

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Magistrsko delo

**ZANESLJIVA JAVNA UPRAVA V SLOVENIJI:
MED LEGITIMNOSTJO IN
UČINKOVITOSTJO**

Špela Golob

Ljubljana, september 2017

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO

MAGISTRSKO DELO

**ZANESLJIVA JAVNA UPRAVA V SLOVENIJI: MED
LEGITIMNOSTJO IN UČINKOVITOSTJO**

Kandidatka:	Špela Golob
Vpisna številka:	04043979
Študijski program:	Magistrski študijski program Uprava druga stopnja
Mentor:	red. prof. dr. Marjan Brezovšek

Ljubljana, september 2017

IZJAVA O AVTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA

Podpisana Špela Golob, študentka Magistrskega študijskega programa Uprava druga stopnja, z vpisno številko 04043979, sem avtorica magistrskega dela z naslovom: Zanesljiva javna uprava v Sloveniji: med legitimnostjo in učinkovitostjo.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oziroma ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorski in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi popravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko magistrskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Magistrsko delo je lektorirala: mag. Nataša Koražija, prof. slov.

Ljubljana,

Podpis avtorice:.....

POVZETEK

V magistrskem delu so se preučevale spremembe, ki so posledice reform javne uprave.

V teoretičnem delu so bili prikazani dejavniki, ki vplivajo na zanesljivost v javni upravi. V povezavi z analitičnim delom so se preučevali tudi vzroki, ki vplivajo na spremembe, katerih so deležni javni uslužbenci in državljani. Narejena je bila primerjava stanja zanesljivosti v javno upravo državljanov v Sloveniji na podlagi že opravljenih raziskav. Na podlagi podatkov pridobljeni v analitičnem delu, so bila ugotovljena področja, katerim je potrebno v zvezi z zanesljivostjo v javno upravo, posvetiti večjo pozornost.

Na podlagi raziskave, ki obsega študijo literature, preučitev mnenjskih rezultatov opravljene ankete ter ugotovitev preučevanja na področju zanesljivosti v javno upravo v Republiki Sloveniji, so bili podani predlogi za izboljšanje in dvig zanesljivosti.

Ugotovljeno je bilo, da je mnenje o javni upravi s strani državljanom relativno negativno, vendar pa da javna uprava v večini upošteva legitimnost pri delu in učinkovito dela, kar se kaže v izobraževanju in izpopolnjevanju, upoštevanju načel, v ravnanju v skladu z vrednotami, odgovornostjo in načeli etičnega ravnanj, ter finančnem nadzoru.

Ključne besede: javna uprava, reforme javne uprave, primerjava med Slovenijo, Grčijo in Švedsko, mnenje javnosti.

SUMMARY

RELIABLE PUBLIC ADMINISTRATION IN SLOVENIA: BETWEEN LEGITIMACY AND EFFICIENCY

In master thesis we have studied the changes that are consequences of the reform of public administration.

In the theoretical part were the factors that affect the reliability of public administration. In conjunction with the analytical work we have also studied the factors affecting the changes, which have received public officials and citizens. A comparison was made in the security of citizens in public administration of Slovenia on the basis of research conducted. Based on the data obtained in the analytical work have been identified areas, which is necessary in relation to security in public administration, more attention.

Based on the research, which comprises the study of literature, examining the results of opinion polls conducted and the findings of the study in the field of security in the Public Administration of the Republic of Slovenia, they were given suggestions for improvement and increase reliability.

It was noted that the opinion of the public administration by the citizens relatively negative, but that public administration in the majority take into account the legitimacy of the work and effective work, which is reflected in education and training, respecting the principles of conduct in accordance with the values, responsibility principles and ethical practices and financial controls.

Key words: public administration, public administration reform, the comparison between Slovenia, Grece and Sweden, public opinion.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA	iii
POVZETEK.....	v
SUMMARY	vi
KAZALO PONAŽORITEV	ix
KAZALO GRAFOV	ix
KAZALO TABEL	ix
1 UVOD	1
2 OPREDELITEV UPRAVE IN TEMELJNIH IZHODIŠČ	5
2.1 UPRAVA IN UPRAVLJANJE.....	5
2.2 POJEM JAVNE UPRAVE	7
2.3 SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV	9
3 UPRAVNA PREOBRAZBA	13
3.1 TRANZICIJA	13
3.2 VKLJUČEVANJE V EVROPSKO UNIJO	14
3.3 REFORMA JAVNE UPRAVE.....	16
3.3.1 REFORMA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV	20
4 OD TRADICIONALNEGA K NOVEMU UPRAVLJANJU JAVNEGA SEKTORJA	22
4.1 WEBROV MODEL.....	22
4.1.1 ZANESLJIVA UPRAVA V KONTEKSTU TRADICIONALNEGA UPRAVLJANJA.....	23
4.2 NOVI JAVNI MANAGEMENT.....	24
4.2.1 ZANESLJIVA UPRAVA V KONTEKSTU NOVEGA JAVNEGA MANAGEMENTA	27
5 ZANESLJIVA JAVNA UPRAVA.....	29
5.1 NAČELO ZANESLJIVOSTI PO KONCEPTIH EVROPSKE UNIJE	29
5.2 VZPOSTAVITEV ZANESLJIVE JAVNE UPRAVE.....	30
5.3 LEGITIMNOST IN LEGALNOST	32
5.3.1 POLITIKA IN ODGOVORNOST.....	35
5.4 USPEŠNOST IN UČINKOVITOST	38
5.4.1 STROKOVNOST IN USPOSOBLJENOST	40
5.4.2 SMOTRNOST IN EKONOMIČNOST	43
6 MEDNARODNA PRIMERJAVA	46
6.1 ŠVEDSKA.....	46
6.2 GRČIJA.....	47
7 SKLEPNA RAZPRAVA	50
7.1 OPREDELITEV RAZISKAVE	50
7.2 NAMEN IN CILJ RAZISKAVE	50
7.3 RAZISKOVALNE HIPOTEZE	50
7.4 METODOLOGIJA RAZISKAVE.....	51
7.4.1 OPREDELITEV VZORCA.....	51
7.4.2 RAZISKOVALNE METODE	54
7.5 REZULTATI RAZISKAVE	55
7.5.1 SPLOŠNI VIDIK DOJEMANJA PODROČJA ZANESLJIVE JAVNE UPRAVE V ČASU DRUŽBENIH IN GOSPODARSKIH SPREMENB.....	55

7.5.2	PODROČJE LEGITIMNOSTI PRI DELU.....	58
7.5.3	PODROČJE UČINKOVITOSTI DELA.....	61
7.6	PREVERITEV HIPOTEZ.....	64
7.7	KRITIČNA OCENA REZULTATOV.....	65
7.8	PRISPEVEK K STROKI TER ZNANOSTI.....	65
7.9	UPORABNOST REZULTATOV.....	67
7.10	PREDLOGI IN UGOTOVITVE	68
8	ZAKLJUČEK	70
	LITERATURA IN VIRI.....	74
	LITERATURA	74
	VIRI.....	78

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO GRAFOV

Graf 1: Spol.....	51
Graf 2: Starost.....	52
Graf 3: Izobrazba	53
Graf 4: Kategorije delovnega mesta anketirancev.....	54

KAZALO TABEL

Tabela 1: Spol (n = 110)	51
Tabela 2: Starost (n=110)	52
Tabela 3: Izobrazba (n = 110)	53
Tabela 4: Kategorije delovnega mesta anketirancev (n = 110).....	54
Tabela 5: Splošni vidik dojemanja področja zanesljive javne uprave (n=110)	55
Tabela 6: Statistične metode za splošni vidik dojemanja področja zanesljivosti javne uprave (n=110)	57
Tabela 7: Področje legitimnosti pri delu (n=110).....	58
Tabela 8: Statistične metode za področje legitimnosti pri delu (n=110).....	60
Tabela 9: Področje učinkovitosti dela (n=110)	61
Tabela 10: Statistične metode za področje učinkovitosti dela (n=110)	63

1 UVOD

Javna (državna) uprava ima na ljudi, torej na vse nas, močan vpliv kamor koli se obrnemo. Neposredno vpliva na posameznika kot tudi na družbo v celoti, torej na socialni, kulturni in gospodarski razvoj določene družbe.

V vseh družbenih sferah, kakor tudi v Republiki Sloveniji se uprava nenehno bori s ponavljajočimi problemi in sicer; kako zagotoviti zanesljivo javno upravo, ki na abstraktni ravni zajema legitimnost in učinkovitost kakor tudi sposobnost, odzivnost, profesionalnost in pravičnost javne uprave.

Našteta načela in tudi drugi dejavniki, ki vplivajo na zanesljivo javno upravo bodo izpostavljeni z razlogom, saj bi radi osvetlili njihov vpliv na zanesljivost uprave v demokracijah. Pod pojmom legitimnosti bi odgovorili na vprašanja, ki so povezana z legalnostjo in političnim nadzorom, učinkovitost pa bi povezali s smotrnostjo in strokovnostjo. Uspešnost določene države se med drugim meri tudi z uspešnostjo javne (državne) uprave, saj je razumljena kot mejnik razvoja.

Temeljna vprašanja zanesljive uprave v Sloveniji so torej; kako zagotoviti sposobno, učinkovito, legitimno, odgovorno, odzivno, profesionalno in pravično upravo. Našteti koncepti predstavljajo luč tradicionalni birokraciji in so združeni pod pojmom »novega javnega menedžmenta.«

Državljeni vsekakor pričakujemo od svoje javne (državne) uprave, da bo ta vse zgoraj našteto in mogoče še več. Dejstvo pa je, da državna uprava nenehno raste in za svoje delovanje potrebuje sredstva. Kritika delovanja javne uprave je izpostavljena predvsem v teh kriznih časih, ko davkoplačevalci od uprave prav zaradi omenjenih sredstev v zameno pričakujejo vsaj kakovost storitev in delovanja.

Na temeljno vprašanje, kako zagotoviti zanesljivo upravo je pred časom odgovoril Max Weber v obliki birokratske organizacije. Weber (1981, str. 339) v svojem delu trdi, da je iz tehničnega stališča samo čisto birokratski tip upravne organizacije sposoben doseči najvišjo stopnjo učinkovitosti. Webrova birokratska organizacija je sicer prvi korak k zanesljivi upravi, vsekakor pa ne zadosten in zadnji.

Kritika Webrovega modela ugotavlja, da teorija ni več primerna za današnji čas ter da ne odraža dejanskega stanja v upravi. Mintzberg (1996, str. 75-83) pojasnjuje, da zanesljiva javna uprava ni možna, če niso jasne pristojnosti in hierarhije, če izbira ne temelji na strokovnosti ali so prenizke plače, idr.

Ob bok Webrovskemu modelu birokratske države se postavlja nov tip vodenja javne uprave pod imenom »Novi javni menedžment.« Kirckert (1997) izpostavlja »novo

upravljanje javnega sektorja.« kot glavno gonilo modernizacije javne uprave v zadnjih desetletjih.«

Čeprav je novi javni menedžment v trendu, pa še to ne pomeni, da tudi krepi zanesljivo javno upravo.

Vsa vprašanja, ki so povezana z zanesljivo upravo t.j. legitimnost, legalnost in politični nadzor, kakor tudi učinkovitost in smotrnost so enaka za vse vrste demokratičnih političnih sistemov. V nalogi je kot izhodišče izpostavljena Webrova teorija birokracije, ki je bila podlaga za razvijanje odgovorov, kako zagotoviti zanesljivo javno upravo.

V magistrskem delu je predstavljeno področje zanesljive uprave v času gospodarske in družbene krize, osredotočeni smo na primerjavo tega področja v Sloveniji, Grčiji in Švedski ter se umestitev v evropski kontekst.

Max Weber (1981) je po lastnih raziskavah ugotovil, da je zanesljivo upravo lahko doseči z birokratskim načinom delovanja uprave. Meni, da je s to obliko organizacije doseči visoko stopnjo učinkovitosti in je formalno najbolj racionalno sredstvo za nadzor nad človeškimi bitji. V svojem delu Weber meni, da ta način omogoča (birokratska organizacija) visoko stopnjo predvidljivih rezultatov za voditelje v organizaciji, kakor za tiste, ki delujejo oziroma so v odnosih z njo. Do tega modela je avtor prišel konec 19. stoletja z opazovanjem ruske birokracije (Weber, 1981).

Žirovec (2011), v svojem delu zapiše, da se soočamo s transformacijo upravljanja v javnem sektorju. Tradicionalno vodenje v javni upravi je s časoma postalo predmet nezanesljivosti v Sloveniji, kakor tudi v drugih državah in na podlagi tega se je razvil nov pristop vodenja oz. upravljanje javnega sektorja pod imenom novi javni management. (Žirovec, 2016).

Cilj novega javnega menedžmenta je vzpostaviti zanesljivost in učinkovitost v javni upravi. Vendar pa Brezovšek (2000) ocenjuje, da je NUJS (novo upravljanje javnega sektorja) sicer prevladujoča paradigma upravne modernizacije v demokracijah, vendar pa to še ne pomeni, da krepi zanesljivo javno upravo in da je brez lastnih napak (Brezovšek, 2016).

Koncept javne uprave je zapleten. To je posebej izpostavljeno v zahodnih demokracijah, zaradi neopredeljenosti narave javnega sektorja. Raziskave so do sedaj pokazale, da ima uprava pri oblikovanju in izvrševanju javnih politik pomembno vlogo, saj sodeluje pri oblikovanju le te.

Eno izmed študij sta opravila Brezovšek in Haček (2014), ter jo objavila v univerzitetni reviji Annales. Avtorja povzemata, da je po propadu nedemokratičnih režimov v 90. letih prejšnjega stoletja, postalo raziskovanje javnega mnenja pomemben dejavnik tudi v političnih procesih, ki preko zaupljivosti državljanov dosegajo pomemben del legitimnosti. Istočasno v tem procesu deluje tudi učinkovitost. Čeprav avtorja podajata rezultate

raziskav s področja zaupljivosti se študija zdi vmesna za to nalogo, kajti prav doseganja legitimnosti in učinkovitosti v javni upravi je podlaga za zanesljivo javno upravo. Javni (državni) uslužbenci in druge upravne institucije potrebujejo za učinkovito delovanje vsaj neko minimalno stopnjo zaupljivosti državljanov v njihovo delovanje.

Avtorja prispevka, kot izhodiščno analizo med drugimi vzameta tudi odnos državljanov do upravnih institucij, merjeno skozi raziskave javnega mnenja. Poseben poudarek analize namenita (ne) zaupanju sodnim institucijam, ki je eden temeljnih kamnov sodobne demokracije. Haček in Brezovšek naprej ugotavljata, da je stopnja zaupanja državljanov v javne oz. državne institucije v Sloveniji relativno nizko. Prav tako je v zadnjih letih zaslediti negativni trend. Podajata oceno, da se Slovenija s tem bistveno ne razlikuje od ostalih nekdanjih socialističnih držav, se pa zelo razlikuje z ostalimi zahodno in srednje evropskimi državami.

V modernih državah ne obstaja več jasna razmejitev med politiko in upravo. Upravni uslužbenci so tako posledično vključeni v oblikovanje politik. Tako, preučevanje uprave postaja predmet številnih diplomskih in magistrskih nalog. Vindiš (2014) in Vesel (2013) se ukvarjata z delovanjem javne uprave, kakor tudi drugi se največkrat v svojih delih ukvarjajo z učinkovitostjo in načeli v javnem sektorju. Najbližje delo magistrski nalogi je doktorska disertacija z naslovom Profesionalizacija slovenske državne uprave (Rman, 2016), v katerem se avtor prav tako ukvarja s konceptom zanesljive uprave.

Ugotavljamo, da kljub obravnavani literaturi, raziskava na takšen način, kot je zastavljena v tem delu, še ni bila obdelana in predstavljena. Magistrsko delo je pokazalo primerjavo stanja zanesljivosti v upravo na podlagi pridobljene literature, raziskav in lastne ankete.

V magistrskem delu so uporabljene naslednje znanstveno-raziskovalne metode:

- z metodo deskripcije in kompilacije so v prvem delu teoretično opredeljeni posamezni pojmi in povzeti citati in spoznanja drugih avtorjev,
- komparativna metoda je uporabljena pri primerjavi rezultatov anketirancev;
- statistična metoda je uporabljena za izdelavo in analizo ankete.

Podatki za teoretično strokovni del magistrskega dela so bili zbrani iz domače in tuje literature, ki zajema področje javne uprave in njenega delovanja. V okviru poglobljenega proučevanja sekundarnih virov so povzeti novejši prispevki in teoretična spoznanja s področja delovanja državne uprave. Podatki za empirični del magistrskega dela so zbrani s pomočjo spletnega vprašalnika 1KA. Respondenti so bili javni uslužbenci.

Zasledovali smo štiri poprej postavljene hipoteze, ki smo jih potrjevali;

- H1: Dojemanje javnih (državnih) upravnih institucij s strani državljanov je relativno negativno.
- H2: Kritika delovanja državne uprave leži v širjenju javnega sektorja in s tem posledično porabi vedno večjih sredstev, ki pa niso skladni z vloženimi sredstvi in kakovostnimi storitvami.

- H3: Samo z zakonskimi členi ni moč doseči zanesljive javne uprave, šele izpeljava institutov v praksi prinese za določen prostor in čas zaželeno pričakovanja.
- H4: Zanesljiva javna uprava ni samo problem v Republiki Slovenija, ampak se s tem vprašanjem srečujejo tudi v drugih evropskih državah.

Vse predhodno postavljene hipoteze smo namreč potrdili in pri tem ugotovili, da je mnenje o javni upravi s strani državljanom relativno negativno, kar se kaže v tem, da gospodarska in družbena kriza negativno vplivata na zanesljivo javno upravo, da jo javnost pripisuje javnim uslužbencem pri regulaciji družbenih razmerij večji vpliv, kot ga imajo glede na svoje pristojnosti in da je dojemanje upravnih institucij s strani državljanov relativno negativno.

Velja poudariti, da javna uprava v večini upošteva legitimnost pri delu, kar se kaže v tem, da se legitimnost javne uprave krepi z njeno odprtostjo in transparentnostjo in da javni uslužbenci v prvi vrsti sledijo vladavini prava (pravni državi). Prav tako se kaže pozitivnost javne uprave pri tem, da se javni uslužbenci zavedajo, da samo z zakonskimi členi ni moč doseči zanesljive javne uprave, temveč šele izpeljava institutov v praksi prinese zaželene rezultate.

2 OPREDELITEV UPRAVE IN TEMELJNIH IZHODIŠČ

2.1 UPRAVA IN UPRAVLJANJE

Vsako človeško delovanje je podvrženo temu, da zadovoljuje potrebe. Pri tem je potrebno upoštevati dva dejavnika. Prvič ali neka potreba sploh obstaja in drugič, če obstaja, kako jo zadovoljiti. O odločanju o potrebah in načinu zadovoljevanja družbenih potreb imenujemo upravljanje. Upravljanje se tako nanaša na sleherno človeško dejavnost, ki pripelje do zadovoljitve potreb, bodisi proizvodnjo dobrin ali zadovoljitev potreb. Pri zadovoljevanju potreb je ključnega pomena odločitev oz. dejavnost, ki jo sproži akt upravljanja. Upravljanje kot odločanje je tako izbor med različnimi potrebami ter danimi možnostmi za zadovoljitev potreb (Brezovšek & Kukovič, 2015, str. 15-16).

Pojem uprava se je zelo dolgo vezal na državo, zato so se z omenjenim pojmom dolgo ukvarjali samo pravni teoretiki, šele kasneje in sicer v začetku 20. stoletja so se pričele razprave o tem, da uprava ni samo področje države temveč, da ima uprava opravka pri vsaki organizirani dejavnosti. V Sloveniji se je prvi poglobljeno s pojmom uprave ukvarjal Vavpetič (Brezovšek & Kukovič, 2015, str. 16).

Za razumevanje delovanja države je nujno potrebno poznavanje pojma uprava in upravljanje. V javnopravnih skupnostih poteka tako imenovani proces upravljanja imenovanega tudi javno upravljanje. Gre za upravljanje o javnih zadevah, pomeni o tistih zadevah, kjer se pod vprašanje postavlja javni interes in zadovoljevanje potreb. Javna uprava je torej tisti instrument, s katerimi se izvršujejo interesi različnih skupin in je del upravnega procesa v javnopravnih skupnostih. Predstavlja jo izvršilna veja oblasti, kamor spada vlada in državna uprava, k temu pa se pripisujejo tudi organi lokalnih skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter izvajalci javnih služb (Lavtar, 2008, str. 7).

Uprava in upravljanje predstavljata različne razprave o pomenu in njuni vlogi. Predstavljata način regulacije družbenih in gospodarskih procesov in kot takšni sta tudi njuni vsebini ključni (Rman, 2016, str. 9). Pojem uprava in upravljanje sta kategoriji vpeti v gospodarski, politični in kulturni vidik družbe. Dejstvo je, da gre za isti družbeni pojav pri čemer uprava zajema organizacijski vidik, upravljanje pa se nanaša na funkcionalnost (Pečarič, 2011, str. 37).

Brezovšek (1996) poudarja, da se v družboslovnih razpravah o terminih uprava in upravljanje pojavljajo težave že v sami osnovi pomena obeh besed. Načeloma obstaja toliko opredelitev pojmov uprave in upravljanja, kot je odgovorov zastavljenih na podlagi vprašanj o pomenu besede. Dejstvo je, da se ne more govoriti o natančni opredelitvi predvsem iz razloga dinamičnosti dela in obsega upravnih funkcij ter subjektov, ki jih upravljajo, kakor tudi z vidikov, s katerih se obravnava uprava (Brezovšek, 1996, str. 997).

Upravljanje predstavlja celosten proces vodenja in usmerjanja v organizaciji, uprava pa predstavlja le del tega procesa. Uprava je razumljena kot dejavnost, nekaj kar je nepogrešljiva sestavina človekovega organiziranega delovanja. Je dejavnost, ki je zaradi svojih značilnosti in zakonitosti posebna. Uprava, ki izvaja dejavnosti mora biti prav tako sposobna zadovoljiti določene potrebe državljanov. Pomeni, da mora vsebovati prvine, kot so: gospodarnost, trajnost, sistematičnost in iniciativnost. Zaradi porasta uprave v 20. stoletju je razvoj upravnega sistema predpogoj splošne družbenoekonomske rasti. V času družbene in gospodarske krize nosi velika moderna uprava v sebi tako pozitivne kakor tudi negativne potenciale. Po eni strani prispeva k ekonomskemu razvoju, po drugi strani pa zaradi sredstev fizične prisile ali neučinkovitih orodij nadzora postane orodje za nadzor nad ljudmi.

Uprava ima v terminologiji besede več pomenov, osnovo pa predstavljata dva:

- uprava kot sklop upravnih organizacij (upravne organizacije) in
- uprava kot določena dejavnost (upravljanje) (Lavtar, 2008, str. 7).

Šmidovnik (1985) predstavlja upravljanje kot celoto, ki zajema proces vodenja in usmerjanja. Upravo pa omenja, kot tisti del procesa, ki se odvija na instrumentalni ravni. Osnovne karakteristike upravljanja razdeli na štiri dele:

- upravljanje kot globalni fenomen, ki je prisoten pri vsakem organiziranem človekovem delu;
- upravljanje kot zadovoljevanje potreb ljudi in družbe;
- upravljanje ni zgolj funkcija državne oblasti, vendar ima v razmerju z upravo enako vlogo in delujeta po enakih načelih;
- upravljanje kot interdisciplinarna in kompleksna dejavnost najrazličnejših strokovnih ved (Šmidovnik, 1985, str. 35-37).

Uprava in upravljanje se razlikujeta tudi po tem, da upravljanje predstavlja odločanje o potrebah in njihovem zadovoljevanju, uprava pa je le del upravnega procesa in predstavlja sredstvo za doseganje zastavljenih ciljev (Bučar, 1981, str. 86-88).

Upravljanje je lahko predstavljeno tudi kot vertikalna struktura odločanja o zastavljenih ciljih in načinih ali sredstvih za doseganje ciljev. Pojem uprava je ožjega pomena v primerjavi z upravljanjem in je opredeljen na dva načina:

- funkcionalna ali objektivna opredelitev (kot proces ali dejavnost);
- organizacijska ali subjektivna dejavnost (kot struktura ali organizacija).

Funkcionalna opredelitev odgovarja na vprašanje, kakšna dejavnost je uprava, pri organizacijski pa dobimo odgovor na vprašanje, kateri subjekti predstavljajo upravo (Virant, 1998, str. 15-18).

Teoretični vidik upravljanja in uprave vključuje dve osnovni komponenti in sicer upravljanje s stvarmi in upravljanje z ljudmi. To se lahko razume tudi kot opravljanje avtoritativnih dejavnosti s pomočjo oblasti. V socialističnih krogih družbenih

funkcionalistov se je rodila ideja naj upravljanje zamenja vladanje in sicer v upravi, v znamenju izvajalca upravne dejavnosti in javnih služb. Dejstvo je, da po tem pojmovanju, iz katerega prav tako izhaja zamisel o sodobni upravi, uprava ne more biti in ni več del države kot organizacije z monopolom fizične sile in prisile.

Bistvena sprememba uprave je ta, da ne predpostavlja vladanja nad ljudmi, temveč upravljanje predstavlja vpliv legitimnega procesa na ravnanje ljudi (Brezovšek, 1996, str. 998-1006).

2.2 POJEM JAVNE UPRAVE

Sistem javne uprave opredeljujejo upravni sistemi (teritorialni, asociativni in funkcionalni upravni sistemi). Upravni sistemi opravljajo naloge javnega pomena in s tem zagotavljajo javne dobrine, ki so za obstoj družbe nujno potrebni, do njih pa pridemo samo s pomočjo državnih organizacij ali organizacij, ki so vsaj deloma pod okriljem države. Javna uprava je tako uprava o javnih zadevah. Vsa splošna dejstva, ki zajemajo upravo na splošno, prav tako veljajo tudi za javno upravo. Javna uprava je skupek vseh dejavnosti, ki zajemajo upravljanje na podlagi izvršilne funkcije (Brezovšek in Kukovič, 2015, str. 26).

Šmidovnik (1985) sistem javne uprave loči na štiri področja:

- državna uprava predstavlja osrednji teritorialni upravni sistem in državni instrument za izvajanje oblastnih funkcij, s katerimi se urejajo pravni odnosi v družbi;
- lokalna samouprava je način upravljanja o družbenih zadevah, ki temeljijo na lokalni skupnosti;
- javne službe zajemajo vse tiste dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in storitve, brez katerih delovanje družbenega sistema ni mogoče;
- javni sektor pa temelji na kriteriju lastništva države in na podlagi tega zajema vse, kar je v državni lasti, ne glede na področje delovanja (Brezovšek in Kukovič, 2015, str. 26-27).

Koncept javne uprave je v zahodnih demokracijah dodatno zapleten zaradi nejasnosti narave dela javnega sektorja. Uprava sama po sebi ni posebna kategorija (Brezovšek, 2000, str. 267). Elementi, ki določajo javno upravo so tako po Šmidovniku (1998) 1) država, ki deluje preko lastne javne uprave; 2) organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in paradržavne organizacije; 3) jasna funkcionalna opredeljenost; 4) javna uprava mora predstavljati bistven element odgovornosti vlade in ministrstev; 5) financiranje mora potekati iz proračunskih sredstev oz. drugih javnih virov; 6) upoštevanje upravno pravnega in civilnega prava; 7) ter sistem javnih uslužbencev (Šmidovnik, 1998, str. 1070-1081). Bučar (1969) izpostavlja tudi kot bistveno značilnost javne uprave odsotnost konkurence (Brezovšek in Kukovič, 2015, str. 27).

Za lažje razumevanje pojma javne uprave, Bučar (1969) loči med naslednjimi organi in organizacijami, ki spadajo v javno upravo:

- organi, ki odločajo o družbenih zadevah. Sem pripiše predstavniške organe, ki odločajo o družbenih koristih, med katerimi so izvršilni organi in organi pravosodja;
- organizacije, ki opravljajo javno službo. Tukaj so mišljeni predvsem organi, ki svoje delo prepustijo izvajanju svojih odločitev za to posebej ustanovljenim organizacijam;
- strokovno-tehnična uprava pa daje organom odločanja vse potrebne informacije o dejanskem stanju v družbi in strokovne nasvete. Odločitev o obsegu strokovno-tehnične uprave je odvisen od tistih, ki odločajo o smotrnosti in učinkovitosti javne uprave (Bučar, 1969, str. 45-46).

Kot zapiše Brezovšek (2000) javna/državna uprava močno vpliva na vse subjekte. Skoraj ni področja človekovega delovanja, v katerem javna/državna uprava ne bi imela pomembne vloge. Njeno delovanje vpliva tako na posameznika, kot na družbo v celoti. Državna uspešnost se meri z uspešnostjo javne uprave. Prav tako se lahko zaradi pomembne vloge v družbi razume kot element ljudske in državne suverenosti. Zaradi tega je javna/državna uprava med drugim tudi predmet prerazporeditve politične moči v določeni državi, kar pripelje do tega, da vse odločitve javne/državne uprave niso vedno racionalne (Brezovšek, 2000, str. 264-265). O upravnih zadevah odločajo vsi javno/državni organi in organizacije (Dolinar in Knop, 1994, str. 433). Javna/državna uprava se v vseh vrstah demokracije bori s podobnimi problemi in sicer, kako zagotoviti sposobno, učinkovito, legitimno, odgovorno, odzivno, profesionalno in pravično javno službo. Našteto bi lahko združili pod skupnim pojmom, kako zagotoviti zanesljivo javno upravo. Državljeni od svoje javne/državne uprave pričakujemo, da bo vse našteto, ob tem pa smo nesrečni, če temu ni tako. Javna uprava nenehno raste in zato potrebuje za svoje delovanje sredstva. V obdobju tako gospodarske in ekonomske krize, ki je zajela večino držav med njimi tudi Slovenijo je razumljivo, da se pojavlja vse močnejša kritika delovanja javne/državne uprave. Davkoplačevalci za vložena sredstva v zameno od javne uprave pričakujejo vsaj kakovostne storitve. V preteklih obdobjih je bila ponudba storitev javnega sektorja manj usmerjena k uporabnikom, kot storitve, ki jih je ponujal javni sektor. Glavni razlog za omenjeno dejstvo se skriva v monopolnem položaju javnega sektorja (Brezovšek, 2000, str. 265).

Organi in organizacije, ki izvajajo javne zadeve ali jih upravljajo, predstavljajo organ javne uprave (Brejc, 2004, str. 14). Haček (2015) ugotavlja, da mora biti vsaka družba organizirana, če hoče zadovoljiti potrebe svojih članov. Organizacija predstavlja izhodišče za izvrševanje javnega interesa. Zadovoljevanje človekovih potreb in ugotavljanje potreb, ki jih imajo člani organizacije ni možno brez obstoja določene organizacije. Na tej podlagi se tvorijo javne potrebe kot proces produkcije za zagotavljanje dobrin, ki so potrebne za zadovoljitev človekovih potreb (Haček, 2015, str. 32-35).

