

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**ANALIZA KORPORATIVNEGA UPRAVLJANJA JAVNEGA
SEKTORJA V SLOVENIJI**

Ljubljana, maj 2015

MARJAN

GAZVODA

IZJAVA O AVTORSTVU

Spodaj podpisani Marjan Gazvoda, študent Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, izjavljam, da sem avtor magistrskega dela z naslovom Analiza uspešnosti korporativnega upravljanja javnega sektorja v Sloveniji, pripravljenega v sodelovanju s svetovalko red. prof. dr. Nevenko Hrovatin.

Izrecno izjavljam, da v skladu z določili Zakona o avtorski in sorodnih pravicah (Ur.l. RS, št. 21/1995 s spremembami) dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

S svojim podpisom zagotavljam, da

- je predloženo besedilo rezultat izključno mojega lastnega raziskovalnega dela;
- je predloženo besedilo jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem:
 - poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam v magistrskem delu, citirana oziroma navedena v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, in
 - pridobil vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti (v pisni ali grafični obliki) uporabljena v tekstu, in sem to v besedilu tudi jasno zapisal;
- se zavedam, da je plagiatstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku (Ur.l. RS, št. 55/2008 s spremembami);
- se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega magistrskega dela dokazano plagiatstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom.

Ljubljana, dne 21. maj 2015

Podpis avtorja: _____

KAZALO

UVOD	1
1 JAVNI SEKTOR	3
1.1 Opredelitev javnega sektorja v teoriji	3
1.2 Pomen in obseg javnega sektorja	4
2 RAZVOJ UPRAVLJANJA JAVNEGA SEKTORJA	7
2.1 Model birokratske organizacije	8
2.2 Novi javni menedžment	8
2.2.1 Razlike med novo in staro paradigmo	10
2.2.2 Modeli novega javnega menedžmenta	12
2.2.3 Novi javni menedžment v praksi drugih držav	13
2.2.4 Kritika novega javnega menedžmenta	14
2.2.5 Novi javni menedžment v Sloveniji	16
3 KORPORATIVNO UPRAVLJANJE	17
3.1 Dimenzije korporativnega upravljanja in ločitev funkcije upravljanja od funkcije menedžmenta	18
3.2 Korporativno upravljanje gospodarskih družb	20
3.2.1 Korporativno upravljanje gospodarskih družb v ožjem pomenu	20
3.2.2 Korporativno upravljanje gospodarskih družb v širšem pomenu	20
3.3 Korporativno upravljanje javnega sektorja	22
3.3.1 Zakaj korporativno upravljanje javnega sektorja	22
3.3.2 Definicija korporativnega upravljanja javnega sektorja	22
3.3.3 Načela korporativnega upravljanja javnega sektorja	25
3.3.3.1 Načela korporativnega upravljanj po opredelitvi Evropske komisije	25
3.3.3.2 Opredelitev načel korporativnega upravljanja s strani drugih avtorjev in institucij	26
3.4 Primerjava javnega in zasebnega sektorja z vidika korporativnega upravljanja	27
3.5 Možnosti uporabe istega modela korporativnega upravljanja tako v javnem kot zasebnem sektorju	29
4 JAVNI SEKTOR V SLOVENIJI	32
4.1 Opredelitev javnega sektorja in javna služba	33
4.2 Razvoj slovenskega javnega sektorja	35
5 ANALIZA KORPORATIVNEGA UPRAVLJANJA JAVNEGA SEKTORJA V SLOVENIJI	38
5.1 Pristojnost upravljanja javnega sektorja v Sloveniji	38
5.2 Struktura organov upravljanja in vodenja, premoženje in financiranje	39
5.2.1 Državna uprava	39
5.2.2 Javna agencija	40
5.2.3 Javni sklad	43
5.2.4 Javni zavod	45
5.2.4.1 Ustanovitev in dejavnost javnega zavoda	46
5.2.4.2 Organi javnega zavoda	47
5.2.4.3 Splošni akti javnega zavoda, sredstva za delo in odgovornost za obveznosti zavoda ter premoženje javnega zavoda	49
5.2.4.4 Premoženje javnega zavoda	51
5.2.4.5 Stališča drugih avtorjev	52
5.3 Politika zaposlovanja	54
5.3.1 Napredovanje javnih uslužbencev	55
5.4 Sistem plač v javnem sektorju	59

5.5 Etika javnih uslužbencev	59
5.6 Nadzor javnega sektorja	62
5.7 Priporočila za ukrepe in zakonodajne spremembe	63
SKLEP	67
LITERATURA IN VIRI.....	70

KAZALO TABEL

Tabela 1: Primerjava klasičnega modela in novega modela upravljanja javnega sektorja po Nascholdu	10
Tabela 2: Primerjava klasičnega modela in novega modela upravljanja javnega sektorja po Laneu	11
Tabela 3: Razlike med javnim in zasebnim sektorjem.....	27
Tabela 4: Elementi, ki jih je možno vključiti v modele korporativnega upravljanja	31

UVOD

Javni sektor se je v preteklosti razvijal z različno dinamiko. Glavna značilnost razvoja so bile ciklične spremembe, ki pa niso bile stalne in pogoste. Kot ugotavljata Pal & Ireland (v Shaahjahan & Francis, 2011, str. 227), je razvoj javnega sektorja v današnjem času tako v razvitih kot razvijajočih se državah postal stalni proces, ki se v bistvu nikoli ne konča, saj so posodobitve in reforme javnega sektorja neprekinjen proces, ki pa ni vselej uspešen. Liou (v Shaahjahan & Francis, 2011, str. 227-228) navaja, da je cilj iniciativ za razvoj javnega sektorja ustvariti in vzdrževati učinkovito strukturo javnega sektorja vključno s procesi za definiranje potrebnih razvojnih sprememb javnega sektorja in njihovo implementacijo, ki mora biti v korist vseh državljanov.

Korporativno upravljanje torej že dolgo ni zgolj domena upravljanja gospodarskih družb, pač pa se vse bolj uveljavlja tudi na področju javnega sektorja. Potreba po dobri sistemski ureditvi korporativnega upravljanja javnega sektorja se je še okrepila v času krize, ko so se sredstva za poslovanje javnega sektorja močno zmanjšala in so po drugi strani davkoplačevalci postali bolj pozorni in občutljivi na racionalno poslovanje proračunskih uporabnikov ter obenem na kakovost storitev javnega sektorja. Bohinc (2005, str. 56) je mnenja, da se v javnem sektorju dandanes povsod po svetu in v Sloveniji kažeta dve zahtevi – na eni strani smotrnejša uporaba danih finančnih virov oziroma celo zmanjševanje javnih izdatkov s privatizacijo, racionalizacijo, krčenjem števila zaposlenih, in na drugi strani zahteva po bolj demokratičnem, odprtem, učinkovitejšem, hitrejšem in uporabniku bližjem opravljanju vseh javnih storitev, zato mora biti razvoj javnega sektorja usmerjen v učinkovitost, uspešnost in pravičnost.

V zvezi z upravljanjem javnega sektorja obstajajo različna mnenja glede načina korporativnega upravljanja javnega sektorja. Nekateri bi prenesli v javni sektor modele upravljanja iz gospodarstva, spet drugi poudarjajo, da v javnem sektorju uporaba modelov korporativnega upravljanja gospodarskih družb absolutno ni mogoča. Resnica je verjetno nekje vmes. Seveda se vsi strinjamo z dejstvom, da cilji javnega sektorja niso enaki ciljem gospodarskih družb, vendar je po drugi strani dejstvo tudi, da so sredstva, namenjena javnemu sektorju, omejena, zato se vse bolj izkazuje potreba po gospodarnem poslovanju javnega sektorja ob zahtevi uporabnikov po vse višji kakovosti storitev. Postavlja se torej utemeljeno vprašanje, zakaj ne uporabiti znanja in izkušenj s področja korporativnega upravljanja gospodarskih družb. Spoznanja na področju korporativnega upravljanja gospodarskih družb so po našem mnenju lahko temelj za vzpostavitev sodobnih metod upravljanja javnega sektorja. Seveda je potrebno pri vzpostavljanju sistema upravljanja upoštevati posebnosti javnega sektorja, zlasti pa morajo biti jasni cilji poslovanja javnega sektorja in korporativno upravljanje prilagojeno za doseganje ciljev. Menimo namreč, da je korporativno upravljanje javnega sektorja še bolj kompleksno, saj je javni sektor kot sistem že sam po sebi zelo kompleksen in vključuje od državnega aparata do storitvenih dejavnosti javnega sektorja, kar posledično pomeni tudi drugačna pričakovanja deležnikov, zlasti uporabnikov storitev. Korporativno upravljanje javnega sektorja bolj poudarja mehke komponente: organizacijsko kulturo in obnašanje zaposlenih, kar je razumljivo, saj namen obstoja javnega sektorja ni, tako

kot pri družbah, ustvarjanje vrednosti za lastnike in deležnike, pač pa predvsem kakovostno izvajanje javnih storitev ob razpoložljivih virih.

Prakse korporativnega upravljanja javnega sektorja v razvitih državah so zelo različne, saj so nekatere države, kot na primer Avstralija in Nova Zelandija, v Evropi pa Velika Britanija, modele upravljanja javnega sektorja močno približale modelom upravljanja gospodarskih družb. Na drugi strani pa Nemčija in še zlasti skandinavske države izpostavljajo pomen močne državne regulacije javnega sektorja in s tem odklik od uveljavljanja zakonitosti trga v javnem sektorju, privatizacijo in deregulacijo.

Javni sektor v Sloveniji je lastninsko, strukturno in upravljavsko tak, kot je bil leta 1991 ob osamosvojitvi Slovenije in ko je bil sprejet do danes skorajda nespremenjeni in še vedno veljavni Zakon o zavodih, po katerem se je premoženje tedanjih samoupravnih organizacij družbenih dejavnosti »začasno« pretvorilo v lastnino ustanovitelja, torej v lastnino države ali občine. Ta začasnost traja vse do danes, tako da javni sektor v Sloveniji ostaja nekakšen torzo tranzicije. Univerzalna uporaba organiziranosti organizacij javnega sektorja v obliki javnega zavoda je povzročila, da se namesto povečanja avtonomije, strokovne odgovornosti in ustvarjalnosti izvajalcev pri upravljanju krepi vpliv politike ter pristojnosti in število uradnikov v organih javnih zavodov, kar povečuje etatizacijo na račun avtonomije javnih zavodov (Bohinc, 2013, str. 283).

Namen magistrskega dela je analizirati sistemske elemente korporativnega upravljanja v slovenskem javnem sektorju in se do njih opredeliti z vidika primernosti oziroma ustreznosti. Za analizo slovenskega javnega sektorja bodo podlage ugotovitve o primernosti modelov upravljanja, ki temeljijo na paradigmi novega javnega menedžmenta in njeni evlucijski nadgradnji v sistem korporativnega upravljanja javnega sektorja.

Cilj magistrskega dela je podati mnenje o obstoječem sistemu korporativnega upravljanja javnega sektorja in priporočila za njegovo nadgradnjo oziroma izboljšanje. Ne dvomimo namreč, da se da delovanje vsakega sistema nadgraditi, še zlasti to velja za javni sektor, ki je izrazito kompleksen sistem povezan z izvajanjem temeljnega poslanstva države ter pravic in obveznosti njenih državljanov. Samo analizo bomo razdelili na več delov, saj je javni sektor kompleksen tako po strukturi oseb javnega prava kot po področjih, ki jih je potrebno aktivno upravljati. Podlaga za presojo sistemske primernosti in postopkov upravljanja bodo zakonski in podzakonski akti, ki urejajo sistem upravljanja oseb javnega prava na posameznih področjih..

Magistrsko delo bo v prvem delu vsebovalo poglobljen pregled strokovne literature, znanstvenih razprav in raziskav ter člankov strokovnjakov s področja upravljanja javnega sektorja. Ta del magistrskega dela bo analiziran s pomočjo opisne metode in metode kompilacije, s katero bomo združili spoznanja več avtorjev s področja korporativnega upravljanja javnega sektorja. Drugi, empirični del magistrskega dela bo temeljil na aplikativni metodi, saj bomo analizirali, ali je upravljanje javnega sektorja v Sloveniji na sistemski ravni primerljivo s sodobnimi metodami in modeli korporativnega upravljanja javnega sektorja. V

analizo bom vključil tudi izkušnje, ki sem jih pridobil pri notranjem revidiranju javnega sektorja v dosedanji poklicni karieri.

1 JAVNI SEKTOR

Javni sektor je eden izmed družbenih podsistemov, ki ga povezujemo z zagotavljanjem javnih dobrin za vse državljane in obsega delovanje organizacij tako na nacionalni kot lokalni ravni.

Kavčič & Smodej (2003, str. 5) ugotavljata, da je sodobni družbeni sistem, katerega temelj je kapitalistični način gospodarjenja, glede načina delovanja, doseganja ciljev in učinkov sestavljen iz 3 sektorjev:

- **Zasebni ali tržni sektor** (angl. *private sector*) obsega dejavnosti, ki se odvijajo na trgu, kjer se odvijata nakup in prodaja. V tem sektorju sodelujejo podjetja oziroma gospodarske družbe. Glavni cilj tega sektorja je ustvarjanje dobička za lastnike kapitala s prodajo proizvodov in storitev na trgu, od koder tudi ime profitni sektor. Seveda so prisotni tudi drugi cilji, saj naj bi podjetje stremelo k izpolnjevanju ciljev oziroma potreb vseh deležnikov v posameznem podjetju.
- **Javni sektor** (angl. *public sector*) so vse ustanove, ki jih organizira, usmerja, vodi in delno ali v celoti financira država. V ta sektor spadajo državna uprava, javne gospodarske (javna podjetja na področju energetike, prometa, komunalnih dejavnosti,...) in negospodarske službe (šolstvo, zdravstvo, znanost, socialno varstvo, kultura,...) ter lokalna samouprava. Zato tudi drugo ime za javni sektor, in sicer državni ali vladni sektor oziroma neprofitni sektor, saj ne stremi k ustvarjanju dobička za lastnike kapitala. Skupna lastnost javnega in tretjega sektorja je neprofitnost.
- **Tretji sektor** (angl. *third sector*) so ustanove, ki so namenjene za pomoč drugim ljudem, kjer tisti, ki pomagajo, nimajo osebne materialne koristi. Ta sektor je še zelo mlad, zato ga poznavalci ne omenjajo kot poseben sektor, ampak ga uvrščajo v javni sektor. Z javnim sektorjem povezuje tretji sektor neprofitna dejavnost in do neke mere tudi opravljanje podobne si dejavnosti. Razlika med njima je v financiranju. Tretjega sektorja ne financira vlada, če pa že, je to zanemarljivo in posredno (prek razpisov, programov spodbud, ...).

Delovanje organizacij v vseh treh sektorjih se medsebojno prepleta in dopolnjuje, tako da bi težko obstajal en sektor popolnoma neodvisno in samostojno. Tako zasebni sektor, katerega glavni namen je opravljanje pridobitne dejavnosti, predstavlja vir financiranja dejavnosti javnega in tretjega sektorja, pri čemer se javni sektor financira pretežno iz davkov in prispevkov, viri financiranja tretjega sektorja pa so predvsem nejavni. Namen in temeljni cilj javnega sektorja je zlasti zagotavljanje podpornih storitev in okolja za razvoj zasebnega sektorja, torej storitev, ki jih lahko opredelimo kot javno koristne. Cilj tretjega sektorja pa je povezovanje civilne družbe, ki s svojimi aktivnostmi dopolnjuje delovanje javnega sektorja, v manjši meri pa tudi zasebnega sektorja.

1.1 Opredelitev javnega sektorja v teoriji

Enotna in jasna opredelitev javnega sektorja, posebej v smislu ločitve od zasebnega, ni povsem jasna in se z njo ukvarjajo različni avtorji že od rimskih časov dalje. Obstaja več kriterijev definicij, na primer vir financiranja, subjekti, status, zaposleni,... Javni sektor je zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti po netržnih načelih, kar se v prvi vrsti kaže s proračunskim financiranjem (Setnikar-Cankar, 1997, str.73).

Trpin (1993, str. 15), meni, da v javni sektor spada vse tisto, kar je v lasti države ne glede na to, na katerem področju se nahaja.

Mansour (2008, str. 68) ugotavlja, da je javni sektor entiteta, ki ji je zaupana dobava blaga in storitev za potrebe funkcioniranja države na vseh ravneh, tako nacionalni kot regionalni in lokalni. Dejavnosti javnega sektorja so zelo diverzificirane, od zagotavljanja socialne varnosti, upravljanja javnih služb in zagotavljanje zdravstvenih storitev. Peters (v Shaahjahan & Francis, 2011, str. 227) navaja, da je javni sektor mogoče opisati v smislu različnih vrst javnih politik, ki jih organizacije javnega sektorja zagotavljajo državljanom (na primer socialna država), s stopnjo demokratičnega nadzora v povezavi z izvajanjem teh politik ali političnimi in drugimi spremenljivkami, povezanimi s funkcioniranjem države.

Farnham & Horton (v Kovač, 2007, str. 96) navajata, da javni sektor sestavljajo različne organizacije, za katere so značilni pojavi javne odgovornosti, velikosti in kompleksnosti upravnega aparata, delovna intenzivnost upravne panoge, velika pripadnost zaposlenih in etika javnega dela s politično nevtralnostjo, lojalnostjo, nepristranskostjo in nepodkupljivostjo.

Ferfila (1994, str. 8) razloge obstoja javnega sektorja še natančneje opredeli, saj pravi, da so glavni razlogi obstoja javnega sektorja v potrebi po dostopu do javnih dobrin po načelu državljanske pripadnosti in ne ekonomske moči ter v pokrivanju zunanjih učinkov javnih dobrin do korektiva nedelujočih tržanih mehanizmov z državno intervencijo in regulacijo. Vlada oblikuje javne ekonomske politike zaradi relativne redkosti dobrin in storitev s ciljem usmerjanja alokacije resursov, povečanja stabilnosti v alokativnem in distribucijskem procesu ter s splošnim namenom boljšega zadovoljevanja človekovih potreb.

Avtorji si glede opredelitve javnega sektorja niso enotni. Dejstvo je, da enotna opredelitev verjetno tudi ni možna, saj gre za izredno kompleksen in neprestano spreminjajoč se sistem, tako da je bolj smiselno izbrati opredelitev javnega sektorja glede na kontekst razprave ali raziskovanja. Ugotovimo pa lahko, da vsi avtorji navajajo določene skupne lastnosti oziroma značilnosti javnega sektorja, kot so javni interes, javne storitve, državno oziroma javno financiranje, nedelujoči tržni mehanizmi. Glavne razlike med definicijami je mogoče zaslediti v širini opredelitve pojma javni sektor. Tako nekateri avtorji javni sektor obravnavajo kot ožji državni aparat z lokalno samoupravo ali brez nje, medtem ko drugi v javni sektor vključujejo tudi tako imenovani storitveni del, ki obsega javno šolstvo, zdravstvo in socialo. Za potrebe opredelitve javnega sektorja v tem magistrskem delu je po našem mnenju še najprimerneje

uporabiti zakonske opredelitve javnega sektorja v Sloveniji, kar bomo podrobno predstavili v drugem delu tega magistrskega dela, ki se bo nanašal na analizo slovenskega javnega sektorja.

1.2 Pomen in obseg javnega sektorja

Zapisali smo že, da je javni sektor pomemben element družbenega sistema vsake države, saj zagotavlja izvajanje temeljnih nalog, ki so v javnem interesu. Neizvajanje teh nalog ali nekakovostno izvajanje nalog v obliki javne službe se relativno hitro odrazi tudi na funkcioniranju gospodarstva ter civilne družbe, saj je javni sektor temeljna podstat za delovanje ostalih sistemov v državi.

Države različno urejajo izvajanje javnih nalog, saj je njihovo izvajanje mogoče zagotavljati prek javnih institucij ali v različnih oblikah javno-zasebnega partnerstva, kar je tudi razlog, da je velikost javnega sektorja v različnih državah različna. Naloge, ki so v javnem interesu in se izvajajo v obliki negospodarskih javnih služb, se financirajo večinoma iz proračuna ali sredstev obveznih prispevkov, medtem ko je za gospodarske javne službe značilno, da se financirajo s strani uporabnikov storitev, lahko pa tudi iz proračuna. Temeljni cilj oziroma namen organizacij javnega sektorja, tako v storitvenem kot upravnem delu, ni ustvarjanje dobička, kar navaja tudi Rogers (1995, str. 1), ki pravi, da javni sektor vključuje organizacije, ki jih v nasprotju z zasebnim sektorjem nadzira javnost in katerih dejavnost je zagotavljanje storitev, kjer dobiček ni primarni cilj delovanja.

Javna služba je opredeljena kot skupek dejavnosti, ki so nujno potrebne za nemoteno delovanje in razvoj družbe, organizirajo ali izvajajo jih organi in organizacije, ki so sestavni del državnega aparata ali vsaj deloma spadajo vanj (Stefan, 2000, str. 6). Medtem Lane (2000, str. 3, 8) navaja, da v javnem sektorju prevladuje javni interes, ki postavlja nekakšne meje pri vplivu zasebnih interesov, politike in uprave. Pri javnem interesu gre predvsem za to, kaj velika večina družbe potrebuje.

Kavčič (2005, str. 20) navaja, da so glavne značilnosti javnega sektorja naslednje:

- pojav javne odgovornosti,
- velikost in kompleksnost javnega aparata,
- delovna intenzivnost upravne panoge,
- velika pripadnost zaposlenih in
- etika javnega dela s politično nevtralnostjo, lojalnostjo, nepristranskostjo in nepodkupljivostjo.

Moore & Mechling (v Luke, Kearins & Verreyne, 2011, str. 326) ugotavljata, da je glavni produkt javnega sektorja izboljšana družbena blaginja, ki se na individualni ravni odraža kot skupek blaginje posameznika, izboljšana kakovost storitev in večje zadovoljstvo uporabnika ter enakopraven dostop do javnih storitev.

Javni sektor v večini članic Evropske unije je relativno velik, kar je posledica tako imenovanega evropskega socialnega modela, ki poudarja javno zagotavljanje in financiranje

javnih storitev ter prerazdelitev dohodkov k manj privilegiranim družbenim skupinam prek socialnih transferjev (Schubert & Martens, 2005, str.10-15). Po podatkih Eurostata so izdatki javnega sektorja, merjeni po metodi deleža izdatkov institucionalnega sektorja država v bruto domačem proizvodu², v letu 2013 v povprečju predstavljali od 43 do 59 odstotkov bruto domačega proizvoda³, kar pomeni, da ima sorazmerna velikost javnega sektorja tudi pomemben vpliv na konkurenčnost gospodarstev držav članic Evropske unije. S 34 odstotki v deležu bruto domačega proizvoda je bil v letu 2013 javni sektor najmanjši v Litvi in največji z 59 odstotki na Finskem, v Grčiji in Sloveniji. Delež izdatkov javnega sektorja v Sloveniji se je v obdobju krize, med leti 2009 in 2012, približal 50 odstotkom bruto domačega proizvoda, medtem ko je visoko povečanje v letu 2013 posledica finančnih izdatkov sanacije bančnega sistema, ki je enkratni dogodek, zato je utemeljeno pričakovati, da se bodo v letu 2014 izdatki javnega sektorja znižali na vrednost, ki bo enaka vrednosti v letu 2012. Za primerjavo naj navedemo, da je delež javnega sektorja v bruto domačem proizvodu v letu 2008 znašal 44 odstotkov, kar pomeni, da se je z začetkom krize delež javnega sektorja v bruto domačem proizvodu občutno povečal. Po podatkih Eurostata in Urada za makroekonomske analize in razvoj so se izdatki javnega sektorja v letih 2009 in 2010 predvsem zaradi povečanja socialnih transferjev povečali tudi v ostalih državah Evropske Unije, vendar so se že v letu 2011 začeli zmanjševati, trend se je nadaljeval tudi v letih 2012 in 2013. Navedeno kaže na rahlo gospodarsko okrevanje večine držav Evropske unije, medtem ko so v nekaterih državah, med katere sodi tudi Slovenija, izdatki za financiranje javnega sektorja, še vedno ostali na ravni iz let v začetku krize, kar je posledica neustreznega odziva na krizo oziroma njeno podaljšanje.

Strinjamo se, da je država tista, ki mora zagotavljati minimalno socialno varnost ter (brezplačne) javne storitve za uporabnike, vendar je prav finančna in gospodarska kriza v letu 2008 pokazala na pasti, ki jih prinaša relativno velik javni sektor, saj države večinoma niso imele vzpostavljenih avtomatskih mehanizmov za prilagajanje izdatkov nižjim proračunskim prilivom. Nasprotno se je delež socialnih transferjev še povečal na račun drugih proračunskih

² Po razlagi Urada za makroekonomske analize in razvoj je delež izdatkov institucionalnega sektorja država v bruto domačem proizvodu indikator, ki primerja izdatke sektorja država z bruto domačim proizvodom in se uporablja v mednarodnih primerjavah. Izdatke sektorja država ugotavlja Statistični urad Republike Slovenije na podlagi Eurostatove metodologije Evropskih sistemov računov iz leta 1995 (ESA-95), ki je zaradi potrebe po mednarodni primerljivosti podatkov enotna za vse države članice EU. Po predpisani metodologiji so v sektor država razvrščene vse institucionalne enote, ki so netržni proizvajalci, katerih proizvodi so namenjeni individualni ali kolektivni potrošnji, ki se financirajo iz obveznih dajatev, in vse institucionalne enote, ki se primarno ukvarjajo s prerazdeljevanjem narodnega dohodka in bogastva. Sektor država v Sloveniji institucionalno zajema poleg štirih javnofinančnih blagajn (državni in občinski proračuni, obvezno zdravstveno ter pokojninsko in invalidsko zavarovanje) še javne sklade, med njimi tudi Kapitalsko družbo in Slovensko odškodninsko družbo ter javne agencije. Metodologija ESA-95 temelji na obračunskem principu, kar pomeni, da vse izdatke zajame v trenutku nastale terjatve in obveznosti, ne glede na to, kdaj so plačani.

³ Velikost javnega sektorja merimo z različnimi indikatorji. Nekatere od teh indikatorjev navaja Organizacija za gospodarski razvoj in sodelovanje v svoji publikaciji Javni sektor v letu 2013 (angl. *Government at a Glance 2013*): delež javnofinančnih izdatkov v bruto domačem proizvodu, delež zaposlenih v javnem sektorju v vseh zaposlenih (v odstotkih), število zaposlenih v javnem sektorju na 100.000 prebivalcev.

izdatkov ob hkratnem povečanju obresti iz naslova javnega dolga, ki se je dodatno povečal, saj so države povečane izdatke financirale z zadolževanjem. Sama velikost javnega sektorja v primeru, da globalno konkurenčno gospodarstvo posamezne države zmore financirati njegove dejavnosti v normalnih razmerah, torej ni problematično, za čase šokov in kriz pa bi države morale razviti mehanizme za hitre in učinkovite prilagoditve javnega sektorja, ali v času prosperitete zagotoviti zadostne vire za financiranje javnega sektorja v kriznih obdobjih.

2 RAZVOJ UPRAVLJANJA JAVNEGA SEKTORJA

Upravljanje javnega sektorja je v pristojnosti najvišjih oblasti v vsaki državi, saj so oblastni organi pristojni za razvoj politik in načina delovanja javnega sektorja. Zaposleni v javnem sektorju so pristojni za upravljanje javnega sektorja na nižjih nivojih oziroma za aplikacijo sprejetih politik upravljanja. Dejavnosti javnega sektorja so kompleksne, saj so multidisciplinarno sestavljene. Poleg pravnih elementov so pri poslovanju javnega sektorja neizbežne tudi politične zahteve, poleg njih dodatno legitimna pričakovanja javnosti, ki na nek način vrši javni nadzor nad delom in poslovanjem organizacij v javnem sektorju.

Javni sektor se je v preteklosti razvijal z različno dinamiko, pri čemer so bile glavna značilnost razvoja ciklične spremembe, vendar te niso bile stalne in pogoste. Tako je do osemdesetih let dvajsetega stoletja prevladoval Webrov model birokratske organizacije, ki je z leti vse hitrejših spremembam postal nezadosten in neučinkovit. Na slabosti sistema je prvič resneje opozorila naftna kriza v obdobju 1970 do 1980, v kateri se je izkazala omejenost virov ter posledično izrazila potreba po boljšem upravljanju javnega sektorja (Hughes, 2003, str. 8-9).

Razvoj informacijske tehnologije, spremembe družbeno-ekonomskih sistemov, pospešena globalizacija in vse kompleksnejše okolje so zahtevali bolj prilagodljivo in hitrejše odzivanje organizacij, ne le v zasebnem, pač pa tudi v javnem sektorju (Flynn & Strehl, 1996, str. 8-19).

Tem spremembam je sledilo pomembno spoznanje, da upravljanje, vodenje ter učinkovito delovanje javnega sektorja bistveno vpliva na konkurenčnost posameznih držav in posledično na družbeno blaginjo. Navedeno spoznanje je skupaj z ostalimi spremembami, ki so se sledile, imelo za posledico sprožitve reformnih procesov (Hughes, 2003, str. 13).

Državljeni so zahtevali kakovostnejše storitve, boljši način vodenja in upravljanja ter zmanjšanje števila zaposlenih v javnem sektorju, saj so se pričeli zavedati, da so sami plačniki storitev javnega sektorja preko dajatev. Posledično so vlade začele v javni sektor prenašati prakse vodenja gospodarskih družb, saj je prevladalo prepričanje, da je javni sektor mogoče voditi z metodami vodenja zasebnega sektorja. Prevladalo je prepričanje, da se mora država iz javnega sektorja umikati ter dopustiti deregulacijo in privatizacijo javnih služb (Flynn & Strehl, 1996, str. 8-19). Tako je prišlo do razvoja paradigme novega javnega menedžmenta.

Kot ugotavljata Pal & Ireland (v Shaahjahan & Francis 2011, str. 227), je razvoj javnega sektorja v današnjem času tako v razvitih kot v razvijajočih se državah postal stalni proces, ki se v bistvu nikoli ne neha, saj so posodobitve in reforme javnega sektorja praktično neprekinjen proces, ki ni vselej uspešen. Liou (v Shaahjahan & Francis 2011, str. 227-228)

navaja, da je cilj iniciativ za razvoj javnega sektorja ustvariti in vzdrževati učinkovito strukturo javnega sektorja vključno s procesi za definiranje potrebnih razvojnih sprememb javnega sektorja in njihovo implementacijo, ki mora biti korist vseh državljanov.

