jih mora imeti Slovenija kot samostojna država, in zaradi približevanja Evropi je potrebno prilagoditi zakonodajno in državno politiko ter neposredno delovanje uprave. Javna uprava je jedro informacijskega mehanizma države, ki zaznava, sprejema in predeluje informacije in na njihovi podlagi pripravlja odločitve za potrebe vsega sistema. Na tej podlagi delujejo in odločajo vsi organi države - na zakonodajni, na izvršilni (vladni) in na upravni ravni (Šmidovnik J., 1998). Če javna uprava ne deluje ustrezno,

njene pomanjkljivosti nujno odsevajo v vsem sistemu.

Reforma javne uprave je proces, ki se odvija tako v državah razvitega sveta kot v manj razvitih državah v tranziciji. Stara, predvsem regulativna funkcija države se umika novi vlogi, kjer država skupaj z vsemi drugimi družbenimi podsistemi kot enakopraven partner skrbi za uspešen razvoj celotnega družbenega sistema. V projektu reforme javne uprave v Sloveniji so opredeljena naslednja ključna ciljna področja (Trpin G., 1997, 5):

- zagotoviti večji prenos pristojnosti in s tem omogočiti večjo fleksibilnost upravnega sistema;
- zagotoviti boljše izvajanje nalog ter vzpostaviti ustrezne nadzorne mehanizme in boljše uveljavljanje odgovornosti;
- razviti konkurenčnost in možnost izbire pri izvajanju upravnih funkcij;
- razviti javne službe, ki bodo usmerjene k uporabniku;
- izboljšati položaj javnih uslužbencev;
- bolje izkoristiti zmogljivosti moderne informacijske tehnologije;
- izboljšati kakovost pravne regulative;
- okrepiti usmerjevalno in spremljevalno funkcijo centra upravnega sistema.

Moderna informacijska tehnologija pomeni ključno podporo reformi javne uprave, ki omogoča večjo produktivnost in kakovost storitev. Vendar jo bo treba za njeno uspešno uporabo tesno povezati z organizacijskimi spremembami in s skupinskimi cilji. V strateških vidikih reforme slovenske javne uprave so posebej izpostavljene naslednje usmeritve (Trpin G., 1997, 6):

- bolj neposredna povezava informacijske tehnologije z upravnim procesom;
- uporaba informacijske tehnologije za preoblikovanje in izboljšanje upravnih postopkov;
- zagotovitev boljšega dostopa do kakovostnih informacij;
- razvoj in uporaba standardov upravnega dela;
- izobraževanje strokovnjakov na področju IT, ki poznajo tudi potek upravnega procesa;
- raziskave o vplivu IT na ekonomski, socialni, pravni in politični sistem.

Informatizacija kot priložnost za prenovo poslovanja državne uprave ima v sami strategiji reforme opredeljena še dva pomembna cilja: večjo produktivnost in kakovost storitev. To konkretno pomeni, da morajo vsebovati projekti vse vidike reforme uprave: informacijski, pravni, upravni, organizacijski in ekonomski oz. finančni. Informacijski vidik je nedvomno nujen del sprememb, ni pa zadosten, brez ostalih delov. Šele celovitost pristopa zagotavlja opti-

malne rezultate. V gospodarstvu so skupine strokovnjakov in projektni način reševanja odprtih vprašanj že dolgoletna praksa. V javni upravi pa se tradicionalni odnosi spreminjajo počasneje. Tako so pri nas "strokovnjaki" za vodenje in upravljanje bolnišnic še vedno v prvi vrsti zdravniki, ne pa organizatorji, ekonomisti, pravniki, managerji. V gledališčih zaupajo praviloma tudi organizacijska in finančna vprašanja igralcem, dramatikom ne pa npr. managerjem v kulturi. Od ravnateljev v osnovnih in srednjih šolah se pričakuje, da bodo uspešno vodili pedagoški proces, zraven tega pa delovali kot strokovnjaki za finance, računovodstvo in organizacijo poslovanja. In nič drugeče ni v državni upravi.