Javna uprava izvršuje in oblikuje javne politike, rešuje javne interese, skrbi za javne storitve in dobrine ter deluje v skladu z zakoni, ki jih posledično tudi izvršuje (Stillman, 2005, str. 5).

Javna uprava je proizvodnja storitev in dobrin, ki so namenjena zadovoljevanju potreb članov neke družbe. Opredelimo jo lahko tudi v materialnem in formalnem smislu. V formalnem smislu je definirana kot sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah in uresničevanju družbene koristi. V materialnem smislu pa javna uprava pomeni proces odločanja o javnih zadevah. Javna uprava je del javnega sektorja, njena naloga je, da opravlja družbene aktivnosti, ki varujejo javne koristi. Z organizacijskega vzornega kota pa javna uprava zajema državno upravo, javne službe in lokalno samoupravo (Haček, 2005, str. 24-25).

Sam razvoj javne uprave v Sloveniji je tesno povezan z globalnimi procesi (Brezovšek, Haček & Kukovič, 2014, str. 92). Javna uprava mora delovati v stalno se spreminjajočem in kompleksnem okolju. Varovanje javne koristi in uveljavljanje načela enakosti in pravičnosti ter različnih socialnih funkcij jo opredeljujejo kot državno neprofitno monopolno institucijo (Kovač, 2000, str. 279).

Javna uprava mora tako na državni kot tudi na lokalni ravni delovati po načelu zakonitosti, je učinkovita, strokovna, politično nevtralna in uporabniško usmerjena. Njen cilj je nuditi javne storitve, ki so hitre in učinkovite. Dejstvo je, da je pomembna tudi ekonomičnosti. Javna uprava je v teh gospodarsko in družbeno kritičnih časih še bolj pod drobnogledom pri porabi javnih sredstev. Po načelu ekonomičnosti bi naj zagotavljala čim večjo kakovost storitev ob čim manjši porabi javnih sredstev. Javna (državna) uprava je prilagojena na potrebe demokratične državne ureditve in ima pomembno vlogo pri gospodarskem in ekonomskem razvoju države.

Ljudsko poimenovanje javne uprave je precej razširjeno. Javna uprava je velikokrat opredeljena kot birokracija s slabšalnim pomenom. Prav tako je opredeljena kot nepotrebna organizacija, ki pogosto samo črpa davkoplačevalska sredstva in je popolnoma nekoristna (Lavtar, 2008, str. 8). Pri tem je zastavljeno vprašanje, kako zagotoviti zanesljivo javno upravo, upravo, ki bo pri ljudeh vzbudila pozitivne občutke ob tem pa bo učinkovita in bo delovala legitimno.

2.3 SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV

Upravljanje človeških virov je postalo v organizacijah izjemno pomembno. Pojmovanje zaposlenih kot največjega bogastva je ključnega pomena in predstavlja temelje, na katerih se lahko gradi zanesljiva javna (državna) uprava. Kader mora predstavljati potencialne vire, investicijo in ne strošek (Kovač, 2000 str. 288). Samo profesionalna javna uprava, ki pri svojem delu temelji na zakonih in je napredovanje javnih uslužbencev oz. uradnikov skladno s politiko upravljanja človeških virov, zagotavlja zanesljivo javno upravo (reliable public administration) (Bonwitt, 1998, str. 99).

Definicija javnega uslužbenca je pomembna saj je pomen definicije lahko ožjega ali širšega pomena. Najsplošnejša definicija javnega uslužbenca ga opredeljuje kot zaposlenega, ki pri svojem delu opravlja izvršne in upravne naloge (Trpin, 1996, str. 398).

Javni uslužbenci so umeščeni v posebni upravni sistem. Njihovo delovanje se nanaša na avtoritativna pravila in obsega lokalno in centralno raven oblasti. Gledano iz zgodovinskega vzornega kota se sistem javnih uslužbencev prične pojavljati v drugi polovici 19. stoletja s Pendletonovo listino (Pendleton Act). Listina vzpostavlja začetek zaposlovanja javnih uslužbencev, ki temelji na strokovnosti in usposobljenosti zaposlenih v javni upravi. Cilj listine je, odstranjevanje političnega vpliva iz delovnih področij v organizacijah. Bačlija in Haček (2012) v svojem delu prav tako razdelita javne uslužbence na tri podsisteme in jih umestita na:

- institucionalno raven, tukaj so vključena pravila vladanja in so zajete pravice in dolžnosti javnih uslužbencev, javno mnenje, odgovornost za delo in političnost javnih uslužbencev;
- operativno raven zajema klasifikacijski sistem javnih uslužbencev, upravljanje človeških virov in sistem zaposlovanja;
- simbolna raven predstavlja tretji podsistem in je tudi najmanj viden, čeprav je zelo pomemben, saj zajema etiko javnih uslužbencev ter organizacijsko in upravno kulturo.

Sistem javnih uslužbencev potrebuje kakovostni kadrovski podsistem z vidika krepitve pozitivne moči zaposlenih saj se v istem soju luči krepi zanesljiva javna uprava (Bačlija in Haček, 2012, str. 49-53).

Eden izmed dejavnikov, ki spodbujajo zanesljivo javno upravo je uslužbenski sistem. Delovanje javne uprave je v prvi vrsti odvisno od ljudi, torej od javnih uslužbencev, ki opravljajo upravne naloge ter druge dejavnosti javnega značaja (Lavtar, 2008, str. 9). Za pravno ureditev javnih uslužbencev skrbi Zakon o javnih uslužbencih, ki ureja zaposlovanje, delovna razmerja, razrešitev in imenovanja, napredovanja... Ta zakon predstavlja novo ureditev sistema javnih uslužbencev. Prav tako zakon ureja delovanje drugih zaposlenih v organizacijah javnega prava, ki po večini izvajajo upravne naloge.

Zakon umešča javne uslužbence v tri kategorije:

- uradnike, ki v svojih organih opravljajo javne naloge;
- uradnike, pri katerih se v organizacijah zahteva opravljanje zahtevnejših nalog ter je za njihovo delovanje zahtevana najmanj visoka strokovna izobrazba;
- strokovno-tehnične javne uslužbence, ki pri svojem delovanju opravljajo kadrovska, tehnična, finančna in računovodska dela oziroma druga spremljajoča dela (ZJU-1).

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) predstavlja kompleksen sistem pravil za razvoj zanesljivega, učinkovitega in strokovnega uslužbenskega sistema ter tudi skupna načela za javne uslužbence, ki so podlaga za zanesljiv javno upravo. ZJU omenja naslednja načela:

- 1) Načelo enakopravne dostopnosti, vsakomur pod enakimi pogoji omogoča dostop do uslužbenskih mest. S tem se krepi konkurenčnost, zanesljivost in učinkovitost ter preprečuje koruptivnost. Načelo enakopravne dostopnosti pri zaposlovanju v javni upravi zasleduje javni interes s tem, da delovno mesto zasede usposobljeno

najprimernejši kader (ZJU). Pomanjkljivost tega načela je, da v nadaljevanju zakona, ni natančneje opredeljen način ugotavljanja ustrezne strokovne usposobljenosti kandidatov, ki se prijavijo na razpisano delovno mesto (Čater, 2004, str. 29).

- 2) Načelo zakonitosti je prav tako tudi ustavno načelo. Načelo določa pravne akte, ki so podlaga za izvajanje javnih nalog. Z načelom zakonitosti so javni uslužbenci varuhi zakonitosti in pravnosti v državi (Čater, 2004, str. 31).
- 3) Načelo strokovnosti se navezuje na usposabljanje in izpopolnjevanje javnih uslužbencev (ZJU). Profesija naravnosti k učenju je ena glavnih kategorij razvoja javne uprave. S tem je tudi delo kadra strokovno, vestno in pravočasno, nepristransko in politično nevtrarno. Z vidika odgovornosti in legitimizacije pa načelo strokovnosti pomeni, da javni uslužbenec pri svojem delu ne izvršuje samo zakonodaje ampak je tudi odgovoren za posredovanje novih idej ter predlogov za izboljšanje določenih področij (Kerševan, 2004, str. 71). Čater (2004) meni, da pozitivni vidik konkurenčnosti med kadri v javni upravi dvigujejo stopnjo zaupanja v delo, kar vpliva na zaupanje državljanov, s tem pa se posledično vzpostavlja legitimiteto javne uprave, kar zagotavlja zanesljivo upravo (Čater, 2004, str. 32).
- 4) Načelo častnega ravnanja je eno izmed pomembnejših načel pri izvajanju oblastnih in drugih nalog javnega značaja. Častno ravnanje se presoja na podlagi pravil poklicne etike, tako načelo častnega ravnanja zahteva aktiven odnos kakor tudi prizadevanje zaposlenih da svoje delo opravijo s spoštovanjem (Rman, 2016, str. 104).
- 5) Načelo omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril natančno določa predpisano vedenje in ravnanje javnih uslužbencev v dani situaciji. Omejitve daril v skladu z omenjenim načelom veljajo za javne uslužbence, ki opravljajo javne naloge (ZJU).
- 6) Načelo zaupnosti zavezuje javne uslužbence varovati osebne podatke svojih strank, pri čemer ni pomembno ali so podatki pridobljeni tekom dela ali na podlagi drugih okoliščin. Načelo zaupnosti javne uslužbenca zavezuje, da tudi po prenehanju delovnega razmerja, podatki ostanejo zaupni. Le delodajalec je tisti, ki lahko javnega uslužbenca razreši varovanja podatkov (Rman, 2016, str. 104).
- 7) Načelo odgovornosti se po Kerševan (2004) razlikuje od ostalih načel po učinku pravnih posledic. Načelo odgovornosti tako določa vsebinske kriterije načina izvajanja nalog javnega uslužbenca. Kriteriji, ki ocenjujejo delo javnega uslužbenca so: učinkovitost, hitrost in kvaliteta dela. Učinkovitost podaja razmerje med razumnim rokom in dejansko porabljenim časom. Gre za hitrost, v katerem je opravljeno delo javnega uslužbenca. Kvaliteta pa pomeni, da uslužbenec opravlja delo po standardih in pravilih stroke (Kerševan, 2004, str. 79-80).
- 8) Načelo dobrega gospodarjenja določa dolžnosti javnega uslužbenca na področju gospodarjenja z javnimi sredstvi. Učinkovita poraba javnih sredstev z ekonomičnostjo omogoča doseganje najboljših rezultatov ob enakih stroških in obratno (Čater, 2004, str. 38; Kerševan, 2004, str. 81).
- 9) Načelo varovanja poklicnih interesov zavezuje delodajalca, da svojemu uslužbencu ali nekdanjemu javnemu uslužbencu zagotovi pravno pomoč, če bi ta bil v kazenskem ali odškodninskem postopu zaradi narave dela pri izvrševanju javnih nalog (Rman, 2016, str. 104).

10) Načelo prepovedi nadlegovanja.

Ustava Republike Slovenije v svojem 122. členu določa zaposlovanje v javnem sektorju, kjer je zaposlitev v upravnih službah mogoča samo na podlagi razpisanih natečajev, razen seveda izjem, ki jih zakon določa drugače (URS, 122. člen). Javni natečaj na podlagi tega zagotavlja enakopraven dostop do upravnih služb, s tem pa se posledično zmanjšuje obseg političnega kadrovanja, korupcije in zagotavlja izbiro strokovno usposobljenih javnih uslužbencev.

Različne mednarodne organizacije, kot sta OECD (Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj) in EU (Evropska unija), kot enega izmed pomembnejših kazalcev razvoja določene organizacije ali celo države ugotavljata administrativno usposobljenost javne uprave. Dejstvo je, da je od administrativne usposobljenosti javne uprave odvisen ekonomski in družbeni razvoj. Prav zaradi tega je nujno, da se javne uprave strokovno usposablja in s tem dviga raven kakovosti svojih storitev s tem pa posledično krepi delo uprave (Lavtar, 2008, str. 9-10).

Nenehne spremembe v okolju zahtevajo, da se oblikuje sistemski pristop k spreminjanju in razvoju javne uprave kot organizacije v celoti, pri čemer so vključeni javni uslužbenci in uporabniki storitev (Kovač, 2000, str. 289).

3 UPRAVNA PREOBRAZBA

3.1 TRANZICIJA

Konec dvajsetega stoletja je obarvan v raznovrstne politične spremembe v nekdanjih socialističnih državah. Tranzicija države je za vsaki družbeni sistem edinstven in neponovljiv proces, kjer je v središču postavitve nacionalne države v povsem novo vlogo (Rman, 2016, str. 18-19).

Bivše komunistične države oz. tranzicijske države so se ob demokratičnem prehodu, ki je zavzel preobrazbo družbenih, ekonomskih in političnih sistemov soočile s problemom liberalnega tržnega gospodarstva. Post/komunistična družbena, politična in gospodarska preobrazba Srednje in Vzhodne Evrope (SVE) je v obdobju tranzicije politično znanost preusmerila na institucionalne izbire v demokratizaciji, liberalizaciji in urejanju tržnih odnosov. Na teoretični in konceptualni ravni je to izhodišče pripeljalo do kritične obravnave demokracije, kaj demokracija sploh je in kaj ni.

Države v tranziciji so se soočale z zahtevno nalogo reformiranja celotne državne uprave. Obstoj regidne, neučinkovite in politizirane državne uprave je bilo nujno potrebno spremeniti. Pot k sodobni in učinkoviti državni upravi je bila ukinitvev socialističnega modela upravljanja družbe.

Približevanje k Evropski uniji in prilagajanje politične strukture enotnim pravilom evropskega nacionalnega življenja, je še dodatno spodbudilo k reformi državne uprave. Bistvena težava držav v tranziciji je bila, kako vzpostaviti strokovno, politično neodvisno in učinkovito upravo, ki bo primerljiva z evropskimi standardi sodobne državne uprave, medtem, ko se morajo boriti s hitrim prilagajanjem in nenehnimi spremembami. V ospredju tranzicijskega procesa držav Srednje in Vzhodne Evrope je bila vzpostavitev kakovostne in zanesljive javne uprave.

Proces demokratizacije v državah tranzicije je zahteval tudi ustanovitev pravno konstituirane države, ki deluje v okvirjih pravne države. Javna uprava mora tako v demokraciji zagotavljati stabilnost, trajnost in zakonitost države in uresničevati politiko vlade. Pri tem morajo biti javni uslužbenci nevtralni izvajalci politike, ob tem pa se morajo uvesti nepristranski nadzorni postopki. Demokratizacija javne (državne) uprave predstavlja usmerjenost k uporabnikom. Tranzicija držav (SVE) je bistvena pri preobrazbi javne uprave, kajti države so morale skozi posamezne razvojne stopnje prehajati hitreje, kot druge države, zato je na podlagi tega tudi odvisna uspešnost javne preobrazbe. Vsaka država ima lastno tradicijo, zato je naloga posamezne države, da ustrezno prilagaja in usmerja upravne sisteme (Brezovšek, 2000, str. 274-276).

V procesu tranzicije se stara regulirana vloga države umika ter v ospredje prihaja partnerska vloga. V novi vlogi država ob pomoči drugih enakovrednih družbenih

podsystemov skrbi za uspešen razvoj celotnega družbenega podsistema (Linz & Stepan: v Rman, 2016, str. 19). Tranzicija se v družbenih krogih interpretira kot demokratizacija oz. kot časovni interval med nedemokratsko in demokratsko ureditvijo nacionalne države (Rman, 2016, str. 19).

Marčetić (2005), v svojem delu opredeljuje tranzicijo kot časovni interval med nedemokratsko in demokratsko ureditvijo ter na podlagi tega pojasnjuje spremembe v post/socialističnih državah. Tranzicija je po njegovem demokratska revolucija, ki ima korenine v vzhodnoevropskih državah, kakor tudi v močnih pritiskih proti partijskemu monopolu. Skozi tranzicijo izhajajo revolucija na podlagi katere je prišlo do privatizacije gospodarstva in vzpostavlja spremembe na vseh družbenih strukturah. Avtor razume tranzicijo v državah SVE kot institucionalno transformacijo, ki skozi reformo obravnava postsocialistično tranzicijo. Institucionalne spremembe povezuje z ključnimi političnimi spremembami, ki vključujejo organizacijske in kulturne vidike, kateri cilj je bil vzpostavitev izvirne oblasti, kar je zahtevalo profesionalizacijo državnih uradnikov. Tranzicija je sprememba sistema, ki razlikuje med tremi področji, to so: ekonomske, politične in družbene sistemske spremembe.

- Ekonomske spremembe opredeljujejo spremembo lastništva in tržišča.
- Politične spremembe vključujejo vzpostavitev pluralizma na političnem področju, širitev politične participacije in pravne države.
- Družbene sistemske spremembe pa kažejo na globoko družbeno transformacijo (Marčetić, 2005, str. 8-42).

Tranzicija v državah post/socialističnega režima pomeni proces korenitih sprememb, ki so imele posledice na politično modernizacijo in družbeno vizijo. V procesu tranzicije je prišlo do konstituiranja institucionalnega sistema s parlamentarno demokracijo in tržnim gospodarstvom (Tomšič, 2002, str. 125).

Sočasno s procesom tranzicije so tako potekale reforme državnih uprav, ki so zajemale modernizacijo političnih sistemov in družb. Vloga državne uprave je tako bila pod pritiskom nasprotujočih si vlog. Na eni strani je naloga uprave vzpostavitev učinkovitega in ekonomskega vodenja, na drugi strani pa je morala zagotoviti odprto in stabilno institucionalno okolje (Brezovšek, 2000, str. 248).

Iz tega lahko izhajamo, da ob tem, ko je morala država vzpostaviti stabilno politično in gospodarsko področje, je ob enem gradila tudi temelje za zanesljivo delovanje uprave.

3.2 VKLJUČEVANJE V EVROPSKO UNIJO

Vključevanje Slovenije, kakor tudi drugih držav Srednje in Vzhodne Evrope v Evropsko unijo je spodbudilo reformo javne uprave. Reforma javne uprave je tako stalen in kontinuiran proces. Pri vključevanju Slovenije v EU je imela javna uprava pomembno vlogo, saj je morala Slovenija pred vključitvijo v mednarodno integracijo prilagoditi in razviti sistem javne uprave do te mere, da bo sistem sposoben delovati v okvirih evropske

upravne integracije. Reforma sistema javnih uslužbencev je bila že od začetka močno povezana z integracijo Slovenije in Evropske unije in je bil eden temeljnih ciljev v strategiji Vlade Republike Slovenije (Brezovšek & Haček, 2002, str. 691). Reforma sistema javnih uslužbencev je zato bil ključen in večinski del reforme javne uprave pri integraciji Slovenije v EU (Trpin, 1995, str. 443-455). Leta 1999 je tako Vlada Republike Slovenije sprejela temeljne cilje v procesu vključevanja v Evropsko unijo (Slovenija v Evropski uniji, 2001).

Institucionalne odnose z Evropsko unijo je Slovenija gradila že od osamosvojitve naprej. Sporazum o sodelovanju je bil podpisan aprila 1993, junija leta 1996, pa pridružitveni sporazum. Še istega leta je Republika Slovenija zaprosila za polnopravno članstvo v EU. Pridružitveni sporazum je tako predstavljal enega izmed temeljev za postopno integracijo in okvir za politični dialog, socialne, kulturne in ekonomske odnose. Evropska komisija je julija 1997 oblikovala Agendo 2000, v kateri je bilo poudarjeno učinkovito vključevanje pravnega reda EU v domačo pravo. Leto kasneje 1998, Vlada Republike Slovenije sprejme še strategijo Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo z reformo javne uprave kot enim izmed prednostnim področjem (Brezovšek & Haček, 2002, str. 692).

Haček (2001) poudari, da Evropska unija pri reformi javnega sektorja točno določenih zahtev urejanja področja javnega sektorja nima in pri tem tudi ne vsiljuje posameznih modelov ureditev drugih držav članic, temveč to prepušča nacionalni zakonodaji, ki pa mora svoj pravni red prilagoditi integraciji v Evropsko unijo (Brezovšek & Haček, 2002, str. 692). Bonwitt (1998) zapiše, da po načelu subsidiarnosti so vlade držav tiste, ki so odgovorne za lastne uprave (Brezovšek & Haček, 2002, str. 692).

V državah članicah Evropske unije je moč zaslediti razhajanja glede ureditve položaja javnih uslužbencev, kakor tudi rešitve, ki bi pripomogle k učinkovitejšemu in kakovostnejšemu delovanju javne uprave. Delo Komisije je tako usmerjanje vlad držav članic ali prosilk za članstvo. Evropska komisija tako:

- priporoča sprejem zakonov, ki ločeno urejajo področje;
- posredno priporoča karierni sistem;
- v kontekstu politične neodvisnosti poudarja neodvisno javno upravo;
- poudarja pomen izobraževanja javnih uslužbencev;
- priporoča izenačevanje plač v zasebnem in javnem sektorju.

Priporočila Komisije pripomorejo k zanesljivi, predvidljivi, sposobni in transparentni upravi. Na tem temelji pravna država, demokracija, gospodarski razvoj in učinkovito izvajanje politik (Fournier, 1998, str. 113).

Ideja evropske unije je usklajenost evropskih upravnih načel, ki bi spodbujali zanesljivost javne uprave. Sigma je v sodelovanju z Evropsko unijo razvila načela evropske javne uprave, ki je državam prosilkam, med njimi tudi Sloveniji, pomagalo izpolnjevati kölnhavska in madridska merila. Načela so razdeljena na štiri dele in sicer na:

- 1.) pravno državo, ki zajema zanesljivost, predvidljivost in zakonitost javne uprave;

- 2.) odprtost in preglednost;
- 3.) pravno odgovornost;
- 4.) uspešnost in učinkovitost (Mayer-Sahling, 2009, str. 10-12).

Slovenija je s sprejetjem Zakona o vladi in s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev napredovala z reformo javne uprave, dokončno pa se je reformirala s sprejetjem Zakona o javnih uslužbencih, ki je bil eden temeljnih pogojev Evropske unije za integracijo in sprejem v skupnost. V procesu vključevanja Slovenije v Evropsko unijo je bila Republika Slovenija zavezana določenim standardom, ki so se že predčasno razvili v evropskih pravnih ureditvah. EU ni zahteval poenotenja upravne ureditve temveč le, da se razvijejo določeni standardi, ki so jih morale in jih še vedno morajo kandidatke za vstop v Evropsko unijo oblikovati in tudi upoštevati. Na podlagi dunajske konference iz leta 1998 so standardi nacionalnih držav, ki jih morajo upoštevati, kot ciljne prioritete, naslednji:

- nacionalna država mora vzpostaviti strokovno in politično nevtralno javno upravo, ki temelji na zanesljivosti in učinkovitosti. Ne sme biti predmet neobjektivnosti ali korupcije ampak mora delovati po načelu kakovosti;
- javna uprava si naj prizadeva približevanje k uporabnikom s hitrejšim odzivanjem na potrebe pri tem pa naj deluje odprto (pomeni, da uporabnike vnaprej seznaja z načinom poslovanja in posreduje informacije o načinu dela);
- razvoj strokovnosti in odgovornosti;
- upravljanje človeških virov in vzpostavitev profesionalnega organiziranja dela;
- vzpostavitev učinkovitega in zanesljivega zunanjega in notranjega nadzora nad delovanjem sistema javnih uslužbencev (Brezovšek & Haček, 2002, str. 695; Predlog zakona o javnih uslužbencih, 2001).

Reforma javne uprave in proces vstopanja v Evropsko unijo sta komplementarna procesa. Temeljni cilj reforme je oblikovati upravo, ki bo na najboljši možen način zadovoljila potrebe prebivalcev po sodobni, kakovostni, zanesljivi in uporabniku prijazni upravi. Vstop Slovenije v Evropsko unijo je proces reformiranja slovenske javne uprave samo pospešil. Merila in standardi Evropskega upravnega prostora so pri procesu reforme slovenske javne uprave tako predstavljali pomoč. Tako je Slovenija odpravila eno največjih ovir in zgradila enega ključnih sistemov za učinkovito in uspešno delovanje lastne države (Brezovšek & Haček, 2002, str. 703).

Cilj reforme javne uprave pred pristopom Slovenije v Evropsko unijo je bil utrditi zanesljivost uprave v pripravi na čas, ko bo Slovenija postala polnopravna članica Unije (SIGMA, 2009, str. 83).

3.3 REFORMA JAVNE UPRAVE

Javna uprava ima na nas močan vpliv. Praktično ni področja človekovega delovanja, v katerem ne bi igrala pomembne vloge. Tako vpliva na posameznika kot tudi na družbo v celoti; na gospodarski, socialni in kulturni razvoj določene družbe. Lahko bi rekli, da uspešnost države merimo tudi z uspešnostjo javne uprave, saj jo razumemo kot enega

glavnih mejnikov njenega razvoja (Brezovšek, 2000, str. 264). To je ključnega pomena, da se je Slovenija lotila reforme javne uprave načrtno, profesionalno in strokovno.

Okolje, v katerem deluje javna uprava, je v preteklosti delovalo kot preprosto, stabilno in predvidljivo. Organizacije javne uprave pa so mu bile s svojim rutinskim, lahko bi rekli tudi birokratskim načinom dela prilagojene. Ker danes ni več tako, saj se okolje hitro spreminja, zahteve uporabnikov so vse večje, naloge uprave pa vse bolj kompleksne, se je morala javna uprava spremeniti. Cilj reforme javne uprave je narediti javno upravo učinkovitejšo in uspešnejšo. Torej takšno javno upravo, ki bo cenejša, a bo obenem zagotavljala boljšo kakovost storitev (Webb, 2010, str. 669).

Pojem »upravne reforme.« se prične uveljavljati konec osemdesetih in v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja. Prenovi javne uprave je kakor v Sloveniji tudi v drugih posameznih državah prispevalo več vzrokov, med katerimi je največkrat zaslediti potrebo po zmanjšanju finančnih virov ter uveljavljanju glasu javnih uslužbencev v korelaciji uporabnikov javnih storitev (Kovač, 2006, str. 72).

Reforma javne uprave je dolgoročen in kompleksen proces, ki ni omejen samo na države kandidatke za vstop v Evropsko unijo, ampak poteka oz. je potekal tudi v državah članicah. Cilj reforme slovenske javne uprave je približevanje sodobni javni upravi. Pri tem je ključni dejavnik strokovnost, učinkovitost, politična nevtralnost in hitrost dela javnih uslužbencev. Vse to nas pripelje do temeljev zanesljive javne uprave, ki je v Sloveniji še kako potrebna. Proces reforme javne uprave je posledica družbenega razvoja, ki je vse hitrejši, s tem pa so tudi zahteve po prilagajanju javne uprave nujno potrebne. Javna uprava je zaradi tega v zadnjih desetletjih v stalnem razvoju upravnih sistemov pri čemer nastajajo velike spremembe v samem delovanju. Spremembe povzročajo proces demokratizacije, družba, gospodarska in finančna kriza, ki so načeli finančne vire javnega sektorja. Ukrepi za zmanjševanje stroškov v javnem sektorju so postala stalnica, hkrati pa se pričakuje kakovostne storitve in večjo usmerjenost k uporabnikom (Brezovšek & Haček, 2002, str. 696).

Pri reformi slovenske javne uprave je potrebno slediti globalnim spremembam, ki se kažejo na naslednje načine:

- vloga države se spreminja, pri tem njena oblastna funkcija slabi, država pa se ob tem spreminja v skupnost javnih služb;
- potrebna je decentralizacija teritorialnih upravnih sistemov ter dekoncentracija odločanja;
- organizacija notranjih upravnih sistemov se iz hierarhične spreminja v heterarhično;
- deregulacija postaja ključna naloga;
- servisna upravna funkcija se prenaša v zasebno sfero (Brezovšek & Haček, 2002, str. 696).

Strateški načrt za implementacijo projekta reforme javne uprave v Sloveniji je že v svojih začetnih okvirih izpostavil nujnost reforme javne uprave, ki je bila tudi, kot smo že omenili v prejšnjem poglavju nujna za polnopravno članstvo v Evropski uniji. Strateški načrt za

implementacijo projekta reforme javne uprave (1997) je opredelil naslednje razvojne cilje reforme:

- vzpostavitev zakonsko določenega, samostojnega in permanentnega sistema javnih uslužbencev;
- povečanje notranje učinkovitosti dela ministrstev;
- boljše sodelovanje ministrstev med sabo;
- izboljšanje upravljavskih in upravnih sposobnosti kadrov;
- povečanje organizacijske in operativne učinkovitosti lokalne samouprave;
- razvoj nevladnih organizacij ter izboljšanje dostopa do javnih služb s strani državljanov (Brezovšek & Haček, 2002, str. 697).

Kovač (2006) opisuje reformo javne uprave, kot nikoli končano zgodbo. Reforma javne uprave v Sloveniji sistematično poteka že od leta 1996. Reforma slovenske javne uprave se v vladnih politikah kot prioriteto področje pojavlja že od devetdesetih let dalje. Določeni pristopi so bili zaznamovani že prej, vendar je bila slovenska javna uprava še v povojih, zato o sistematičnem nadgrajevanju dela javne uprave govorimo od leta 1997 dalje. Kovačeva (2006) loči med štirimi obdobji modernizacije in razvoja javne uprave v Sloveniji:

- prvo obdobje je med leti 1991 – 1996, ko je potekala osamosvojitev Slovenije in s tem prenovila sistem uprave;
- drugo obdobje je med leti 1996 in 1999, takrat je Slovenija delovala v skladu s strateškim načrtom za uvedbo reforme slovenske javne uprave 1997-1999 kot delu strategije Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo;
- tretje obdobje je zaznamovano med leti 2000–2003, takrat je bila reforma javne uprave usmerjena v zakonodajne projekte;
- četrto obdobje pa je umeščeno po letu 2003 za prvih deset let članstva Slovenije v EU, pri čemer modernizacija javne uprave temelji na strateških dokumentih. Reforma se pojmuje kot stalen program s časovno opredeljenimi projekti.

Reforma javne uprave je proces, ki je pretežno temeljil na legalističnem načelu v prepričanju, da se reforma javne uprave izvede le s spremembo zakonodaje, kar se je pokazalo za zmotno. Strategija razvoja Slovenije 2013 pa pojmuje modernizacijo javne uprave kot stalen proces oz. program, ki je sestavljen iz številnih ukrepov in se ves čas dopolnjuje in razvija s korakom družbe in njenih potreb (Kovač, 2006, str. 74).

Pri omembi pomembnih segmentov reforme slovenske javne uprave, je potrebno omeniti tudi e-upravo. Tu gre za elektronsko poslovanje javne uprave z namenom izboljšanja njenega delovanja. E-uprava pomeni elektronsko poslovanje znotraj javne uprave in elektronsko poslovanje javne uprave s strankami. Zagotavlja lažjo dostopnost do informacij o upravnih storitvah in samih storitvah, izboljšuje odprtost in preglednost javne uprave ter zmanjšuje stroške poslovanja. S tem pa povečuje učinkovitost (Virant, 2009, str. 259).