Kovačeva (2007, str. 94-95) ugotavlja, da je klasičnim vrednotam javnega sektorja, med katere spadajo javni interes, zakonitost, nevtralnost, odgovornost in poštenost, v procesu razvoja javnega sektorja potrebno dodati pojme uspešnosti, učinkovitosti, ekonomičnosti in prilagodljivosti. Ob razvojni in pospeševalni funkciji javnega sektorja za celoten družbeni sistem mora le-ta še posebej aktivno predstavljati vzor stalnega razvoja in pomeniti spodbudo in ne cokol splošnega družbenega napredka.

Vse navedene cilje in lastnosti javnega sektorja je možno zagotoviti zgolj s primernim in vseobsežnim upravljanjem javnega sektorja. Razvoj javnega upravljanja oziroma upravljanja javnega sektorja je v zadnjih nekaj desetletjih dobil pospešek, saj sta prevladala zavedanje o omejenosti virov ter zahteva po zagotavljanju višje kakovosti javnih storitev in uspešnem poslovanju. Razvoju sodobnih mehanizmov upravljanja javnega sektorja so botrovali tudi pospešeni globalizacijski procesi, v katerih so se funkcije javnega upravljanja iz države deloma prenesle tako na makro raven (npr. svetovno in regionalno) kot na mikro raven (pokrajine in občine). Vsi navedeni procesi od držav zahtevajo stalno prilagajanje in reformiranje javnega sektorja ter zagotavljanje mehanizmov za njegovo uspešno in učinkovito upravljanje.

2.1 Model birokratske organizacije

Model birokratske organizacije, ki jo je v začetku 20. stoletja razvil Max Weber, je bil prva oblika organiziranja javnega sektorja v razvitih državah zahodnega sveta. Temeljne značilnosti modela birokratske organizacije so naslednje (Kovač, 2007, str.114):

- hierarhična organiziranost,
- utrjena in rutinirana delitev dela,
- profesionalnost in specializacija zaposlenih,
- abstraktna pravila o strukturi in dejavnosti organizacije,
- depersonalizacija odnosov z ljudmi kot nosilci upravnih postopkov,
- formalni načini dokumentiranja in komuniciranja,
- ločitev politike in uprave.

Webrov model birokratske organizacije deluje v razmerah, ki so stabilne in v katerih je sprememb malo, saj ne omogoča hitrega prilagajanja zaradi okostenelosti strukture organizacije, ki je v tem modelu formalno in fiksno postavljena. Družbeno-ekonomske spremembe, splošni napredek in omejevanje sredstev za javno porabo ter vse večje zavedanje uporabnikov storitev so birokratsko organiziranost javnega sektorja postavili v položaj, ko svojih nalog v obstoječi strukturi organiziranosti ni zmogla več opravljati. Tako se je v osemdesetih letih dvajsetega stoletja razvil nov model oziroma nova paradigma upravljanja javnega sektorja.

2.2 Novi javni menedžment

Novi javni menedžment (angl. *new public management*) pomeni novo paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in k splošni učinkovitosti z uvajanjem in aplikacijo menedžerskih metod dela in tržno-konkurenčnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor. Uvajanje podjetniških konceptov v javni sektor je ena izmed pogostejše ponujenih rešitev za učinkovitejše in uspešnejše upravljanje javnega sektorja. Omenjeno problematiko ustrezno pokrivajo koncepti modernih teorij novega javnega menedžmenta. Z aplikacijo novega javnega menedžmenta lahko spremenimo delovanje javnega sektorja od reaktivnega, neažurnega, neprilagodljivega in samozadostnega v javni sektor, ki se deluje po načelu uspešnosti in učinkovitosti v službi državljanov. Spremembe torej temeljijo na vnosu podjetniške miselnosti v delo javnega sektorja, kar pomeni, da je vanj potrebno uvesti tudi načela merljivosti, prilagodljivosti, učinkovitosti in uspešnosti dela zaposlenih ob upoštevanju zakonitosti, etičnosti in pravičnosti (Kovač, 2007, str. 95).

Po Pečarju (1995, str. 129) paradigma novega javnega menedžmenta poudarja predvsem tri bistvene elemente:

- tekmovalnost (ločitev strateške in izvajalske funkcije, razpisi javnih natečajev, financiranje glede na število uporabnikov, ...),
- razdruževalnost (korporatizacija, rast polvladnih, mikrolokalnih in izvršnih agencij, standardi uspešnosti, merjenje učinkovitosti, ...) in
- spodbujanje večje storilnosti (privatizacija lastništva, spremembe zakonodaje, vključevanje trga kapitala, variabilni delež plače, podjetniško upravljanje lastnine, ...).

Žurga (1997, str. 470-471) navaja, da sistem novega javnega menedžmenta vpeljuje elemente upravljanja in vodenja, ki so značilni za zasebni sektor in ki se nanašajo na delovne metode in tehnike, podjetniško razmišljanje in nagrajevanje, usmerjenost k ljudem, oblikovanje poslanstva in strategije, opredelitev odgovornosti za rezultate in povečanje avtonomije.

Hood (v Kickert, 1997, str. 18) je povzel skupne točke potrebnih reform v univerzalni model novega javnega menedžmenta s sedmimi točkami, ki izhajajo iz zahteve po zmanjšanju javnega sektorja, znižanju javnih izdatkov, zmanjšanem obdavčenju in nižjem javnem dolgu. Za model so značilni:

- usmeritev na poklicni (profesionalni) menedžment,
- uvedba standardov in merjenja uspešnosti,
- izhodna kontrola,
- decentralizacija,
- konkurenca,
- poslovne metode dela,
- ekonomična poraba virov.

Budd (2007, str. 532) navaja, da tržno orientirana reforma izvajanja javnih storitev v sklopu

novega javnega menedžmenta, po mnenju njegovih zagovornikov, prinaša naslednje:

- z računovodskega vidika preglednejše proračune s kazalniki uspešnosti realizacije ter stroškovnimi mesti,
- pogodbe s poslovodnimi osebami, katerih določila glede nagrajevanja so vezana na poslovno učinkovitost organizacije,
- razčlenitev in decentralizacija nalog javnih služb, tako da bo med izvajalci omogočena konkurenca (razvoj kvazi trgov) in / ali kvazi pogodbene ureditve,
- omogočanje konkurence med izvajalci javnih storitev, tako profitnimi kot neprofitnimi, tako z vidika ponudnika kot kupca,
- zmanjšanje organizacij javnega sektorja z omogočanjem izbire javnih storitev, kar bo zagotavljalo učinkovit trg javnih storitev.

Temeljna značilnost nove paradigme je, da skuša v celotno sfero javnega sektorja vnesti podjetniške koncepte z uveljavitvijo sistemov nadzora, načrtovanja, spremljanja uspešnosti ter učinkovitosti in spodbujanjem notranje konkurence, kar je možno doseči z uveljavitvijo tako imenovanega notranjega trga, kar pomeni, da subjekti v določenem segmentu javnega sektorja tekmujejo med seboj za uporabnike storitev in posledično za javno financiranje, ki je odvisno od števila uporabnikov in tudi od kakovosti dela z uporabniki. Uvajanje podjetniških konceptov je lahko dvorezen meč, saj na nekaterih področjih javnega sektorja enostavno ni možno kvantitativno presojati uspešnosti in učinkovitosti le-tega (npr. število operacij, ki jih opravi zdravnik). Strinjamo se torej, da so koncepti novega javnega menedžmenta potrebni in v globalu smiselno opredeljeni, vendar je potrebno pri njihovi aplikaciji uporabiti diferenciran pristop po posameznih segmentih javnega sektorja, sicer imajo lahko takšni ukrepi ravno nasprotno učinke.

2.2.1 Razlike med novo in staro paradigmo

Za bolj nazoren prikaz so avtorji razlike med staro paradigmo birokratske organizacije in paradigmo novega javnega menedžmenta prikazali v tabelarični obliki, ki bolj neposredno pokaže na razlike v primerjavi posameznih elementov obeh paradigem. Naschold je navedel 5 ključnih razlik.

Tabela 1: Primerjava klasičnega modela in novega modela upravljanja javnega sektorja po Nascholdu

Klasični birokratsko-regulatorni model	Model novega javnega menedžmenta
bistvo pravo in pravila	bistvo cilji in rezultati (merjenje uspešnosti, izhodni proračun, ...)
funkcionalna delitev dela	produktna organizacija s procesno verigo
hierarhija	pogodbeni management, avtonomija
skromna uporaba konkurenčnih elementov	pogodbeništvo izven javnega sektorja, kvazi trgi
pomanjkanje strateškega managementa	naravnost k uporabnikom namesto

	prevlade ponudnika
--	--------------------

Vir: F. Naschold, New frontiers in Public Sector Management, Trends and Issues in State and Local Government in Europe, 1996, str. 14.

Lane pa je razlike med staro in novo paradigmo upravljanja javnega sektorja povzel v 10 točkah.

Tabela 2: Primerjava klasičnega modela in novega modela upravljanja javnega sektorja po Laneu

Klasični model javnega upravljanja	Model novega javnega menedžmenta
pravila	cilji
zakoniti postopki	učinkovitost dela
predvidljivost okolja	prilagoditev okolju
odgovornost	usmeritev k rezultatom
formalizem na podlagi primerov	inovativnost
odprtost	tajnost
reševanje pritožb s pogajanjem	odpoved
zakonitost	uspešnost
profesionalnost in lojalnost zaposlenih	zadovoljevanje osebnih interesov
javni interes in javna korist	dobiček

Vir: J. E. Lane, The public Sector, 1995, str. 195.

Neposredna primerjava posameznih elementov stare in nove paradigme pokaže, da je z uveljavitvijo novega javnega menedžmenta dejansko prišlo do radikalnega preloma v načinu upravljanja javnega sektorja v smer podjetniškega delovanja. Nekatero temeljne značilnosti in cilji prejšnjega sistema so postali zgolj obvezni sestavni del novega modela. Tako je na primer skladnost poslovanja s predpisi, ki je bila v prejšnjem modelu temeljna predpostavka, v modelu novega javnega menedžmenta postala obvezni sestavni del, ki omogoča doseganje ciljev in posledično uspešno poslovanje.

Kovačeva (2007, str. 131) je opredelila naslednje podjetniške koncepte, ki so prisotni v sklopu novega javnega menedžmenta:

- ločitev politične (strateške) in strokovne (operativne in izvajalske) funkcije,
- naravnost k rezultatom, uspešnosti in učinkovitosti ter kvaliteti učinkov, merjenje učnikov in vzpostavljanje odgovornosti,
- naravnost na uporabnike,
- decentralizacija in delegiranje odgovornosti,
- fleksibilnost preko deregulacije in strateškega managementa (razvoj k rezultatom usmerjenih procesov dela v organizaciji in človeških virov),
- uvajanje konkurenčnosti in privatizacija,
- izboljšanje upravljanja človeških virov,
- izboljšanje komunikacije preko deregulacije in uvajanje informacijske tehnologije,

- smotrna izraba finančnih sredstev.

2.2.2 Modeli novega javnega menedžmenta

V teoriji so se razvili štirje modeli novega javnega upravljanja (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald & Pettigrew, 1996, str. 10-15):

- Model učinkovitosti

Gre za prvi model, ki je bil vpeljan v Veliki Britaniji v začetku in sredini osemdesetih let v duhu neotecherizma. Izhajal je iz podmene, da je javni sektor del problema in ne rešitve, saj naj bi bil prenapihnen, birokratski in neučinkovit. Sledil je zgledu gospodarstva in njegove učinkovitosti, vendar je pri tem zanemaril razlike med zasebnim in javnim sektorjem. Ukrepi po tem modelu so zajemali povečan finančni nadzor, določanje ciljev in centralno nadziranje njihovega doseganja, merjenje tako strokovne kot finančne učinkovitosti, izboljšanje odzivnosti na zahteve uporabnikov, deregulacijo trga dela, prenos moči s stroke na menedžment in skupno upravljanje z vključevanjem izvoljenih predstavnikov.

- Model decentralizacije

Ta model je nastal kot posledica splošnega razvoja znotraj razvitega zahoda in je skupen tako zasebnemu kot javnemu sektorju. Povzročil je obrat trenda širjenja organizacij in strukture k vitkejši organizaciji, decentralizaciji strateškega in proračunskega odločanja in povečanemu sklepanju pogodb z zunanjimi izvajalci - vse navedeno z namenom večje organizacijske fleksibilnosti. Ključne značilnosti tega modela so bile naslednje: prehod od hierarhičnega k pogodbenemu nadzoru, ločevanje strateške in operativne funkcije, ploščenje organizacijske strukture in motiviranje zaposlenih s spodbudami namesto z ukazi. Po mnenju avtorjev ta model pridobiva na vplivu, v praksi je bil prisoten manj kot model učinkovitosti.

- Model celovite poslovne odličnosti

Ključni element tega modela je poudarjanje medčloveških odnosov in organizacijske kulture v nasprotju z racionalističnim pristopom modela učinkovitosti. Odličnost se v javnem sektorju odraža skozi zmanjševanje birokratske neučinkovitosti, oblikovanje vizije in ciljev, upoštevanje uporabnikov, zmanjševanje proračunov brez krnitve kakovosti in inovativnosti. Pristop izvajanja modela od spodaj navzgor temelji na učeči se organizaciji, pri čemer niso pomembni samo rezultati dela, pač pa tudi procesi dela. Za ta pristop so značilni ukrepi s poudarkom na učenju, razvoju organizacijske kulture in nadzor preko merjenja rezultatov dela. Za pristop od zgoraj navzdol je značilen menedžment sprememb pod vodstvom karizmatične osebnosti na podlagi močne korporativne kulture. Ta pristop se realizira z oblikovanjem vizije in poslanstva, karizmatičnim vodenjem, spodbujanjem usposabljanja, strateškim komuniciranjem in močno kadrovske funkcije.

- Model javnih storitev v službi javnih koristi

Gre za model, ki je najmanj razvit, saj se pojavlja šele od konca osemdesetih. Ta model predstavlja združevanje idej javnega in zasebnega sektorja v kombinaciji izvajanja javnih služb ob učinkovitem menedžmentu. Poudarek je na odgovornosti organizacij javnega sektorja uporabnikom njihovih storitev medtem ko kritiki poudarjajo notranjo nekoherentnost modela. Ukrepi v okviru tega modela vključujejo skrb za kvaliteto storitev, vključevanje uporabnikov v proces upravljanja, prednost voljenih predstavnikov v organih upravljanja pred imenovanimi, dvom glede uvajanja trgov v javnih sektor in poudarjanje javnega dobrega.

Razvoj modelov novega javnega menedžmenta kaže, da vsak novi model vpelje nove dodatne ukrepe v upravljanju poslovanja, ki so značilni za zasebni sektor, in do določene mere kritično ovrednoti vpeljavo nekaterih ukrepov, ki so bili vpeljani s predhodnimi modeli. Skupno vsem modelom je, da izrazito poudarjajo primernost podjetniških konceptov za njihovo vpeljavo v upravljanje javnega sektorja in izboljšanje učinkovitosti delovanja javnega sektorja, bodisi prek ukrepov znotraj javnega sektorja, bodisi v neposredni povezavi z zasebnim sektorjem.

2.2.3 Novi javni menedžment v praksi drugih držav

Države so se na uvajanje konceptov novega javnega menedžmenta različno odzvale, kar je razumljivo, saj je uvajanje sprememb v upravljanju javnega sektorja pogojeno tudi z zgodovinskimi in kulturnimi značilnostmi posamezne države ter njenimi splošnimi družbenimi vrednotami. Prav tako je pri uveljavljanju reform potrebno upoštevati tudi politični vidik in posledično pripravljenost na reforme. Nekatere države so dale prednost uveljavitvi konceptov na nacionalni ravni, druge so začele z reformami na lokalni ravni. Ravno tako je zelo različna intenziteta vpeljave konceptov novega javnega menedžmenta. Znano je, da je Velika Britanija prva začela z reformami v osemdesetih letih prejšnjega stoletja v obdobju neoteherizma, pri čemer je bila relativno radikalna, saj so bile omenjene reforme korenite in izrazito tržno naravnane v smeri privatizacije javnih služb.

Vanebo & Andersen (2014, str. 10) navajata, da so v skandinavskih državah sprejeli uradne akte oziroma kodekse z namenom okrepiti dobre upravljalne in vodstvene prakse v javnem sektorju. Tako je Norveška sprejela Kodeks dobrega poslovanja v organizacijah javnega sektorja, Danska je sprejela dokument Odličnost izvršnega poslovanja in Švedska dokument Poslovanje v lokalnih skupnostih in pokrajinah. Dokumenti opredeljujejo, kako bi moral biti javni sektor upravljan in voden, saj določajo načela vodenja in upravljanja za menedžerje v javnem sektorju. Poleg tega navedeni dokumenti vsebujejo opredelitve vsebine javnih organizacij oziroma njihovega namen, še posebej v primerjavi z zasebnimi podjetji in načinom njihovega upravljanja in vodenja.

Toonen & Raadschelders (v Kovač, 2007, str. 143) ločita devet tipov strategij reform, ki vsebujejo različne načine in vsebine izvajanja reform v posameznih državah:

- neomenedžerizem z uveljavljanjem poslovnih metod dela, ustanavljanjem agencij in pogodbenim menedžmentom (Nemčija, Italija, Francija, Belgija),

- klasični novi javni menedžment s privatizacijo, merjenjem učinkovitosti in deregulacijo (Velika Britanija, Nova Zelandija),
- nova opredelitev politik držav družbene blaginje (Skandinavija in Nizozemska),
- regijske reforme s privatizacijo debirokratizacijo in decentralizacijo (Italija, Francija),
- nova usmerjenost uprave k uporabniku (Francija, Italija, Belgija, Španija),
- tip centralno vodene spremembe upravljanja javne uprave v smislu zakonodajnega procesa (germanski in frankofonski prostor),
- postopne in sprva poskusne reforme,
- »nereforme« s posameznimi koraki (pravna država germanske tradicije),
- izvajanje posameznih ukrepov ali celovite preobrazbe brez programsko zveneče in politično propagirane podpore.

Evropske države, z izjemo Velike Britanije, torej niso vpeljale vseh konceptov novega javnega menedžmenta, zlasti so se izognile privatizaciji in deregulaciji javnih služb, več poudarka je bilo na reformah kadrovske politike v javnem sektorju, decentralizacije, usmerjanja k uporabnikom in finančnem managementu. Ravno tako so države v večini primerov izbrale gradualističen pristop, ki temelji na postopnem uvajanju sprememb. V svetovnem merilu so bile pri aplikaciji paradigme novega javnega menedžmenta najbolj aktivne Združene države Amerike, Avstralija in Nova Zelandija.

2.2.4 Kritika novega javnega menedžmenta

Paradigma novega javnega menedžmenta se je razvila v anglo-ameriški sferi. Okrepila se je z močno podporo večine mednarodnih finančnih institucij, kot sta Svetovna banka in Mednarodni denarni sklad. Paradigma namreč izvira iz osemdesetih let prejšnjega stoletja, ko je bil čas, za katerega je bila značilna prevlada neoliberalne doktrine ter krize socialne države in njenega financiranja. Polno se je nova paradigma uveljavila v zgodnjih devetdesetih letih prejšnjega stoletja. Paradigma je imela podporo tako v strukturah javnega sektorja in vladajoči oblasti kot tudi pri strokovnjakih, kar pojasnjuje njeno moč in odlično ideološko zasnovo. Zaradi splošnega navdušenja nad novim javnim menedžmentom je bil v tem kontekstu redko zaznan vidik, da sta javni sektor in zasebni sektor dve popolnoma različni entiteti, med katerima je bistveno več razlik kot podobnosti. Značilnosti države oziroma javnega sektorja so monopolni položaj in prisila na eni strani ter poudarek na javno dobro na drugi strani. V poslovnem svetu nasprotno prevladuje osredotočenost na maksimiranje dobička. Posledično je uporaba poslovnih tehnik v javnem sektorju zgrešena, saj ne zasleduje izpolnjevanja najbolj osnovnih ciljev države, kot so regulacija sistemov, preglednost, enakopravnost, dostopnost in kakovost storitev. Navedene pridobitve demokratične ureditve držav so preprosto bolj pomembne kot nizki stroški in učinkovitost oziroma hitrost (Drechsler, 2009, str. 7-8).

Tudi De Varis & Nemeč (2013, str. 5) se sprašujeta, ali so osnovne zamisli, ki stojijo za paradigmo novega javnega menedžmenta, minile. Vse bolj so namreč v mednarodni literaturi prisotni strokovnjaki, ki trdijo, da so drugi koncepti in paradigme, kot so dobro oziroma korporativno upravljanje, neo-Weberianska država, pragmatično javno upravljanje in zahteva

po zagotavljanju javnih storitev nadomestili paradigmo novega javnega menedžmenta, ki je po njihovem mnenju v zatonu.

Lapsley (2010, str. 8) je opozoril, da obstajajo dokazi, da se je tudi v Veliki Britaniji, ki je bila nosilka razvoja paradigme novega javnega menedžmenta, v obdobju med letoma 1999 in 2009 paradigma novega javnega menedžmenta preoblikovala v koncept modernizacije javnega sektorja, brez radikalnih sprememb, ki poudarja naraščajočo potrebo po pragmatičnem javnem upravljanju, katerega središčna točka je spoznanje, da je potrebno izboljšati kakovost javnega sektorja, namesto njegovo učinkovitost.

Cheung (2013, str. 421-422) navaja, da je v času, ko se svet pomika v post obdobje novega javnega menedžmenta, vse bolj pomembno učinkovito upravljanje, namesto uspešnosti in učinkovitosti v klasičnem pomenu. Zato je jasno izražena potreba po postavitvi zaupanja in dobrega upravljanja kot izhodišča za reforme in moderniziranje.

Navedeno usmeritev dokazuje tudi vse obsežnejša literatura o teoriji javnega korporativnega upravljanja ob vse manjšem številu zagovornikov paradigme novega javnega menedžmenta. Seznam glavnih načel sodobnega javnega upravljanja kaže, kakšna je vloga novega javnega menedžmenta danes. Nedavne raziskave so namreč dokazale, da veliko orodij novega javnega menedžmenta, če se pravilno izvajajo oziroma uporabljajo, lahko podpira pomembne izboljšave učinkovitosti – boljše učinkovitost je po mnenju avtorjev še vedno najboljše orodje, ki pomaga tudi pri uravnoteženju javnih financ. To pomeni, da novi javni menedžment ni mrtev, saj literatura potrjuje, da je novi javni menedžment generiral številna orodja boljšega upravljanja javnega sektorja, katerih kakovost pa je odvisna od priprave in implementacije ukrepov v sklopu reform javnega sektorja. Avtorja še navajata, da so najpogosteje v pozitivnem smislu uporabljena orodja novega javnega menedžmenta v povezavi z merjenem delovne uspešnosti, poudarkom na izhodni kontroli v smislu izpolnjenih ciljev (notranji nadzor), sklepanje pogodb in zunanje izvajanje, vzpostavitev konkurence znotraj javnega sektorja, poudarek na kakovosti izvajanja storitev in e-poslovanje. Še več, avtorja trdita, da v veliko primerih celo zasebni sektor uporablja modele upravljanja in menedžmenta iz javnega sektorja, ki se nanašajo predvsem na produktno organiziranost namesto funkcijske, karierno napredovanje temelječe na znanju namesto formalni podlagi, povečanje mobilnosti in fleksibilnih delovnih razmerji (De Varis & Nemec, 2012, str. 7).

Stališča avtorjev v smislu kritike novega javnega menedžmenta je mogoče razumeti predvsem v smislu, da je nesprejemljivo, da bi se funkcija oziroma moč države še naprej krčila, kar je bil po njihovem osnovni namen paradigme novega javnega menedžmenta, ki je bila zasnovana na neoliberalnih temeljih. Posledično se kritika novega javnega menedžmenta odraža tudi kot odmik od privatizacije javnih služb in prevelike deregulacije, v ospredje se tako postavlja kakovostno korporativno upravljanje javnega sektorja, ki že v izhodišču zanika tezo, da je samo z zasebno lastnino mogoče zagotoviti kakovostno upravljanje. Avtorji poudarjajo potrebo po močni državi, ki lahko nadzoruje trg in se je sposobna odzvati na izzive časa ter je zmožna zagotoviti kakovostne javne storitve. Ravno kakovost javnega sektorja in javnih dobrin bi morala biti središčna točka močne države. Orodja novega javnega menedžmenta bi morala biti uporabljena tako, da se kakovost ohrani ali izboljša ob zavedanju

dejstva po vse bolj omejenih virih financiranja. Na podlagi kritične presoje paradigme novega javnega menedžmenta in konceptov, ki jih ta ponuja, se je razvil model korporativnega upravljanja javnega sektorja, ki se je osredotočil predvsem na kakovostno upravljanje javnega sektorja na ravni države, kar se izrazi tudi v kakovostnejših storitvah za državljane.

2.2.5 Novi javni menedžment v Sloveniji

Pri uveljavljanju konceptov novega javnega menedžmenta v Sloveniji je bilo glede na ostale iniciatorje paradigme novega javnega menedžmenta potrebno upoštevati drugačno izhodiščno stanje Slovenije, saj je država šele po osamosvojitvi prešla v demokratični red, medtem ko je poprej doživljala realnost političnih interesov kot glavnega dejavnika vodenja v javnem sektorju. Zaradi drugačnega družbeno-ekonomskega sistema tudi struktura javnega sektorja ni bila primerljiva z razvitimi zahodnimi demokracijami. Vsa navedena dejstva kažejo na to, da je bil pri prenašanju izkušenj in implementaciji resnično potreben celovit pristop (Pečar, 1997, str. 222-223).

V slovenskem prostoru so ideje novega javnega menedžmenta med zaposlenimi v javnem sektorju vse bolj poznane, vendar sistemsko manj uporabljene v praksi. Tudi to kaže na potrebno po intenzivnejših reformah v javnem sektorju, še zlasti v luči specifične tranzicijske vloge in integrativnih evropskih procesov. Ključni problemi slovenskega javnega sektorja so pomanjkanje strokovnih kadrov, premajhna vključenost uporabnikov v delo javnega sektorja zaradi pomanjkanja sistema povratnih informacij ter gospodarska neučinkovitost. Slovenska teorija in praksa se seznanjata z modernimi tokovi upravljanja javnega sektorja, kar vključuje proučevanje konceptov novega javnega menedžmenta s poudarkom na proučevanju sistemov celovitega obvladovanja kakovosti, reinženiringa, kontrolinga, programskega managementa in učeče se organizacije (Kovač, 2007 str. 95-96, 118).

Prva raziskava o možnostih uveljavitve nekaterih konceptov novega javnega menedžmenta je bila v Sloveniji izvedena v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja. V raziskavi je avtor proučeval možnosti in učinke decentralizacije, usmerjenosti k rezultatom, delegiranja pooblastil, sistem vrednotenja dela in sinergičnega delovnega okolja, ki je usmerjeno v odprto in avtonomno delo. Izvedena je bila v državnem organu s 500 zaposlenimi in izpostavami po celotni državi. Na podlagi izvedene raziskave je Brejc (1995, str. 44-50) izdelal nov organizacijski model, katerega temeljne značilnosti so naslednje:

- odprtost sistemov, pri katerem organizacijske enote niso nikoli fiksno zaprte, kar omogoča organizacijske spremembe,
- decentralizacija organizacije na 4 ravni ter zmanjšanje organizacijskih enot in izpostav,
- dinamično načrtovanje usmerjeno v rezultate,
- motiviranje k samostojnemu razmišljanju in inovativnosti,
- spoštovanje zaposlenih in pravično vrednotenje dela,
- strokovnost in nenehno usposabljanje zaposlenih,
- poudarjanje klasičnih vrednot na čelu z lojalnostjo in
- implementacija informacijske tehnologije.

Rezultati uveljavitve modela, ki je nastal kot posledica raziskave, so bili naslednji:

- delež vodilnih se je zmanjšal iz 30 odstotkov na 10 odstotkov,
- zaradi zmanjšanja števila vodilnih se je povečal razpon kontrole, kar je povzročilo nezadovoljstvo,
- zaposleni so imeli težave pri prilagajanju sistemu večje samostojnosti in odgovornosti, ravno tako so zaposleni blokirali inovativne predloge sodelavcev,
- izboljšana informacijska podpora je omogočila boljšo komunikacijo in informiranost ter dostop do podatkov,
- produktivnost dela se je povečala za skoraj petkrat, dvignila pa se je tudi kakovost dela,
- izboljšanje kadrovske strukture je omogočilo fleksibilno organizacijo s posledico sproščenega vzdušja, a tudi manjšo odgovornostjo za delo ter nižjo produktivnostjo,
- povečal se je vpliv politike zaradi kadrovanja po političnih zvezah, kar je znižalo produktivnost na stopnjo pred uveljavitvijo modela.

Avtor raziskavo zaključuje z ugotovitvijo, da je koncepte novega javnega upravljanja kljub nespornim razlikam med javnim in zasebnim sektorjem moč prenesti v slovenski javni sektor, vendar je potrebno pri implementaciji upoštevati vrednostni sistem družbenega okolja in njegovo sposobnost (hitrosti) usvajanja novih konceptov.

Raziskava je pokazala, da so spremembe vselej možne, vendar pa vsi procesi, zlasti v storitvenih dejavnostih, temeljijo na ljudeh, natančneje zaposlenih, kar mora biti po našem mnenju tudi osrednja točka načrtovanja in apliciranja sprememb. Še tako dobre in koristne spremembe, ki so lahko manjše ali večje, ne bo možno uveljaviti, ne da bi jih zaposleni vzeli za svoje, zato je potrebno zaposlene vključevati že v začetne procese načrtovanja sprememb. Obenem je potrebno procese posodabljanja oziroma reformiranja javnega sektorja določiti kot trajne procese, ki se nenehno odvijajo zato, da trend modernizacije v javnem sektorju v času hitrih sprememb ne zamre. Realizacijo oziroma učinke sprejetih ukrepov je potrebno sproti spremljati in ocenjevati ter tako pridobivati ažurne podatke, ki omogočajo presojo o učinkovitosti in uspešnosti že izvedenih ukrepov, obenem pa predstavljajo izhodišče za nadaljnje načrtovanje sprememb.

