

VLADOVANJE IN MENEDŽMENT: EVROPEIZACIJA SLOVENSKE JAVNE UPRAVE

Irena Bačlija

Ljubljana, 2015

**VLADOVANJE IN MENEDŽMENT:
EVROPEIZACIJA SLOVENSKE JAVNE UPRAVE
Irena BAČLIJA**

Izdajatelj FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE
Za založbo Hermina KRAJNC

Copyright © po delih in v celoti FDV 2015, Ljubljana.
Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.
Vse pravice pridržane.

Recenzenta: izr. prof. dr. Damjan LAJH in doc. dr. Iztok RAKAR

Jezikovni pregled: Gaja Červ
Naslovnica: Darinka Knapič
Fotografija na naslovnici: © La Fabrika Pixel S.l., Dreamstime
Prelom: Leon Beton
Tisk: Littera Picta d. o. o.
Tisk na zahtevo

Knjiga je izšla ob finančni podpori Javne agencije za raziskovanje Republike Slovenije.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

35(497.4):005

BAČLIJA Brajnik, Irena, 1979-
Vladovanje in menedžment : evropeizacija slovenske javne uprave / Irena Bačlija.
- Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, Založba FDV, 2015

ISBN 978-961-235-770-2
282692864

Kazalo

Poglavje 1	
UVOD	7
Poglavje 2	
JAVNA UPRAVA	11
Poglavje 3	
VLADOVANJE & MENEDŽMENT	19
3.1 Vladovanje in javna uprava.....	32
3.1.1 Koordinacija ali tehnizacija	40
3.1.2 Redefinicija ločenosti izvršilne in zakonodajne veje oblasti	52
3.2 Menedžment v javni upravi.....	60
3.2.1 Administracija, menedžment ali uprava	69
3.2.2 Vloga menedžmenta pri oblikovanju javnih politik.....	73
Poglavje 4	
EVROPEIZACIJA SLOVENSKE JAVNE UPRAVE.....	89
4.1 Konvergenca nacionalnih uprav	95
4.2 Skupni Evropski administrativni prostor	103
4.3 Izgrajevanje kapacitete javne uprave.....	115
4.4 Spremembe slovenske javne uprave.....	128
4.4.1 Strategija razvoja javne uprave 2015–2020	134
4.4.2 Implikacije za uporabnika javnih storitev	156
Poglavje 5	
ZAKLJUČEK.....	169

Poglavje 6	
BIBLIOGRAFIJA.....	173
STVARNO IN IMENSKO KAZALO	193

Poglavje 1

Uvod

Čeprav bi na tem mestu pričakovali uvod v tematiko, bo tokrat uvod služil bolj kot pojasnilo, zakaj je knjiga sploh nastala in s kakšnim namenom. Poleg tega je pomembno razložiti metodološki okvir, na katerem knjiga temelji. Tako je uvod v tematiko prestavljen v naslednje poglavje.

Klasične teorije o razmejitvi treh vej oblasti so tako trdno usidrane v osrednji korpus politološkega znanja, da pogosto sploh ne podvomimo o demokratičnemu modelu, razen ob primerjavah z drugimi tipi oblasti. Pa vendar se znotraj montesquiejevskega ideala, pod vplivi sodobne družbe, poraja nov svet, v katerem javna uprava igra vedno bolj prominentno vlogo. Javna uprava je manj priljubljena tema v politologiji, ki se ukvarja tudi z bolj atraktivnimi in populariziranimi temami. Pogosto je veliko bolj vznemirljivo proučevati razmerja moči ter, kako se javne politike sprejemajo, kot pa, kako se nato implementirajo, ko je cilj že načrtan in metode načrtovane. Pa vendar je takšna dihotomija politika – uprava razvidna le na prvi pogled. Globlje kot se poglobimo v implementacijo javnih politik, bolj kompleksna je slika, dihotomija pa pravzaprav izgine. Ker se implementacijski mehanizmi načrtujejo že v samem začetku javnopolitičnega procesa, kaj hitro postane jasno, da je javna uprava precej več kot zgolj izvrševalec političnega diktata. Morda vpliv javne uprave ni tuj ali nov, najbolj eksplicitno se kaže v kvadrilističnih teorijah, je pa presenetljivo, kako je implicitno vedno bolj institucionaliziran.