Da je bila reforma javnega sektorja izpeljana ni dvoma. Vendar se z nenehnim razvojem družbe pojavlja potreba po nenehnem dopolnjevanju reforme javne uprave z različnimi strateškimi dokumenti. Sprejetje Strategije razvoja javne uprave 2020 je pomembno iz več vzornih kotov. Več institucij je ugotovilo, da ni strateškega dokumenta, ki bi za daljše obdobje načrtoval razvoj slovenske javne uprave. Na različnih mednarodnih lestvicah je tako Slovenija na različnih mestih zdrsnila po lestvici navzdol. Strategija razvoja javne uprave 2015–2020 (JU 2020) tako predstavlja enovit krovni sistem, ki bo vplival na razvoj celotne države in ob enem tudi krepil zanesljivo javno upravo. Poudarek bo predvsem na gospodarnem upravljanju z javnimi sredstvi, učinkoviti organizaciji teritorialne in centralne ravni države. Preverjala se bo transparentnost kadrovskih postopkov, izvajalo se bo izpopolnjevanje javnih uslužbencev. Okrepila se bo inšpekcijska služba, razvijalo se bo predvidljivo in enostavno poslovno okolje, brez administrativnih ovir. Prav tako bodo vpeljana orodja za nadzor kakovosti delovanja javnih uslužbencev, pri čemer se bo zagotavljalo še bolj transparentno in odprto delovanje vseh organov javne uprave za zmanjševanje korupcijskih tveganj. Poudarek strategije je na izboljšanju zakonodajnega okolja ob odpravi nepotrebnih zakonodajnih bremen (Strategija razvoja javne uprave 2015–2020).

Najvažnejši cilji te strategije so usmerjeni v učinkovitost, kakovost, odgovornost in transparentnost javne uprave. Potrebno se je zavedati, da je temelj za razvoj gospodarstva in družbene blaginje uspešna in učinkovita javna uprava.

Strategija želi posodobiti in prenoviti javno upravo v smeri povečanja učinkovitosti in strokovnosti javnih uslužbencev, skupaj s sistemsko nadgradnjo sistema plač, da se doseže jasna povezanost med rezultati dela in nagrajevanjem zaposlenih, pri čemer bodo vrednoteni rezultati dela in ne delovna mesta. Potrebno je omeniti študijo Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj, ki je bila izvedena v letu 2011. Na področju plač v slovenskem javnem sektorju ugotavlja, da je ključna šibkost plačnega sistema v javnem sektorju v tem, da temelji na razvrščanju delovnih mest in nazivov, ne pa na spretnostih, kompetencah in uspešnosti posameznikov ter dejanskih nalogah.

V Strategiji razvoja javne uprave 2015–2020 je navedeno, da se v zadnjih letih ocenjevanje kakovosti opušča zaradi varčevalnih ukrepov. V tej strategiji je navedeno, da bodo v javni upravi skladno s cilji priporočil Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj iz Sveta Evropske unije uvajali orodja za nadzor in vodenje kakovosti delovanja. Uvajali bodo stalno usposabljanje in izpopolnjevanje, spodbujali nenehne inovacije in izboljšave, spremljali poslovanje s procesnimi kazalniki, uvajali sistem merljivih ciljev ter sistem zunanje presoje uspešnosti delovanja upravnih organov.

Vedno je pohvalno, če se kdo spomni, da je v javni upravi največji potencial prav v javnih uslužbencih. Vendar tudi ti, ki so pisali Strategijo razvoja javne uprave 2015–2020, bi morali spoštovati tisto temeljno načelo, ki se je pojavilo že ob začetkih pravnih držav in omejevanja državne oblasti, tj. trpi, spoštuj pravo, ki si ga sam sprejel. Za izboljšanje zakonodajnega okolja je v strategiji kot ciljno stanje navedeno, da je treba za izboljšanje

postopka sprejemanja predpisov, olajšanje presoje in hkrati njeno približanje tako pripravljavcem predpisov kakor tudi zainteresirani javnosti, v celoti uvesti presojo učinkov pri pripravi predpisov na vsa področja. To so okolje, sociala, finance, informacijske rešitve državne uprave in celotnega javnega sektorja. Hkrati je treba večjo pozornost nameniti pre/normiranju oziroma povečevanju standardov EU in (ne)uporabi izjem oziroma manjši obremenitvi določenega dela prebivalstva - uvedba pristopa 'uvedi oziroma razloži'. Tako je treba v postopku priprave presoje posledic učinkov na predpise obvezno uvesti primerjavo med evropskimi in med že obstoječimi oziroma pripravljenimi zahtevami na državni ravni (Pečarič, 2015).

3.3.1 REFORMA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

Javni uslužbenec je osnova sistema javne uprave. Potek dela v javni upravi je odvisen od ljudi zaposlenih v njej, ki opravljajo upravne naloge. Profesionalizacija javne uprave je značilnost sodobnih držav in predstavlja nastanek sodobnih razmerij, v katera vstopa posameznik pri izvajanju upravne dejavnosti kot svojega poklica. Govorimo o poklicnem uradniku oziroma javnem uslužbencu. Ob upoštevanju širšega pojma javne uprave, ki poleg sistema državne uprave vključuje še lokalno samoupravo in javne službe, pa je za skupno poimenovanje te kategorije delavcev ustrenejši izraz kot javni uslužbenci, oziroma v tuji teoriji pogosto uporabljen izraz zaposleni v javnem sektorju (Haček, 2015, str. 43).

Državni uslužbenec imenujemo tiste zaposlene, katerih temeljna funkcija je upravljanje politik, ki so jih oblikovale ali odobrile nacionalne vlade. Pojem državni uslužbenec je nastal pred pojmom javni uslužbenec. Ta pojem izvira še iz časov britanske uprave v kolonialni Indiji in se je nanašal na vse vladne uslužbence, ki niso bili zaposleni v vojski ali sodstvu. Korenine državnega uslužbenca odkrijemo že v času vladavine monarhije, saj so bili to osebni uslužbenci, ki so zastopali krono (Haček, 2015, str. 44).

V 50. letih so se pojavljala opažanja o posebnem vedenju javnih uslužbencev. Imeli so birokratsko, okostenelo osebnost. Bili so toga misleči, nefleksibilni, vpeti v točno določeno hierarhično lestvico, konservativni in neosebni. Z modernizacijo javne uprave pa se je reformiral tudi javni uslužbenec, ki postaja aktiven, dovzeten, ambiciozen in učinkovit posameznik (Haček in Bačlija, 2007, str. 36). Med uslužbenci razlikujemo profesionalne uslužbence, ki jim je javna služba tudi osnovni vir eksistence, in priložnostne uslužbence, za katere je opravljanje javne službe le vzporedna dejavnost (Haček, 2015, str. 45).

Reforma sistema javnih uslužbencev je gotovo eden pomembnejših delov reforme javne uprave. Delovanje javne uprave in zagotavljanje zanesljivosti v njej je odvisno predvsem od ljudi, ki so v njej zaposleni. O zanesljivem delovanju javne uprave lahko govorimo le ob čim večji harmoniji delovanja posameznika in upravne organizacije, v kateri je ta zaposlen. Da bi se zadovoljilo omenjenim zahtevam, pa lahko govorimo le, če zaposleni in organizacije dosegajo določeno stopnjo uspešnosti, učinkovitosti, odgovornosti in legitimnosti.

Slovenija je imela zgrajen sistem javnih uslužbencev, vendar je bilo le tega potrebno obnoviti in dograditi, zato je Ministrstvo za notranje zadeve v sodelovanju s skupino strokovnjakov in sindikatov reformiralo sistem javnih uslužbencev, ki je bil prav tako pogoj za vstop Slovenije v Evropsko unijo. Slovenija je tako že od leta 1999 načrtno izobraževala javne uslužbence za delo povezano z Evropsko unijo, ti pa bi poskrbeli za druge javne uslužbence in nadaljnja izobraževanja, ki so potrebna za zagotavljanje uspešnega in učinkovitejšega dela na področju javnega upravljanja (Brezovšek in Haček, 2002, str. 697-699).

Sistem javnih uslužbencev je bilo v času reforme javnega sektorja v Sloveniji potrebno posodobiti. Med cilji reforme pa Predlog zakona o javnih uslužbencih (2001) največkrat omenja:

- razširitev enovitega uslužbenskega razmerja in pri tem zagotoviti enoten uslužbenški sistem za celotno javno upravo;
- opredeliti ločitveni status za opravljanje nalog (ločitev statusa uradnika od statusa drugih javnih uslužbencev);
- poenostavitev in decentralizacija postopkov odločanja in ob enem centralizacija ter okrepitev nadzora za odgovornost dela;
- uvajanje elementov kariernega sistema, kot motivatorja;
- oblikovanje upravnih elit;
- ločitev političnih in upravnih položajev;
- zagotavljanje odprtosti delovanja javne uprave;
- preprečevanje prevladovanja političnih meril nad strokovno usposobljenostjo oz. zagotoviti sistem izbire uradnikov;
- zagotoviti in zaostri vstop v uradništvo in s tem zagotoviti javne natečaje in strokovne izpite (Predlog Zakona o javnih uslužbencih, 2001).

Reforma sistema javnih uslužbencev je bil izredno obsežen, zahteven in občutljiv projekt. Gre za enega najbolj dodelanih zakonov (Brezovšek in Haček, 2002, str. 702).

Vzroki in posledice neetičnega in nepravilnega odločanja v javni upravi:

- Slaba strokovna usposobljenost uradne osebe. Posledica so nezakonite odločitve in nezadovoljstvo strank, podaljšanje postopkov in dodatna obremenitev organov druge stopnje.
- Pomanjkljiva in nepopolna uporaba predpisov. Posledica je podaljšanje upravnega postopka zaradi vlaganja pritožb in drugih pravnih sredstev.
- Kršitev predpisov zaradi vplivov in pritiskov uradne osebe. Posledica je dokazovanje teh dejstev in okrnjen ugled upravnega organa in uradne osebe.
- Slaba motiviranost uradne osebe za delo. Posledica je nezainteresiranost in nepripravljenost uradne osebe za delo.
- Neprimerni medsebojni odnosi v organu. Posledica je slabo delo celotnega kolektiva (Haček, 2015).

4 OD TRADICIONALNEGA K NOVEMU UPRAVLJANJU JAVNEGA SEKTORJA

4.1 WEBROV MODEL

Živimo v okolju, ki se nenehno spreminja. Spreminjanje družbe, upravnega okolja in upravljaljskih modelov sili upravo k spreminjanju delovanja le te. Kot se spreminja upravno okolje, se spreminja tudi uprava. Spremembe, ki se dogajajo v okolju določajo čas, kdaj se naj organizacija spremeni.

Rus (1999) utemelji obstoj tradicionalnega upravljanja javne uprave. Ta temelji na Webrovi teoriji birokratske organizacije tradicionalnega koncepta upravljanja v javni upravi. Ti koncepti so bili učinkoviti v preprostem in stabilnem okolju javne uprave, ki je obstajalo v 19. stoletju. Pusta tradicionalna birokratska struktura pa v današnjem času ne more več zadovoljiti potrebam sodobne javne uprave (Rus, 1999).

Max Weber (1981) trdi, da je samo birokratski tip organizacije v upravi iz tehničnega stališča sposoben doseči najvišjo stopnjo učinkovitosti. Po njegovem je birokratska oblika upravljanja boljša od ostalih oblik v stabilnosti, natančnosti, disciplini in zanesljivosti. Webrov model omogoča visoko stopnjo predvidljivosti rezultatov za voditelje v organizaciji, kakor tudi za tiste, ki so v povezavi z njo. Tradicionalni model birokratske organizacije v javni upravi po Webru, se glasi boljši po učinkovitosti in delovanju (Weber, 1981, str. 339).

Weber je do modela teorije birokratske organizacije prišel z opazovanjem ruske birokracije v 19. stoletju in je trajalo nekje do prve svetovne vojne. S svojo teorijo je spoznal cikličnost sprememb skozi čas, vse od revolucije do konsolidacij. Družbenim spremembam pod vodstvom karizmatičnih vodij sledi faza utrjevanja oblasti z rutinskim vodenjem družbe. Temelj birokratske organizacije predstavljajo ljudje, ki sprejemajo potrebo po državni oblasti. Webrova teorija birokratske organizacije izhaja iz razsvetljenske filozofije, ki je od 18. stoletja naprej poudarjala razum. Tradicionalni, torej birokratski tip organizacije vzroke za svoj obstoj najde v potrebi po rutinskem delu, blagovno-tržnem gospodarstvu, racionalni legitimnosti oblasti ter industrializaciji, kjer delavec ni del določene organizacije, vendar v njej samo opravlja svoje delo. S tem načinom dela pa posledično prihaja do depersonalizacije posameznika v organizaciji. Max Weber ni izdelal popolne teorije birokracije, ki bi zagotavljala zanesljivost vladne in upravne organiziranosti, je pa vsekakor postavil podlago za njo (Brezovšek, 2000, str. 266).

Klasični model birokratske organizacije, ki ga je razvil Weber na podlagi opazovanja ruske birokracije, konec osemdesetih let prejšnjega stoletja ne zdrži več, pod težo sprememb in pri tem ne nudi več ustreznih rešitev. Temeljni vzroki za nastanek birokratske organizacije, kot so: potreba po rutinskem delu, legitimnost oblasti na načelih

racionalizma ter industrijski način proizvodnje dela z značilnostmi depersonalizacije, so se spremenili (Brezovšek, Haček & Kukovič, 2014, str. 54).

Kritika Webrovega modela birokratske organizacije pojasnjuje, da omenjena teorija zaradi družbenih, gospodarskih, ekonomskih in političnih v današnjem času ni več primerna. Model ne odraža dejanskega stanja v upravi saj izraža slepo zaupanje v formalizem ob hkratnem zanikanju subjektivne interpretacije zakonov. Model ne upošteva vplivov iz okolja, ki so se skozi desetletja spremenili. Ne vsebuje kolektivnih mehanizmov, ki bi odpravila sistem disfunkcije, kar poudarja nepoznavanje dejanskega stanja v upravi. Prav tako pasivizira ustvarjalnost, formalizem, brezdušnost, ki vodijo upravo od realnega stanja (Brezovšek, 2000, str. 267).

Koncepti upravljanja v javni upravi tradicionalno temeljijo na Webrovi teoriji birokratske organizacije, ki je, kot smo ugotovili, postala preveč toga za današnji čas. Kompleksnejše in nestabilno okolje javnega sektorja ustvarja nove zahteve, ki se odmikajo od tradicionalnih in kličejo po spremembah. Zmanjšanje javne porabe in večja kakovost javnih storitev sta glavni izhodišči za premik od tradicionalnega k novemu upravljanju. Zahtevi sta v samem konceptu kontradiktorni, vendar se po njuni uspešnosti ocenjuje zanesljiva javna uprava. Reforma javnega sektorja kakor tudi javne uprave je potrebna tudi v kontekstu družbenega okolja. Sprememba vrednostnih prioritet ljudi je bistvena za spremenjen odnos med upravo in uporabnikom. Po spreminjanju tradicionalnih vzorcev javne uprave kličejo tudi drugi družbeni procesi, med katerimi je tudi demokratizacija. Skupno vsem reformam, ne samo v javni upravi, v zadnjih desetletjih je prizadevanje za odprt in decentraliziran upravljavski model. Ta bi predstavljal premik od tradicionalnega k novemu. Primarni vir upravnih reform v osemdesetih in devetdesetih letih prejšnjega stoletja tako predstavlja potreba po zmanjšanju finančnih javnih sredstev. Med ostalimi cilji pa so (bili):

- demokratizacija uprave;
- zadovoljevanje političnih interesov;
- profesionalizacija in
- kakovost storitev (Kovač, 2000, str. 280-281).

4.1.1 ZANESLJIVA UPRAVA V KONTEKSTU TRADICIONALNEGA UPRAVLJANJA

Kot smo že omenili, Weber trdi, da je njegov tip organizacije boljši od ostalih na podlagi stabilnosti, natančnosti, disciplini in zanesljivosti (Weber, 1981, str. 339). Tradicionalni model birokratske organizacije je tako prvi korak k zanesljivi javni upravi, vsekakor pa ne zadosten. Brezovšek (2000) v svojem delu tako izpostavlja deset bistvenih zahtev, ki bi jih kadri v upravi morali izpolnjevati, če hočejo doseči učinke zanesljive javne uprave. To so:

- podvrženost avtoriteti z vidika uradne dolžnosti;
- jasna opredeljenost hierarhiji funkcij;
- jasno opredeljena pristojnost;
- svobodni pogodbeni odnosi in izbira;
- izbiranje zaposlenih na podlagi kvalifikacij;

- zagotovitev stalne plače;
- služba predstavlja prvenstveno zaposlitev;
- zasledovanje lastne kariere;
- ločitev od upravnih sredstev;
- stroga in sistematična disciplina.

Če zaposleni v javni upravi ne dosegajo ali ne izpolnjujejo naštetih ciljev, potem tudi upravna organizacija ne more predstavljati zaupljive uprave (Brezovšek, 2000, str. 266-267).

Tudi Mintzberg (1996) pojasnjuje, da je popolnoma razumljivo, da zanesljiva javna uprava ni možna, če omenjene zahteve, ki bi jih zaposleni v upravi morali upoštevati niso izpolnjene. Če prihaja do nejasnosti glede hierarhije in pristojnosti, če v organizaciji delo ne poteka strokovno, če so plače prenizke, kariera zaposlenega negotova ali prihaja do pomanjkanja nadzora nad delom in discipline se ne more pričakovati zanesljive javne uprave (Mintzberg, 1996, str. 75-83).

Kritika na neustreznost Webrovega tradicionalnega birokratskega upravljanja se pojavlja tudi na podlagi ekspertnega modela, ki za razliko od objektivnega pristopa izpostavlja subjektivni, t.i. diskrecijski pristop pri izvajanju zakonodaje. Togost in formalizem lahko pri izvajanju upravnega odločanja, ki sta posledici ekspertnosti, prikriva odgovornost in nadzor predvsem pri zakonodajnem urejanju nekaterih javnih politik. Rešitev za težavo je odmik od birokratske togosti in vključevanje v birokratsko odgovornost z večjim pooblaščenjem uradnikov z vključevanjem demokratične javnosti (Kuhelj, 1995, str. 61-63).

4.2 NOVI JAVNI MANAGEMENT

Prehod iz tradicionalnega v modernejše razumevanje in vodenje uprave je vezano predvsem na spremembe v okolju uprave. Vsaka uprava določene države se v moderni družbi sooča z okoljem, ki je bistveno drugačno od okolja v pred/moderni družbi. Razlika je predvsem v tem, da okolje javne uprave v današnji družbi stoji na nestabilnih, nepredvidljivih ter kompleksnih tleh. Javna uprava se je na podlagi tega morala hitro prilagoditi in slediti spremembam v družbi ter se posodobiti (Brezovšek & Kukovič, 2015, str. 38).

V mnogih državah se javna uprava bori s podobnimi težavami in sicer, kako zagotoviti zanesljivo upravo, ki bo sposobna, odgovorna, učinkovita, legitimna, profesionalna, odzivna in pravična. V mnogih evropskih državah se odgovor na probleme smotrnosti in učinkovitosti ter drugih dejavnikov, ki smo jih našli, skriva pod doktrino novega javnega managementa. Številne težave tradicionalne birokracije rešujejo omenjeni koncepti. Brezovšek (2000) še omenja, da pa hkrati načela novega javnega managementa poudarjajo decentralizacijo, dezegregacijo in podjetniški management, ki pa lahko povzročijo nove težave, kot so: demokratična odzivnost, enakost in pravičnost delovanja

zaposlenih, koordinacija, koherentnost in integracija javnih politik, demokratična odzivnost in politični nadzor nad delovanjem javnega sektorja (Brezovšek, 2000, str. 264).

Rman (2016) v svojem delu »Premik od tradicionalnega k novemu upravljanju javnega sektorja.«, povzame v kontekstu družbene in politične modernizacije ter globalizacije, kjer klasična upravna funkcija ni več ustrezala odzivom in delovanju upravne oblasti. Dosedanji model hierarhične organizacije ni več imel ustreznega odgovora na družbene in gospodarske zahteve. Razvitejše države so tako začele iskati rešitev, kako zajezi rast deleža javnih izdatkov in ob tem povečati družbeno učinkovitost (Rman, 2016, str. 41).

Modernejši izziv klasičnemu Webrovskemu modelu birokracije je, Novi javni management, oziroma ga nekateri imenujejo tudi novo upravljanje javnega sektorja (NUJS). Nova reformirana doktrina upravljanja z managerskim pridihom prevladuje v zadnjih dveh desetletjih v mnogih razpravah o modernizaciji javne uprave. Doktrina novega javnega managementa klasično birokracijo označuje kot preveč zaprto upravo, ki se preveč obremenjuje s pravili in podrobnosti in je premalo usmerjena k nadzoru rezultatov dela in ciljem, ki bi jih zaposleni morali dosegati. Upravne birokracije so po klasičnem modelu birokracije preveč usmerjene k opravi in premalo k rezultatom. Preveč so centralizirane, toge in hierarhično organizirane. Rezultat tega je pomanjkanje koherentnosti javnih politik, neučinkovita razdelitev javnih virov, razdrobitev upravnih enot, politiki so omejeni in nepovezani. S tem se načenja nezaupanje in omalovaževanje politike kakor tudi v uradnike (Brezovšek, 2000, str. 270).

Tudi Kovačeva (2000) ugotavlja, da je za prehod od tradicionalnega k modernejšemu upravljanju javnega sektorja najprimernejši novi koncept pod imenom novo upravljanje javnega sektorja. New Public Management (ang.), pomeni novo paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na usmerjenosti k uporabnikom in splošni učinkovitosti (Kovač, 2000, str. 281).

Žurga (1997) pojasnjuje novo upravljanje sektorja skozi vpeljevanje elementov upravljanja in vodenja privatnega sektorja. Tako so elementi privatnega sektorja po njegovem:

- ekonomija in ekonomsko poslovanje;
- metodologija upravljanja in vodenja;
- delovne metode in tehnike;
- podjetniški način razmišljanja in delovanja;
- usmerjenost k uporabnikom in zaposlenim;
- graditev nove kulture;
- odgovornost za rezultate dela;
- avtonomija organizacije in posameznika.

Naštete podjetniške elemente povezuje z javnim interesom, ki so lahko skladni z veljavnimi zakoni. In so interpretirani, kot:

- ločitev politične in strokovne funkcije;

- opredelitev ciljev dela, poslanstva in vizije;
- usmerjenost k uporabnikom;
- naravnost na rezultate, učinkovitosti in uspešnosti, merjenje učinkov in vzpostavitev odgovornosti za delo;
- ekonomičnost delovanja;
- decentralizacija in večja avtonomija;
- vzpostavljanje konkurenčnosti s privatizacijo (Žurga, 1997, str. 470-477).

Z doktrino novega javnega managementa Falconer (1997) označuje vrsto vsebin, ki pripomorejo k strukturiranju organizacije ter delovnih postopkov v javnem sektorju, z namenom povečanja konkurenčnosti in učinkovitosti pri izvajanju storitev in uporabi sredstev. Sedem temeljnih dejavnikov razdeli na: I) aktivno vodstvo javne organizacije, ki je profesionalno; II) natančno določene standarde in merjenje delovne uspešnosti, III) poudarek na kontroli; IV) dezegregacija javne uprave; V) povečanje konkurenčnosti javnega sektorja; VI) zgledovanje po zasebnem sektorju, glede načina upravljanja in vodenja; VII) večja gospodarnost in disciplina javnega sektorja (Falconer, 1997, str. 53).

Glede načina opredeljevanja novega javnega managementa obstaja veliko teorij. Ferli in drugi (1996) tako v svojem delu navajajo štiri modele novega javnega managementa, t.j.; model učinkovitosti, model decentralizacije, model poslovne odličnosti in model usmerjenosti.

a) Model učinkovitosti se je razvil iz kritike slabega dela javnega sektorja v osemdesetih letih prejšnjega stoletja. Model učinkovitosti vzpostavlja mehanizme finančne kontrole, osredotočenost na stranke, deregulacijo delovne sile, vzpostavlja standarde in preglednost dela, krepi vlogo managementa ter prenos moči stroke na druge kadre.

b) Model decentralizacije temelji na večji fleksibilnosti organizacije, centralizira strateške in proračunske odgovornosti ter povečuje obseg dela z zunanjimi izvajalci javnih storitev.

c) Model poslovne odličnosti poudarja vlogo vrednost in kulture ter zavrača racionalizem za doseg večje učinkovitosti. Model poslovne odličnosti temelji na organizacijskem učenju in razvijanju.

d) Zadnji je model usmerjenosti k javnim storitvam. Ta združuje ideje javnega upravljanja na podlagi javnega in zasebnega sektorja in poudarja poslanstvo javnega sektorja in njenega delovanja. Pri tem je izpostavljena skrb za kakovost storitev in zagotavljanje odgovornosti in participacije (Ferlie, Lynn in drugi, 1996).

4.2.1 ZANESLJIVA UPRAVA V KONTEKSTU NOVEGA JAVNEGA MANAGEMENTA

Tako kot Webrova klasična birokratska teorija se tudi doktrina novega javnega managementa srečuje s kritiko svojega vizije delovanja. Čeprav se med zahodnimi demokracijami mnenja držav razlikujejo glede smotrnosti NUJS-a, novo upravljanje javnega sektorja ostaja prevladujoča paradigma upravne modernizacije. Omenjeno dejstvo še ne pomeni, da je novi javni management brez težav in da avtomatično krepi zanesljivo javno upravo, vendar pa je bliže doseganju zastavljenim konceptom, ki krepijo zanesljivo javno upravo, kakor klasični model javnega upravljanja. Glavne kritike NUJS-a so:

- preobremenjenost z vizijami in koncepti imenovanem tudi kot festival vizij. Preveč je poudarka na obljubah in konceptih in premalo na uresničevanju obljubljenega;
- nagnjenost k marketingu in privatnemu sektorju;
- naivna reformistična teorija, ki meji na evforijo čistega aktivizma, katerega pa ne zanimajo rezultati temveč sama reforma;
- neoliberalno prepričanje in zaupanje v trg;
- zapostavlja kulturne predpostavke in se preveč zgleduje po anglosaksonski državni ureditvi.

Našteti koncepti so sicer lahko v interesu javne uprave, vendar pa ob tem lahko med drugimi tudi povečujejo nestanovitnost in s tem pripomorejo k zmanjševanju zanesljivosti, demokratični odgovornosti in političnemu nadzoru (Brezovšek, 2000, str. 272-273 in Guy & Donald, 1996, str. 283).

Drechler (2009) vidi kritiko novega javnega managementa na prenosu tržnih načel in upravljaljskih tehnik iz zasebnega sektorja v javno upravo. Gospodarski liberalizem pa prav tako povečuje negativno vlogo države (Drechler, 2009, str. 25). Brezovšek (2000) se zato sprašuje ali novi javni management ne povzroča več problemov, kot jih rešuje (Brezovšek, 2000, str. 273).

Kot smo že omenjali v prejšnjem poglavju je glavna kritika koncepta novega javnega managementa pomanjkanje demokratičnih političnih vrednot. Podjetniške vrednote, kot so; uspešnost, učinkovitost, produktivnost in ekonomičnost so pomembne, vendar so za zanesljivo javno upravo pomembne tudi druge vrednote, to so; odgovornost, legitimnost, odzivnost, pravičnost (postopkov in političnega delovanja) in pravna odgovornost z vidika pravne zanesljivosti v javni upravi (Brezovšek, 2004, str. 29).

Sodobni koncept zanesljive javne uprave predstavlja odmik od Webrovega klasičnega modela birokratske organizacije in s tem postavljajo javno upravo in javne uslužbence v aktivno vlogo sooblikovalcev javnih politik. Javni uslužbenci so tako vključeni v politično sfero in so za svoja dejanja tudi odgovorni (Rman, 2016, str. 58).

Pomanjkljivosti tradicionalne birokracije (Webrov model) so resnične in predstavljajo velik problem upravi. Novo upravljanje javnega sektorja pa ponuja oz. obljublja izboljšanje na

področju javnega upravljanja. Ali doktrina novega javnega managementa dejansko pomaga pri krepitevi zanesljive javne uprave ali ne, pa ostaja odprto vprašanje. Koncepta kot sta legitimnost in učinkovitost lahko ogrozita demokratično odgovornost in politični nadzor, pravičnost in zakonitost procesov, koherentnost in integracijo javnega sektorja. Omenjeni koncepti sicer lahko delujejo v interesu javne uprave, vendar pa lahko ob enem tudi zmanjšujejo zanesljivo javno upravo (Brezovšek, 2000, str. 273).

5 ZANESLJIVA JAVNA UPRAVA

5.1 NAČELO ZANESLJIVOSTI PO KONCEPTIH EVROPSKE UNIJE

Temeljna načela evropske pravne ureditve javne uprave zajemajo štiri glavne skupine načel. Prvo načelo predstavlja zanesljivost in predvidljivost, drugo načelo zajema odprtost in preglednost, tretje načelo je odgovornost, četrto načelo pa tvori uspešnost in učinkovitost. Sistemske predpostavke za realizacijo temeljnih načel evropske pravne ureditve javne uprave zajema tri cilje:

- 1) vključenost programa reforme javne uprave, kot pomembnega dela splošnega programa reform;
- 2) obstoj pravne podlage za javno upravo oz. sprejetje in dosledno izvajanje zakonodaje javne uprave za doseganje pravne varnosti, pravne odgovornosti in zanesljivosti javne uprave;
- 3) obstoj osrednje strukture za vodenje, usklajevanje in nadzor nad institucijami javne uprave za zagotavljanje skladnosti javne uprave (Ramšak, 2016, str. 2-3).

Čeprav se načela različnih nacionalnih sistemov znotraj Evropske unije med sabo razlikujejo, je možno, da se dogovorijo o skupni opredelitvi upravnega prava v sklopu načel in pravil, ki veljajo za organizacijo in vodenje javnih uprav ter med odnosom uprava-državljan. Upravna načela so koncepti, ki so vgrajeni v institucije in upravne postopke na vseh ravneh. Javni uslužbenci so zakonsko obvezani, da ravnajo v skladu z njimi. Na področju prava Evropske skupnosti je Evropsko sodišče določilo številna načela upravnega prava s sklicevanjem na splošna pravna načela, ki so skupna državam članicam EU. Skupna načela, ki sistematizirajo temeljna načela in so skupna evropskim državam, so: zanesljivost in predvidljivost, odprtost in preglednost, odgovornost ter učinkovitost in uspešnost. Druga načela so izpeljana iz teh.

Številna načela upravnega prava in drugi mehanizmi delujejo v prid zanesljivosti, kakor tudi predvidljivosti delovanja javne uprave. Vladavina prava je mehanizem za zanesljivo javno upravo. Javna uprava mora svoje delo opravljati v skladu z zakonom. Javni organi sprejemajo odločitve z upoštevanjem splošnih pravil ali načel, ki se uporabljajo nepristransko za vsakega državljana. Poudarek je na nevtralnosti in nediskriminaciji. Javna uprava mora odločati v skladu z določenimi pravili in ne po samovoljni moči. V skladu z načelom zanesljivosti se navezuje tudi odgovornost. Javni organi morajo za svoje odločitve o zadevah sprejemati tudi odgovornost za svoje delo.

