

- 1) Vladovanje (governance)
- 2) Institucije/institucionalizem
- 3) Tradicionalna javna uprava – novi javni management – nova javna služba

#### 1) VLADOVANJE

Vlada je institucija, vladovanje pa širši koncept, ki vključuje več akterjev in ni nujno zgolj v pristojnosti formalne vlade. Vladovanje vključuje tako procese kot institucije, formalne in neformalne, ki vodijo in regulirajo kolektivne aktivnosti neke skupine. Vlada je samo del tega, ima avtoritativno funkcijo in oblikuje formalna pravila in obveznosti. Vladovanje ni nujno povezano z vlado, lahko nastopa tudi v zasebnem sektorju (korporativno upravljanje). V vladovanju sodelujejo torej tudi zasebne družbe, združenja in nevladne organizacije, sicer pogosto v sodelovanju z vladnimi organi, lahko pa tudi brez oblastnih struktur (governance without government).

Vladovanje zajema 4 skupine sprememb, ki so institucionalna reforma, nova omrežja, nove javno-politične pobude ter novi odgovori na vprašanje koordinacije in odgovornosti. Institucionalna reforma se kaže v institucionalni razvejanosti in institucionalni obnovi, ki je posledica uvajanja novega javnega managementa, decentralizacije, privatizacije, oblikovanja novih agencij, novih proračunskih sistemov. Nova omrežja vsebujejo močnejše horizontalne povezave, zaradi večje institucionalne razvejanosti in močnejše prisotnosti zasebnega sektorja (obstajajo navzkrižne povezave). Nove javno-politične pobude se nanašajo na inovacije ter sposobnosti za reševanje javnih problemov, ki izhajajo iz večje tekmovalnosti za javne in zasebne vire. Iskanje novih mehanizmov nadzora in odgovornosti so potrebni, zaradi razpršitve akterjev in odločevalcev. Težje se razpozna kdo odloča. Vključevanje državljanov v proces odločanja.

Pojem vladovanje se razlikuje od pojma vlada, saj se nanaša na razmerje oz. odnose med civilno družbo in državo, med vladajočimi in vladanimi, med oblastniki in neoblastniki. Vlada se nanaša na vladne strukture in institucionalizirane procese, vladovanje pa je termin, ki zajema politične odnose med državo in različnimi deležniki. Vladovanje se nanaša na načine, kako različne vlade delujejo medsebojno, vplivajo druga na drugo, kako se sprejemajo odločitve in v kakšnih odnosih so z uporabniki oz. državljanji.

Vladovanje je v nasprotju z Webrovske birokratske organizacije, je omrežje različnih subjektov, javnih, zasebnih, prostovoljnih, ki so medsebojno povezani, tako da se lahko pogajajo in vključujejo v oblikovanje javnih politik in njihovo uresničevanje.

Vladovanje opisuje nastajajoče nove oblike kolektivnega odločanja, ki vodijo k razvoju različnih odnosov, ne samo med institucijami, pač pa tudi med državljanji in institucijami. Vladovanje je nasprotje tako trgu kot hierarhiji, ne naslanja se več na avtoriteto izvoljenih predstavnikov, niti na prenašanje odgovornosti na zasebni sektor, pač pa kolektivne vire in akterje določa in ureja preko odnosov s civilno družbo kot tudi z drugimi ravnmi oblasti.

Načela vladovanja so:

- participacija
- legitimnost
- usmerjenost k soglasju
- strateško upravljanje
- odzivnost
- uspešnost in učinkovitost
- odgovornost in preglednost
- enakost
- pravičnost in nepristranskost

Vladovanje razumemo lahko kot strukturo in proces (2 vidika).

Vladovanje kot struktura zajema 4 modele/načela:

- hierarhija
- trg
- omrežja
- skupnosti

Najbolj razširjeno pojmovanje vladovanja je kot omrežja različnih akterjev, organiziranih interesnih skupin – te lahko postanejo tako močne, da se uprejo državi.

Vladovanje kot skupnost izhaja iz homogenosti in skupnega interesa manjših skupnosti, te naj bi lažje reševale probleme. Vladovanje kod skupnost predpostavlja aktivnega državljana.

Vladovanje kot proces:

1. Vladovanje kot usmerjanje
  2. Vladovanje kot koordiniranje
- 
1. Vladovanje kot usmerjanje je še vedno prevladujoča koncepcija narave vladovanja. S tem konceptom priznamo oblasti ali vladi, da je še vedno zmožna dinamične vloge oz. usmerjanja.
  2. Vladovanje kot koordinacija pa pomeni, da država izgublja vlogo proizvajalke javnih storitev ter da postaja koordinatorica med subjekti, ki to počnejo. Pomembne so agencije, koncesionarji, javno-zasebna partnerstva.