Zanimanje za razširjeno vlogo javne uprave mi je vzbudilo, na prvi pogled nepovezано, mednarodno raziskovanje modelov odločanja o ekonomskih politikah v državah srednje in vzhodne Evropske unije. V okviru tega projekta sem leta 2008 opravila 14 intervjujev z vladnimi predstavniki, poslanci ter visokimi javnimi uslužbenci na nekaterih področnih ministrstvih,¹ pri čemer me je najbolj presenetil odnos političnih predstavnikov do predlogov predpisov, še posebej tistih, ki so bili neposredno povezani s harmonizacijo našega pravnega reda s pravnim redom EU. Praktično popolna odsotnost vsebinskega razumevanja ali poglobljanja v predloge predpisov oziroma odsotnost razprave o njih je bil prvi indic, ki je napovedoval, da zakonodajna veja oblasti spreminja svojo vlogo in nalogo. Drugi indic je bila samozavest visokih javnih uslužbencev glede vmešavanja političnih funkcionarjev v njihovo delo, ki je bilo v najboljšem primeru majhno, največkrat pa zanemarljivo.

V letu 2009 sem v okviru istega projekta opravila še sedem intervjujev, tokrat s pripravljavci predpisov na področnih ministrstvih in koordinacijskih telesih. Cilj projekta je bil ugotoviti, katere oblike koordinacije prenosa direktiv imamo v slovenski državni upravi. Tokrat me je poleg že ugotovljene prevlade strokovnega nad političnim znanjem (in vplivom) presenetilo, kako neorganizirano in nenadzorovano je sodelovanje slovenskih predstavnikov na ravni EU. Vloga, ki jo javni uslužbenci imajo v procesih priprave nacionalnih stališč, ko tudi že predvidijo (oziroma morajo predvideti), kakšna vrsta regulacije bo za harmonizacijo uporabljena, presega z Ustavo določene meje delovanja javne uprave. Istega leta je stopila v veljavo tudi Resolucija o normativni dejavnosti, ki je primat javne uprave še institucionalizirala.

Pet let po implementaciji Resolucije o normativni dejavnosti sem izvedla še sedem intervjujev, tokrat z namenom ugotoviti, kako se Resolucija uresničuje. Ta krovni dokument uvodoma zelo iskreno samokritično ocenjuje,

¹ Seznam položaja vseh anketiranih je v prilogi knjige. Zaradi zagotovljene anonimnosti smo imena izpustili, ker pa bi povezovanje položaja z osebo v določenem letu izvedbe intervjuja kršilo dogovor anonimnosti, nikjer v knjigi ne navajamo, kdo nam je zaupal informacije o formalnih in neformalnih procesih v javni upravi. Tako se nekateri zapisi v knjigi morda zdijo nekoliko nepodkrepljeni, vendar so neposredno vezani na opravljene intervjuje. Zvočni zapisi in prepisi intervjujev so na voljo na vpogled pri avtorici.

da se predpisi pripravljajo pod časovnimi pritiski ob nespoštovanju predpisanih rokov in brez ustreznega sodelovanja s strokovno, ciljno in splošno javnostjo, da vse to zmanjšuje pravno varnost in učinkovitost družbenih sistemov ter zaupanje v pravno državo. Ter, da sprejeti predpisi brez sistematičnega nadzora in analitičnega ocenjevanja dogajanja v družbi ter brez izdanih oziroma spremenjenih izvršilnih predpisov ne morejo v celoti in učinkovito uveljaviti novih družbenih razmerij, kar naj bi bil cilj predpisa (prav tam). Tako neolepšana ocena stanja je kazala na potencialno katarzično prenovljenost ključnih postopkov pri katerih je, zdaj že potrjeno, odločilno vlogo igrala javna uprava. Zaključki raziskave pa so bili vse prej kot opogumljajoči. Namesto spremembe v organizacijski kulturi in samozavedanju pomena lastnih dejanj so se javni uslužbenci v teh procesih zanašali na izpolnjevanje minimalnih standardov ter sklicevanje na politične pritiske.