Diskrecijske odločitve so prav tako povezane z delovanjem uprave. Diskrecijske odločitve so v zanesljivi upravi potrebne, saj z zakonom javni uslužbenec ne more predvidevati vseh okoliščin, ki so se pojavila v situaciji. Sodišča so zato izdelala pravno doktrino upravne diskrecije, ki vsebuje različna načela, ki urejajo in omejujejo izvajanje diskrecijske pravice. Na podlagi tega bi morala oz. morajo uprave delovati v dobri veri, na razumen način in v javno korist, sledijo pravičnim postopkom in delujejo v skladu sorazmernosti. Diskrecija ne

more delovati v skladu z zanesljivostjo v javni upravi, če pri tem niso uporabljena splošna načela upravnega prava.

V prid zanesljivost v upravi delujeta tudi načeli sorazmernosti in postopkovne pravičnosti. Pomenita pa, da mora biti delo v upravah v sorazmerju z doseganjem ciljev in si pri tem ne prisvoja več kot je nujno potrebno. Sorazmernost se lahko enači z razumnostjo. Postopkovna pravičnost pa deluje v kontekstu zaupljivosti na podlagi natančnega in nepristranskega vodenja postopka.

Pravočasnost delovanja javne uprave močno podpira načelo zanesljivosti. Delovanje javne uprave pri sprejemanju ukrepov in odločitev lahko privedejo do nezadovoljstva in pravičnosti v javni upravi, kar pa škodi javnemu interesu. Zamujanje v upravah je lahko posledica neustreznih sredstev ali pomanjkanje politične volje, mnogokrat pa je povezano z neučinkovitimi in nesposobnimi javnimi uslužbenci, ki svojega dela ne opravijo v določenih rokih. Z rednim usposabljanjem delavcev v javnem sektorju se zmanjšuje nesposobnost znotraj javne uprave in se krepi zanesljivost.

Koncept zanesljivosti v javni upravi opredeljuje tudi strokovnost. Strokovna integriteta posameznika je opredeljena kot nepristranskost in strokovna samostojnost. Nepristranskost je odsotnost pristranskosti. V okviru državne uprave pristranskost pomeni določanje delovanja uprave v lastno korist. Javni uslužbenci lahko delujejo nepristransko iz večjih razlogov, med njimi so: podkupovanje (korupcija), politične ambicije, izsiljevanje, pohlep in prisila.

S sistemom zaposlovanja javnih uslužbencev, kjer so natančno opredeljeni: karierno napredovanje, pravice in dolžnosti, zagotavljanje plače in disciplina pripomorejo, da so javni uslužbenci manj podvrženi korupciji in drugim nepristranskim zadevam. Delavec je tisti, ki mora najti ravnovesje med pravnimi normami in lastno neodvisnostjo. Tako imenovana strokovna neoporečnost deluje v prid zanesljive javne uprave (SIGMA, 1999, str. 9-11).

5.2 VZPOSTAVITEV ZANESLJIVE JAVNE UPRAVE

Kako zagotoviti zanesljivo javno upravo je dilema v številnih demokratičnih državah. Sposobnost, učinkovitost, legitimnost, odzivnost, odgovornost in profesionalnost so le eni izmed mnogih konceptov, ki krojijo delovanje uprave. Največ dileme se pojavlja okrog legitimnosti in učinkovitosti javne uprave. Prva zajema legalnost in politični nadzor, druga pa strokovnost in smotrnost. Ob upoštevanju vseh dejavnikov skupaj, ti tvorijo zanesljivo javno upravo (Brezovšek, 2000, str. 264).

Državljeni od javne uprave pričakujejo, da bodo upravne storitve opravljene hitro, učinkovito in kakovostno. Pričakujejo, da bo javna uprava zmanjšala finančna sredstva, pri čemer bo obseg dela in storitev ostal enak. Zaradi vseh sprememb, ki smo jim priča in zaradi številnih zahtev glede njenega delovanja, se menedžment uveljavlja v javno

upravo. Kovačeva tudi pravi, da naj bo menedžment svojevrsten, glede na dane pogoje, ki v javnem sektorju veljajo (Kovač, 2006, str. 111).

Predpostavke, ki so potrebne za zanesljivo javno upravo opredeljujejo tudi Denkova, Džamtovska Zdravkovska in drugi (2015). V svojem delu zapišejo, da morajo biti glavni cilji reform v javni upravi: strokovna, depolitizirana, učinkovita in uspešna, državljanom usmerjena javna uprava, ki bo sočasno tudi skladna s parlamentarno demokracijo in odgovornostjo. Če so zastavljeni cilji izpolnjeni, lahko govorimo o zanesljivi javni upravi. Da lahko zaposleni v javni upravi opravljajo svoje delo odgovorno, so potrebni natančni in jasno predeljeni pravni akti, ki so podlaga za izvajanje javnih storitev. Na podlagi tega bodo lahko zaposleni v javnem sektorju učinkovito delovali in izpolnjevali potrebe državljanov, kar se odraža na vseh ravneh družbenega življenja in pomaga h gospodarskemu napredku države (Denkova, Džamtovska Zdravkovska in drugi, 2015, str. 14184).

Brezovšek, Haček & Kukovič (2014) glede javne uprave zapišejo, da v vsaki državi, javna uprava predstavlja osrednjo točko družbene in politične razprave. Razvoj družbe in demokratičnost sta ključna za učinkovito in uspešno gospodarstvo. Uspešnost posamezne države, se veliko krat meri z učinkovitostjo in uspešnostjo (javne) uprave. Javna uprava tako predstavlja največji korpus in je neločljiva ter tesno povezana v družbeno in politično sfero. S tem, ko javna uprava usmerja družbeni razvoj in kroji politiko, razpolaga z ogromno močjo. Državljeni preko nje posledično izvajajo funkcijo nosilca oblasti, ki je poimenovana tudi kot ljudska suverenost. Avtorji ob enem še dodajajo, da se javna uprava srečuje z mnogimi težavami ter v iskanju odgovorov na njih (Brezovšek, Haček & Kukovič, 2014, str. 45).

Brezovšek (2000) tako meni, da na abstraktni ravni obstajajo štiri vprašanja v povezavi z zanesljivo javno upravo. In sicer:

- 1) Kako zagotoviti enakopravnost in pravičnost vseh državljanov brez diskriminacije in privilegijev? Odgovor najde v zakonitosti, t.j. legalnosti. Legalni vidik zagotavlja pravičnost in poštenost. Javna uprava tako mora slediti pravnim normam. Po mnenju Brezovške, če uprava ne sledi ali celo ne zna slediti pravu, pomeni, da ta uprava ne predstavlja zanesljive javne uprave.
- 2) Legitimnost ne obstaja samo v povezavi z legalnostjo. Zato se postavlja vprašanje, kako zagotoviti takšno javno upravo, ki bo v skladu s programi in željami izvoljene oblasti. Uprava, ki pri svojem delu zasleduje samo lastno politiko delovanja, seveda ni zanesljiva. Delovati mora v odnosu z javnostjo in političnimi skupinami. Vzpostavljen mora biti politični nadzor, odgovornost uprave s čimer se tvori politični vidik.
- 3) Kako lahko javna uprava zagotovi, da bodo upravne odločitve in njihovo delovanje učinkovite? Kako lahko državljeni zaupajo, da bodo javni uslužbenci delovali pravilno? Avtor odgovor na zastavljeno vprašanje najde v strokovnosti. Javna uprava v Sloveniji in drugod, potrebuje javne uslužbence, ki so strokovnjaki, t.j. se spoznajo na svoje delo. Javna uprava brez njih ne more pravilno delovati in učinkovito oblikovati ter izvajati javnih politik. Torej profesionalni vidik je tisti, ki upravo naredi zanesljivo.

- 4) Zadnje vprašanje je zastavljeno v kontekstu uresničevanja ciljev v javni upravi. Kako se doseže alokacija virov? Odgovor se skriva v smotrnosti. Ekonomičnost je tista, ki zagotavlja, da za določen vložek dobimo ustrezno vračilo. Pomeni, da potrebujemo takšno upravo, ki pozna svojo finančno stabilnost (stroške in koristi) in je ob tem sposobna nadzorovati, kakor tudi prerazdeljevati sredstva. Uprava, ki ne nadzoruje lastnega proračuna je nezanesljiva, ekonomski vidik je torej tisti zadnji člen, ki tvori zanesljivo javno upravo (Brezovšek, 2000, str. 265-266).

Z vidika kompleksnosti je skorajda nemogoče celostno pojasniti področje javne uprave. S teoretičnega vidika to ne predstavlja težave, ampak korist javne uprave. Nobena posamezna teorija ni sposobna enoznačno opredeliti vseh dejavnikov, ki v očeh državljanov tvorijo zanesljivo javno upravo (Brezovšek & Bačlija, 2010, str. 11).

Da bi lažje razumeli koncept zanesljive javne uprave in kako se lahko le/ta doseže, se bomo v naslednjih poglavjih posvetili razsežnosti legitimnosti in učinkovitosti ter iz njih izpeljali ostala načela, ki so potrebna za zanesljivo javno upravo.

5.3 LEGITIMNOST IN LEGALNOST

Legitimnost in legalnost ne predstavljata sinonima za enakost, ampak ima vsak v svoji terminologiji lasten pomen. Na podlagi legalnega delovanja javne uprave tako ne smemo zamenjati ali enačiti pojma legalnosti z legitimnostjo. Javna uprava bo delovala legitimno samo na predpostavki legalnosti. Legalnost delovanja javne uprave ni končni kriterij legitimnosti uprave. Torej, pri razumevanju pojma legalnosti in legitimnosti ne gre za nadrejeno uporabo enega ali drugega, kakor tudi ne za sinonim, ampak za enakovredno obravnavo kriterijev. Politična oblast ne more predstavljati pravičnosti in verodostojni javne uprave, če ni ob enem legalna in legitimna. Legalen pomeni zakonit in v skladu z zakonom. Neko dejanje ali storitev javne uprave je legalno, če ne krši zakona in pravne norme (Teršak, 1999, str. 6).

Moderne države imajo številčne, močne oz. razvejane uprave, ki pri izvajanju in oblikovanju javnih politik igrajo osrednjo vlogo. Koncept moderne države zahteva bolj podjetno in dejavno javno upravo in pri tem pod vprašaj postavlja sam odnos med upravo in upravno državo in kako uskladiti javno upravo s prakso uspešne demokracije (Brezovšek, Haček & Kukovič, 2014, str. 44).

Vprašanje odnosa med legitimnostjo in legalnostjo v politični in pravni sferi predstavlja osrednjo vprašanje legitimiranja politične oblasti in legitimiranja pravnega sistema. Čeprav obstaja mnogo teorij o legalnosti in legitimnosti, nobena ni izoblikovala končnega in absolutnega odgovora o razmerju med njima (Teršak, 2008, str. 45).

Po mnenju Teršaka (2008) se politična identiteta družbe in proces sprejemanja odločitev ne bi smela izogibati kritični oceni, ki lahko predstavlja problem legitimnosti. Pri kritični oceni gre predvsem za vprašanje vrednosti, upravičenosti, sprejemljivosti, kakovosti in

prepričljivosti. Ocena kakovosti presega odvisnost formalnih vidikov, pri čemer je ključna notranja moralna kakovost. Pri razpravljanju političnega sistema in pravnega reda v katerem živimo oz. ju živimo, nas opozarja na predpostavko, da je potrebno vse odločitve utemeljiti in upravičiti. Pri vzpostavljanju organov, pravil in institucij se mora vedno upoštevati vprašanje legitimnosti (upravičenosti in sprejemljivosti). Prvine legitimnosti tako presegajo pretirano formalizirano legalnost. Po mnenju avtorja je legitimnost mogoče razdeliti na dve veji. Prvič na temelje in izvore legitimnosti in drugič na kriterije legitimnosti. Kriteriji predstavljajo tisto ločnico, ki razmejujejo legalnost od legitimnosti. Na opredeljenih izhodiščih temelji tudi proceduralno-materialna teorija legitimnosti. Omenjena teorija obravnava legalnost in legitimnost ter njuno razlikovanje na podlagi institucionaliziranih procedur za sprejemanje odločitev. Na značilnostih procedur (ki sprejemajo najboljše možne odločitve), ki so enako dobre za vse državljane, je mogoče utemeljiti legitimnost od legalnosti. Izvor legitimnosti so večinoma instituti (državna suverenost, volilni postopki). Osrednji vsebinski dejavnik legitimnosti sta temeljne svoboščine in pravice (Teršek, 2008, str. 35-37).

Brezovšek (1996) pojasnjuje, da koncept pravne države ne more biti zadosten za zanesljivo javno upravo samo na podlagi upravičenosti postopkov z legalnostjo (zakonitostjo). Pravna država ne predstavlja cilja, ampak predpostavko za zakonitost, vladavino prava in pravičnost (Brezovšek, 1996, str. 1002). Nove funkcije pravne države so po novem praktično delujoča oblast, ki uresničuje politiko. Funkcije uprave so tako po novem:

- delujoča oblast, ki nima samo izvajalske funkcije, ampak uresničuje politike in zagotavlja javni interes;
- oblikovalska funkcija, kot politični akter nastopa pri reševanju (javnih) problemov;
- legitimnost (Brezovšek, Haček & Kukovič, 2014, str. 45).

Zanesljiva javna uprava ne nastopa arbitrarno, ampak sledi ciljem javnega interesa, zagotavlja določeno stopnjo standardov v državi ter krepi družbeno blaginjo, stabilnost in integracijo. Iz tega lahko povzamemo, da je legitimna država prav tista, ki ima vzpostavljen pravni red. Z vidika legitimnosti pa je zanesljiva tista javna uprava, katere delovanje državljani določene države sprejemajo kot veljavno in upravičeno. Javna uprava s svojim delovanjem postaja tudi pomemben akter pri oblikovanju in izvajanju javnih politik. Zaradi tega mora vzpostaviti zunanjo politično legitimnost. Javna uprava mora tako legitimizirati svoje delovanje z (racionalnimi) kriteriji ter opravičiti svoje delovanje, delovati smotrno ter izvajati takšni pravni red, ki ga bodo državljani sprejemali in v končni fazi potrebovali. Upravna legitimnost mora izpolnjevati kriterije legalnosti, pravičnosti in stabilnosti (Podunavac, 1989, str. 37-38).

Ko javna uprava pri svojem delovanju doseganju ciljev družbene regulacije, stabilnosti in integracije presega tako imenovano klasično omejenost zakonodajne oblasti kot zgolj tehnično in politično nevtrarno delovanje, mora vzpostaviti lastne vire legitimnosti za svoje delovanje. Odgovornost in participacija sta tista dva mehanizma, ki sta tesno povezana z

legitimnostjo delovanja javne uprave pri sprejemanju in izvajanju splošnih politik (Kovač, 2012, str. 270).

Pečarič (2008) vidi delovanje upravnega organa v sodobni demokratični državi, kot aparat, ki je močno vpet v delovanje politike in zaradi tega je delo (javne) uprave eden izmed pokazateljev demokratičnosti države, kakor tudi legitimnosti v njej. Avtor prav tako izpostavlja razmerje med upravo in politiko. Zakonodajna veja oblasti ima legitimnost dodeljeno že s tem, ko je izvoljena s strani politikov, izvršna veja oblasti, torej javna uprava, pa si mora legitimnost pridobiti z odgovornostjo izvajanja in oblikovanja javnih politik, ki morajo po vrhu vsega biti v skladu z zahtevami in pričakovanji volivcev. Zaradi tega prihaja do krize legitimnosti javne uprave (Pečarič, 2008, str. 87-92).

Ko govorimo o sodobni demokraciji v javni upravi, avtorja Brezovšek & Kukovič (2015) izpostavita, da zgolj mehanizmi vertikalne odgovornosti niso dovolj ampak je potrebno vzpostaviti tudi horizontalni nadzor nad nosilci javnih pooblastil in politične moči. Pri tem je ključna kakovost vladanja oz. učinkovitost vladanja in nadzor nad korupcijo. Na podlagi tega so razviti trije koncepti legitimnosti:

- 1) funkcionalna legitimnost poudarja ekonomičnost in varčnost ter zajema odgovornost;
- 2) procesna legitimnost tvorijo vrednote, kot so: enakost, pravičnost ter pravilnost in se nanašajo na legalnost delovanja javne uprave na predpostavki nekoruptivnosti in odgovornosti;
- 3) kot tretja oblika legitimnosti je opredeljena legitimnost režima, ki sloni na prilagodljivosti, vzdržljivosti, prožnosti organizacije ter simbolizira stabilnost, verodostojnost in zanesljivost upravnega sistema (Brezovšek & Kukovič, 2015, str. 43).

Pri naštetih konceptih gre predvsem za celotno obravnavo javne uprave na podlagi kakovosti delovanja legitimnosti javne uprave.

Elementi, ključnega pomena pri vzpostavljanju legitimnosti javne uprave pa so:

- vertikalna in horizontalna odgovornost;
- participacija državljanov in oblikovanje kanalov pri sprejemanju politik;
- odprtost in preglednost javne uprave;
- definiranje političnosti javne uprave;
- vzpostavljanje in obstoj delovnih vrednot javne uprave;
- politična podpora.

Javna uprava in upravljanje sta tako pomembna dejavnika, da njuno delovanje ne more biti prepuščeno zgolj politikam, ampak morata z močjo lastne legitimizacije postati soodgovorna partnerja v politični sferi. Javna uprava je z upravne države presegla okvirje omejevanja z zakonodajne strani. Javna uprava mora najti sebi lastne vire legitimnosti, če hoče še naprej s svojim delom zagotavljati t.i. sistemsko integracijo družbe. Notranji in zunanji nadzor nad delovanjem javnih uslužbencev je ena izmed možnosti, ki pa vsekakor

ni zadostna in bistveno ne bi prispevala k legitimnosti delovanja javne uprave. (Brezovšek, Haček & Kukovič, 2014, str. 46-49).

Opredeljene upravne vrednote so ključne pri zagotavljanju legitimnosti v upravi, ki je eden izmed komponent zanesljive javne uprave. Javna uprava lahko na podlagi približevanja javne uprave k državljanom in oblikovanja javnih sfer, ki bodo državljanom omogočala sodelovanje v procesih administrativnega odločanja krepí legitimnost javne uprave.

Načelo zakonitosti se je razvilo v začetku 19. stoletja. Je glavno načelo upravnega prava, ki je povezano z razvojem ideje o delitvi oblasti. Do razvoja načela zakonitosti uprava ni bila vezana na pravila, ki bi bila postavljena od zakonodajnega organa od zunaj. Delala je v skladu z lastnim pojmovanjem javnega, državnega interesa. Izvršilna oblast je bila izvrševalec in ustvarjalec politike (Virant, 2004, str. 74).

V parlamentarni demokraciji je odločilnega pomena spoštovanje legalitetnega načela za razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo. Pravna teorija pravi za legalitetno načelo tako, da razmerja med zakonodajno in izvršilno oblastjo opredeljuje kot vsebinsko vezanost delovanja izvršilne oblasti na zakon. Zakon mora biti vsebinska podlaga za izdajanje podzakonskih predpisov in posamičnih aktov izvršilne oblasti. To je tako vlade kot upravnih organov. Ta dejavnost mora biti v vsebinskem pregledu prav tako v skladu z Ustavo in z zakonom (153. člen Ustave RS). Ne sme vsebovati določb, za katere v zakonu ni vsebinske podlage (Šturm, 2011, str. 1356).

Drugi odstavek 120. člena Ustave RS opredeljuje načelo zakonitosti pri delovanju javne uprave. V okviru in na podlagi ustave in zakonov upravni organi opravljajo svoje delo samostojno. 153. člen Ustave RS določa, da morajo posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu. Če gre za vodenje postopka in izdajanje posamičnih upravnih aktov, odločb in sklepov, morajo ti temeljiti na zakonih in podzakonskih predpisih države in predpisih organov samoupravné lokalne skupnosti in splošnih aktih nosilcev javnih pooblastil. Načelo zakonitosti se nanaša na celotno postopanje organa ter na pravilno uporabo prava v konkretni zadevi (Jerovšek, 2007, str. 17).

5.3.1 POLITIKA IN ODGOVORNOST

Razvidno iz prejšnjih poglavij lahko povzamemo, da legitimnost javne uprave ne leži samo na plečih legalnosti delovanja ampak so zraven tega še ključni odnos med javno in državno upravo, demokratično/politično skupnostjo, politični nadzor in odgovornosti uprave (Brezovšek, 2000, str. 265).

Rman (2016) v svojem delu zapiše, da razmerje med politiko in upravo tvori eno izmed ključnih vprašanj državnega upravljanja v družbi. Odnos med njima je tako povezan in

edinstven, da teoretiki pri preučevanju vlog ne morejo mimo upoštevanja družbenega, političnega in zgodovinskega orisa družb in politik. Sama interpretacija odnosa med upravo in politiko je skozi čas tudi različno interpretiran (Rman, 2016, str. 68).

Dejstvo vidno iz literature je, da razmerje med politiko in javno upravo ostaja ena najpogostejših tem, ki se jih poslužujejo upravne vede in politologija. Kot smo že omenili v prejšnjih poglavjih je javna uprava sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah in skrbijo za javno korist. Javna uprava tako z izvajanjem svojih pooblastil posledično posega v družbeno sfero. Vloga politike v javni upravi se tako kaže na različne načine. Npr:

- Javna uprava si ne določa sama pooblastil, ampak je odvisna od političnih odločitev. Politika ima s kadrovsko in proračunsko politiko v rokah ključna dejstva, ki neposredno vplivajo na upravo. Na podlagi tega je lahko uprava v določenih pogledih »instrument« oblasti.
- Doseganje in določanje ciljev je domena politike, uprava pri tem samo partnersko sodeluje. Njuna povezanost se pokaže v odvisnosti ene od druge, kajti politika predhodno ne more določiti ciljev, ne da bi poznala realnega stanja. V tem kontekstu je ključno delo uprave, ki dejansko stanje pozna in politiko o tem seznanja.
- Oblikovanje politik za odločanje na podlagi strokovnosti in z upoštevanjem politične orientacije.
- Pri doseganju ciljev ima prednost uprava pred politiko, saj ima potrebno znanje in pooblastila.

Razvidno iz naštetega se upravni in politični proces prepletata, zato med njima ni mogoče potegniti jasne meje. Vsak politični proces pri svojem delovanju potrebuje elemente upravnega procesa in obratno. Vsak upravni proces za svoje nemoteno delovanje potrebuje elemente političnega procesa. Prepletanje politik se tako kaže v naslednjih točkah:

- Ključni element prepletanje politike in uprave je zakonodajni postopek. Politika določa smer delovanja, uprava pa sodeluje pri oblikovanju gradiva in sodeluje v postopku sprejemanja zakona. V skladu z zakonom uprava zagotavlja upoštevanje zakona, pripravi javnost in politiko obvešča o družbenih razmerah.
- Razmerje med politiko in upravo je razmerje med odločanjem in izvrševanjem odločitev.
- Na razmerje med politiko in upravo vplivajo volivci. Volivec kot posameznik poskuša uveljavljati lastne interese s pritiski na politiko in si preko uprave prizadeva vplivati na uresničevanje svojih ciljev.
- Zaradi vse večjih pričakovanj javnosti in vse večje prepletenosti politike in uprave se je posledično spremenila tudi uprava.

Cilji javne uprave izhajajo iz politike, ki oblikuje cilje na podlagi lastnega vrednostnega sistema. Skladnost politike in uprave ima lahko negativne učinke za državljane, saj lahko zaradi zlitosti med njima pade obseg in kakovost storitev, ki pa so lahko ključnega pomena za zanesljivo javno upravo (Brejc, 2004, str. 231-248).

Eno izmed prioritetnih nalog uprave mora postati varovanje in vzpostavljanje prostorov političnega, kjer bodo državljani, kot politično enaki, lahko uveljavljali svojo družbeno različnost. (Re)politiziranost javne uprave pa lahko na drugi strani ogrozi avtonomijo in strokovnost delovanja. Politično delovanje ni omejeno samo na voljene politične predstavnike in državljane, ampak se politični prostor pojavlja tudi v odnosu med upravo in državljani (Brezovšek, Haček & Kukovič, 2014, str. 48).

Javna uprava ima veliko politično, ekonomsko in organizacijsko moč. Ekonomska moč so proračunska sredstva, s katerimi uprave razpolagajo in izvajajo naloge. Politična moč uprave izhaja iz zakonskih pooblastil, organizacijska moč pa izhaja iz informiranosti in profesionalnosti uprave. S tem se zagotavlja racionalnost.

Kdor pa ima moč, ima tudi odgovornost. S formalnega vidika javna uprava za svoje delo odgovarja organom oblasti t.j. vladi, nato izvoljenim politikam in preko njih državljanom. Za pravilno delovanje je uprava seveda najprej odgovorna sama sebi. Javna uprava zato znotraj sebe oblikuje pravila ravnanja in raven strokovnosti. S svojim delom in odločitvami je odgovorna javnosti, uporabnikom storitev. Zaposleni v javni upravi za svoje delo ne odgovarjajo samo nadrejenim, ampak tudi državljanom. Zaradi velike porabe proračunskih sredstev in vloge v državi je javna uprava s strani države deležna različnih oblik nadzora. Te so:

- notranji nadzor, ki ga izvaja uprava sama in je zgolj formalen;
- zunanji nadzor, ki ga izvaja vlada preko ministrstev, vladnih institucij, parlamenta, sodišča, varuha človekovih pravic in javnosti;
- parlamentarni nadzor je politične narave za preprečevanje zlorab javnih pooblastil;
- institucionalni nadzor pa izvajajo državne institucije in pri tem ugotavljajo smotrnost in zakonitost porabe javnih sredstev (Brejc, 2004, str. 231-248).

Odgovornost se v grobem lahko razdeli na dva dela, na tako imenovano pravno in nepravno odgovornost. Disciplinska in odškodninska odgovornost, kazensko/pravna odgovornost ter odgovornost za prekrške, so glavne pravne odgovornosti. Nepravna odgovornost pa zajema moralno odgovornost, etično in poklicno odgovornost ter družbeno/politično odgovornost. Dejstvo je, da se nepravne in pravne oblike odgovornosti med sabo prepletajo (Babić, 2005, str. 8). Slovenska ustavno pravna ureditev povzema načelo individualne in kolektivne odgovornosti (Cerar, 1998, str. 1074).

Pravna politično odgovornost je po Kristan (1999) urejena s predpisi, t.j. ustava, zakoni, poslovniki. Razlika med pravno in nepravno politično odgovornostjo je predvsem v sankcijah ob nepravilnem izvajanju le-te (Kristan, 1999, str. 281). Grad (1999) politično odgovornost loči od drugih vrst odgovornosti z mandatom, ki se nanaša na obveznosti, ki jih oseba pridobi s pridobitvijo politične oz. javne funkcije. Javni (državni) delavec, ki uveljavlja pravno odgovornost je praviloma tisti, ki je nosilca javnih funkcij predlagal. Sankcija za neodgovorno delovanje je praviloma odvzem funkcije (Grad, 1999, str. 347).

Avtorji Aberbach, Putnam & Rockman (1981) razlikujejo med tremi modeli odgovornosti in sicer med birokratsko, skupno in politično odgovornostjo. Birokratska odgovornost je implementacija politik, medtem ko so politiki odgovorni za oblikovanje le-te. Pri oblikovanju politik sodelujejo politiki in uradniki, vendar pa je njihov delež sorazmerno različen. Uradniki zbirajo podatke ter posredujejo znanje, politiki pa so odločilni pri vnašanju interesov in vrednot. Javna uprava s svojimi zaposlenimi pri oblikovanju politik vzpostavlja tehničnost politik, politiki pa poudarjajo odzivnost do javnosti. Pri angažiranju se prav tako prepleta uradniška in politična odgovornost. Prvi posredujejo ozke in osredotočene interese, drugi pa široke in raznolike politične interese. Avtorji so prav tako mnenja, da smo priče izginotju razlike med političnim in birokratskim, pri čemer nastaja »čisti hibrid«. Glede na delitev odgovornosti lahko razberemo, da vloga uradnikov progresivno narašča, kajti izvrševanje politik je skupna odgovornost politike in uprave. Omenjeno dejstvo je razvidno iz evidenc na lokalni ravni, kjer se politika vključuje v delovanje lokalnih oblasti in kjer je tudi hkrati uradniška birokracija močno naslonjena na politike (Aberbach, Putman & Rockman, 1981, str. 239). Brezovšek (2000) pojasnjuje, da »klasični birokrati« počasi izginjajo, medtem, ko se razvija nov model »političnega birokrata«, ki sprejema politično odgovornost svojega dela. Sicer še vedno obstaja močno prepletena vloga v odnosu med politiko in javno upravo, vendar pa morajo biti vsi uslužbenci javne uprave pri svojem delu politično neodvisni. Odnos med politiko in uradniki ter njihovo odgovornostjo do dela, nikoli ni povsem brez trenja. Vendar je eno izmed temeljnih pravil, da morajo politiki zaupati uradnikom, uradniki pa morajo nuditi neodvisno presojo. Pri tem vsaka stran vidi javno politiko iz lastnega vzornega kota (Brezovšek, 2000, str. 269-270).

Politika in odgovornost sta vsekakor povezani z upravo. Povzeto iz literature lahko strnemo, da politika in uprava ena brez druge ne moreta delovati, kakor so tudi zabrisane meje med njima in jasnega ločevanja med eno in drugo ni. Dejstvo pa je, da z rastjo moči ene ali druge strani, posledično narašča odgovornost za svoje delovanje, ki zajema družbeno in politično raven. Samo odgovorna politika lahko zagotovi zanesljivo javno upravo.

5.4 USPEŠNOST IN UČINKOVITOST

Kompleksno in stalno spreminjajoče okolje v katerem živimo pritiska na javno upravo, na način, da ustvarja rast uspešnega in učinkovitega dela. Uspešnost javne uprave in njenih storitev sta pogojeni z zadovoljitvijo potreb in pričakovanj uporabnikov javnih storitev (Kovač, 2000, str. 279).

Kot navaja Brezovšek (2000) se javna uprava v vseh vrstah demokracije bori z vprašanjem, kako zagotoviti učinkovito javno službo. Veliko vprašanje javne uprave tako ostaja doseganje učinkovitosti. Učinkovitost in uspešnost določene države se meri z uspešnim delovanjem javne uprave, saj je razumljena kot glavni mejnik razvoja družbenega, gospodarskega in kulturnega okolja (Brezovšek, 2000, str. 264-265).

Učinkovitost v kontekstu notranje uspešnosti lahko opredelimo kot, gospodarnost uporabe virov organizacije za zadovoljevanje uporabnikov javnih storitev. Da lahko organizacija deluje učinkovito, pa je potrebna čim popolnejša izraba virov, ki so ji dani (Žurga, 2006, str. 5-6). Uspešnost organizacije v javni upravi je opredeljena kot stopnja realiziranih ciljev, medtem ko je učinkovitost razumljena kot razmerje med inputom in outputom (Žurga, 2000, str. 332).

