

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**JAVNI USLUŽBENCI
S Poudarkom NA SISTEMU ODLOČANJA**

Kandidatka: Simona Korelc

Številka indeksa: 04029703

Študijski program: Visokošolski strokovni študijski program Javna uprava

Mentor: doc. dr. Mirko Pečarič

Ljubljana, junij 2011

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Simona Korelc, rojena 6. 3. 1974, študentka z vpisno številko 4029703, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Javni uslužbenci s poudarkom na sistemu odločanja.

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 oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za upravo v skladu z njenimi pravili,
- 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 diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala Janja Juršič.

Ljubljana, junij 2011

Podpis avtorice:

POVZETEK

Diplomska naloga govori o javnih uslužbencih s poudarkom na sistemu odločanja. Javni uslužbenci so posamezniki, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju, z izjemo funkcionarjev. Delo opravljajo trajno in profesionalno v državnih organih, upravah lokalnih skupnosti in drugih osebah javnega prava, ki so uporabniki državnega ali lokalnega proračuna.

Diplomsko delo vsebuje opredelitev javne uprave, organizacije, upravljanja, javnih uslužbencev ter njihovega položaja, pooblastil, pravic in obveznosti, v nadaljevanju pa participacijo, sistem odločanja v upravi in vzporedno japonski sistem odločanja ringi.

Na koncu je s pomočjo interpretacije rezultatov ankete predstavljeno mnenje javnih uslužbencev Ministrstva za finance o participaciji v procesu odločanja ter podan predlog prenove sistema odločanja.

Ključne besede: javna uprava, javni uslužbenci, organizacija, upravljanje, sistem odločanja, ringi, participacija.

SUMMARY

STATE OFFICIALS AN EMPHASIS ON PARTICIPATINH IN DECISION MAKING SYSTEM

This diploma paper discusses public officials with the emphasis on decision system. Public officials are persons, employed in public sector, with the exception of functionaries. They work permanently and professionally in state bodies, local administrations and other bodies governed by the public law, which are users of the state or local budget.

Diploma paper includes definitions of public administration, organization, administration, public officials and their position, authorizations, rights and obligations, further on participation, decision system in administration and a parallel with the Japanese decision system called ringi.

In the end, with help of the interpretation of the questionnaire results, an opinion expressed by public officials, employed in Ministry of Finance, about participation in the process of decision making is presented, and a reform of the decision system is suggested.

Key words: public administration, public officials, organization, administration, decision system, ringi, participation.

KAZALO

IZJAVA	0
AVTORSTVU.....II	
POVZETEK..... III	
SUMMARY IV	
1 UVOD..... 1	
2 JAVNA UPRAVA, ORGANIZACIJA, UPRAVLJANJE 3	
2.1 POJEM ORGANIZACIJE3	
2.2 POJEM UPRAVLJANJA.....3	
2.3 POJEM JAVNE UPRAVE4	
3 JAVNI USLUŽBENCI – POJEM, POLOŽAJ, POOBLASTILA, PRAVICE IN OBVEZNOSTI..... 7	
3.1 POJEM JAVNIH USLUŽBENCEV7	
3.2 POLOŽAJ JAVNIH USLUŽBENCEV8	
3.3 POOBLASTILA, PRAVICE IN OBVEZNOSTI JAVNIH USLUŽBENCEV 10	
4 PARTICIPACIJA..... 12	
4.1 POJEM PARTICIPACIJE..... 12	
4.1.1 HUMAN RELATIONS OZ. ŠOLA MEDČLOVEŠKIH ODNOSOV..... 13	
4.1.2 ASIMETRIJA INFORMACIJ OZ. PROBLEM PODREJENI NADREJENI..... 15	
4.1.3 PUBLIC CHOICE THEORY OZ. TEORIJA JAVNE IZBIRE 16	
5 SISTEM ODLOČANJA 19	
5.1 ODLOČANJE V JAVNI UPRAVI..... 19	
5.1.1 BIROKRATSKI MODEL ORGANIZACIJE MAKSA WEBRA 19	
5.1.2 DELOVANJE, VLOGA, NALOGE UPRAVE..... 20	
5.1.3 SISTEM NA MINISTRSTVU ZA FINANCE 25	
5.2 SISTEM ODLOČANJA - RINGI 28	
5.2.1 JAPONSKA DRUŽBA..... 29	
5.2.2 RINGI 29	
6 EMPIRIČNA RAZISKAVA – ANKETA..... 31	
6.1 REZULTATI ANKETE - ANALIZA EMPIRIČNE RAZISKAVE O SODELOVANJU JAVNIH USLUŽBENCEV PRI ODLOČANJU, IZSLEDKI, RAZMIŠLJANJA 31	
7 PREDLOG SISTEMA PARTICIPACIJE JAVNIH USLUŽBENCEV 40	
7.1 SISTEM..... 40	
7.2 PREDLOG SISTEMA..... 40	
8 ZAKLJUČEK..... 44	
LITERATURA IN VIRI 45	

KAZALO PONAZORITEV

KAZALO GRAFIKONOV

GRAFIKON 1: PRIKAZ STRUKTURE ANKETIRANIH PO SPOLU.....	32
GRAFIKON 2: PRIKAZ STRUKTURE ANKETIRANCEV PO STAROSTI	32
GRAFIKON 3: STRUKTURA ANKETIRANCEV PO LETIH SLUŽBOVANJA V JAVNI UPRAVI ..	33
GRAFIKON 4: PRIKAZ STRUKTURE ODGOVOROV NA VPRAŠANJE: »V KOLIKŠNI MERI LAHKO JAVNI USLUŽBENCI PARTICIPIRATE PRI SPREJEMANJU ODLOČITEV?«	34
GRAFIKON 5: PRIKAZ ODGOVOROV NA VPRAŠANJE: »KAKO LAHKO VPLIVATE NA DELOVANJE JAVNE UPRAVE?«	35
GRAFIKON 6: PRIKAZ ODGOVOROV NA VPRAŠANJE: »KAKŠEN JE POSTOPEK SPREJEMANJA ODLOČITEV, KI SE NANAŠAJO NA ORGANIZACIJO IN DELOVANJE JAVNE UPRAVE?«.....	36
GRAFIKON 7: PRIKAZ ODGOVOROV NA VPRAŠANJE: »KATERE SO SLABOSTI SISTEMA ODLOČANJA V JAVNI UPRAVI?«	37
GRAFIKON 8: PRIKAZ ODGOVOROV NA VPRAŠANJE: »KATERE SO PREDNOSTI SISTEMA ODLOČANJA V JAVNI UPRAVI?«	38

KAZALO SLIK

SLIKA 1: ZAKONODAJNI POSTOPEK.....	24
SLIKA 2: ORGANIGRAM MF	27

KAZALO PONAZORITEV

PRILOGA 1: ANKETNI VPRAŠALNIK	48
PRILOGA 2: ANALIZNA TABELA.....	50

1 UVOD

Javni uslužbenci so osebe, ki opravljajo službo v javni upravi, izjema so funkcionarji. Javni uslužbenci so posamezniki, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju in ki trajno in profesionalno opravljajo službo v državnih organih, upravah lokalnih skupnosti in drugih osebah javnega prava, ki so uporabniki državnega ali lokalnega proračuna. Uprava je medsebojno povezan sistem posameznikov in organov, ki sodelujejo pri upravljanju. Za ta sistem so značilni hierarhični odnosi nadrejenosti in podrejenosti. Upravljanje je odločanje o potrebah in načinu njihove zadovoljitve. Je določanje ciljev organizacije in usmerjanje delovanja organizacije k doseganju teh ciljev. Upravljanje srečamo na različnih področjih organiziranja življenja in delovanja – v podjetjih, zavodih, skupnostih in državi.

Javni uslužbenci so po hierarhiji odgovorni nadrejenim javnim uslužbencem in funkcionarjem. Delovati morajo v skladu s predpisi, imajo javna pooblastila, obveznosti in pravice. Kljub temu da imajo uradna pooblastila, se postavlja vprašanje njihove lastne samostojnosti, t. j. v kolikšni meri lahko participirajo pri sprejemanju odločitev, kako lahko vplivajo na delovanje javne uprave, kakšen je postopek sprejemanja odločitev, ki se nanaša na organizacijo in delovanje javne uprave.

V diplomskem delu bom naprej predstavila javno upravo, javne uslužbenke, položaj le-teh v povezavi s pooblastili, pravicami in obveznostmi. V osrednjem delu naloge bom poskušala opredeliti sistem odločanja v javni upravi. Primerjala ga bom z japonskim sistemom odločanja, imenovanim ringi ter iskala slabosti oz. prednosti. Zanimalo me bo tudi ali lahko tak sistem iz gospodarstva prenesemo v upravljanje javne uprave v sistem odločanja. Pomagala si bom z rezultati ankete, ki nam bodo pokazatelj mnenja javnih uslužbencev.

Namen diplomske naloge je prikaz sistema odločanja v javni upravi upoštevanje posebnosti javne uprave, položaja javnega uslužbenca, njegovih pooblastil, pravic in obveznosti, ki izhajajo iz delovnega razmerja.

Diplomska naloga povzema značilnosti sistema odločanja javnih uslužbencev ter ta sistem primerja z japonskim sistemom ringi. Zanima me participacija javnih uslužbencev pri sprejemanju odločitev, kakšen vpliv imajo na sprejemanje odločitev ter kakšne možnosti. Diplomska naloga se opira na teorijo javne uprave, upravljanja, javnih uslužbencev, prikazane so pravne podlage za delovanje javne uprave. Naloga se dotika tudi t. i. teorije javne izbire, ki javne uslužbenke prikazuje predvsem v luči iskanja zasebnih koristi ter asimetrije informacij.

Cilj diplomske naloge je ugotoviti ali imamo v javni upravi vzpostavljen sistem participacije, kaj vsebuje, ali je ustrezen in učinkovit ter kakšne so možnosti za spremembe. Pri oceni le-tega mi bodo v pomoč izsledki ankete.

Odgovoriti bom skušala na naslednja vprašanja:

- V kolikšni meri lahko javni uslužbenci participirajo pri sprejemanju odločitev?
- Kako lahko vplivajo na delovanje javne uprave?
- Kakšen je postopek sprejemanja odločitev, ki se nanašajo na organizacijo in delovanje javne uprave?
- Ali lahko dobre prakse iz gospodarstva prenesemo v upravljanje javne uprave, v sistem odločanja?
- Katere so slabosti oz. prednosti sistema odločanja v javni upravi?

Pred izdelavo predloga sistema odločanja bom navedla osnovne elemente večine sistemov odločanja, kateri koraki so potrebni, da pridemo do končne odločitve, kateri izmed teh manjkajo sedaj, kakšno stanje sploh je, kako se spreminja glede na moja opažanja, katere napake so najpogostejše itd.

V javni upravi, na Ministrstvu za finance, sem zaposlena od leta 2002. V tem času sem imela priložnost spoznati delovanje javne uprave, in sicer ministrstva. Moje mnenje je, da je večina postopkov odločanja oz. vpeljave sprememb prepuščeno in zaupano vodstvenim kadrom, ki imajo premalo stika z dejanskimi delovnimi postopki. Tako odločitve in spremembe prevečkrat prinesejo le obilico dodatnega dela in hkrati nezadovoljstvo zaposlenih, javnih uslužbencev. Menim, da bi lahko z uvedbo participacije vseh javnih uslužbencev pri odločanju znatno poenostavili določene postopke, povečali zadovoljstvo in hkrati vzpostavili boljši odnos do dela. In sicer na način aktivnega sodelovanja pri odločanju, motiviranju zaposlenih za sodelovanje, podajanja predlogov za izboljšave, poenostavitve ali sprememb, odprave administrativnih ovir v sami organizaciji ipd.

Za zbiranje, analizo ter interpretacijo podatkov v raziskovalnem procesu potrebujemo različne tehnike in instrumente. Za našo raziskavo sta najprimernejši tehniki pregleda literature ter anketiranje. Cilj dela z literaturo je analiza določenih procesov, ki nam bodo služili za ugotavljanje obstoječe situacije. Z anketo bomo skušali izluščiti mnenje javnih uslužbencev, ugotoviti zadovoljstvo in uspešnost podajanja predlogov oz. participacije pri procesu odločanja.

Anketni vprašalnik sem poslala po elektronski pošti anketirancem, t. j. javnim uslužbencem na Ministrstvu za finance, kjer sem zaposlena. Zagotovljena je bila anonimnost.

Javnim uslužbencem smo postavili nekaj demografskih vprašanj, vprašanj glede delovne dobe v javni upravi, jih povprašali o sodelovanju pri odločanju, upravljanju ter jih pozvali k razmišljanju o izboljšavah.

2 JAVNA UPRAVA, ORGANIZACIJA, UPRAVLJANJE

2.1 POJEM ORGANIZACIJE

Organizacijo lahko opredelimo kot skupino ljudi, ki stremi k določenim skupnim ciljem. Prav zaradi teh ciljev se posamezniki vključijo v organizacijo. Skupni cilji so lažje dosegljivi, če se povezujejo v organizacije, kot če bi jih poskušal doseči vsak posameznik sam. Poznamo različne razvrstitve oz. klasifikacije organizacij. Ena izmed delitev je delitev organizacij na teritorialne in funkcionalne organizacije. Teritorialne organizacije označuje njihova bistvena značilnost, to je prostor oz. ozemlje, njihova konstitucija. Ustanovitev je smiselna predvsem zaradi racionalizacije dela, učinkovitosti in usmerjenosti k uporabniku. Pri funkcionalnih organizacijah pa je, za razliko od prvih, bistvena njihova dejavnost. Dejavnost teh organizacij ne upošteva prostorskih meja, ampak jih največkrat presega. V vsaki od teh organizacij seveda poteka tudi proces upravljanja, sprejemajo se temeljne odločitve in odločitve za uresničevanje temeljnih ciljev (po Ivanku, 2005, str. 15–17).

Organizacija je torej skupina ljudi, ki deluje skupaj, da bi dosegli določen skupen cilj. Tu se srečamo z zadovoljevanjem potreb posameznika, saj vemo, da lahko le del potreb zadovoljimo na osebni ravni, na ravni družine ali neorganiziranih skupin. Prav zaradi tega dejstva nastajajo organizacije, v katerih delujejo različni posamezniki ter prispevajo vsak svoj delež bodisi v delu, denarju, znanju bodisi kako drugače, vse z namenom, da bi skupaj lažje zadovoljili tiste potrebe, ki so skupne vsem članom organizacije (po Kavčiču, 1991, str. 110–112).

S članstvom v organizaciji posameznik izkazuje svoj interes, da bi družno z drugimi posamezniki zadovoljil neko potrebo, ki je sam ne more. Član organizacije bo toliko časa, kolikor časa bo korist, ki jo bo od tega imel, večja od vložka (po Ivanku, 2007, str. 70–78).

2.2 POJEM UPRAVLJANJA

Če želimo razumeti pojem upravljanja, moramo vedeti, kateri so cilji organizacije in kako te cilje doseči. Ta proces imenujemo upravljanje. Upravljanje je torej določanje ciljev organizacije in usmerjanje delovanja organizacije k doseganju teh ciljev. Proces upravljanja v organizacijah imenujemo tudi upravni proces. Upravljanje je univerzalen sodoben pojav, ki se pojavlja povsod tam, kjer imamo opravka z organiziranim človeškim delom. Je umska ter interdisciplinarna dejavnost, medtem ko je temeljna dejavnost lahko umska ali fizična. V upravo vštevamo dejavnosti povezovanja, usklajevanja, usmerjanja, načrtovanja in organiziranja drugih dejavnosti ter dejavnosti v organizaciji z namenom, da se doseže določen cilj (po Hačku in Bačliji, 2007, str. 13–15).

V upravno dejavnost sodi tudi informacijska dejavnost, t. j. zbiranje, obdelava, analiza in izkazovanje podatkov ter informacij. S temi dejavnostmi je uprava vključena v proces

odločanja. Upravljanje mora biti usklajeno z naravo temeljne dejavnosti (po Simonu, 1977, str. 39–40).

2.3 POJEM JAVNE UPRAVE

Javna uprava je uprava glede javnih zadev. Javno upravo tvorijo državna uprava, lokalna samouprava in javne službe. Gre za oblike organiziranja, z namenom opravljati javne naloge za zagotavljanje javnih dobrin. Sistem javne uprave deluje kot:

- državna uprava, ki je osrednji upravni sistem in instrument države za izvajanje njene funkcije oblasti,
- lokalna samouprava, ki upravlja z zadevami, ki zadevajo lokalne skupnosti,
- javne službe, ki s svojim delom zagotavlja tako javne dobrine kot storitve potrebne za delovanje družbenega sistema in jih ni možno izvajati preko tržnega mehanizma
- ter vse drugo v državni lasti (po Šmidovniku, 1985, str. 129–130).

V zgodovinskem razvoju so posamezne smeri proučevanja pripeljale do ugotovitev, da značilnosti, ki jih ima uprava na splošno (poslovna uprava), veljajo tudi za javno upravo. Danes je veda o upravi ena od interdisciplinarnih ved, pomembne poglede prispevajo upravne, sociološke, organizacijske in druge znanosti.

Celoto fizičnih in pravnih oseb, pooblaščenih za odločanje na posameznem področju, med katerimi velja utečen sistem medsebojnih razmerij, pooblastil in odgovornosti, nadrejenosti in podrejenosti, imenujemo uprava. Gre za pojem uprave v organizacijskem smislu, ki jo imenujemo tudi formalna uprava (po Lavtarju, 2008, str. 5–6).