Koncept vladovanja se je pojavil v 80. letih, tudi v okviru novega javnega managementa, v prvem valu reforme javne uprave, potem pa v drugem valu predvsem kot kritika novega javnega managementa zaradi fragmentacije in privatizacije služb. Oblikovanje javnih politik je domena vladovanja, implementacija javnih politik pa domena javnega managementa. Vladovanje se nanaša na vodenje, vlada se na nanaša na vodenje in implementacijo, javni management pa se nanaša le na implementacijo. Rezultat vodenja in implementacije pa nam da informacijo o kakovosti vladovanja.

## 2) **INSTITUCIJE/INSTITUCIONALIZEM**

V SSKJ je institucija opredeljena kot:

- javna, organizirana skupnost ljudi za opravljanje kake dejavnosti – to je ustanova
- z zakonom ali normami nastale ustaljene oblike odnosov med ljudmi

V teoriji pa je institucija opredeljena kot formalna in neformalna omejitve, ki oblikuje odnose med ljudmi oz. ustaljena oblika odnosov med ljudmi. Institucije so torej od človeka oblikovane omejitve, ki strukturirajo odnose med ljudmi, so pravila igre\* v družbi i formalno jih\* imenujemo omejitve, ki smo jih ljudje zgradili za oblikovanje medsebojnih interakcij/odnosov.

Institucije sestavljajo:

- formalna pravila (ustava, zakoni)
- neformalne omejitve (norme obnašanja, navade, običaji, etična pravila)
- način in učinkovitost njihovega uveljavljanja

Institucije lahko ustvarimo (formalne omejitve) ali pa se preprosto razvijejo v času (neformalne omejitve). Institucije določajo in omejujejo nabor posameznikovih možnosti in zagotavljajo vsakodnevnemu življenju strukturo. Formalne in neformalne omejitve opredeljujejo sestavo spodbud v družbi in se posebej v gospodarstvu (prepoved opravljanja dejavnosti). Institucije lahko ponazorimo s pravili v tekmovalnih športih, kjer obstajajo formalna in neformalna pravila oz. pravila obnašanja (niso zapisana). Formalna in

neformalna pravila obstajajo samo, če je zagotovljeno spoštovanje teh pravil. Institucije predstavljajo pravila igre, organizacije pa so igralci.

Pojem institucije se uporablja v sociologiji (družbene norme), pravu, ekonomiji, teoriji države. Pojem izvira iz latinske besede *institutio* (ustanova) ali *institutiones* – ime za knjige privatnega prava rimskih pravnikov. V sociologiji in politologiji se institucije opredeljujejo kot relativno trajni in s formalnimi pravili regulirani, omejeni odnosi med ljudmi, ki se vzpostavljajo zaradi izvrševanja neke dejavnosti, usmerjene k dosegu nekega cilja. Pojem institucija je sredstvo za doseg cilja. Institucije regulirajo interese oz. v interesih je izvor institucij. Politični sistem/država je splet institucij.

Politične institucije (polity) so organizacijski okvir v okviru katerega se odvijajo politični procesi (politics), rešujejo določene vsebine in problemi politike (policy), v njihovem okviru pa delujejo tudi politični akterji.

Politične institucije so tesno povezane z ustavo, s katero so opredeljene njihove pristojnosti. Značilnost politične družbe je, da se politični odnosi institucionalizirajo, tj. dobivanje čvrste organizacijske in ustavno-pravne oblike.

Najpomembnejše politične institucije so:

- država
- parlament
- pravosodje
- vlada
- uprava
- politične stranke
- volitve

Glavna avtorja za razumevanje političnih institucij sta March in Olsen.

Štiri oblike novega institucionalizma:

- institucionalizem racionalne izbire
- zgodovinski
- sociološki (normativni)
- diskurzivni – sloni na komunikaciji, razpravi

### 3) **TRADICIONALNA JAVNA UPRAVA – NOVI JAVNI MANAGEMENT – NOVA JAVNA SLUŽBA**

**V tradicionalni model javne** uprave spadajo poleg Webra tudi Fayol, Woodrow, Willson.

Značilnosti modela so:

1. Formalna kontrola političnega vodstva
2. Hierarhični model birokracije
3. Stalni, nevtralni in anonimni javni uslužbenci – motivirani so le z javnim interesom, sami ne prispevajo k politiki, pač pa opravljajo samo zadeve s strani politikov

Webrov model naj bi (po mnenju Webra) dosegel najvišjo stopnjo učinkovitosti, natančnosti, stabilnosti, zanesljivosti.