Na podlagi teh zaključkov se mi je pokazala drugačna slika javne uprave, kot je institucionalno predvidena v najvišjih državnih pravnih aktih. Visoko specializirana družba, s tem pa tudi vedno bolj regulirana in specializirana javnopolitična področja, zahteve globalizacije in evropeizacije ter koncepta vladovanja so ključno vplivali na opolnomočenje javne uprave, še posebej pa državne uprave. Težav pri takšnem premiku moči je več, najbolj prominentna pa je seveda izguba nosilca odgovornosti.

Če bi povzeli predstavljena izhodišča, imamo subjekt, ki se drastično spreminja, implicitno povečuje svojo vlogo ter ključno vpliva na delovanje družbe in države. Poleg tega obenem izgublja ugled v družbi, ker da je javna uprava počasna, toga in neodzivna. Ob vsesplošnem pomanjkanju uvida, kako pomembno vlogo igra, je nepozornost javnosti dobra popotnica za nadaljevanje igre prevzemanja moči. Kljub temu je napor javnosti bolj usmerjen k reformi delovanja javne uprave² v smislu debirokratizacije. Birokratsko urejena organizacija v javni upravi tako po nepotrebnem (p) ostaja relikv nesposobnosti.

² Namenoma ne navajamo "novi pristopi k upravljanju", ker, kot bomo navedli v podglavju 3.2.1 *Administracija, menedžment in uprava*, se upravljanje in administriranje temeljno razlikujeta.

Ravno odpor do birokracije pa je zadnji od vzrokov za nastanek te knjige. Kot velika ljubiteljica Maxa Webra namreč ne delim splošnega zgražanja nad njegovim idealnotipskim modelom organizacije, ki je odporen na vse (ali vsaj večino) zunajsistemskih vplivov. Napačno razumevanje njegovih opazanj se kaže že pri desetletja napačno prevedeni Teoriji železne kletke.³ Čeprav ta del knjige ne temelji na empiričnih temeljih, temveč na opazanjih somišljenikov, menim, da je treba birokraciji dati (novo) priložnost. Vključuje namreč večino tistih elementov, ki jih danes tako pogrešamo pri delovanju javne uprave.

Poleg tega birokracija ni le (ustrezen) organizacijski odgovor javne uprave na zunajsistemske vplive. Birokracija je ustrezen organizacijski odgovor, če želimo ohraniti (vzpostaviti) demokratično ureditev. Lynn (2001) na primer pravi, da demokracija potrebuje pravno državo, varovanje enakosti pred zakonom ter kompetentno birokracijo, ki deluje v skladu s pravnimi normami. Navaja še, da z odmikom od birokratskega sistema prehajamo tudi v čisto novo obliko vladavine, stran od pravne države. V tem kontekstu se (kot mnogi drugi) sklicuje na Webra (glej tudi Brezovšek in Bačlija 2010). Drugi argument, ki se pojavlja v bran birokraciji, je, da ohranja svoboščine. Hughes (2003, 272) označuje takšno trditev za nepremišljeno, češ da birokracija ni in ne more biti nad vlado, torej sama po sebi ne (z)more ohranjati svoboščin mimo vlade, saj bi to pomenilo, da ji več ne ustreza. To tezo pa moramo v kontekstu evropeizacije postaviti vsaj pod vprašaj.

³ Peter Baehr (2001) meni, da je Talcott Parsons napačno prevedel izvirnik, ter da bi bil namesto "železna kletka" ustrežnejši prevod "jeklena školjka", kar seveda daje birokratsko urejeni organizaciji popolnoma drugačen pomen.

Poglavje 2

Javna uprava

Osrednja tema knjige sta vladovanje in menedžment, zato morda nekoliko preseneti uvodno vsebinsko poglavje, ki se veže na javno upravo. Gre pravzaprav za določanje teritorija. Govorili bomo o procesih in aktivnostih, vendar moramo najprej razumeti, v kakšnem institucionalnem okviru se ti potekajo. S tem že priznavamo, da bomo nekoliko posplošili odnos med javno upravo in javnim menedžmentom, tako da bo javna uprava razumljena kot struktura (*polity*), javni menedžment pa kot proces.⁴ V tem smislu se pridružujemo organizacijskemu smislu javne uprave (Rakočević in Bekeš 1994), pri čemer se izraz uporablja za označevanje neke organizacije ali organov ali celo za konkretno organizacijsko obliko posameznih organov in organizacij.⁵

Ker bi s predstavitvijo definicije javne uprave iz tuje literature naleteli na več terminoloških preprek⁶ pri definiranju javne uprave, bomo predstavili nabor domačih definicij. Bučar (1981) meni, da je upravljanje odločanje o

⁴ Pri tem ostaja težava prevajanja the dveh terminov v angleščino nerazrešena. Javna uprava (public administration) in javni menedžment (public management) nista predstavljena kot struktura in process, temveč kot star način upravljanja in nov način upravljanja (glej Lynn v Peters in Pierre 2003, 15).