Upravo lahko delimo tudi glede na področja upravljanja, in sicer ločimo gospodarsko ali negospodarsko upravo, javno ali zasebno upravo itd. Te označbe preprosto pomenijo le opredelitev področja, na katero se uprava nanaša, ne zadevajo pa samega pojma uprave (po Hačku in Bačliji, 2007, str. 16).

Javna uprava razlikuje med zasebno in javno sfero. O javni upravi nadalje lahko govorimo v materialnem in formalnem smislu. Javna uprava v materialnem smislu nakazuje na sam proces odločanja o javnih zadevah, medtem ko javna uprava v formalnem smislu označuje sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah in s tem uresničujejo družbene koristi. Ko opredeljujemo pomen javne uprave, je smiselno posebej opredeliti tudi pojem slovenske javne uprave, kot ga določa Ustava, zakoni in drugi pravni akti. Javna uprava je stopnja v ciklusu javnega odločanja. Vsaka Vlada je del tega ciklusa, se venomer znova odloča o tem, kaj narediti in kaj ne, vse v smislu uresničevanja javnega interesa. Vse odločitve politike in vsi vladni programi so v javno korist (po Kavčiču in Smodejevi, 2003, str. 46).

Javna uprava je del javnega sektorja, vključuje državno upravo in lokalno samoupravo. Javni sektor je smotrno deliti na javno upravo, javne službe in javna podjetja. Javna uprava se ukvarja z upravljanjem javnih zadev (po Kavčiču in Smodejevi, 2003, str. 34).

"Javna uprava je del javnega sektorja, ki opravlja družbeno dejavnost s ciljem varovanja javnih koristi po netržnih načelih" (Haček, 2001, str. 30).

Javne zadeve so tiste zadeve, za katere določena skupnost v določenem obdobju misli, da jih je treba upravljati. Javne zadeve so zadeve družbe kot celote oz. zadeve posameznih družbenih skupnosti (po Vlaju, 2004, str. 13).

Javna uprava deluje tako neposredno kot posredno. O neposrednem delovanju govorimo takrat, kadar država sama izvaja neko dejavnost, npr. organizira poštne usluge, železniški promet, pobira dajatve itd. Medtem ko o posrednem delovanju govorimo v primeru, ko za opravljanje neke dejavnosti najame proti plačilu drugo ustanovo, npr. zasebno raziskovalno organizacijo, to so t. i. specializirane osebe zasebnega prava z javnimi pooblastili (po Kavčiču in Smodejevi, 2003, str. 46).

Javna uprava obsega:

- državni zbor,
- državni svet,
- predsednika Republike Slovenije,
- vlado Republike Slovenije,
- državno upravo (ministrstva in vladne službe),
- obrambni sistem (slovenska vojska, civilna zaščita),
- pravosodni sistem (sodišča, državno tožilstvo, odvetništvo, notariati),
- ustavno sodstvo (ustavno sodišče, redna sodišča),
- varuha človekovih pravic,
- računsko sodišče in centralno banko,
- lokalno samoupravo (pokrajine, občine).

Ločimo več vrst definicij javne uprave (po Kavčiču in Smodejevi, 2003, str. 46–48):

- politična definicija javne uprave je opredeljena kot delovanje vlade v korist državljanov, npr. organiziranje sprejemov za tuje državnike, nadziranje ustreznosti zdravil, skrb za komunalno infrastrukturo ipd. Javna uprava lahko deluje posredno ali neposredno, kot smo že omenili, pomembno je, da deluje, uresničuje javni interes;
- pravna definicija javne uprave je uresničevanje prava, torej je instrument prava.

Glavna funkcija javne uprave je postavljanje pravil, po kateri se morajo ravnati posamezniki in organizacije;

- managerska definicija javne uprave je izvršilna funkcija vlade, pomeni uresničevanje odločitev, ki so nastale v politični sferi, najvišji managerji v javni upravi so izvoljeni politiki;
- poklicna definicija javne uprave je vidik zaposlenih ljudi v javni upravi, katerih skupna lastnost je, da so javni uslužbenci.

Značilnost organizacije, ki jo vključujemo pod pojem neposredna uprava, je, da delajo po navodilih in pod nadzorstvom organov javne uprave, ne pa na podlagi tržnih zakonitosti.

Organizacijsko in funkcionalno so namreč vezane na javno upravo. Da bi jih ločili od druge javne uprave, jih imenujemo neposredna uprava. Organizacije, ki se ukvarjajo samo z upravljanjem določenih družbenih procesov, ki torej odločajo le o tem, kako naj delujejo tretje osebe, državljani, imenujemo upravne organizacije. Te organizacije so tipični predstavniki posredne uprave (Bučar, 1969, str. 21).

Zato izraz neposredna uprava v javni upravi pomeni zgolj organizacijsko obliko. Govorimo o tistih proizvodnih oz. storitvenih dejavnostih, ki jih opravljajo posamezne organizacije, npr. javne službe. Te ustanovi določen organ javne uprave in delujejo pod neposrednim vodstvom ter nadzorstvom tega organa (Bučar, 1969, str. 21).

3 JAVNI USLUŽBENCI – POJEM, POLOŽAJ, POOBLASTILA, PRAVICE IN OBVEZNOSTI

3.1 POJEM JAVNIH USLUŽBENCEV

Javni uslužbenci so osebe, ki opravljajo službo v javni upravi. Opravljajo upravne naloge v sistemu upravljanja, kar se razlikuje od opravljanja političnih nalog, ki jih opravljajo javni funkcionarji. Zakon o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU) opredeljuje, da je javni uslužbenec posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju, vendar ne kot funkcionar (1. člen ZJU). Funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti niso javni uslužbenci, saj so na funkcije izvoljeni oz. imenovani. Njihov položaj je vezan na mandatno obdobje, za katerega so bili izvoljeni oz. imenovani. Funkcionar v upravnem procesu izvaja politične odločitve, za katere mu strokovne podlage pripravijo strokovno usposobljeni javni uslužbenci.

V javni sektor štejemo:

- državne organe in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti,
- javne agencije, javne sklade, javne zavode in javne gospodarske zavode ter
- druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki proračuna ali proračuna lokalne skupnosti (1. člen ZJU).

Eden najpomembnejših delov sistema javne uprave je sistem javnih uslužbencev v upravi oz. uslužbenški sistem. Da je delovanje uprave odvisno predvsem od ljudi, ki opravljajo upravne naloge ter spremljajoče dejavnosti, ni potrebno posebej poudarjati. Uslužbenški sistem je določen z Zakonom o javnih uslužbencih (ZJU). Ta ureja zaposlovanje, sklenitev delovnega razmerja, imenovanje in razrešitev, napredovanje, razporejanje, opravljanje dela ter nekatere pravice in dolžnosti delavcev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti.

Javni uslužbenci lahko svoje delo opravljajo v uradniškem nazivu ali kot strokovno tehnični uslužbenci. S tem da tiste, ki opravljajo svoje delo kot uradniki, nadalje delimo tudi na uradnike na položajih in uradnike v nazivih.

Uradniki so javni uslužbenci, ki v državnih organih in organih lokalnih skupnosti opravljajo javne naloge. Javne naloge so tiste naloge, ki se vežejo na izvrševanje oblasti ali pa so povezane z varstvom javnega interesa. Kriterije za določitev delovnih mest, na katerih se v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti opravljajo javne naloge, podrobneje opredeli vlada z uredbo, ostali organi pa kriterije za določanje delovnih mest, na katerih se opravljajo javne naloge, določijo s svojim splošnim aktom (23. člen ZJU).

Uradniki, ki zasedajo vodstvena delovna mesta, torej delovna mesta s pooblastili za vodenje, usklajevanje in organiziranje dela v organu, se imenujejo uradniki na položajih. ZJU v 80. členu opredeljuje naslednje vodstvene položaje:

- v ministrstvih: generalni direktor, generalni sekretar in vodja organizacijske enote,
- v organih v sestavi ministrstva: direktor in vodja organizacijske enote,
- v upravnih enotah: načelnik upravne enote in vodja organizacijske enote,
- v vladnih službah: direktor in vodja organizacijske enote,
- v upravah lokalnih skupnosti: direktor in vodja organizacijske enote.

Položaje v drugih državnih organih s splošnim aktom določi organ sam. Ostali javni uslužbenci, ki opravljajo t. i. spremljajoča dela, se imenujejo strokovno tehnični uslužbenci. V kolikor pristojni minister tako določi, lahko strokovno tehnični uslužbenci opravljajo tudi enostavna upravna opravila, kot so upravne overitve, izdaja dokumentov itd. (23. člen ZJU).

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS) funkcionarje opredeljuje kot osebe:

- ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije s splošnimi volitvami,
- ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije izvršilne in sodne oblasti z izvolitvijo ali imenovanjem v Državnem zboru Republike Slovenije ali predstavniškem telesu lokalne skupnosti,
- ki jih skladno z zakonom kot funkcionarje izvolijo ali imenujejo nosilci zakonodajne, izvršilne ali sodne oblasti (2. člen ZSPJS-UPB13).

3.2 POLOŽAJ JAVNIH USLUŽBENCEV

Položaj javnega uslužbenca, ki dela v javnem interesu, je pravno urejen nekoliko drugače kot položaj drugih delavcev zaradi same narave njegovega dela. S svojim delom namreč javni uslužbenci uresničujejo javni interes. Za plačilo njihovega dela in ustvarjanje materialnih pogojev za njihovo delo se porabljajo javna sredstva, za ta pa velja pravilo, da se lahko uporabljajo samo za namene določene v predpisih, kar pripelje do določenih omejitev pri avtonomiji pogodbenih strank, t. j. javnega uslužbenca in delodajalca. Delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva (16. člen ZJU). V državnih organih in upravah lokalnih skupnosti predstojnik ne sme sprejeti odločitev, ki bi zagotavljala javnemu uslužbencu manjše ali večje pravice oz. manj ali bolj ugodne pogoje dela, kot so določeni s predpisi s področja delovnega prava in kolektivnimi pogodbami, če zakon ne določa drugače (92. člen ZJU).

Pravice in obveznosti javnih uslužbencev so urejene v ZJU. Potrebno je poudariti, da tudi za javne uslužbence velja Zakon o delovnih razmerjih (v nadaljevanju ZDR), ki je v razmerju do ZJU *lex generalis*¹ in velja za področja, ki jih ZJU ne ureja. Na področjih, ki jih

¹ glavni zakon

specialno ureja ZJU, tako prihaja do različnih ureditev delovno pravne zakonodaje, kar vpliva na razliko v položaju med javnimi uslužbenci in drugimi delavci. Poglavitna razlika med ureditvijo delovnih razmerij v javnem in zasebnem sektorju je, da je bil za javni sektor na področju delovnih razmerij sprejet poseben zakon, to je ZJU. Ta je v razmerju do ZDR, ki velja za delovna razmerja v zasebnem sektorju, specialen zakon in za odnos med zakonoma velja *lex specialis derogat legi generalis*². Kar pomeni, da velja ZJU in ne ZDR za vsa tista razmerja, ki jih ureja ZJU. Za tista razmerja, ki jih ZJU ne ureja pa veljajo določbe ZDR.

ZJU v celoti velja le za javne uslužbence, ki so zaposleni v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti. Za ostale javne uslužbence, ki so zaposleni v javnih agencijah, javnih zavodih, javnih skladih, javnih gospodarskih zavodih in pri drugih posrednih proračunskih uporabnikih, veljajo le določbe prvega dela ZJU do 22. člena.

Posamezne dejavnosti v javnem sektorju nadalje urejajo še številni podzakonski in področni predpisi, kar je posebnost pri ureditvi delovnopравниh razmerij. Posebnosti urejenosti delovnopравниh razmerij v javnem sektorju se urejajo z uredbo, ki podrobneje ureja vprašanja iz ZJU v zvezi z organi državne uprave in pravosodnimi organi, če ta niso urejena s kolektivno pogodbo. Tudi ureditev plač v javnem sektorju ni popolnoma prepuščena urejanju s kolektivnimi pogodbami, ampak je urejena z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS).

Javni uslužbenci so pri opravljanju svojega dela zavezani spoštovati tudi Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 8/01, ki je bil sprejet na osnovi priporočila Sveta Evrope vsem članicam Sveta Evrope. Kodeks ni predpis, v njem niso določene sankcije za morebitne kršitve njegovih določb, opredeljuje pa načela opravljanja javnih nalog, po katerih se morajo ravnati javni uslužbenci in določa prepovedi ravnanja, ki so moralno nesprejemljiva. Določa tudi, da mora predstojnik kodeks vključiti v pogoje za sklenitev zaposlitve, kršenje pogodbene obveznosti pa je lahko na podlagi ZDR, ki se subsidiarno uporablja za javne uslužbence, razlog za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi. Večji del določb kodeksa je bil vključen v določbe ZJU, ki ureja skupna načela in druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev in izrecno določa, da funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti niso javni uslužbenci. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev se uporablja za javne uslužbence, s sklepi Vlade Republike Slovenije, z dne 18. 1. 2001, pa se je ta zavezala, da se določbe kodeksa smiselno uporabljajo tudi za ministre in druge funkcionarje (Ministrstvo za javno upravo, 2011).

² specialnejši splošni pravni akt razveljavi splošnega, v kolikor ta bolj specialno ureja tisto stvarino, ki je bila prej opredeljena v splošnejšem pravnem aktu

3.3 POOBLASTILA, PRAVICE IN OBVEZNOSTI JAVNIH USLUŽBENCEV

Javni uslužbenec je:

- uradnik (v nazivu ali na položaju), ki izvršuje javne naloge ali opravlja zahtevnejša spremljajoča dela ter
- strokovno tehnični javni uslužbenec, ki opravlja spremljajoča dela.

Pravice in obveznosti javnih uslužbencev so določene s predpisi s področja delovnega prava in kolektivnimi pogodbami, če zakon ne določa drugače (92. člen ZJU).

V ZJU so določene splošne obveznosti javnih uslužbencev. Te so:

- obveznost izvrševanja javnih nalog na podlagi načela zakonitosti, načela strokovnosti in načela častnega ravnanja (8., 9. in 10. člen ZJU),
- omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril (11. člen ZJU),
- obveznost opravljati delo v skladu s predpisi, kolektivno pogodbo, pogodbo o zaposlitvi, splošnimi akti organa in kodeksom etike (93. člen ZJU),
- obveznost opravljati delo po navodilih in odredbah (94. člen ZJU),
- obveznost opravljati drugo delo (95. člen ZJU),
- obveznost opravljati dodatno delo v interesu delodajalca (97. člen ZJU),
- obveznost opravljati dela v projektni skupini (98. člen ZJU),
- obveznost opravljati manj zahtevna dela (99. člen ZJU) itd.

Za javnega uslužbenca sta izjemno pomembni dve obveznosti, in sicer delovanje v skladu z zakonom ter opravljanje nalog v skladu z navodili predpostavljenih (po Hačku in Bačliji, 2007, str. 105–106).

Javni uslužbenec lahko v primeru, da meni, da je vsebina ustne odredbe oz. so navodila nejasna ali bi izvršitev le-te pomenila protipravno ravnanje ali celo povzročila škodo, zahteva pisno odredbo oz. pisno navodilo. V primeru, da bi izvršitev odredbe oz. navodila pomenila protipravno ravnanje lahko uslužbenec odkloni njeno izvršitev. V primeru, da bi s tem storil kaznivo dejanje, je dolžnost uslužbenca, da tako odredbo oz. navodilo zavrne. Zakon določa, da je uslužbenec prost odškodninske in disciplinske odgovornosti, v kolikor je storil bodisi disciplinsko kršitev bodisi povzročil škodo z izvršitvijo pisne odredbe oz. navodila ali z izvršitvijo ustne odredbe oz. navodila, za katero nadrejeni ni izdal pisne odredbe oz. navodila kljub uslužbenčevemu pozivu (94. člen ZJU).

Glede odgovornosti javnih uslužbencev lahko zapišemo, da je za dobro opravljanje delovnih nalog ključen tudi njihovi položaj v organizaciji. Ta položaj mora zagotavljati ustrezne ugodnosti, predvsem zato, da je zaposleni dovolj ter ustrezno strokovno izobražen in usposobljen. »Do sprememb Zakona o javnih uslužbencih leta 2008, z veljavnostjo od julija 2008, je področje usposabljanja in strokovnih izpitov določalo tudi XXII. poglavje, ki je natančno določalo obveznost javnih uslužbencev, da za imenovanje v naziv opravijo strokovni izpit. Za nazive, za katere je predpisana univerzitetna ali visoka strokovna izobrazba, je bil obvezen državni izpit iz javne uprave, za druge nazive pa

strokovni upravni izpit. Te obveze ni več, nastala pa je nova: obvezno usposabljanje za imenovanje v naziv. Po imenovanju v naziv mora javni uslužbenec najpozneje v enem letu od sklenitve pogodbe o zaposlitvi opraviti usposabljanje, na katero ga napoti predstojnik. Usposabljanje, tako kot prej strokovni izpit, izvaja Upravna akademija.« (Ministrstvo za javno upravo, 2011)

Zakon določa, da se za vse javne uslužbence, ki so bili imenovani na položaje iz drugega odstavka 82. člena, lahko zahteva pridobitev funkcionalnih znanj upravnega vodenja in upravljanja kadrovskega virov ter druga specialna znanja (81. člen ZJU).

Narava dela v javni upravi je specifična zaradi dejstva, da zaposleni prihajajo v stik s strankami, sodelujejo pri odločanju o pravicah in obveznostih pravnih subjektov, ravnajo z dokumentarnim gradivom, imajo dostop do evidenc, ki vsebujejo osebne in druge podatke ter zaupno gradivo. Zaradi posebnosti narave dela v javni upravi »morajo biti predpisane zahteve delovne discipline, ki se v veliki meri razlikujejo od tistih v zasebnem sektorju. Prav tako morajo biti strožje tudi sankcije – disciplinska odgovornost« (Virant v: Haček in Bačlija, 2007, str. 109).