Primer, ki je bil povod za pričujoči članek, je institucionalna in organizacijska rešitev najnižje, lokalne ravni državne uprave. Po uveljavitvi nove lokalne samouprave je bila le-ta razdrobljena na veliko število upravnih organov, za izvajanje funkcij države na lokalni ravni pa so bile ustanovljene upravne enote. Ker se je po osamosvojitvi temeljito spremenila zakonodaja, ki je osnova za delovanje upravnih enot, so se obstoječim nalogam pridružile še nove. Zato je med prioritetskimi nalogami projekta reforme javne uprave nedvomno podprojekt preoblikovanja upravnih enot in njihove informacijske opremljenosti. Trenutno poteka snemanje upravnih postopkov in njihova racionalizacija. Temu morata slediti oblikovanje standardov in normativov ter določitev cene postopkov in normativov za zaposlovanje. Nadgradnja projekta mora biti nato ugotavljanje obsega in kakovosti upravnih storitev ter njihovo finančno ovrednotenje. V nadaljevanju bomo opredelili nujnost povezanosti ekonomskega in informacijskega vidika.

EKONOMSKI MOTIVI ZA PRENOVO POSLOVANJA

Prenova poslovanja je področje, kateremu se v gospodarstvu namenja veliko pozornosti. Na tem področju so bili doseženi tudi najboljši rezultati, ki so pozitivno vplivali tudi na ekonomske rezultate poslovanja. Predvsem velike korporacije so z uporabo informacijske tehnologije spreminjale svoje poslovne procese zato, da bi znižale stroške poslovanja, povečale produktivnost, ekonomičnost in rentabilnost ter izboljšale konkurenčne prednosti pred tekmeci na trgu. Ekonomski motivi spodbujeni s tržno prisilo, bojem za ohranitev tržnih deležev in maksimiranje finančnih rezultatov, so zahtevali in spodbujali inovacije poslovanja.

Prenova poslovanja, iskanje boljših rešitev, uvažanje novosti, upoštevanje potrebnih sredstev, primerjava stroškov in koristi so zahtevne naloge. Ne samo, da je zanje potrebno dobro poznavanje

poslovnih, informacijskih in organizacijskih strokovnih znanj, ampak je odločilnega pomena prisotnost motiva za tako delovanje. Za uspeh projekta prenove poslovanja je odločilna trdna in brezkompromisna odločenost vodstva organizacije, da poslovne procese izboljša. Tovrstni projekti so relativno manj uspešni, če so realizirani kot solo akcije posameznih enot znotraj sistema. V tem primeru se sicer posodobi poslovanje določene organizacije, vendar so doseženi rezultati praviloma manjši od možnih, ker niso doseženi tudi pozitivni medorganizacijski vplivi.

Spreminjanje je zahtevno opravilo zaradi strokovnih dilem in odprtih vprašanj, istočasno pa povzroča tudi odpore in nesoglasja med zaposlenimi. Nadomeščanje utečenih postopkov z novostmi zbuja odpor, strah in stres med tistimi zaposlenimi, ki sodijo, da jim ne bodo kos. Tudi v primeru, da se kasneje pokažejo prvotne bojazni kot neutemeljene, je potrebno veliko znanja, strpnosti, volje in časa za izobraževanje in uvajanje novosti. Avtokratsko spreminjanje obstoječega stanja je slaba alternativa, ki prej ali slej pokaže svoje negativne posledice. Zato do sprememb ne prihaja v okoljih, kjer ni niti prisile niti spodbude za njihov nastanek.