Značilnosti Webrovega modela:

- podvrženost avtoriteti
- hierarhična organiziranost funkcij
- jasno opredeljene pristojnosti
- svobodni pogodbeni odnosi
- zagotovljena stalna plača
- karierno napredovanje in poklic

- podvrženost strogi disciplini in nadzoru

Problemi tradicionalnega modela javne uprave so:

- model politične kontrole je nezadosten in nelogičen
- enostransko razmišljanje
- teorija birokracije ni več tehnično učinkovita, ne ustreza več stvarnosti liberalne demokracije, jemlje svobodo in je neučinkovita (v primerjavi s trgov)

**Novi javni management** je najprej kritika klasične birokracije:

1. Prevelika usmerjenost k pravilom in premalo k rezultatom
2. Prevelika centraliziranost in togost
3. Prevelika hierarhična organiziranost
4. Pomanjkanje modernih sredstev za oceno in upravljanje stroškov
5. Nesposobnost motivacije zaposlenih
6. Nefleksibilen sistem javnih uslužbencev
7. Pomanjkanje koherentnosti javnih politik
8. Neučinkovita razdelitev virov
9. Razdrobitev in nenadzorovano samousmerjanje upravnih enot in birokratov

Novi javni management je teoretično ponudil nova načela izvajanja javne in državne uprave, prevzetih zlasti iz zasebnega sektorja in s poudarkom na usmerjenosti k uporabnosti in učinkovitosti, z uporabo managerskih metod dela tržnih mehanizmov.

Z novim javnim managementom so povezani cilji reform javnega sektorja:

- usmeritev na profesionalni management
- uvedba standardov in merjenje uspešnosti
- izhodna kontrola
- decentralizacija
- konkurenca
- poslovne metode dela
- ekonomična poraba virov

Novi javni management lahko definiramo na podlagi treh elementov:

1. Gre za Neotaylorizem z vpeljevanjem neracionalnih metod dela v javni sektor
2. Prenos poslovno usmerjenih podjetniških praks in tehnik iz privatnega v javni sektor
3. Novi javni management kot sredstvo za preobrazbo birokratske, pasivne oblasti v učinkovito, odvisno in uporabniško

Načela novega javnega managementa sta najprej opredelila Osbourne in Gebler v knjigi z naslovom *Obnovljena vlada* (1992). Načel je 10:

1. Usmerjanje
2. Usmerjenost k uporabnikom
3. Poslanstvo in strateški management
4. Učinkovitost in uspešnost dela z naravnostjo k rezultatom
5. Ekonomičnost
6. Avtonomnost in delegiranje
7. Decentralizacija
8. Konkurenčnost
9. Preventivno in proaktivno delovanje
10. Tržni mehanizmi

Načela so v medsebojni povezavi, sprememba enega vodi k spremembi sistema kot celote.

Kritika novega javnega managementa:

- prevelika obsedenost s konceptnimi vizijami
- naivna reformistična vizija, celo evforija
- nagnjenost k trgovskim svetovalcem in privatnemu sektorju
- zapostavljanje in spregledovanje kulturnih predpostavk
- možnost oslabitve standardov politične odgovornosti in nadzora
- porast korupcije
- povečanje notranjih protislovij
- poudarjanje partikularnih interesov

Novi javni management ustreza predvsem tradiciji anglosaške državne uprave, ne pa klasičnim kontinentalnim sistemom. Razlika med tema dvema modeloma je predvsem v tem, da anglosaški temelji na javnem interesu, evropsko kontinentalni pa na sistemu pravne države. V kontinentalni Evropi se je zato razvil drugačen koncept, ki se imenuje koncept novoweberjanske države.

Koncept novoweberjanske države vsebuje klasična Webrova načela:

1. Osrednja vloga države
2. Predstavniška demokracija
3. Uveljavljanje upravnega prava in ohranjanje javne službe

Novi vidiki, ki presegajo Webra, pa tudi načela novega javnega managementa:

1. Usmerjenost k državljanom
2. Javno posvetovanje in neposredna udeležba državljanov
3. Usmerjenost k rezultatom
4. Profesionalizacija javne službe

Javni uslužbenec sodeluje ne samo pri izvrševanju, ampak tudi pri oblikovanju politik. Novoweberjanska država je pravzaprav zelo podobna evropskemu modelu dobrega upravljanja, ki poudarja načela odprtosti, koherentnosti, transparentnosti, smotrnosti, odgovornosti ter participativnost državljanov v procesu sprejemanja in izvrševanja politik.

**NUJS** (Novo upravljanje javnega sektorja) izhaja iz funkcionalistične paradigme, ločenosti politike in uprave. Gre za neoliberalni model minimalne države, ki zahteva hitro in korenito zmanjšanje sredstev za delovanje javne uprave ne glede na nezaželene posledice, ki jih lahko povzroči. NUJS poudarja bolj podjetniški duh in učinkovitost, zelo malo demokracijo in enakost – od tod koncept nove javne službe, kjer je ključni element kakovost te službe za državljanje. Ta nova javna služba temeljni na kritični teoriji in na diskurzivni demokraciji. To je več kot participativna demokracija.

Glavni elementi NUJS-a so:

- služenje državljanom, ne potrošnikom
- iskanje javnega interesa
- vrednotenje državljanstva nad podjetništvom
- strateško razmišljanje in demokratično delovanje
- spoznanje da odgovornost ni enostavna
- služenje in neoblastno delovanje
- vrednotenje ljudi, ne samo produktivnosti