4 PARTICIPACIJA

4.1 POJEM PARTICIPACIJE

Da bi bolje razumeli obravnavano problematiko, bom v nadaljevanju pojasnila pojem participacije zaposlenih. Enotne ali univerzalne definicije pojma participacije v strokovni literaturi ni zaslediti, kar pa ni izjema, ko gre za razlago družboslovnih pojmov. Najširša definicija pojma sodelovanja delavcev pri upravljanju in odločanju zajema vse različne načine in oblike udeležbe zaposlenih pri upravljanju ne glede na intenzivnost te udeležbe oz. na stopnjo participativnosti. Segajo od pravice zaposlenih do obveščenosti o vseh pomembnejših vprašanjih kot najnižje oblike udeležbe do enakopravnega soodločanja zaposlenih in samostojnega odločanja. Mednarodno uveljavljen termin, ki ga uporabljamo za sodelovanje delavcev pri upravljanju in odločanju, je participacija³ zaposlenih (po Gostiši, 1996, str. 98).

Sodelovanje pri upravljanju in odločanju, participacijo zaposlenih, lahko definiramo tudi kot proces, če vemo, da proces pomeni potek, postopek, dogajanja, ki povzročijo spremembo stanja v sistemu, pri tem, da je ključna komponenta vsakega procesa čas, saj lahko spremembo stanja opazujemo le v večjih časovnih trenutkih. Pri procesu sodelovanja pri upravljanju sodelujeta najmanj dve lahko pa tudi več strani, ki pri oblikovanju odločitev vzajemno vplivata druga na drugo. Struktura oblasti in moči pa določa, katera od teh strani ima »končno« moč pri sprejemanju odločitev. Samo sodelovanje pri upravljanju je izražena kot možnost novih virov in porazdelitve moči v organizaciji v neki novi smeri, smeri participativnega modela organizacije.

Gostiša razlaga participacijo zaposlenih kot »način upravljanja podjetij, ki omogoča in spodbuja maksimalno vključevanje zaposlenih v vse vidike poslovanja podjetja zaradi učinkovitejšega sproščanja in angažiranja celotnega človeškega potenciala v smeri doseganja večje poslovne uspešnosti podjetja kot skupnega cilja vseh notranjih udeležencev poslovnega procesa.« Hkrati tudi ločuje med različnimi vrstami participacije, in sicer:

- finančno,
- lastniško ter
- participacijo v smislu sodelovanja zaposlenih pri poslovnem odločanju (Gostiša, 1996, str. 120).

V literaturi zasledimo štiri pomembne poglede na participacijo:

- vsebinska področja participacije, ki obravnavajo vprašanja vezana na zaposlenega, njegovo delovno mesto in vprašanja vezana na organizacijska, poslovna ali strateška področja,

³ participácia -e ž (á) knjiž. udeležba, sodelovanje udeležba, sodelovanje (SSKJ)

- intenzivnost participacije, ki vključuje informiranost, dajanje predlogov, posvetovanje, soodločanje in samostojno odločanje,
- raven uveljavljanja glede na položaj posameznika, njegovo delovno mesto, vključenost v delovno skupino, nižje in višje organizacijske enote organizacije,
- organizacijske oblike participacije, ki se udeležujejo kot nabiralniki za predloge zaposlenih, neobvezno individualno posvetovanje, skupni posvetovalni organi, soodločanje, samoupravljanje.

Participacijo zlahka razumemo kot proces menjave med zaposlenimi in delodajalcem, pri čemer ti skupaj oblikujejo ter potrjujejo organizacijska pravila, politike in usmeritve organizacije. Pogoji za tako opredelitev je, da verjamemo v enakopravno razdelitev pravic za sprejemanje odločitev v organizaciji.

4.1.1 HUMAN RELATIONS OZ. ŠOLA MEDČLOVEŠKIH ODNOSOV

Upravljanje s človeškimi viri je postalo aktualno v času druge industrijske revolucije konec 19. stoletja. Šlo je za prve poskuse ukrepov, ki so bili »v prid« zaposlenim. Naslednja razvojna stopnja upravljanja s človeškimi viri je bil znanstveni management v začetku 20. stoletja, ki se je ukvarjal z boljšo izrabo človeških virov v povezavi z povečanjem učinkovitosti, katerega predstavnik sta Frederic Taylor in Henri Fayol. Taylor se je ukvarjal z znanstvenim upravljanjem in zanj je značilen mikroorganizacijski pristop. Osredotočen je bil na povečanje produktivnosti, sistematično analizo vsakega delovnega procesa, ukvarjal se je z oblikovanjem delovnih mest, uvedbo izbire kandidatov ter usposabljanjem za zahtevnejše delovne naloge. Postavil je preprosto enodimenzionalno teorijo, da je ekonomska spodbuda najboljši motivator, ki pravi, da bodo zaposleni več in bolje delali, če bodo bolje plačani ter da so brez denarja drugi motivatorji neučinkoviti. Fayol je preučeval administrativno upravljanje ter opredelil administrativne funkcije v organizaciji, in sicer planiranje, organiziranje človeških, materialnih in finančnih virov, ukazovanje, usklajevanje in nadzor (Dnevnik, 2011).

Pomemben doprinos k preučevanju medčloveških odnosov so dali psihologi, ki jih imenujemo tudi behavioristi⁴. Proučevanja sodelovanja med managementom in sindikati, kakor tudi sodelovanja delavcev v odborih in delavskem svetu preko zastopnikov, so bila podlaga za nadaljnji razvoj vedenjske teorije, za razumevanje obnašanja ljudi znotraj organizacije. Eden najpomembnejših predstavnikov je gotovo Elton Mayo, ki je z empiričnimi in izkustvenimi raziskavami ter eksperimenti in poskusi, preučeval medčloveške odnose in ugotovil, da se v vsaki organizaciji oblikuje socialni sistem in da glavna motivacija zaposlenih, ki jih žene h kvalitetnemu in marljivemu delu, ni samo finančna, ekonomska. Ugotovil je, da so zaposleni v tem pogledu relativno nepredvidljivi, nezanesljivi, ker lahko ravnajo drugače, kot si zamišlja vodstvo organizacije. Glavna ugotovitev, do katere je prišel, je, da na ravnanje, obnašanje delavca vplivajo v enaki

⁴ Behaviorizem = proučevanje človekovega obnašanja, organizacijskega vedenja na temelju prispevkov psihologije, sociologije, antropologije in političnih znanosti

meri, ali celo bolj kot finančne spodbude, drugi elementi ali motivatorji, kot so dobro počutje pri delu, zadovoljstvo, dobra atmosfera v delovni skupini, občutek varnosti, samostojnosti, solidarnosti, možnosti za izživetje ustvarjalnih sposobnosti, torej dobri medčloveški odnosi, večja humanost v medsebojnih odnosih, ta pa v končnem učinku prispeva k večjemu dobičku organizacije. Ta trditev behavioristov je naletela na veliko odobravanje v vseh industrijsko razvitih državah. V upravljanje je bil uveden psihološki faktor proučevanja motivacije zaposlenih pri delu v organizaciji (Learn Management, 2011).

Njegov najbolj znani eksperiment je Hawthornski eksperiment, kjer je Mayo na majhni skupini zaposlenih žensk v obdobju petih let preizkušal svojo teorijo o vplivu delovnih pogojev na medčloveške odnose in produktivnost s tem, da je delovne pogoje zaposlenih spreminjal ter spremljal odzive. Med spremembe je vključil spremembe delovnega časa, odmorov, razsvetljave, temperature in vlažnosti. Vsakič so tej skupini tudi povedali za spremembo in vsakič se je povečala produktivnost. Tako je prišel do ugotovitve, da že samo zanimanje organizacije za zaposlene vpliva na njihovo storilnost, saj je produktivnost stalno rastla, izostanki z dela so padli na eno tretjino običajnih, pojavila se je visoka stopnja medsebojnega sodelovanja. Po petih letih je pogoje »vrnil na izhodiščno točko« ter nepričakovano ugotovil še, da se je morala zaposlenih povečala glede na čas pred in med eksperimentom, s tem pa prišel še do ene ugotovitve, da so psihični pogoji pomembnejši od fizičnih. Organizacija se mora ukvarjati s človekom, zaposlenimi, se približati njihovim težavam in težnjam, ne pa, da se ukvarja le s stroji in fizičnimi delovnimi pogoji. Odkritja so odločilno vplivala na nadaljnji potek razvoja teorije o organizaciji in managementu ter na rojstvo teorije o medčloveških odnosih (Learn Management, 2011).

Ob tem naletimo na nekoliko drugačen, zanimiv pogled na koncept participacije zaposlenih. Najprej naletimo na pojem »psevdo participacije«, ki ponuja zanimiv preobrat v mišljenju. Govora je namreč o izrabljanju participacije za prepričevanje delavcev o že poprej sprejetih rešitvah in s tem ustvarjanju varljivega občutka sodelovanja, kar je tudi ena od glavnih kritik šole »human relations« Eltona Mayea. Nadalje lahko opredelimo »delno participacijo«, kjer v samem procesu odločanja sodeluje več strani, a ima izključno pravico do končne odločitve le ena v procesu navzoča stran. Zaposlenim se torej ponudi možnost sodelovanja, čeprav je že vnaprej jasno, da nimajo vpliva na odločitve. Ponovno gre zgolj za gesto, ki daje zaposlenim občutek, da lahko sodelujejo. Participacijo, ki smo jo torej imeli v mislih, moramo poimenovati »popolna participacija«. To je torej sistem, v katerem ima vsak posameznik možnost, da je udeležen v procesu odločanja, ima pravico in možnost, da vpliva na sprejete odločitve. Gre za idealističen koncept, ki ga ne srečamo pogosto ne pri nas ne v tujini.

Da bi si participacijo »ogledali« z vseh strani, moramo nekaj napisati tudi o motivih za participacijo med zaposlenimi. Zaposleni participacijo večkrat razumejo kot neko notranjo demokratično kontrolo, s katero se zagotavlja boljše sodelovanje in večja stopnja pravičnosti, medtem ko je delodajalčev motiv gotovo učinkovitost organizacije. Participacija zaposlenih oz. možnost le-te spodbuja sodelovanje zaposlenih in pozitivno

vpliva na vse procese, ki potekajo v organizaciji in na organizacijo samo. Možnost zaposlenih, da kot posamezniki soodločajo o vprašanih vezanih na lastno delo ter delo delovnih skupin, organizacijskih enot, poteka na najnižji ravni organizacije, na ravni delovnih mest. Posamezniki se vključujejo v urejanje odnosov, pogojev in organizacijo dela ter s tem posledično zmanjšujejo koordinacijske stroške, zvišuje se stopnja avtonomije in motivacije zaposlenih. Velja omeniti tudi pozitiven učinek na kakovost delovnega okolja, počutja in lažjega usklajevanja v odnosu delo – prosti čas. Participacija pa lahko enako ali vsaj približno tako učinkovito poteka tudi posredno, z izvoljenimi predstavniki zaposlenih. Po intenzivnosti participacije govorimo o nizki, zmerni in visoki stopnji participacije (po Gostiši, 1996, str. 89–120).

Spoznanja, da je organizacijska kultura, kar se kaže še zlasti na fenomenu japonskega gospodarskega razcveta, vedno pogojena tudi s kulturo okolja oz. nacionalno kulturo ter da imajo politične ideje in usmeritve močan vpliv na razvoj participacije, da je najbolj razširjena in priznana participacija skozi dejavnost sindikatov, da uporaba zahtevnih sodobnih tehnologij zahteva visoko usposobljene zaposlene, ki pričakujejo pri svojem delu več svobode in prostora za kreativnost, in ne nazadnje, da na participacijo zaposlenih močno vplivajo tudi mednarodne institucije, so pojem participacije zaposlenih iz eksperimentalne novitete, implementirane v nekaterih netradicionalnih in inovativnih organizacijah, spremenila v glavni trendovski tok managerskih šol (po Sagie in Koslowsky, 2000, str. 7–16).

4.1.2 ASIMETRIJA INFORMACIJ OZ. PROBLEM PODREJENI NADREJENI

Pri preučevanju pojma participacije naletimo tudi na problema asimetrije informacij oz. do t. i. problema podrejeni nadrejeni.

Tu gre za problem navzkrižja interesov in moralnega »hazarda«, k čemur pripelje asimetrija informacij, torej različna stopnja in kvaliteta informacij, ki so lahko tudi posledica neustrezne komunikacije. Prav pomanjkanje ali pa skopo posredovanje informacij je znano kot glavni problem podrejeni nadrejeni. Podrejeni opravlja naloge po naročilu in v imenu nadrejenega, vendar nadrejeni ne more biti gotov, da jih bo podrejeni res opravil natančno tako, kot bi jih opravil on. Odločitev in dejanj, ki ji izvaja podrejeni, ni mogoče nadzirati ali pa je to predrago. Hkrati ni moč zagotoviti, da bi bila zainteresiranost podrejenega, da opravi neko nalogo na določen način, tako močna, kot je pri nadrejenem (po Drnovšku in Prodanu, 2005, str. 19).

Najpogostejša napaka pri komunikaciji med nadrejenim in podrejenimi je ta, da velika večina nadrejenih predpostavlja, da tisto kar izrečejo, izraža natančno tisto, kar so mislili reči. V skladu s tem predpostavljajo, da prav vsi razumejo vsebino natančno tako, kot so si jo oni zamislili. Vendar to ne drži. Na dno hierarhične lestvice od prvotnega sporočila pride le še okrog 20 % vsebine (Revija Moje delo, 2008).

Samo dobra komunikacija vodi k motiviranim zaposlenim in boljšim rezultatom. Vključiti je potrebno še posebne motivacijske metode, izvajati izobraževanja in usposabljanja ter krepiti pripadnost organizaciji.

Vse to je mogoče le tako, da se zaposlene motivira in se jim »nudi« zadovoljstvo pri delu. Zadovoljevanje osnovnih potreb, to so fiziološke in socialne za preživetje in ohranitev, je samoumevno, medtem ko zadovoljevanje sekundarnih potreb, zahteva neko določeno spodbudo, nek motiv. Motiv je vzgib, ki požene in usmerja neko dejavnost. Motiviranje zaposlenih je delo vodilnega managementa. Motivirani posamezniki dosegajo boljše rezultate kot nemotivirani. Teorije motivacije delimo na vsebinske in procesne, pri tem se vsebinske ukvarjajo predvsem z vprašanjem posameznikovih potreb ter pojasnjujejo specifično ravnanje posameznika, procesne potrebe pa razmejijo po hierarhiji, po kateri poteka zadovoljevanje potreb, od spodaj, od fizioloških, do vrha, kjer najdemo potrebo po samopotrjevanju. Pri procesnih teorijah motivacije velja omeniti teorijo pričakovanj ter teorijo pravičnosti. Prva govori o posameznikovem ravnanju, ki je odvisno od verjetnosti, da bo le-to privedlo do rezultata, ki je zanj dovolj privlačen in uresničljiv seveda v ustreznem razmerju do truda, ki ga je za to vložil v delo. Druga, teorija pravičnosti, pa govori o tem, da mora biti nagrajevanje za delo pravično, organizacija torej mora izdelati tak način nagrajevanja, da bodo posamezniki verjeli, da so nagrajeni pošteno (po Prendergastovi, 1999, str. 7–12).

V javni upravi je posebej evidentno pomanjkanje motivacije. Hkrati je sam proces motivacije posebej težaven, in sicer kot posledica javnega mnenja, ki javni upravi ni posebej naklonjeno, nadalje zaradi pomanjkanja jasnih ciljev ter težko razumljivo povezavo med uspešnostjo in dosežki zaradi neenakomerne porazdelitve dela ter dejstva, da se redko zgodi, da je posameznik deležen pohvale za trud bodisi od managementa bodisi od javnosti. Tudi sama komunikacija je toga, zaprta in formalna.

4.1.3 PUBLIC CHOICE THEORY OZ. TEORIJA JAVNE IZBIRE

Do odločanja v upravi se je na znanstveni ravni prvi opredelil Herbert A. Simon, in sicer s svojo teorijo Administrative Behaviour leta 1947. Bistvo preučevanja je bilo razumevanje organizacije v smislu procesa odločanja. Simonov prispevek je kompleksen in obsežen ter je vplival na večino nadaljnjih analiz dela in odnosov v organizaciji. Njegova teorija bazira na klasičnem, idealnem, racionalnem modelu odločanja. Tak model v resničnem svetu ne obstaja in ga je mogoče z lahkoto kritizirati, vendar Simonov namen ni bil, da bi kritiziral tak model, temveč da bi razumel, kako se sprejemajo odločitve v organizaciji in s pomočjo teh ugotovitev zasnoval organizacijo (po Simonsenu, 1994, str. 1–2).

Poglavitno vprašanje Simonove teorije upravnega obnašanja je omejeno na razmejitev med racionalnim in neracionalnim aspektom delovanja posameznika (po Simonu v: Simonsen, 1994, str. 2). Simon pojasni proces, pri katerem cilj opredeljuje postopke, formalizacija pa doprinese k racionalnem vedenju. Kritizira »ekonomskega človeka«, ki ga zagovarjata Fayol in Taylor ter predlaga »administrativnega človeka«, ki deluje v lastnem

interesu. Se zaveda, da so nekatere od možnih odločitev alternativne in je pripravljen še naprej iskati tisto optimalno. Top management prispeva »kaj« odločitve, nižji management pa »kako« odločitve (po Simonu v: Simonsen, 1994, str. 2).