⁵ Pusić (1985) opozarja na dva pomena pojma uprava, s katerima se enkrat označuje določena dejavnost, drugič pa določena vrsta organizacije. Ta dvojnost vnaša dodatno zmedo.

⁶ Za razlago glej podpoglavje 3.2.1 *Administracija, menedžment ali uprava*.

potrebah in načinu, kako in s kakšnimi sredstvi zadostiti potrebam. Proces upravljanja naj bi tvorila odločanje o ciljih in odločanje o sredstvih za doseg te ciljev; uprava pa je le del tega procesa in se nanaša na odločanje o sredstvih. Uprave pa ni mogoče pojmovati samo kot sredstva za doseganje ciljev, saj sodeluje tudi v procesu določanja ciljev. Šmidovnik (1985) podobno ugotavlja, da je upravljanje celoten proces vodenja in usmerjanja akcije v organizaciji od določitve ciljev, njihove strokovne konkretizacije in obdelave do neposrednega izvajanja ter prek povratne informacije. Uprava pa je, podobno kot meni Bučar, le del tega procesa, in sicer tisti del, ki poteka na instrumentalni ravni. Upravljanje tako ne more biti samo sebi namen, saj je vedno namenjeno določeni temeljni dejavnosti, s katero mora biti usklajeno.

Morda si smisel javne uprave lažje predstavljamo prek njenih značilnosti (Rakočevič in Bekeš 1994: 26–7):

- Uprava je posebna dejavnost, ki v povezavi in medsebojni odvisnosti z drugimi uresničuje postavljene cilje določene organizacije. To pomeni, da ni sama sebi namen, temveč da dobi svoj smisel šele znotraj določene organizacije.
- V upravo sodijo dejavnosti povezovanja, usklajevanja, usmerjanja, načrtovanja in organiziranja drugih dejavnosti ter dejavnosti v organizaciji z namenom, da se dosežejo določeni cilji. V upravno dejavnost sodi tudi informacijska dejavnost; to so zbiranje, obdelava, analiza in izkazovanje podatkov in informacij. S temi dejavnostmi je uprava vključena v proces odločanja.
- Uprava je tudi del celotne dejavnosti upravljanja oziroma odločanja, in to prav z vsemi naštetimi dejavnostmi. Uprava je zato ožji pojem kot uprava v smislu upravljanja oziroma odločanja. Upravne dejavnosti so samo del celotne dejavnosti upravljanja. Pri upravljanju nastopajo tudi drugi, predvsem nosilci odločanja, ki so upravi nadrejeni in ki jim je uprava za svoje delo odgovorna.
- Dejavnosti uprave so strokovne dejavnosti, ki se morajo ravnati po zakonih. Za upravo veljajo tudi tehnična pravila, ki izhajajo iz njene strokovne narave, zato ima uprava tudi profesionalno naravo. Tisti, ki opravljajo upravne dejavnosti, morajo imeti ustrezna znanja.

To je seveda koncepcija sodobne javne uprave, ki je povezana s sodobno državo, v kateri klasične oblastne funkcije države pomenijo le njen manjši del. Sodobna država vse bolj postaja skupnost javnih služb, odpirajo se nova področja, kjer uprava ne deluje več samo kot nosilec oblastne funkcije, pač pa tudi kot sredstvo za reševanje družbenih problemov (strokovno-tehnične, servisne, pospeševalne naloge). Tudi empirične raziskave o vlogi uprave pri oblikovanju in izvrševanju javnih politik že dolgo časa kažejo na to, da je javna uprava pomemben akter v oblikovanju politik ter da je udeležanje politik pravzaprav tudi političen proces (Olsen 1983; Kickert 1997). Pojavljajo se novi koncepti ki ponovno dovoljujejo upravi večjo vpetost v oblikovanje politik, proaktivnosti pri demokratizaciji države in družbe ter odgovornost za rezultate dela (glej Brezovšek in Bačlija 2010).