Uspešnost uprave je prioriteta, saj je od nje, kot smo že omenili, odvisen razvoj družbene blaginje in države v celoti. Učinkovitost javne uprave vpliva na uspešnost številnih drugih področij, ki so povezana z javno upravo, tudi gospodarstvo. Ciljna naloga javne uprave pri zagotavljanju uspešne in učinkovite javne uprave je nudenje hitre, kakovostne, jasne, dostopne in enostavne storitve ljudem, ki jih državljanom nudijo strokovni, odgovorni, prijazni in motivirani delavci javnega sektorja. Državljan Republike Slovenije potrebujejo odzivno in fleksibilno javno upravo, ki bo s svojim delovanjem zagotavljala uspešnost in učinkovitost javne uprave in pripomogla k njeni zanesljivosti (Koprivnikar, 2014, str. 2-4).

Zahteve, s katerimi se sooča javna uprava, jo postavlja pred dejstvo, da svoje delovanje usmeri v iskanje učinkovitih pristopov k vodenju, upravljanju in delovanju javne uprave. Žurga prav tako ugotavlja, da je spremljanje delovanja organizacij v javni upravi za ugotavljanje kakor tudi za zagotavljanje njihove učinkovitost in uspešnosti nujno potrebno (Žurga, 2000, str. 330).

Spremljanje delovanja upravnih organizacij javnega sektorja je nujno potrebno za ugotavljanje uspešnosti in učinkovitosti, z ugotovljenimi dejstvi se lahko le-ti dve tudi posledično povečata. Spremljanje delovanja je opredeljeno s sistematičnim vpogledom v delovanje določene organizacije, ki je časovno naravnana, temelji na opredeljenem sistemu spremljanja dejavnikov, prikazuje sliko organizacije v celoti, kakor tudi njenih posameznih delov in funkcij, omogoča presojo delovanja organizacije in je povezana s širokim naborom vidikov. Na uspešnost in učinkovitost javne uprave vplivajo različni dejavniki. Izpostavili bi:

- ekonomičnost procesov;
- učinkovitost delovanja na podlagi vložka in dosežka (razmerje med outputom in inputom);
- uspešnost organizacije javne uprave pri doseganju zastavljenih ciljev;
- vpliv delovanja javne uprave na družbeno okolje.

Uspešnost je tako razumljena kot stopnja uresničenih ciljev organizacije v javni upravi, učinkovitost pa razmerje med vhom in izhodom, oz. med uporabljenimi viri in rezultati dela. Zahteve po učinkovitejšem in uspešnejšem delu javne uprave izhaja predvsem iz ekonomskih razlogov ob minimiziranju stroškov in povečanju kakovosti. Vendar učinkovita javna uprava ne more dosegati ciljev samo na podlagi zmanjšanja stroškov in ob tem biti tudi zanesljiva.

V grobem so opredeljeni štirje pristopi spremljanja delovanja organizacij javne uprave:

- preventivni,
- anticipativni,
- kurativni in
- vrednostni pregled delovanja.

Pri doseganju višje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave obstaja zavedanje, da na njeno delovanje vpliva kopica dejavnikov, kot so: motiviranost, podatki o zadovoljstvu strank (državljanov), delovne izvedbe posameznika (čas, količina, pritožbe) (Žurga, 2001, str. 81-85).

Zraven merjenja uspešnosti in učinkovitosti, potrebuje javna uprava tudi krovno strategijo z jasnimi cilji. Že od leta 2005 ni bilo na področju delovanja javne uprave sprejetega krovnega strateškega dokumenta, ki bi poskrbel za vsesplošno učinkovitost. Sprejete Strategije razvoja javne uprave 2015-2020 je posledica priporočila OECD, ki je leta 2012 ugotovila, da strategija Slovenije ne vsebuje natančnih ukrepov, s katerimi bi javna uprava postala učinkovitejša. Kot so ugotovili že številni avtorji je tudi v Strategiji razvoja javne uprave 2015-2020 učinkovitost opredeljena kot dejavnik, ki vpliva na gospodarski in družbeni razvoj, socialno kohezijo in družbeno blaginjo (Javna uprava, 2014, str. 5).

Zanesljiva javna uprava je odvisna od učinkovitosti njenega delovanja, vendar ne smemo pozabiti, da učinkovitost ni celovit sistem ampak je skupek številnih podsistemov. Pod okrilje učinkovitosti prištevamo tudi strokovnost in smotrnost.

5.4.1 STROKOVNOST IN USPOSOBLJENOST

Strokovnost in usposobljenost javnih uslužbencev lahko strnemo, kot profesionalni vidik zanesljive javne uprave. Strokovnost in usposobljenost javnih uslužbencev sta ključna dejavnika pri delovanju in izvajanju politik. Samo tista uprava, ki ima strokovno usposobljene uradnike, je lahko zanesljiva javna uprava (Brezovšek, 2000, str. 266).

Strokovnost in usposobljenost se nanašata na uslužbenca javnega sektorja. Samo strokovno izobraženi in usposobljeni kadri so lahko dejavnik za razvoj uspešnosti in kakovosti upravne organizacije. Na podlagi tega stališča morajo organizacije izobraževanju zaposlenih posvetiti dovolj pozornosti (Jereb, 1998, str. 177). Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) v 9. členu povzema javne uslužbenca kot osebe, ki so dolžne izvrševati javne naloge strokovno, vestno in pravočasno. Pri svojem delu morajo ravnati po pravilih stroke in se v ta namen tudi ves čas izpopolnjevati in usposablјati, delodajalec pa je tisti, ki mora poskrbeti za pogoje, da se usposablјanje in izpopolnjevanje izvaja (ZJU, 9. člen, 2006). Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB-3, 2007) vsebuje posebno poglavje, kjer je opredeljeno izobraževanje, usposablјanje in izpopolnjevanje javnih uslužbencev. V zakonu je izobraževanje opredeljeno, kot formalna pridobitev izobrazbe na podlagi diplome ali poklicne dokvalifikacije, kjer se ločuje med formalnim in neformalnim pomenom izobraževanja, prav tako pa je opredeljena strategija načrta usposablјanja (ZJU-UPB-3, 2007, člen. 101, 102, 103).

Špenko (2010) v svojem delu ugotavlja, da je delovanje javne uprave odvisno od strokovnosti in s tem posledično usposobljenimi javnimi uslužbenci. Koristi usposabljanja bi se morale kazati v večji zadovoljivosti uradnikov, v večji uspešnosti opravljenega dela, v zmanjšanju absentizma in v večji pripadnosti javnih uslužbencev organizaciji v kateri so zaposleni. Izpopolnjevanje in usposabljanje ima zelo pomembno vlogo pri uspešnosti organizacije, vendar morata biti usklajena z zastavljenimi cilji organizacije (Špenko, 2010, str. 20-24).

Poglavitni namen usposabljanja in izobraževanja javnih uslužbencev je pridobivanje tako rekoč novega in dodatnega znanja, kajti le-to dvoje omogoča:

- 1) prilagajanje javnih uslužbencev na spremembe v delovnem procesu;
- 2) zadovoljstvo uradnikov;
- 3) izboljšanje ravnanja s človeškimi viri;
- 4) posameznikov karierni razvoj;
- 5) pospeševanje horizontalne mobilnosti;
- 6) izboljšanje prilagodljivosti in fleksibilnosti javnih uslužbencev;
- 7) večjo naravnost k uporabnikom javnih storitev (Rman, 2016, str. 76-77).

Marčetić (2005) ugotavlja, da večji poudarek na strokovnosti in usposobljenosti zaposlenih v javni upravi izhaja iz zgodovinskega konteksta. Meni, da se razlog skriva v državah tranzicije, kjer je bilo znanje in usposobljenost javnih uslužbencev nezadostno ali neprimerno (Marčetić, 2005, str. 156).

V Strategiji izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2010-2015 je opredeljeno, da se mora usposabljanje javnih uslužbencev v javni upravi povezovati v celovit sistem. Odgovornost Vlade Republike Slovenije je takšno, da zagotavlja pogoje za učinkovito in uspešno delo javnih uslužbencev, krepi odgovornost zaposlenih in pri tem upošteva neugodne ekonomske razmere. Strategija prav tako vidi z dvigom strokovnosti in usposobljenosti javnih uslužbencev večjo učinkovitost in uspešnost javne uprave. Cilj strategije je dvig znanja, spretnosti in sposobnosti zaposlenih v javni upravi v funkciji zagotavljanja učinkovitosti, posledično pa na podlagi tega krepi in dviga zadovoljstvo strank ter družbe na sploh (Strategija izobraževanja itd, 2010-2015, str. 1).

Lavrič (2010) zapiše, da se z omenjeno strategijo javni uslužbenci usposabljujejo več kot štiri dni na leto. S tem pa bi se naj zagotavljala večja uspešnost in kakovost dela. Avtor članka prav tako v svojem delu poudarja, da Evropska komisija, kakor tudi Evropski svet, močno podpirata izobraževanje javnih uslužbencev (Lavrič, 2010, str. 20-26). Podatki Ministrstva za notranje zadeve oz. Upravne akademije je v svojem poročilu zapisalo, da je v letu 2012 bilo izobraževanju in usposabljanju javnih uslužbencev namenjenih 2,23 dneva, leta 2013 pa 3,67 dneva (Rijavec, 2012).

Za sistematično in permanentno pripravo in izvajanje programov usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev je bila 1. januarja 1997 ustanovljena Upravna

akademija kot organizacijska enota Ministrstva za notranje zadeve. Skozi leta je prešla nekaj statusnih sprememb, od leta 2013 pa je Upravna akademija postala sektor Direktorata za javni sektor Ministrstva za notranje zadeve in javno upravo, ki se je junija 2013 preimenovalo v Ministrstvo za notranje zadeve.

Upravna akademija tako skrbi za izpopolnjevanje in usposabljanje javnih uslužbencev ter spremlja in analizira stanje na področju svojega delovanja. Cilj usposabljanja Upravne akademije je, da bi usposobili in izpopolnili javne uslužbence ter s tem dosegli, da ravnajo zakonito, samostojno, politično nevtrarno, odgovorno, nepristransko, etično in odprto. Dodatni cilj delovanja akademije je tudi pravočasna informiranost, ki je predpogoj za izvajanje učinkovitosti reform ter drugih ukrepov Vlade Republike Slovenije (Upravna akademija, 2017).

V javni upravi je usposabljanje potrebno iz vidika sprejemanja novih zakonov, ki posegajo v delovanje organizacije ter v njen odnos do uporabnikov storitev organizacije. Usposabljanje javnih uslužbencev lahko poteka na delu ali izven njega. Izven dela potekajo formalni izobraževalni programi, zunanji in notranji programi usposabljanja, ter različni tečaji. Na delu pa inštruiranje, mentorstvo, samo-poučevanje, akcijsko učenje... Razlika med usposabljanji je predvsem v vsebini. Nekatere vsebine so namenjene učenju popravljanja napak, poučevanju osnovnih veščin ter specifično učenje za delo. Usposabljanje načeloma lahko organizira tudi organizacija sama oz. ima v ta namen ustanovljen poseben oddelek. V pomoč so ji lahko zunanje inštitucije ali pa usposabljanje prevzame neodvisni zunanji izvajalec. Načeloma področje usposabljanja, izobraževanja in izpopolnjevanja spada v delovni okvir kadrovske službe. Kot najpogostejše oblike usposabljanja javnih uslužbencev so: seminarji, posveti, tečaji, predavanja in delavnice, ki so se izkazale kot zelo učinkovite (Rijavec, 2012).

Za izboljšanje javne uprave in doseganje njene zaupljivosti je odgovornost usposabljanja na vseh organih javne uprave. Modernizacija javne uprave in strokovnost njenih zaposlenih sta pomembna že z vidika vključitve Slovenije v Evropsko unijo, kjer sta strokovnost in usposobljenost javnih delavcev ključna za izvajanje pravnega reda EU. Države članice so tako razvile take standarde delovanja javne uprave, ki zagotavljajo učinkovitost delovanja ob čim manjši porabi sredstev (Miglič, 2002).

Zaradi nenehnih sprememb v okolju je pripravljenost zaposlenih v organizacijah nujno potrebna. Priključitev Slovenije v Evropsko unijo je nujno po usposabljanju in izpopolnjevanju uradnikov samo še poglobilo, kajti strokovno delovanje javnih uslužbencev je postalo ključnega pomena v vseh organizacijah gospodarskega ali negospodarskega sektorja. Spodbujanje učenja med zaposlenimi je vrednota, prenos znanja pa praksa. Zaposleni tako naj sledijo novostim na zakonskem in organizacijskem področju in s tem prispevajo k uspešnosti, kar je za organizacijo izrednega pomena (Rijavec, 2012).

Pomembnost usposabljanja je opredeljeno v osmem poglavju Zakona o javnih uslužbencih, kakor tudi v devetem členu, kjer je navedeno načelo strokovnosti in z upoštevanjem tega načela bodo izpolnjeni vsi pogoji za dvig učinkovitosti javne uprave in kot smo omenili že v prejšnjih poglavjih je samo učinkovita javna uprava lahko zanesljiva javna uprava.

5.4.2 SMOTRNOST IN EKONOMIČNOST

Zapisano že v predhodnih poglavjih obstajata na abstraktivni ravni z zanesljivo javno upravo dva glavna cilja, to sta legitimnost in učinkovitost javne uprave. Smotrnost tako spada v okvir učinkovitosti. Vidik smotrnosti javne uprave poudarja predvsem ekonomski sistem poznavanja stroškov delovanja, nadzorovanja in prerazdelitve virov (Haček, 2001, str. 33). Brezovšek (2000) prav tako odgovori na vprašanje smotrnosti s poznavanjem lastnih stroškov in koristi upravnih organizacij. S tem se dosega uspešna alokacija virov, brez razsipništva, t.j. državljani dobijo »ustrezno vrednost za denar«. Vse to predstavlja smotrnost (ekonomičnost), zato potrebujemo upravo, ki je sposobna nadzorovati in prerazdeliti vire ali sredstva. Iz tega izhaja ekonomski vidik. Avtor še poudari, da uprava, ki ne nadzoruje lastnih stroškov in proračuna ni zanesljiva (Brezovšek, 2000, str. 266).

Splošno načelo smotrnosti (racionalnosti) izhaja iz razmerja med inputi (vložki) in outputi (izločki). Na podlagi tega so izpeljana tri načela poslovanja uprave:

- načelo donosnosti oz. rentabilnosti,
- načelo proizvodnosti oz. produktivnosti in
- načelo gospodarnosti oz. ekonomičnosti (Žurga, 2006, str. 8).

Hood (1996) zapiše, da so osrednji cilji podjetniških pristopov pri delovanju uprave vprašanja stroškov, v smotrnosti porabe le teh in doseganju zastavljenih rezultatov s čim manjšim vložkom. To se lahko doseže z: gospodarnostjo in finančno disciplino. Uprava pa mora imeti pri tem zastavljene jasne cilje glede dviga učinkovitosti, zmanjševanja in omejevanja stroškov (Hood, 1996, str. 271).

Pusić (1995) meni, da mora biti celotno delovanje javne uprave, omejeno z ekonomičnostjo, pomeni, da delovanje uprave ne sme biti dražje od koristi, ki jih prinaša (Pusić, 1995, str. 43). Državni razvoj in obseg sta v prejšnjih desetletjih za seboj potegnili tudi večje stroške delovanja, kar se kaže v fiskalni disciplini. Problem smotrnosti oz. ekonomičnosti javne uprave se kaže predvsem v njenem delovanju in sicer, koliko dobimo za določen vložek. Problematika ekonomskega vidika delovanja javne uprave se pojavi v 20. stoletju, ko vse več držav ne zdrži pod ekonomskim in družbenim pritiskom saj poraba javnih sredstev postaja vse večja. Poraba finančnih virov je tako postala vse bolj pomembna (Pusić, 1996, str. 225-226).

Žurga (2002) tako vidi vzroke za povečanje smotrnosti in ekonomičnosti javne uprave predvsem v povečanem obsegu javne uprave in njenih storitev. Zastavlja se predvsem vprašanje, koliko uprave je potrebno in za kakšen vložek (Žurga, 2002, str. 84-86).

Raznovrstne razsežnosti globalizacije na različnih področjih delovanja javne uprave prav tako puščajo pomemben vpliv in pomen smotrnosti ter ekonomičnosti. Globalizacija je prisilila uprave v konkurenčnost, kajti le na ta način lahko javna uprava doseže ekonomičnost in smotrnost lastnega delovanja in obstoja (Ferfila, et al., 2002, str. 77).

Na vidik smotrnosti ravnanja s sredstvi so vplivale tudi številne mednarodne organizacije, med njimi tudi OECD pri oblikovanju monetarne unije, saj so države za pridružitve uniji morale izboljšati ekonomsko učinkovitost. Na ekonomski vidik delovanja javne uprave je prav tako povezan razkorak med porabljenimi sredstvi za javne storitve in njihovimi pričakovanji. Dejstvo namreč je, da državljani pričakujejo večji ali pa vsaj enak obseg storitev za isti vložek (Rman, 2016, str. 84).

Ekonomski problem izhaja izključno iz dejstva, da so človekove potrebe po dobrinah in storitvah vedno večje kot obstaja možnosti, da jih zadovoljimo. Na podlagi tega vlada oblikuje ekonomske politike, ki usmerjajo alokacijo resursov, povečujejo stabilnost in posledično skrbijo za boljše zadovoljevanje človekovih potreb. Vlada izvaja tri funkcije za večjo učinkovitost javnih financ:

- alokacijska funkcija služi temu, da vlada vpliva na razpoložljivost dobrin za uporabo v privatnem in javnem sektorju ter vpliva na cene produkcijskih faktorjev in produktov;
- distribucijska funkcija se v veliki meri opira na davčne instrumente. Z njimi kombinira obdavčenje in subvencioniranje ter nadaljnjo redistribucijo dohodkov;
- stabilizacijsko funkcijo pa vlada uresničuje z makroekonomskimi politikami. Njena funkcija je najbolj vidna pri delovanju nepopolnega trga, kjer je s stabilizacijsko funkcijo omilila nezaposlenost, recesijo in depresijo (Ferfila, Kovač in drugi, 2002, str. 14-31).

Za pospeševanje boljšega upravljanja z javnimi sredstvi je Računsko sodišče Republike Slovenije pripravilo Priročnik za revizije smotrnosti poslovanja. Pravno podlago za revizijo smotrnosti poslovanja določata Zakon o Računskem sodišču (ZRacS-1) v 20. členu, prvi in tretji odstavek, kjer se zagotavlja pravilnost in smotrnost poslovanja kakor tudi gospodarnost, učinkovitost in uspešnost ter Poslovnik Računskega sodišča Republike Slovenije, ki v svojem 11. členu, tretji odstavek izreka gospodarnost, uspešnost in učinkovitost poslovanja javnih organizacij. Revizija smotrnosti je povzeta kot revizija gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti uporabnikov javnih sredstev pri porabi virov za izvedbo naloge. Prav tako revizija smotrnosti ponuja odgovore na vprašanje:

- ali davkoplačevalci dobijo dovolj kvalitetne storitve za svoj denar in
- kako doseči enake rezultate z manjšimi finančnimi vložki.

S temi vprašanji se srečujejo vse sodobne organizacije, zato je vidik smotrnosti in njenega nadzorovanja še toliko bolj pomemben.

Ekonomski vidik se tako naslanja na tri vidike smotrnosti poslovanja:

- 1) Gospodarnost v svojem načelu zahteva porabo virov v pravem času v ustrezni količini, kakovosti in po najboljši ceni.

- 2) Načelo učinkovitost se ukvarja z najugodnejšim razmerjem med uporabljenimi vložki in učinki.
- 3) Uspešnost pa s svojim načelom zagotavlja doseganje zastavljenih ciljev.

Pri zagotavljanju vseh treh vidikov, lahko govorimo o smotrnosti javne uprave. Pri ugotavljanju smotrnosti poslovanja upravnih organizacij ni računovodskih in revizijskih standardov, zato je ključnega pomena, da se smotrnost ocenjuje s splošnimi načeli, kot so: zaupanje, zakonitost, nepristranskost, profesionalnost, strokovnost (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2006, str. 7-11).

Cvikl in Korpič (2007) pri doseganju smotrnosti in ekonomičnosti rabe javnih sredstev opredeljujeta različne vidike proračunskega nadzora. Izpostavljata politični, notranji in zunanji nadzor. Politični nadzor ali zunanji nadzor temelji na nadzoru Državnega zbora na državni ravni in na nadzoru občinskega sveta na lokalni ravni. Komisija za nadzor javnih financ DZ tako obravnava letna in revizijska poročila Računskega sodišča Republike Slovenije in ima na podlagi Poslovnika državnega zbora opredeljene naloge izvrševanja proračuna. Najvišja neodvisna in strokovna oblika zunanjega nadzora nad ekonomičnostjo delovanja javne uprave, kakor tudi drugih državnih organov je Računsko sodišče Republike Slovenije. Računsko sodišče RS nadzoruje pravilnost in smotrnost porabe javnih sredstev, kakor tudi doseganje ustreznih rezultatov in ciljev (Cvikl & Korpič, 2007, str. 196-212).

6 MEDNARODNA PRIMERJAVA

6.1 ŠVEDSKA

Na skandinavske države med njimi tudi Švedsko je vplivala tako kontinentalno-evropska kot tudi anglosaksonska upravna tradicija. Švedski model uprave temelji na državni blaginji in na »družbenem sporazumu.«, izvira iz demokratične in komunitarne tradicije, za katero je značilna močna participacija državljanov, odprtost in transparentnost oblasti in uprave do uprave same in do državljanov, stroge kontrole javnih uslužbencev ter odprt sistem zaposlovanja v javni upravi. Tako imenovani skandinavski model javne uprave označuje visoka teritorialna in funkcionalna decentralizacija ter močna lokalna samouprava z visoko stopnjo avtonomije. Švedska javna uprava je navkljub pozitivni pravni naravnosti izpeljala reformo države in uprave in tako skušala še povečati zanesljivost javne uprave (Brezovšek & Kukovič, 2015, str. 101-102).

Švedski javni sektor je eden izmed največjih v Evropi. Država je ustavna monarhija s parlamentarnim političnim sistemom, ki zaposluje veliko javnih delavcev. Javni sektor je skupek treh vej: 1) centralne vlade; 2) lokalne skupnosti in 3) podjetij v državni lasti (Flynn & Strehl, 1996, str. 25).

Z vidika ustavne ureditve ima Švedska dve značilnosti:

- 1) Ustava formalno ločuje vlado in ministrstva. Centralna vlada je tako razdeljena na majhna ministrstva, ki so pri svojem delu odgovorna za oblikovanje politik. Ustanovljenih je večje število vladnih administrativnih agencij, katerih poglavitna naloga je implementacija politik. Agencije imajo visoko stopnjo avtonomnosti in naloge opravljajo samostojno, vendar pa morajo letno poročati vladi o svojem delovanju (Flynn & Strehl, 1996, str. 23).
- 2) Avtonomnost lokalnih regionalnih vlad je druga značilnost švedske javne uprave, ki ima pri svojem delu velike pristojnosti. Decentralizacija se je pričela v 70. letih prejšnjega stoletja s prenosom odgovornosti s centralne na lokalne vlade, zaradi tega je Švedska država z mnogimi samostojnimi administrativnimi enotami (Vertelj, 2003, str. 42).

Pierre (1993) zapiše, da je bila javna uprava na Švedskem glavni krivec za razvoj države. Konec 20. stoletja so se pojavile prve kritike na delovanje birokracije, zato se je leta 1980 pričela reforma »obnove« javnega sektorja. Reforme so vključevale širok spekter različnih ukrepov, med najpomembnejšimi ukrepi pa so bili deregulacija, privatizacija in liberalizacija na lokalni ravni. Posledica reforme je večja splošna učinkovitost javnega sektorja na področju upravnih in političnih funkcij, ki so doprinesli tudi k izboljšanju legitimnosti javne uprave (Pierre, 1993, str. 387).

Javna uprava in zaposleni v javnih ustanovah uživajo visok ugled. Švedski način upravljanja je temeljil na tradicionalni birokraciji oz. Webrovi teoriji birokratske organizacije in si po njegovih načelih zakonitosti, nepristranskosti in pravne varnosti

zagotovil, da javna uprava deluje v okvirjih legitimnosti in politične nevtralnosti, kar smo že v prejšnjih poglavjih omenili, da predstavlja enega izmed vidikov zanesljive javne uprave (Nordström Skans & Brösamle, 2011, str. 6-7). Švedska javna uprava je v zadnjih desetletjih iz tradicionalnega upravljanja z reformo javnega sektorja prešla na novo upravljanje pod normativi novega javnega managementa, z idejo povečanja učinkovitosti in kvalitete storitev ter spodbujanje demokracije (Flynn & Strehl, 1996, str. 36-37).

»Oživitev javnega sektorja.« pod idejami novega javnega managementa je uspela, saj Švedska še naprej vodi učinkovito javno upravo po kateri se zgledujejo druge evropske države (Nordström Skans & Brösamle, 2011, str. 6-7).

OECD uvršča Švedsko javno upravo kot pozitiven zgled za druge članice OECD-ja. Trditev temelji na različnih indikatorjih. Če jih strnemo, jih lahko razdelimo na dva dela, to so:

- javne finance (ekonomski vidik) in
- strokovnost in usposobljenost (profesionalni vidik).

Raziskave, ki so potekale so pokazale, da ima Švedska dobro javno upravo, stabilne finance in učinkovit finančni okvir, medtem ko se poslužujejo tudi visoke stopnje zaupanja državljanov v njihove storitve in dejavnosti.

Švedska javna uprava in njeni zaposleni svoje delo opravljajo po zakonskih predpisih (legitimni vidik) in po načelih dobrega upravljanja, ki so bistveni za kakovost javne uprave. Javni uslužbenci so prav tako politično nevtralni in imajo pri svojem delu visoko stopnjo avtonomnosti (politični vidik). To jo uvršča med sam vrh javnih administracij (Swedish public administration from an international perspective, 2014, str. 1-16).

Če povzamemo, Švedska javna uprava deluje po kriterijih zanesljive javne uprave na podlagi 1) ekonomskega vidika; 2) profesionalnega vidika; 3) legitimnosti in 4) političnega vidika. Z ekonomskega stališča ima stabilne javne finance in krepi državno blaginjo, s profesionalnega vidika pa so javni uslužbenci deležni usposabljanja ter se izpopolnjujejo, delujejo strokovno in politično nevtralno. S političnega vidika ima Švedska javna uprava in njene agencije visoko stopnjo avtonomnosti kjer organizacije in zaposleni delujejo po zakonskih predpisih t.j. legitimnost.

Iz tega lahko upravičeno sklepamo, da je Švedska javna uprava zanesljiva zraven tega pa ji v njeno delovanje zaupajo tudi državljani.

6.2 GRČIJA

V veliki meri je grški javni sektor kriv za finančne težave, ker se je z zaposlovanjem kupovalo glasove volivcev in politični mir. Grki so si za nastalo krizo v največji meri krivi sami, ne pa svetovna gospodarska kriza. Po poročanju BBC-ja naj bi nekateri zaposleni v javnem sektorju prejeli nagrade, če so v službo prišli točno. Do bonusov so bili upravičeni tudi gozdarji, če so svoje delo opravljali zunaj. V javnem sektorju je veliko

»navideznih« delavcev. Tako se imenujejo, ker se nikoli ne pojavijo na delu in opravljajo drugo službo, kljub temu pa vseeno prejemajo državno plačo. Zaposlenih v javni upravi se ne more odpustiti, saj je ta služba dosmrtna. Ena dobro plačanih položajev je članstvo v številnih državnih odborih, za katere vlada sploh ne ve, koliko jih je. Eden od teh odborov se ukvarja z upravljanjem jezera, ki se je izsušilo že pred 80 leti (MMC RTV SLO, 2013). Iz tega je moč zaključiti, da je bilo slej kot prej za pričakovat, da se bo država znašla v velikih težavah, saj takšen način brezglavega delovanja države ne more dolgo vzdržati. Za pričakovati je, da se takšen sistem slej kot prej sesuje.

Kriza v Grčiji je specifična in težko premostljiva, zato je deležna posebne mednarodne obravnave (Vlada RS, 2012). Grčijo, ki se je znašla v hudi gospodarski krizi, od leta 2010 nad vodo držijo mednarodna posojila. Skupaj je *Trojka*, ki jo sestavljajo Evropska Komisija, Evropska centralna banka in Mednarodni denarni sklad, državi odobrila že dva programa pomoči. Najprej 110 milijard evrov, nato pa še 130 milijard evrov in delni odpis dolga v višini preko 100 milijard evrov. V zameno za močno potrebno mednarodno pomoč se je država zavezala k ostremu varčevanju. Zvišala je davke, znižala socialne transferje, pokojnine in plače javnih uslužbencev, v javnem sektorju pa tudi odpuščala (RTV SLO, 2013). To je povzročalo množične proteste. Grčija varčevalnih ukrepov ni uvajala sama od sebe, ampak šele na zahtevo in pod močnim pritiskom Trojke (Vlada RS, 2012).

Kar se tiče skupne ocene protikriznih in varčevalnih ukrepov na področju javne uprave, je Grčija sprejela program stabilnosti in razvoja. V EU je grški dolg med najvišjimi. Stopnja korupcije v javnem sektorju je zelo visoka. Vsak Grk naj bi letno porabil 167 € v koruptivne namene.

Na področju zaposlovanja so uvedli naslednje ukrepe:

- zamrznitev zaposlovanja v javnem sektorju v letu 2010;
- od leta 2011 dosledno izvajanje načela 1 zaposlitev na 5 odhodov. Cilj tega je zmanjšanje števila javnih uslužbencev za najmanj 150.000 v obdobju 2011–2015.

V plačnem sistemu so ukrepali takole:

- 10 % znižanje bonusov pri plačah;
- zamrznitev plač, ki so višje od 2.000 €;
- oblikovanje kariernega sistema, ki bo temeljil na prikazani uspešnosti uslužbencev;
- ustanovitev plačilnega organa, ki bo odgovoren za plače vseh javnih uslužbencev.

Pod ostala področja pa štejemo ukrepe:

- 10 % znižanje stroškov delovanja resornih ministrstev;
- zvišanje starostne meje za upokojitev iz 62 na 63 let;
- izredno povečanje davkov za osebe z višjim dohodkom;
- reorganizacija na nivoju lokalnih oblasti, ki morajo biti s storitvami bližje državljanom;
- večja centralizacija odločanja, racionalizacija stroškov, združitve številnih teles na lokalnem nivoju;

- oblikovanje triletnega proračuna z nižanimi odhodki in večjo transparentnostjo;
- poostreitev nadzora plačevanja davkov in okrepljen nadzor velikih davčnih zavezancev, bogatih posameznikov in samozaposlenih (Vlada RS, 2012).

Po šestih zaporednih letih recesije je stopnja brezposelnosti v Grčiji narasla na skoraj 30 odstotkov, javni dolg pa znaša 160 odstotkov bruto domačega proizvoda (BDP). Grška vlada bi naj v letu 2013 v javnem sektorju odpustila 25.000 zaposlenih, do konca leta 2014 pa še 15.000 zaposlenih (Politikis, 2013).