Odločitev je izbira med vsaj dvema alternativama. Pomembnejša kot je odločitev, večje je tveganje in težja je odločitev. Najpomembnejše »stalne« odločitve so: katere cilje izbrati, kako dosegati zastavljene cilje, kako reševati težave, kako izpeljati aktivnosti, kako pridobiti sredstva, kdaj naj potekajo aktivnosti itd. Odločanje je stalen organizacijski proces, pri katerem igra management ključno vlogo. Simon odločanje enači z vodenjem in ga definira takole:

- odločitev je izbira med dvema ali več alternativami,
- pomembnost odločitev je različna, najpomembnejša odločitev je izbor ciljev in
- odločanje je vse težji proces zaradi nepredvidljivega okolja (po Simonu, 1977, str. 39–54).

Simon trdi, da imajo managerji »spomin«, ki obsega veliko število situacij, pri katerih so morali sprejemati odločitve. Ta »spomin« jim pomaga, ko se znajdejo pred odločitvami, saj jih lahko hitreje in učinkoviteje obvladajo tako, da jih primerjajo s »shranjenimi« modeli rešitev. Tako znanje pridobljeno s formalno izobrazbo povežejo z izkušnjo, ki so jo pridobili ter nabor informacij povežejo z modelom rešitve. Simon je prepričan, da je osredotočenost na prihodnost managerjeva osnovna skrb, pri tem pa mora kar najbolje upoštevati vse možne scenarije, torej kaj se lahko zgodi. Pri tem se kaže stopnja njegove intuitivnosti (po Simonu, 1977, str. 44–49).

Bistvo njegove teorije se še vedno močno odraža pri delu v upravi in se močno povezuje s teorijo javne izbire. Izhodišče teorije javne izbire je, da se tudi v sklopu organizacije posamezniki obnašajo racionalno v smislu, da skušajo imeti kar največjo osebno korist. Ta teorija predpostavlja, da imata zaposleni in organizacija skupne interese, ki jih lahko najbolje uresničita skupaj, kar še ne pomeni, da se bo to zares zgodilo. Gre za to, da zaposleni delujejo delno ali popolnoma v svojem lastnem interesu. Center teorije za ekonomiste je človek, zaposleni, uradnik, ki je sebičen, racionalen in vedno gleda za maksimiziranjem sredstev in koristi (po Muellerju, 2003, str. 1–3).

Največjo oviro pri uresničitvi skupnih interesov predstavljata prav negotovost glede namenov drugega in pomanjkanje informacij. Z vidika odločanja oz. razmerja med nadrejenim in podrejenim je potrebno poudariti bistvo teorije javne izbire, ki sloni na preslepitvi vodij predvsem zaradi večjega nabora informacij, ki jih imajo podrejeni in ki jih pridobijo tekom neposrednega opravljanja dela. Za državne uradnike je najpomembnejši motivator želja po povečanju proračunskega deleža, saj vodi k izboljšanju statusa in se s tem povečuje njihova pomembnost, saj nadzirajo porabo večjega deleža proračunskih sredstev in imajo s tem v državni upravi, javnosti in politiki večji vpliv. Predvideva, da je zaposleni aktiven, deluje v korist sebe in organa, za maksimiranje proračuna, povečanje števila zaposlenih, pristojnosti, opreme ...

Eden osnovnih analitičnih pripomočkov teorije javne izbire je t. i. zapornikova dilema. To je do sedaj eden najboljših matematičnih modelov medčloveških odnosov. Modelira odnose v vsakdanjem življenju in nam pokaže, kako bi lahko partnerja prišla z medsebojnim sodelovanjem do najboljšega izida, rezultata ter usmeri na pojav, ki ga imenujemo Paretov optimum, pomeni pa stanje, ko ni moč izboljšati položaja kateregakoli posameznika, ne da bi poslabšali položaj vsaj enega posameznika. Osnovne ugotovitve zapornikove dileme so:

- racionalno ravnanje posameznih subjektov ne da optimalnega izida,
- s koordinacijo ravnanja posameznikov je mogoče doseči izid, ki je optimalnejši od izida, ki ga da nekoordinirano racionalno ravnanje posameznikov, v kolikor je prekinjena komunikacija med posameznikoma,
- koordinacija pomeni medsebojni dogovor o ravnanju, kar je mogoče le ob medsebojni komunikaciji (po Setnikar Cankarjevi, 2009, str. 28–31).

5 SISTEM ODLOČANJA

5.1 ODLOČANJE V JAVNI UPRAVI

5.1.1 BIROKRATSKI MODEL ORGANIZACIJE MAKSA WEBRA

V državni upravi zaznavamo precejšnjo stopnjo delitve dela. Delo poteka po postopkih, ki so predpisani bodisi z zakonom bodisi z notranjimi akti, navodili, postopkovniki itd. Največ zaslug za to, da delo poteka po vnaprej določenih postopkih, ki so določeni tako ali drugače, ima gotovo teoretik Maks Weber, ki je do svoje teorije, modela birokratske organizacije, prišel z opazovanjem pruske birokracije skozi določeno obdobje (po Brezovšku, 2000, str. 266–268).

Podal je prvo celovito analizo uprave, ugotovil njeno univerzalnost (neodvisno od tega ali gre za državno, gospodarsko ali privatno upravo), saj deluje na vseh družbenih področjih po birokratskih kriterijih in ima enako vlogo (po Vlaju, 2006, str. 19).

Webrov model racionalne birokratske organizacije temelji na spoznanjih, da je delitev dela temelj za notranjo organizacijo, pomembnosti hierarhičnega piramidalnega sistema, predpisanih pravilih in postopkih, depersonalizacijo odnosov med zaposlenimi, uvedbo pisne dokumentacije itd. Prednosti njegovega modela organizacije so racionalnost, birokratizacija, razmerje do politike. Birokratska organizacija je sposobna upravljati najobsežnejše in najbolj zapletene naloge v sodobni družbi, ima določeno količinsko in kakovostno zmogljivost, ki jo lahko zagotavlja. Poleg tega zagotavlja tudi kontinuiteto dela, trajnost in s tem še stabilnost organizacije, natančnost v poslovanju. Weber je postavil deset bistvenih zahtev, ki veljajo še danes in se nanašajo na zaposlene in na takšno učinkovito in zanesljivo upravo;

- podvrženost avtoriteti zgolj z vidika uradne dolžnosti (brezosebno),
- jasno opredeljena hierarhija funkcij in jasno opredeljene pristojnosti,
- svobodni pogodbeni odnosi in izbira,
- izbira uradnikov na osnovi kvalifikacij,
- imenovanje ne izvolitev uradnikov,
- stalnost plačila za delo s pravico do pokojnine,
- edina zaposlitev oz. vsaj prvenstvena,
- karierni razvoj,
- popolna ločitev od lastniških upravnih sredstev in
- stroga in sistematična disciplina ter nadzor pri vodenju.

Kritika njegovega modela je predvsem v tem, da teorija ni več primerna za današnji čas, saj ne odraža sedanjega stanja v upravi. Temelji na formalizmu in ne vsebuje mehanizmov proti disfunkciji sistema ter ne upošteva vplivov iz okolja (po Brezovšku, 2000, str. 266–268).

Kritike njegove teorije govorijo tudi o disfunkciji birokracije, ki se udejanja na način, da (lahko) spodbuja vedenje, ki onemogoča doseganje ciljev organizacije. Uradniki so naučeni, da se strogo držijo pravil, ko pa pride do nepredvidene situacije, (lahko) povzroči to nefleksibilnost, togost in bojazen pred neznanim. Uradniki niso naučeni, da bi improvizirali ali celo predlagali inovacije, to v njih lahko zbuja celo strah. Nimajo interesa, da bi spreminjali pravila, tudi ne takrat, ko bi s tem pripomogli k doseganju ciljev organizacije. Nadalje se zgodi, da predpisi postanejo sami sebi namen, brezosebnost pri birokratskih postopkih pa vodi v oddaljevanje uprave od strank (po Brezovšku, 2000, str. 266–268).

5.1.2 DELOVANJE, VLOGA, NALOGE UPRAVE

Vloga uprave v upravopolitičnem sistemu oz. upravnem procesu določa funkcije državne uprave. Najbolj na splošno bi lahko rekli, da ima državna uprava dve funkciji:

- izvrševanje zakonov, državnega proračuna in drugih političnih odločitev Državnega zbora in Vlade,
- pripravljane strokovnih podlag za politično odločanje Vlade in Državnega zbora.

Znotraj teh dveh temeljnih funkcij ločimo naloge uprave:

- regulativno, ki zajema pripravo strokovnih podlag za izdajanje predpisov vlade in zakonov ter samo izdajanje predpisov,
- kontrolno-nadzorno, pri čemer izvajanje nadzora nad izvajanjem predpisov,
- operativno, to je izdajanje posamičnih pravnih aktov, opravljanje upravnih dejanj, izvajanje upravnih ukrepov,
- študijsko-analitično in
- represivno (Demšar, 2010, str. 12–13).

Državna uprava pri izvajanju svojih funkcij izdaja oblastne splošne pravne akte (predpise), izdaja oblastne posamične akte (upravne odločbe), sklepa akte poslovanja, opravlja materialna dejanja in izdaja interne akte (po Demšarju, 2010, str. 14–17).

Vsa dejavnost uprave je vezana na načelo zakonitosti: »Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakonov« (120. člen Ustave Republike Slovenije). Tako Vlada kot ministrstva izdajajo podzakonske akte. Vlada izdaja uredbe, da lahko podrobneje ureja in razčlenjuje v zakonu določena razmerja, in odloke, s katerimi ureja posamezna vprašanja ali sprejema določene ukrepe splošnega pomena. Ministrstva izdajajo pravilnike, odredbe in navodila za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in aktov državnega zbora ter predpisov in aktov Vlade (po Demšarju, 2010, str. 14–15).

Ker vemo, da je upravljanje tudi izvrševanje odločitev, ki jih sprejemajo osebe pooblašene za odločanje in se na temelju splošnejših odločitev sprejemajo konkretnije odločitve, je upravljanje tudi izvrševanje (Bučar, 1969, str. 21).

Proces odločanja o javnih zadevah poteka na:

- političnem nivoju (državni zbor, občinski svet),

- izvršilnem nivoju (vlada, župan) in
- operativno strokovnem nivoju (javna uprava).

8. člen Zakona o državni upravi (v nadaljevanju ZDU) določa, da uprava za Vlado pripravlja tako predloge zakonov kot podzakonskih predpisov ter drugih aktov in gradiv ter zagotavlja strokovno pomoč pri oblikovanju politik. 9. člen ZDU pa določa izvršne naloge uprave, ki so:

- izvrševanje zakonov in drugih predpisov, ki jih sprejema državni zbor, ratificiranih mednarodnih pogodb, državnega proračuna, podzakonskih predpisov in drugih aktov vlade,
- za izvajanje predhodno naštetih nalog uprava izdaja predpise in posamične akte ter interne akte, vstopa v imenu in za račun Republike Slovenije v civilnopravna razmerja ter opravlja materialna dejanja.

Nadalje uprava opravlja tudi inšpekcijski nadzor, skrbi za razvoj področij, za katera je pristojna ter se ravna v skladu s sprejeto politiko države, vzpostavi, vodi, vzdržuje in povezuje zbirke podatkov (10. in 11. člen ZDU).

14. člen ZDU določa, da se za opravljanje upravnih nalog ustanovi ministrstvo, specializirane strokovne naloge opravljajo organi v sestavi ministrstva, za opravljanje upravnih nalog, ki jih je potrebno opravljati teritorialno pa se ustanovi upravna enota.

Omeniti velja tudi 15. člen ZDU, ki podrobneje določa, v katerih primerih se ustanovi javna agencija in pod kakšnimi pogoji lahko javno pooblastilo za opravljanje upravnih nalog pridobijo druge osebe javnega prava, posamezniki in pravne osebe zasebnega prava.

Poleg naštetih določil zakona je potrebno sistem odločanja opredeliti tudi na način, da ugotovimo, da samo izvrševanje odločitev oz. proces odločanja poteka po posameznih fazah, tako da se pred sprejemom same odločitve opravi vrsta aktivnosti in dejavnosti. Najprej se zazna, nastane potreba po odločitvi, nato se pripravijo delovne zasnove odločitve, izdelata se predloga odločitve in na osnovi tega se sprejme sama odločitev. Faze procesa, ki sem jih navedla, so posplošene in poenostavljene, podrobneje pa si v nadaljevanju pogledjmo upravni proces zakonodajnega delovanja:

- nastanek, ugotavljanje, izoblikovanje potrebe po neki odločitvi,
- pridobivanje in zbiranje strokovnih informacij, opredelitev okvirne vsebine odločitve, njenih vzrokov, kriterijev za odločitev, ciljev odločitve in predvidenih rezultatov in posledic,
- opredelitev različnih možnih variant odločitve in njihovo vrednotenje,
- samo odločanje o predlagani rešitvi in sprejem odločitve,
- uresničevanje sprejete odločitve,
- nadzor nad uresničevanjem odločitve in
- ocena učinkov sprejete odločitve.

V proces zakonodajnega postopka je vključenih več različnih akterjev, od političnih strank, vlade, državnega zbora in ministrstev. Ministrstva pripravljajo strokovne analize, osnove in variantne zakonodajnih rešitev, ki jih potem državni zbor po predpisani zakonodajni proceduri obravnava in sprejme.

Resolucija o normativni dejavnosti (v nadaljevanju ReNDej) opredeljuje, da se družbena razmerja urejajo v predpisih s pravili ravnanja, ki jih pripravi oz. sprejme državna uprava, torej ministrstva. To je njihova poglavitna naloga in zato morajo biti ministrstva kadrovsko in tehnično usposobljena spremljati in urejati področja, za katera so ustanovljena (V. poglavje ReNDej).

Kadrovska zasedba posameznih ministrstev mora obsegati področne in pravne strokovnjake. Ti morajo sistematično spremljati družbena dogajanja, zaznavati probleme in jih ustrezno strokovno, učinkovito in gospodarno razreševati s pripravo oziroma sprejemanjem normativnih ali drugih ukrepov ter z nadziranjem oziroma izvrševanjem, pri čemer jim je dobrodošla pomoč javnosti, civilne družbe ali posameznih strokovnjakov izven uprave. Seveda pa ti ne morejo in ne smejo opravljati nalog namesto njih, saj za to delo niso ustrezno usposobljeni, niti nimajo celovitega vpogleda v stanje področja in je potrebno pri njihovem vključevanju upoštevati vrsto načel (V. in VI. poglavje ReNDej).

Odločanje je zaupano vodstvenim in vodilnim kadrom, ki imajo pooblastilo za odločanje v določenem obsegu glede na delovno mesto, ki ga zasedajo. Odločanje poteka različno glede na to ali gre za organizacijo in delovanje javne uprave ali za matično, strokovno področje, na katerem delujejo. Vodstveni in vodilni kadri imajo po hierarhiji vrsto sodelavcev, ki jim pri odločanju »pomagajo« s svojimi strokovnimi znanji iz posameznih področij. Za njih opravijo določene preglede, analize, pripravijo predloge, pobude, pojasnijo določene parametre itd. Organizacija in delovanje javne uprave je določena z zakonskimi in podzakonskimi akti, odločitve v tem delu so zakonodajne ali pa gre za sprejemanje podzakonskih aktov, kot že prej omenjeno, pomembno je, da se implementira načelo odprtosti javne uprave.

Najpomembnejši med različnimi elementi načela odprtosti javne uprave so dostop državljanov do vseh informacij javnega značaja glede dela javne uprave, možnost sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju odločitev, možnost soodločanja o določenih vprašanjih iz pristojnosti javne uprave in nenazadnje dostop do samih organov, ki odločitve sprejemajo (po Bugariču, 2005, str. 7).