Koncepti novega javnega menedžmenta so se tudi doslej uveljavljali v slovenskem javnem sektorju, njihovo uveljavljanje pa je temeljilo predvsem na sprejemu sistemsko pomembnih zakonov, ki so uredili strukturo javnega sektorja, status javnih uslužbencev, področje plač in napredovanj v javnem sektorju in javno naročanje v javnem sektorju. Podrobneje bomo te spremembe predstavili v nadaljevanju, ko bomo analizirali ukrepe s stališča korporativnega upravljanja javnega sektorja v Sloveniji.

3 KORPORATIVNO UPRAVLJANJE

Besedna zveza korporativno upravljanje je neposreden prevod angleške besedne zveze *corporate governance*, ki jo v slovenskem jeziku prevajajo tudi v besedno zvezo vodenje in obvladovanje družbe (Zajc, 2004, str. 7), dobro vladanje / upravljanje (Kovač, 2007, str. 160)

in dobro upravljanje (Evropska komisija, 2001, str. 7-8). V mednarodni literaturi se najpogosteje uporablja neposredni prevod, kar je tudi razlog za uporabo neposredne oblike prevoda v sklopu tega magistrskega dela.

Razprave o potrebi po korporativnem upravljanju so pogosto posledice poslovnih prevar, stečajev in ekscesnih ravnanj direktorjev. Poleg navedenih razlogov se potreba po korporativnem upravljanju kaže tudi iz povsem poslovnih razlogov. Ti razlogi so internacionalizacija poslovanja, deregulacija, integracija finančnih trgov, razvoj kompleksnih finančnih instrumentov in z njimi povezanih tveganj, spremembe v pričakovanih družbe organizacij, neustreznega poročanja in neuspešnih revizorjev (Ministrstvo za finance Nizozemske, 2000, str. 5-6).

V literaturi s področja korporativnega upravljanja zasledimo, da se avtorji ukvarjajo pretežno s korporativnim upravljanjem gospodarskih družb, medtem ko je šele v zadnjem obdobju mogoče zaslediti tudi razprave o korporativnem upravljanju javnega sektorja. Razlogov, zakaj se večina novih paradigem najprej razvije na gospodarskem področju, je več in jih v sklopu tega magistrskega dela ne bomo podrobno analizirali. Gotovo je eden izmed razlogov za prilagajanje in uvajanje koncepta korporativnega upravljanja v javni sektor v spoznanju, morda tudi splošnem prepričanju, da javni sektor deluje premalo učinkovito ob omejenih virih, ki se še dodatno znižujejo, posebej v luči zadnje finančno-gospodarske krize.

Tako v zasebnem kot v javnem sektorju je prisoten trend v smeri vse večjih zahtev po odgovornem preglednem ravnanju in naraščajoče zavedanje o nujnosti kontrol in ravnovesij. Upravljanje in sorodni mehanizmi so postali tako eksplicitno kot implicitno pomembna vprašanja za podjetja, vlade, politike in nenazadnje za širšo javnost. To so razlogi, zakaj je potrebno zagotoviti mesto odgovornemu upravljanju v zasebnem in v javnem sektorju (Ministrstvo za finance Nizozemske, 2000, str. 8).

3.1 Dimenzije korporativnega upravljanja in ločitev funkcije upravljanja od funkcije menedžmenta

Nacionalni revizijski urad Avstralije (2003, str. 6) je v priročniku s področja korporativnega upravljanja predstavil naslednji dve dimenziji korporativnega upravljanja, ki sta v odgovornosti organov upravljanja:

- **Dimenzija uspešnosti oziroma uspešno delovanje** (angl. *performance*) zajema spremljanje uspešnosti organizacije in njenega posloводства. Dimenzija uspešnosti vključuje strategijo, določitev organizacijskih ciljev in razvijanje strategij za doseg te ciljev ter sposobnost odzivati se na spreminjajoče se zahteve okolja, vključno z napovedovanjem in obvladovanjem tveganj. Cilj je izboljšati učinkovitost in uspešnost organizacije.
- **Dimenzija skladnosti** (angl. *conformance*) obsega skladnost z zakonskimi okviri, skladnost s standardi v dejavnosti organizacije in odgovornost do deležnikov organizacije.

Da obstajata dve dimenziji korporativnega upravljanja, je ugotovil že Tricker (v Mulyadi, Anwar & Ikbal, 2012, str. 28). Po njegovem je dimenzija skladnosti sestavljena iz dveh delov: spremljanja in nadzora izvršilne moči ter vzdrževanja odgovornega ravnanja najvišjega posloводства. Dimenzija uspešnosti vključuje oblikovanje strategij in izvedbenih politik.

Hodges (v Mulyadi et al., 2012, str. 28) navaja, da je v zasebnem sektorju večji poudarek na dimenziji uspešnosti, medtem ko je v javnem sektorju dimenzija uspešnosti enako pomembna kot dimenzija skladnosti. Posledično Barrett (1998, str. 1) meni, da korporativno upravljanje javnega sektorja zajema predvsem strukture in procese za poslovno odločanje, vključno s kontrolami in odnosom, ki podpira odgovornost za poslovno uspešnost.

Edwards & Clough (2005, str. 4) sta pri proučevanju dimenzij korporativnega upravljanja ugotovila, da je povezava med korporativnim upravljanjem in uspešnostjo organizacije v večdimenzionalni naravi upravljanja kot takega. V ožjem pomenu namreč korporativno upravljanje zagotavlja skladnost s pravnimi okviri in omogoča zaščito vseh deležnikov pred prevarami ter napakami posloводства. Brez mehanizmov upravljanja, še posebej pooblastil organov nadzora za izvrševanje nadzora posloводства, bi poslovodni organi poslovanje lahko vodili v smislu sledenja njihovemu osebnemu interesu in ne v interesu deležnikov. V tem kontekstu dobro korporativno upravljanje zmanjšuje možnosti za zmanjšanje uspešnosti organizacije.

Vsekakor sta dva ključna cilja, ki jih mora zagotavljati dobro korporativno upravljanje uspešno poslovanje organizacije ob zagotavljanju skladnosti poslovanja s pravnim okvirom ter ostalimi interno sprejetimi organizacijskimi predpisi in splošno veljavnimi družbenimi normami, s poudarkom na poštenem in etičnem poslovanju. Pri presoji uspešnosti poslovanja organizacije nikakor ne smemo upoštevati samo finančno uspešnost poslovanja, temveč finančne in nefinančne cilje, ki si jih postavi organizacija; torej cilje, ki zajemajo uspešnost poslovanja s stališča vseh deležnikov organizacije. Za potrebe javnega sektorja imajo nefinančni vidiki uspešnosti poslovanja organizacije še večjo težo kot finančni. Mogoče je celo trditi, da finančno uspešno poslovanje organizacij javnega sektorja potreben, nikakor pa ne zadosten pogoj, pri presoji uspešnosti poslovanja organizacije javnega sektorja.

V skladu z opredelitvami korporativnega upravljanja le-to zajema pogled na to, kako je organizacija upravljana, pri čemer je pomembno razumeti, da upravljanje ni isto kot menedžiranje. Na splošno upravljanje vključuje sisteme in procese v smislu oblikovanja, omogočanja in nadzora dela menedžmenta v organizaciji. Menedžiranje organizacije zajema aktivnosti načrtovanja, organiziranja, nadziranja in koordiniranja in se ukvarja z vodenjem in delovanjem organizacije v njenem dnevnem poslovnem delovanju (Edwards & Clough, 2005, str. 3).

Za vzpostavitev sistema korporativnega upravljanja v vsaki organizaciji je odgovorno najvišje posloводство in organ nadzora. V gospodarskih družbah z dvotirnim sistemom upravljanja sta to uprava in nadzorni svet, medtem ko je v gospodarskih družbah z enotirnim sistemom upravljanja to poslovodni odbor, ki vključuje tako predstavnike lastnikov kot izvršne direktorje. V teoriji nadzorni svet opravlja funkcijo upravljanja, medtem ko uprava vodi

organizacijo, v praksi se naloge upravljanja, torej zagotavljanje okvira korporativnega upravljanja in njegovo izvajanje, prepletajo, zato v praksi ni jasne ločnice med upravljanjem in vodenjem, niti ta ni bistvenega pomena. V družbah z enotirnim sistemom upravljanja je v praksi ločnica še bolj zabrisana.

V javnem sektorju odgovornost za korporativno upravljanje nosijo oblastni organi in neposredno njim podrejene institucije z zakonodajnega in izvršilnega področja, ki določajo strukturo in okolje poslovanja javnih organizacij, poslovodstvo organizacij pa nastopa predvsem v vlogi izvajalca sprejetih politik. Poslovodstva organizacij sicer lahko praviloma prek interesnih združenj vplivajo na ukrepe sprejete v okviru korporativnega upravljanja, vendar niso pristojna za določitev in sprejem ukrepov.

3.2 Korporativno upravljanje gospodarskih družb

Ker je na oblikovanje paradigme korporativnega upravljanja javnega sektorja močno vplival razvoj korporativnega upravljanja v gospodarskih družbah, pogledimo najprej na kratko opredelitev slednjega.

3.2.1 Korporativno upravljanje družb v ožjem pomenu

Wymersh (v Bohinc, 2010, str. 26) meni, da se korporativno upravljanje v ožjem pomenu besede ukvarja z organizacijo in delovanjem organov upravnega odbora ali nadzornega odbora pri dvotirnem sistemu upravljanja in odnosom upravljaljskih organov do menedžmenta. Tovrstna opredelitev korporativnega upravljanja v ožjem pomenu besede je pogosto zapisana tudi v kodeksih korporativnega upravljanja.

Edwards & Clough (2005, str. 1) navajata, da v ožjem pomenu besede korporativno upravljanje določa, kako je organizacija vodena in nadzorovana. Gre za strukture in procese, ki omogočajo učinkovito upravljanje organizacije, vključno z mehanizmi za zagotavljanje skladnosti z zakonodajo in preprečitev nepravilnega ter nezakonitega delovanja.

Shleifer & Vishny (1997, str. 737) pravita, da se sistem korporativnega upravljanja ukvarja z različnimi načini ščitenja investitorjev – lastnikov in imetnikov delnic oziroma deležev ter interesnimi udeleženci vodenja in upravljanja družb – tako, da imajo zagotovljen donos na svojo investicijo v družbo.

Pojmovanje korporativnega upravljanja v ožjem pomenu je bolj značilno za anglosaksonski poslovni svet oziroma države, v katerih prevladuje enotirni sistem upravljanja, za katerega je značilno, da upravljaljske moči daje predvsem kapitalu. V ospredju so lastniki, skrb za ostale deležnike v okviru korporativnega upravljanja je manj poudarjena, kar je razvidno iz sestave upravnega odbora, v katerem interesi zaposlenih ali drugih deležnikov običajno niso zastopani.

3.2.2 Korporativno upravljanje gospodarskih družb v širšem pomenu

Ne glede na navedene definicije korporativnega upravljanja v ožjem pomenu Korošec (2011, str. 218) ugotavlja, da se v zadnjih letih krepi pomen širših, na teoriji deležnikov zasnovanih opredelitev korporativnega upravljanja. To je razvidno tudi iz definicije, ki jo navajata Solomon & Solomon (2004, str. 14), v kateri korporativno upravljanje opredeljujeta kot sistem nadziranih omejitev moči (ang. '*checks and balances*') v podjetjih, tako notranjih kot zunanjih, ki zagotavlja, da podjetja delujejo v smislu uresničevanja odgovornosti do vseh interesnih skupin in na družbeno odgovoren način na vseh področjih.

V širšem smislu Wymersh (v Bohinc, 2010, str. 26) pojem korporativnega upravljanja nadgrajuje s sodelovanjem oziroma odnosom družbe do njenih lastnikov. Nenazadnje se v akademskih razpravah pojem korporativnega upravljanja uporablja kot upravljanje v najširšem smislu tako, da obsega tudi ureditev vprašanja odnosa do lastnikov, skupščine delničarjev ter finančnih trgov.

Barrett (2002a, str. 2) opredeljuje korporativno upravljanje s strukturo organizacije, njeno kulturo, politikami in strategijami ter načini ravnanja oziroma pristopa do različnih deležnikov.

Blair (v Zajc, 2004, str. 13) navaja, da sistem korporativnega upravljanja družb obravnava celoten niz pravnih, kulturnih in institucionalnih ureditev, ki določajo in uravnavajo delovanje javnih družb: kaj smejo družbe početi, kdo in kako jih nadzira, kako so porazdeljeni dobički in tveganja, ki nastanejo v času obstoja družbe.

Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (1999, str. 2) ima širši pogled na pojem korporativnega upravljanja in ga opredeljuje kot celoten sklop odnosov med menedžmentom, nadzorniki, delničarji in ostalimi deležniki. Korporativno upravljanje zagotavlja strukturo, preko katere so določeni cilji družbe ter sredstva za doseganje teh ciljev in nadzor družbe.

Analitično in podrobno definicijo korporativnega upravljanja je podalo tudi Ministrstvo za finance Nizozemske (2000, str. 5-6). V skladu z njihovo razlago se korporativno upravljanje ukvarja s pristojnostmi nadzornega sveta, skupščine in upravnega odbora, obstojem ustreznih notranjih kontrolnih sistemov, odgovornostjo, vlogo in funkcijo revizorja. Bistvo korporativnega upravljanja je, da notranji in zunanji deležniki izkoristijo dobre rezultate delujočih in učinkovitih notranjih kontrol ter posledično uspešnosti poslovanja družbe. Notranji nadzor obsega veliko več od notranjega nadzora za namene računovodskega poročanja, saj podpira upravljalvske procese v celotni organizaciji. V splošnem pomenu torej korporativno upravljanje obsega menedžment družb v povezavi z nadzorom dela menedžerjev za zagotavljanje koristi vsem deležnikom.

Enotnega pojmovanja oziroma definicije, kaj korporativno upravljanje je, torej ni. Pojmovanje korporativnega upravljanja v ožjem smislu se nanaša zlasti na teorijo principal - agent in z njo povezanim potencialnim konfliktom interesa, ki je povezan z ločitvijo funkcije menedžmenta od lastnika(ov) družbe, medtem ko pojmovanje v širšem smislu vključuje tudi ostale deležnike. Korporativno upravljanje gospodarske družbe je torej vseobsegajoč pogled na

poslovanje gospodarske družbe, v katerega so vključeni vsi deležniki - delničarji, menedžment, zaposleni, kupci, dobavitelji, finančniki, vlade in skupnosti. Korporativno upravljanje gospodarske družbe je razumeti kot vzpostavljen in vseobsegajoč kompleksen sistem pravil, delovanja, nadziranja in odnosov med deležniki, ki gospodarski družbi zagotavlja obstoj, doseganje ciljev in razvoj ter s tem izpolnjevanje interesov posameznih skupin deležnikov v družbi.

V državah s prevladujočim dvotirnim sistemom upravljanja, zlasti v kontinentalni Evropi prevladuje definicija korporativnega upravljanja v širšem smislu, kar se kaže tudi skozi sestavo organov upravljanja, v katerih so zastopani ne le interesi lastnikov, pač pa tudi interesi zaposlenih.

Zlasti širša definicija korporativnega upravljanja gospodarskih družb je bila tudi za razvoj korporativnega upravljanja v javnem sektorju, zato si v nadaljevanju pogledjmo kako avtorji opredeljujejo paradigmo korporativnega upravljanja v javnem sektorju.

3.3 Korporativno upravljanje javnega sektorja

3.3.1 Zakaj korporativno upravljanje javnega sektorja

Boyett (1997, str. 77) navaja, da literatura s področja ekonomije izraža jasno potrebo po podjetniškem delovanju tako v zasebnem kot javnem sektorju, v kolikor želimo, da trgi delujejo na najvišji možni točki učinkovitosti. Meni, da ni razlogov, da bi kvazi trgi na področju javnega sektorja poslovali kakorkoli drugače oziroma da se teh na področju javnega sektorja ne bi dalo uveljaviti.

Jaaskelainen & Lonnqvist (2011, str. 289) opozarjata na naraščajoči pritisk na organizacije javnega sektorja v zahtevi po izboljšanju učinkovitosti njihovega delovanja in napredku na podlagi učinkovito izvedenih ukrepov. V skladu z izvedenimi ukrepi mora biti ključna naloga javnega sektorja izvajanje storitev v okviru proračunskih zmožnosti.

Navedena avtorja sta opozorila na ključna problema povezana s poslovanjem javnega sektorja, saj v širši javnosti prevladuje prepričanje, da delovanje javnega sektorja ni učinkovito in da je javni sektor kot vreča brez dna. Večjo občutljivost javnosti na vprašanja v povezavi s poslovanjem javnega sektorja je dodatno eskalirala še sedanja finančno-gospodarska kriza. Da bi dosegli večjo učinkovitost, preglednost in produktivnost javnega sektorja ter s tem smotrnejšo porabo javnih sredstev, je potreben celovit pristop k upravljanju javnega sektorja, torej korporativno upravljanje javnega sektorja. Le-to je proces nenehnih manjših in večjih sprememb, povezanih z organizacijo kot procesi, z namenom doseganja učinkovitega in uspešna poslovanja ter zadovoljstva uporabnika.

Tako je Tucker (2010, str. 91) v zvezi z upravljanjem javnega sektorja zapisal, da je upravljanje javnega sektorja dolgoročna odgovornost vlad in javnih uslužbencev, ki morajo služiti javnemu interesu. Obseg dejavnosti javnega sektorja je širok in kompleksen in pogosto združuje elemente prava, zahteve politike in pričakovanja javnosti.

3.3.2 Definicija korporativnega upravljanja javnega sektorja

Stališče mednarodnih organizacij od Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj pa do Svetovne banke in Mednarodnega denarnega sklada je, da se razviti trg in trdna država dopolnjujeta. To je eden izmed razlogov, da se je razvila doktrina Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj, ki govori o korporativnem upravljanju javnega sektorja. Korporativno upravljanje javnega sektorja torej izhaja iz teorije in prakse novega javnega menedžmenta, vendar ga nadgrajuje (Kovač, 2007, str. 160).

Enako kot na področju gospodarstva so tudi na področju razvoja in implementacije modela korporativnega upravljanja javnega sektorja v ospredju razvite države z območja bivšega britanskega imperija, zlasti Velika Britanija, Avstralija, Nova Zelandija, in Združene države Amerike, posledično tudi v literaturi prevladujejo avtorji s področja navedenih držav.

V Svetovni banki (1994, str. 7) korporativno upravljanje v javnem sektorju opredeljujejo kot predvidljivo, odprto in pregledno določanje politik na različnih področjih javnega sektorja. Korporativno upravljanje mora zagotoviti, da je birokracija prežeta s profesionalno etiko, medtem morajo izvršilni organi vlade odgovarjati za svoja dejanja, in močna civilna družba naj sodeluje v javnih zadevah. Vsi deležniki morajo svoje ravnanje podrediti normam pravne države.

Revizijska komisija, pristojna za nadzor lokalne samouprave in zdravstvenih organizacij v Angliji in Walesu (2003, str. 4-5), (angl. *Audit Commission for local authorities and the National Health Service in England & Wales*), je razvila svojo definicijo korporativnega upravljanja. V skladu z njo je potrebno v okviru korporativnega upravljanja razviti odgovornost do uporabnikov storitev in širše skupnosti v okviru katere organizacije javnega sektorja sprejemajo odločitve za doseganje svojih ciljev. Dobro korporativno upravljanje sestavljajo trde in mehke vsebine. Trde vsebine se nanašajo na vzpostavljeni sistem z jasnimi procesi, medtem ko mehke vsebine predstavljajo učinkovito vodenje in visoke standarde etičnega ravnanja. Korporativno upravljanje v učinkoviti kombinaciji mehkih in trdih dejavnikov vključuje:

- sposobnost vodstva, da oblikuje vizijo, strategije in cilje kot ključne dejavnike dolgoročne usmeritve, interno razporedi vloge in odgovornosti ter spodbuja strokovno sodelovanje,
- vzpostavitev organizacijske kulture, ki temelji na odkritosti in poštenju in v okviru katere je možno pričakovati odgovorno ravnanje in obnašanje,
- podpiranje prevzemanja odgovornosti zaposlenih na podlagi vzpostavljenih podpornih sistemov, kot so sistem upravljanja s tveganji, sistem finančnega poslovanja, sistem spremljanja rezultatov dela in sistem notranjih kontrol; navedeni podporni sistemi morajo biti robustni in dajati zanesljive informacije, ki so podlaga sprejemanju nadaljnjih odločitev za doseganje zastavljenih ciljev,
- zunanje osredotočanje na potrebe uporabnikov storitev in javnosti, ki se odraža v raznolikosti pogledov pri odločanju.

Korporativno upravljanje v javnem sektorju se deli na dva dopolnjujoča se dela: trdo ali formalno komponento in mehko oziroma neformalno komponento. Trda komponenta obsega (pravne) okvire delovanja, strukturo javnega sektorja kot celote in organizacij znotraj njega ter procese, ki se odvijajo v okviru poslovanja javnega sektorja. Mehka komponenta determinira organizacijsko kulturo in obnašanje zaposlenih. Obe komponenti sta v enaki meri prepoznani kot ključna faktorja uspeha javnega sektorja kot celote, kot tudi posameznih organizacij znotraj njega v smislu doseganja ciljev. Praksa kaže, da je mehka komponenta vse prevečkrat zanemarjena oziroma spregledana (Tucker, 2010, str. 105).

Lane (1995, str.149-150) meni, da daje ex post upravljanje v primerjavi z ex ante upravljanjem prednost drugim ciljem:

- vrednotenje kot zadnja faza zaključene povratne zanke namesto golega načrtovanja,
- pooblastila in upravičenja namesto neposrednega nadzora (več podpore in zaupanja in manj kontrole),
- določen je splošni pravni okvir, regulacija torej ni pretirana,
- financiranje po sistemu enkratnih dotacij namesto stalnih proračunskih postavk (programsko financiranje),
- ciljni menedžment namesto osredotočenosti le na sredstva in inpute,
- merjenje in ugotavljanje uspešnosti, namesto upravljanja,
- individualna odgovornost namesto kolektivne in posledično individualno in ne kolektivno nagrajevanje in sankcioniranje,
- zagotovitev dodatnih virov financiranja javnih organizacij; ne le prek prihodkov iz obdavčitve (proračunskih prihodkov), temveč tudi prek taks, ki predstavljajo lastno obliko financiranja.

Vsebinsko podobno kot korporativno upravljanje gospodarskih družb lahko opredelimo tudi pojem korporativnega upravljanja javnega sektorja, le da je to še bistveno bolj kompleksno, saj je javni sektor že sam po sebi zelo kompleksen in vključuje od državnega aparata do storitvenih dejavnosti javnega sektorja, kar posledično pomeni tudi drugačna pričakovanja

deležnikov, zlasti uporabnikov storitev. Posledično so pričakovanja deležnikov bolj diferencirana in cilji težje določljivi ter merljivi. Korporativno upravljanje javnega sektorja tudi bolj poudarja mehke komponente: organizacijsko kulturo in obnašanje zaposlenih, kar je razumljivo, saj namen obstoja javnega sektorja ni tako kot pri družbah ustvarjanje vrednosti za lastnike in deležnike, temveč predvsem kakovostno izvajanje javnih storitev ob razpoložljivih resursih. Ključna razlika glede na korporativno upravljanje gospodarskih družb je tudi, da v javnem sektorju ni zasebnega lastnika – investitorja, ravno tako osrednji namen organizacij javnega sektorja ni pridobivanja dobička s prodajo storitev na trgu, pač pa je središčna točka in cilj delovanja javnega sektorja vselej uporabnik storitve in izvajanje ukrepov, del in nalog, ki zagotavljajo družbeno blaginjo in podstat za razvoj družbe kot celote.

Korporativno upravljanje javnega sektorja tako ne predstavlja radikalno novega pogleda na upravljanje javnega sektorja, kot je bil ta izražen na podlagi paradigme novega javnega menedžmenta, pač pa je možno pojem korporativnega upravljanja javnega sektorja obravnavati bolj v smislu evolucijskega razvoja paradigme novega javnega menedžmenta z elementi korporativnega upravljanja gospodarskih družb. Model korporativnega upravljanja javnega sektorja namreč povzema, kritično presoja in spreminja nekatere temeljne koncepte novega javnega menedžmenta s tem, da jih nadgrajuje oziroma skuša odpraviti slabosti konceptov novega javnega menedžmenta. Radikalno novih usmeritev za upravljanje javnega sektorja paradigma korporativnega upravljanja ne ponuja, bolj kot na posamezne elemente delovanja se osredotoča na učinkovitost upravljanja kot celote.

3.3.3 Načela korporativnega upravljanja javnega sektorja

Avtorji oziroma mednarodne institucije so identificirale več sistemov načel korporativnega upravljanja, v katerih pojasnjujejo in utemeljujejo, kateri so najpomembnejši vidiki korporativnega upravljanja. Za potrebe tega magistrskega dela bomo povzeli nekaj navedb, bolj podrobno pa bomo predstavili načela korporativnega upravljanja, ki jih je objavila Evropska komisija v Beli knjigi o upravljanju.

3.3.3.1 Načela korporativnega upravljanja v skladu z opredelitvijo Evropske komisije

Evropska komisija (2001, 7-8) je v Beli knjigi o upravljanju identificirala 5 ključnih načel dobrega upravljanja. Vsako od teh načel je pomembno za demokratično upravljanje. Identificirana načela utemeljujejo demokracijo in vladavino prava v država članicah, uporabljiva so na vseh ravneh vladanja oziroma upravljanja, tako globalni, evropski, nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Načela so še posebej pomembna za Evropsko unijo kot institucijo v smislu ustreznega odziva na izzive časa. Načela so naslednja:

- **Odprtost in preglednost.** Institucije Evropske unije morajo delovati kar se da odprto in pregledno. Skupaj z državami članicami je potrebno urejati delovanje EU in identificirati odločitve, ki jih je potrebno sprejeti. Delovanje instituciji EU mora biti ustrezno in ažurno

predstavljeno javnosti, še zlasti v luči potrebe po večjem zaupanju v delovanje institucij, ki je že samo po sebi kompleksno.

- **Sodelovanje.** Kakovost, ustreznost in učinkovitost politik EU je odvisna od zagotavljanja sodelovanja v celotnem procesu sprejemanja odločitev - od zasnove do izvedbe. Izboljšano sodelovanje bo ustvarilo večje zaupanje tako v sprejete odločitve kot institucije same. Ključni poudarek za izboljšano sodelovanje je na vključujočem pristopu držav članic v fazi razvoja in realizacije politik na ravni EU.
- **Odgovornost.** Vloge v postopkih sprejemanja in izvrševanja zakonodaje morajo biti jasnejše. Vsaka institucija EU mora prevzeti odgovornost za svoje delovanje. Izražena je potreba po večji odgovornosti in preglednejšem delovanju držav članic in vseh, ki so vključeni v razvoj in implementacijo evropskih politik, ne glede na raven njihovega delovanja.
- **Učinkovitost.** Potrebna je učinkovitost politik in odločitev, zlasti njihova ažurnost v luči potrebnih odgovorov na izzive časa. Pri načrtovanju politik in odločitev morajo biti cilji jasno določeni, potrebna je evalvacija učinkov in preteklih izkušenj. Učinkovitost prav tako zavisi od sorazmernosti implementacije politik ter določitve najprimernejše ravni sprejemanja odločitev.
- **Skladnost.** Politike in njihovo izvajanje mora biti skladno in razumljivo. Potreba po skladnosti v EU se povečuje v luči naraščanja nalog, nadaljnjih širitih in posledično še večje raznolikosti, izzivov klimatskih in demografskih sprememb in večje vključenosti nacionalnih držav v izvajanje politik EU. Potreba po skladnosti zahteva močno politično vodenje in visoko stopnjo odgovornosti tistih delov EU institucij, ki so odgovorni za doslednost pristopa vseh udeleženi.

Menimo, da v Beli knjigi identificirana načela dobrega oziroma korporativnega upravljanja predstavljajo dobro osnovo za razvoj korporativnega upravljanja v institucijah v okviru javnega sektorja. Iz opisov načel je sicer razvidno, da se le-te večinoma nanašajo na delovanje evropskih institucij, vendar menimo, da ni zadržkov, da bi se ta načela z regionalne ravni prenesla tudi na državno in lokalno raven. v načelih zajete zgolj institucije oblasti, medtem ko organizacije, ki izvajajo tako gospodarske kot negospodarske javne službe, niso zajete, vendar menimo, da se da tudi na tem področju uveljaviti ista temeljna načela korporativnega upravljanja.

3.3.3.2 Opredelitev načel korporativnega upravljanja s strani drugih avtorjev in institucij

Nacionalni revizijski urad Avstralije (2003, str. 8) v priročniku za korporativno upravljanje javnega sektorja navaja naslednja načela korporativnega upravljanja: odgovornost, preglednost, integriteta, delo javnih uslužbencev v javnem interesu in dobro vodenje. Navedenim načelom bi po mnenju Nacionalnega revizijskega urada Avstralije lahko dodali še načelo učinkovitosti, ki je opredeljena kot najboljša možna uporaba sredstev za doseg ciljev.

Komisija za upravljanje javnih storitev (2004, str. 7-25), (ang. *The Independent Commission on Good Governance in Public Services*), je v priročniku Standardi dobrega upravljanja

javnih storitev identificirala 6 ključnih načel korporativnega upravljanja javnih storitev: osredotočenost na uporabnika storitev, struktura in odgovornost, vrednote javnih uslužbencev, preglednost, učinkovitost in vključenost uporabnikov storitev.

Po mnenju Barretta (2002a, str. 6) mora javni sektor upoštevati šest glavnih elementov, ki se uporabljajo za učinkovito upravljanje javnega sektorja. Teh šest glavnih elementov se lahko deli v dve skupini. V prvi skupini so načela povezana s kakovostjo dela javnih uslužbencev: vodstvo, poštenost in predanost, v drugi skupini so načela, ki so produkt strategij, sistemov, politik in postopkov: odgovornost, povezovanje in preglednost.