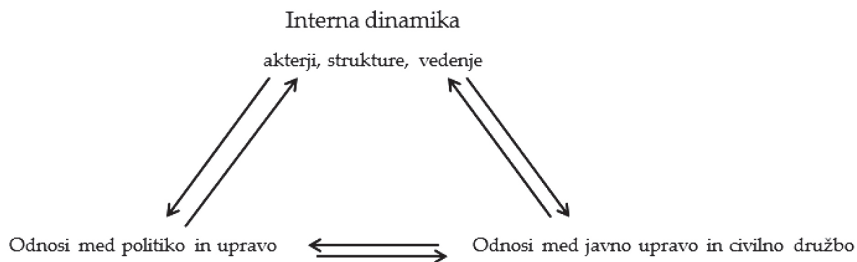
Šmidovnik naloge sodobne javne uprave natančno deli na pet kategorij:

- Policijske naloge kot najbolj tipične oblastne naloge državne uprave, ko se je država omejila na nadzor nad pravilnim ravnanjem državljanov v okviru ustave in zakonov. S policijskimi nalogami se zapoveduje ali prepoveduje določeno ravnanje ljudi na področju upravnih notranjih zadev, urbanizma, gradbeništva itd.
- Med javne službe prištevamo družbene dejavnosti, dejavnosti materialne, infrastrukturne in strokovne operativne narave v državni upravi. Javne službe so nastale z razvojem sodobne družbe, ko je država začela opravljati vrsto dejavnosti, ki jih je morala zagotavljati vsem državljanom in so bile izvzete iz okvirov tržnih mehanizmov, s tem pa so te dejavnosti pomemben korak v razvoju družb, saj zagotavljajo socialno pravičnost.
- Pospeševalne in razvojne naloge – sodobna država vedno bolj posredno ali neposredno posega na različna področja družbenega življenja, saj tržna tekmovalnost ne vodi nujno do večje učinkovitosti in inovativnosti. Nujna sta prisotnost in posredovanje državnega intervencionizma. Te pospeševalne naloge država izvaja tako v gospodarstvu kot tudi v negospodarstvu. Tako s svojimi ukrepi pospešuje različne panoge gospodarstva. Te naloge so sicer manj vidne, so pa nujni in neločljivi del delovanja sodobne javne uprave.
- Skrb za obstoj sistema – za državo kot socialni sistem v skladu s sistemsko teorijo kot za vsak drug sistem velja zakon entropije, tj. razpadanje in razkroj, zato mora oblikovati posebne dejavnosti in mehanizme za

- svoj obstoj. K tej nalogi prištevamo delovanje policije, vojske, pravosodja, sistema vzgoje in izobraževanja ter druge naloge, ki so povezane z obstojem sistema javne uprave (kadrovanje, informiranje, financiranje).
- Ustvarjalna vloga javne uprave je bila kot naloga javne uprave v dose-
danji zgodovini proučevanja verjetno najmanj poudarjena, vendar
postaja v sodobni kompleksni družbi vse bolj potrebna in se vse bolj
razvija. Izhaja predvsem iz kontinuiranosti in strokovnosti njenega
delovanja, pa tudi prednosti, ki jih ima kot relativno stabilen družbeni
sistem s svojimi mehanizmi, ki so za delovanje visoko razvitih družb
nenadomestljivi.

Tako javna uprava ni več zaprt weberjanski organizacijski sistem, temveč sistem, ki je odprt in odziven na zunajsistemske dejavnike. Pri tem ne gre le za izvrševanje političnih odločitev ali servilnost državljanom, temveč za soustvarjanje javne uprave, ki s svojo specializacijo in ostalimi birokratskimi prednostmi tvori sistem zadovoljevanja družbenih potreb. Tako kot obstaja neka notranja dinamika v javni upravi (glej sliko 2.1), se aktivnosti izvajajo tudi z obema najpomembnejšima sogovornikoma javne uprave, to je v odnosu s politiko in s civilno družbo. Nikdar do danes odnos s civilno družbo ni bil tako visoko institucionalizirano inkluziven, čemur bomo v knjigi posvetili največ pozornosti.

Slika 2.1: Zunajsistemske odnosi javne uprave



Vir: Brans (2003).