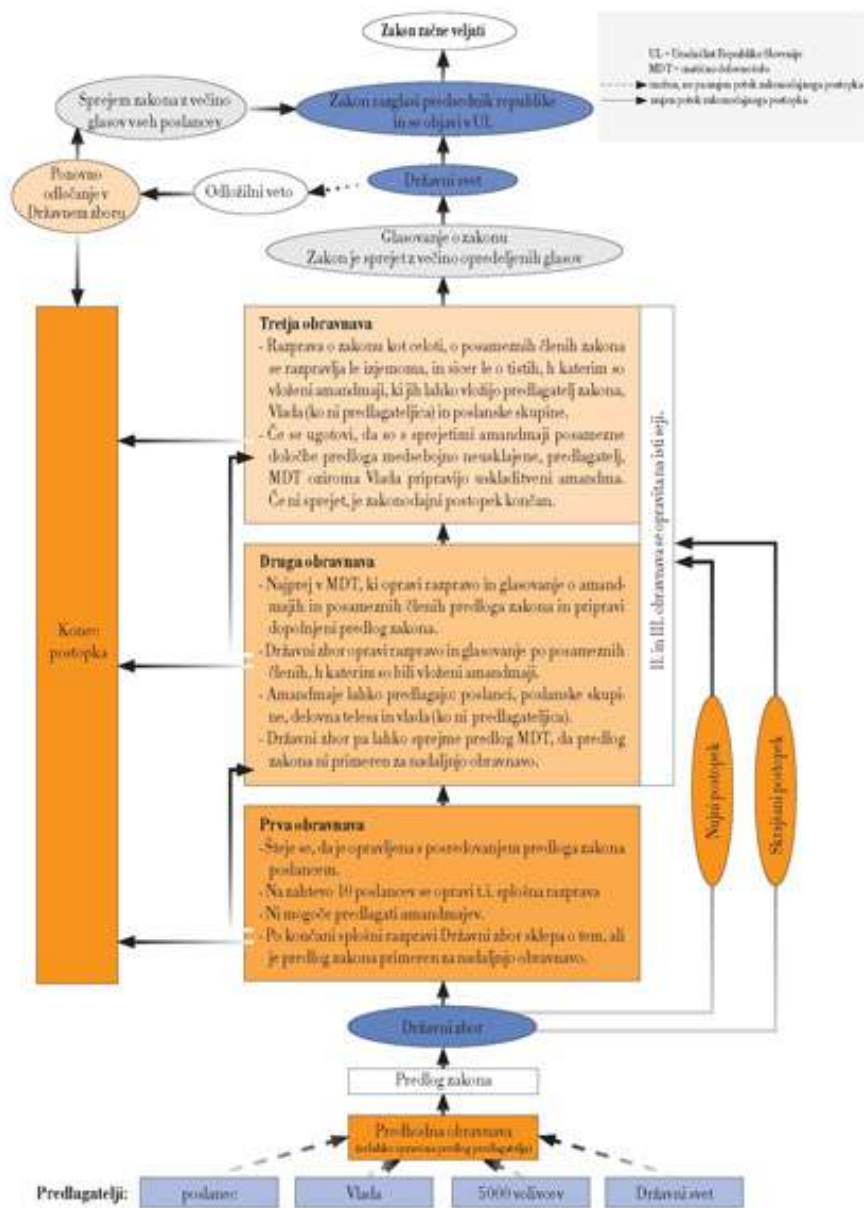
Položaj posameznika se tako z načelom odprtosti krepi, saj prispeva h konstitucionalizaciji nekaterih pravic posameznika v upravnem pravu. Pravice posameznika so sodno varovane in mnogokrat sestavni del temeljnih pravnih načel v določeni ureditvi. Ni pa nujno, da je pravica posameznika tudi pravno formalizirana, vendar zaradi tega vloga sodelovanja javnosti v taki ureditvi ni nujno manjša. Vloga posameznika se namreč povečuje predvsem v postopkih sprejemanja izvršilnih predpisov ter redne zakonodaje, kar posledično prispeva tudi k večji transparentnosti delovanja javne uprave (po Bugariču, 2005, str. 8).

Poglavitna dobrobit vključitve javnosti v postopek sprejemanja je ta, da pri sprejemanju odločitev pridobijo širši krog informacij, perspektiv in potencialnih rešitev. To pomembno vpliva na kakovost sprejetih odločitev, saj je evidentno, da uprava ne more poznati prav vseh podrobnosti o vsebini regulacije. Večkrat imajo subjekti več informacij ter prakse glede vsebin, ki so predmet regulacije, kot sama državna uprava (po Bugariču, 2005, str. 12).

Slovenija posvetovalne pravice pri sprejemanju podzakonskih predpisov nima sistemsko urejene oziroma je ta opredeljena le pri peščici področnih zakonov, med drugim pri ZJU v delu, ki navaja dolžnost posvetovanja s sindikati pri spremembah uslužbenske zakonodaje vezane na delovna razmerja (po Bugariču, 2005, str. 17).

V Sloveniji velja, da zakon lahko predlaga Vlada, vsak poslanec ali najmanj 5000 volivcev. Prav tako lahko sprejem zakona državnemu zboru predlaga tudi državni svet. Vsak predlog mora imeti naslov, uvod, besedilo členov in obrazložitev. Poslovnik državnega zbora določa, da se zakonodajni postopek deli na tri faze: prvo, drugo in tretjo obravnavo zakona (Državni zbor, 2011). Zakonodajni postopek je določen v 114. do 154. členu Poslovnika državnega zbora (v nadaljevanju PoDZ-1), prikazan je tudi na naslednji sliki.

Slika 1: Zakonodajni postopek



Vir: Državni zbor

Poleg rednega zakonodajnega postopka je zakon lahko sprejet tudi po nujnem postopku, ki naj bi se uporabljal le izjemoma in sicer v primeru, kadar je sprejem zakona nujen zaradi interesov varnosti ali obrambe države, zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države. Po določbah, ki veljajo za nujni postopek, se opravi tudi ratifikacija mednarodne pogodbe (Državni zbor, 2011).

5.1.3 SISTEM NA MINISTRSTVU ZA FINANCE

Skupek procesov, ki potekajo po postopkih, ki so predpisani bodisi z zakonom bodisi z notranjimi akti, navodili, postopkovniki itd., oblikuje sistem. Bistvo je, da to, da je proces dela predvidljiv, pomeni, da ga je možno načrtovati, nadzirati in kontrolirati kakovost opravljenega. Sistem določa, da so za samo organizacijo dela določeni vodje posameznih organizacijskih enot, ti pa morajo biti strokovno ustrezno usposobljeni ter izobraženi, morajo poznati vsebino področja, ki ga vodijo, poznati morajo postopke in procese dela na področju državne uprave, zaželeno je, da imajo tudi znanja s področja organizacije dela. Obširnejše kot je področje, ki ga vodijo, obsežnejše mora biti njihovo znanje in usposobljenost. Ob ustreznem vodenju, usposobljenem vodji ter dobri organizaciji dela bi morali procesi teči hitro in gladko.

Hierarhičen sistem je najbolj značilen model organizacije in ga najdemo tudi v javni upravi. Organizacijska shema Ministrstva za finance, ki je prikazana na sliki 1, kaže na hierarhično organizacijo na vrhu katere je predstojnik, t. j. minister. 16. člen ZDU namreč določa, da vodi ter v skladu s sprejeto politiko predstavlja ministrstvo ministrica oz. minister. Isti člen določa tudi, da minister izdaja predpise in druge akte v skladu z zakonom ter sprejema druge odločitve iz pristojnosti ministrstva. ZDU nadalje določa, da se v ministrstvu imenuje en državni sekretar za pomoč ministru pri opravljanju njegove funkcije skladno z okvirom pooblastil, ki mu jih da minister. Ta pooblastila obsegajo tudi nadomeščanje za čas odsotnosti ali zadržanosti, in sicer za namene vodenja ministrstva ter predlaganja gradiv v obravnavo Vladi, vendar pa se s podelitvijo pooblastila minister ne razbremeni odgovornosti. Minister ne more pooblastiti ne državnega sekretarja ne koga drugega za izdajanje predpisov ali glasovanje na seji Vlade. Državni sekretar je funkcionar, predlaga in razreši ga Vlada na osnovi predloga ministra, funkcija mu preneha z dnem, ko preneha funkcija ministru (17. člen ZDU).

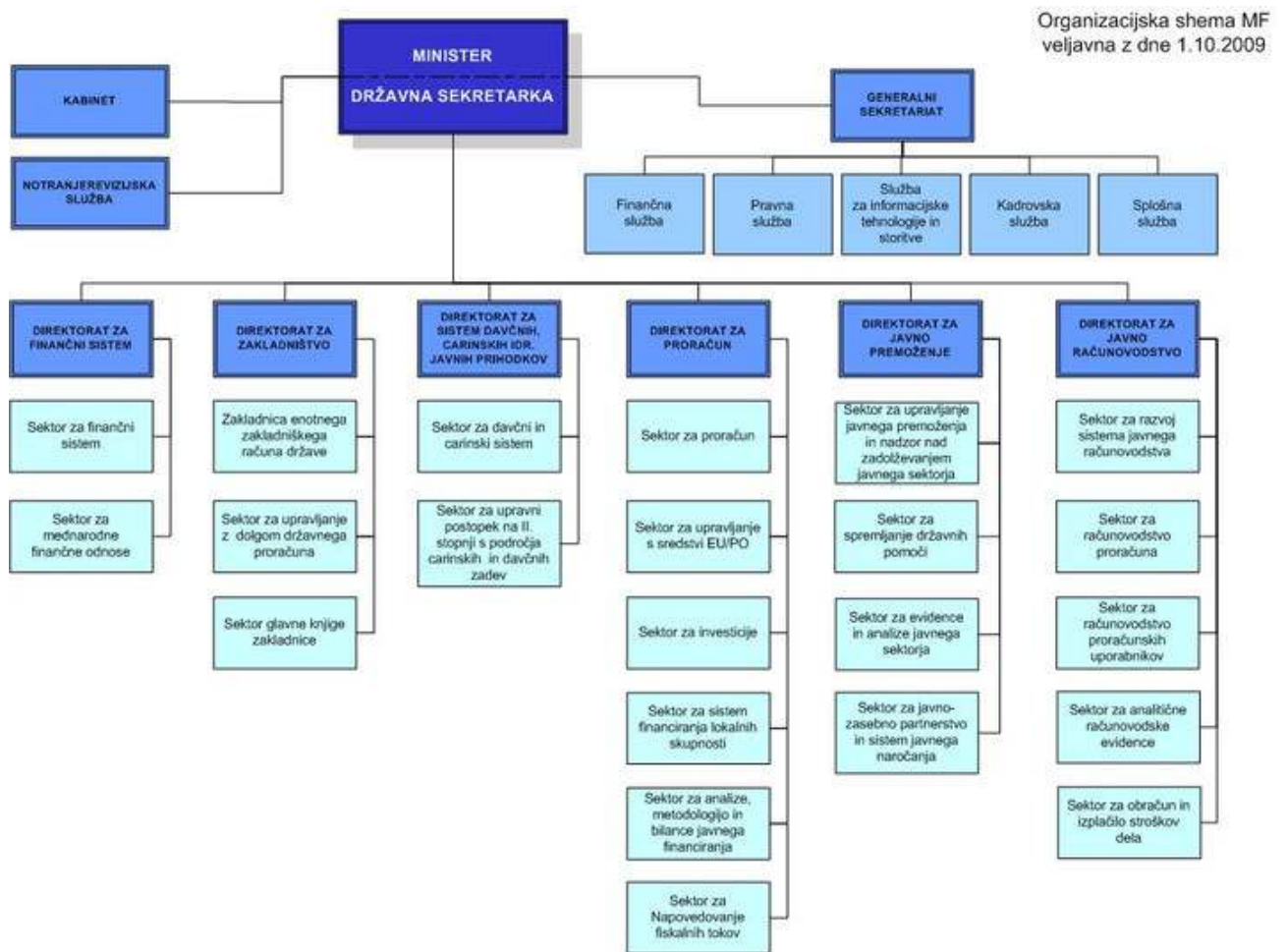
Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za finance, Uradu Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja, Uradu Republike Slovenije za nadzor prirejanja iger na srečo in Uradu Republike Slovenije za nadzor proračuna določi minister na podlagi 40. člena ZJU ter Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih. Na prvem nivoju so mu podrejene organizacijske enote; kabinet, notranja revizijska služba, posamezni direktorati s podrejenimi sektorji ter generalni sekretariat, v sklopu katerega delujejo posamezne službe na drugem nivoju.

Direktorate vodijo generalni direktorji. Ti opravljajo upravno in strokovno delo na zaokroženem delovnem področju znotraj ministrstva, odgovorni so ministru (18. člen ZDU).

V skladu z 19. členom ZDU se v ministrstvu imenuje generalni sekretar, ki vodi strokovno delo na področju upravljanja s kadrovskimi, finančnimi, informacijskimi in drugimi viri ter pomaga ministru pri koordinaciji med notranjimi organizacijskimi enotami ministrstva ter je prav tako odgovoren ministru.

Vse našete organizacijske enote delujejo v medsebojnem razmerju. Razmerja, ki potekajo med različnimi komponentami, organizacijskimi enotami organizacije, so tista, od katerih je odvisen sam obstoj in razvoj organizacije. So hierarhična, to pomeni da imajo nadrejeni oblast nad podrejenimi. To se kaže kot nadzor nad podrejenimi, delegiranjem nalog, ukazovanjem in podajanjem usmeritev. Točno je določeno, kdo je komu nadrejen in kdo komu podrejen. Lahko povzamemo, da morajo biti dolžnosti in odgovornost uslužbenca v skladu z organizacijsko enoto, v katero je razporejen ter s položajem, na katerem se ta »nahaja«. Med zaposlenimi na različnih nivojih se tvorijo razmerja, ki jih imenujemo hierarhija. Hierarhija torej predstavlja verigo, ki povezuje zaposlene na vseh nivojih s tistimi, ki so višje v obstoječi organizacijski strukturi.

Slika 2: Organigram MF



Vir: Ministrstvo za finance, 2011

Proces odločanja navadno zaradi obširnosti posameznih primerov zahteva od zaposlenega, ki je sicer pristojen za sprejemanje določenih odločitev, da del nalog prenese na svoje podrejene. S tem (lahko) prenese nekatere svoje pravice za odločanje na podrejene, njemu odgovorne osebe, vendar ti ne prevzemajo le pravic, pač pa tudi del dolžnosti in obveznosti. Za ministrstvo, in tudi za upravo, je tako značilna tako horizontalna kot vertikalna delitev dela.

Odločanje je zaupano vodstvenim in vodilnim kadrom, ki imajo pooblastilo za odločanje v določenem obsegu glede na delovno mesto, ki ga zasedajo. Odločanje poteka različno glede na to ali gre za organizacijo in delovanje javne uprave ali za matično, strokovno področje, na katerem delujejo. Organizacija in delovanje javne uprave je določeno z zakonskimi in podzakonskimi akti, odločitve v tem delu so zakonodajne ali pa gre za sprejemanje podzakonskih aktov, kot že prej omenjeno.

Vodstveni in vodilni kadri imajo po hierarhiji vrsto sodelavcev, ki jim pri odločanju »pomagajo« s svojimi strokovnimi znanji iz posameznih področij. Za njih opravijo določene preglede, analize, pripravijo predloge, pobude, pojasnijo določene parametre itd.

5.2 SISTEM ODLOČANJA - RINGI

Med drugimi sistemi odločanja je prav posebno zanimiv sistem, ki se imenuje ringi. Način izhaja z Japonske in je kolektivni postopek, ki deluje od spodaj proti vrhu. Ko primerjamo ta sistem z nam bolj znanim t. i. zahodnjaškim načinom, je že na prvi pogled jasno, da v takem sistemu vsaka zamisel, vsak glas zaposlenega šteje, da se odločitve sprejemajo sicer znatno bolj počasi, je pa njihov učinek toliko večji, saj je vsaka odločitev plod skupinskega konsenza.

Razumevanje takega sistema je nedvomno povezano s širšim razumevanjem japonske kulture, načina razmišljanja, vrednot in norm obnašanja (po Pečariču, 2008, str. 19).

Brez dvoma bi lahko tudi v bližnji soseščini, znotraj Evropske unije, našli še nekaj zanimivih sistemov odločanja, vendar je ta že zaradi pridiha misterioznosti dežele, iz katere izhaja in resnične drugačnosti prebudil v meni veliko zanimanje.

Sistem, ki ga bomo poskušali spoznati, ringi, vsekakor ni edini sistem, ki so ga uvedli Japonci. Vse se je pravzaprav začelo z določenim obdobjem v razvoju gospodarstva, ki ga imenujejo postmoderno obdobje. Temu so se sploh med prvimi prilagodila japonska podjetja. Sistem, ki je veljal do tedaj in je bil hierarhičen, so zamenjali z novimi sistemi. Spremembe se seveda niso pokazale čez noč, saj so se novega načina morali privaditi, vendar so bili rezultati očitni, če ne že izjemni. Z novo organizacijo in novimi sistemi odločanja so tako skrajšali čas razvoja posameznega izdelka, da so dosegli popolno prevlado na evropskem in ameriškem trgu (po Druckerju, 2004, str 138–139).

Eden ključnih dejavnikov zgodbe o uspehu, ki jo je doživela Japonska, je prav prenos odgovornosti na posameznika. Ta prenos mora potekati do najnižje stopnje na hierarhični lestvici. V številnih japonskih podjetjih so uvedli sistem, ki ga imenujejo kanban. Kanban združuje dve ključni sestavini, stabilnost in fleksibilnost. Kanban je v bistvu izmenjevanje informacij s pomočjo posebnih kartic in sicer na horizontalnem nivoju. S pomočjo tega sistema optimizirajo in sinhronizirajo svoje delovanje in s tem proizvodnjo. Še bolj uspešen, če gledamo povečanje vpliva posameznika, pa je sistem ringi. Značilno za ta sistem je, da nek predlog tako dolgo kroži med oddelki in posamezniki ter ga ti kritično dodeljujejo in oblikujejo, da dobijo končni izdelek, s katerim so zadovoljni, bolj ali manj, vsi. Tretji način, ki ga velja omeniti, je rotacija managementa med oddelki. Ta znatno pripomore k temu, da se zaposleni ne počutijo stalno nadzorovani, hkrati pa zabiše razlike med različnimi hierarhičnimi stopnjami.

5.2.1 JAPONSKA DRUŽBA

Japonska je rasno in narodnostno zelo enotna. Značilnosti vseh ravni tako osebnostnega, medosebnih odnosov, medskupinskih odnosov, kaže japonsko družbo kot zelo homogeno. Visoka delovna etika je še vedno, kljub osipu, ena od značilnosti, ki jih velja omeniti. Tudi šestdnevni delovnik je ena od značilnosti, ki tako zelo zaznamuje japonsko družbo. So izjemno skupinsko in kolektivistično usmerjeni, čeprav tudi ti dve značilnosti zaznavata v zadnjem času upadanje. Razlike od zahoda, je opaziti tudi pri birokraciji. Japonska birokracija je drugačna. Delodajalci skrbijo za svoje zaposlene, jim nudijo objekte za prosti čas, organizirajo za skupne izlete ipd. Tudi ko pogledamo medosebne odnose, so razlike z zahodnim managementom, saj nadrejeni načrtno spodbujajo neformalno in formalno druženje z zaposlenimi. Taka strategija je učinkovita, predvsem če pogledamo, koliko lažje jih nato obvladajo pri poslu. Nadrejeni se intenzivno angažirajo, da se vključijo v zasebno življenje podrejenih, čeprav se to od njih izrecno niti ne zahteva. Je pa nasprotno popolnoma jasno, da so zaposleni pripravljene delati precej več, kot je navedeno v formalnem opisu njihovih del in nalog (po Ferfili, 1999, str. 753–756).