Negativna gospodarska rast, recesija večja od predvidene, visoka brezposelnost vodijo v hude posledice. Te so: vsakodnevno zapiranje malih in srednjih podjetij, nezmožnost odplačevanja kreditov, rast števila brezdomcev, brezposelnih in obubožanih, ki živijo pod pragom revščine, padec kupne moči, masovni dvig bančnih depozitov (nakup/prodaja zlata, odliv kapitala v tujino), zmanjšanje plač in pokojnin, spreminjanje utečenih navad Grkov, porast socialnih izgrediv, stavk, demonstracij.

Težave se večajo zaradi nezadostnega interesa domačih in tujih vlagateljev, nenaklonjenega javnega mnenja, nepripravljenosti, neodločnosti države, neugodnega investicijskega okolja, boja z davčno utajo in plačevanjem davčnih obveznosti in korupcije (Vlada RS, 2012).

Grška vlada opozarja, da Grki ne bodo zmogli prenesti nadaljnjih rezov v imenu varčevanja: Vse bolj so glasna namigovanja, da bo država potrebovala novo finančno pomoč. Med letoma 2010 in 2012 so prihodki Grkov upadli za več kot 35 odstotkov, zato preprosto ni več prostora za dodatne reze v plače in pokojnine. Grški zunanji minister pravi, da je država izpolnila štiri petine potrebnih ukrepov za uravnoteženje javnih financ (Politikis, 2013).

7 SKLEPNA RAZPRAVA

7.1 OPREDELITEV RAZISKAVE

Raziskava je opravljena na vzorcu zaposlenih, torej na podlagi javnih uslužbencev, ki so zaposleni v javnih (organizacijah) upravah v Sloveniji.

Rezultate ankete smo pridobivali preko spletnega vprašalnika 1KA. Preučili smo tudi ugotovitve že opravljenih raziskav na področju zanesljivosti javne uprave.

Pomen zanesljive uprave je zelo aktualna tema. Obravnavana tematika je obdelana tako v strokovnih in znanstvenih člankih, kot drugi literaturi, načela, ki krepijo zanesljivo javno upravo pa so ne nazadnje opredeljena tudi z zakonodajo.

Raziskava je potekala med 26. 3. 2017 in 26. 5. 2017.

7.2 NAMEN IN CILJ RAZISKAVE

Namen raziskave je bil preučiti zanesljivost javne (državne) uprave na različnih področjih, kot so legitimnosti in učinkovitosti. Ugotoviti smo želeli stopnjo zanesljivosti delovanja javne uprave v Sloveniji.

Najpomembnejši cilj magistrskega dela je bil, da se na podlagi anketnega vprašalnika predstavi stopnjo zanesljivosti uprave v Republiki Sloveniji. Eden izmed ciljev je bil tudi ta, da »opozorimo« na ključne dejavnike, ki vplivajo tako negativno kakor tudi pozitivno na ljudsko suverenost.

7.3 RAZISKOVALNE HIPOTEZE

V okviru magistrskega dela so se preverjale sledeče hipoteze:

- H1: Dojemanje javnih (državnih) upravnih institucij s strani državljanov je relativno negativno.
- H2: Kritika delovanja državne uprave leži v širjenju javnega sektorja in s tem posledično porabi vedno večjih sredstev, ki pa niso skladni z vloženimi sredstvi in kakovostnimi storitvami.
- H3: Samo z zakonskimi členi ni moč doseči zanesljive javne uprave, šele izpeljava institutov v praksi prinese za določen prostor in čas zaželeno pričakovanja.
- H4: Zanesljiva javna uprava ni samo problem v Republiki Slovenija, ampak se s tem vprašanjem srečujejo tudi v drugih evropskih državah.

7.4 METODOLOGIJA RAZISKAVE

7.4.1 OPREDELITEV VZORCA

V raziskavi so sodelovali javni uslužbenci, ki so zaposleni v javnih (organizacijah) upravah v Sloveniji. Vzorec je bil naključen, saj smo anketirance pridobivali tako, da smo preko elektronske pošte kontaktirali več javnih organizacij iz različni regij v Sloveniji. V raziskavo se je vključilo 110 javnih uslužbencev.

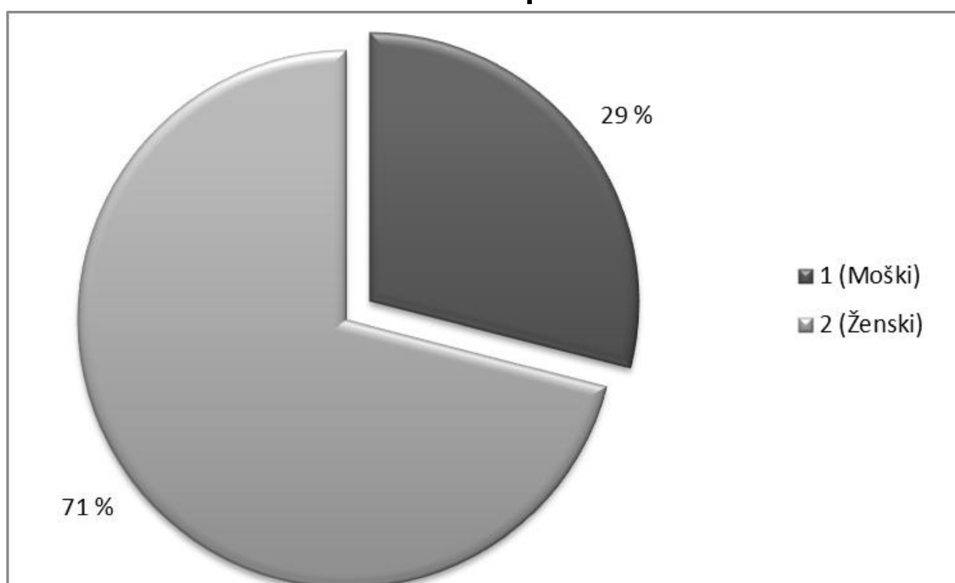
Prva štiri vprašanja iz anketnega vprašalnika so se nanašala na demografske podatke, in sicer smo ugotavljali: spol, starost, izobrazbo in kategorijo delovnega mesta anketirancev.

Tabela 1: Spol (n = 110)

SPOL	1. Spol:				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (Moški)	32	29 %	29 %	29 %
	2 (Ženski)	78	71 %	71 %	100 %
Veljavni	Skupaj	110	100 %	100 %	

Vir: Lasten, priloga 1

Graf 1: Spol



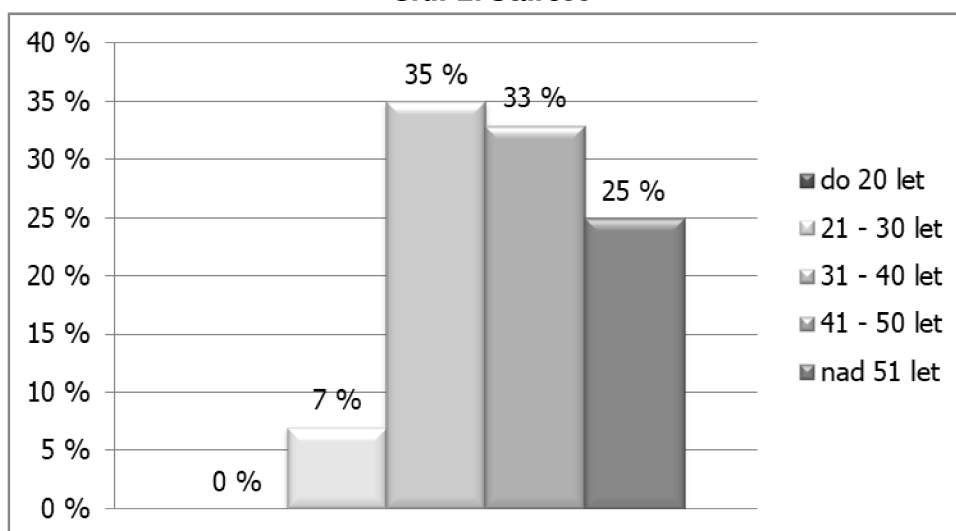
Vir: Lasten, priloga 1

Anketiranci so se razlikovali po spolu, in sicer je največ oseb ženskega spola (71 % ali 78 oseb), precej manj pa je bilo moških (29 % ali 32 oseb).

Tabela 2: Starost (n=110)

STAROST	2. V katero starostno skupino spadate?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (do 20 let)	0	0 %	0 %	0 %
	2 (21 - 30 let)	8	7 %	7 %	7 %
	3 (31 - 40 let)	38	35 %	35 %	42 %
	4 (41 - 50 let)	36	33 %	33 %	75 %
	5 (nad 51 let)	28	25 %	25 %	100 %
Veljavni	Skupaj	110	100 %	100 %	

Vir: Lasten, priloga 1

Graf 2: Starost

Vir: Lasten, tabela 2

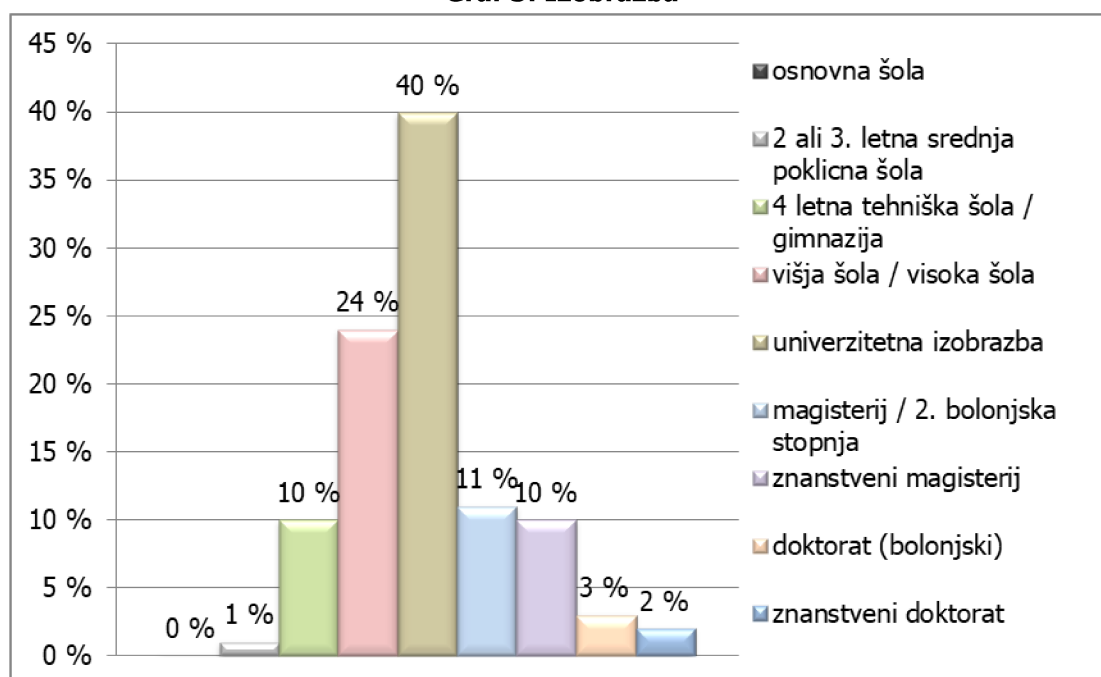
Anketiranci so se razlikovali tudi glede na starost, in sicer je bila večina anketirancev v starosti od 31 do nad 51 let (93 % ali 102 oseb). Najmanj je bilo anketirancev v starosti od 21 do 30 let (7 % ali 8 oseb), največ pa anketirancev v starosti med 31 in 40 letom (35 % ali 38 oseb). Zelo veliko je bilo tudi anketirancev v starosti od 41 in 50 let (33 % ali 36 oseb) in starosti nad 51 letom (25 % ali 28 oseb). V raziskavo se niso udeležili anketiranci mlajši od 21 let.

Dejstvo, da so v raziskavi sodelovali anketiranci, ki so srednjih let, nam lahko pove, da večina anketirancev ima veliko delovnih izkušenj, ni pa to nujno, saj ni bilo vprašanja, po katerem bi jih spraševali po delovni dobi.

Tabela 3: Izobrazba (n = 110)

IZOBRAZBA	3. Kakšna je vaša najvišja dosežena formalna izobrazba?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (osnovna šola)	0	0 %	0 %	0 %
	2 (2 ali 3. letna srednja poklicna šola)	1	1 %	1 %	1 %
	3 (4 letna tehniška šola / gimnazija)	11	10 %	10 %	11 %
	4 (višja šola / visoka šola)	26	24 %	24 %	35 %
	5 (univerzitetna izobrazba)	44	40 %	40 %	75 %
	6 (magisterij / 2. bolonjska stopnja)	12	11 %	11 %	85 %
	7 (znanstveni magisterij)	11	10 %	10 %	95 %
	8 (doktorat (bolonjski))	3	3 %	3 %	98 %
	9 (znanstveni doktorat)	2	2 %	2 %	100 %
Veljavni	Skupaj	110	100 %	100 %	

Vir: Lasten, priloga 1

Graf 3: Izobrazba

Vir: Lasten, tabela 3

Anketiranci so se razlikovali po stopnji izobrazbe, in sicer je bilo največ anketirancev z univerzitetno izobrazbo (40 % ali 44 oseb), katerim so sledili tudi anketiranci z višjo ali visoko šolo (24 % ali 26 oseb). Med vzorcem je bilo tudi takšnih anketirancev, ki so zaključili magisterij na bolonjski stopnji (11 % ali 12 oseb), znanstveni magisterij (10 % ali 11 oseb) in bolonjski doktorat (3 % ali 3 osebe) in znanstveni doktorat (2 % ali 2 osebi). Nekaj anketirancev je bilo tudi takšnih, ki so imeli zgolj zaključeno 4 letno srednjo tehniško šolo ali gimnazijo (10 % ali 11 oseb) in pa še en anketiravec (1 %), ki je imel

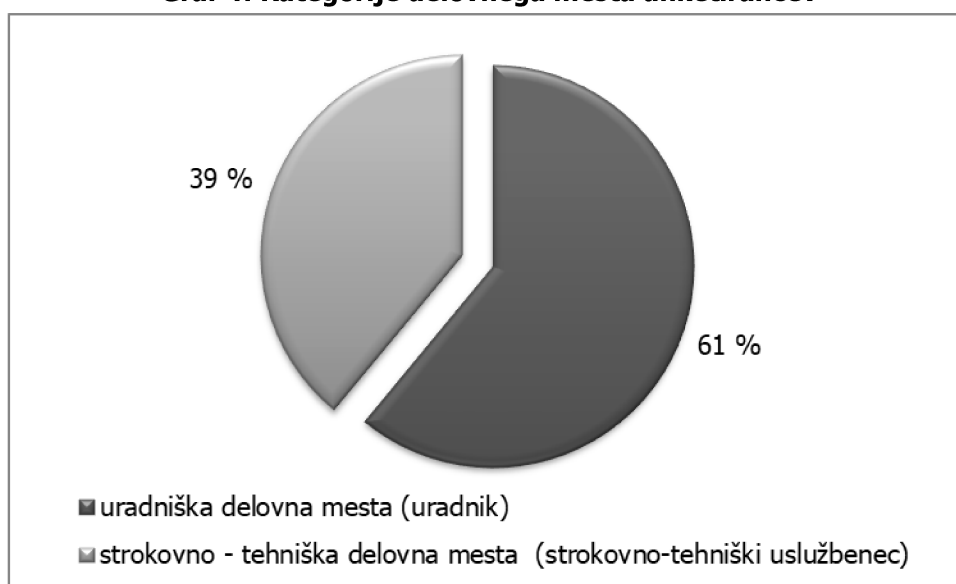
zaključeno 2. ali 3. letno srednje poklicno šolo. Anketirancev z zgolj zaključeno osnovno šolo ni bilo v vključenem vzorcu.

Tabela 4: Kategorije delovnega mesta anketirancev (n = 110)

DELOVNO MESTO	Podvprašanja	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	uradniška delovna mesta (uradnik)	67	61 %	61 %	61 %
	strokovno - tehniška delovna mesta (strokovno-tehniški uslužbenec)	43	39 %	39 %	100 %
Veljavni	SKUPAJ	110	100 %	100 %	

Vir: Lasten, priloga 1

Graf 4: Kategorije delovnega mesta anketirancev



Vir: Lasten, tabela 4

Anketiranci so se razlikovali tudi glede na kategorijo delovnega mesta, ki ga opravljajo, in sicer večina anketirancev zaposlena kot uradnik in upravlja uradniška dela (61 % ali 67 oseb), ostali pa delajo strokovno – tehniška dela (strokovno - tehniški uslužbenec), saj so zaposleni na strokovno-tehniškem delovnem mestu (39 % ali 43 oseb).

7.4.2 RAZISKOVALNE METODE

V raziskovalnem delu so bile uporabljene naslednje znanstveno-raziskovalne metode:

- komparativna metoda, ki je uporabljena pri primerjavi rezultatov anketirancev;
- statistična metoda bo uporabljena za izdelavo in analizo ankete.

V okviru statistične metode smo prikazali podatke v obliki tabel in grafov, ter izračunali frekvenco, odstotek, standardni odklon, povprečje, mediano in modus. Rezultati so predstavljeni v nadaljevanju.

7.5 REZULTATI RAZISKAVE

Rezultate raziskave predstavljamo v treh sklopih, saj so se zadnja tri vprašanja anketnega vprašalnika nanašala na splošni vidik dojemanja področja zanesljive javne uprave, področje legitimnosti pri delu in področje učinkovitosti dela. Pri teh vprašanjih so anketiranci pri danih trditvah izražali strinjanje od 1 (sploh se ne strinjam) do 5 (povsem se strinjam).

7.5.1 SPLOŠNI VIDIK DOJEMANJA PODROČJA ZANESLJIVE JAVNE UPRAVE V ČASU DRUŽBENIH IN GOSPODARSKIH SPREMENB

Na splošni vidik dojemanja področja zanesljive javne uprave v času družbenih in gospodarskih sprememb se je nanašalo peto vprašanje, ki je bilo sestavljeno iz osmih trditev oziroma podvprašanj.

Tabela 5: Splošni vidik dojemanja področja zanesljive javne uprave (n=110)

Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot
	Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam	Skupaj		
Dojemanje upravnih institucij s strani državljanov je relativno negativno.	2 (2 %)	14 (13 %)	29 (26 %)	58 (53 %)	7 (6 %)	110 (100 %)	110	110
Pri delu s strankami se čuti negativna naravnost do javnih uslužbencev.	1 (1 %)	30 (27 %)	31 (28 %)	37 (34 %)	11 (10 %)	110 (100 %)	110	110
Državljeni cenijo in zaupajo javnim uslužbencem pri izvajanju njihovega dela.	5 (5 %)	18 (16 %)	49 (45 %)	32 (29 %)	6 (5 %)	110 (100 %)	110	110
Javnost pripisuje javnim uslužbencem pri regulaciji družbenih razmerij večji vpliv, kot ga imajo glede na svoje pristojnosti.	6 (5 %)	14 (13 %)	25 (23 %)	52 (47 %)	13 (12 %)	110 (100 %)	110	110
Širjenje javnega sektorja ni skladno z vloženimi sredstvi in kakovostnimi storitvami.	3 (3 %)	24 (22 %)	28 (25 %)	37 (34 %)	18 (16 %)	110 (100 %)	110	110
Poznavanje reform javne uprave in razvojnih usmeritev, omogoča kvalitetnejšo delo s sodelavci in državljani	7 (6 %)	9 (8 %)	22 (20 %)	55 (50 %)	17 (15 %)	110 (100 %)	110	110
Gospodarska in družbena kriza negativno vplivata na zanesljivo javno upravo.	3 (3 %)	16 (15 %)	27 (25 %)	51 (46 %)	13 (12 %)	110 (100 %)	110	110
S problematiko zanesljive javne uprave se srečujejo v vseh upravnih organizacijah (tudi v tujini).	4 (4 %)	16 (15 %)	31 (28 %)	51 (46 %)	8 (7 %)	110 (100 %)	110	110

Vir: Lasten, priloga 1

53 % anketirancev se strinja in 6 % se povsem strinjajo, da je dojemanje upravnih institucij s strani državljanov relativno negativno. S to trditvijo se ne strinja le 15 % anketirancev. Niti se strinja niti ne strinja s trditvijo 26 % anketirancev.

Da se pri delu s strankami čuti negativna naravnost do javnih uslužbencev se strinja 44 % anketirancev, od tega se jih povsem strinja 10 %. Ne strinja pa se 28 % anketirancev, ostalih 30 % pa je neodločenih.

Da državljani cenijo in zaupajo javnim uslužbencem pri izvajanju njihovega dela se strinja 34 % anketirancev, ne strinja pa se jih 21 %, neodločenih pa je 45 % anketirancev.

Javnost pripisuje javnim uslužbencem pri regulaciji družbenih razmerij večji vpliv, kot ga imajo glede na svoje pristojnosti, s tem se strinja 59 % anketirancev, ne strinja pa se jih 18 %. Ostalih 23 % pa je neodločenih.

Širjenje javnega sektorja ni skladno z vloženimi sredstvi in kakovostnimi storitvami, s čimer se strinja 50 % anketirancev, ne strinja pa 25 %.

Z trditvijo da poznavanje reform javne uprave in razvojnih usmeritev, omogoča kvalitetnejšo delo s sodelavci in državljani se strinja 65 % anketirancev, ne strinja pa se jih le 14 %. Nekaj jih je tudi neodločenih (20 %), ki se niti strinjajo niti ne strinjajo.

Dejstvo, da gospodarska in družbena kriza negativno vplivata na zanesljivo javno upravo, se strinja kar 58 % anketirancev, ne strinja pa se jih 18 %, 25 % se jih ne more odločiti.

Da se s problematiko zanesljive javne uprave se srečujejo v vseh upravnih organizacijah (tudi v tujini) se strinja 51 % anketirancev, ne strinja pa 19 %, kar 28 % se jih niti strinja niti ne strinja.

Ker so odgovori anketirancev različni, je zelo težko posplošiti rezultate, iz tega razloga za lažjo interpretacijo smo se uporabili nekaj statističnih metod, ki bodo omogočile lažjo obdelavo podatkov.

Statistične metode, ki jih predstavljamo v tabeli 6 so:

- povprečje,
- standardni odklon,
- mediano,
- modus,
- minimum (minimalna vsota),
- maksimum (maksimalna vsota).

Iste metode smo uporabljali tudi pri analizi rezultatov iz šestega in sedmega vprašanja anketnega vprašalnika.

Tabela 6: Statistične metode za splošni vidik dojemanja področja zanesljivosti javne uprave (n=110)

	Veljavno	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon	Mediana	Modus	Minimum	Maksimum
Dojemanje upravnih institucij s strani državljanov je relativno negativno.	110	110	3.5	0.86	4,00	4	1	5
Pri delu s strankami se čuti negativna naravnost do javnih uslužbencev.	110	110	3.2	1.00	3,00	4	1	5
Državljeni cenijo in zaupajo javnim uslužbencem pri izvajanju njihovega dela.	110	110	3.1	0.92	3,00	3	1	5
Javnost pripisuje javnim uslužbencem pri regulaciji družbenih razmerij večji vpliv, kot ga imajo glede na svoje pristojnosti.	110	110	3.5	1.04	4,00	4	1	5
Širjenje javnega sektorja ni skladno z vloženimi sredstvi in kakovostnimi storitvami.	110	110	3.4	1.08	3,50	4	1	5
Poznavanje reform javne uprave in razvojnih usmeritev, omogoča kvalitetnejšo delo s sodelavci in državljani	110	110	3.6	1.05	4,00	4	1	5
Gospodarska in družbena kriza negativno vplivata na zanesljivo javno upravo.	110	110	3.5	0.97	4,00	4	1	5
S problematiko zanesljive javne uprave se srečujejo v vseh upravnih organizacijah (tudi v tujini).	110	110	3.4	0.95	4,00	4	1	5

Vir: Lasten, priloga 1

Pri vseh trditvah so anketiranci ocenjevali z minimalno oceno 1 (sploh se ne strinjam) in maksimalno oceno 5 (povsem se strinjam).

Anketiranci se v povprečju (povprečje 3,6) strinjajo z trditvijo, da poznavanje reform javne uprave in razvojnih usmeritev, omogoča kvalitetnejšo delo s sodelavci in državljani, isti rezultat dajeta tudi mediana in modus, ki sta 4. Standardni odklon je 1,05.

Anketiranci se v povprečju (povprečje 3,5) nagibajo k strinjanju tudi s trditvami, da:

- Gospodarska in družbena kriza negativno vplivata na zanesljivo javno upravo;

- Javnost pripisuje javnim uslužbencem pri regulaciji družbenih razmerij večji vpliv, kot ga imajo glede na svoje pristojnosti;
- Dojemanje upravnih institucij s strani državljanov je relativno negativno.

Pri teh treh trditvah je namreč povprečje na meji med strinjanjem in niti-niti, vendar pa sta mediana in modus 4, kar pomeni da se anketiranci strinjajo s tem. Standardni odklon je od 0,86 do 1,04. S problematiko zanesljive javne uprave se srečujejo v vseh upravnih organizacijah (tudi v tujini) s tem se anketiranci v povprečju niti strinjajo niti ne strinjajo (3,4), vendar pa sta mediana in modus 4, kar kaže na strinjanje. Standardni odklon je 0,95. Pri ostalih trditvah so ocene nižje, vendar pa ne nižje kot ocena 3, kar kaže da se v povprečju anketiranci niti strinjajo niti ne strinjajo s tem, da:

- Širjenje javnega sektorja ni skladno z vloženimi sredstvi in kakovostnimi storitvami (povprečje 3,4; mediana 3,5; modus 4);
- Pri delu s strankami se čuti negativna naravnost do javnih uslužbencev (povprečje 3,2; mediana 3; modus 4);
- Državljeni cenijo in zaupajo javnim uslužbencem pri izvajanju njihovega dela (povprečje 3,1; mediana 3; modus 3).

Standardni odklon je med 0,92 in 1,08.

7.5.2 PODROČJE LEGITIMNOSTI PRI DELU

Na področje legitimnosti pri delu se je nanašalo šesto vprašanje, ki je bilo sestavljeno iz osmih trditev oziroma podvprašanj, razvidnih v tabeli 7.

Tabela 7: Področje legitimnosti pri delu (n=110)

Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot
	Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam	Skupaj		
Pravne podlage za izvrševanje javnih nalog uradnikov/strokovno-tehniškega osebja so natančno določene.	1 (1 %)	26 (24 %)	33 (30 %)	38 (35 %)	12 (11 %)	110 (100 %)	110	110
Samo z zakonskimi členi ni moč doseči zanesljive javne uprave, šele izpeljava institutov v praksi prinese zaželene rezultate.	1 (1 %)	2 (2 %)	7 (6 %)	62 (56 %)	38 (35 %)	110 (100 %)	110	110
Pri delu so vsi državljani obravnavani enako, brez privilegijev in diskriminacije.	6 (5 %)	19 (17 %)	21 (19 %)	40 (36 %)	24 (22 %)	110 (100 %)	110	110
Javni uslužbenci v prvi vrsti sledijo vladavini prava (pravni državi).	3 (3 %)	13 (12 %)	16 (15 %)	61 (55 %)	17 (15 %)	110 (100 %)	110	110
Delo v javni upravi ni dovolj nadzorovano s pravnimi postopki.	11 (10 %)	35 (32 %)	29 (26 %)	27 (25 %)	8 (7 %)	110 (100 %)	110	110
Legitimnost javne uprave se krepi z njeno odprtostjo in transparentnostjo.	0 (0 %)	6 (5 %)	18 (16 %)	56 (51 %)	30 (27 %)	110 (100 %)	110	110
Zakonodajna ureditev področij na podlagi katerih državljani uveljavljajo svoje pravice, obveznosti in pravne koristi je v skladu z namenom zaščite javne koristi.	2 (2 %)	18 (16 %)	32 (29 %)	46 (42 %)	12 (11 %)	110 (100 %)	110	110

Državljeni uveljavljajo svoje pravice, obveznosti in pravne koristi učinkovito.	2 (2 %)	12 (11 %)	40 (36 %)	40 (36 %)	16 (15 %)	110 (100 %)	110	110
---	------------	--------------	--------------	--------------	--------------	----------------	-----	-----

Vir: Lasten, priloga 1

Pravne podlage za izvrševanje javnih nalog uradnikov /strokovno-tehniškega osebja so natančno določene, s čimer se strinja 35 % anketirancev in povsem strinja 11 % anketirancev. S trditvijo se ne strinja 24 % anketirancev, neodločenih pa je 30 %.

Samo z zakonskimi členi ni moč doseči zanesljive javne uprave, šele izpeljava institutov v praksi prinese zaželeno rezultate, s čimer se strinja 56 % anketirancev in povsem strinja 35 % anketirancev, kar je skupno 91 % anketirancev. Ostali deleži odgovorov so bili precej nizki.

Pri delu so vsi državljani obravnavani enako, brez privilegijev in diskriminacije, s čimer se strinja 36 % anketirancev in povsem strinja 22 % anketirancev. 19 % je neodločenih, 17 % pa se jih s tem ne strinja.

Javni uslužbenci v prvi vrsti sledijo vladavini prava (pravni državi), s čimer se strinja 55 % anketirancev in povsem strinja 15 % anketirancev. Ne strinja pa se 12 % anketirancev, 15 % jih je neodločenih.

Delo v javni upravi ni dovolj nadzorovano s pravnimi postopki, s čimer se strinja le 32 % (od tega 7 % povsem strinja) anketirancev, 42 % (od tega se jih 10 % povsem ne strinja) se s to trditvijo ne strinjajo, kar pomeni, da so mnenja da je delo v javni upravi dovolj nadzorovano s pravnimi postopki. 26 % anketirancev je neodločenih.

Legitimnost javne uprave se krepi z njeno odprtostjo in transparentnostjo, s čimer se strinja večina anketirancev (78 %, od tega se jih 27 % povsem strinja). 16 % anketirancev pa je neodločenih, drugi deleži odgovorov pa so nizki.

Zakonodajna ureditev področij na podlagi katerih državljani uveljavljajo svoje pravice, obveznosti in pravne koristi je v skladu z namenom zaščite javne koristi, s čimer se strinja 53 % anketirancev (od tega se jih 11 % povsem strinja), ne strinja pa se 18 % (2 % se sploh ne strinjajo) anketirancev, 29 % pa jih je neodločenih.

Državljeni uveljavljajo svoje pravice, obveznosti in pravne koristi učinkovito, s čimer se strinja 51 % anketirancev (od tega se 15 % povsem strinja). Ne strinja pa se 13 % anketirancev (2 % se sploh ne strinjajo). Kar 36 % je neodločenih.

Ker so odgovori anketirancev različni, je zelo težko posplošiti rezultate, iz tega razloga za lažjo interpretacijo smo uporabili nekaj statističnih metod, ki bodo omogočile lažjo

obdelavo podatkov: povprečje, standardni odklon, mediano, modus, minimalno vsoto in maksimalno vsoto.