Elementi, ki določajo javno upravo, so po Šmidovniku (1998, 1070–81); da država deluje prek svoje javne uprave; da organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in paradržavne organizacije; da je funkcionalno opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb; da je

bistveni element odgovornost resornih ministrstev in vlade; da je financiranje proračunsko ali iz drugih javnih virov (skladi); da normativno veljajo za javno upravo upravno, deloma pa tudi civilno pravo; ter uslužbenki sistem.

Ker smo si zastavili, da bomo javno upravo predstavili kot institucijo, je smotrno, da navedemo, katera področja v Sloveniji sodijo v javno upravo.

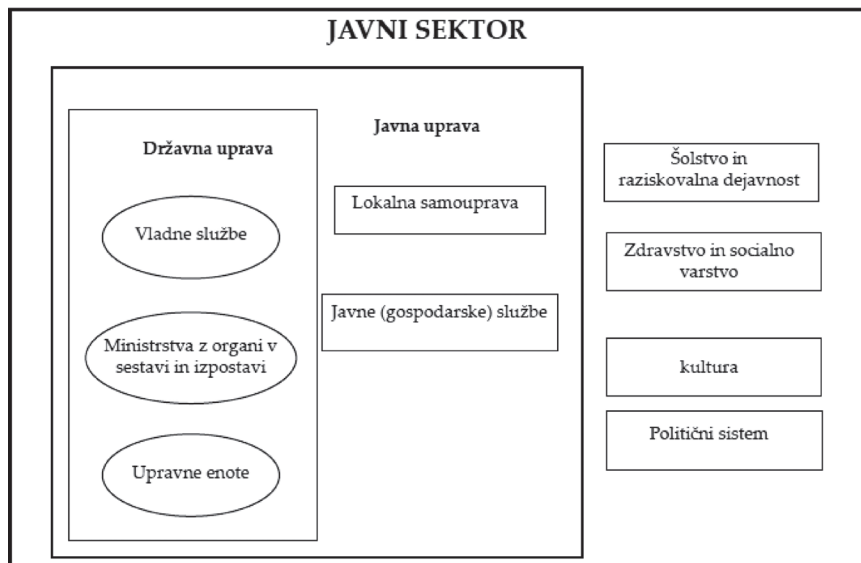
To so:

- državna uprava, ki je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi,
- lokalna samouprava, ki je način upravljanja o družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem,
- javne službe, to so tiste dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema, ki pa jih iz najrazličnejših razlogov ni mogoče ustrezno zagotoviti s sistemom tržne menjave,
- javni sektor, ki temelji na kriteriju lastništva države, zato sem sodi vse, kar je v državni lasti, ne glede na to, na katerem področju deluje (Šmidovnik 1985).

Shematično ta področja predstavita Pevcin in Aristovnik (2005) (glej sliko 2.2), javni sektor je tako širši od javne uprave, posebej pa je potrebno paziti, da se pod pojem javne uprave ne šteje le naloge in dejavnosti državne uprave, ki je le njen del, čeprav ima znotraj sistema javne uprave osrednjo soodločevalsko funkcijo.⁷

⁷ Državna uprava ima dve glavni funkciji:
– izvrševanje zakonov, državnega proračuna ter drugih političnih odločitev nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti;
– pripravo strokovnih podlag za politično odločanje nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti.

Slika 2.2: Javni sektor v Sloveniji



Vir: Pevcin in Aristovnik (2005).

Po Bučarju (1969) so organi, ki spadajo v javno upravo, naslednji:

- a) Organi, ki odločajo o družbenih zadevah – sem spadajo zlasti predstavniki organi, ki neposredno po pooblastilu družbene skupnosti odločajo o družbenih koristih. Vendar o družbenih koristih ne odločajo le predstavniki organi, saj ti svoja pooblastila za odločanje o družbenih koristih pogosto prenašajo na druge organe, ki so jih sami postavili, da v njihovem imenu in po pooblastilu odločajo o družbenih koristih. To so zlasti različni izvršilni organi, pa tudi organi, ki upravljajo javne zadeve na nekem ožjem področju dela. V to skupino spadajo še organi pravosodja, ki sicer delujejo samostojno v okviru pravnih norm, vendar po pooblastilu predstavniki organov odločajo o družbenih koristih. O družbenih koristih odločajo tudi posamezniki iz strokovno-tehnične uprave, ki so v posameznih predstavniki organih, zlasti pa v upravnih organizacijah pooblašteni, da izdajajo odločbe v upravnem postopku. Posamezni organi pa ne samo odločajo o družbenih koristih, ampak pogosto tudi sami neposredno opravljajo dejavnost, ki naj te družbene koristi tudi udejanji. Zlasti upravni in sodni organi opravljajo izvršilno dejavnost v večjem obsegu.