5.2.2 RINGI

Ringi je sistem, ki izhaja iz Japonske. Temelji na nekaterih značilnostih japonske družbe, predvsem na visoki pripadnosti zaposlenih, sistema vrednot in norm. Japonsko družbo lahko zelo na kratko pojasnimo z načelom »wa«. »Wa« pomeni mir in harmonijo in se nadalje veže na ljubezen, vdanost, spoštljivost ter ne nazadnje medsebojno zaupanje, vero in čast. Ta edinstvena filozofija je za zahodni svet težko razumljiva, hkrati pa privlačna. Tudi ringi-seido, poseben postopek sprejemanja odločitev, ki je široko razširjen v podjetjih, je pa tudi osnovna in tradicionalna filozofija managementa, je izjemno zanimiv. To je proces skupinskega posvetovanja, sodelovanja, iskanja rešitev, spodbujanje predlogov in na koncu iskanja konsenza. Predlog, ki ga posameznik zapiše na poseben obrazec, ringi-sho, kroži po organizaciji in nanj zapišejo pripombe ter pojasnila. Tisti, ki se z dokumentom strinjajo nanj odtisnejo svoj pečat in ga tako potrdijo. Bistvo tega sicer izjemno počasnega sistema pa je v tem, da gradi kolektivno zavezo projektu (po Pečariču, 2008, str. 19–22).

Najpomembnejše orodje sistema ringi je torej ringi-sho, ki ga lahko pripravi vodja na katerikoli ravni organizacije. Potrebno je povedati, da je ringi-sho največkrat zadnja faza nekega predloga, tista formalna, kajti neformalni postopek je tekel že dolge mesece pred ringi-sho. Ta neformalni postopek se imenuje nemawashi in poteka na razširjenih pogajanjih in prek pridobivanja zaupanja v razpravah. Torej ni dolgotrajen samo postopek ringi-sho, ampak tudi priprave pred njim. So pa tako sprejete rešitve hitreje uresničene zaradi konsenza in podpore, ki so ga bile deležne prej (po Pečariču, 2008, str. 19–22).

Japonsko organizacijo posebno očitno zaznamujejo prijateljstva in dolgotrajne osebne zveze oz. povezave. Tesni osebni stiki se razvijajo in poglobijo predvsem ob druženju po

službi, ki tradicionalno poteka v barih in nočnih lokalih. Ko so enkrat take povezave vzpostavljene, jih je izjemno težko razdreti. Ravno narava teh povezav, izjemna prepletenost, povezanost v poslovnem svetu na Japonskem, je bila dolgo časa velika ovira pri prodiranju na japonski trg (po Granovettru, 1985, str. 496–497).

Po japonskem načinu razmišljanja moč (oblast) pride z odgovornostmi, ki jim sledijo uspehi, pri čemer imajo moč najvišji v hierarhiji, a je doprinos k uspehu »priznan« prav vsem zaposlenim. Na managerje ter tudi vse druge zaposlene se izvaja izjemno močan pritisk, vse samo zato, da bi bilo podjetje kar najbolj uspešno (po Tamplinovi, 1995, str. 8).

Omeniti velja tudi nekaj prednosti in slabosti, ki jih do sedaj še nismo našli. Ena ključnih prednosti je spodbujanje k horizontalni komunikaciji, nadalje pa tudi udeleženos vseh ravni organizacije, nastanek novih, svežih, domiselnih idej, priložnost za sposobne zaposlene na nižjih ravneh, da se dokažejo in ne nazadnje zmanjšanje konfliktov. Slabosti pa so, poleg že omenjene počasnosti, da postopek ne predvideva izražanja mnenj ali predlaganja sprememb, za končno izvedbo pride v poštev le predlagani predlog, ni alternativ, razpršitev odgovornosti vodi do izogibanja odgovornostim ter premajhne skrbnosti pri sami obravnavi. V povprečju postopek traja 121 dni, pri tem pa sodeluje kar 20 17 zaposlenih (po Pečariču, 2008, str. 19–22).

Kot osnovna in tradicionalna filozofija managementa na Japonskem se uporablja torej sistem ringi. Ta sistem je močno zaznamovan s specifično nacionalno in organizacijsko kulturo na Japonskem. Ugotovimo lahko, da je relativno visoka stopnja participacije zaposlenih del splošne japonske organizacijske kulture, velikega pomena je harmonija v celotni družbi. Vse skupaj vodi k velikemu občutku za skupnost oz. k dajanju prednosti skupini pred posameznikom na vseh področjih življenja. Ljudje so prepričani, da je vse kar se dela, lahko samo rezultat skupnih in ne posameznih naporov. Dobra stran takega načina mišljenja je, da si ljudje prizadevajo vložiti več v skupno dobro in ravno to je tisto, kar je tako zanimivo pri sistemu ringi. V »naši« javni upravi zaznavamo prav nasprotno, izredno močan individualizem. Menim, da bi z uvedbo sistema, ki temelji na tem, da se v proces odločanja vključi kar največ zaposlenih, ti pa se morajo najprej spoznati s problemom, izdelati, pretehtati predloge in svoja stališča uskladiti še pred sprejemom končne odločitve, lahko spremenili razmere v javni upravi. Sčasoma bi to privedlo k poenostavitvi določenih postopkov, povečanju zadovoljstva zaposlenih in ne nazadnje vzpostavitvi boljšega odnosa do dela.

6 EMPIRIČNA RAZISKAVA – ANKETA

Za zbiranje, analizo ter interpretacijo podatkov v raziskovalnem procesu potrebujemo različne tehnike in instrumente. Za našo raziskavo sta najprimernejši tehniki pregleda literature ter anketiranje. Cilj dela z literaturo je analiza določenih procesov, ki nam bodo služili za ugotavljanje obstoječe situacije. Z anketo pa bomo skušali izluščiti mnenje javnih uslužbencev, ugotoviti zadovoljstvo in uspešnost podajanja predlogov oz. participacije pri procesu odločanja.

Anketni vprašalnik sem poslala po elektronski pošti anketirancem, t. i. javnim uslužbencem zaposlenim na Ministrstvu za finance, kjer sem zaposlena tudi sama. Zagotovljena je bila anonimnost.

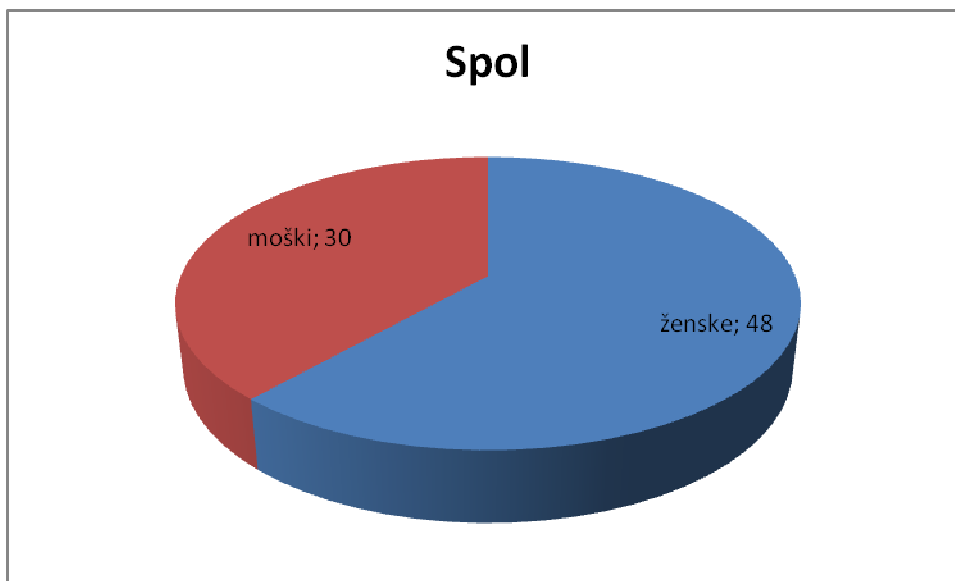
Javnim uslužbencem sem postavila nekaj demografskih vprašanj, vprašanj glede delovne dobe v javni upravi, jih povprašala o sodelovanju pri odločanju, upravljanju ter jih pozvala k razmišljanju o izboljšavah.

6.1 REZULTATI ANKETE - ANALIZA EMPIRIČNE RAZISKAVE O SODELOVANJU JAVNIH USLUŽBENCEV PRI ODLOČANJU, IZSLEDKI, RAZMIŠLJANJA

V okviru metode zbiranja podatkov me je zanimalo mnenje javnih uslužbencev, v kolikšni meri lahko javni uslužbenci participirajo pri sprejemanju odločitev, pri tem pa pojma participacije anketirancem nisem dodatno pojasnjevala. Nadalje me je zanimalo, v kolikšni meri lahko vplivajo na delovanje javne uprave, če sploh, kakšen je postopek sprejemanja odločitev, ki se nanašajo na organizacijo in delovanje javne uprave, katere so slabosti sistema odločanja v javni upravi ter katere so njegove prednosti .

Anketni vprašalnik je bil poslan po elektronski pošti na 200 naslovov zaposlenim na Ministrstvu za finance, vrnjenih je bilo 78 vprašalnikov, kar ustreza 39 % vseh vprašalnikov.

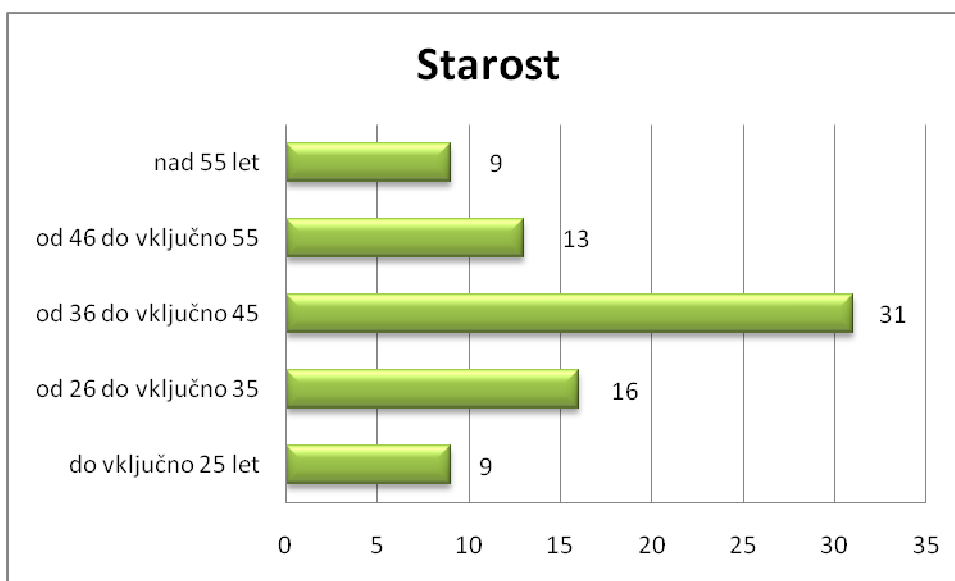
Grafikon 1: Prikaz strukture anketiranih po spolu



Vir: Lasten

Grafikon 1 prikazuje, da je med 78 anketiranimi na anketni vprašalnik odgovarjalo 48 žensk, kar predstavlja 62 %, moški so odgovarjali na vprašalnik v nekoliko manjšem številu, in sicer jih je odgovarjalo 30, kar predstavlja 38 %.

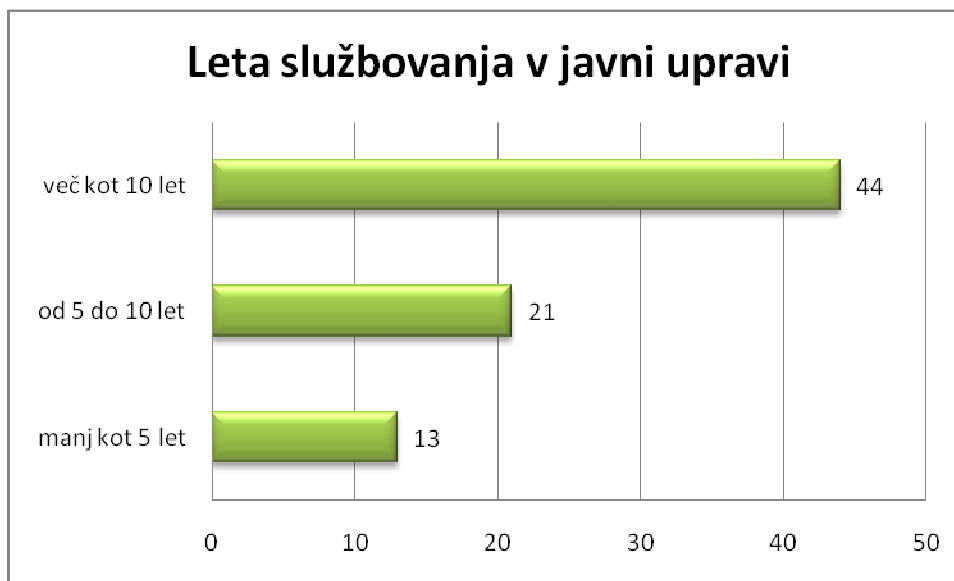
Grafikon 2: Prikaz strukture anketirancev po starosti



Vir: Lasten

Iz grafikona 2 je razvidna struktura anketirancev po starosti. Največ, kar 31, to je 40 % anketirancev, spada v skupino od 36 do vključno 45 let. 16, torej 21 % anketirancev, spada v skupino od 26 do vključno 35 let, nekaj manj, 13, kar predstavlja 17 %, anketirancev, spada v skupino od 46 do vključno 55 let. Enako, po 9, kar je 12 %, pa jih spada v skupini do vključno 25 let in nad 55 let.

Grafikon 3: Struktura anketirancev po letih službovanja v javni upravi



Vir: Lasten

V tretjem vprašanju prvega sklopa me je zanimalo, koliko let službovanja imajo anketiranci v javni upravi. Iz grafikona 3 je razvidno, da je 44 anketirancev zaposlenih v javni upravi več kot 10 let, kar predstavlja 56 %. Od 5 do 10 let službovanja v javni upravi ima 21 anketirancev, kar je ekvivalent 27 %. Tistih, ki so zaposleni manj kot 5 let je razmeroma malo, samo 13, kar je 17 %.

Rezultati prvega vprašanja drugega sklopa, kjer me je zanimalo, v kolikšni meri lahko javni uslužbenci participirajo pri sprejemanju odločitev, so prikazani v naslednjem grafikonu.

Grafikon 4: Prikaz strukture odgovorov na vprašanje: »V kolikšni meri lahko javni uslužbenci participirate pri sprejemanju odločitev?«



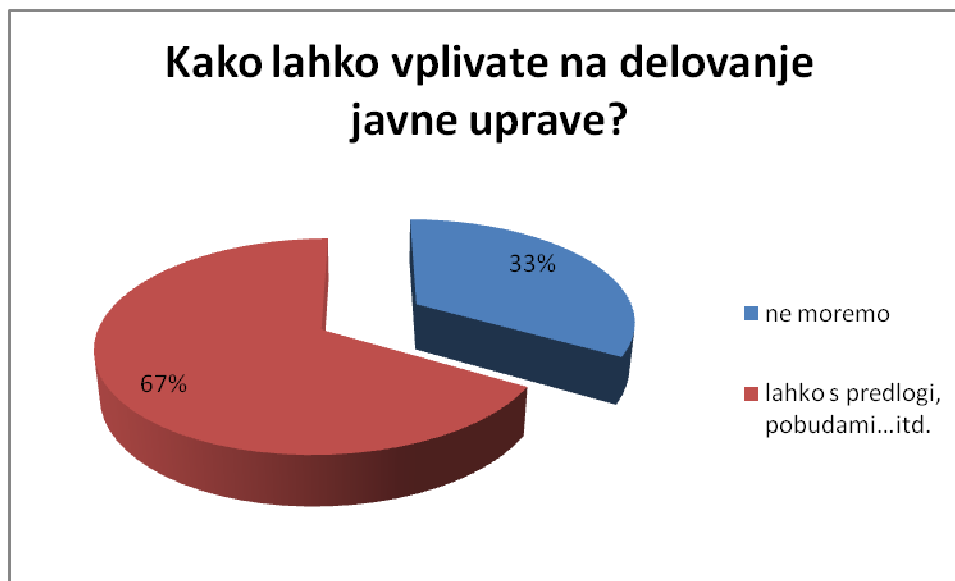
Vir: Lasten

Iz grafikona 4 je razvidno, da javni uslužbenci, ki so bili anketirani, menijo, da lahko participirajo le v manjši meri oz. le na peščici področij, in sicer je tako odgovorilo kar 54 oseb, to je 70 %. Razmeroma veliko, 22, kar je 28 %, anketirancev meni, da sploh ne more participirati pri sprejemanju odločitev in le 2 anketiranca, kar sicer predstavlja 3 %, menita, da lahko participirajo v veliki meri.