Spodbude in prisile za spremembe so zunanje, kadar objektivni pogoji delovanja sistema silijo zaposlene, da niso zadovoljni z doseženim, ampak ves čas iščejo boljše rešitve. Praksa je pokazala, da so elementi, ki vodijo v tako ravnanje, v zadostni meri prisotni v konkurenčnem tržnem sistemu. Obstoj zadostne konkurence, prizadevanje za prodajo blaga in storitev, zahtevnost kupcev glede kvalitete in ostalih pogojev prodaje proizvodov, konkurenca s kvaliteto in ceno, finančno tveganje in možnost prenehanja poslovanja so pogoji, ki zahtevajo prilagajanje in spremembe, ki imajo konkretne, merljive rezultate. V okoljih, kjer deluje odprt, konkurenčen tržni sistem, obstaja dovolj motivov za spremembe poslovanja. Bistveno drugačen je položaj v panogah in dejavnostih, ki ne delujejo pod tržnimi pogoji ali kjer ni prisotne nikršne konkurence, zato ker so ponudniki proizvodov ali storitev monopolisti. V tem primeru ni praktično nikakršne zunanje prisile za spremembami obstoječega poslovanja in zagotavljanja proizvodov ali storitev. Odsotnost možnosti izbire pogosto onesposobi kupce oz. uporabnike, da bi zahtevali željeno količino dobrin, boljše kvaliteto, pravočasno storitev, strokoven in korekten odnos. Tak položaj najpogostejše najdemo na področju javnega sektorja, kjer prevladujejo državna lastnina ob omejenem obsegu zasebne lastnine, visoka stopnja proračunskega financiranja dejavnosti, naravni monopoli in netržni pogoji proizvodnje proizvodov oz. storitev.

Znotraj javnega sektorja pa je popolna odsotnost kakršnekoli konkurence in možnosti izbire značilna za

večino storitev državne uprave. Na splošno velja, da je država slabši gospodar pri porabi sredstev in organiziranju poslovanja. V prvi vrsti je to posledica obsežnosti sistema, njegove velike normativnosti, hierarhičnosti, počasne odzivnosti na spremembe in premajhnih pristojnosti in odgovornosti posameznikov znotraj sistema.

REFORME JAVNEGA SEKTORJA

Zato je bilo logično, da so tržno usmerjene, razvite države, ki so se soočale z neugodnimi gospodarskimi rezultati, nezaposlenostjo, proračunskimi primankljaji, inflacijo itd. izvedle reforme javnega sektorja, ki so najprej spremenile objektivne pogoje delovanja večjemu ali manjšemu delu javnega sektorja. Zahteve po učinkovitem poslovanju so iz zasebnega sektorja vse bolj prodirale tudi v javni sektor. Pritiski javnosti, ki ni bila pripravljena več dopuščati neučinkovitega delovanja ob prekomerni porabi sredstev in zadolževanju, so pripomogli k uveljavljanju spoznanja, da so potrebne korenite spremembe v poslovanju javnega sektorja. Najkorenitejše spremembe so se uvedle na področje javnih podjetij. Evropske države so za povečanje uspešnosti javnih podjetij oziroma za njihovo komercializacijo v večji ali manjši meri uporabile naslednje ukrepe: privatizacijo, koncesije, obvezne konkurenčne javne razpise, komercializacijo infrastrukture, soupravljanje privatnega sektorja, nagrajevanje managerjev v javnih podjetjih (Hrovatin N., 1997, 93). Čeprav je privatizacija dosegla relativno največji obseg (Velika Britanija), pa analitiki ugotavljajo, da je za učinkovito poslovanje in gospodarjenje s sredstvi pomembnejša konkurenčna tržna struktura. Privatizacija monopolov je povzročila le zamenjavo javnih za zasebne monopole. Kadar konkurenca v dejavnostih, kjer so prisotna javna podjetja, ni možna, država vzpodbuja konkurenco z obveznimi javnimi razpisi, koncesijami, pogodbenim opravljanjem dejavnosti. Ta proces privatizacije in komercializacije javnega sektorja je v prvi vrsti rezultat zunanje prisile države, ki z institucionalnimi rešitvami poskuša povečati njegovo učinkovitost.

Uvajanje tržnih kriterijev in pogojev poslovanja na področje negospodarstva spreminja tudi odnos do organizacije in ekonomike poslovanja javnega sektorja.

Ideja o združitvi starih upravnih načel in novih tržnih principov z namenom, da se ustvari kvalitetnejši in racionalnejši upravni sistem, prav gotovo pomeni intelektualen izziv. Modernizacija ne pomeni enostavnega opuščanja obstoječih sistemov in njihovega nadomeščanja z novimi, ampak v veliki meri racionalizacijo obstoječih sistemov, upoštevajoč pri tem njihove značilnosti delovanja. Pojem administrativne

reformo je prevladujoč koncept v Evropi, ki simbolizira stalno potrebo po spremembah, ki se uresničuje v različnih oblikah: kot reforma organiziranosti ministrstev, kot proračunska reforma, kot reforma lokalne samouprave, itd. (König K., 1997). Spremembe v organiziranosti, načinih upravljanja, številu zaposlenih, tehnološki opremljenosti, številu organizacijskih enot itd. imajo vpliv na spremembo potrošenih sredstev za ta namen. Modernizacija javne uprave je torej gibanje, ki bi moralo povzročiti pravo kulturno spremembo v upravi in njenem okolju: novo razporeditev, nove vrednote in ideje, nove usmeritve in novi modeli obnašanja.