Tabela 8: Statistične metode za področje legitimnosti pri delu (n=110)

	Veljavno	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon	Mediana	Modus	Minimum	Maksimum
Pravne podlage za izvrševanje javnih nalog uradnikov/strokovno-tehniškega osebja so natančno določene.	110	110	3.3	0.98	3,00	4	1	5
Samo z zakonskimi členi ni moč doseči zanesljive javne uprave, šele izpeljava institutov v praksi prinese zaželeno rezultate.	110	110	4.2	0.72	4,00	4	1	5
Pri delu so vsi državljani obravnavani enako, brez privilegijev in diskriminacije.	110	110	3.5	1.17	4,00	4	1	5
Javni uslužbenci v prvi vrsti sledijo vladavini prava (pravni državi).	110	110	3.7	0.96	4,00	4	1	5
Delo v javni upravi ni dovolj nadzorovano s pravnimi postopki.	110	110	2.9	1.12	3,00	2	1	5
Legitimnost javne uprave se krepi z njeno odprtostjo in transparentnostjo.	110	110	4.0	0.81	4,00	4	2	5
Zakonodajna ureditev področij na podlagi katerih državljani uveljavljajo svoje pravice, obveznosti in pravne koristi je v skladu z namenom zaščite javne koristi.	110	110	3.4	0.95	4,00	4	1	5
Državljani uveljavljajo svoje pravice, obveznosti in pravne koristi učinkovito.	110	110	3.5	0.94	4,00	4	1	5

Vir: Lasten, priloga 1

Minimalna vsota je v večini odgovorov 1, razen pri trditvi o krepitvi legitimnosti javne uprave, kjer je 2. Maksimalna vsota je povsod 5.

Anketiranci se v povprečju strinjajo z naslednjimi trditvami:

- Samo z zakonskimi členi ni moč doseči zanesljive javne uprave, šele izpeljava institutov v praksi prinese zaželeno rezultate (povprečje 4,2; mediana 4,00; modus 4)
- Legitimnost javne uprave se krepi z njeno odprtostjo in transparentnostjo (povprečje 4,00; mediana 4,00; modus 4);

- Javni uslužbenci v prvi vrsti sledijo vladavini prava (pravni državi) (povprečje 3,7; mediana 4,00; modus 4).

Standardni odklon je od 0,71 do 0,95.

Nagnjeni k strinjanju pa so tudi v naslednjih trditvah:

- Pri delu so vsi državljani obravnavani enako, brez privilegijev in diskriminacije (povprečje 3,5; mediana 4,00; modus 4);
- Državljeni uveljavljajo svoje pravice, obveznosti in pravne koristi učinkovito (povprečje 3,5; mediana 4,00; modus 4).

Standardni odklon je od 0,94 do 1,17.

Pri ostalih trditvah pa se v povprečju niti strinjajo niti ne strinjajo (povprečne ocene so med 2,9 in 3,4), standardni odklon pa med 0,95 in 1,12.

7.5.3 PODROČJE UČINKOVITOSTI DELA

Na področje učinkovitosti dela se je nanašalo zadnje vprašanje (sedmo), sestavljeno iz sedmih trditev (tabela 9).

Tabela 9: Področje učinkovitosti dela (n=110)

Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot
	Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam	Skupaj		
Javna uprava v Sloveniji je uspešna pri učinkoviti alokaciji virov.	4 (4 %)	21 (19 %)	53 (48 %)	25 (23 %)	7 (6 %)	110 (100 %)	110	110
Mehanizmi proračunske porabe spodbujajo k stroškovni varčnosti in ekonomičnosti poslovanja.	5 (5 %)	27 (25 %)	29 (26 %)	42 (38 %)	7 (6 %)	110 (100 %)	110	110
S finančnim nadzorom se zagotavlja smotrnost in gospodarna raba proračunskih sredstev.	2 (2 %)	14 (13 %)	29 (26 %)	48 (44 %)	17 (15 %)	110 (100 %)	110	110
Za delo javnih organizacij so pomembna načela varčnost, učinkovitosti in gospodarnosti.	5 (5 %)	6 (5 %)	16 (15 %)	54 (49 %)	29 (26 %)	110 (100 %)	110	110
Javni uslužbenci pri svojem delu ravnavo strokovno.	0 (0 %)	5 (5 %)	28 (25 %)	52 (47 %)	25 (23 %)	110 (100 %)	110	110
Za delo v javni upravi je pomembna smer in višina izobrazbe.	4 (4 %)	17 (15 %)	25 (23 %)	47 (43 %)	17 (15 %)	110 (100 %)	110	110
Javnim uslužbencem je omogočeno potrebno usposabljanje in izpopolnjevanje.	2 (2 %)	19 (17 %)	20 (18 %)	50 (45 %)	19 (17 %)	110 (100 %)	110	110
Uradniki pri izvajanju javnih nalog ravnavo v skladu z vrednotami, odgovornostjo in načeli etičnega ravnanj.	2 (2 %)	9 (8 %)	20 (18 %)	66 (60 %)	13 (12 %)	110 (100 %)	110	110

Vir: Lasten, priloga 1

Na vprašanje ali je javna uprava v Sloveniji uspešna pri učinkoviti alokaciji virov ne moremo podati odgovora, saj se 23 % anketirancev s tem ne strinja, 29 % pa se strinja in kar 48 % je neodločenih.

Mehanizmi proračunske porabe spodbujajo k stroškovni varčnosti in ekonomičnosti poslovanja, s tem se strinja 44 % anketirancev (od tega se jih povsem strinja 6 %). S trditvijo se ne strinja kar 30 % anketirancev (od tega se jih 5 % sploh ne strinja). Neodločenih je 26 %.

Da se s finančnim nadzorom zagotavlja smotrnost in gospodarna raba proračunskih sredstev, se strinja 49 % anketirancev, 26 % pa je neodločenih. Ne strinjanje s to trditvijo pa daje le 15 % anketirancev.

Za delo javnih organizacij so pomembna načela varčnost, učinkovitosti in gospodarnosti, kar potrjuje večina anketirancev (75 %). Neodločenih je 15 %, ne strinja pa se jih 10 %.

Da javni uslužbenci pri svojem delu ravnajo strokovno potrjuje 70 % anketirancev, 25 % je neodločenih, a le 5 % anketirancev se s tem ne strinja.

Za delo v javni upravi je pomembna smer in višina izobrazbe, s čimer se strinja 58 % anketirancev, ne strinja pa se jih le 19 %. Ostali (23 %) so neodločeni.

Javnim uslužbencem je omogočeno potrebno usposabljanje in izpopolnjevanje, kar potrjuje 62 % anketirancev, 18 % pa je neodločenih. S trditvijo se ne strinja le 19 % anketirancev.

Da uradniki pri izvajanju javnih nalog ravnajo v skladu z vrednotami, odgovornostjo in načeli etičnega ravnanj, potrjuje 72 % anketirancev, neodločenih pa je 18 %. Ne strinja pa se manjšina (10 %) anketirancev.

Tudi pri zadnjem vprašanju smo zaradi ocenjevalne lestvice in s tem lažje interpretacije izračunali nekaj statističnih metod, ki so omogočile lažjo obdelavo podatkov. Gre za: povprečje, standardni odklon, mediano, modus, minimalno vsoto in maksimalno vsoto.

Tabela 10: Statistične metode za področje učinkovitosti dela (n=110)

	Veljavno	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon	Mediana	Modus	Minimum	Maksimum
Javna uprava v Sloveniji je uspešna pri učinkoviti alokaciji virov.	110	110	3.1	0.90	3,00	3	1	5
Mehanizmi proračunske porabe spodbujajo k stroškovni varčnosti in ekonomičnosti poslovanja.	110	110	3.2	1.02	3,00	4	1	5
S finančnim nadzorom se zagotavlja smotrnost in gospodarna raba proračunskih sredstev.	110	110	3.6	0.96	4,00	4	1	5
Za delo javnih organizacij so pomembna načela varčnost, učinkovitosti in gospodarnosti.	110	110	3.9	1.01	4,00	4	1	5
Javni uslužbenci pri svojem delu ravnavo strokovno.	110	110	3.9	0.81	4,00	4	2	5
Za delo v javni upravi je pomembna smer in višina izobrazbe.	110	110	3.5	1.05	4,00	4	1	5
Javnim uslužbencem je omogočeno potrebno usposabljanje in izpopolnjevanje.	110	110	3.6	1.03	4,00	4	1	5
Uradniki pri izvajanju javnih nalog ravnavo v skladu z vrednotami, odgovornostjo in načeli etičnega ravnanj.	110	110	3.7	0.85	4,00	4	1	5

Vir: Lasten, priloga 1

Minimalna vsota je skoraj pri vseh trditvah 1, razen pri trditvi o tem ali javni uslužbenci pri svojem delu ravnavo strokovno znaša minimalna vsota 2. Maksimalna vsota je povsod 5.

Anketiranci se v povprečju strinjajo (povprečna ocena od 3,5 do 3,9; mediana 4,00; modus 4) z naslednjimi trditvami:

- Za delo javnih organizacij so pomembna načela varčnost, učinkovitosti in gospodarnosti (povprečje 3,9);
- Javni uslužbenci pri svojem delu ravnavo strokovno (povprečje 3,9);
- Uradniki pri izvajanju javnih nalog ravnavo v skladu z vrednotami, odgovornostjo in načeli etičnega ravnanj (povprečje 3,7)
- S finančnim nadzorom se zagotavlja smotrnost in gospodarna raba proračunskih sredstev (povprečje 3,6);
- Javnim uslužbencem je omogočeno potrebno usposabljanje in izpopolnjevanje (povprečje 3,6);
- Za delo v javni upravi je pomembna smer in višina izobrazbe (povprečje 3,5).

Standardni odklon je od 0,81 do 1,05.

Anketiranci se niti strinjajo, niti ne strinjajo z naslednjimi trditvami:

- Javna uprava v Sloveniji je uspešna pri učinkoviti alokaciji virov (povprečje 3,1; mediana 3,00; modus 3);
- Mehanizmi proračunske porabe spodbujajo k stroškovni varčnosti in ekonomičnosti poslovanja (povprečje 3,2; mediana 3,00).

Standardni odklon je od 0,90 do 1,02.

7.6 PREVERITEV HIPOTEZ

V okviru magistrskega dela so bile zadane sledeče hipoteze:

- H1: Dojemanje javnih (državnih) upravnih institucij s strani državljanov je relativno negativno.
- H2: Kritika delovanja državne uprave leži v širjenju javnega sektorju in s tem posledično porabi vedno večjih sredstev, ki pa niso skladni z vloženimi sredstvi in kakovostnimi storitvami.
- H3: Samo z zakonskimi členi ni moč doseči zanesljive javne uprave, šele izpeljava institutov v praksi prinese za določen prostor in čas zaželeno pričakovanja.
- H4: Zanesljiva javna uprava ni samo problem v Republiki Slovenija, ampak se s tem vprašanjem srečujejo tudi v drugih evropskih državah.

Iz rezultatov raziskave ugotavljamo, da hipoteza 1, ki se glasi, »Dojemanje javnih (državnih) upravnih institucij s strani državljanov je relativno negativno« drži, saj se 58 % anketirancev strinja s to trditvijo (od tega se jih 6 % povsem strinja) (tabela 5). Povprečna ocena je 3,5, mediana in modus pa sta 4 (tabela 6), kar še enkrat potrjuje strinjanje anketirancev z navedeno trditvijo.

Hipotezo 2, ki se glasi: »Kritika delovanja državne uprave leži v širjenju javnega sektorju in s tem posledično porabi vedno večjih sredstev, ki pa niso skladni z vloženimi sredstvi in kakovostnimi storitvami« potrjuje 50 % anketirancev, 25 % pa zanika (tabela 5). Povprečje je 3,4, mediana pa 3,5, kar kaže na mejo med »niti-niti« in »strinjam se«. Modus je 4, kar pomeni, da je največ anketirancev ocenilo trditev s »strinjam se« (tabela 6). Glede na to, da je največ anketirancev (v našem primeru 50 %) hipotezo potrdilo, hipotezo 2 potrjujemo.

Hipotezo 3, ki se glasi: »Samo z zakonskimi členi ni moč doseči zanesljive javne uprave, šele izpeljava institutov v praksi prinese za določen prostor in čas zaželeno pričakovanja«, potrjujemo, ker se 91 % anketirancev strinja s tem (tabela 7). Tudi povprečje (4,2), mediana (4,00) in modus (4) kažejo na strinjanje anketirancev s to trditvijo (tabela 8).

Tudi hipotezo 4, ki se glasi: »Zanesljiva javna uprava ni samo problem v Republiki Slovenija, ampak se s tem vprašanjem srečujejo tudi v drugih evropskih državah«, potrjujemo na osnovi največjega deleža (51 % anketirancev) odgovorov pri »strinjam se« (tabela 5) in na podlagi mediane (4,00) in modusa (4), kljub temu da je povprečje 3,4 (tabela 6).

7.7 KRITIČNA OCENA REZULTATOV

Rezultati kažejo, da imajo javni uslužbenci različna mnenja o splošnem vidiku dojemanja področja zanesljive javne uprave v času družbenih in gospodarskih sprememb, področju legitimnosti pri delu in področju učinkovitosti dela, kar se kaže na različnih odgovorih.

Glede na to, da je v anketi, kljub daljšem času anketiranja, sodelovalo le 110 javnih uslužbencev se postavlja vprašanje, ali bi večji vzorec prinesel podobne ali v popolnosti drugačne rezultate. Postavlja se tudi vprašanje, kakšni bi bili rezultati, če bi določene trditve preverili tudi s strani državljanov, saj je lahko mnenje o javni upravi s strani javnih uslužbencev razmeroma pozitivno, medtem ko je s strani drugih državljanom razmeroma negativno.

7.8 PRISPEVEK K STROKI TER ZNANOSTI

Spremembe, ki se dogajajo, vplivajo bolj ali manj na vse. Gospodarske, družbene in politične spremembe, ki so se in se še dogajajo spreminjajo podobo sveta. In čeprav se države soočajo s kriznimi časi je razvoj upravnega sistema v demokratičnih državah postal prioriteta naloga. Slovenija kakor tudi druge države, še posebej tranzitne, skuša vzpostaviti oz. zagotoviti zanesljivo upravo. Upravne reforme v postsocialističnih državah kakor tudi v razvitih demokratičnih državah so korenito posegale v delovanje uprave in vnesle številne spremembe na področju javne (državne) uprave. V soju sprememb, ki so zajele številna področja upravnega delovanja se zastavi vprašanje ali je ob teh spremembah javna uprava zanesljiva? Raziskava v okviru magistrske naloge je bila usmerjena v preučevanje vidikov zanesljive javne uprave v Sloveniji. Prispevek k znanosti tako izhaja iz ciljev raziskave na podlagi katerega se je ugotovila zanesljivost javne uprave z vidika njene legitimnosti in učinkovitosti.

Prispevek k znanosti predstavlja izdelana analiza podatkov, ki so bili pridobljeni za to magistrsko nalogo. Na podlagi teh rezultatov in teoretične podlage smo potrdili zastavljene hipoteze. Raziskava o zanesljivosti javne uprave je določena z različnimi indikatorji, ki vplivajo na doseganje le te. Zanesljiva uprava ni celovit sistem ampak je skupek številnih dejavnikov, ki smo jih preverjali v raziskavi. Obravnava pridobljenih podatkov je morda lahko izpostavljena preveliki posplošitvi vsebine anketnega vprašalnika, vendar smo z raziskavo želeli doseči prav to.

Zanesljivost javne uprave smo obravnavali z vidika legitimnosti in učinkovitosti. Področje legitimnosti se je navezovala legalnost in zraven tega še zajemalo politiko in odgovornost. Učinkovitost uprave pa se je ugotavljala skozi strokovnost in usposobljenost, kakor tudi smotrnost in ekonomičnost. Zanesljiva javna uprava se je tako obravnavala skozi legalni vidik, politični vidik, profesionalni in ekonomski vidik. Na podlagi študije ustrezne literature ugotavljamo, da s to nalogo prispevamo k lažjemu razumevanju, obravnavanju in doseganju zanesljive javne uprave in njenega delovanja.

Rezultati magistrske naloge dokazujejo, da je pri obravnavanju zanesljive javne uprave potrebno nujno upoštevati še druge posamezne vidike, ki skupaj tvorijo stopnjo zanesljivosti. Tako vzpostavitev zanesljive javne uprave ni enovit sistem in nikakor ni zadostno upoštevati samo posameznih vidikov, ki tvorijo zanesljivo upravo, ampak morajo le ti biti usklajeni s celotnim političnim in družbenim kontekstom. Samo izpeljava zakonskih členov ni zadostna da država vzpostavi zanesljivo javno upravo, šele skozi čas in upoštevanje norm se doseže zanesljivost uprave. Tako je kakršno koli spreminjanje z različnimi reformami in njihovimi koncepti ob zanemarjanju doslednega upoštevanja novo zastavljenih norm lahko problematično. Kako težko je oblikovati zanesljivo javno upravo se je izkazalo skozi različne pristope. Začetno navdušenje nad doktrino novega javnega menedžmenta se je hitro izkazalo za nezadostno, vsaj zaradi številnih problemov, ki jih producira le stežka zagotavlja zanesljivo javno upravo.

Magistrska naloga opozori na potreben vidik distance od različnih pristopov s katerimi se skuša zagotoviti zanesljiva uprava. Vsaka država ima lastno tradicijo kulture družbe in ob upoštevanju določenega pristopa uradništva je potrebno upoštevati tudi to dejstvo. Na skandinavske države med njimi tudi Švedsko je vplivala tako kontinentalno-evropska kot tudi anglosaksonska upravna tradicija. Švedski model uprave temelji na državni blaginji in temelji na »družbenem sporazumu« in izvira iz demokratične in komunitarne tradicije, za katero je značilna močna participacija državljanov, odprtost in transparentnost oblasti in uprave do uprave do državljanov, stroga kontrola javnih uslužbencev ter odprt sistem zaposlovanja v javni upravi.

V raziskavi magistrskega dela tako na podlagi preverbe teoretičnega dela in analizi raziskave ugotavljamo zanesljivost Slovenske javne uprave. Prispevek magistrske naloge je tako sinteza obravnavanja zanesljivosti delovanja javne uprave z elementi legitimnosti in legalnosti, političnim vidikom in odgovornostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo, strokovnostjo, usposobljenostjo, smotrnostjo in ekonomičnostjo.

Rezultat raziskave in prispevek k znanosti je obravnava elementov, ki tvorijo zanesljivost javne uprave in njihov razvoj skozi različne modele upravljanja. Legalnost in učinkovitost sta s svojimi kompetencami nujni sestavini zanesljive javne uprave. V tem večji meri, kot bo država kompetentna tem bolj bo zaznana kot zanesljiva.

Prispevek magistrske naloge predstavlja tudi praktično uporabnost z vidika omejenosti na posameznih področjih. Vsi državljani si želijo zanesljive javne uprave in analiza rezultatov raziskave podaja svež pogled na trenutno stanje v slovenski upravni sferi. Na podlagi pridobljenih rezultatov anketnega vprašalnika, ki so ga izpolnili javni uslužbenci se lahko ugotovijo pomanjkljivosti in omejenosti delovanja uradniškega sistema in se tako zagotovi zanesljivejša javna uprava. Praktična uporabnost teh rezultatov magistrske naloge nakazujejo na postopnost in predvsem celovitost uvajanja sprememb, ki morajo upoštevati tudi politični in družbeni kontekst.

Magistrsko delo prikaže dodatno pridobljena nova spoznanja v upravni znanosti z znanstveno raziskovalnimi metodami. To zadeva prispevek k znanosti, s tem pa tudi

napredek. V delu so interdisciplinarno uporabljena znanja in metode pravne ureditve, organizacije in managementa v javni upravi. Delo lahko služi kot teoretična podlaga za izboljšave v praksi. Zmeraj bolj je v interesu upravne enote približati državljanom. Na podlagi tega se delo lahko nadgradi z večjim zbirom podatkov. Pridobijo se nova izvirna raziskovalna spoznanja na področju izvajanja Skupnega ocenjevalnega okvirja za organizacije v javnem sektorju in z njim povezane učinkovitosti upravnega odločanja.

Upravna znanost je znanstvena disciplina, ki obsega proučevanje in raziskovanje vsega, kar je povezano z upravnim delovanjem. Obravnava vse za upravno dejavnost specifične značilnosti in pojavi. Namen upravne znanosti je proučevanje in raziskovanje uprave ter sinteza spoznanj različnih znanstvenih disciplin o fenomenu uprave. To pa zato, da se izboljšata organizacija in delovanje ter zagotovi učinkovitost njenega delovanja. Namen upravne znanosti je spoznavanje vzročnih kategorij, ki delujejo v javni upravi. Namen je tudi razvijanje novih in sodobnejših metod dela, ki so prilagojene potrebam upravne dejavnosti ter potrebam po soudeležbi ljudi in civilne družbe. Njen namen je tudi posredovanje znanja upravnim strokovnjakom in ozaveščanje javnosti o potrebi po nadzoru in ocenjevanju javne uprave (Šturm, 1990).

7.9 UPORABNOST REZULTATOV

Rezultate magistrskega dela je mogoče uporabiti pri zagotavljanju zanesljive javne uprave tako na javni, kot tudi na državni ravni. Prispevek magistrske naloge predstavlja uporabnost rezultatov z vidika omejenosti sprememb, ki so ključne za zanesljivost. Rezultati podajajo vodilnim jasen pogled na zanesljivo javno upravo, kateri dejavniki so pomembni in kako jih doseči. Prav tako rezultati magistrske naloge kažejo na nekatere pomanjkljivosti s strani zakonodaje kakor tudi nad samo izvedbo postopkov, ki jih izvajajo javni uslužbenci. Samo pravne vrednote ne zadostujejo za zanesljivost upravnega delovanja, ampak se mora v sam proces delovanja vključiti tudi odprtost delovanja uradnikov in drugih strokovno-tehničnih delavcev. Pomembni sta tudi participativnost ter etične norme. Dejstvo je, da če v neki organizaciji oz. družbi ne obstajajo etične odgovornosti in dolžnosti, ki veljajo kot nekakšna splošna človekova vrlina, potem se tudi ne more zagotoviti zanesljive uprave.

Prispevek magistrske naloge predstavlja praktično uporabnost z vidika omejenosti na posameznih področjih. Vsi državljani si želijo zanesljive javne uprave in analiza rezultatov raziskave podaja svež pogled na trenutno stanje v slovenski upravni sferi. Na podlagi teoretičnega dela, kakor tudi pridobljenih rezultatov anketnega vprašalnika, ki so ga izpolnili javni uslužbenci se lahko ugotovijo pomanjkljivosti in omejenosti delovanja uradniškega sistema in se tako zagotovi zanesljivejša javna uprava. Praktična uporabnost teh rezultatov magistrske naloge nakazujejo na postopnost in predvsem celovitost uvajanja sprememb, ki morajo upoštevati tudi politični in družbeni kontekst.

Najpomembnejše dejstvo je, da je rezultate magistrskega dela lahko moč porabiti za dvig zanesljivosti. V nalogi so strnjeni tako teoretični kot empirični podatki, ki nakazujejo na področja, ki so zadovoljiva, kakor tudi na področja, kjer so potrebne spremembe in pomanjkljivosti ovirajo javno upravo pri zagotavljanju zanesljivosti. Rezultati se lahko uporabijo za državne zadeve, kakor tudi za javne uslužbence, ki v sodelovanju z državnimi organi s svojim delom predstavljajo in zagotavljajo zanesljivo javno upravo.

7.10 PREDLOGI IN UGOTOVITVE

Iz rezultatov je bilo ugotovljeno, da je mnenje o javni upravi s strani državljanom relativno negativno, kar se kaže v tem, da gospodarska in družbena kriza negativno vplivata na zanesljivo javno upravo, da javnost pripisuje javnim uslužbencem pri regulaciji družbenih razmerij večji vpliv, kot ga imajo glede na svoje pristojnosti in da je dojemanje upravnih institucij s strani državljanov relativno negativno.

Legitimnost javne uprave zajema legalnost in politični nadzor. Javna uprava mora v prvi vrsti upoštevati vladavini prava. Pravičnost, poštenost, zakonito vodenje postopkov vse to in še več zajema legalni vidik. Če uprava ne sledi ali ne zna slediti zakonitosti, potem seveda to ni zanesljiva javna uprava. V nasprotnem primeru, ob upoštevanju naštetih dejstev pa seveda lahko govorimo o zanesljivi javni upravi.

Velja poudariti, da javna uprava v večini upošteva legitimnost pri delu, kar se kaže v tem, da se legitimnost javne uprave krepi z njeno odprtostjo in transparentnostjo in da javni uslužbenci v prvi vrsti sledijo vladavini prava (pravni državi). Prav tako se kaže pozitivnost javne uprave pri tem, da se javni uslužbenci zavedajo, da samo z zakonskimi členi ni moč doseči zanesljive javne uprave, temveč šele izpeljava institutov v praksi prinese zaželeno rezultate.

Poleg legitimnosti javna uprava tudi učinkovito dela, kar se kaže v izobraževanju in izpopolnjevanju, upoštevanju načel, v ravnanju v skladu z vrednotami, odgovornostjo in načeli etičnega ravnanj, finančnem nadzoru in dejstvu, da je v javni upravi za delo pomembna smer in višina izobrazbe.

Od javne uprave ne moremo pričakovati učinkovitosti, če javni uslužbenci za svoje delo ne bodo primerno usposobljeni in izobraženi. Da bo javna uprava zanesljiva, se lahko zagotovi tudi tako, da bodo upravne odločitve strokovne. Uprava potrebuje uradnike (javne uslužbence), ki se spoznajo na svoja področja delovanja. Ugotovljeno iz strokovne literature, uprava, ki nima usposobljenih in izkušenih uradnikov, ni zanesljiva.

Zahteve, s katerimi se sooča javna uprava jo postavlja pred dejstvo, da svoje delovanje usmeri v iskanje učinkovitih pristopov k vodenju, upravljanju in delovanju javne uprave. Ugotavljamo, da je spremljanje delovanja organizacij v javni upravi nujno potrebno za zagotavljanje zanesljive javne uprave, vsekakor pa ne zadostno.

Predlaga se raziskava, s katero bi preverili kakšno je mnenje državljanov o javni upravi, legitimnosti in učinkovitosti dela. Ker menimo, da bi s tem lahko pridobili sliko, ki bi pokazala mnenje državljanov o javni upravi in s tem lahko vplivala na morebitne izboljšave in spremembe, njim v prid.

Grčija je uvedla varčevalne ukrepe šele na zahtevo in pod močnim pritiskom Trojke. Vlada v skladu s kadrovskim načrtom zmanjšuje javno upravo. Cilj kadrovskega načrta je zmanjšati število javnih uslužbencev za najmanj 150.000 oziroma do 180.000 v obdobju 2011–2015. Vlada izvaja načelo 1 zaposlitev na 5 odhodov. 15 tisoč zaposlenih bo dobilo status »delavske rezerve« zaradi ukinjanja, združevanja ali zmanjšanja posameznih državnih organov. Kader s statusom »delavske rezerve«, ki bo ostal doma, bo prejemal 60 % osnovne plače. In to največ eno leto, nato pa bo odpuščen. Eno leto se lahko podaljša na dve leti za kader, ki je blizu upokojitveni dobi. Letno se bo »delavska rezerva« povečevala. Prejemki kadra na delavski rezervi se upoštevajo kot del njegove odpravnine. Vlada bo vzpostavila koordiniran elektronski avtomatiziran sistem. Ta bo vključeval popis javnih uslužbencev, njihov obseg dela, oceno dela in prejemke. To naj bi vzpostavilo večji nadzor nad javno upravo in zaposlenimi.

8 ZAKLJUČEK

Magistrska naloga v svojem teoretičnem in raziskovalnem delu obravnava področje zanesljive javne uprave in sicer, kako na abstraktni ravni med legitimnostjo in učinkovitostjo zagotoviti zanesljivost v upravnih organizacijah. V vseh demokracijah, tako v razvitih državah kot v postsocialističnih državah se dogaja modernizacija uprave. Vloga države se je korenito spremenila in s tem tudi njeno delovanje. Državljeni se tako srečujejo z povsem spremenjeno sfero državne oblasti, kakor tudi s pravnim redom in njeno močjo. Vse skupaj predstavlja delovanje organizacij v upravah. Pri vseh vrstah demokracij se tako zastavlja vprašanje, kako zagotoviti zanesljivo javno upravo.

V družboslovnih razpravah se o terminih uprava in upravljanje pojavljajo težave že v sami osnovi pomena obeh besed. Tako je že na začetku problematizirana sama razlaga pojma o upravi in upravljanju javne uprave. Avtorji načeloma različno opredeljujejo pojem uprave in upravljanja. Relativno obstaja toliko opredelitev pojmov uprave in upravljanja, kot je odgovorov zastavljenih na podlagi vprašanj o pomenu besede. Dejstvo je, da se ne more govoriti o natančni opredelitvi, predvsem iz razloga dinamičnosti dela in obsega upravnih funkcij ter subjektov, ki jih upravljajo, kakor tudi z vidikov, s katerih se obravnava uprava.

Veliko vprašanj javne uprave v vseh demokracijah, tako v postsocialističnih kakor tudi v razvitejših državah se zastavlja sled, kako zagotoviti zanesljivo javno upravo. Problematiko zanesljivosti smo v nalogi v groben razdelili na legitimnost in učinkovitost, ter iz njiju izpeljali še druge komponente. Skozi legalni, politični, profesionalni in ekonomski vidik smo v magistrski nalogi skupaj z raziskovalnim delom opredelili zanesljivo javno upravo, ki se dokazuje skozi legitimnost in učinkovitost.

Legitimnost, legalnost, politični nadzor in odgovornost, kakor tudi učinkovitost in uspešnost, smotrnost, ekonomičnost in profesionalizem so »velika vprašanja« zanesljive javne uprave in so enaka za vse vrste demokratičnih sistemov. V teoretičnem delu magistrske naloge na podlagi zbrane literature in virov zaključujemo, da vsi omenjeni koncepti niso novi ampak se z njimi srečujejo tudi v razvitejših državah. Izpostavimo lahko Švedsko, ki se kljub ocenam OECD-ja o vzornosti nasproti drugim državam, trudi izboljšati zanesljivost javne uprave. Švedski način upravljanja je temeljil na tradicionalni birokraciji oz. Webrovi teoriji birokratske organizacije in si po njegovih načelih zakonitosti, nepristranskosti in pravne varnosti zagotovil, da javna uprava deluje v okvirjih legitimnosti in politične nevtralnosti, kar smo že v prejšnjih poglavjih omenili, da predstavlja enega izmed vidikov zanesljive javne uprave. Švedska javna uprava je v zadnjih desetletjih iz tradicionalnega upravljanja z reformo javnega sektorja prešla na novo upravljanje pod normativi novega javnega menedžmenta, z idejo povečanja učinkovitosti in kvalitete storitev ter spodbujanje demokracije. Če povzamemo, Švedska javna uprava deluje po kriterijih zanesljive javne uprave na podlagi 1) ekonomskega vidika; 2) profesionalnega vidika; 3) legitimnosti in 4) političnega vidika. Z ekonomskega stališča ima stabilne javne finance in krepi državno blaginjo s profesionalnega vidika so javni uslužbenci deležni

usposabljanja ter se izpopolnjujejo, delujejo strokovno in politično nevtrarno. S političnega vidika ima Švedska javna uprava in njene agencije visoko stopnjo avtonomnosti, kjer organizacije in zaposleni delujejo po zakonskih predpisih t.j. legitimnost. Ugotovljena dejstva kažejo na to, da je Švedska javna uprava zanesljiva, zraven tega pa v njeno delovanje zaupajo tudi državljani.