Odgovori, ki so jih podali anketiranci, kažejo na trend v javni upravi, ki je posledica zaostrenih gospodarskih razmer, finančne krize, velikega odstotka brezposelnih itd., da se javni uslužbenci kljub možnosti participiranja raje umikajo v »ozadje«, delajo svoje delo in se vključujejo v procese odločanja le, kadar je to nujno.

Pri drugem vprašanju drugega sklopa me je zanimalo mnenje javnih uslužbencev, kako po njihovem mnenju lahko vplivajo na delovanje javne uprave.

Grafikon 5: Prikaz odgovorov na vprašanje: »Kako lahko vplivate na delovanje javne uprave?«



Vir: Lasten

Iz grafikona 5 je vidno, da so anketiranci, kar 33 %, to je 26 javnih uslužbencev, prepričani, da na delovanje javne uprave sploh ne morejo vplivati. 67 % ali 52 anketirancev pa meni, da je mogoče na delovanje javne uprave vplivati tako s predlogi, pobudami in drugimi oblikami participiranja. Zaskrbljujoč rezultat, če ga razumemo dobesedno, saj vemo, da lahko vplivamo vsi, če je le v našem interesu, če le hočemo.

Naslednje vprašanje se je glasilo: »Kakšen je postopek sprejemanja odločitev, ki se nanašajo na organizacijo in delovanje javne uprave?« Rezultati so prikazani v naslednjem grafikonu.

Grafikon 6: Prikaz odgovorov na vprašanje: »Kakšen je postopek sprejemanja odločitev, ki se nanašajo na organizacijo in delovanje javne uprave?«

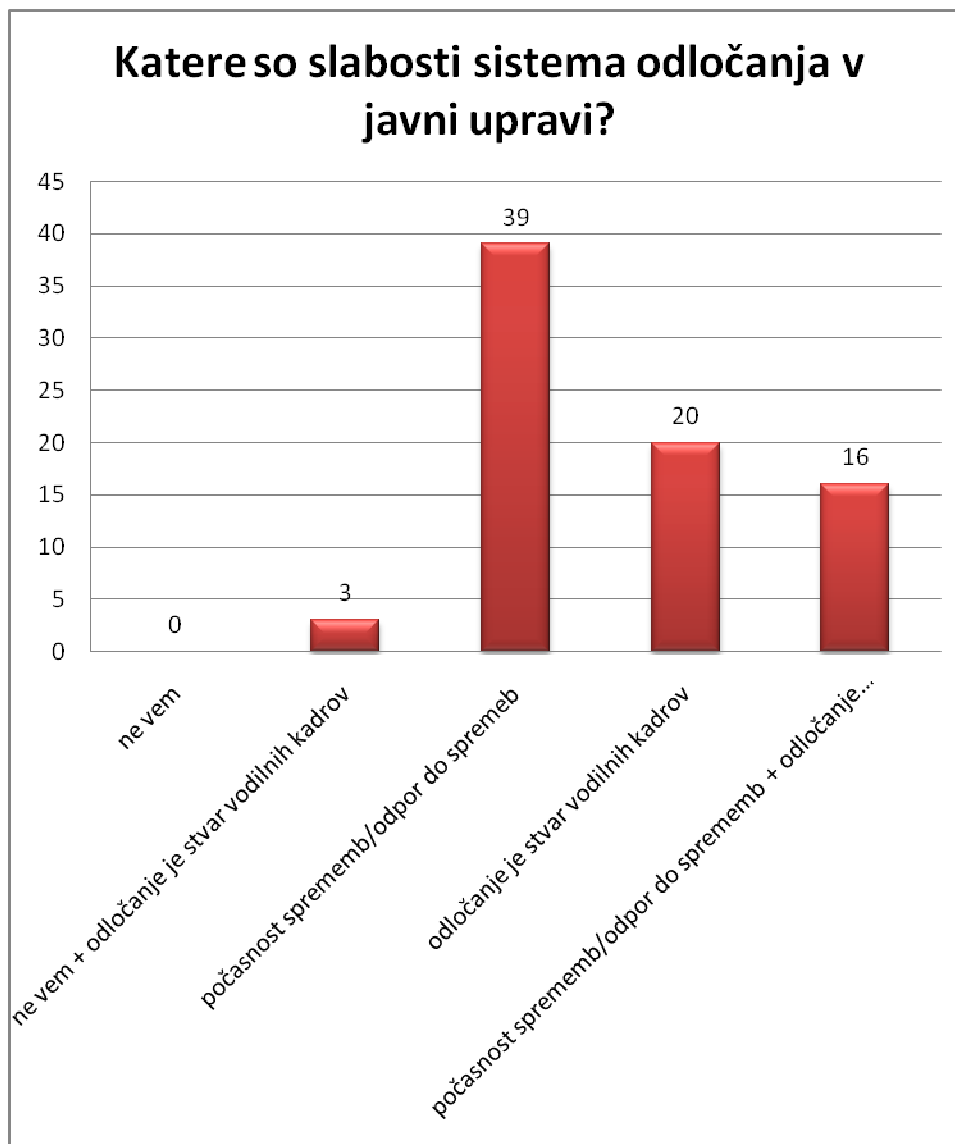


Vir: Lasten

Grafikon 6 prikazuje, da 13 anketiranih, kar je 17 %, ni seznanjeno s postopkom sprejemanja odločitev, ki se nanašajo na organizacijo in delovanje javne uprave, kar 65, kar predstavlja 83 % pa meni, da to lahko storijo s podajanjem predlogov, pobud itd. Vprašanje je bilo osredotočeno na postopke pri organizaciji in samem delovanju javne uprave, ta pa je določena z zakonskimi in podzakonskimi akti, in ne na matično, strokovno področje, na katerem delajo.

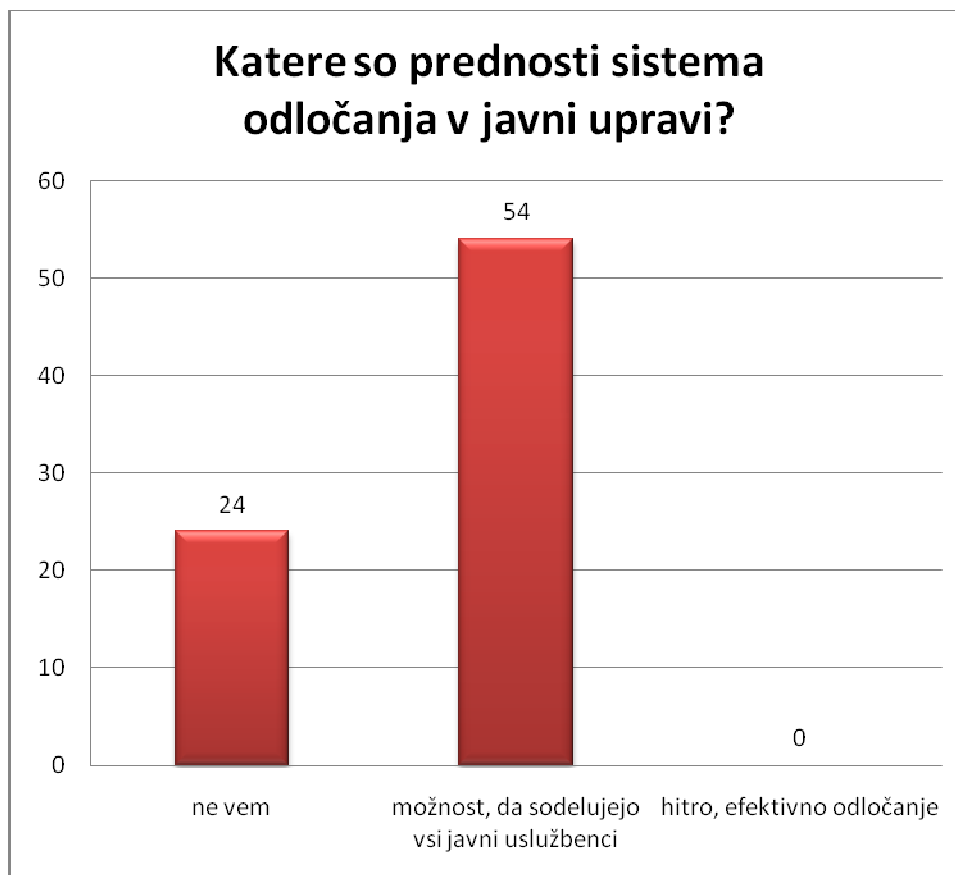
V četrtem in petem vprašanju drugega sklopa anketnega vprašalnika sem anketirance vprašala po slabostih in prednostih sistema odločanja v javni upravi. Rezultate bom prikazala v dveh ločenih grafikonih, interpretirala pa v medsebojni povezavi.

Grafikon 7: Prikaz odgovorov na vprašanje: »Katere so slabosti sistema odločanja v javni upravi?«



Vir: Lasten

Grafikon 8: Prikaz odgovorov na vprašanje: »Katere so prednosti sistema odločanja v javni upravi?«



Vir: Lasten

Na vprašanje 4 iz drugega sklopa je 19 anketirancev izbralo več kot en odgovor, tako da sem prikaz rezultatov priredila temu, da so trije anketiranci izbrali kombinacijo odgovorov a in c, torej »ne vem« in »odločanje je stvar vodilnih kadrov«, 16 anketirancev pa kombinacijo b in c odgovora, torej »počasnost sprememb/odpor do sprememb« in »odločanje je stvar vodilnih kadrov«. Vendar so kot poglobljena slabost, izbrana kar 55, to je 57 %, kaže počasnost sprememb oz. odpor do sprememb. Kot največja prednost sistema odločanja v javni upravi pa se kaže možnost, da sodelujejo vsi javni uslužbenci, kar 54 javnih uslužbencev, 69 %, je namreč izbralo ravno ta odgovor.

Iz tega lahko sklepam, da možnost, da sodelujejo pri odločanju, javni uslužbenci sicer vidijo kot prednost, vendar hkrati ugotavljajo, da je čutiti veliko počasnost sprememb oz. celo odpor do sprememb, 24 % anketirancev pa hkrati meni tudi, da je odločanje v domeni vodilnih kadrov.

Ti rezultati niso spodbudni in bi jih bilo morda smiselno preveriti na večjem številu anketirancev. Zaskrbljujoč je predvsem podatek, da nekateri sploh ne vedo, da lahko vplivajo, da ne poznajo sistema, na podlagi katerega bi to storili, da ne vedo, da lahko

vplivajo v veliki večini, da lahko sodelujejo vsi javni uslužbenci, menijo, da je odločanje le stvar vodilnih kadrov in so pri tem zaposleni v javni upravi že 10 ali več let.

7 PREDLOG SISTEMA PARTICIPACIJE JAVNIH USLUŽBENCEV

7.1 SISTEM

Sistem je množina elementov, ki so medsebojno povezani in delujejo kot celota. Ti elementi imajo medsebojne relacije in relacije z okoljem (Wikipedia, 2011).

Sistem ima neko notranjo strukturo, različne komponente. Vsaka komponenta ima svoje značilnosti, med komponentami pa potekajo relacije. Relacije, ki imajo vpliv na sistem imenujemo vhode, relacije, ki pa vplivajo na okolje pa izhodne (Wikipedia, 2011).

7.2 PREDLOG SISTEMA

Cilj, ki sem si ga zastavila, to je ugotoviti ali imamo v javni upravi vzpostavljen sistem participacije, kaj vsebuje, ali je ustrezen in učinkovit ter kakšne so možnosti za spremembe, sem poskušala strniti v nekaj vprašanj:

- V kolikšni meri lahko javni uslužbenci participirajo pri sprejemanju odločitev?
- Kako lahko vplivajo na delovanje javne uprave?
- Kakšen je postopek sprejemanja odločitev, ki se nanaša na organizacijo in delovanje javne uprave?
- Ali lahko dobre prakse iz gospodarstva prenesemo v upravljanje javne uprave, v sistem odločanja?
- Katere so slabosti oz. prednosti sistema odločanja v javni upravi?

Pri tem sem ugotovila, da je del postopkov, ki se vežejo na proceduro priprave strokovnih podlag za izdajanje predpisov vlade in zakonov, prepuščen v izvajanje posameznim resornim ministrstvom in ni sistemsko urejen, medtem ko je postopek sprejema zakona oz. zakonodajni postopek določen v Poslovniku Državnega zbora ter po moji oceni poteka razmeroma učinkovito ter transparentno. Nekoliko drugače je pri sprejemanju upravnih predpisov, saj na tem področju nimamo določenih nobenih splošnih pravil. Pirnat (2003, str. 69) pravi: »Slovensko pravo ne pozna nobenih splošnih pravil o sprejemanju upravnih predpisov. Edino, kar je mogoče na tem mestu omeniti, je nekaj zelo splošnih določb o sprejemanju predpisov Vlade, vsebovanih v Poslovniku Vlade Republike, ki pa se nanašajo na vsa gradiva Vlade in ne le na predpise in seveda nikakor ne vključujejo javnosti. Res je sicer, da se v praksi vse pogosteje dogaja, da pristojna ministrstva osnutke predpisov objavijo na domači strani ministrstva in zbirajo pripombe glede njih, vendar je postopek neobvezen.«

Največ sprememb in izboljšav bi bilo vredno uvajati na področjih, kot so področje delovnih postopkov posameznih organizacijskih enot. Tu večkrat opažamo, da procesi niso evidentirani, popisani, postopki niso definirani, definirani niso uslužbenci, katerih naloga je

opravljanje teh nalog. Mnogokrat se dela v zadnjem trenutku ali celo z zamudo ali pa se dela po načelu *ad hoc*⁵. Vodje posameznih organizacijskih enot sami načrtujejo delo, oblikujejo delovne procese, rešujejo nastale probleme, usmerjajo delovno silo, se osredotočajo na storilnost in poskušajo zmanjševati stroške delovanja. Tako porabljajo večino svojega časa in s tem izgubljajo dejanski pregled nad delovanjem. V kolikor bi želeli povečati storilnost, bolje definirati procese in doseči, da smo v vsakem trenutku pripravljeni na spremembo situacije, bi morali vodje več časa posvečati vključevanju podrejenih v načrtovanje in oblikovanje delovnih procesov in postopkov, delegirati koordinacijo določenih nalog posameznim podrejenim in (le) spremljati napredek ter korigirati, skrbeti za pravočasno »odstranjevanje ovir«, skrbeti za kakovost opravljenega dela, se ravnati po 3 E pristopu⁶ in se osredotočati na uporabnika oz. »stranko«.

Nadalje bi morale vodje pri oblikovanju delovnih mest, ki jih predlagajo s t. i. kadrovskim predlogom, omogočiti podrejenim določeno stopnjo avtonomije z namenom, da bi se lahko porodile ustvarjalne ideje in se le te v ustaljeni rutini ne bi izgubljale, temveč bi se prezentirale kot predlogi oz. pobude za inovacije. S tem bi lahko povečali učinkovitost, poenostavili določene postopke, racionalizirali procese, izkoristili tudi neformalna znanja zaposlenih.

Vodje, vodstvo, bi moralo, kot rečeno, sodelovati s podrejenimi na način, da bi od njih pridobili predloge ter ideje, jim podajati povratno informacijo in razviti z njimi diskusijo. Med sodelavci mnogokrat naletim na mnenje, da bi morala »naša« javna uprava delovati bolj podjetniško, da bi le tako lahko zagotovili uspešnost in učinkovitost. A sem osebno mnenja, da težava ni v nepodjetniški naravnosti javne uprave, temveč v mišljenju ljudi, ki delajo v javni upravi.

Najvrednejša pridobitev sistema in vodilo, kako ga zasnovati, je informacija, pobuda, ideja, mnenje, ki ga lahko pridobimo od zaposlenega. Prav zato je potrebno ustvariti take pogoje, da bodo zaposleni, ne glede na njihov položaj in funkcijo v organizaciji, lahko podali svoje mnenje o kateremkoli segmentu upravljanja oz. organiziranja dela organizacije. Že samo ta naloga, torej ustvariti tako okolje in pogoje, da bi bilo to mogoče, je izjemno zahtevna, kompleksna ter tudi dolgotrajna.

Menim, da je politika razvoja javne uprave sicer usmerjena k tovrstnim izboljšavam, saj stremi predvsem k legitimnosti in učinkovitosti, vendar v sedanji situaciji ne zaznavam ne posluha za take spremembe ne interesa zaposlenih. Splošna ter gospodarska kriza, ki je zajela tudi javno upravo in je povzročila večjo nesigurnost med zaposlenimi, nedvomno pa tudi večje nezadovoljstvo zaradi vrste protikriznih ukrepov, je le eden od faktorjev, ki zavira ideje o večji participaciji zaposlenih pri odločanju. Zaznava se trend bežanja pred odgovornostjo, ki bi bila posledica sprejemanja odločitev. Državljeni imajo precej slabo mnenje o upravi. Ne zaupajo odločitvam le-te in ne ocenjujejo delovanja uprave kot

⁵ ad hoc - prisl. (o; o) knjiž. posebej za ta primer, v ta namen (SSKJ)

⁶ 3 E pristop = Efikasnost+ Ekonomičnost+Ekološkost

ustreznega oz. uspešnega v smislu razmerja med porabljenim javnim denarjem in rezultati.

V takih razmerah, ob dejstvu, da je pripadnost organizaciji na zelo nizki ravni, kar pa ni posledica (samo) omenjene krize, ter dejstvu, da že samo tekoče poslovanje javne uprave znatno bremeni državni proračun, se zdi, da je razmišljanje o uvajanju nekega novega sistema participacije javnih uslužbencev v tem trenutku morda dokaj nesmiselno.