Politika omejevanja in zmanjševanja predhodno odpira vprašanje obsega in kvalitete javnega sektorja. Storitve javnega sektorja služijo gospodarstvu na različne načine. Zato je učinkovit in dobro organiziran javni sektor tudi v interesu gospodarstva. Eden od ciljev sprememb je povečanje učinkovitosti delovanja z uvajanjem managerskih metod, reorganizacijo in decentralizacijo. Zmanjšuje se neposredna vloga države in povečuje avtonomija organizacijskih enot. Nova pravila delovanja javnega sektorja zahtevajo predhodno opredelitev standardov delovanja, ki določajo obseg, kvaliteto in dostopnost do storitev, ugotavljanje rezultatov delovanja in vzpostavitev mehanizmov vplivanja uporabnikov storitev. Osrednje vprašanje ostaja proračunska poraba in vprašanje stroškov: njihovo ugotavljanje, transparentnost, primerjava, pokritje, zniževanje in stroškovno računovodstvo na vseh ravneh. Zato je za spremembe v delovanju javnega sektorja značilna večja decentralizacija in operativna avtonomija ob istočasni centralizaciji pri opredeljevanju strateških ciljev in standardov delovanja.

PRESTRUKTURIRANJE IN DECENTRALIZACIJA JAVNEGA SEKTORJA

Izhodišče za opredeljevanje prestrukturiranja in decentralizacije na področju javnega sektorja je predpostavka, da sta ekonomičnost in konkurenčnost nacionalne ekonomije manjši tudi zaradi "birokratske" narave javnega sektorja. Povečevanje konkurenčnosti zahteva na eni strani večji nadzor nad delovanjem javnega sektorja zaradi zmanjšanja obremenitev gospodarstva in racionalne uporabe proračunskih sredstev, na drugi strani pa večjo avtonomijo javnega sektorja, da bi se povečali njegova učinkovitost, uspešnost in kvaliteta. Ključni elementi take strategije so (Bouckaert G., Verhoest K., 1997):

1. opredelitev prioritarnih področij in njihovega proračunskega deleža;
2. upredelitev medsebojnih vplivov vladnih ukrepov v družbi;
3. sprememba strukture organizacije javne uprave,

4. sprememba državnih organizacij bodisi v državna ali v javna podjetja;
5. spodbujanje uvajanja novih metod vodenja in upravljanja s sredstvi.

Pomen strukturnih sprememb opredeljujejo predvsem naslednje značilnosti:

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

Konkretno bodo z reorganizacijo v Sloveniji iz državne uprave izločene dejavnosti, ki ne sodijo vanjo, in hkrati razbremenile državni proračun.

V državno upravo je bilo zajeto z zakonom o vladi tudi več kot petdeset organizacij, ki so deli ministrstev in povzročajo vsaj dve težavi: otežujejo koordinacijo in onemogočajo obvladovanje uprave, hkrati pa so proračunski strošek. Projekt reorganizacije državne uprave jih bo, če ne vseh, pa precejšen del, izločil iz sistema uprave. O tem bo odločal parlament, saj je Slovenija ena redkih držav, v katerih je odločanje o organizaciji ministrstev v rokah poslancev. Njihov položaj bo urejal zakon o paradržavnih organizacijah, pri čemer bodo dobile del sredstev še vedno iz proračuna, del pa s komercializacijo svojih storitev (Setnikar-Cankar, 1997). Projekt naj bi torej očistil državno upravo dejavnosti, ki vanjo ne sodijo, v končni instanci pa tudi razbremenil državni proračun.