Pregled opredelitev načel korporativnega upravljanja, ki so jih oblikovali različni avtorji oziroma institucije pokaže, da večjih razlik med opredelitvijo načel ni. Med opredeljeni načeli po naši oceni manjka načelo vključevanja uporabnika storitve, ki je obenem tudi plačnik storitve, bodisi posredno preko dajatev, bodisi neposredno. Izmed povzetih navedb načel korporativnega upravljanja petih institucij oziroma avtorjev, ga je navedla zgolj ena. Vsem opredelitvam je skupno, da poudarjajo trde elemente korporativnega upravljanja, kot so sistemi in strukture ter procesi in preglednost, in obenem mehke elemente korporativnega upravljanja, ki se odražajo skozi vrednote, odgovornost in poštenost. Za dobro korporativno upravljanje so pomembna vsa načela in hkratno izpolnjevanje vseh načel, saj kljub temu, da so načela samostojna, izpolnjevanje le nekaj izmed njih ne doprinese k končnemu cilju

3.4 Primerjava javnega in zasebnega sektorja z vidika korporativnega upravljanja

Javni in zasebni sektor sta dve različni entiteti z različno odgovornostjo in poslanstvom. Z vidika korporativnega upravljanja je kljub razlikam možno v obeh sektorjih uporabiti ista načela korporativnega upravljanja: odgovornost, transparentnost, osredotočenost na delovanje, ter predanost v povezavi z integriteto (Mulyadi et al., 2012, str. 25-27).

Za lažje razumevanje in posledično identificiranje razlik in podobnosti v korporativnem upravljanju tako javnega kot zasebnega sektorja je McAuley (v Edwards & Clough, 2005, str. 33) izdelal preglednico ključnih razlik med zasebnim in javnim sektorjem. Preglednico smo dopolnili še z ugotovitvami razlik in podobnosti med korporativnim upravljanjem v zasebnem in javnem sektorju, ki so jih identificirali Armstrong, Jia & Totikidis (2005, str. 3-4).

Tabela 3: razlike med javnim in zasebnim sektorjem

	Zasebni sektor	Javni sektor
Razlog obstoja	maksimiziranje dobička, uveljavljanje zasebnih interesov	izboljšanje družbene blaginje, upoštevanje interesov skupnosti
Cilji	jasno določeni cilji, dobiček	pogosto nejasni, nedoločeni zaradi interesov različnih interesnih skupin, javni interes
Kazalci uspešnosti	standardizirani finančni kazalci uspešnosti	finančni kazalci nimajo pravega pomena, pomembni nefinančni kazalci uspešnosti
Učinkovitost	tehnična učinkovitost je temeljna zahteva	ekonomska učinkovitost je strošek tehnične učinkovitosti
Stroški	lastni stroški poslovanja, ki so posledica poslovalnih odločitev	družbeni stroški v vključno z eksternalijami
Cene	določa jih trg, upoštevajoč plačilno sposobnost kupcev	odvisne od politik na posameznih področjih, pogosto odvisne od materialnega položaja
Prihodki	od realizirane prodaje na trgu	večinoma davčni prihodki
Investicijski razlogi	odvisni od interesov podjetja in stroškov kapitala	odvisni od interesov skupnosti
Finančni nadzor	profitni centri, denarni tok ključen za preživetje in razvoj	stroškovni centri

se nadaljuje

nadaljevanje

	Zasebni sektor	Javni sektor
Izdelki	blago in storitve	denarni transferi
Politika	določa ravnanja na posameznih področjih	glavna dejavnost za izvrševanje poslanstva
Lastništvo	kompleksno, delno lastništvo	preprosto
Moč	odvisna od ekonomske moči, ki jo omeje pravo in država	velika moč prisile ter možnost spominjanja lastnih pravil
Lastniki	delničarji, ki prosto razpolagajo z delnicami	volivci z omejeno možnostjo »izstopa«
Ostali deležniki	delavci, financerji,	enaki kot v zasebnem sektorju,

	dobavitelji, družba	javnost oziroma skupnost najpomembnejši deležnik
Meje sistema	dobro določene, definirane s podjetjem in njegovim okoljem	slabo določene, javne politike posegajo v vsa življenjska področja, kompleksni sistemi
Upravljanje	organi upravljanja, direktorji in menedžerji	vlada z organi v sestavi, parlament, lokalne oblasti, predstojniki pravnih oseb javnega prava
Odgovornost	do delničarjev, zaprta za javnost, organi upravljanja	široka in javnosti, zamegljena
Pravne omejitve	zavezujoče, potrebno jih je spoštovati	možnost sprememb zakonodaje
Motivacija	politika denarnih in nedenarnih nagrad, možnost nagrajevanja posameznika	običajno nižje plačilo, varna zaposlitev
Organizacijska struktura	družba samostojna pri oblikovanju strukture	vlada, ministrstva, organi v sestavi, pravne osebe javnega prava, struktura vnaprej določena
Regulacija	zakonodaja s področja poslovanja gospodarskih družb. pristojnost izvajanja zakonodaje	zakonodaja s področja poslovanja organizacij v javnem sektorju. pristojnost sprejema zakonodaje in izvajanja
Samostojnost in neodvisnost	pravna samostojnost organov upravljanja in samostojnost kadrovanja	vladni nadzor
Poročanje	letno poročanje delničarjem	poročila - finančna in vsebinska, različnim entitetam nadzora

Vir: M. Edwards & R. Clough, Corporate governance and performance: an exploration of the connection in a public sector context, 2005, str. 33

Pregled razlik v korporativnem upravljanju med javnim in zasebnim sektorjem je pokazal tako elemente, v katerih se upravljanje ne razlikuje bistveno, kot tudi očitne razlike v korporativnem upravljanju. Armstrong et al. (2005, str. 4) ugotavljajo, da so ključne podobnosti v tem, da v zasebnem sektorju kot agenti nastopajo menedžerji, ki jih je najel lastnik, v javnem pa javni uslužbenci v odnosu do davkoplačevalcev oziroma državljanov. V javnem sektorju naj bi javni uslužbenci delovali v javnem interesu, medtem se tudi zasebnem sektorju vse bolj uveljavlja prepričanje, da mora tudi gospodarska družba delovati v interesu vseh deležnikov in ne le v ozkem interesu delničarjev. Uhrig (2003, str. 30-32) je javni interes še bolj poudaril, saj je mnenja, da za posamezne dele javnega sektorja obstajajo različni

deležniki, vendar mora biti ultimativni cilj javnega sektorja kot celote in posameznih delov služiti javnemu interesu z izvajanjem storitev v imenu najvišjih organov oblasti ter javnosti ponuditi rešitve na področjih, na katerih tržni mehanizmi ne delujejo. Menimo, da je potrebno podobnostim, navedenim v tem odstavku dodati zahteve po učinkovitem delovanju in posledično racionalni porabi virov ter imenovanju najvišjih poslovodstev in organov nadzora na podlagi strokovnih in etičnih kriterijev.

Ključnih razlik med delovanjem in posledično upravljanjem javnega sektorja in zasebnega sektorja je več. Cilji so v zasebnem sektorju lažje opredeljivi in merljivi kot v javnem sektorju, lastniki družb zasebnega sektorja so znani, medtem ko v javnem sektorju lastnikov ni mogoče opredeliti, saj je vse javna last. Družbe se financirajo samostojno od prodaje blaga in storitev na trgu, medtem ko financiranje javnega sektorja obvezno poteka preko sistema davkov in prispevkov. Družbe se morajo podrediti zakonodaji, enako tudi država, vendar s to razliko, da država zakonodaja tudi ustvarja.

Armstrong et al. (2005, str. 4) kot ključno razliko navajajo še neodvisnost, ki je po njihovem mnenju v javnem sektorju bistveno nižja zaradi številnih kontrol in nevarnosti vpliva politike na poslovne odločitve. Prav tako je bistvena razlika v prenehanju poslovanja, saj družba enostavno preneha, bodisi prisilno, bodisi prostovoljno, medtem ko organizacije javnega sektorja ne morejo prenehati delovati, lahko se preoblikujejo ali na drug način prilagodijo, dejavnost pa se še vedno izvaja.

3.5 Možnosti uporabe istega modela korporativnega upravljanja tako v javnem kot zasebnem sektorju

Kot smo že zapisali korporativno upravljanje javnega sektorja predstavlja nadaljnjo fazo razvoja paradigme novega javnega menedžmenta, pri čemer je bil podlaga za razvoj sistema korporativnega upravljanja javnega sektorja model korporativnega upravljanja gospodarskih družb, ki poslujejo v okviru zasebnega sektorja.

Izbira modela korporativnega upravljanja zavisi od vrste gospodarske družbe, ki je predmet upravljanja. V zasebnem sektorju se večina podjetji upravlja na podlagi veljavnega korporacijskega prava, ki ureja statusno-pravni položaj gospodarskih družb. Podobno kot v zasebnem sektorju tudi upravljanje organizacij javnega sektorja temelji na obliki in statusu organizacije, vendar je pravno okolje, v katerem delujejo organizacije javnega sektorja, veliko bolj zapleteno. Organizacije javnega sektorja so zelo raznolike, saj vključujejo več tipov organizacij, od ministrstev, organov v sestavi, do pravnih oseb javnega prava; posledično je potrebno temu prilagoditi tudi sistem upravljanja. V javni sektor spadajo tudi partnerski sporazumi, ki vključujejo dogovore z drugimi javnimi organizacijami, zasebnimi podjetji in nepridobitnimi ponudniki storitev. Kljub temu, da širša javnost le redko povezuje upravljanje zasebnega sektorja z upravljanjem javnega sektorja, je dejstvo, da se sistemi upravljanja v obeh sektorjih zблиžujejo.

Z navedeno tezo se strinja tudi Uhrig (2003, str. 26), ki meni, da je koristno, da se pri razvoju okvira korporativnega upravljanja javnega sektorja upoštevajo izkušnje iz razvoja sistemov

upravljanja v zasebnem sektorju. Okolje, v katerem deluje zasebni sektor, ustvarja izzive za podjetja. Posledice neuspeha in grožnje prevzema so spodbuda za zasebni sektor za nenehno prizadevanje za izboljšanje praks upravljanja. Posledično je zasebni sektor pridobil pomembne izkušnje pri aplikaciji ključnih elementov korporativnega upravljanja. Pregled izkušenj zasebnega sektorja je torej zagotovil možnost vpogleda v celoten spekter ureditve upravljanja in možnosti vpliva na rezultate.

Nasprotno pa Wettenhall (2004, str. 67) meni, da je izkušnja upravljanja v javnem sektorju že dovolj dolga in da mnogi kriteriji korporativnega upravljanja v zasebnem sektorju niso primerni za javni sektor.

Benz & Frey (2007, str. 92) gresta še korak dlje in predlagata, da bi bilo slabosti in pomanjkljivosti poslovnih praks v zasebnem sektorju, ki so botrovale škandalom in propadu velikih korporacij na zahodu v začetku tega tisočletja, možno odpraviti tudi z uveljavitvijo nekaterih elementov korporativnega upravljanja javnega sektorja v sistem korporativnega upravljanja gospodarskih družb.

Avtorji so izpostavili ključna dejstva v zvezi z uporabnostjo modelov korporativnega upravljanja tako v zasebnih kot javnih organizacijah, vendar se zdi da so Mulyadi et al. (2012, str. 29) še najbolj primerno ocenili možnosti za uporabo enotnih modelov. Po njihovem mnenju večina avtorjev poudarja, da mora biti okvir korporativnega upravljanja prilagojen vsaki organizaciji zaradi razlik v organizacijskem ustroju vsake organizacije. Kompleksnost korporativnega upravljanja je še posebej poudarjena v javnem sektorju zaradi bolj prepletenih odnosov z vidika pristojnosti in odgovornosti.

Njihovo razmišljanje podpira tudi Barrett (2002b, str. 5), ki navaja, da je korporativno upravljanje v zasebnem sektorju pogosto bolj enostavno, saj so vloge in odgovornosti jasneje opredeljene in se na splošno nanašajo na ožji spekter aktivnih delničarjev.

V povzetku navedenih ugotovitev lahko zapišemo, da je potrebno biti pri vzpostavljanju modela korporativnega upravljanja izrazito pragmatičen in implementirati elemente korporativnega upravljanja, ki so najbolj primerni za posamezno organizacijo na mikro ravni ali za javni sektor kot celoto na makro ravni. Dejstvo je, da ima praktično vsaka organizacija določene posebnosti, zato je potrebno te posebnosti upoštevati pri apliciranju korporativnega upravljanja, vsekakor je mogoče določene elemente uporabiti tudi iz univerzalnega modela. Posebno pozornost je potrebno nameniti mehkim elementom korporativnega upravljanja, ki so ključni tudi za aplikacijo trdih elementov. Brez tega še tako dober in dodelan sistem korporativnega upravljanja ne bo dosegel željenih ciljev.

V poskusu, da bi izkušanje korporativnega upravljanja iz zasebnega sektorja prenesli v javni sektor, je pomembna previdnost zaradi specifičnosti javnega sektorja, ki so na primer: mnogi cilji, izvršna oblast nastopa v vlogi delničarja, način izbire oziroma določanja oseb v izvršni veji oblasti, različne vrste odgovornosti, zapleten pravni okvir. Kljub tem razlikam obstajajo načela korporativnega upravljanja, ki jih je možno uporabiti v obeh sektorjih, to so na primer: odgovornost, preglednost, integriteta, dobro vodenje, osredotočenost na uspešno in skladno poslovanje in priznavanje pravic delničarjev in ostalih deležnikov. Posledično ni mogoče

zanikati dejstva, da se lahko javni sektor veliko nauči iz prakse zasebnega sektorja, zlasti, kaj so ključni dejavniki uspešnega korporativnega upravljanja. Pomembno je tudi, da je zaradi kompleksnosti in prepletenosti javnega sektorja fokus upravljanja organizacije javnega sektorja vključuje tako pogled navznoter (nanaša na delo organizacije) kot pogled navzven, ki zajema odnose organizacije z drugim organizacijami in interesnimi skupinami (Edwards & Clough, 2005, str. 15).

Na podlagi proučevanja literature o korporativnem upravljanju so identificirali elemente, ki jih je možno vključiti tako v model korporativnega upravljanja v zasebnem sektorju kot tudi v model korporativnega upravljanja v javnem sektorju (Armstrong et al., 2005, str. 2).

Tabela 4: Elementi, ki jih je možno vključiti v modele korporativnega upravljanja

Struktura	Organizacijska struktura posamezne organizacije
Vrednote	odgovornost preglednost odkritost integriteta skrbnost raznolikost enakost odločnost
Načela	politika upravljanja vloga, moč in delovanje posloводства zagotavljanje infrastrukture za upravljanje
Pravne podlage	ustanovitveni akti korporacijsko pravo
Mehanizmi dobrega upravljanja	vodenje usmerjanje nadzor posloводство odgovornost

Vir: A. Armstrong et al., Parallels in Private and Public Sector, 2005, str. 2.

Identificirani skupni elementi, ki jih je možno vključiti v modele korporativnega upravljanja tako v javnem kot zasebnem sektorju, so lahko zgolj izhodišče pri vzpostavitvi modela za posamezno organizacijo, lahko predstavljajo tudi ogrodje modela korporativnega upravljanja organizacije, kateremu je potrebno dodati še elemente, ki so specifični za posamezno organizacijo.

4 JAVNI SEKTOR V SLOVENIJI

4.1 Opredelitev javnega sektorja in javne službe

Bohinc (2005, str. 31) meni, da sta javna uprava in javni sektor medsebojno povezana pojma, saj javna uprava bedi tudi nad javnim sektorjem. Le-ta je pod njenim vodstvom in nadzorom, ker je naloga javne uprave izvrševati oblast, izvajati javne službe in druge javno pomembne dejavnosti, ki jih izvaja javni sektor. V skladu z njegovo opredelitvijo javna uprava obsega:

- nevladni del (predsednik republike, državni zbor, državni svet, republiška volilna komisija, varuh človekovih pravic, ustavno sodišče, računsko sodišče, državna revizijska komisija, slovenska akademija znanosti ni umetnosti),
- vladni del (vladne službe, ministrstva in organi v sestavi, upravne enote),
- uprave samoupravnih lokalnih skupnosti in
- osebe javnega prava (javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb z upravnim pooblastilom, javne agencije, skladi socialnega zavarovanja, javni skladi, javna podjetja, zbornice, ki se v financirajo iz proračunskih sredstev, samoupravne lokalne skupnosti).

Šmidovnik (1998, str.1070) navaja, da pravosodni sistem, ki vključuje vrhovno sodišče, sodni svet, višje sodišče, organe tožilstva in pravobranilstva, upravno sodišče, senat za prekrške, delovna in socialna sodišča ter sodnike za prekrške, ne sodi v pojem javne uprave, temveč ga zakonodaja s področja javnih financ skupaj z vladnim delom uprave šteje za neposredne uporabnike proračuna.

Opredelitev javnega sektorja se v slovenskem pravnem redu pojavlja v več splošnih aktih. Tako Zakon o javnih financah (Ur.l. RS, št. 11/2011-UPB4, 14/2013, 101/2013, v nadaljevanju ZJF) določa, da so javni sektor neposredni in posredni uporabniki, pri čemer so neposredni uporabniki državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava, posredni uporabniki pa javni skladi, javni zavodi in javne agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije v obveznem delu zavarovanja, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje.

Zakon o javnih uslužbencih (Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008, 69/2008, 40/2012, v nadaljevanju ZJU), ki sicer ureja delovna razmerja zaposlenih v javnem sektorju (v nadaljevanju javni uslužbenci), določa, da javni sektor sestavljajo državni organi, ki vključujejo državni zbor, državni svet, ustavno sodišče, računsko sodišče, varuha človekovih pravic, sodišča, državno tožilstvo in državno pravobranilstvo, ministrstvo, organe v sestavi ministrstva, vladne službe, upravne enote, druge državne organe, ki niso organ državne uprave, uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javne sklade, javne zavode in javne gospodarske zavode in druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. ZJU eksplicitno določa, da javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, niso del javnega sektorja po tem zakonu.

Enaka definicija javnega sektorja kot v ZJU je tudi v Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (Ur.l. RS št. 108/2009-UPB13, 13/2010, 59/2010, 85/2010, 107/2010, 40/2012, 46/2013, v nadaljevanju ZSPJS), ki ureja plače javnih uslužbencev. To pomeni, da javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, niso vključena v enotni sistem plač javnih uslužbencev.

Za razliko od prej navedenih pravnih podlag Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (Ur.l. RS št. 33/2011) ureja preglednost finančnih odnosov med državnimi organi in organi samoupravnih lokalnih skupnosti in javnimi podjetji ter pravnimi osebami, samostojnimi podjetniki ali podjetnicami in zasebniki ali zasebnicami, ki na podlagi izključne ali posebne pravice ali javnega pooblastila izvajajo dejavnosti v splošnem interesu. Navedeni zakon se torej osredotoča na vzpostavitev sistema preglednega finančnega poslovanja tako znotraj subjektov javnega sektorja kot tudi med javnim sektorjem ter zasebnim sektorjem v primerih, kadar je ta nosilec izključne ali posebne pravice ali javnega pooblastila za izvajanje dejavnosti v splošnem interesu.

Pregled zakonodajnih podlag in teoretičnih opredelitev je pokazal, da te ne urejajo javnega sektorja enotno. Najširše ga določa ZJF, saj kot javni sektor obravnava tudi javna podjetja in pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje, medtem ko ZJU in ZSPJS navedene subjekte v definiciji javnega sektorja ne zajemata in jih zakonodajno tudi ne urejata. To pomeni, da za subjekte javnega sektorja, kot jih definira ZJF ne velja enaka regulativa, kljub temu, da so vsi del javnega sektorja, pač pa specialni zakoni za posamezne subjekte javnega sektorja ali posamezna področja javnega sektorja določajo pravila delovanja teh organizacij. Teoretična opredelitev javnega sektorja je še nekoliko ožja, saj v javni sektor ne vključuje pravosodja, kljub temu, da ima to vse značilnosti poslovanja javnega sektorja.

Za vse organizacije, ki so zajete v definiciji javnega sektorja po ZJF, je značilno, da opravljajo storitve organov oblasti in javne službe, ki so gospodarskega ali negospodarskega značaja. Za izvajanje gospodarskih javnih služb je značilno, da le-te v pretežni meri izvajajo javna podjetja kot monopolni izvajalci (lahko se izvajajo tudi v režijskem obratu, javnem gospodarskem zavodu ali preko podelitve koncesije osebi javnega ali zasebnega prava) in da uporabniki storitve javne službe plačujejo. Država ali lokalna skupnost se lahko odloči ceno izvajanja gospodarske javne službe sofinancirati oziroma subvencionirati.

Tipični primeri gospodarskih javnih služb so komunalne dejavnosti (dobava vode, izvajanje javne službe ravnanja za odpadki in ravnanja z odpadno vodo), dejavnosti elektro distribucije in distribucije plina ter dobava toplotne energije. Izvajanje dejavnosti javnih podjetij je regulirano s specialnimi zakoni in podzakonskimi akti. Ključni zakoni na področju gospodarskih javnih služb so Zakon o gospodarskih javnih službah (Ur.l. RS št. 32/1993, 30/1998 - ZZLPP0, 127/2006 - ZJZP, 38/2010 - ZUKN in 57/2011 - ORZGJS40), Zakon o vodah (Ur.l. RS št. 67/2002, 2/2004 - ZZdrI-A, 41/2004 - ZVO-1, 57/2008, 57/2012, 100/2013 in 40/2014) in Energetski zakon (Ur.l. RS št. 17/2014), medtem ko poslovanje javnih podjetij, tako statusno kot na računovodskem področju, ureja Zakon o gospodarskih družbah (Ur.l. RS št. 65/2009-UPB3, 33/2011, 91/2011, 32/2012, 57/2012, 44/2013 - odl. US, 82/2013).

Za osebe javnega prava, ki izvajajo negospodarske javne službe, je značilno, da so organizirane pretežno v obliki javnih zavodov in da njihov osnovni namen ni ustvarjanje dobička oziroma presežka prihodkov na odhodki, temveč izvajanje storitev za uporabnike pod pogoji določenimi v področnih zakonih. Tipični primeri storitev negospodarske javne službe so vzgojno-varstvene storitve, izobraževalne storitve ter storitve zdravstvenega in socialnega varstva. Za večino teh storitev je značilno, da so za uporabnika brezplačne ali pa uporabnik doplačuje izvajanje storitev v delu, ki presega zakonsko predpisano minimalno raven storitve, le redko so storitve v celoti plačljive. Tako je, na primer osnovno šolanje vselej brezplačno, medtem ko je šolanje ob delu plačljivo, kljub temu, da gre v obeh primerih za izvajanje javne službe.

Statistični podatki Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve na dan 30.9.2014 kažejo, da slovenski javni sektor šteje 2.821oseb javnega prava⁴. Navedeni podatek vključuje vse osebe javnega prava v Sloveniji, vključno z državnimi, pravosodnimi in občinskimi organi. V javnem sektorju je bilo na dan 30.9.2014 zaposlenih 158.351 javnih uslužbencev, pri čemer so neposredni uporabniki (državna uprava z organi v sestavi, občinske uprave, pravosodni organi in krajevne skupnosti) zaposlovali 40.255 javnih uslužbencev, posredni uporabniki so zaposlovali 118.096 javnih uslužbencev. Pregled statističnih podatkov pokaže trend rasti skupnega števila javnih uslužbencev, pri čemer narašča število javnih uslužbencev pri posrednih uporabnikih proračuna, medtem ko neposredni uporabniki beležijo trend zniževanja števila javnih uslužbencev.

Za nadaljnjo obravnavo bomo upoštevali javni sektor, kot ga definira ZJF, le da bomo iz obravnave izvzeli javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali lokalne skupnosti odločujoč vpliv na upravljanje, saj ne gre za organizacije, katerih poslovanje bi bilo v pretežnem delu urejeno po pravnih podlagah, ki veljajo za ostale organizacije javnega sektorja. Ravno tako bomo v izogib nejasnostim pri pojmovanju vedno uporabljali izraz javni sektor, ki je v tako v strokovni kot laični javnosti bolj uveljavljen kot izraz javna uprava, saj slednjega večina povezuje zgolj z državno upravo, ki pa je zgolj eden izmed elementov javnega sektorja.

4.2 Razvoj slovenskega javnega sektorja

Namen in cilj magistrskega dela je podati oceno stanja in predloge sprememb sistema korporativnega upravljanja slovenskega javnega sektorja, zato bomo v sklopu te točke magistrskega dela zgolj navedli nekatere ključne faze razvoja javnega sektorja in primernosti sprejetih reformnih ukrepov ne bomo podrobneje presojali.

⁴Definicije osebe javnega prava slovenska zakonodaja ne pozna. Po mnenju Pirnata (v Pojasnilo Davčne uprave Republike Slovenije, št. 4230-224/2008-1) bi bilo za definiranje oseb javnega prava, tudi za slovensko pravo mogoče uporabiti merila, ki so jih oblikovali drugi pravni sistemi. Merila so zlasti naslednja: namen zakonodajalca, način ustanovitve, cilj organizacije, razmerja med organizacijo in javnimi oblastmi, merilo, ali ima organizacija prerogative, zaradi katerih ni v celoti podrejena zasebnemu pravu, ali da ima javna pooblastila.

Javni sektor v Sloveniji je lastninsko, strukturno in upravljavsko tak, kot je bil leta 1991, ko se je Slovenija osamosvojila in je bil sprejet do danes skorajda nespremenjeni in še vedno veljavni Zakon o zavodih, po katerem se je premoženje tedanjih samoupravnih organizacij družbenih dejavnosti »začasno« pretvorilo v lastnino ustanovitelja, torej v lastnino države ali občine. Ta začasnost traja vse do danes, tako da javni sektor v Sloveniji ostaja nekakšen torzo tranzicije. Univerzalna uporaba organiziranosti organizacij javnega sektorja v obliki javnega zavoda je povzročila, da se namesto povečanja avtonomije, strokovne odgovornosti in ustvarjalnosti izvajalcev pri upravljanju krepi vpliv politike ter pristojnosti in število uradnikov v organih javnih zavodov, kar povečuje etatizacijo na račun avtonomije javnih zavodov (Bohinc, 2013, str. 283).

Bohinc (2005, str. 26) navaja tudi, da je teorija kritična do institucionalnega razvoja slovenskega javnega sektorja. Kritika se nanaša na razmerja javnega sektorja do izvršilne oblasti, a tudi do razvoja in normativno-sistemske postavitve oseb javnega prava, kot so javni zavod, javno podjetje in javni sklad. Javni sektor po mnenju teoretikov ni zadosti povezan z državno upravo oziroma izvršilno oblastjo in ne deluje kot strokovni mehanizem države za izvajanje javnih nalog z jasnim pravnim režimom.

Obenem je Bohinc (2005, str. 56) mnenja, da se v javnem sektorju dandanes povsod po svetu kot tudi v Sloveniji kažeta dve zahtevi – na eni strani smotrnejša uporaba danih finančnih virov oziroma celo zmanjševanje javnih izdatkov s privatizacijo, racionalizacijo, krčenjem števila zaposlenih, in na drugi strani zahteva po bolj demokratičnem, odprtem, učinkovitejšem, hitrejšem in uporabniku bližjem opravljanju vseh javnih storitev, zato mora biti razvoj javnega sektorja usmerjen v učinkovitost, uspešnost in pravičnost.

Tekavčič, Heglar & Grunfeld (2009, str. 88) poudarjajo, da je v Sloveniji v strokovni javnosti že dolgo prisotno spoznanje, da se mora javni sektor prilagajati zahtevam sodobnega časa in biti organiziran tako, da bo lahko učinkovito opravljal naloge in deloval kot uporabniku prijazen organ. Navajajo, da mora biti v skladu s spoznanji različnih avtorjev osnovna značilnost nove organizacijske paradigme opuščanje klasične birokratske hierarhične organizacije in vzpostavitev odprtega javnega sektorja, ki ima vse bolj značilnosti storitvenega in učečega se podjetja. Poudarja se potreba po strokovno usposobljenem in vsaj toliko samostojnem javnem sektorju, da je možno zagotavljati strokovno neodvisnost delovanja.

Reforma javnega sektorja se je v Sloveniji začela že takoj v poosamosvojitvenem obdobju, pri čemer je pa bil vse do danes poudarek zlasti na reformi državne uprave, ki je eden od sestavnih delov javnega sektorja v Sloveniji (Kovač, 2007, str. 220–224). V poosamosvojitvenem obdobju je razvoj javnega sektorja temeljil predvsem na vzpostavljanju institucij samostojne države, ki so omogočile njeno normalno delovanje.

Nadaljnji razvoj je temeljil na Strateškem načrtu za implementacijo reforme slovenske javne uprave 1997–1999 kot delu Strategije Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo. Prvi cilj se je nanašal na povečanje učinkovitosti slovenskega javnega sektorja in drugi na prilagoditev njegove strukture ter funkcije potrebam pridruženja Evropski uniji. Po letu

2000 je reforma slovenskega javnega sektorja zajeta skoraj izključno v zakonodajnih spremembah. Ključni so bili predvsem zakoni, ki so uredili status javnih uslužbencev, sistem plač v javnem sektorju, državno upravo, inšpekcijski nadzor, javne agencije, javne sklade in noveliranje zakonodaje s področja lokalne samouprave in splošnega upravnega postopka. Poleg priprave nove sistemske zakonodaje so bili v letih 2000–2003 izvedeni številni ukrepi na ravni podzakonskih predpisov in na operativni ravni za izboljšanje kakovosti poslovanja javnega sektorja – zlasti državne uprave, njenih storitev in informacij, za večje zadovoljstvo strank in boljšo usposobljenost uslužbencev, posebej na področju evropskih zadev (Golija, 2005, str. 17-18).

Za razvoj javnega sektorja po letu 2003 je bila sprejeta Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005, ki jo je Vlada Republike Slovenije sprejela julija 2003. V tem dokumentu je javni sektor opredeljen v najširšem smislu, torej enako, kot ga določata ZJU in ZSPJS - kot celota državnih organov in uprav samoupravnih lokalnih skupnosti, javnih agencij, javnih skladov, javnih zavodov in javnih gospodarskih zavodov ter drugih oseb javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Poleg navedenih subjektov opredeljeni javni sektor v tem aktu obsega še javna podjetja kot izvajalce javnih služb. Strategija določa predvsem dejavnosti za spremembe državne uprave na področju upravljanja kadrovskega virov, restrukturiranja nalog in organizacije uprave, procesov v upravi in e-uprave, upravljanja kakovosti, odprte uprave in javnih financ. Strategija temelji na konceptih novega javnega menedžmenta, dobrega vladanja in evropskega upravnega prostora (Brezovšek & Haček, 2004, str. 189).