Grčija je začela prvo množično odpuščanje v javnem sektorju po več kot sto letih. V ta ukrep so vlado prisilili evropski posojilodajalci in huda dolžniška kriza. Država mora za zadostitev evropskih posojilnih pogojev do leta 2015 odpustiti 180.000 javnih uslužbencev. Z novo zakonodajo je odpuščanje poenostavljeno in hitrejše. Javne uslužbenke je do zdaj ščitila zakonodaja iz leta 1880, ki je tudi del Grške ustave. Njen namen ob uveljavitvi pa je bil, da bi se nehalo kadrovati po politični pripadnosti. Javne službe so zato morali močno zaščititi. Namen zakonodaje je bil, da se preprečuje nepotizem, ki pa je s seboj prinesel drugo težavo: vsaka naslednja vlada je le zaposlovala svoje ljudi, ne da bi odpuščala prejšnje zaposlene. Tako se je javni sektor širil, učinkovitost pa se je zmanjševala. Rezultat tega je sloves grškega javnega sektorja kot izredno disfunkcionalnega in birokratskega.

Trojka se ves čas zavzema za zmanjševanje grškega javnega sektorja, vendar se je oblast tega do zdaj lotevala predvsem z zgodnjim upokojevanjem in nepo/daljševanjem pogodb za določen čas. V zadnjih letih je javna uprava izgubila približno 140.000 od 700.000 zaposlenih. Kljub temu, da je grški javni sektor preobsežen, je dejansko manjši od evropskega povprečja. 29 odstotkov grške delovne sile je zaposlene v javnem sektorju. Kot opozarja profesor prava na univerzi v Trakiji, George Katrougalis, težava ni v velikosti javnega sektorja, temveč v njegovi iracionalni organiziranosti, saj je na nekaterih področjih preveč razširjen, na drugih pa celo podhranjen (predvsem na področju sociale).

Grška vlada je na področju zaposlovanja v javnem sektorju sprejela ukrep zmanjšanja števila javnih uslužbencev za 180.000 (do leta 2015), le 20 odstotkov nadomeščanje odhodov. Na področju plač pa je v letu 2010 znižala plače za 12–20 odstotkov, v letu 2011 je znižala dodatke za 20–50 odstotkov in v letu 2012 plače zamrznila.

Zanesljiva uprava je skupek mnogih konceptov, ki jih opredeljuje že Max Weber. Njegov tradicionalni oz. klasični koncept birokracije je podlaga iz katere smo razvijali nove odgovore. V modernejši državi ne obstaja več jasna razmejitev med upravo in politiko zato je vključevanje javnih uslužbencev kot ključnih dejavnikov pri zagotavljanju zanesljive javne uprave neizbežno. Novi odgovor na probleme učinkovitosti in smotrnosti se skriva v tako imenovanem »novem javnem menedžmentu«, ki poudarja podjetniški menedžment, dezagregacijo in decentralizacijo. Problematika novega javnega menedžmenta pa se kaže na področjih, ki se dotikajo demokratične odzivnosti, enakosti, političnem nadzoru uprave, odgovornosti in pravičnosti javnih služb.

V prvem sklopu magistrske naloge smo opredelili osnovne pojme uprave in upravljanja, zajeli bistvo javne uprave in vključili javne uslužbenke kot ključne dejavnike na podlagi

katerih se dosega zanesljiva uprava. Kot smo že omenili v družboslovju, že v izhodišču predstavlja opredelitev pojma uprava in upravljanje. Pojem uprava in upravljanje sta kategoriji vpeti v gospodarski, politični in kulturni vidik družbe. Dejstvo je, da gre za isti družbeni pojav pri čemer uprava zajema organizacijski vidik, upravljanje pa se nanaša na funkcionalnost.

Javno upravo tako opredeljujejo upravni sistemi (teritorialni, asociativni in funkcionalni upravni sistemi). Upravni sistemi opravljajo naloge javnega pomena in s tem zagotavljajo javne dobrine, ki so za obstoj družbe nujno potrebni do njih pa pridemo samo s pomočjo državnih organizacij ali organizacij, ki so vsaj deloma pod okriljem države. Ljudsko poimenovanje javne uprave je precej razširjeno. Javna uprava je velikokrat opredeljena kot birokracija s slabšalnim pomenom. Prav tako je opredeljena kot nepotrebna organizacija, ki pogosto samo črpa davkoplačevalska sredstva in je popolnoma nekoristna. Upravljanje človeških virov je postalo v organizacijah izjemno pomembno. Pojmovanje zaposlenih kot največjega bogastva je ključnega pomena in predstavlja temelje, na katerih se lahko gradi zanesljiva javna (državna) uprava. Javni uslužbenci morajo predstavljati potencialni vir, investicijo in ne strošek. Samo profesionalna javna uprava, ki pri svojem delu temelji na zakonih, zagotavlja zanesljivo javno upravo (reliable public administration).

V drugem sklopu magistrske naloge smo se dotaknili upravne reforme in vključevanja evropskih držav v EU. Približevanje k Evropski uniji in prilagajanje politične strukture enotnim pravilom evropskega nacionalnega življenja je še dodatno spodbudilo k reformi državne uprave. Bistvena težava držav v tranziciji je bila, kako vzpostaviti strokovno, politično neodvisno in učinkovito upravo, ki bo primerljiva z evropskimi standardi sodobne državne uprave, medtem, ko se morajo boriti s hitrim prilagajanjem in nenehnimi spremembami. V ospredju tranzicijskega procesa držav Srednje in Vzhodne Evrope je bila vzpostavitev kakovostne in zanesljive javne uprave. Reforme državne uprave potekajo sočasno s političnimi in ekonomskimi reformami. Proces demokratizacije javne uprave ima močan vpliv na reformo upravnega sistema. Javna (državna) uprava je glavni nosilec oz. predmet sprememb, kar otežuje reforme, saj reformo javne uprave sooča z relativno nestabilnim in odprtim okoljem, ki se nenehoma institucionalno spreminja.

Tretji sklop magistrske naloge je namenjen transformaciji upravnega modela. Kot smo že omenili Max Weber trdi, da je njegov tip organizacije boljši od ostalih na podlagi stabilnosti, natančnosti, disciplini in zanesljivosti (Weber, 1981, str. 339). Tradicionalni model birokratske organizacije je tako prvi korak k zanesljivi javni upravi, vsekakor pa ne zadosten. Zaradi nenehnih sprememb, ki se dogajajo na vseh področjih pa silijo upravo k nenehnemu izpopolnjevanju in dopolnjevanju. Če smo ugotovili, da birokratski tip upravljanja organizacij ni popoln in nezadosten, potem lahko to trdimo tudi za novi javni menedžment. Pomanjkljivosti tradicionalne birokracije (Webrov model) so resnične in predstavljajo velik problem upravi. Novo upravljanje javnega sektorja pa ponuja oz. obljublja izboljšanje na področju javnega upravljanja. Ali doktrina novega javnega menedžmenta dejansko pomaga pri krepitvi zanesljive javne uprave ali ne, pa ostaja

odprto vprašanje. Koncepta kot sta legitimnost in učinkovitost lahko ogrozita demokratično odgovornost in politični nadzor, pravičnost in zakonitost procesov, koherentnost in integracijo javnega sektorja. Omenjeni koncepti sicer lahko delujejo v interesu javne uprave, vendar pa lahko ob enem tudi zmanjšujejo zanesljivo javno upravo (Brezovšek, 2000, str. 273).

V četrtem sklopu magistrske naloge pa se v celoti posvečamo zanesljivi javni upravi in njeni razdvojenosti med legitimnostjo in učinkovitostjo. Na eni strani mora javna uprava delovati legitimno, na drugi strani pa mora biti ob tem tudi učinkovita. Šele, ko na obeh straneh vsa področja delujejo skladno z zakoni, normami in načeli lahko govorimo o zanesljivi javni upravi. Kot smo ugotovili je pojem zanesljive javne uprave zelo širok in sestavlja celo paleto komponent. Brezovšek (2000, str. 264) v groben razdeli zanesljivo javno upravo na dva dela. Legitimnost zajema politični nadzor in odgovornost, učinkovitost pa strokovnost in profesionalnost ter smotrnost in ekonomičnost. Da bo javna uprava zanesljiva mora upoštevati vsa našeta dejstva in se ob tem nenehno prilagajati spremembam h katerim je izpostavljena.

V okviru magistrskega dela so se preverjale štiri hipoteze, ki smo jih potrdili. V magistrski nalogi smo ugotovili, da je dojemanje javnih (državnih) upravnih institucij s strani državljanov je relativno negativno, prav tako kritika delovanja državne uprave leži v širjenju javnega sektorju in s tem posledično porabi vedno večjih sredstev, ki pa niso skladni z vloženimi sredstvi in kakovostnimi storitvami. Povzamemo lahko tudi, da samo z zakonskimi členi ni moč doseči zanesljive javne uprave, šele izpeljava institutov v praksi prinese za določen prostor in čas zaželeno pričakovanje. S problematiko zagotavljanja zanesljive javne uprave pa se srečujejo tudi v drugih evropskih državah.

Izhodišče za bolj zanesljivo javno upravo je v opredeljevanju ustrezne vizije razvoja uprave. Na čelu delovanja mora tesno stati zakonitost in kakovost dela, ki je opredeljena kot zadovoljstvo uporabnikov in strokovnih meril. To je izhodišče za zanesljivo javno upravo.

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

1. Aberbach, J. D., Putnam, R. D., Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. London: Cambridge.
2. Aucoin, P. (1990). *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*. Governance, Vol. 3, No. 2, str. 115-137.
3. Babić, M. (2005). *Odgovornost nosilcev javnih funkcij*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Bačlija, I., Brezovšek, M. (2008). *Organizational Culture and Public Administration-The Quality of Customer Operations in Administrative Units in Slovenia*. Essays.
5. Behn, R. D. (1995). *The Big Questions of Public Management*. Public Administration Review, Vol. 55, str. 313-324.
6. Bonwitt, B. (1998). Zanesljiva javna uprava. *Javna uprava*, Let. 34 (1), str. 89-128.
7. Bouckaert, G. (2012). *Trust and public administration*. University of Leuven. Vol. 60, No.1, str. 91-115.
8. Brejc, M. (2004). *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
9. Brezovšek, M. (2000). *Kako do zanesljive javne uprave?* Ljubljana: Teorija in praksa, Let. 37, Št. 2.
10. Brezovšek, M. (2004). Različni pristopi k preučevanju upravne kulture in vrednot v javni upravi. V M. Brezovšek, M. Haček (Ured.), *Upravna kultura* (str. 14-43), Ljubljana: Fakulteta za upravo
11. Brezovšek, M., (2009). *Demokracija in vodenje: prezrti problem demokratičnega vodenja*. Ljubljana: Teorija in praksa, Let. 46, št. 5.
12. Brezovšek, M. (1996). *Teoretični pojem uprave*. Ljubljana: Teorija in praksa, Let. 33, št. 6.
13. Brezovšek, M. (1997). *Upravna kultura v Sloveniji*. Portorož: Slovensko politološko društvo, str. 175-186.
14. Brezovšek, M., Bačlija, I. (2010). *Sodobna upravna misel*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
15. Brezovšek, M., Haček, M. (2002). *Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v evropsko unijo*. Ljubljana: Teorija in praksa, Let. 39, št. 4, str. 691-704.
16. Brezovšek, M., Haček, M. (2014). *Processes of Democratisation and Trust in Political Institutions in Slovenia: Comparative Analysis*. Anales.
17. Brezovšek, M., Kukovič, S. (2014). *Javno vodenje: sodobni izzivi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
18. Brezovšek, M., Kukovič S. (2015). *Evropska javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
19. Brezovšek, M., Kukovič, S., Haček, M. (2014). *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
20. Brezovšek, M., Haček M., Zver M. (2008). *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

21. Bučar, F. (1981). *Upravljanje*. Ljubljana: Cankarjeva založba
22. Bukovec, B. (2009). *Nova paradigma obvladovanja sprememb*. Nova Gorica: Fakulteta za uporabne družbene študije.
23. Cerar, M. (1998). *Objektivna politična odgovornost ministra*. Teorija in praksa: Ljubljana, str. 1069-1075
24. Colnar, M. (2006). *Kako do prenove slovenske uprave*. Ljubljana: GV Založba.
25. Cvikl, M. M., Horvat Korpič, E. (2007). *Proračunsko pravo, priprava, izvrševanje in nadzor proračunov*. Ljubljana: GV Založba
26. Čater, N. (2004). *Zakon o javnih uslužbencih v praksi s komentarjem in vzorci*. Ljubljana:Financ, d.o.o.
27. Denkova, J., Džamtovska Zdravkova, S., Majhosev, A., Stojanovski, S. (2015). *Organizational and legal assumption for creating reliable public administration*. International Journal of Current Research, Vol. 7, Issue, 3, ppt. 14184-14188.
28. Deželan, T. (2014). *Državljan v razmerju do države: ureditve in razprave skozi čas*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
29. Dolinar, K., Knop, S. (1994). *Leksikon Cankarjeve založbe*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
30. Drechler, W. (2003). *Toward a Neo – Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration*. Hold us kultur.
31. Drechler, W. (2009). *The rise and demise of the New Public Management: Lessons and opportunities for South East Europa*. Uprava, št. 7 (3), str 7-27.
32. Falconer, P. (1997). *Javna uprava in novi javni management: izkušnje iz Velike Britanije*, IV. Dnevi slovenske uprave, Portorož 18.-19.9.1997, zbornik referatov, VUŠ, Ljubljana, 52-67.
33. Ferfila, B., Kovač, P., Žurga, G., Klinar, I., aneta plaznik, 2002, ekonomski vidiki javne uprave. Ljubljana, fakulteta za družbene vede.
34. Ferlie, E., Ashburger, Lynn, Fitzgerald, Louisein Pettigrew A., (1996). *The New Public Management in Action*. New York: Oxford University Press.
35. Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C. H., Licari, M. J. (2016). *The Public Administration Theory Primer*. Westview Press. USA.
36. Flynn, N., Strehl, F. (1996). *Public sector management in Europe*. Prentice Hall. London.
37. Fournier, J. (1998). *Administrative Reform in the Commission Opinion Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries to the European Union V SIGMA Papers No. 23, Preparing PublicAdministrations for the European Administrative Space* (str. 110-119). Paris: OECD.
38. Grad, F., Kaučič, I., Ribičič, C., Kristan, I. (1999). *Državna ureditev Slovenije, tretja spremenjena in dopolnjena izdaja*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
39. Haček, M. (2001). *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
40. Haček, M. (2015). *Sistem javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
41. Haček, M. in Bačlija I. (2007). *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: FDV.

42. Haček, M., Bačlija, I., Brezovšek M., Horvat M. (2012). *Upravljanje človeških virov v upravi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
43. Haček, M., Brezovšek, M., Kukovič, S. (2013). *Slovenian democratic evolution and praxis*. Ljubljana: Univerza za družbene vede.
44. Heady, F. (2001). *Public Administration*. The University of New Mexico. New Mexico.
45. Hood, C. (1996). Exploring Variations in public management reform of the 1980. V H. Bekks, J. Perry, T. Toonnen (ured.), *Civil Service Systems in Comparative perspective* (str. 268-317), Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press.
46. Homburg, V., Pollitt, C., Thiell, S. (2007). *New Public Management in Europe*. Palgrave Macmillan.
47. Ivanko, Š. (2006). *Organizacijsko vedenje*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
48. Ivanko, Š. (2007). *Sodobne teorije organizacije*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
49. Javna uprava 2020. *Strategija razvoja javne uprave 2015-2020*, Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
50. Jereb, J. (1998). Vloga in pomen izobraževanja. V S. Možina (Ured.), *Management kadrovskih virov* (str. 175-213). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
51. Jerovšek, T. (2007). *Upravni postopek in upravni spor*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
52. Kaučič, I., Grad, F. (2003). *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: GV Založba.
53. Kavčič, B., Kovač J. (1999). *Sodobna razlaga organizacije*. Kranj: Moderna organizacija.
54. Kerševan, E. 2004. Komentar k posameznim členom ZJU. V: M. Rman, *Profesionalizacija slovenske državne uprave*, (str. 79- 103). Ljubljana: fakulteta za upravo.
55. Kickert, W., I., M. (1997). *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar P. Limited. Chelthentam.
56. Kovač, P. (2000). *Javna uprava v znamenju ljudi*. Ljubljana: Teorija in praksa, Let. 37, Št. 2, str. 279-293.
57. Kovač, P. (2006). *The never ending story of public administration reform in Slovenia*. Ljubljana: Fakulteta za Upravo
58. Kristan, I. (1999): *Pravne in politične predpostavke za uveljavljanje politične odgovornosti*. V: Dnevni javnega prava (Portorož, 7.-9. junij 1999), št. 1/1999, str. 277-295.
59. Kuhelj, A. (1995). *Od Webra k demokratičnemu upravnemu odločanju*. V: Srečanje upravnih delavcev II (Portorož 1995), str. 59-65.
60. Kutzschenbach, C. (1999). *Suvereno vodenje ljudi in organizacije: načrtno motiviranje, učinkovito upravljanje in strateško načrtovanje*. Ljubljana: Center za tehnološko usposabljanje.
61. Lavrič, T. (2010). *Sodobno izobraževanje v javni upravi*. HRM: strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu, letnik 8, št. 38, str. 21-26.
62. Lavtar, R. (2008). *Državna uprava in upravni postopek*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport RS.
63. Marčetić, G. (2005). *Javni uslužbenci i tranzicija*. Zagreb: Društveno veleučilište v Zagrebu, Konrad Adenauer Stiftung.

64. McSwite, O. C. (1997). *Legitimacy in Public Administration*. Sage Publication. California.
65. Miglič, G. (2002). Analiza potreb po usposabljanju. V A. Rijavec, *Učenje in pomen učenja za organizacijo*.
66. Miglič, G. (2005). *Načrtovanje usposabljanja v državni upravi*. Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana: Direktorat za javno upravo.
67. Mitzberg, H. (1996). *Managing Government-Governing Management*. Harvard Bussiness Review, maj/june, str. 75-83.
68. Mayer-Saschling, J., H. (2009). *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe five years after EU Accession*. Sigma paper, št. 44, (str. 10-12). OECD.
69. Nordström Skans, O., Brösamle, K. J. (2011). Paths to higher office: evidence from the Swedish Civil Service. IFAU.
70. OECD. (1999). *European principles for public administration*. Sigma paper, št. 27, (str. 9-11). OECD.
71. OECD. (2000). Issues and developments in public management: Sweden.
72. Pečarič, M. (2011). *Osnove javne uprave*. Ljubljana: Študentska založba.
73. Peters, B., Guy in Savoie, J. Donald. (1996). *Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum*. Public Administration Review, Vol. 56, ppt. 281-290
74. Pierre, J. (1993). *Legitimacy, Institutional Change, and the Politics of public Administration in Sweden*. International Political Science Review, Vol. 14, No. 4, ppt. 387-401.
75. Podunavac, M. (1989). O političkom legitimitetu slojevitost principa legitimiranja vlasti. *Politička misao*, XXXVI (4), str. 37-43.
76. Pusić, E. (1995). *Upravna znanost*. Zagreb: Naprijed
77. Pusić, E. (1996). *Nauka o upravi*. Zagreb: Pravni fakultet.
78. Ramšak, P., M. (2016), *Ali je potrebna sprememba sistema javnih uslužbencev*, Ljubljana: Ministrstvo za pravosodje in javno upravo
79. Rijavec, A. (2012). Učenje in pomen učenja za organizacijo. Ljubljana: Mednarodna poslovna šola.
80. Rman, M. (2016). *Profesionalizacija slovenske državne uprave*. Ljubljana: doktorska disertacija.
81. Rus, V. (1999). *Novi javni management*. Gradivo za seminar: Management v neprofitni organizaciji, Portorož 22-25.9.1999, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
82. Stillman J., Richard I. (2005). *Public administration: Concepts and Cases*. Boston, New York: Houghton Mifflin Company.
83. *Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2010 – 2015*. (2010). Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
84. *Strategija razvoja javne uprave 2015-2020*. (2015). Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
85. Šmidovnik, J. (1980). *Temeljni pojmi o upravi*. Ljubljana
86. Špenko, M. *Upravljanje človeških virov pri usposabljanju in izpopolnjevanju v državni upravi*. HRM: strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu, februar 2010, letnik 8, št. 33, str. 20-24.

87. Šturm, L. (1990). *Pogledi na razvoj upravne znanosti v jugoslovanskem prostoru*. Vestnik za javno upravo. letnik 26, št. ¾.
88. Šturm, L. (2011). *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana.
89. Teršak, A. (1999). *Legalnost in legitimnost*. Pravna praksa, str. IV – VIII. Ljubljana: Uradni list RS.
90. Teršak, A. (2008). *Deontološko (samo)razumevanje ustavnosodnih pristojnosti*. Klub Revus, str.35-49.
91. Teršak, A. (2008). *Schmittova teorija legalnosti in legitimnosti*. Klub Revus, str. 45-66.
92. Tomšič, M. (2002). *Politična stabilnost v novih demokracijah*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
93. Trpin, G. (1995). *Strukturalna in funkcionalna prilagoditev slovenske javne uprave v procesu približevanja Evropski skupnosti*. Javna uprava, letnik 31, st. 4, str. 443-455.
94. Trpin, G. (1996). Sistem javnih uslužbencev in institucije za razvoj javne uprave. *Javna uprava*, Let. 32 (3), str. 397-398.
95. Virant, G. (1998). Pravna ureditev javne uprave. Ljubljana: Visoka upravna šola.
96. Virant, G. (2004). Pravna ureditev javne uprave. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
97. Virant, G. (2009). *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
98. Vertelj, T. (2003). Novi izzivi in strategije na področju upravljanja človeških virov v javni upravi. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede - diplomsko delo.
99. Webb, W. (2010). Public management reform and the management of ethics: Incompatible ideals for the developing state? *International Journal of Public Sector*.
100. Weber, Max. (1981). *The Theory of Social and Economic Organization*. Oxford University Press. Oxford.
101. Žurga, G. (1997). *Načela novega upravljanja javnega sektorja in državna uprava*, XVI. Posvetovanje organizatorjev dela. Quo vadis management. Portorož, 2-4.4. 1997, Moderna organizacija, Kranj, str. 470-477.
102. Žurga, G. (2000). *Spremljanje delovanja organizacij v javni upravi*. Ljubljana: Teorija in praksa. Let. 37., št. 2, str. 330-347.
103. Žurga, G. (2002). Uspešnost, učinkovitost, gospodarnost, etika in ekologija. V Bogomil Ferfila (ured.), *Ekonomski vidiki javne uprave* (str. 84-144). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
104. Žurga, G. (2006). *Kakovost in pravica do dobre uprave*. Ljubljana: Zbornik referatov, str. 5-25.

VIRI

1. (1991). Ustava Republike Slovenije (URS). Ur. list RS, št. 33I/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006, 47/2013, 47/2013.
2. (2002). Zakon o državni upravi (ZDU-1). Ur. list RS, št. 113/05, 89/07, 126/07 - ZUP-E, 48/09, 8/10 - ZUP-G, 8/12 - ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14 in 90/14.
3. (2006). Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). Ur. list RS, št. 63/07, 65/08, 69/08 - ZTFI-A, 69/08 - ZZavar-E in 40/12 – ZUJF.
4. MMC RTV Slovenija. (27.7.2017). *Varčevalni ukrepi nujni za preživetje Grčije*. <http://www.rtv slo.si/svet/varcevalni-ukrepi-nujni-za-prezivetje-grcije/229130>.

5. Pečarič, M. (19.11.2015) *Pravna praksa* 45-46/2015.
<https://www.pravnapraksa.si/LITE/Kazalo.aspx?Src=zYMF8FY1cuyoC9%2FU9IrTsODdW6zTQyzKZ9YsvrD%2FS7fDfqKitUh7RTLCSA3jSiUpGtw1D3t30nP7ueOcvwbzOsKXAKQzrAh4OKYii2h2mCFSw0eu7z5hiDupH3cJXLOcNtq7CTTYjmXDofqLjs5%2FyiDDyiXKvWj>.
6. POLITIKIS. (27.7.2017) *Grški zunanji minister opozarja, da Grki ne bi zmogli dodatnih varčevalnih ukrepov*. <http://www.politikis.si/?p=103098>.
7. *Računsko sodišče*. (28.3.2017). [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K661DB24EE66C4590C125723D0023853D/\\$file/Prirocnik_RSP.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K661DB24EE66C4590C125723D0023853D/$file/Prirocnik_RSP.pdf).
8. Rijavec, A. (8.2.2017). *Učenje in pomen učenja za organizacijo*. <http://porocevalec.ibs.si/si/component/content/article/54-letnik-4-t-2/193-anica-rijavec-ucenje-in-pomen-ucenja-za-organizacijo>.
9. Statskontoret. (5.5.2017). *Swedish public administration from an international perspective*. http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2014/Offentliga-sektorns-utveckling-internationalt-Kap1-och-10_English-.pdf.
10. *Upravna akademija*. (16.4.2017). http://www.mju.gov.si/si/upravna_akademija/.
11. *Slovenija v Evropski uniji*. (9.2.2017). http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/01_sgrs-besedilo.pdf.
12. Vlada Republike Slovenije. *Predlog Zakona o javnih uslužbencih*. (21.3.2017). https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C1256A47004A5EAB&db=kon_zak&mandat=III&tip=doc.
13. Vlada Republike Slovenije. *Pregled ukrepov in reform za naslavljanje finančne in ekonomske krize – po državah*. (27.7.2017). http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/dokumenti/Pregled_ukrepov_EU.pdf

PRILOGE

Priloga 1: Anketni vprašalnik

Spoštovani.

Sem Špela Golob, študentka Fakultete za upravo v Ljubljani.

V okviru magistrskega dela opravljam raziskavo o problematiki zanesljivosti javne uprave na podlagi mnenja javnih uslužbencev. Rezultati bodo namenjeni izključno v raziskovalne namene. Za sodelovanje se vam že vnaprej zahvaljujem.

Špela Golob

Navodila za izpolnjevanje – pri posameznem vprašanju obkrožite črko pred odgovorom.

1. Spol:

- a) moški
- b) ženski

2. Starost:

- a) do 20 let
- b) od 21 do 30 let
- c) od 31 do 40 let
- d) od 41 do 50 let
- e) nad 51 let

3. Izobrazba:

- a) osnovna šola
- b) 2- ali 3- letna srednja poklicna šola
- c) 4 letna tehniška šola/gimnazija
- d) višja šola
- e) univerzitetna izobrazba
- f) magisterij/2. bolonjska stopnja
- g) znanstveni magisterij
- h) doktorat (bolonjski)
- i) znanstveni doktorat

4. Kategorija javnih uslužbencev, glede na delo ki ga opravljate:

- a) uradniška delovna mesta (uradnik)
- b) strokovno - tehniška delovna mesta (strokovno-tehniški uslužbenec)

5. Splošni vidik dojemanja področja zanesljive javne uprave v času družbenih in gospodarskih sprememb.

V vsaki vrstici označite odgovor, ki najbolj izraža vaše strinjanje s trditvijo. 1 pomeni, da se s trditvijo sploh ne strinjate, 5 pa pomeni da se s trditvijo popolnoma strinjate.

Dojemanje upravnih institucij s strani državljanov je relativno negativno.	1	2	3	4	5
Pri delu s strankami se čuti negativna naravnost do javnih uslužbencev.	1	2	3	4	5
Državljeni cenijo in zaupajo javnim uslužbencem pri izvajanju njihovega dela.	1	2	3	4	5
Javnost pripisuje javnim uslužbencem pri regulaciji družbenih razmerij večji vpliv, kot ga imajo glede na svoje pristojnosti.	1	2	3	4	5
Širjenje javnega sektorja ni skladno z vloženimi sredstvi in kakovostnimi storitvami.	1	2	3	4	5
Poznavanje reform javne uprave in razvojnih usmeritev, omogoča kvalitetnejšo delo s sodelavci in državljani	1	2	3	4	5
Gospodarska in družbena kriza negativno vplivata na zanesljivo javno upravo.	1	2	3	4	5
S problematiko zanesljive javne uprave se srečujejo v vseh upravnih organizacijah (tudi v tujini).	1	2	3	4	5

6. Področje legitimnosti pri delu.

V vsaki vrstici označite odgovor, ki najbolj izraža vaše strinjanje s trditvijo. 1 pomeni, da se s trditvijo sploh ne strinjate, 5 pa pomeni da se s trditvijo popolnoma strinjate.

Pravne podlage za izvrševanje javnih nalog uradnikov/strokovno-tehniškega osebja so natančno določene.	1	2	3	4	5
Samo z zakonskimi členi ni moč doseči zanesljive javne uprave, šele izpeljava institutov v praksi prinese zaželeno rezultate.	1	2	3	4	5
Pri delu so vsi državljani obravnavani enako, brez privilegijev in diskriminacije.	1	2	3	4	5
Javni uslužbenci v prvi vrsti sledijo vladavini prava (pravni državi).	1	2	3	4	5
Delo v javni upravi ni dovolj nadzorovano s pravnimi postopki.	1	2	3	4	5
Legitimnost javne uprave se krepi z njeno odprtostjo in transparentnostjo.	1	2	3	4	5
Zakonodajna ureditev področij na podlagi katerih državljani uveljavljajo svoje pravice, obveznosti in pravne koristi je v skladu z namenom zaščite javne koristi.	1	2	3	4	5
Državljeni uveljavljajo svoje pravice, obveznosti in pravne koristi učinkovito.	1	2	3	4	5

7. Področje učinkovitosti dela.

V vsaki vrstici označite odgovor, ki najbolj izraža vaše strinjanje s trditvijo. 1 pomeni, da se s trditvijo sploh ne strinjate, 5 pa pomeni da se s trditvijo popolnoma strinjate.

Javna uprava v Sloveniji je uspešna pri učinkoviti alokaciji virov.	1	2	3	4	5
Mehanizmi proračunske porabe spodbujajo k stroškovni varčnosti in ekonomičnosti poslovanja.	1	2	3	4	5
S finančnim nadzorom se zagotavlja smotrnost in gospodarna raba proračunskih sredstev.	1	2	3	4	5
Za delo javnih organizacij so pomembna načela varčnost, učinkovitosti in gospodarnosti.	1	2	3	4	5
Javni uslužbenci pri svojem delu ravna strokovno.	1	2	3	4	5
Za delo v javni upravi je pomembna smer in višina izobrazbe.	1	2	3	4	5
Javnim uslužbencem je omogočeno potrebno usposabljanje in izpopolnjevanje.	1	2	3	4	5
Uradniki pri izvajanju javnih nalog ravna v skladu z vrednotami, odgovornostjo in načeli etičnega ravnanj.	1	2	3	4	5