Izkušnje kažejo, da ni mogoče uvesti novih metod upravljanja s sredstvi brez zadostne stopnje decentralizacije. Še več. Eden najboljših primerov, ki kaže nasprotovanje uvajanju novih oblik in metod delovanja enot v javnem sektorju, je zavzemanje za ohranjanje centralizacije oz. nasprotovanje decentralizaciji javnega sektorja. Ohranjanje ali celo povečevanje centralizacije je znak "administrativno-birokratske kulture".

Decentralizacija zahteva novo politiko upravljanja, ki vključuje ugotavljanje rezultatov, elemente tržnega sistema in usmerjenost k uporabnikom. Pri reorganiziranih enotah pa se poudarja predvsem novosti v odnosu do uporabnikov storitev.

Bistvene značilnosti uvajanja novih metod vodenja in upravljanja s sredstvi na področju uprave so:

1. uporaba elementov tržnega mehanizma, kot so konkurenčni razpisi in oddaja del zunanjim izvajalcem;

2. uvedba proračunskega financiranja upoštevajoč rezultate: upravljanje organizacij na osnovi pogodb in osredotočanje na rezultate;
3. možnost uporabe sredstev, ki izhajajo iz racionalizacije poslovanja;
4. možnost razpolaganja s sredstvi za stimulacijo učinkovitega in uspešnega dela zaposlenih, kjer bi bili dohodki zaposlenih v čim večji meri odvisni od doseženih rezultatov (OECD, 1997, 15).

V literaturi najdemo različne opredelitve decentralizacije v javnem sektorju. Naj navedemo le dve:

Centralizirana-decentralizacija: vodstvenim delavcem je prepuščen nadzor nad potrebnimi viri za poslovanje, "center" pa ohrani nadzor nad ključnimi strateškimi vprašanji, kot so razdelitev virov organizacijskim enotam, cilji in pravila delovanja (Hoggett P., 1996).

Decentralizacija: več globalnega centralnega nadzora (strateška re-centralizacija) in več avtonomije in dobro opredeljene odgovornosti nižjih organizacijskih enot (Burger Y.D., Treur J.H., 1996).

Decentralizacija zajema finančni, upravljalni in organizacijski vidik. Vključuje določene pristojnosti, v prvi vrsti glede uporabe in pridobivanja finančnih sredstev, zaposlovanja, nagrajevanja zaposlenih, organizacije ipd. Zaposleni na najvišjih delovnih mestih v omenjenih organizacijah postanejo odgovorni za izvedbo določenih aktivnosti. Večja avtonomija je povezana z večjo odgovornostjo. Decentralizacija bo spodbujala učinkovitost poslovnih procesov, če se povečajo pooblastila vodstvenih delavcev in istočasno tudi njihova odgovornost, kar jih prisiljuje v uporabo dolgoročnega strateškega načrtovanja, racionalizacij in inovacij.

Prenos pristojnosti pomeni redistribucijo funkcij in pristojnosti za sprejemanje odločitev od centralnih enot (vlada, ministrstva) na nižje organizacijske enote. Take organizacijske enote omogočajo vodstvenim delavcem večjo fleksibilnost in avtonomijo pri sprejemanju odločitev o uporabi virov in organizaciji dela z namenom povečanja učinkovitosti in boljšega zadovoljevanja potreb uporabnikov.

Istočasno ko se povečuje operativna avtonomija in pristojnosti posameznikov, pa se povečuje tudi njihova odgovornost. Zaradi specifičnosti delovanja država vzpostavlja sistem prisile in spodbud za učinkovito in strokovno delovanje. Nadzor lahko vrši prek kazalcev poslovanja.

UGOTAVLJANJE UČINKOVITOSTI DELOVANJA

Zaradi velike povezanosti gospodarstva in negospodarstva so se mnoge metode in tehnike, ki so bile

učinkovite na poslovnem področju gospodarstva, prenesle tudi na področje negospodarstva.

Programi za dvig kvalitete javnega sektorja in managerska reforma odpirajo vprašanje evalvacije delovanja javnega sektorja. Cilj programov za povečanje kvalitete storitev in učinkovitosti delovanja je v razvitju postopkov za spremljanje, nadzorovanje in ocenjevanje delovanja. Tovrstni postopki ne služijo samo za organizacijsko-tehnološke namene ugotavljanja pomanjkljivosti postopkov in njihovega izboljšanja. Pomemben vidik ugotavljanja rezultatov delovanja je njihovo finančno ovrednotenje. Obseg in kvaliteta opravljenih postopkov je osnova za pridobivanje finančnih sredstev organizacijskih enot, za potrebno število zaposlenih, za potrebno opremo in druga delovna sredstva.