Naslednji razvojni dokument je bil Strategija razvoja Slovenije 2005 – 2013, ki ga je Vlada Republike Slovenije sprejela na svoji 30. redni seji dne 23.6.2005. Navedeni akt določa vizijo in cilje razvoja Slovenije ter 5 ključnih razvojnih prioritete za obdobje od leta 2005 - 2013, pri čemer se tretja razvojna prioriteta z naslovom »učinkovita in cenejša država« nanaša na javni sektor. Pregled vsebine navedene prioritete je pokazal, da se ta ne nanaša na celovito obravnavo razvoja javnega sektorja, temveč na ukrepe, ki jih je potrebno sprejeti za učinkovitejše in cenejše funkcioniranje države. Strategija razvoja Slovenije po letu 2013 še ni bila sprejeta, je pa Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo pripravilo osnutek krovnega strateškega dokumenta Strategija razvoja Slovenije 2014-2020, ki opredeljuje vizijo in cilje razvoja Slovenije do leta 2020.

Dne 24.4.2014 je Vlada Republike Slovenije sprejela Izhodišča za pripravo Strategije nadaljnega razvoja slovenske javne uprave 2015–2020, kar je podlaga za realizacijo sprejete odločitve Vlade Republike Slovenije o pripravi Strategije nadaljnega razvoja slovenske javne uprave 2015-2020. Iz dokumenta je razvidno, da se bo strategija nanašala zlasti na razvoj slovenske državne uprave, ne pa na razvoj javnega sektorja kot celote. Glede na navadno kaže, da bo Strategija nadaljnega razvoja slovenske javne uprave 2015-2020 zajemala zgolj načrt razvoja državne uprave, ne pa tudi načrta razvoja sistema izvajalcev negospodarskih javnih služb (javni zavodi), izvajalcev gospodarskih javnih služb (javna podjetja) in lokalne samouprave.

Država je torej sprejela podlage v okviru razvoja javnega sektorja v Sloveniji, vendar pa je bila realizacija razvoja in sprememb zlasti po vstopu v Evropsko unijo relativno pičla. Dejstvo je, da so bili sprejeti nekateri sistemski zakoni, kot sta ZSPJS in ZJU, ki urejata delovna razmerja in plače javnih uslužbencev. Ravno tako je bila izvedena reforma socialnih transferjev in s tem socialne politike na podlagi Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (Ur.l. RS št. 62/2010, 40/2011, 40/2012 - ZUJF, 57/2012 - ZPCP-2D, 14/2013, 56/2013 - ZŠtip-1 in 99/2013), prav tako se izvajajo postopki v okviru debirokratizacije, vendar se te spremembe nanašajo na vsebino poslovanja javnega sektorja, ne pa na korporativno upravljanje javnega sektorja kot takega, da bi bil ta učinkoviteje upravljan. Tako še vedno ostaja nespremenjeno stanje na področju upravljanja javnih zavodov, kljub temu, da so ti nosilci izvajanja in razvoja negospodarskih javnih služb. V zvezi z upravljanjem je povezano tudi financiranje storitev negospodarskih javnih služb, saj sredstva večinoma ne sledijo uporabniku storitve. Tudi vprašanja, ki se nanašajo na upravljanje premoženja zavodov, niso rešena. Določeni premiki v razvoju javnega sektorja v Sloveniji so torej bili storjeni, zlasti v okviru priprav in vključitve Slovenije v Evropsko unijo. Po vključitvi v Evropsko unijo v maju 2014 je reformna vnema zamrla. Od pomembnejših projektov v okviru izboljšanja upravljanja javnega sektorja je bila v tem času izvedena dokončna uveljavitev ZSPJS in ZJU in nadaljnja informatizacija poslovanja javne uprave. Še vedno pa se država ni lotila niti resnih priprav na reformo sistema izvajanja javnih služb, ki se trenutno izvajajo v obliki javnih zavodov.

5 ANALIZA KORPORATIVNEGA UPRAVLJANJA JAVNEGA SEKTORJA V SLOVENIJI

V analizi korporativnega upravljanja slovenskega javnega sektorja se bomo osredotočili na kritično presojo obstoja in primernosti elementov korporativnega upravljanja javnega sektorja na naslednjih področjih:

- pristojnost upravljanja javnega sektorja,
- analiza upravljanja javnega sektorja z vidika strukture organov upravljanja in vodenja, premoženja in financiranja,
- delovna razmerja v javnem sektorju,
- plačni sistem v javnem sektorju,
- etika javnih uslužbencev in
- nadzor nad poslovanjem javnega sektorja.

5.1 Pristojnost upravljanja javnega sektorja v Sloveniji

Ključni organ pristojen za vodenje in upravljanje javnega sektorja kot celote v vladi Mira Cerarja je Ministrstvo za javno upravo, ki v obliki samostojnega ministrstva ponovno deluje od jeseni 2014 dalje na podlagi sprejetega Zakona o vladi Republike Slovenije (Ur.l. RS št.

65/2014). Vendar vodenje javnega sektorja ni bilo vselej v pristojnosti samostojnega ministrstva.

Do leta 2004 je bila pristojnost upravljanja in razvoja javnega sektorja v sklopu nalog ministrstva pristojnega za notranje zadeve, področje javne uprave, kakor se je imenoval direktorat, pa je bilo vodeno v sklopu Ministrstva za javno upravo. Osmo slovenska vlada, ki jo je vodil Janez Janša, je oblast prevzela v drugi polovici leta 2004 in je prvič naloge vodenja javnega sektorja vzpostavila pod samostojnim ministrstvom, ki se je imenovalo Ministrstvo za javno upravo. Deveta slovenska vlada sprememb glede organizacije in pristojnosti vodenja javne uprave ni spreminjala. Deseta slovenska vlada, ki jo je ponovno vodil Janez Janša in je vodila državo od konca februarja 2012 do sredine marca 2013, je pristojnost vodenja javne uprave prenesla na Ministrstvo za pravosodje in javno upravo. Enajsta pod vodstvom Alenke Bratušek je pristojnost vodenja javne uprave ponovno prenesla na drugo ministrstvo, in sicer na Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo.

Pregled nedavne zgodovine – od leta 2004 dalje - glede pristojnosti upravljanja slovenskega javnega sektorja torej pokaže, da se je pristojnost upravljanja prenašala med različna ministrstva, pri čemer strokovnih podlag za takšno premeščanje med različna ministrstva ni mogoče najti. Dejstvo je namreč, da je javni sektor največji sistem v državi, ki je izredno kompleksen, zato je obstaja utemeljena potreba po njegovem celovitem oziroma korporativnem upravljanju na makro ravni, iz česar sledi, da je smiselno, da ima država vzpostavljen samostojen organ, ki z makro vidika na nek način koordinira delovanje vseh ostalih ministrstev. Ravno tako je očitno dejstvo, da stalno premeščanje pristojnosti za upravljanje javnega sektorja iz enega pod drug resor ne doprinaša k stabilnosti in konsistentnosti dela na področju vodenja in organiziranja javnega sektorja. Posledično takšno ravnanje kaže, da vodstvo države nima izdelane vizije, kaj z javno upravo oziroma javnim sektorjem sploh početi in kako ga razvijati. Že res, da se zaradi politične spremembe oziroma prenosa pristojnosti ne spremeni celoten sistem, ki pokriva navedeno področje, vendar že same spremembe, v kolikor so te tako pogoste, pomenijo motnjo.

V grobem in tudi z vidika vpeljanih sistemov korporativnega upravljanja lahko slovenski javni sektor razdelimo v tri skupine:

- državna uprava, sodišča, javne agencije, javni skladi in lokalne skupnosti, ki izvajajo predvsem naloge kot organi oblasti,
- izvajalci negospodarskih javnih služb oziroma storitveni del javnega sektorja, ki vključuje zlasti javne zavode, in
- izvajalci gospodarskih javnih služb, ki vključujejo javna podjetja.

5.2 Struktura organov upravljanja in vodenja, premoženje in financiranje

Struktura organizacij v slovenskem javnem sektorju je pestra, zato se bomo pri obravnavi navedenega področja osredotočili na analizo struktur, s katerimi se v Sloveniji pogosteje

srečujemo⁵. Med te spadajo državna uprava, javne agencije, javni skladi in javni zavodi.

5.2.1 Državna uprava

Temeljni akt, ki ureja delovanje državne uprave je Zakon o državni upravi (Ur.l. RS, št. 113/2005-UPB4, 89/2007 - odl. US, 126/2007 - ZUP-E, 48/2009, 8/2010 - ZUP-G, 8/2012 - ZVRS-F, 21/2012, 47/2013 in 12/2014, v nadaljevanju ZDU). Navedeni zakon državno upravo opredeljuje kot del izvršilne oblasti, ki izvršuje upravne naloge. ZDU določa 3 upravne organe za izvajanje upravnih nalog:

- **Ministrstvo**, ki se ustanovi za opravljanje upravnih nalog na enem ali več upravnih področjih. Za vodenje ministrstva je pristojen minister, ki ga na predlog predsednika vlade imenuje državni zbor. Pri delu mu pomaga državni sekretar, ki ga imenuje vlada na predlog ministra, ki vodi ministrstvo. Državnemu sekretarju preneha funkcija z dnem prenehanja funkcije ministra. Po postopku določenem z ZJU se v ministrstvu imenuje generalni direktor in generalni sekretar. Generalni direktor vodi upravno in strokovno delo na zaokroženem delovnem področju znotraj ministrstva, medtem ko generalni sekretar vodi strokovno delo na področju upravljanja s kadrovskimi, finančnimi, informacijskimi in drugimi viri ter pomaga ministru pri koordinaciji med notranjimi organizacijskimi enotami ministrstva. Generalni direktor in generalni sekretar sta za svoje delo odgovorna neposredno ministru.
- **Organ v sestavi ministrstva**, ki se ustanovi za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog oziroma če je zaradi narave nalog ali delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo strokovne samostojnosti pri opravljanju nalog. Organ v sestavi se ustanovi z uredbo. Vodi ga direktor, ki se imenuje po postopku določenem z ZJU. Ministrstvo nadzoruje delo organa v sestavi. Primera pomembnejših organov v sestavi sta policija in finančna uprava.
- **Upravna enota**, ki se ustanovi za opravljanje nalog državne uprave, ki jih je treba organizirati in izvajati teritorialno. Upravna enota opravlja zadeve s svojega delovnega področja pod strokovnim vodstvom ministrstev, v delovno področje katerih sodijo posamezne zadeve. Upravno enoto vodi načelnik, ki se imenuje v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev.

Pregled državnih organov je pokazal, da je politika njihovega upravljanja sistemsko določena. Zakonsko je namreč jasno določeno, kdo je pristojen za upravljanje državnih organov, obenem je po našem mnenju ustrezno določen način imenovanja odgovornih oseb. Za imenovanje na politični funkciji ministra in državnega sekretarja sta pristojna politična

⁵ V analizi tako ne bomo zajeli Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Javnega zavoda Radiotelevizija Slovenije ter nekaterih drugih subjektov javnega sektorja, katerih organizacija je zaradi specifičnosti dejavnosti in širšega družbenega pomena z zakoni posebej urejena. Ravno tako v sklopu tega poglavja ne bomo analizirali organiziranosti lokalne samouprave.

subjekta – parlament na predlog vlade za ministra in vlada na predlog ministra za državnega sekretarja, medtem ko se ostali vodstveni kader na položajna delovna mesta, katerih glavni namen je opravljanje nalog državne uprave, imenuje po postopku določenem z ZJU, ki predpisuje izbirni postopek, katerega korektna in dosledna izvedba mora zagotavljati, da se na ta delovna mesta imenujejo osebe z ustreznimi znanji in sposobnostmi. Na ta način je omejena tudi možnost političnega vpliva na izbiro kandidata, kar je seveda pravilno. Vodenje ministrstva je dvotirno, saj generalni direktor vodi strokovno delo, medtem ko je generalni sekretar pristojen za poslovodni del. V organih v sestavi in v upravnih enotah sta poslovodni del in strokovno vodenje združena v enem delovnem mestu oziroma v eni osebi.

Financiranje upravnih organov je proračunsko in ne temelji na pogodbenem financiranju, na podlagi katerega bi bil vsak upravni organ plačan za naloge in storitve, ki jih opravi. Menimo, da je takšen način financiranja primeren, saj mora država enake storitve zagotavljati vsem državljanom, zato ne bi bil primeren sistem, po katerem bi za enake storitve en organ prejel več, drugi pa manj, ne glede na to, da bi se na ta način spodbujala učinkovitost in uspešnost dela upravnega organa. Notranjega trga, na temelju katerega bi bili upravni organi financirani, po naši oceni ne sme biti, saj gre za storitve organov oblasti.

Premoženje, s katerim gospodarijo upravni organi, je neposredna last države, ki je tudi kupec in upravljavec vsega premoženja. Ravnanje s premoženjem upravnih organov je predmet posebnega zakona in izvedbene uredbe, ki določata postopke in načine razpolaganja kot tudi pridobivanja stvarnega – premičnega in nepremičnega premoženja.

5.2.2 Javna agencija

Javna agencija je samostojna oseba javnega prava. V skladu z Zakonom o javnih agencijah (Ur.l. RS, št. 52/2002, 51/2004 - EZ-A in 33/2011 - ZEKom-C, v nadaljevanju ZJA) se javna agencija ustanovi za opravljanje regulatornih, razvojnih ali strokovnih nalog v javnem interesu (npr. opravljanje regulatornih in strokovnih nalog na področju varstva konkurence, varstva hrane, ...), če zanje z zakonom ni predvidena druga statusna oblika. Javno agencijo lahko ustanovi država ali lokalna skupnost ali zveza lokalnih skupnosti. V imenu države izvršuje pravice in obveznosti ustanovitelja Vlada Republike Slovenije, v imenu lokalne skupnosti izvršuje pravice in obveznosti ustanovitelja svet lokalne skupnosti ali drug organ, določen s splošnim aktom lokalne skupnosti. Javna agencija se ustanovi z ustanovitvenim aktom, ki ga sprejme ustanovitelj v skladu s tem zakonom, in na podlagi posebnega zakona, ki daje podlago za ustanovitev javne agencije.

Glede organov javne agencije ZJA določa, da sta to svet javne agencije in direktor. Pristojen za imenovanje direktorja javne agencije in članov sveta javne agencije je ustanovitelj. ZJA podrobno določa pogoje za članstvo v svetu javne agencije in mandat članov javne agencije, ki traja 5 let. Kot smo že navedli, ustanovitelj imenuje tudi direktorja javne agencije, predlog za njegovo imenovanje pa poda svet javne agencije, na podlagi izvedenega javnega natečaja v skladu s pogoji in kriteriji, določenimi z zakonom, ki ureja delovna razmerja javnih

uslužbencev, in ustanovitvenim aktom. Pogoje za zasedbo direktorskega mesta ZJA eksplicitno navaja, prav tako tudi mandat direktorja javne agencije traja 5 let.

ZJA določa tri vire financiranja dejavnosti javne agencije:

- sredstva proračuna, pridobljena na podlagi pogodbe, sklenjene s pristojnim ministrstvom oziroma lokalno skupnostjo,
- prihodki, pridobljeni s prodajo blaga in storitev, in
- drugi prihodki.

ZJA določa, da je javna agencija odgovorna za svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem, ki pa običajno ni veliko, saj mora ustanovitelj v skladu z ustanovitvenim aktom zagotoviti javni agenciji potrebne prostore, opremo in sredstva, ki ne preidejo v last javne agencije, pač pa jih ustanovitelj zgolj poveri v upravljanje javni agenciji.

Pregled podlag za delovanje javnih agencij je pokazal, da je poslovanje javnih agencij sistemsko urejeno v posebnem zakonu. Javna agencija ima dva organa, pri čemer je svet javne agencije organ upravljanja, medtem ko je pristojnost direktorja zlasti vodenje javne agencije in s tem povezane naloge. Kljub vsemu si je ustanovitelj pridržal nekatere pravice neposrednega odločanja, najbolj očitna je ohranitev funkcije imenovanja direktorja agencije, poleg tega ustanovitelj daje soglasje k programu dela in finančnemu načrtu ter k letnemu poročilu in drugim poročilom javne agencije. Glede na to, da je javna agencija pri izvajanju nalog samostojna, bi bilo z vidika korporativnega upravljanja smiselno, da se tudi organu upravljanja podeli polna pravica samostojnega in neodvisnega upravljanja javne agencije, kar zajema tudi imenovanje direktorja agencije, pri čemer ima ustanovitelj vso pravico do zamenjave članov agencije, v kolikor ti dela ne bi opravljali dobro. Svet javne agencije je pluralen, saj člane v svet javne agencije ne predlaga samo ustanovitelj, pač pa zakon s sistemskimi določbami zagotavlja, da so v svetu javne agencije zastopani različni deležniki.

Postopek izbire direktorja do točke, ki zajema njegovo dokončno imenovanje, s strani ustanovitelja, je primeren, saj je vezan na pregleden postopek izbire, ki ga za vodstvena delovna mesta določa zakon, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev.

Glavni vir prihodkov javne agencije so sredstva proračuna, ki se javni agenciji zagotovijo na podlagi sklenjene pogodbe med javno agencijo in pristojnim ministrstvom ali lokalno skupnostjo. Navedeni način financiranja ne temelji na neposrednih plačilih iz proračunske postavke, ne glede na opravljeno delo, temveč sklenjena pogodba določa program dela, ki ga mora javna agencija v zameno za prejeta sredstva opraviti. Financiranje torej temelji na podlagi prevzetih obveznosti oziroma opravljenem delu, kar je z vidika novega javnega menedžmenta pravilna in obenem smiselna usmeritev, ki opozarja na potrebo po določeni stopnji korelacije med prejetimi proračunskimi sredstvi in opravljenim delom.

5.2.3 Javni sklad

Zakon o javnih skladih (Ur.l. RS, št. 77/2008 in 8/2010 - ZSKZ-B, v nadaljevanju ZJS) določa, da je javni sklad statusna oblika pravne osebe javnega prava. Javni sklad se ustanovi za izvajanje svoje politike na določenem področju (npr. stanovanjske politike, politike upravljanja s kmetijskimi zemljišči in gozdovi, ...). Ustanovitelji javnega sklada so lahko država ali lokalna skupnost, predvidena je možnost ustanovitve javnega sklada s strani pokrajin, v kolikor bodo le-te vzpostavljene. Ustanovitelj mora javnemu skladu zagotoviti namensko premoženje, pri čemer javni sklad postane lastnik namenskega premoženja, kar mu omogoča izvajanje njegovega temeljnega poslanstva. Poleg namenskega premoženja lahko ustanovitelj ob ustanovitvi zagotovi javnemu skladu tudi prostore, opremo in druga sredstva za delo javnega sklada, ki jih ustanovitelj obdrži v svoji lasti, javni sklad pa jih prevzame v uporabo, pri čemer medsebojne pravice in obveznosti glede premoženja v uporabi subjekta uredita s pogodbo.

ZJS določa dva organa javnega sklada, to sta nadzorni svet in direktor. Poleg navedenih organov ima javni sklad lahko tudi strokovne organe in komisije, če tako določa zakon ali akt o ustanovitvi javnega sklada. Pristojnosti ustanovitelja javnega sklada so v ZJS eksplicitno določene, pri čemer je ena izmed njih tudi imenovanje in razreševanje članov nadzornega sveta in direktorja javnega sklada. Splošni pogoji, ki bi jih morali izpolnjevati člani nadzornega sveta, v ZJS niso določeni. Vendar ZJS določa, da mora biti vsaj en član nadzornega sveta usposobljen za računovodsko ali finančno področje in vsaj en član za pravno področje ter da člani nadzornega sveta ne morejo biti osebe, zaposlene v javnem skladu, in druge osebe, katerih funkcija ali dejavnost je po zakonu nezdržljiva s članstvom v nadzornem svetu. V kolikor je ustanoviteljica javnega sklada država, mora biti vsaj en član nadzornega sveta javnega sklada funkcionar ali javni uslužbenec ministrstva, pristojnega za finance. ZJS pristojnosti nadzornega sveta natančno določa.

Direktorja javnega sklada v skladu z določbami ZJS ustanovitelj imenuje na predlog nadzornega sveta, in sicer na podlagi predhodno izvedenega javnega natečaja, za mandatno dobo 4 let. Pogoji za kandidiranje za direktorsko mesto so v ZJS taksativno navedeni. Ključna naloga direktorja je organiziranje in vodenje dela ter poslovanja javnega sklada.

ZJS določa nekoliko specifično financiranje javnega sklada, saj navaja, da se presežek prihodkov nad odhodki javnega sklada, ugotovljen v računovodskih izkazih javnega sklada za preteklo poslovno leto, najprej nameni za financiranje delovanja javnega sklada v tekočem poslovnem letu. Morebitni preostanek presežka prihodkov nad odhodki se lahko razporedi za povečanje namenskega premoženja in kapitala javnega sklada, ali se ga pusti nerazporejenega. Če presežek prihodkov nad odhodki, dosežen v preteklem letu, ne zadostuje za financiranje delovanja javnega sklada v tekočem poslovnem letu, se za pokrivanje primanjkljaja uporabi morebitni nerazporejeni presežek prihodkov nad odhodki iz preteklih let; če tudi tega ni, je manjkajoča sredstva dolžen zagotoviti ustanovitelj, ali pa lahko ustanovitelj sprejme sklep o zmanjšanju kapitala javnega sklada.

Enako kot poslovanje javnih agencij tudi poslovanje javnega sklada ureja na sistemski ravni posebni zakon. Za razliko od javne agencije, javni sklad upravlja s premoženjem, ki ga mora uporabljati za namene svoje dejavnosti, obenem postane tudi lastnik namenskega premoženja.

Organ, katerega naloga je upravljanje javnega sklada, je nadzorni svet, ki se glede na pristojnosti, ki mu jih je podelil ZJS, zdi bolj kot posrednik med ustanoviteljem in direktorjem javnega sklada, saj si je ustanovitelj pridržal večino pravic odločanja. Tako ustanovitelj med pomembnejšimi nalogami imenuje direktorja sklada, sprejema poslovno politiko, sprejema poslovni in finančni načrt, odloča po uporabi presežka prihodkov nad odhodki. Z vidika korporativnega upravljanja takšna ureditev ni primerna, saj ZJS organu upravljanja ne daje pooblastil, da bi lahko v zakonskih okvirih samostojno in neodvisno prevzel polno odgovornost za upravljanje sklada kot tudi za njegov dolgoročni razvoj. Menimo, da bi ustanovitelj moral prevzeti predvsem odgovornost za postavitev kakovostnih okvirjev za izvajanje javne politike na posameznem področju in obdržati pristojnost potrjevanja ključnih odločitev (npr. povečanje in zmanjšanje kapitala, imenovanje revizorja, odtujevanje osnovnih sredstev nad določeno vrednostjo ter odločitve v zvezi z prenehanjem ali omejitvijo poslovanja). Navedeno tezo še toliko bolj potrjuje dejstvo, da je javni sklad primerljiv s podjetjem, le da to na trgu nastopa s ciljem ustvarjati donos za lastnike in deležnike, medtem ko je naloga javnega sklada izvrševanje javne politike na določenem področju.

Glede postopka izbire direktorja je določen javni natečaj, katerega izvedba ni pogojena z izvedbo postopka določenega v zakonu, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev. Ne glede na navedeno dejstvo menimo, da to apriori ne pomeni dvoma v ustreznost izbirnega postopka, saj ZJS predpisuje temeljne pogoje, ki jih mora izpolnjevati vsak kandidat, obveznost izvedbe javnega razpisa, ki zagotavlja možnost kandidiranja pod enakimi pogoji najširšemu možnemu naboru kandidatov, je tudi zakonsko zagotovljena.

Kot smo navedli že v opisu zakonskih izhodišč financiranja javnega sklada, je le-to nekoliko specifično glede na ostale osebe javnega prava, vendar logično urejeno. Mnenja smo sicer, da je država ali lokalna skupnost tisti subjekt, ki bi moral zagotavljati sredstva za izvajanje javne politike na določenem področju, vendar je izjema od tega pravila pri javnem skladu po našem mnenju upravičena. Javni sklad se namreč ustanovi ravno z namenom, da se nanj prenese premoženje, s katerim izvaja določeno politiko, zato je smiselno, da se javnemu skladu postavi obveznost gospodariti s premoženjem oziroma tega upravljati tako, da zagotavlja izvajanje javne politike v skladu z predpisanimi pogoji, obenem mora sam zagotavljati tudi sredstva, ki jih potrebuje za lastno delovanje. Z vidika gospodarne porabe sredstev za lastno delovanje je zaskrbljujoča možnost, da se lahko, v kolikor ni presežkov iz preteklih let, zmanjša kapital ali zagotovi sredstva ustanovitelj. Strinjamo se, da je takšno opcijo možno uporabiti v začetku delovanja javnega sklada, nesprejemljivo pa je, da bi javni sklad vodil tako neustrezno politiko in slabo upravljal s poslovnimi tveganji v nadaljnjih poslovnih obdobjih.

5.2.4 Javni zavod

Javni zavod je pravna oseba javnega prava, ki je v Sloveniji najpogostejša statusna oblika osebe javnega prava po različnih kraterjih, tako po številu entitet kot po številu zaposlenih. Po podatkih Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve je bilo namreč v septembru 2014 v Sloveniji 1.464 javnih zavodov, kar je 52 odstotkov vseh oseb javnega prava v državi. V javnih zavodih pa je bilo zaposlenih 114.175 javnih uslužbencev oziroma kar 72 odstotkov vseh javnih uslužbencev. Zato bomo v tem magistrskem delu presoji primernosti sistema organiziranosti javnih zavodov z vidika korporativnega upravljanja posvetili več pozornosti. V javnih zavodih se izvajajo zlasti naslednje dejavnosti javnega sektorja, ki jih v pogovornem jeziku imenujemo tudi storitvene dejavnosti javnega sektorja:

- vzgojno-izobraževalne dejavnosti, ki zajemajo zlasti predšolsko vzgojo, osnovnošolsko, srednješolsko, višješolsko in visokošolsko izobraževanje,
- zdravstvene storitve, ki so v okviru javnega sektorja pretežno organizirane v javnih zdravstvenih domovih in javnih bolnišnicah,
- socialne storitve, ki zajemajo zlasti mrežo javnih zavodov na področju socialnega skrbstva starejših oseb in oseb s posebnimi potrebami, ter
- kulturne in športne storitve, ki vključujejo predvsem gledališča, muzeje, galerije in športne dejavnosti v javnem interesu.

Poslovanje javnih zavodov ureja Zakon o zavodih (Ur.l. RS, št. 12/1991, 8/1996, 36/2000 - ZPDZC in 127/2006 – ZJZP, v nadaljevanju ZZ). Navedeni zakon določa, da so javni zavodi organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička. V skladu z ZZ se za opravljanje javnih služb ustanovi javni zavod.

Kot je razvidno iz letnic objav v Uradnem listu Republike Slovenije, je pravna podlaga za poslovanje javnih zavodov zastarela, saj je v času do izdelave te naloge doživela samo eno neposredno spremembo, in sicer Zakon o spremembi Zakona o zavodih (Ur.l. RS, št. 8/1996, v nadaljevanju ZZ-A), preostali spremembi ZZ pa sta se nanašali na sprejem dveh zakonov, katerih vsebina je vplivala tudi na ZZ.

Že iz same definicije pravne oblike javnega zavoda izhaja, da se le-ti ustanovijo za izvajanje tako imenovanih storitvenih dejavnosti javnega sektorja, ki niso vezane neposredno na opravljanje nalog države v ožjem smislu (uradniški aparat, vojska, policija in pravosodje). Država za izvajanje teh dejavnosti predpisuje regulatorni okvir in način financiranja, vodenje in upravljanje javnih zavodov ne izvaja neposredno država ali drug ustanovitelj, pač pa funkcije upravljanja in vodenja prevzamejo organi, ki morajo biti imenovani v skladu z ZZ, aktom o ustanovitvi in zakoni, ki regulirajo javne storitve na področju oziroma dejavnosti, v kateri javni zavod posluje.

5.2.4.1 Ustanovitev in dejavnost javnega zavoda

ZZ določa, da lahko javni zavod ustanovijo domače in tuje fizične ter pravne osebe, če ni za posamezne dejavnosti ali za posamezne vrste zavodov z zakonom drugače določeno. Soustanovitelji javnega zavoda so lahko tudi druge pravne in fizične osebe. Javni zavod se ustanovi z aktom o ustanovitvi, v katerem se določi okvir poslovanja javnega zavoda, ki mora biti usklajen z ZZ in področnimi predpisi za dejavnost, v kateri javni zavod deluje.

Po sprejemu akta o ustanovitvi ustanovitelj v skladu z ZZ imenuje vršilca dolžnosti poslovnega organa, ki je pooblaščen za izvedbo postopkov za začetek poslovanja zavoda. Vršilec dolžnosti poslovnega organa, lahko pa tudi sam ustanovitelj, mora poskrbeti za vpis akta o ustanovitvi v sodni register, s čimer zavod pridobi pravno sposobnost.

Javni zavodi se po določbah ZZ primarno ustanovijo za izvajanje javnih služb. ZZ javno službo opredeljuje kot dejavnost na podlagi zakona ali odloka, katere trajno in nemoteno izvajanje je v javnem interesu in njeno izvajanje zagotavlja država ali občina. Izvajanje javne službe na podlagi koncesije lahko občina ali država poveri tudi zavodu, ki ni ustanovljen kot javni zavod, v kolikor izpolnjuje pogoje za opravljanje javne službe.

Zavod lahko v skladu z ZZ opravlja eno ali več dejavnosti, ki so lahko tudi gospodarske narave, v kolikor je zavod za izvajanje tovrstne dejavnosti ustanovljen oziroma je izvajanje gospodarske dejavnosti opredeljeno v aktu o ustanovitvi.