Vendar je prav vsak sistem, v kolikor je preiščeno zastavljen, skladen ter razumen, smiseln in vreden tega, da se ga obravnava kot možno alternativo. Dodano vrednost takemu sistemu lahko najdemo v organizirani, strukturirani ter dodatno podkrepljeni torej preiščeni izbiri ključnih kadrov, vodij, ki se zavedajo moči vseh zaposlenih, znajo prisluhniti predlogom in sodelujejo s svojimi podrejenimi, jim posredujejo celovite informacije in so naklonjeni »coachingu«, znajo motivirati ter nagraditi zaposlenega. Ti, vodstveni in vodilni kadri, bi poleg strokovne usposobljenosti, ki jo dokazujejo z doseženo izobrazbo ter opravljenimi dodatnimi izobraževanji in usposabljanji, morali poznati nabor t. i. mehkih znanj, komunikacijskih veščin, znanj iz področja vodenja ter motiviranja kadrov.

Predlagani alternativni sistem, ki temelji na predpostavki, da se bodo zaposleni pozitivno odzvali na ponujeno možnost sodelovanja in bo mogoče v razmeroma kratkem času zaznavati pozitivne spremembe, temelji predvsem na tem, da uvaja raven sprememb, ki bodo radikalne, se bodo zgodile ne glede na obstoječe procese, sodelovanje bo teklo v vse smeri po hierarhiji organizacije, spremembe ki jih bomo dosegli bodo kulturne in strukturne. Predpostavka pri uvedbi sistema je tudi ta, da so uslužbenci usposobljeni in imajo potrebno izobrazbo ter znanja za opravljanje dela na delovnem mestu, na katerega so razporejeni.

Sistem bi uvedel preprosto evidentiranje vsakega predloga, pobude, ideje, ki pride od zaposlenih in sicer kot obrazec, ki bi vseboval podatke predlagatelja, sam predlog oz. navedbo, v čem je bistvo tega predloga, izboljšave itd. Te predloge bi zaposleni podali pisno neposredno nadrejenemu z možnostjo, da se predlog najprej prediskutira ter revidira na ravni matične organizacijske enote.

Neposredno nadrejeni uslužbenec bi nato predlog klasificiral glede na področje, ki ga obravnava ter ga skupaj s svojim mnenjem posredoval v nadaljnji postopek njemu nadrejenemu.

Postopek bi tekel tako dolgo, da bi predlog dosegel sam vrh organizacije, vendar bi se zaradi mnenj in idej, ki so bila dodana prvotnemu predlogu, spreminjal in oblikoval »po poti«. Predlagatelj bi lahko npr. preko ustreznega informacijskega sistema, predlog ter spremembe spremljal tekom celotnega postopka in bi se lahko v vsakem trenutku ponovno vključil v preoblikovanje predloga. V kolikor bi bil mnenja, da predlog ni bil

obravnavan v vseh organizacijskih enotah, bi imel možnost povabil k sodelovanju še druge organizacijske enote.

Prvi in odločilni korak pri uvedbi tega sistema bi morala biti skrb za kakovost vseh »storitev«. Za to potrebujemo uslužbence, ki se spoznajo na svoje področje dela, strokovnjake na vsakem položaju, na vsakem nivoju. Potrebujemo zaposlene, ki razumejo potrebo po ekonomičnosti delovanja uprave, poznajo in razumejo sistem, na podlagi katerega lahko participirajo, vedo, da je odločanje v rokah vseh. Le s takimi zaposlenimi bomo lahko v prihodnosti konkurenčni, iz krize bomo lahko prišli močnejši in odločnejši, saj je stanje, kakršno vlada v upravi sedaj, nedvomno zaznamovano z miselnostjo zaposlenih, njihovimi dejanji oz. opuščanjem dejanj indiferentnostjo do vsega, iskanjem razlogov za težave izven same uprave in ne nazadnje z ustvarjanjem konfliktov na vsakem koraku.

8 ZAKLJUČEK

V diplomski nalogi sem poskušala sistematično spoznati posamezna obširna področja, ki so povezana z javnimi uslužbenci. Najprej smo spoznali javno upravo, javne uslužbence, položaj le-teh v povezavi s pooblastili, pravicami in obveznostmi. V nadaljevanju smo opredelili sistem odločanja v javni upravi. Primerjala smo ga z drugimi sistemi ter iskali slabosti oz. prednosti. Pomagali smo si tudi z rezultati ankete, ki nam je dala vpogled v mnenje javnih uslužbencev.

Cilj naloge je bil ugotoviti ali imamo v javni upravi vzpostavljen sistem participacije, kaj vsebuje, ali je ustrezen in učinkovit ter kakšne so možnosti za spremembe. Ugotovili smo, da javni uslužbenci sicer lahko sodelujejo pri sprejemanju odločitev, vendar ocenjujejo, da v manjši meri. Menijo, da na samo delovanje javne uprave nimajo večjega vpliva, lahko le predlagajo oz. dajejo različne pobude. To, da imajo možnost sodelovati vsi javni uslužbenci zaznavajo kot prednost, slabost pa je po njihovem mnenju togost sistema in odpor do sprememb.

Menim, da bi lahko koristno uporabili nekaj značilnosti sistema ringi, seveda z nekaj popravki in dopolnitvami ter jih prenesli v javno upravo. Največ sprememb in izboljšav bi bilo vredno uvajati na področju organizacije delovnih postopkov. V kolikor bi želeli povečati storilnost, bolje definirati procese in doseči, da smo v vsakem trenutku pripravljeni na spremembo situacije, bi morale vodje več časa posvečati vključevanju podrejenih v načrtovanje in oblikovanje delovnih procesov in postopkov, delegirati, koordinirati in nadzirati podrejene. Potrebno bi bilo poskrbeti za kakovost opravljenega dela, se ravnati skladno z modernimi managerskimi pristopi in se osredotočati na uporabnika oz. »stranko«. Vodje bi morale razviti ustvarjalno diskusijo z podrejenimi, spodbujati rojstvo idej, inovacij. Prvi in odločilni korak pri uvedbi tega sistema bi morala biti skrb za kakovost vseh »storitev«. Za to seveda najprej potrebujemo uslužbence, strokovnjake, ki se spoznajo na svoje delovno področje. Potrebujemo take ljudi, ki bodo delovali legalno, odgovorno, profesionalno in ne nazadnje ekonomično. Torej je odgovor na vprašanja, ki sem si jih zastavila, ne kje začeti spreminjati sistem, ampak pri kom. Stanje, vzdušje in učinkovitost »današnje« uprave je nedvomno močno zaznamovano tudi z miselnostjo zaposlenih, njihovo indiferentnostjo, nedejavnostjo, togostjo in strahom pred spremembami. Še tako dober sistem ne more delovati dobro, če nimamo »dobrih« uslužbencev.

LITERATURA IN VIRI

1. BREZOVŠEK, Marjan (2000). Kako do zanesljive uprave?, izvirni znanstveni članek. V: Teorija in praksa, let. 37, št. 2/2000.
2. BUČAR, France (1969). Uvod v javno upravo. Uradni list, Ljubljana.
3. DEMŠAR, Jakob (2010). Državna uprava in upravni postopek. Leila, Višja strokovna šola, Ljubljana.
4. DRNOVŠEK, Mateja, PRODAN, Igor (2005). Poslovodno okolje, skripta. Visoka poslovna šola, Ljubljana.
5. DRUCKER, Peter F. (2004). Innovation and entrepreneurship : practice and principles. Butterworth Heinemann, Oxford, Velika Britanija.
6. FERFILA, Bogomil (1999). Japonska družba danes, izvirni znanstveni članek. V: Teorija in praksa, let. 36, št. 5/1999.
7. GOSTIŠA, Mato (1996). Participativni management: sodobna teorija in praksa organizacijske udeležbe zaposlenih v svetu in pri nas. Enotnost: Studio participatis, Ljubljana.
8. GRANOVETTER, Mark (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. American Journal of Sociology, ZDA.
9. HAČEK, Miro, BAČLIJA, Irena (2007). Sodobni uslužbenski sistemi. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
10. HAČEK, Miro (2001). Sistem javnih uslužbencev. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
11. HERBERT, Simon A. (1977). The new science of management decisions. Prentice-Hall, Inc., New Jersey, ZDA.
12. IVANKO, Štefan (2005). Teorija organizacije. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
13. IVANKO, Štefan (2007). Sodobne teorije organizacije. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
14. KAVČIČ, Bogdan (1991). Sodobna teorija organizacije. DZS, Ljubljana.
15. KAVČIČ, Bogdan, SMODEJ, Vera (2003). Javni sektor. Visoka šola za upravljanje in poslovanje, Novo mesto.
16. LAVTAR, Roman (2008). Državna uprava in upravni postopek. Zavod IRC, Višja strokovna šola, Ljubljana.
17. MUELLER, Dennis C. (2003). Public Choice III. Cambridge University Press, Cambridge, Velika Britanija.
18. PEČARIČ, Mirko (2008). Ringi - japonski način sprejemanja odločitev. V: Pravna praksa, št. 50, letnik 2008, Ljubljana.
19. PIRNAT, Rajko (2003). Postopek sprejemanja predpisov. V: Uprava, letnik I, št. 1/03.
20. PRENDERGAST, Canice (1999). The Provision of Incentives in Firm. Journal of Economic Literature letnik 37, št. 1., ZDA.
21. SAGIE, Abraham in KOSLOWSKY, Meni (2000). Participation and Empowerment in Organizations: Modeling, Effectiveness, and Applications. Sage Publications, London, UK.

22. SIMONSEN, Jesper (1994). Herbert A. Simon: Administrative Behavior, How organizations can be understood in terms of decision processes. Computer Science, Roskilde University, Danska.
23. SETNIKAR CANKAR, Stanka (2009). Ekonomika. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
24. ŠMIDOVNIK, Janez (1985). Teoretične osnove upravljanja. Višja upravna šola, Ljubljana.
25. TAPLIN, Ruth (1995). Decision-Making and Japan: A Study of Corporate Japanese Decision-Making and its Relevance to Western Companies. Folkestone, Kent, Velika Britanija.
26. TRSTENJAK, Verica, KORADE PURG, Štefka. Državna uprava, priročnik za udeležence seminarja. Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za organizacijo in kadre, Upravna akademija, Ljubljana.
27. VIRANT, Gregor (2003). Pravna ureditev javne uprave, zapiski predavanj.
28. VLAJ, Stane (2006). Teorija javne uprave. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
29. VLAJ, Stane (2004). Lokalna samouprava : teorija in praksa. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
30. Ustava Republike Slovenije (URS), Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.
31. Zakon o javnih uslužbencih (ZJU), Uradni list RS, št. 63/2007 (ZJU-UPB3), 65/2008.
32. Zakon o delovnih razmerjih (ZDR), Uradni list RS, št. 42/2002, 103/2007.
33. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-UPB13), Uradni list RS, št. 108/09, 8/10, 16/10, 50/10
34. Uredba o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbence, Uradni list RS, št. 57/08 in 85/10.
35. Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, Uradni list RS, št. 58/03, št. 81/03, 109/03, 43/04, 58/04, 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 101/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09, 63/09, 73/09, 11/10, 42/10, 82/10, 17/11.
36. Poslovnik Državnega zbora, Uradni list RS, št. 35/02, 60/04, 64/07, 92/07, 105/10.
37. Poslovnik Vlade Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 43/01, 23/02, 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10.
38. Resolucija o normativni dejavnosti (ReNDej), Uradni list RS, št. 95/09.
39. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, Uradni list RS, št. 8/01.

SPLETNI VIRI

1. Javna uprava, Dosegljivo na: <http://www.scribd.com/doc/26142781/Javna-Uprava> (19. 11. 2010).
2. Trstenjak, V. Državna uprava. Dosegljivo na: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/UA/ucna_gradiva/2.podrocje/Drzavna_uprava1.pdf (19. 11. 2010).
3. mag. Gostiša, M. Participativni management. Dosegljivo na: <http://www.delavska-participacija.com/html/participativnimanagement.html> (3. 12. 2010).

4. mag. Gostiša, M. Sodobne organizacijske teorije o participativnem menedžmentu. Dosegljivo na: www.delavska-participacija.com/clanki/ID990908.doc (3. 12. 2010).
5. mag. Gostiša, M. Sodelovanje delavcev pri upravljanju družb v ZDA in na Japonskem. Dosegljivo na: www.delavska-participacija.com/clanki/ID080408.doc (4. 12. 2010).
6. Slovar slovenskega knjižnega jezika. Dosegljivo na: <http://bos.zrc-sazu.si/sskj.html> (marec, 2011).
7. Wikipedia. Dosegljivo na: <http://sl.wikipedia.org/wiki/Sistem> (14. 3. 2011).
8. Ministrstvo za finance. Dosegljivo na: <http://www.mf.gov.si/> (17. 4. 2011).
9. Ministrstvo za javno upravo. Dosegljivo na: <http://www.mju.gov.si> (22. 4. 2011).
10. Državni zbor RS. Dosegljivo na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=99> (22. 4. 2011).
11. Revija Moje delo: Najpogostejše napake pri komuniciranju. Dosegljivo na: <http://www.revija.mojedelo.com/hr/najpogostejse-napake-pri-komuniciranju-951.aspx> (14. 3. 2010).
12. Learn management. Dosegljivo na: <http://www.learnmanagement2.com/eltonmayo.htm> (22. 4. 2011).

PRILOGE

PRILOGA 1: Anketni vprašalnik

Pozdravljeni,
sem študentka dodiplomskega študija na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani in pripravljam diplomsko nalogo z naslovom JAVNI USLUŽBENCI S POUČENJEM NA SISTEMU ODLOČANJA. Na Vas se obračam s prošnjo, da izpolnite spodnji anketni vprašalnik, saj za izdelavo diplome oz. potrditev delovnih hipotez potrebujem vaše mnenje. Anketni vprašalnik je bil oblikovan na osnovi opredelitev in ciljev raziskovanja. Za anketni vprašalnik sem izbrala zaprta vprašanja, to so taka, kjer zraven vprašanj vnaprej ponudimo tudi odgovore. Vprašalnik je anonimen. Pridobljeni podatki bodo uporabljeni izključno za izvedbo raziskave.
Simona Korelc

Navodila

Prosim odebelite/podčrtajte/prečrtajte črko pred odgovorom, ki ga želite izbrati. Anketni vprašalnik mi prosim posredujte na elektronski naslov: Simona.Korelc@gmail.com
Hvala za sodelovanje!

Sklop I: demografski podatki

- 1) **Spol?**
 - a. ženska
 - b. moški

- 2) **Starost?**
 - a. do vključno 25 let
 - b. od 26 do vključno 35
 - c. od 36 do vključno 45
 - d. od 46 do vključno 55
 - e. nad 55 let

- 3) **Leta službovanja v javni upravi?**
 - a. manj kot 5 let
 - b. od 5 do 10 let
 - c. več kot 10 let

Sklop II: vprašanja o sistemu odločanja v javni upravi

- 1) **V kolikšni meri lahko javni uslužbenci participirate pri sprejemanju**

odločitev?

- a. ne moremo
- b. lahko, vendar v manjši meri
- c. lahko, v veliki meri

2) **Kako lahko vplivate na delovanje javne uprave?**

- a. ne moremo
- b. lahko s predlogi, pobudami...itd.

3) **Kakšen je postopek sprejemanja odločitev, ki se nanašajo na organizacijo in delovanje javne uprave?**

- a. ne vem
- b. predloge, pobude posredujemo nadrejenim

4) **Katere so slabosti sistema odločanja v javni upravi?**

- a. ne vem
- b. počasnost sprememb/odpor do sprememb
- c. odločanje je stvar vodilnih kadrov

5) **Katere so prednosti sistema odločanja v javni upravi?**

- a. ne vem
- b. možnost, da sodelujejo vsi javni uslužbenci
- c. hitro, učinkovito odločanje

PRILOGA 2: Analizna tabela

sklop	vprašanje	odgovor	št. odgovorov	skupaj odgovorov	%
1	1 Spol?	a ženske	48	78	61,54
		b moški	30	78	38,46
1	2 Starost?	a do vključno 25 let	9	78	11,54
		b od 26 do vključno 35	16	78	20,51
		c od 36 do vključno 45	31	78	39,74
		d od 46 do vključno 55	13	78	16,67
		e nad 55 let	9	78	11,54
1	3 Leta službovanja v javni upravi?	a manj kot 5 let	13	78	16,67
		b od 5 do 10 let	21	78	26,92
		c več kot 10 let	44	78	56,41
2	1 V kolikšni meri lahko javni uslužbenci participirate pri sprejemanju odločitev?	a ne moremo	22	78	28,21
		b lahko, vendar v manjši meri	54	78	69,23
		c lahko, v veliki meri	2	78	2,56
2	2 Kako lahko vplivate na delovanje javne uprave?	a ne moremo	26	78	33,33
		b lahko s predlogi, pobudami...itd.	52	78	66,67
2	3 Kakšen je postopek sprejemanja odločitev, ki se nanašajo na organizacijo in delovanje javne uprave?	a ne vem	13	78	16,67
		b predloge, pobude posredujemo nadrejenim	65	78	83,33
2	4 Katere so slabosti sistema odločanja v javni upravi?	a ne vem	0	78	0,00
		b ne vem + odločanje je stvar vodilnih kadrov	3	78	3,85
		c počasnost sprememb/odpor do sprememb	39	78	50,00
		d odločanje je stvar vodilnih kadrov	20	78	25,64
		e počasnost sprememb/odpor do sprememb + odločanje je stvar vodilnih kadrov	16	78	20,51
2	5 Katere so prednosti sistema odločanja v javni upravi?	a ne vem	24	78	30,77
		b možnost, da sodelujejo vsi javni uslužbenci	54	78	69,23
		c hitro, učinkovito odločanje	0	78	0,00