Razvoj kazalcev delovanja je posledica (Boyle R., 1996):

1. Uvajanja strateškega managementa v javni sektor, kar zahteva opredelitev storitev delovanja, enot merjenja in kazalcev poslovanja.
2. Ugotavljanja rezultatov v povezavi s stroški in proračunskim financiranjem.
3. Uvajanja stalnega in kvalitetnega nadzora nad porabo proračunskih sredstev in ugotavljanja vrednosti storitev glede na potrošena sredstva.
4. Reforme javnih financ, ki bi vodile k večji učinkovitosti, kvaliteti storitev in dvigu morale v javnem sektorju. Bistveni element te reforme je določitev enot za merjenje rezultatov delovanja in kazalcev poslovanja.

Merjenje rezultatov in ugotavljanje uspešnosti delovanja v javni upravi in še posebej v državni upravi je še vedno predmet razprav in dvomov celo med strokovno javnostjo v Sloveniji. Omenjajo se nekateri poskusi meritev v preteklosti, ki so glede na trditve neposrednih udeležencev klavirno propadli. Ne da bi poznali podrobnosti tedanjih metod in tehnik ter vzrokov za neuspeh, je dandanes že toliko primerov projektov ugotavljanja kazalcev v tujini, posebej v razvitih skandinavskih državah (Finska, Švedska), da bi njegovo odklanjanje pomenilo konzervativno vztrajanje na stališču, da so postopki oz. delovni procesi v javni upravi tako unikatni in različni od procesov v poslovni upravi, da ni mogoče uporabiti nobenih metod za njihovo nadzorovanje, kontroliranje in ocenjevanje.

Naj to ilustriramo s kratko informacijo o značilnostih reforme javne uprave ene od skandinavskih držav (Pollit C., Hanney S., 1997):

Na Finskem je bilo Ministrstvo za finance osrednja institucija reforme javnega managementa, ki se je začela 1987, čeprav je delilo odgovornost za reformo

z ministrstvom za notranje zadeve, ker je bilo le-to odgovorno za lokalno samoupravo.

Znotraj Ministrstva za finance so ustanovili oddelke za javni management in oddelek za proračun. Prvi skrbi za promocijo vladnih projektov: proračunsko financiranje glede na rezultate, management poslovanja, informatizacijo, razvoj državnih podjetij. Oddelek za proračun ima enoto za finančni management, ki skrbi za računovodstvo in finance. Razvoj in raziskave pa opravlja institut za javni management.

Osnovni elementi finančno-managerske reforme na Finskem so se nanašali na proračunsko financiranje upoštevajoč rezultate, "korporatizacijo" javnih podjetij, evalvacijo kot pomembno orodje upravljanja v državnem sektorju, spremenjeno politiko zaposlovanja z decentralizacijo odgovornosti in plačilo po storilnosti.

Leta 1994 so analizirali šest področij: produktivnost, ekonomičnost, strukturo in velikost javnega sektorja, politiko zaposlovanja in upravni nadzor ter regulacijo. Ugotovitve so bile naslednje (Public Services Go to the Market, 1995): naraščajoče povpraševanje po storitvah in večje število uporabnikov, povečala se je finančna samostojnost, zvišala se je stopnja konkurence, politika zaposlovanja je postala bolj fleksibilna, povečala se je pestrost storitev, zmanjšala se je stopnja državnega nadzora in usmerjanja, izboljšanje v kvaliteti storitev in stopnji zadovoljstva uporabnikov.

Kazalci delovanja so potrebni:

1. za presojanje rezultatov in potrebnih sredstev;
2. za spremljanje uresničevanja zastavljenih načrtov delovanja;
3. za določanje prioritet in usmerjanje uporabe sredstev;
4. za iskanje načinov za obvladovanje in zmanjšanje stroškov;
5. za izboljšanje kvalitete storitev;
6. za predstavitev zaposlenih o pomenu njihovega dela;
7. za presojo višine stroškov.