Glede ustanovitve in dejavnosti zavoda ZZ kot splošni akt določa temeljni okvir postopkov in pristojnosti za ustanovitev ter določitev dejavnosti zavoda. Vendar v ta okvir posegajo številni področni zakoni, ki bolj natančno predpisujejo regulatorni okvir, ki se nanaša tako na postopke ustanovitve kot tudi na samo dejavnost. Javno službo na področju storitvenih dejavnosti javnega sektorja je namreč možno zagotavljati tudi v drugih statusno-pravnih oblikah, pri čemer je dejstvo, da je javna mreža za izvajanje javne službe organizirana v obliki javnih zavodov, ki jih v ta namen ustanovijo država ali lokalne skupnosti. V vsaki od storitvenih dejavnosti javnega sektorja se najdejo tudi izvajalci javnih storitev, ki so organizirani v drugačni statusno-pravni obliki, vendar so ob izpolnitvi zakonskih pogojev pridobili pravico (koncesijo) za izvajanje javne službe po enakimi pogoji, kot to velja za javne zavode, ustanovljene s strani države ali lokalnih skupnosti.

Z vidika korporativnega upravljanja storitvenih dejavnosti javnega sektorja menimo, da je pravilna usmeritev zakonodajalca, da zagotavlja izvajanje pretežnega dela javne službe prek javnih zavodov, ki morajo, v kolikor želimo zagotavljati primeren nivo storitev in predvsem enakopravno dostopnost do storitev s strani vseh državljanov, biti v javni lasti s ciljem zagotavljanja kakovostnih storitev ob razpoložljivih sredstvih. Seveda je v vsaki dejavnosti dobrodošla tudi zasebna pobuda, ki je na podlagi izpolnjenih pogojev enakopravna javnim zavodom pri izvajanju javne službe, vendar menimo, da zasebni zavodi ali druge statusno-pravne oblike v zasebni lasti ne smejo postati nosilec izvajanja javne službe. Koncept novega javnega menedžmenta sicer poudarja potrebo po ustanavljanju organizacij za izvajanje javne službe v zasebni lasti in deregulacijo, pri čemer to potrebo utemeljuje z večjo učinkovitostjo

zasebne lastnine in gospodarnejšo porabo sredstev, vendar, v kolikor želimo ohranjati določen nivo enake dostopnosti do javnih storitev, zasebna pobuda ne sme prevladati. Menimo torej, da je usmeritev države, da ohranja hrbtenico izvajanja javnih storitev v javnih zavodih, ustrezna, dejstvo pa je, da je potrebna modernizacija statusno-pravne oblike javnega zavoda. Potreben je tudi razmislek o vzpostavitvi primerljivega sistema nadzora zasebnih izvajalcev, saj ti s proračunskim financiranjem ravno tako trošijo javna sredstva, zato je ni razloga, da nadzor porabe teh sredstev ne bi bil primerljiv z nadzorom proračunskih uporabnikov. Potreba po primerljivosti se kaže tudi na področju nagrajevanja delavcev.

Ob tem se postavlja tudi vprašanje, ali sploh obstaja potreba po splošnem aktu, ki splošno ureja javne zavode, saj se, kot smo že navedli, javni zavodi ustanovijo v zelo različnih dejavnostih javnega sektorja, ki potrebujejo različne pristope k upravljanju dejavnosti kot celote in posledično subjektov, ki to dejavnost izvajajo. Kljub vsemu menimo, da je splošni zakon na področju upravljanja javnih zavodov potreben in smiseln, saj je njegov temeljni namen zagotovitev enotnega temeljnega koncepta korporativnega upravljanja vseh javnih zavodov, seveda ob izjemah, ki jih dopuščajo posamezni področni zakoni zaradi specifik posameznih dejavnosti. Menimo, da v kolikor bi se država odločila deregulirati področje izvajanja javnih storitev, ki se sedaj izvajajo v obliki javnega zavoda, bi to privedlo do nepreglednosti, predvsem s systemskega gledišča, slabših možnosti systemskega pristopa h korporativnemu upravljanju javnih storitev in subjektov, ki te storitve izvajajo.

5.2.4.2 Organi javnega zavoda

ZZ določa, da zavod upravlja svet zavoda kot organ upravljanja, poslovodno funkcijo pa opravlja direktor ali drug individualni organ (v nadaljevanju direktor). V skladu z ZZ morajo svet zavoda sestavljati predstavniki ustanovitelja, predstavniki delavcev zavoda in predstavniki uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti. Sestava, način imenovanja oziroma izvolitve članov, trajanje mandata in pristojnosti sveta se določijo z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda.

Svet zavoda je zakonsko pristojen za sprejem statuta oziroma pravil in drugih splošnih aktov zavoda, za sprejem programa dela in razvoja zavoda ter spremljanje njegovega izvrševanja, sprejem finančnega načrta in zaključnega računa. Svet zavoda lahko predlaga ustanovitelju spremembo ali razširitev dejavnosti, daje ustanovitelju in direktorju zavoda predloge in mnenja o posameznih vprašanjih in opravlja druge z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda določene zadeve.

Direktor zavoda po določbah ZZ organizira in vodi delo ter poslovanje zavoda, predstavlja in zastopa zavod in je odgovoren za zakonitost dela zavoda. Direktor vodi tudi strokovno delo zavoda in je odgovoren za strokovnost dela zavoda, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi glede na naravo dejavnosti in obseg dela na poslovodni funkciji določeno, da sta poslovodna funkcija in funkcija vodenja strokovnega dela zavoda ločeni. V skladu z ZZ direktorja imenuje in razrešuje ustanovitelj, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi za to pooblaščen svet zavoda, v primerih, v katerih poslovodna funkcija in funkcija vodenja strokovnega dela

nista ločeni, pa ZZ določa, da direktorja imenuje in razrešuje svet zavoda s soglasjem ustanovitelja. Za direktorja je lahko imenovan, kdor izpolnjuje pogoje določene z zakonom in aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda. Mandat direktorja praviloma traja 4 leta, ista oseba je na direktorsko mesto lahko ponovno imenovana. Podlaga za izvedbo postopka imenovanja je predhodno izvedeni javni razpis. ZZ v nadaljnjih določbah podrobneje določa še postopek imenovanja oziroma razrešitve z mesta poslovnega organa.

Poleg poslovnega organa in organa upravljanja se v skladu z ZZ v zavodu vzpostavi tudi strokovni svet, zavod ima lahko tudi strokovnega vodjo.

ZZ opredeljuje strokovni svet kot kolegijski strokovni organ, katerega sestava, način oblikovanja in naloge se določijo s statutom ali pravili zavoda v skladu z zakonom ali aktom o ustanovitvi.

Kot smo že navedli, ima lahko v skladu z ZZ javni zavod poleg direktorja tudi strokovnega vodjo, ki vodi strokovno delo javnega zavoda. Taka delitev pristojnosti vodenja mora biti določena v zakonu ali aktu o ustanovitvi. Pravice, dolžnosti in odgovornosti strokovnega vodje se določijo s statutom ali pravili javnega zavoda v skladu z zakonom oziroma aktom o ustanovitvi, imenovanje in razrešitev strokovnega vodje pa se izvede ob smiselni uporabi določb ZZ, ki veljajo za imenovanje oziroma razrešitev direktorja.

Na področju upravljanja oziroma vodenja javnega zavoda ZZ splošno določa nekatere temeljne usmeritve za njegovo vodenje oziroma upravljanje, obenem pa dopušča, da se s področnimi zakoni vodenje in upravljanje javnega zavoda prilagodi glede na potrebe posamezne dejavnosti. Tako na primer Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Ur.l. RS, št. 16/2007-UPB5, 36/2008, 58/2009, 64/2009 - popr., 65/2009 - popr., 20/2011, 40/2012 - ZUJF in 57/2012 - ZPCP-2D, v nadaljevanju ZOFVI) določa, da imajo javne šole oziroma vrtci dva organa: svet zavoda in ravnatelj kot poslovni organ, v kolikor javni zavod združuje več šol, pa tudi direktorja, pri čemer praviloma to funkcijo opravlja eden izmed ravnateljev. Strokovnih organov vodenja in upravljanja sistem šolske in predšolske vzgoje ne pozna. Nasprotno Zakon o zdravstveni dejavnosti (Ur.l. RS, št. 23/2005 – UPB2, 15/2008 - ZPacP, 23/2008, 58/2008 - ZZdrS-E, 77/2008 - ZDZdr, 40/2012 - ZUJF in 14/2013, v nadaljevanju ZZDej) na področju vodenja dopušča ločenost poslovnega in strokovnega organa, medtem ko na področju upravljanja predpisuje dva ločena organa, in sicer strokovni svet in svet zavoda.

V javnih zavodih je svet zavoda organ, ki je pristojen za (poslovno) upravljanje zavoda, medtem ko je strokovni svet posvetovalni organ, ki daje svetu zavoda usmeritve za upravljanje zavoda na strokovnem področju. Sestava sveta zavoda je v javnih zavodih v različnih dejavnostih različno opredeljena. Tako ZOFVI določa, da svet javnega vrtca oziroma šole sestavljajo trije predstavniki ustanovitelja, pet predstavnikov delavcev in trije predstavniki staršev, nato pa določa odstopanja od navedene splošne ureditve za javne poklicne oziroma strokovne šole, gimnazije in javne dijaške dome, višje strokovne šole in javne organizacije za izobraževanje odraslih. ZZDej določa, da zdravstveni zavod upravlja svet zavoda, ki ga sestavljajo predstavniki ustanovitelja, delavcev zavoda in zavarovancev

oziroma drugih uporabnikov. Sestavo in številčno razmerje predstavnikov v svetu določi ustanovitelj z aktom o ustanovitvi.

Sestava svetov javnih zavodov na področju zdravstvene dejavnosti je torej poenotena, a je določitev razmerja predstavnikov posameznih interesnih skupin prepuščena ustanovitelju, medtem ko ima na področju šolske in predšolske vzgoje praktično vsaka podzvrst dejavnosti predpisano drugačno sestavo organa upravljanja. Z vidika kakovosti zagotavljanja dela organov upravljanja je zaskrbljujoče predvsem dejstvo, da niti ZZ niti področna zakona ne predpisujeta minimalnih strokovnih kriterijev, ki jih morajo za članstvo izpolnjevati predstavniki ustanoviteljev. Že ZZ je določil relativno širok obseg pristojnosti svetov javnih zavodov, posebni zakoni so pristojnosti še nekoliko razširili, zato bi bilo utemeljeno pričakovati, da bi zakon predpisal pogoje, ki bi zagotovili imenovanje kompetentnih kandidatov na ta mesta.

Določitev sestave svetov zdravstvenih zavodov je prepuščena ustanovitelju, medtem ko na področju predšolske vzgoje in šolskega izobraževanja razmerje določa ZOFVI. Iz zakonsko določene sestave je jasno razvidno, da v svetu prevladujejo predstavniki delavcev, medtem ko je število predstavnikov ustanovitelja in staršev izenačeno. To pomeni, da imajo predstavniki delavcev v svetu zavoda odločilno moč, vendar se ob tem postavi utemeljeno vprašanje, kako z vidika pristojnosti sveta zavoda zagotoviti kakovostno izvajanje zaupanih mu nalog, ko pa niti od predstavnikov staršev kot tudi predstavnikov zaposlenih ne gre pričakovati izpolnjevanja kriterijev, ki bi utemeljevali njihovo kompetentnost, saj se kandidati izbirajo na demokratičen način. To lahko kaj hitro privede do tega, da organ upravljanja postane zgolj podaljšana roka poslovnega organa in ne njegov organ upravljanja. Tudi korporativno upravljanje poudarja samostojnost organov upravljanja, vendar je potrebno prej zagotoviti njegovo kompetentnost. Tako bi pričakovali, da zakonodaja določa, da morajo v svetu zavoda prevladovati strokovnjaki z določenimi kompetencami, seveda morajo biti člani tudi predstavniki zaposlenih in uporabnikov storitev. Menimo torej, da bi zakonodajalec moral imeti cilj zagotoviti uravnoteženo sestavo organa upravljanja javnega zavoda.

ZZ pogojev za imenovanje na delovno mesto poslovnega organa javnega zavoda ne določa, pač pa pogoje določajo področni zakoni. Pogoji so med dejavnostmi zelo različni, vselej se pri imenovanju poslovnih organov javnih zavodov postavlja vprašanje, kako opolnomočiti poslovne organe za njihovo delo. Problem je namreč v tem, da poslovni organ zelo težko strokovno in ciljno vodi javni zavod ob dejstvu, da v svetu zavoda (na področju predšolske vzgoje, osnovnega in srednjega šolstva je to celo predpisano) prevladujejo predstavniki zaposlenih, ki v primeru ponovne kandidature odločajo o usodi poslovnega organa, ki jih je že do sedaj vodil. Dodatna težava je potrebno soglasje ali mnenje ustanovitelja k predlogu imenovanega kandidata za poslovno osebo. Z vidika suverenosti odločitev in posledično odgovornosti organov zavoda, ki so pristojni za imenovanje poslovnih oseb, sistem soglasij ni primeren.

Naj zaključimo, da bi bile potrebne spremembe sistemske zakonodaje na področju organov javnih zavodov. Svete zavoda je potrebno na podlagi jasno določenih pogojev za imenovanje kadrovske izpopolniti s kompetentnim strokovnjaki in obenem določiti sestavo, ki bo

uravnotežena z vidika zagotavljanja kakovostnega upravljanja, brez prevladovanja posameznih interesnih skupin, pri čemer mora prevladovati kriterij strokovnosti. Ravno tako menimo, da soglasja ustanoviteljev ali mnenja za imenovanje poslovnih organov niso potrebna in primerna ureditev, boljša bi bila po našem mnenju usmeritev v opolnomočenje poslovnega organa in organa upravljanja v smislu povečanja njune odgovornosti in organizacijske neodvisnosti za strokovno in kompetentno delo. Potrebna bi bila deregulacija na področju izpolnjevanja pogojev za poslovanje javnega zavoda. Naj kot primer navedemo, da v skladu z veljavno zakonodajo javne srednje ali osnovne šole oziroma javnega vrtca ne more voditi oseba, ki ni strokovni delavec po ZOFVI.

5.2.4.3 Splošni akti javnega zavoda, sredstva za delo in odgovornost za obveznosti zavoda ter premoženje zavoda

ZZ določa, da je temeljni akt zavoda statut. S statutom ali pravili zavoda se ureja organizacija zavoda, organi, njihove pristojnosti in način odločanja ter druga vprašanja, pomembna za opravljanje dejavnosti in poslovanje zavoda, v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi. Statut oziroma pravila zavoda sprejme svet zavoda s soglasjem ustanovitelja, druge splošne akte sprejme svet zavoda, če ni s statutom zavoda določeno, da jih sprejme direktor.

V skladu z ZZ javni zavod pridobiva sredstva za poslovanje iz različnih virov. Javni zavod pridobiva sredstva za delo iz sredstev ustanovitelja, s plačili za storitve, s prodajo blaga in storitev na trgu in iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom in aktom o ustanovitvi. Presežek prihodkov nad odhodki sme javni zavod uporabiti le za opravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno.

Po določbah ZZ je javni zavod samostojna pravna oseba, ki odgovarja za svoje obveznosti s sredstvi, s katerimi lahko razpolaga. V kolikor sredstva ne zadostujejo za poplačilo vseh obveznosti zavoda, prevzame odgovornost za obveznosti zavoda ustanovitelj, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi drugače določeno.

ZZ splošno določa vire financiranja, medtem ko področni zakoni natančneje opredeljujejo financiranje javnih zavodov v posamezni dejavnosti, saj je le-to prilagojeno značilnostim posamezne dejavnosti. Tako se predšolska vzgoja financira na podlagi potrjene ekonomske cene storitev predšolske vzgoje, ki jo v sofinancerkah deležih plačujejo lokalne skupnosti, država in skrbniki otrok, ki so vpisani v vrtec. Osnovne šole so financirane na podlagi veljavnih normativov za osnovne šole. V praksi to pomeni, da glede na število otrok pripada zavodu plačilo za kader, ki ga osnovna šola potrebuje, da izvede program v skladu z veljavnimi normativi, medtem ko občina ustanoviteljica krije materialne stroške in zagotavlja prostorske pogoje. Srednje in višje šole so financirane glede na število dijakov ob veljavnih standardih – po tako imenovani glavarini. Iz prejetih sredstev glavarine mora javni zavod pokrivati vse stroške dela, tekoče materialne in vzdrževalne stroške. Javni zavodi na področju vzgoje in izobraževanja v manjšem delu opravljajo tudi tržno dejavnost, ki se nanaša zlasti na oddajanje prostorov v uporabo oziroma storitve šolskih kuhinj. Poleg tržne dejavnosti

pomemben vir financiranja srednjih in višjih šol predstavlja izredno izobraževanje, ki je sicer javna služba, vendar je kljub temu plačljiva.

Na drugi strani pretežni vir financiranja zdravstvenih zavodov predstavljajo zaračunane storitve Zavodu za zdravstveno zavarovanje in zavarovalnicam, ki opravljajo dejavnost dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja. Povečuje se delež prihodkov, ki jih javni zavod pridobiva z delovanjem na trgu oziroma s plačili ali doplačili uporabnikov storitev.

Podlaga za financiranje v vseh storitvenih dejavnostih je vselej sklenjena pogodba, kar kot obvezno podlago predpisujejo tako ZJF kot tudi večina področnih zakonov. Ob tem se seveda postavlja vprašanje primernosti sistemov financiranja. Z vidika paradigme novega javnega menedžmenta bi morala država financiranje javnih storitev urediti tako, da v pogodbenih razmerjih z javnimi zavodi plačnik storitve nastopa kot kupec storitev z določenimi zahtevami in cilji in ne kot financer dejavnosti, ne glede na uspešnost izvajanja. Ravno tako se s pogodbenimi odnosi ustvarijo tako imenovani notranji trgi, na katerih nastopajo javni zavodi v določeni dejavnosti kot medsebojni konkurenti, ki tekmujejo za uporabnike, katerih število je podlaga za plačilo izvajanje javne službe. Na podlagi zakonsko določenih načinov financiranja lahko rečemo, da država način financiranja javnih zavodov, kot ga priporoča paradigma novega javnega menedžmenta, v dokaj velikem obsegu zagotavlja. Plačila po glavarini namreč ne pomenijo nič drugega kot zagotavljanje plačil na podlagi števila otrok v vrtcu, dijakov oziroma študentov, ki jih srednja ali višja šola uspe pritegniti v izobraževanje. Podobno je v zdravstvu, kjer plačniki storitev prav tako plačujejo izvedene storitve, katerih cena resda ni enaka za vse izvajalce storitev, pač pa je, za razliko od šolstva, kjer je cena na dijaka v istem šolskem programu enaka, odvisna od izpogajanega programa, ki ga se ga je zavezal zdravstveni javni zavod izvesti. Ob tem se utemeljeno postavlja vprašanje, ali je takšen način financiranja primeren za šole, ki izvajajo tudi programe deficitarnih poklicev. Menimo da ne, vendar država ne zagotavlja systemskega korektiva, ki bi zagotovil izvajanje deficitarnih programov, ki zaradi nizkega vpisa ne omogočajo pokritja stroškov izvedbe programov po sistemu glavarine. To pomeni, da sistem financiranja srednjih šol enostavno ne sledi želji države in gospodarstva po spodbujanju izobraževanja v deficitarnih in tehničnih poklicih. Ravno tako financiranju v skladu s paradigmo novega javnega menedžmenta ne sledi financiranje osnovnega šolstva. Takšna usmeritev je po našem prepričanju pravilna. Osnovnošolsko izobraževanje je namreč obvezno, zato je sistem financiranja po glavarini ne pride v poštev, ker bi to pomenilo zapiranje šol na podeželskih območjih. Iz tega razloga je prav, da je vsakemu učencu, ki je dolžen obiskovati osnovno šolo, zagotovljeno izvajanje primerljivega programa ne glede na kraj prebivanja.

Menimo torej, da je pravilna usmeritev države, da spodbuja sistem pogodbenega financiranja izvajanja storitev, kar omogoča tudi konkurenco oziroma boj za uporabnika storitev znotraj posameznih dejavnosti. Naj kot primer navedemo financiranje srednjih šol ali visokošolskih zavodov, ki temelji na sistemu glavarine, kar pomeni, da sredstva javnim zavodom niso vnaprej zagotovljena. Zavodi morajo torej tekrovati in si vseskozi prizadevati za kakovostno delo in ugled, kar jim posledično zagotavlja večji vpis in več sredstev. Posebno pozornost bi bilo potrebno nameniti vključitvi parametra kakovosti v sistem financiranja, saj ta na področju

srednjega in visokega šolstva ni vključena oziroma je njegov vpliv zgolj posreden preko možnosti večjega vpisa, v kolikor potencialni kandidati kakovost ustrezno prepoznajo kot konkurenčno prednost.

Vsekakor je potrebno pri odločanju o načinu financiranja določene dejavnosti upoštevati njene specifične lastnosti, ki morajo biti vgrajene v sistem financiranja. To pomeni, da trg oziroma pogodbeno financiranje v vseh dejavnostih ni ustrezen sistem financiranja javnih zavodov, pač pa je potrebno pri zagotavljanju javnih storitev, ki sestavljajo temeljno podstat države⁶, vzpostaviti način financiranja, ki zagotavlja ohranitev izvajanja dejavnosti in storitev ne glede na konkurenčno primerljiva merila. Sistem financiranja naj bo v temelju torej vzpostavljen tako, da spodbuja konkurenčnost in predvsem kakovost, ki bi morala biti pomemben element za določanje višine dodeljenih finančnih sredstev, ki ga sedanji sistemi glavarine ne vključujejo, vendar je potrebno upoštevati tudi specifike in ekonomsko utemeljene razloge.

5.2.4.4 Premoženje javnega zavoda

ZZ je v prehodnih določbah določil, da je premoženje javnega zavoda lastnina ustanovitelja, pri čemer javni zavod prejme premoženje v upravljanje. Sistemskih določb, ki bi določale, kako je z lastninsko pravico pridobljene opreme in zgradb po uveljavitvi obravnavanega zakona, ZZ ne vsebuje, tako da je to področje prepuščeno v ureditev v področnih zakonih. Z izjemo zavodov s področja visokega šolstva je za vse javne zavode v področnih zakonih določeno, da so premoženje prejeli zgolj v upravljanje, ne pa tudi v last. To pomeni, da javni zavodi v bilanci stanja izkazujejo obveznost za sredstva v upravljanju, medtem ko njihovi ustanovitelji izkazujejo terjatev za sredstva dana v upravljanje. Ob tem se postavlja vprašanje, kako poslovati v razmerah, ko je javni zavod zgolj uporabnik, ne pa tudi lastnik. Lahko rečemo, da se na ta način vzpostavlja določeno podredno razmerje med ustanoviteljem in javnim zavodom, ki ne bi bilo nič drugačno tudi v primeru, če bi javni zavod postal lastnik premoženja, ki ga ima v upravljanju, saj storitve javne službe, ki so financirane iz virov države ali lokalnih skupnosti, ne vključujejo amortizacije, ki bi zavodu, v kolikor bi bil lastnik, omogočila samostojno skrb za osnovna sredstva. Posledično torej ni razlike med tem, ali je javni zavod lastnik ali samo upravljalec premoženja, ki ga potrebuje za svoje delovanje. To vprašanje postane pomembno šele v primerih, ko javni zavod dosega relativno visok delež prihodkov z izvajanjem tržnih dejavnosti, ki morajo poleg ostalih stroškov upoštevajoč vidik varstva konkurence vsebovati tudi stroške amortizacije osnovnih sredstev, ki so vključena v storitev. Javni zavod namreč v teh primerih obračuna strošek amortizacije kot lasten strošek,

⁶ Med te dejavnosti sodijo vse dejavnosti, ki so obvezne po zakonu, kot je na primer osnovnošolsko izobraževanje, ki je obvezno. Zatorej mora država zagotoviti mrežo osnovnih šol po celotnem območju Slovenije, ne glede na to, da zasedenost šol na manj obljudenih področjih ni taka, da je obstoj šole ekonomsko upravičen oziroma da bi osnovna šola zmogla delovati tudi, če bi bila financirana po sistemu glavarine. To ne pomeni, da obstaja dejanska potreba po vseh podružnicah, ki jih imajo matične osnovne šole, saj imajo učenci višjih razredov iz krajev, kjer so podružnice, vsak dan zagotovljen organiziran prevoz, poleg tega podružnice le redko izpolnjujejo normative zasedenosti. Obenem morajo občine zagotavljati tudi ustrezne prostorske razmere v teh podružničnih šolah. Vse navedeno zahteva potrebna sredstva, zatorej bi bila potrebna tudi ekonomska presoja.

ki ga mora skladno z določbami ZZ nameniti izvajanju in razvijanju svoje osnovne dejavnosti in iz tega vira (so)financirati tudi nabavo novih osnovnih sredstev oziroma njihovo investicijsko obnovo.

Z vidika korporativnega upravljanja ureditev, po kateri javni zavodi zgolj upravljajo lastnino ustanovitelja, ni primerna. Ob upoštevanju načina financiranja javnih storitev in tudi dolžnosti ustanoviteljev zagotavljati osnovna sredstva, ki omogočajo izvajanje javnih storitev, sistem upravljanja premoženja, ki ostane v lasti ustanovitelja, ni neustrezen. Seveda bi bilo optimalno, da bi javni zavodi na podlagi prejetih javnih plačil, ki bi vključevala tudi sredstva amortizacije, sami odločali o skrbi za lastno premoženje, vendar ta opcija ni realna, saj ustanovitelji enostavno nimajo virov, zato tudi ne vidimo večje potrebe po spremembah obstoječega sistema upravljanja premoženja javnih zavodov. V sedanjem sistemu financiranja zavodi obračunavajo amortizacijo samo v sklopu tržnih storitev oziroma prodaje blaga in jo kot strošek amortizacije tudi obračunajo v poslovnih knjigah, preostala amortizacija se ne izkaže kot strošek, pač pa se obračuna v breme sredstev v upravljanju, katerih vrednost se tako postopoma znižuje.

5.2.4.5 Stališča drugih avtorjev

V sklopu te točke magistrskega dela smo identificirali nekaj perečih vprašanj, ki se nanašajo na različne vidike korporativnega upravljanja javnih zavodov. Naj za primerjavo navedemo še nekaj predlogov sprememb na področju upravljanja javnih zavodov, ki so jih v zadnjem času podali drugi avtorji:

Mihovar Globokarjeva (2010, str. 28) opozarja, da se pomanjkljivosti veljavnega ZZ nanašajo predvsem na umanjkanje pravne subjektivitete, prenos premoženja v last, definiranje odnosov med poslovnim organom in organom upravljanja ter ohromljenost poslovodstev zaradi nezmožnosti odločanja.

Bohinc (2013, str. 304-308) predlaga naslednje spremembe z vidika korporativnega upravljanja javnih zavodov

- povečanje pravnoorganizacijske diverzifikacije negospodarskega javnega sektorja vzporedno z liberalizacijo in deregulacijo na temelju nacionalne sektorske strategije in zakonsko določenih postopkovnih pravil,
- razvrstitev javnih zavodov na državne zavode, za katere bi veljala pravila, ki veljajo za državno upravo in samostojne zavode, ki ne bi bili osebe javnega prava, pač pa bi morali pridobiti koncesijo za opravljanje javne službe,
- zagotovitev finančne samostojnosti zavodom, ki pridobivajo prihodke s prodajo blaga in storitev na trgu, pri čemer avtor med slednje upošteva tudi prihodke iz javnih blagajn; naj kot primer navedemo zdravstvene zavode, ki prodajajo storitve, ki so delno ali v celoti plačni s stani javne zdravstvene blagajne,
- izključitev javnih zavodov, ki pridobivajo prihodke na trgu iz sistema plač javnih uslužbencev,

- uveljavitev pravno premoženjskega režima, po katerem bi bilo premoženje v samostojne zavode vloženo, posledično tudi odgovornost upravljanja tega premoženja, medtem ko bi državni zavodi premoženje še vedno imeli samo v upravljanju; država mora prehod premoženja zakonsko urediti,
- za obveznosti državnega zavoda bi jamčila država, ker zavod nima svojega premoženja, medtem ko bi samostojni zavodi sami odgovarjali za svoje obveznosti, tudi za ceno možnosti stečaja,
- decentralizacija vodenja postopkov javnih naročil, tako da bodo zavodi javna naročila lahko vodili samostojno,
- upravljanje samostojnih zavodov po korporacijskih načelih in državnih zavodov po pravilih, ki veljajo za vodenje državnih organov,
- preoblikovanje javnih zavodov v skladu z zakonom, ki ureja javno zasebno partnerstvo.

Z večino navedenih predlogov se je mogoče strinjati, ne strinjamo pa se predlogi, da tako imenovani državni zavodi ne bi smeli izvajati tržnih dejavnosti, saj to posledično pomeni, da javne infrastrukture ne bi mogli izkoristiti v polni meri. Enako se tudi ne strinjamo s predlogom decentraliziranja javnih naročil. Javna naročila v večji meri sicer izvajajo javni zavodi sami, zagotavljanje prostorskih pogojev in s tem povezani postopki pa so v pristojnosti ustanoviteljev - ministrstev in občin, kar je edino smiselno, saj zlasti manjši zavodi običajno ne zaposlujejo strokovnjakov s področja javnega naročanja. Tudi ideja, da bi se javni zavodi, ki se financirajo na podlagi zaračunanih storitev javnim blagajnam in končnim kupcem, popolnoma izločili iz javnega sektorja po naši oceni ni primerna. Bolj smo namreč naklonjeni stališču, da se takšnim zavodom omogoči več svobode pri poslovanju, kot na primer pri določanju plač, nabavah za tržne dejavnosti ali spodbujanju izvajanja tržne dejavnosti. Javni zavodi naj še vedno v svojem bistvu ostanejo javni zavodi s temeljnim poslanstvom izvajanja javne službe, vendar z večjo pristojnostjo poslovodstev pri sprejemanju poslovnih odločitev na različnih področjih.

5.3 Politika zaposlovanja

Sistemi zakon, ki je ureja skupna načela in druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev oziroma status zaposlenih v javnem sektorju, je ZJU. Ta definira, da je javni uslužbencev vsak posameznik, ki sklone delovno razmerje v javnem sektorju, pri čemer javni sektor po ZJU tvorijo državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi in druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti niso javni uslužbenci.