- b) Organizacije, ki opravljajo javno službo – organ, ki odloča o družbenih koristih, prepusti izvajanje svojih odločitev posebej ustanovljeni organizaciji, kadar taka odločitev sproži posebno, stalno strokovno dejavnost, pri kateri gre za neposredno delovanje na določenem strokovnem področju. Tudi te organizacije, ki izvajajo odločitve javnega organa, spadajo v sklop javne uprave, če jih javni organ ustanovi zato, da izvajajo njegove odločitve, če te odločitve morajo izvajati, in sicer tako in ob takih pogojih, kot jih je določil organ javne uprave.
- c) Strokovno-tehnična uprava daje organom odločanja potrebne informacije o dejanskem stanju, strokovne nasvete, potrebne za odločitev, in sporoča sprejete odločitve prizadetim. Odločitev, kakšen naj bo obseg strokovno-tehnične uprave, je stvar presoje tistih, ki odločajo o tem, kako bo ta dejavnost čim bolj smotrna in učinkovita. Stvar konkretne presoje je, ali si bo organ javne uprave tovrstno dejavnost organiziral sam ali pa se bo za to pogodbeno vezal na druge organizacije.

Čeprav je javna uprava skupek mnogih organizacij in organov ter je njihovo (so)delovanje tako intenzivno, da je včasih nemogoče natančno določiti, v katero kategorijo organ spada, se bomo v knjigi najintenzivneje posvetili državni upravi. Evropeizacija sicer vpliva na celoten javni sektor, vendar so aktivnosti na najvišjih ravneh javne uprave najbolj vidne in otipljive, predvsem pa imajo implikacijo za evropeizacijo celotnega javnega sektorja.

Poglavje 3

Vladovanje & menedžment

Kot nosilnima konceptoma knjige namenjamo vladovanju in menedžmentu, njuni definiciji ter njunemu odnosu obsežen temeljni del. Ob tem neobhodno naletimo na kar tri težave. Prvič, kako definirati menedžment⁸ (čemur se natančneje posvetimo v podpoglavju 3.2.1. *Administracija, menedžment ali uprava*), drugič, kako definirati in prevesti termin *governance* (vladovanje), ter tretjič, kar je morebiti tudi najzahtevnejša od vseh treh nalog, kako razmejiti oba koncepta v javni upravi.

Koncept menedžmenta v javni upravi je tesno povezan s konceptom novega javnega menedžmenta,⁹ čeprav ob natančnejšem pregledu lahko

⁸ Pri tem seveda mislimo na javni menedžment. Ker gre pri javnem menedžmentu za vpeljavo mehanizmov iz zasebnega sektorja, pogosto specifično ne ločujemo in ne poudarjamo "javnost" javnega sektorja.

⁹ Novi javni menedžment se je razvil v 70. letih prejšnjega stoletja, ko so konservativni ekonomisti menili, da sta vlada in njena uprava gospodarski problem, ki omejuje ekonomsko rast in svobodo. Z zmanjševanjem vloge uprave in vstopom nekaterih zasebnih podjetij v proces zagotavljanja javnih storitev naj bi tako dosegali učinkovitejše storitve, kot tudi ekonomsko rast. Na osnovi ekonomskih neoklasičnih pristopov se je leta 1980 sprožil val reform, ki so nove ekonomske teorije in spoznanja poskušale vnesti v delovanje javnih uprav (Hughes 2003). Rešitve za nastalo težavo so se obetale v obliki privatizacije nekaterih storitev oziroma v drugih oblikah razbremenjevanja državnega aparata, pa tudi v njegovem zmanjševanju. Kasneje sta se privatizaciji in korporativnemu menedžmentu pridružili še informatizacija in tehnizacija. Vsi ti dejavniki so imeli velik vpliv tudi na zasebni sektor, saj je kompleksnejše okolje