Očitno je, da so kazalci delovanja potrebni iz notranjih in zunanjih razlogov, za presojo preteklosti in načrtovanje prihodnosti. Interno žele vodje organizacijskih enot informacije o doseganju obsega storitev in stroškov, o možnostih vključevanja in motiviranja zaposlenih. Obstajajo pa tudi zunanje institucije, ki zahtevajo poročilo o delu organov in organizacij, da lahko presoajo njihovo delovanje po različnih kriterijih.

Kazalci delovanja služijo za iskanje najboljših možnosti. Določene meritve zagotavljajo odgovore na vprašanja o delovanju javnega sektorja. Kazalci omogočajo določitev standardov, ki zagotavljajo enako kvaliteto storitev za vse uporabnike ne glede na mesto uporabe. Pomembna je spremljava porabe sredstev glede na obseg in kvaliteto storitev.

Kazalci omogočajo boljše sodelovanje med organizacijami znotraj javnega sektorja, saj omogočajo jasno sliko o položaju in vlogi posamezne organizacije in njenem vplivu na druge dele.

ZAKLJUČEK

In kje vidimo organsko povezanost informacijskega, organizacijskega in javnofinančnega vidika prenove javne uprave in s tem tudi državne uprave? Strokovnjaki s področja informatike ugotavljajo parcialnost, zastarelost, nesistemske tehnološke rešitve (Vintar M., 1998). Ekonomisti bi dodali, da je ravno opremljanje poslovnih procesov z informacijsko tehnologijo mnogokrat primer finančne neracionalnosti. Ko se za te namene uporabljajo "lastna" sredstva, so odločitve bolj pretehtane, saj temeljijo na ekonomskih izračunih smotrnosti naložb. Kadar se odloča o spremembah in posodobitvah v javnem oz. državnem sektorju, sta najpogostejši dve tendenci: izredno varčevanje in omejevanje nakupov zaradi pomanjkanja finančnih sredstev, strahu pred novo tehnologijo, morebitno izgubo avtoritete, vzišenim odnosom do orodij, ki ne morejo nadomestiti neposrednega dela zaposlenih. Druga skrajnost je odločitev za najsodobnejšo tehnologijo, ne glede na finančna sredstva, stopnjo njene izrabe, povezanosti s sistemom, usposobljenosti zaposlenih.

Oba odnosa sta neoptimalna. Zakaj se pojavljata ravno na področju informatizacije? Če je pred desetletjem, ko se je tehnologija pojavila pri nas, še veljal strah pred novostmi, pa to zdaj - upamo - ne drži več. Nedvomno ima pomemben vpliv dejstvo, da je na tem področju potrebno skupinsko delo, projektni pristop. Tako kot informatiki ne morejo informatizirati poslovnih procesov brez sodelovanja upravnih, pravnih, organizacijskih, poslovno-ekonomskih strokovnjakov, tako tudi strokovnjaki drugih strok niso uspešni, če sprememb postopkov in metod ne podprejo s sodobno tehnologijo.

Spremenjena vloga upravnega managementa vključuje:

1. **Informacijski sistem:** v novih razmerah je potrebno posebno pozornost posvečati integraciji notranjega in zunanjega informacijskega sistema ter podatkovnih baz. Mehanizem povratnih informacij omogoča pravočasen nadzor stroškov in temelji na cost-benefit analizah posameznih storitev.
2. **Planske odgovornosti:** upravni management je vključen v vse planske dejavnosti in je njihov integralni člen. Ni več zadnji na vrsti, ki bi, ko je proces že končan, samo ugotavljal organizacijske, finančne in druge posledice odločitev, ki so jih sprejeli drugi.