ZJU celovito ureja sistem javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti ter posebnosti delovnih razmerij javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Navedeno pomeni, da se ZJU za vse osebe javnega prava, navedene v prejšnjem odstavku uporablja, do vključno 21. člena, medtem ko se nadaljnje določbe uporabljajo samo za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.

Delovna razmerja preostalih javnih uslužbencev se urejajo v področnih zakonih, v pretežnem delu v Zakonu o delovnih razmerjih (Ur.l. RS, št. 21/2013 in 78/2013 - popr., v nadaljevanju ZDR).

ZJU kot sistemski akt na področju urejanja delovnih razmerij javnih uslužbencev je bil sprejet v letu 2002. Do tedaj je delovna razmerja javnih uslužbencev zaposlenih v državnih organih in organih lokalnih skupnosti urejal Zakon o delavcih v državnih organih (Ur.l. RS, št. 15/1990, 2I/1991, 5/1991, 18/1991, 22/1991, 4/1993, 18/1994 - ZRPJZ, 70/1997, 87/1997 - ZPSDP, 38/1999, v nadaljevanju ZDDO), ki ni sledil spremembam oziroma razvoju javnega sektorja v Sloveniji, poleg tega je urejal delovna razmerja le za en segment javnih uslužbencev. Kljub sprejetju ZJU ZDDO v celoti ni prenehal veljati, pač pa še vedno ureja nekaj vprašanj delovnih razmerij javnih uslužbencev v organih državne uprave in organih lokalnih skupnosti. Za javne uslužbence, ki niso bili zaposleni v organih državne uprave in organih lokalnih skupnosti, se je uporabljal zakon, ki ureja delovna razmerja.

Z vidika korporativnega upravljanja javnega sektorja je dejstvo, da ima država sistemski zakon, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev, pomembno, saj so se s tem zakonom delno ali v celoti uredile specifične zaposlitve vseh javnih uslužbencev javnega sektorja. Zakaj so nekatere določbe ZDDO ostale v veljavi, sicer ne znamo pojasniti, dejstvo ostaja, da to ne prispeva k preglednosti ureditve delovnih razmerij javnih uslužbencev. Ravno tako je bilo v času sprejemanja ZJU veliko polemik, ali je ustrezna ureditev, po kateri imajo status javnega uslužbenca praktično vsi zaposleni v javnem sektorju z izjemo zaposlenih v javnih podjetjih. Menimo, da navedeno vprašanje niti ni bistvenega pomena oziroma gre zgolj za poimenovanje, saj že sam ZJU dilemo razreši, ko jasno določi, da ZJU ureja delovna razmerja javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, medtem ko se za vse ostale javne uslužbence uporablja le prvi del ZJU, ki je splošne narave. Ravno tako kot primerno ocenjujemo odločitev zakonodajalca, da je določbe ZJU v celoti uveljavil le za potrebe javnih uslužbencev v državni upravi in upravah lokalnih skupnosti, saj ZJU v drugem delu ureja posebnosti delovnih razmerij javnih uslužbencev državnih organih in organih lokalnih skupnosti.

Drugi del ZJU vsebuje:

- splošne določbe glede delovnih razmerij delavcev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti,
- določbe glede odločanja o pravicah in obveznostih,
- organizacijske določbe glede sistemizacije delovnih mest in kadrovskega načrta,
- določbe, ki urejajo štipendiranje dijakov in študentov,
- določbe o sklepanju delovnih razmerij,
- določbe glede delovnih razmerij za določen čas in pripravništvo,
- sankcijske določbe,
- opredelitev delovnih mest, položajev in nazivov,
- določbe glede pravic in obveznosti javnih uslužbencev,
- opredelitev pravic izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja,

- določbe glede ocenjevanja, napredovanja in priznanj javnih uslužbencev,
- določbe o odškodninske odgovornosti in premestitvah,
- določbe o prenehanju veljavnosti pogodbe o zaposlitvi,
- pristojnosti na področju sistema javnih uslužbencev in uradniški svet,
- določbe glede nadzora izvajanja zakona ter kazenske določbe.

Iz vsebine določb drugega dela ZJU je razvidno, da ZJU celovito ureja delovna razmerja javnih uslužbencev v organih državne uprave in organih lokalnih skupnosti, kljub temu, da kar nekaj določb povzema določbe ZDR oziroma so manjše vsebinske razlike glede na zakon, ki ureja delovna razmerja. Menimo, da potrebe po vsebinskih prilagoditvah delovnih razmerij javnih uslužbencev glede na splošna delovna razmerja ni, saj se na ta način zgolj poslabša preglednost ureditve delovnih razmerij oziroma pridemo do problema prenormiranosti, ki je dostikrat sama sebi namen. Menimo, da bi bilo povsem ustrezno, da bi sistemski zakon urejal izključno posebnosti delovnih razmerij javnih uslužbencev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti, kot so na primer opredelitev delovnih mest, uradniški svet in sistem napredovanja ter druge posebnosti, za ostala vsebinska vprašanja glede upravljanja delovnih razmerij bi se lahko uporabljal veljavni ZDR. Pomemben element korporativnega upravljanja javnega sektorja je tudi načelo preglednosti in jasnosti zakonskih in podzakonskih aktov, ki mu ZJU na področju urejanja delovnih razmerij iz razlogov, ki smo jih navedli v tem odstavku, ne sledi. Menimo namreč, da je prenormiranost na določenem področju enako slaba, kot če področje sploh ne bi bilo regulirano.

Pojasnilo za ugotovitev navedeno v prejšnjem odstavku se morda skriva v razlagi Korpič Horvatove (b.l., str. 2), ki navaja, da za zaposlene v javnem sektorju veljajo določene posebnosti pri zaposlovanju zaradi narave dela, ki ga opravljajo. S svojim delom namreč javni uslužbenci uresničujejo javni interes in za njihovo delo se porabljajo javna sredstva. Za javna sredstva pa velja pravilo, da se lahko uporabljajo samo za namene, določene v predpisih. Zato so omejitve avtonomije pogodbenih strank, javnega uslužbenca in delodajalca v javnem sektorju, večje kot v zasebnem. 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. V državnih organih in upravah lokalnih skupnosti predstojnik ne sme sprejeti odločitve, ki bo zagotavljala javnemu uslužbencu manjše ali večje pravice oziroma manj ali bolj ugodne pogoje dela, kot so določeni s predpisi s področja delovnega prava in kolektivnimi pogodbami, če zakon ne določa drugače.

Z navedenim se povsem strinjamo, vendar ne vidimo tehtnih razlogov, zakaj mora biti pripravništvo, vsebina pogodbe o zaposlitvi, način obvestitve delavcev o izbiri na delovno mesto, pravno varstvo delavcev v postopkih zaposlitve, ..., drugače regulirano, kot to določa ZDR. Zdi se, da je prepogosto namen zakonodajalca, ki izhaja iz podmene, da se vse prevečkrat zavestno delajo napake in nepravilnosti, z zelo podrobno regulacijo preprečevati zlorabe. Vprašanje je, ali tako podrobna regulacija dosega svoj namen ali prej pripomore k večji nepreglednosti in posledično več napakam. Ob tem se lahko samo vprašamo, zakaj je za

preostali dobri dve tretjini javnih uslužbencev primerna podlaga za urejanje delovnih razmerij ZDR.

5.3.1 Napredovanje javnih uslužbencev

Javni uslužbenci lahko v skladu s področno zakonodajo napredujejo v plačni razred in naziv, pri čemer je napredovanje v naziv možno le v določenih poklicnih skupinah oziroma dejavnostih javnega sektorja (npr. vzgoja in izobraževanje, kultura, uradništvo, ...), medtem ko javni uslužbenci na administrativno-tehničnih delovnih mestih ne glede na dejavnost ne morejo napredovati v naziv. Napredovanja v naziv imajo podlago v področnih zakonih, medtem ko je sam postopek napredovanja v naziv običajno podrobneje opredeljen v podzakonskem aktu.

Vsi delavci javnega sektorja imajo možnost napredovanja v plačni razred. Podlaga za napredovanje v plačni razred je ZSPJS, ki določa pogoje za napredovanje javnih uslužbencev v plačne razrede, sam postopek napredovanja javnih uslužbencev v plačne razrede pa je določen v Uredbi o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (Ur.l. RS, št. 51/2008, 91/2008 in 113/2009, v nadaljevanju uredba). ZSPJS določa, da lahko javni uslužbenec na delovnih mestih, kjer je mogoče tudi napredovanje v naziv, v posameznem nazivu napreduje največ za 5 plačnih razredov, javni uslužbenec, kjer ni mogoče napredovati v naziv, pa lahko na delovnem mestu napreduje največ 10 plačnih razredov. Javni uslužbenec lahko v plačni razred napreduje vsaka tri leta za en ali dva plačna razreda, če doseže zadostno število točk in ob predpostavki, da je javni uslužbenec delal na delovnih mestih, za katere je predpisana enaka stopnja strokovne izobrazbe. Pogoj za napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred je delovna uspešnost, izkazana v napredovalnem obdobju. Delovna uspešnost se ocenjuje enkrat letno za preteklo leto na podlagi naslednjih kriterijev:

- rezultati dela,
- samostojnost, ustvarjalnost in natančnost pri opravljanju dela,
- zanesljivost pri opravljanju dela,
- kvaliteto sodelovanja in organizacijo dela ter
- druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.

Delovno uspešnost javnih uslužbencev ocenjuje predstojnik oziroma na podlagi pooblastila predstojnika druga oseba.

Sistem ocenjevanja delovne uspešnosti in napredovanja javnih uslužbencev v nazive in plačne razrede je sicer sistemsko urejen, vendar ni jasna argumentacija zakonodajalca, zakaj je na določenih delovnih mest mogoče napredovati v naziv in plačni razred, na določenih delovnih mestih pa samo v plačni razred. Javni uslužbenec lahko na delovnih mestih, na katerih je možno tako napredovanje v naziv kot plačni razred, napreduje za več kot 10 plačnih razredov, medtem ko lahko javni uslužbenec, ki sme napredovati zgolj v plačni razred, napreduje največ za 10 plačnih razredov. To pomeni, da javni uslužbenci že v izhodišču niso enako obravnavani kljub dejstvu, da so vsi del istega sistema.

Druga dilema je povezana z ocenjevanjem delovne uspešnosti za napredovanje v plačni razred. Kriteriji ocenjevanja delovne uspešnosti, ki so sicer primerni, temeljijo na ocenjevanju delovne uspešnosti na podlagi subjektivne presoje ocenjevalca, čemur sicer z vidika formalne odgovornosti za ocenjevanje ni mogoče oporekati, a praksa kaže, da le redkokateri ocenjevalec javne uslužbenice ocenjuje realno, saj večina javnih uslužbencev na petstopenjski lestvici prejme najvišji dve oceni, pri čemer se ocena 3 šteje, kot da je javni uslužbenec v preteklem letu delo opravljal kakovostno v skladu z opredeljenimi zahtevami in cilji. Navedeno ravnanje je mogoče razumeti tudi v kontekstu, da predstojniki zlasti v javnih zavodih nimajo vzvoda za realno ocenjevanje, zaradi relativne moči zaposlenih v svetih zavodov. Težko si je namreč predstavljati, da bo predstojnik ocenjeval javne uslužbenice realno ob zavedanju, da bo ob ponovni kandidaturi za mesto predstojnika potreboval tudi glasove zaposlenih v svetu zavoda, saj so v nasprotnem primeru možnosti za ponovno imenovanje pičle. Prav tako imajo nekatere dejavnosti javnega sektorja ureditev, po kateri zaposleni z izjemo administrativno-tehničnih delavcev z glasovanjem podajo mnenje o primernosti kandidatov za predstojnike. Ob takšni ureditvi je dejstvo, da predstojnik težko realno ocenjuje delovno uspešnost svojih podrejenih. Prav tako se problem objektivnosti ocenjevanja pokaže v primerih, ko osebe javnega prava niso financirane na podlagi sklenjenih pogodb o izvedbi programa oziroma na podlagi kosovnega financiranja, temveč neposredno iz proračuna. To pomeni, da predstojniku ni potrebno skrbeti za zagotavljanje sredstev za izvedena napredovanja. Tako lahko ocenjevanje izvedejo po sistemu najmanjšega odpora, saj bi si z realnim ocenjevanjem lahko nakopali zgolj težave in nezadovoljstvo podrejenih delavcev.

Ravno tako v prid sistema napredovanj v naziv ne govori dejstvo, da so v večini primerov⁷ (na primer kultura, srednje in osnovno šolstvo, predšolska vzgoja) podeljeni nazivi trajni, enako velja tudi za plačne razrede, kar pomeni, da zaposlenemu ob pridobitvi najvišjega naziva ali naziva, ki si ga je osebno želel, ni potrebno več vlagati naporov v nadaljnji razvoj in napredek ter kakovost opravljenega dela.

Z vidika korporativnega upravljanja je prav in deluje motivacijsko, da je javnim uslužbencem omogočen napredek na delovnem mestu, ki se odrazi tudi na plači, vendar je obstoječi sistem napredovanj javnih uslužbencev v plačne razrede in nazive rigid. Potreboval bi temeljito prenovu v smeri nagrajevanja dosežkov in ne let delovne dobe pri proračunskem uporabniku. Predstojnik bi moral imeti pristojnost odločati o napredovanjih, vendar ne na podlagi števila let delovne dobe, pač pa na podlagi merljivih rezultatov dela, pri čemer bi se vsaj napredovanja v naziv morala obravnavati po sistemu obnavljanja nazivov. Dejstvo, da so nazivi večinoma trajno pridobljeni, je prej v škodo kot korist razvoju javnega uslužbenca. Da pa se navedeno lahko uresniči, je potrebno predstojnike opolnomočiti z vidika njihove organizacijske neodvisnosti.

⁷ V javnem sektorju je dejavnost visokega šolstva edina v kateri morajo visokošolski učitelji za obnovo naziva ali izvolitev v višji naziv periodično dokazovati rezultate pedagoškega in znanstveno-raziskovalnega dela, sicer se naziv lahko tudi odvzame. V ostalih dejavnostih javnega sektorja so nazivi trajni oziroma niso pogojeni z izpolnitvijo določenih pogojev za njihovo obnovo.

5.4 Sistem plač v javnem sektorju

Sistem plač javnih uslužbencev določajo ZSPJS in Kolektivna pogodba za javni sektor (Ur.l. RS, št. 57/2008, 23/2009, 91/2009, 89/2010, 89/2010, 40/2012 in 46/2013, v nadaljevanju KPJS) ter podzakonski akti. Poleg delovnih mest in plač javnih uslužbencev ZSPJS določa tudi plače funkcionarjev. Opredelitev javnega sektorja po ZSPJS je enaka kot po ZJU, kar pomeni, da se ZSPJS uporablja za iste osebe javnega prava kot ZJU.

ZSPJS, ki je sistemski zakon na področju plač v javnem sektorju, je sprejel državni zbor v letu 2002, vendar v tem letu ZSPJS še ni bil uveljavljen, pač pa je do marca 2006, ko se je začel uporabljati za določitev in obračun plač funkcionarjev (plačna skupina A zajema predsednika republike in funkcionarje izvršilne oblasti, funkcionarje zakonodajne oblasti, funkcionarje sodne oblasti, funkcionarje v drugih državnih organih ter funkcionarje v lokalnih skupnostih) in poslovnih organov pri proračunskih uporabnikih (plačna skupina B, ki zajema ravnatelje, direktorje in tajnike), doživel več sprememb in dopolnitev, ki so bile posledica usklajevanj s sindikati. V avgustu 2008 se je ZSPJS začel uporabljati tudi za določitev in obračuna plač preostalih javnih uslužbencev, saj je bila s tem mesecem za vse javne uslužbenke narejena prevedba delovnih mest in plač po dotedanjih pravnih podlagah v delovna mesta in plače po ZSPJS. Tudi od polne uveljavitve dalje je bil ZSPJS večkrat dopolnjen in spremenjen, vendar se v temelju plačni sistem ni spremenil, kljub številnim poskusom posameznih sindikatov za izstop iz enotnega plačnega sistema.

Poleg sistema plač funkcionarjev in javnih uslužbencev ZSPJS določa tudi pravila za njihovo določanje, obračunavanje in izplačevanje ter pravila za določanje obsega sredstev za plače. Zakon opredeljuje tudi postopek za spremembe razmerij med plačnimi skupinami in plačnimi podskupinami v javnem sektorju. Temeljni cilj ZSPJS je bil postaviti skupne temelje sistema plač v javnem sektorju, in sicer za uveljavitev načela enakega plačila za delo na primerljivih delovnih mestih, nazivih in funkcijah, za zagotovitev preglednosti sistema plač ter stimulativnosti plač.

Temelj plačnega sistema je v 11 plačnih skupinah, v katere so razvrščena posamezna delovna mesta na podlagi Kataloga funkcij, delovnih mest in nazivov (v nadaljevanju katalog delovnih mest), ki je priloga KPJS. Katalog delovnih mest je torej seznam vseh delovnih mest v javnem sektorju.

ZSPJS določa, da je plača javnega uslužbenca sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov, pri čemer se znesek osnovne plače določi z uvrstitvijo v posamezen plačni razred iz ZSPJS priložene plačne lestvice. ZSPJS torej podrobneje opredeljuje in razčlenjuje tako določitev osnovne plače, delovno uspešnost in tudi nekatere dodatke.

Dejstvo je, da smo s sprejetjem ZSPJS in drugih pravnih podlag, ki določajo sistem plač v javnem sektorju, dobili prvo sistemsko zakonodajo ureditev, ki celovito in enotno ureja sistem plač v javnem sektorju. To pomeni, da so se določile plače v javnem sektorju po istem sistemu za vse zaposlene v javnem sektorju. Tako je izhodiščna plača za posamezno delovno

mesto določena enako za vse delavce v javnem sektorju, ki zasedajo to delovno mesto, obenem pa so enaki tudi dodatki, kar je seveda z vidika enake obravnave vseh delavcev javnega sektorja ustrezna rešitev. Tudi sami namreč ne vidimo razloga, zakaj bi bil npr. dodatek za nočno delo za gasilca drugačen od dodatka za nočno delo policista. Ravno tako je prednost veljavnega plačnega sistema v kontekstu lažjega nadzora mase za plače v javnem sektorju na ravni države, saj je sistem relativno pregleden in enak za vse poklicne skupine javnega sektorja.

Ima pa enotni plačni sistem tudi vrsto pomanjkljivosti. Največja je po našem mnenju ta, da je obstoječi sistem plač zelo rigiden. O spremembah oziroma dopolnitvah plačnega sistema mora namreč biti dosežen dogovor med vlado in večino sindikatov javnega sektorja, kar pomeni, da mora biti dosežena velika stopnja konsenza tako med vlado in sindikati kot tudi med sindikati samimi. Rigidnost plačnega sistema se je še posebej močno odrazila v času gospodarske krize, saj država na področju plač v javnem sektorju ni bila sposobna zagotoviti hitrega in učinkovitega odziva na zaostrene razmere.

Ravno tako je velika pomanjkljivost obstoječega plačnega sistema v načinu določanja plače javnih uslužbencev. Skoraj celotna plača delavca je namreč fiksno določena. Delavci so sicer upravičeni do redne delovne uspešnosti, za katero ZSPJS določa, da skupen obseg sredstev za plačilo redne delovne uspešnosti znaša najmanj 2% in ne več kot 5% letnih sredstev za osnovne plače, pri čemer se skupen obseg sredstev za vsako leto določi s kolektivno pogodbo za javni sektor. Del plače za delovno uspešnost lahko v skladu z ZSPJS letno znaša največ dve osnovni mesečni plači javnega uslužbenca, kar pa je praktično nedosegljiva meja. Od leta 2011 dalje je izplačevanje redne delovne uspešnosti zamrznjeno.

Znižanje plače v primeru nedoseganja delovnih ciljev z ZSPJS ali podzakonskimi akti ni predvideno. S tem pa pridemo, do problema, da predstojniki nimajo učinkovitih mehanizmov tako nagrajevanja delavcev za nadpovprečne rezultate dela kot znižanja plače v primeru nedoseganja zastavljenih ciljev, ravno tako ne morajo vplivati na določitev osnovne plače delavca. Navedeno še posebej pride do izraza ob dejstvu, da so tako napredovanja v plačni razred, kot tudi večina napredovanj v naziv fiksna, kar pomeni, da delavec, ki doseže določen nivo plače oziroma določen plačni razred, pridobi praktično trajno pravico do doseženega plačnega razreda, kar pa je z vidika vrednotenja in nagrajevanja delovnih dosežkov in ne prisotnosti na delovnem mestu, nesprejemljivo. Na ta način se je izjemno omejila tudi samostojnost odgovornih oseb, saj so le te izgubile pomembno orodje nagrajevanja oziroma sankcioniranja in posledično spodbujanja napredka in učinkovitosti.

Z vidika korporativnega upravljanja javnega sektorja plačni sistem ni element slovenskega javnega sektorja, ki bi spodbujal nagrajevanje rezultatov dela, temveč nagrajuje prisotnost na delovnem mestu ne glede na delovne rezultate. Tem bolj zaskrbljujoče je dejstvo, da je obstoječi plačni sistem odgovornim osebam odvzel suverenost odločanja, tako pri določanju izhodiščne plače delavcev v povezavi z njihovim znanjem ob zaposlitvi kot pri njihovem nagrajevanju. Ne trdimo, da regulacija plač ni potrebna, vsekakor pa bi odgovorna oseba morala imeti možnost vpliva na določitev višine osnovne plače znotraj določenega razpona. Drugi sestavni del osnovne plače bi moral biti variabilni del, ki bi se določal glede na delovno

uspešnost tako v obliki nagrade kot sankcije. Za vsako osebo javnega prava bi se na letni ravni moral določiti obseg sredstev za plače, odgovorne osebe bi prevzele odgovornost za nagrajevanje delavcev v skladu z doseženimi cilji. To ne pomeni, da bi bila potrebna izločitev posameznih oseb javnega prava iz enotnega plačnega sistema, ampak samo dejstvo, da bi odgovorne osebe pridobile pristojnost odločanja o določanju plač in nagrajevanju delovnih rezultatov znotraj opredeljenih kriterijev.

5.1 Etika javnih uslužbencev

Temeljni akt, ki javne uslužbence zavezuje k etičnemu ravnanju, je ZJU, ki med skupnimi načeli sistema javnih uslužbencev v 10. členu navaja tudi načelo častnega ravnanja, ki se glasi, da javni uslužbenec pri izvrševanju javnih nalog ravna častno v skladu s pravili poklicne etike

Iz pregleda normativne ureditve na področju pravil poklicne etike je mogoče ugotoviti, da slovenski javni sektor nima enotne ureditve pravil poklicne etike. To je do neke mere razumljivo, saj javni sektor sestavljajo različne dejavnosti, kljub temu, da bi določena etična načela, ki so lastna vsem dejavnostim javnega sektorja oziroma vsem javnim uslužbencem, bilo mogoče identificirati.

Vlada je na 8. seji, dne 18. januarja 2001, sprejela Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (Ur.l. RS, št. 8/2001). Kot izhaja iz uvodnih določb, sprejeti Kodeks ravnanja javnih uslužbencev temelji na Kodeksu ravnanja javnih uslužbencev, ki ga je sprejel Svet Evrope kor priporočilo vsem članicam sveta Evrope. Določba 1. člena Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev jasno definira, da se ta kodeks uporablja za vse javne uslužbence, vendar je potrebno opozoriti na dejstvo, da je ZJU, ki določa sistem javnih uslužbencev v slovenskem javnem sektorju, bil sprejet šele v letu 2002, zato je v predmetnem kodeksu pojem »javnega uslužbenca« pojasnjen s tem, da gre za zaposlenega pri državnih organih, upravah samoupravnih lokalnih skupnostih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega prava, ki pretežno izvajajo upravne naloge. Iz navedene dikcije je torej možno razbrati, da se ta kodeks ne uporablja za javne uslužbence, zaposlene v javnih zavodih, saj javni zavodi niso ustanovljeni z namenom opravljanja upravnih nalog, temveč z namenom izvajanja storitvenih dejavnosti, ki se izvajajo v obliki javnih služb. To pomeni, da ta kodeks ravnanja javnih uslužbencev ne predstavlja temeljnega akta, ki bi določal skupna pravila poklicne etike za vse javne uslužbence ne glede na dejavnost oziroma organizacijo javnega sektorja. Obenem lahko ugotovimo, da ta kodeks vsebuje tudi nekatere elemente, kot na primer nasprotje in nezdržljivost interesov, omejitve sprejemanja daril, ki so bili naknadno vključeni v zakonodajo s področja preprečevanja korupcije.

Poleg navedenega kodeksa za javne uslužbencev v državnih organih in upravah lokalne skupnosti velja tudi Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, ki ga je sprejel Uradniški svet na podlagi 174. člena ZJU. Navedeni kodeks javne uslužbence zavezuje k zakonitemu, preglednemu, odgovornemu in poštenemu ravnanju ter strokovnemu in neodvisnemu delovanju, ki ne sme biti podvrženo zasebnim interesom, pač pa

zgolj koristim Republike Slovenije. S sprejetjem Kodeksa etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnostih ni prenehal veljati Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, tako da za javne uslužbence, katerih osrednja dejavnost je izvajanje upravnih nalog, veljata dva kodeksa poklicne etike.

Tudi druge poklicne skupine javnih uslužbencev, ki delujejo v drugih dejavnostih, imajo sprejete podobne kodekse poklicne etike, ki delavce zavezujejo k etičnemu in odgovornemu delovanju. Vsak izmed kodeksov specifično obravnava tudi etično ravnanje javnih uslužbencev glede na dejavnost. Primeri tovrstnih kodeksov so: Etični kodeks Univerze v Ljubljani, Kodeks policijske etike, Etični kodeks Vlade Republike Slovenije, Kodeks etike davčnih delavcev,

V zvezi z etiko je potrebno izpostaviti tudi Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Ur.l. RS, št. 69/2011-UPB2, v nadaljevanju ZIntPK), ki je z namenom zmanjšanja korupcijskih tveganj zakonsko, torej na sistemski ravni, opredelil zahtevana ravnanja javnih uslužbencev in funkcionarjev na naslednjih področjih: preprečevanje nasprotja interesov, nadzor nad sprejemanjem daril, nadzor nad premoženjskim stanjem in lobiranje. Pomemben sestavni del ZIntPK je sistemska določba o vzpostavitvi načrta integritete v organih državne uprave, lokalnih skupnostih, javnih agencijah, javnih zavodih, javnih gospodarskih zavodih in javnih skladih. Namen zakonske zahteve po izdelavi načrta integritete v javnem sektorju je bil ozavestiti korupcijska tveganja in na ta način izboljšati zavedanje javnih uslužbencev in funkcionarjev o nevarnostih in oblikah korupcije.

Z vidika korporativnega upravljanja je ključno, da kodeksi etike v sistemu javnih uslužbencev obstajajo, torej da obstajajo dokumenti, ki javne uslužbence zavezujejo k etičnemu poklicnemu delovanju, vendar moramo obenem ugotoviti, da vse poklicne skupine, pri čemer naj navedemo primer gasilcev ali kulturnih delavcev, ki so zaposleni v javnih zavodih, nimajo kodeksov poklicne etike, kljub temu, da so eni in drugi javni uslužbenci. Menimo, da bi bilo smiselno, da bi za vse javne uslužbence, ki jih določa ZJU, obstajal splošni kodeks etike, ki bi določal skupne lastnosti etičnega ravnanja vseh javnih uslužbencev ne glede na dejavnost, posamezne poklicne skupine pa bi si glede na značilnosti dejavnosti, v kateri poklicna skupina deluje, opredelila specifična etična poklicna ravnanja. Ključna v zvezi z etičnim delovanjem se zdi tudi potreba po pritegnitvi javnih uslužbencev v razvoj visokih etičnih meril in izpostavitev identificiranih konkretnih primerov dobre prakse na tem področju. Pod drugi strani je ZIntPK korak v pravo smer, saj določa sistem upravljanja s korupcijskimi tveganji. Deluje torej na preventivni ravni, kar je pravilna usmeritev.

5.6 Nadzor javnega sektorja

Nadzor nad delom oziroma poslovanjem javnega sektorja lahko na sistemski ravni razdelimo v tri kategorije:

- revidiranje računskega sodišča,
- proračunsko inšpiciranje in

- notranji nadzor javnih financ.

Zakon o računskem sodišču (Ur.l. RS, št. 11/2001, 109/2012, v nadaljevanju ZRacS) računsko sodišče opredeljuje kot najvišji revizijski organ za kontrolo državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Sloveniji. V razmerju do drugih državnih organov je računsko sodišče samostojen in neodvisen državni organ, katerega posebnost je, da aktov, s katerimi računsko sodišče izvršuje svojo revizijsko pristojnost, ni dopustno izpodbijati pred sodišči niti pred drugimi državnimi organi. Za podkrepitev navedene določbe ZRacS določa še, da mora mnenje o poslovanju, ki ga poda računsko sodišče, spoštovati vsak državni organ, organ lokalne skupnosti in uporabnik javnih sredstev, na čigar poslovanje se mnenje nanaša. V skladu z ZRacS lahko le-to revidira pravilnost in smotrnost poslovanja, pri čemer se lahko revizija nanaša na akt o preteklem kakor tudi akt o načrtovanem poslovanju uporabnika javnih sredstev. Poleg revizijske funkcije je ZRacS računskemu sodišču določil tudi svetovalno funkcijo uporabnikom proračunskih sredstev, pri čemer ZRacS eksplicitno določa način izvajanja svetovalnih storitev.

Proračunsko inšpiciranje izvaja Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, ki deluje kot organ v sestavi Ministrstva za finance. Podlaga za izvajanje inšpekcijskega nadzora je ZJF, ki določa, da se v okviru proračunske inšpekcije izvaja nadzor nad izvajanjem določb ZJF in predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna. To pomeni, da so predmet inšpekcijskega nadzora lahko vsa državna sredstva, ki jih prejmejo uporabniki proračuna. Poleg inšpekcijskega nadzora urad za nadzor proračuna skrbi za nadzor nad porabo sredstev skladov Evropske Unije, sodeluje z Uradom Evropske komisije za boj proti goljufijam in opravlja koordinacijsko funkcijo v okviru notranjega nadzora javnih financ.