3. Ovrednotenje: odločitve upravnega managementa se lahko izboljšujejo le z ovrednotenjem kakovosti minulih odločitev.

Učinkovita enota javnega sektorja je politično avtonomna, visoko strokovna, upoštevajoč potrebe in interese svojih uporabnikov. Za njeno učinkovitost je pomembno, da vodje organizacijskih enot razpolagajo s sredstvi za stimulacijo učinkovitega in uspešnega dela zaposlenih. Dohodki zaposlenih bi morali biti v čim večji meri odvisni od doseženih rezultatov. Zaradi posebnosti storitev bi zaposleni morali razumeti poseben pomen dejavnosti. Poleg integralnega državnega proračuna je uslužbenški sistem najmočnejše sredstvo, ki vpliva na strokovno usposobljen personalni organizem sodobne države. Uslužbenški sistem mora biti prilagojen uresničevanju javnega interesa, ki naj ga uveljavlja javna uprava sodobne države. Ključno za reformo delovanja enot javnega sektorja ni le ustanovitev avtonomnih organizacij, ampak tudi spodbujanje avtonomije, strokovne in finančne odgovornosti ter nadzora v vseh organizacijskih enotah javnega sektorja.

Zato bo celovita reforma uprave uspešna le, če bo informacijskem vidiku sledil še organizacijski in finančni. Če bo snemanju obstoječega stanja, kritični analizi in preoblikovanju obstoječih procesov in njihovi optimizaciji v upravnih enotah sledila še standardizacija postopkov, določitev njihove cene, opredelitev elementov za financiranje poslovanja. Pomembno je, da ne pozabimo na razlog za reformna prizadevanja, t.j. krizo javnih financ, ki istočasno zahteva standardizacijo storitev, njihov nadzor in spremembo proračunskega financiranja, upoštevajoč rezultate.

LITERATURA

- Boyle R., 1996, *Measuring Civil Service Performance*, Institute of Public Administration, Dublin, Ireland
- Bouckaert G., Verhoest K., 1997, *A Comparative Perspective on Performance Management in the Public Sector: Practice and Theory of Decentralisation*, Round Table IIAS, Quebec, Kanada
- Bučar F., 1998, Imamo najslabšo vlado v Evropi, Naši razgledi, 24. junij 1998, 13/1116, str.4-9
- Burger Y.D., Treur J.H., 1996, *Decentralisation and Autonomisation as a Strategy for Increased Effectiveness in the Public and the Private Sector in Society and Economy in Central and Eastern Europe 2/96*, 114-127
- König K., 1997, *Three Words of Public Administration Modernisation*, IASIA Conference, Quebec, Canada
- Ministry of Finance, 1997, *Public Management Reforms: Five Country Studies*, Helsinki, Finland
- Niskanen W.A., Jr., 1994, *Bureaucracy and Public Economics*, Edward Elgar Publishing Company, UK and US
- Polit C., Hanney S., 1997, *Public Management Reforms: Three Anglo-finish Case Studies*, Ministry of Finance, Helsinki,
- Polit C., Cave M., Joss R., 1994, *International Benchmarking as a Tool to Improve Public Sector Performance*, in OECD Public Management Service Occasional Paper No.5, Paris, France
- Setnikar-Cankar S., 1997, *Proračunska poraba, decentralizacija in komercializacija javnega sektorja*, Zbornik IV. Dnevi slovenske uprave, Visoka upravna šola, Portorož
- Šmidovnik J., 1998, *Ne mafijci, temveč diletanti*, Delo, 8. avgust, str. 29.
- Taškar J., 1998, *Iz državnih jasl*, Delo, 28. avg. 1998, str. 2
- Trpin G., 1997, *Strateški vidiki reforme slovenske javne uprave*, Zbornik IV. Dnevi slovenske uprave, Visoka upravna šola, Portorož
- Vintar M., 1998, *Informatizacija kot priložnost za prenovo poslovanja državne uprave: Informatizirati ali ne avtomatizirati*, Uporabna informatika, VI/2

Dr. Stanka Setnikar-Cankar je študirala ekonomijo na Ekonomski fakulteti v Ljubljani, kjer je tudi doktorirala. Poleg pedagoškega dela na Visoki upravni šoli se je ves čas ukvarjala tudi z raziskavami s področja ekonomike javnega sektorja, lokalne samouprave in analiz in načrtovanja poslovanja. Trenutno je docentka za predmetni področji ekonomije in ekonomike javnega sektorja ter predstojnica Katedre za ekonomiko javnega sektorja. Sodeluje v mednarodnih zvezah v Evropi (EGPA, NISPAcee) in v svetovnih združenjih za področje uprave (IASIA, IIAS).