ZJF glede notranjega nadzora javnih financ določa, da le-ta obsega na enotnih temeljih zasnovan sistem finančnega poslovanja in kontrol ter notranjega revidiranja poslovanja uporabnikov proračuna in stalno preverjanje tega sistema. Za izvajanje kontrolnega sistema je pristojna odgovorna oseba posameznega subjekta javnega sektorja, pri čemer lahko notranje revidiranje izvaja notranji revizor, ki je v osebi javnega prava zaposlen, ali pa oseba javnega prava najame zunanjšega izvajalca notranjega revidiranja, pri čemer zakonodaja jasno opredeljuje, katere pogoje mora izpolnjevati oseba, ki izvaja notranje revidiranje. Podrobneje je sistem notranjega nadzora javnih financ opredeljen v Pravilniku o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (Ur.l. RS, št. 72/2002), v katerem je opredeljena tudi dinamika izvajanja notranjega revidiranja oseb javnega prava. ZJF je tudi eksplicitno določil naloge, ki jih mora v sklopu Ministrstva za finance izvajati urad za nadzor proračuna, ki je odgovoren za razvoj, usklajevanje in preverjanje delovanja notranjega nadzora javnih financ.

Pomemben element korporativnega upravljanja je tudi zagotavljanje systemskega nadzora nad porabo proračunskih sredstev. Glede na vzpostavljene nadzorne sisteme v slovenskem javnem sektorju menimo, da je sistem kontrol primeren. Že iz prvotne delitve sistema nadzora na podsisteme namreč izhaja, da je notranje revidiranje preventivni nadzorni sistem, katerega namen je predvsem na podlagi ocenjevanja tveganj ugotavljati pomanjkljivosti v kontrolnem

sistemu in s proaktivnimi predlogi poslovodstvom pomagati pri vzdrževanju in nadgradnji kontrolnega sistema. Proračunsko inšpiciranje na drugi strani ni namenjeno ocenjevanju tveganj in preverjanju systemskega delovanja revidirancev, temveč se ukvarja izključno s preverjanjem skladnosti poslovanja z veljavno zakonodajo oziroma porabo proračunskih sredstev. Računsko sodišče kot najvišji organ na področju revidiranja v javnem sektorju se ukvarja z vsemi vidiki poslovanja oseb javnega prava, torej se ne osredotoča le na gospodarno in smotrno porabo proračunskih sredstev, ampak tudi z ocenjevanjem politik na posameznih področjih poslovanja oseb javnega prava tako na lokalni kot na državni ravni.

Z navedeno ureditvijo systemskega nadzora poslovanja javnega sektorja ocenjujemo, da je Slovenija normativno gledano zadostila temu vidiku korporativnega upravljanja. Zaskrbljujoče je dejstvo, da kljub relativno učinkovitim nadzorom tako računskega sodišča kot izvajalcev v sistemu notranjega revidiranja ni zaznati večjih sprememb. Razlogov je verjetno veliko, gotovo je eden izmed pglavitnih, da z izjemo proračunske inšpekcije, tako računsko sodišče kot izvajalci notranjega nadzora in tudi urad za nadzor proračuna kot koordinator notranjega nadzora, nimajo mehanizmov, na podlagi katerih bi lahko učinkovito vplivali na subjekte javnega sektorja v želji po aplikaciji izboljšav, odpravi nepravilnosti in nadgradnji kontrolnih sistemov. Sam sistem nadzora je torej primeren, vendar je opolnomočenje izvajalcev s pooblastili za ukrepanje nujno, v kolikor želimo, da so proračunska sredstva namenjena nadzoru javnega sektorja učinkovito porabljena.

5.7 Priporočila za ukrepe in zakonodajne spremembe

Na področju pristojnosti upravljanja javnega sektorja kot celote vsebinskih predlogov za prihodnje izboljšave nimamo. Menimo sicer, da je samostojno ministrstvo za področje javne uprave povsem utemeljeno, saj gre za organ, ki je za koordinirano in usklajeno delovanje javnega sektorja kot celote izjemno pomembno. Še več, menimo, da bi to ministrstvo moralo pridobiti tudi uradno funkcijo koordiniranja ostalih ministrstev z vidika korporativnega upravljanja javnega sektorja v smislu določanja temeljnih izhodišč za poslovanje vseh oseb javnega prava, področna ministrstva pa bi morala imeti predvsem nalogo izvajanja upravljanjanih ukrepov in zlasti pokrivanje strokovnega dela posameznega ministrstva.

V zvezi z upravljanjem javnih agencij in javnih skladov menimo, da bi država morala dopustiti svetu javne agencije in nadzornemu svetu javnega sklada samostojno imenovanje poslovodnega organa, seveda ob upoštevanju z zakonom določenih postopkov izbire, saj se sicer neposrednemu vplivu politike ni mogoče izogniti. Menimo, da bi bilo povsem sprejemljivo, da bi enako kot v gospodarskih družbah nadzorni svet javnega sklada ali svet javne agencije kot organ upravljanja prevzel nalogo in odgovornost imenovanja poslovodnega organa, država pa bi ohranila pristojnost imenovanja članov organa upravljanja.

Temeljito prenovo potrebuje področje negospodarskih javnih služb, ki se izvajajo v javnih zavodih. Menimo, da so potrebne predvsem naslednje spremembe:

- povečati je potrebno neodvisnost in strokovnost organa upravljanja z določitvijo

minimalnih strokovnih standardov za člane, ki so imenovani strani ustanovitelja; potrebna je tudi določitev uravnotežene sestave organa upravljanja, tako da posamezna interesna skupina ne prevladuje,

- potrebna je deregulacija na področju izbire organov vodenja v smislu zagotavljanja kandidatov z ustreznimi znanji s področja posloводства; naloga poslovodnega organa je namreč predvsem poslovodno delo, za kar ni potrebno, da poslovodni delavec prihaja iz stroke oziroma dejavnosti, v kateri javni zavod posluje; poleg tega ima poslovodni organ za strokovno delo tudi pomočnika v obliki pomočnika poslovodnega organa ali strokovnega direktorja,
- prenos premoženja v last javnih zavodov bi bila sicer dobrodošla, vendar menimo, da ob obstoječem načinu financiranja, ki ne vključuje amortizacije, bistvene vsebinske spremembe prenos lastništva ne bi pomenil; spremembe načina financiranja oziroma vzpostavitev financiranja, ki bi vključevalo tudi amortizacijo, ni realno pričakovati, saj država nima virov; kljub navedenim pomislekom menimo, da bi prenos premoženja v last javnih zavodov imel pozitivni učinek zlasti v smislu večje odgovornosti poslovodstev v skrbi za lastno premoženje,
- potrebna je tudi preučitev možnosti racionalizacije mreže javnih zavodov, saj je ta izjemno razvejana in posledično potratna; enostavno ni dopustno, da imamo samostojne javne zavode s po nekaj zaposlenimi - navedeni predlog je bil v času priprave tega magistrskega dela izražen tudi s strani aktualne vlade; ravno tako je potrebno razmisliti o vzpostavitvi sistema skupnih uprav za več zavodov; potrebna je večja specializacija dela javnih zavodov - zlasti na področju zdravstva, ker je zaradi razdrobljenosti dejavnosti po vseh ali več ustanovah oprema premalo izkoriščena,
- idealno bi bilo, da bi se uvedel sistem financiranja, po katerem bi plačila javnih blagajn zajemala tudi sredstva amortizacije, vendar tega realno ni pričakovati; zato je potreben razmislek zlasti v smeri pogodbenega financiranja v smislu, da se za vsako osebo javnega prava določi letni obseg sredstev, s katerimi mora javni zavod gospodariti tako, da bo nemoteno izvedel potrjeni program dela; s tem bi se povečala pristojnost in odgovornost poslovodnega organa za gospodarno porabo sredstev in obenem možnost porabe sredstev za namene, ki so v skladu s presojo poslovodnega organa prednostni; zadolževanja javnih zavodov ne bi dopustili razen ob soglasju ustanovitelja, kot je že sedanja ureditev,
- spodbujanje zavodov k izvajanju tržnih dejavnosti in ne omejevanje izvajanja tržne dejavnosti, seveda ob ustrezni računovodski podpori, na podlagi katere bi bilo razvidno, da tržna dejavnost ne bremeni javne službe; ne le, da bi javni zavodi na ta način pridobili lastna sredstva, da se prostori in oprema tržijo v času, ko ti niso potrebni za izvajanje javne službe, to je tudi v javnem interesu; zaslužke oziroma presežke iz naslova tržnih dejavnosti bi zavod moral vložiti v razvoj osnovne dejavnosti ali v razširitev tržne dejavnosti.

Na področju sistema javnih uslužbencev je korekcija potrebna zlasti na področju napredovanj javnih uslužbencev s smislu nadomestitve togega in izrazito birokratsko naravnane sistema napredovanj tako v plačni razred kot v naziv. Menimo, da bi bilo potrebno sistem napredovanj

v naziv za pretežni del javnega sektorja, z izjemo visokega šolstva, temeljito spremeniti, ker je že v osnovi diskriminatoren, saj ne velja za vse javne uslužbenke, ravno tako lahko delavec, ki lahko napreduje v naziv, skupno napreduje za več plačnih razredov kot javni uslužbenec, ki lahko napreduje le v plačni razred. Ključna sprememba bi zagotovo morala biti obvezno obdobjo preverjanje izpolnjevanja pogojev za naziv, v katerega je bil javni uslužbenec imenovan ali izvoljen.

Napredovanje javnih uslužbencev v plačne razrede v sedanji obliki ni primerno, saj ne obstajajo objektivni kriterij za ocenjevanja, temveč je ocena odvisna od subjektivne presoje oziroma ocene ocenjevalca. Ravno tako takšen sistem ni primeren za ocenjevanje javnih uslužbencev pri subjektih, ki so financirani neposredno iz proračunske postavke, saj poslovodnemu organu kot ocenjevalcu ni potrebno zagotavljati sredstev za izplačilo plače po napredovanju, za razliko do subjektov, ki imajo podlago v pogodbenem financiranju. Potrebno je torej oblikovati objektivne kriterije, ki so dokazljivi, kot je bilo do uvedbe ZSPJS, ali pa, in k čemur se tudi sami nagibamo, poslovodni organ opolnomočiti, da sam izvaja napredovanja v skladu s subjektivno presojo napredka posameznih delavcev, ne glede na čas trajanja zaposlitve v osebi javnega prava ali čas od zadnjega napredovanja. Seveda bi pri tem poslovodni organ moral upoštevati razpoložljiva sredstva, ki jih ima na voljo v okviru pogodbenega financiranja.

Plačni sistem javnih uslužbencev bi bilo potrebno spremeniti tako, da bi bilo v ospredju nagrajevanje opravljenega dela in dosežkov in ne nagrajevanje prisotnosti na delovnem mestu ali dosežne stopnje izobrazbe ne glede na delovne rezultate. Plačo vsakega delavca bi poleg osnovne plače oziroma fiksnega dela moral sestavljati tudi variabilni del, ki bi relativno moral znašati med 15 do 25 odstotkov osnovne plače javnega uslužbenca. Seveda to pomeni, da bi bile osnovne plače javnih uslužbencev v izhodišču nižje, vendar pa bi poslovodni organ na ta način imel vzvod, na podlagi katerega bi lahko izpostavil kakovostno opravljeno delo. Na ta način bi se izognili sedanji obliki nagrajevanja delovne uspešnosti v obliki redne delovne uspešnosti in delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela, ki je izrazito birokratsko naravnana. Bi pa bilo smiselno ohraniti sistem nagrajevanja delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, saj je po našem mnenju potrebno spodbuditi tržno usmerjeno delovanje celotnega javnega sektorja. Opisana sprememba plačnega sistema, navedena v tem odstavku, je seveda izvedljiva le v primeru, da nagrajevanje izvajajo poslovodni organi oseb javnega prava, ki so za ta namen tudi opolnomočeni in njihov obstoj na vodstvenem delovnem mestu ni povezan s prekomerno zastopanostjo zaposlenih – njihovih podrejenih v organu upravljanja. Seveda je tudi v tem primeru potrebna sprememba v sistemu financiranja oseb javnega prava, ki so financirane neposredno iz proračunskih postavk, tako da bi bilo za vnaprejšnje dvanajstmesečno obdobje znano, s kakšnimi celotnimi sredstvi ali vsaj s kakšnimi sredstvi za plače bo posamezni subjekt razpolagal.

Druga pomembna sprememba na področju plač v javnem sektorju bi morala biti povezana z večjo diskrecijsko pravico poslovodnega organa pri določitvi osnovne plače javnega uslužbenca ob njegovi zaposlitvi. Strinjamo se, da ostane v veljavi pravilo, po katerem se plača javnega uslužbenca določi z uvrstitvijo javnega uslužbenca v izhodiščni plačni razred

delovnega mesta. Menimo pa, da bi poslovodni organ moral imeti pravico, da v primeru utemeljenih razlogov, o katerih presoja poslovodni organ, delavca lahko razvrsti tudi v višji plačni razred od izhodiščnega plačnega razreda delovnega mesta. Sedanji sistem, po katerem je potrebno soglasje z ZSPJS določenega subjekta, za razvrstitev v višji plačni razred, kot je plačni razred delovnega mesta, je neprimeren, saj odločitev prenaša na višjo instanco, ki po naši oceni ni primerna za odločanje v takšnih primerih. Ravno tako bi se moral odpraviti avtomatizem, po katerem mora oseba javnega prava, ki zaposli javnega uslužbenca v isti tarifni skupini, razvrstiti v plačni razred glede na plačni razred, ki ga je ta dosegel pri prejšnjem delodajalcu v javnem sektorju. Menimo, da bi vsak javni uslužbenec ob menjavi zaposlitve moral sam skušati čim boljše unovčiti svoje znanje in izkušnje, ne glede na doseženo plačo pri prejšnjem delodajalcu. Na ta način bi poslovodni organ sam vrednotil delo, ki ga išče, tudi upoštevajoč finančne zmožnosti. Nasploh menimo, da bi plačni sistem moral biti zasnovan tako, da bi postavljajal okvir plač v javnem sektorju, medtem ko bi poslovodni organi morali biti samostojni pri odločanju v zvezi z določanjem osnovne plače kot tudi variabilnega nagrajevanja, seveda v okviru vnaprej določenega okvira plačnega sistema. Posledično bi to pomenilo možnost polne uveljavitve odgovornosti poslovodnih oseb na področju plač v posamezni osebi javnega prava.

V zvezi s poklicno etiko javnih uslužbencev menimo, da bi država, v kolikor se je odločila za vseobsegajoč sistem javnih uslužbencev, morala sprejeti tudi kodeks etike za vse javne uslužbenke. To pomeni, da bi bil ta kodeks lasten vsem javnim uslužbencem ne glede na dejavnost ali velikost osebe javnega prava. Njegove opredelitve bi morale biti relativno splošne, pomembne bi bile zlasti opredelitve glede odnosa vseh javnih uslužbencev do uporabnikov javnih storitev, ki so razlog obstoja in delovanja javnega sektorja. Ne vidimo tehtnega argumenta, na temelju katerega bi lahko trdili, da določena skupna etična izhodišča glede odnosa do uporabnikov storitev, sredstev in premoženja, ne morejo obstajati oziroma biti določena. Primeren temelj za sprejem tovrstnega kodeksa poklicne etike je po naši oceni Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, ki ga je za državno upravo sprejel uradniški svet. Vsaka oseba javnega prava ali več oseb javnega prava v posamezni dejavnosti si seveda lahko opredeli svoja pravila oziroma kodeks poklicne etike, v katerem se opredelijo pričakovana etična ravnanja javnih uslužbencev, upoštevajoč specifičnost posameznih dejavnosti javnega sektorja ali oseb javnega prava.

Druga pomembna sprememba na področju etike javnih uslužbencev pa bi morala zasledovati cilj spremembe odnosa tako samih javnih uslužbencev kot tudi vseh državljanov do etičnih dejanj. Med državljani po eni strani namreč že dalj časa prevladuje občutek, da je etično ravnanje samo po sebi umevno oziroma pričakovano, po drugi strani je zlasti v luči krize prevladal občutek, da se etično ravnanje ne izplača, oziroma je posameznik, ki etično ravna, predmet posmeha. Menimo, da bi med javnimi uslužbenci in državljani spremembe v odnosu do etičnega ravnanja bilo mogoče doseči z izpostavitvijo in nagraditvijo primerov etičnega in poštenega ravnanja. Na etičnost ravnanja seveda vpliva cela paleta dejavnikov, med katerimi so najpomembnejši: spoštovanje dostojanstva posameznika, pošteno plačilo za dobro opravljeno delo, življenjska zakonodaja in sprejemljiva obremenitev posameznikov v vseh

pogledih ter tudi učinkovito sankcioniranje posameznikov, ki se ne držijo etičnih in splošnih družbenih norm. Cilj mora biti, da etično in pošteno ravnanje postane temelj za vsako delovanje tako v javnem kot zasebnem sektorju, da je »car« tisti, ki spoštuje pravila in ima primeren odnos do sodelavcev, strank in ostalih, namesto tistega, ki v prvi vrsti zasleduje lastne koristi na račun kršenja pravil oziroma pravic drugih.

Nadzor nad poslovanjem javnega sektorja je na sistemski ravni primerno zasnovan, saj je cilj notranjega revidiranja preverjanje sistema upravljanja tveganj, medtem ko se inšpiciranje ukvarja s naknadnim nadzorom delovanja oseb javnega prava. Računsko sodišče je vrhovni nadzorni organ za presojo različnih vidikov delovanja javnega sektorja. Zaznana je predvsem težava povezana z učinkovitostjo izvedenih nadzorov zlasti notranjega revidiranja in tudi računskega sodišča. Žal vse prevečkrat naletimo na težavo povezano z izvajanjem ukrepov za izboljšanje stanja na področjih, ki so bila revidirana. V zvezi z računskim sodiščem so poznani primeri, ko najvišji oblastni organi niso spoštovali pozivov računskega sodišča za odpravo nepravilnosti in nezakonnosti. Vsebinsko identične so težave notranjih revizorjev v zvezi z uveljavitvijo ukrepov za odpravo nepravilnosti in nezakonnosti. Posledično to pomeni, da so sredstva za izvajanje nadzorov neučinkovito porabljena, zato je nujno potrebne spremembe povezane z opolnomočenjem izvajalcev nadzora oziroma razširitvijo njihovih pooblastil, zlasti v primerih, ko na drug primeren način ni mogoče doseči napredka povezanega z odpravo ugotovljenih nepravilnosti in nezakonnosti. Mogoči ukrepi so sankcioniranje, obveznost sklepanja večletnih pogodb v primerih zunanjega izvajanja notranje revizije, zagotovitev neodvisnega vira za plačilo notranje revizije v primeru zunanjega izvajanja, obvezno obdobje seznanjanje organa upravljanja s sprejetimi ukrepi na podlagi ugotovitev notranje revizije.

Na področju notranjega nadzora bi bilo po našem mnenju potrebno zagotoviti tudi ustrezen nadzor nad delom notranjih revizorjev. Urad za nadzor proračuna tovrsten nadzor sicer izvaja vendar le v delu, ki se nanaša na izpolnjevanje pogojev izvajalcev notranjega nadzora. Ne izvaja pa vsebinskega nadzora opravljenega dela notranjih revizorjev, ki bi bil nujno potreben. Ravno tako bi bilo potrebno uvesti sistem obnavljanja licenc državnih notranjih revizorjev, saj pridobljeno znanje v bolj oddaljeni preteklosti nikakor ne nudi zadostne osnove za delo v sedanjosti.

SKLEP

Jaaskelainen & Lonnqvist (2011, str. 289) opozarjata na naraščajoči pritisk na organizacije javnega sektorja v zahtevi po izboljšanju učinkovitosti njihovega delovanja in napredku. V skladu z izvedenimi ukrepi mora biti ključna naloga javnega sektorja izvajanje storitev v okviru proračunskih zmognosti. Navedenemu dodajamo, da se ob tem povečujejo tudi pričakovanja uporabnikov glede kakovosti storitev javnega sektorja in v luči gospodarske krize tudi povečana občutljivost državljanov na gospodarnost poslovanja javnega sektorja.

Ključ do učinkovitega, gospodarnega ter uporabnikom storitev prilagojenega javnega sektorja je učinkovito in celovito upravljanje javnega sektorja, ki ga pojmuje korporativno

upravljanje javnega sektorja. Že iz samega imena izhaja, da ima paradigma korporativnega upravljanja javnega sektorja korenine v korporativnem upravljanju gospodarskih družb, kjer se je način vseobsegajočega upravljanja, katerega namen je bil zlasti boljše upravljanje tveganj in večja preglednost poslovanja, predhodno že dodobra uveljavil. Na nek način je korporativno upravljanje javnega sektorja tudi odgovor na krilatico, da je država slab gospodar, da je neučinkovita, javni uslužbenci pa leni priskledniki, ki samo zažirajo in obremenjujejo gospodarstvo.

Da temu ni tako, nakazuje že sam razvoj javnega upravljanja, ki je od osemdesetih let prejšnjega stoletja dobil izjemen pospešek. Sprva v obliki revolucionarne paradigme novega javnega menedžmenta in sedaj v obliki korporativnega upravljanja javnega sektorja, ki je evolucijska nadgradnja paradigme novega javnega menedžmenta, ki predvsem odpravlja slabosti paradigme novega javnega menedžmenta in ponuja nov pogled na upravljanje javnega sektorja. Za razliko od novega javnega menedžmenta, ki poudarja neučinkovitost države, zahteva deregulacijo, privatizacijo in nasploh šibko državo, ki da je nesposobna kakršnegakoli učinkovitega upravljanja, korporativno upravljanje javnega sektorja ponuja nov pogled na upravljanje. Ne trdi, da je država odličen upravljalec, vendar zagovarja stališče, da lahko ustrezni koncepti upravljanja ponudijo vsaj tako dobro upravljanje javnega sektorja, javnih storitev in javnih dobrin kot zasebni sektor, saj so nekatere izkušnje tujih držav potrdile, da zasebno upravljanje le ni vselej zveličavno, temveč da so zasebni upravljalci že v skladu z definicijo svojega obstoja zasledovali predvsem lastno korist in zaslužek, za javno dobro pa je ostalo bolj malo zanimanja. Poleg navedenih argumentov je prevladalo spoznanje, da je močna država kot institucija še kako pomembna in praktično edina protiutež globalnim transnacionalnim korporacijam, ki v želji, ki si se vse bolj transformira v zahtevo po dobičku, skušajo vzpostaviti tržna načela tudi na področju zagotavljanja javnih dobrin in javnega dobra, kot je čisto okolje. Paradigma korporativnega upravljanja javnega sektorja je torej povzela mehanizme dobrega in preglednega upravljanja gospodarskih družb in obenem koncepte novega javnega menedžmenta, ki so se izkazali kot primerni za izboljšanje javnega upravljanja.

Tucker (2010, str. 91) je v zvezi z upravljanjem javnega sektorja zapisal, da je upravljanje javnega sektorja dolgoročna odgovornost vlad in javnih uslužbencev, ki morajo služiti javnemu interesu. Kljub navideznemu nasprotju, je torej dejstvo, da je politika tista, ki mora poskrbeti za učinkovit sistem javnega upravljanja.

V Sloveniji so bili v času od osamosvojitve narejeni relativno veliki koraki v reformiranju in posodabljanju javnega sektorja, vendar je reformna vnema z izjemo nekaterih področij po letu 2004, ko smo vstopili v Evropsko unijo, pošla. Država se je vse bolj ukvarjala sama s sabo, vse manj pozornosti je bilo posvečeno spremembam, ki bi, v kolikor bi bile izvedene v »dobrih« časih, pomenile napredek in razvoj, tako pa nas je kriza doletela nepripravljene, kar se kaže tudi v sposobnosti odziva na njene posledice.

V grobem in tudi z vidika vpeljanih sistemov korporativnega upravljanja lahko slovenski javni sektor razdelimo v tri skupine. V prvi so državna uprava, sodišča, javne agencije, javni

skladi ter lokalne skupnosti, ki izvajajo predvsem naloge kot organi oblasti. V drugi so izvajalci negospodarskih javnih služb oziroma storitveni del javnega sektorja, ki vključuje zlasti javne zavode, v tretji pa so izvajalci gospodarskih javnih služb, ki vključujejo javna podjetja in za katera veljajo drugačna pravila korporativnega upravljanja kot za prvi dve skupini.

V magistrskem delu smo analizirali korporativno upravljanje slovenskega javnega sektorja, pri čemer smo iz analize izvzeli javna podjetja, z različnih vidikov kot so: pristojnost upravljanja javnega sektorja, struktura organov upravljanja in vodenja, premoženje in financiranje, delovna razmerja v javnem sektorju, plačni sistem v javnem sektorju, etika javnih uslužbencev in nadzor nad poslovanjem javnega sektorja.

Ugotovili smo, da politika glede na stalne spremembe glede pristojnosti upravljanja javnega sektorja ne ve, kaj bi rada, sicer ne bi javnega sektorja stalno premetavala med ministrstvi, kot da si ne želi močnega ministrstva, ki ima svojo kontinuiteto.

V zvezi z osebami javnega prava lahko ugotovimo, da imajo tako državna uprava kot tudi javni skladi in javne agencije relativno sodobno zakonodajo, ki na pregleden in jasen način ureja razmerja med deležniki in tudi samo poslovanje navedenih subjektov. Težava ostajajo javni zavodi, saj v nespremenjeni obliki poslujejo vse od osamosvojitve, kljub temu, da po številu zaposlenih presegajo dve tretjini vseh javnih uslužbencev in dodajajo pomemben prispevek k splošni družbeni blaginji, saj zagotavljajo temeljne javne storitve. Potrebne so celovite spremembe tako na področju organov upravljanja, na premoženjskem delu kot tudi na področju financiranja in njihovega širšega - tržnega delovanja.

Področje sistema javnih uslužbencev je eno bolj urejenih področjih, saj na sistemski način ureja delovna razmerja javnih uslužbencev. Temu dejstvu v prid ne govori sistem napredovanj v javnem sektorju, ki je potreben temeljite prenove, tako na področju napredovanj v naziv kot na področju napredovanj v plačne razrede. Obstoječi sistem je namreč tog in izrazito birokratski ter ne odraža napredovanja javnega uslužbenca v smislu njegove strokovnosti.

Vsebinsko podobna ugotovitev se nanaša tudi na sistem plač v javnem sektorju, ki je bil polno uveljavljen v letu 2008. Priznati mu je, da je sistemsko uredil plače v javnem sektorju, vendar je obenem izrazilo tog, saj ne omogoča nagrajevanja kakovostno opravljenega dela, pač pa nagrajuje prisotnost na delovnem mestu. Variabilni del plače je zanemarljiv, poslovodni organi imajo pri določanju plače ob zaposlitvi praktično zvezane roke. Potrebne so spremembe, ki bodo plačni sistem naredile stimulativen.

Etika je področje javnega sektorja, ki enovito ni urejeno, je pa dejstvo, da ima večina dejavnosti ali celo tudi posamezne organizacije kodekse poklicne etike, v katerih urejajo temeljna etična načela javnih uslužbencev. Dodatno je k ureditvi navedenega področja pripomogel tudi sprejem zakona, ki ureja integriteto in etično delovanje javnih uslužbencev. Podlage lahko torej ocenimo kot primerne, več pa bi bilo potrebno narediti na področju etike v vsakodnevem delovanju ter predvsem nagraditi in izpostaviti primere izrazito etičnih delovanj, seveda mora politika začeti najprej pri sebi, sicer so še tako odlični kodeksi in

zakonodaja žal zaman.

Nadzor poslovanja javnega sektorja je večplasten, saj se notranja revizija ukvarja z revidiranjem sistemskih tveganj pri osebah javnega prava, proračunska inšpekcija odkriva nepravilnosti pri delovanju, računsko sodišče pa je najvišji revizijski organ v državi, ki revidira različna področja poslovanja oseb javnega prava. Nadzor javnega sektorja je torej sistemski in večplasten, vendar bi bilo potrebno izvajalcem nadzora podati mehanizme za učinkovitejše izvajanje nadzora predvsem v smislu zahteve po odpravi nepravilnosti in nezakonnosti oziroma odrejenih ukrepov.

Na koncu lahko ugotovimo, da korporativno upravljanje slovenskega javnega sektorja ima podlago v sistemskih pravnih podlagah, ki so s pomembno izjemo javnih zavodov, relativno ažurne in omogočajo celovito upravljanje na posameznih področjih. Ob vprašanju, ali omogočajo učinkovito upravljanje, se ne moremo izogniti občutku, da so v želji po dorečenosti vsake najmanjše podrobnosti preveč birokratske in posledično zelo toge. Z namenom izboljšanja sistemov, ki tvorijo javni sektor, smo podali nekatere predloge za izboljšanje korporativnega upravljanja. Verjamemo namreč, da lahko na področju korporativnega upravljanja javnega sektorja dosežemo še boljše rezultate, tako z vidika preglednega in gospodarnega ravnanja kot z vidika zadovoljstva zaposlenih in nenazadnje z vidika zadovoljstva uporabnikov.

LITERATURA IN VIRI

1. Armstrong, A., Jia, X., & Totikidis, V. (2005) *Parallels in Private and Public Sector. Centre for International Corporate Governance Research*. Najdeno 5. avgusta 2014 na spletnem naslovu http://vuir.vu.edu.au/948/1/Parallels_in_Private_and_Public_Sector_Governance.pdf
2. Barrett, P. (1998, 28. julij). *Corporate governance. In Official address to the Defence Audit and Program Evaluation committee*. Najdeno 12. avgusta 2014 na spletnem naslovu http://www.anao.gov.au/~media/Uploads/Documents/corporate_governance.pdf
3. Barrett, P. (2002a, 26. junij). *Achieving better practice corporate governance in the public sector. International Quality and Productivity Centre Seminar*. Najdeno 28. julija 2014 na spletnem naslovu http://www.anao.gov.au/~media/Uploads/Documents/achieving_better_practice_corporate_governance_in_the_public_sector1.pdf
4. Barrett, P. (2002b, 20. september). *Expectation, and perception, of better practice corporate governance in the public sector from an audit perspective. CPA Australia's Government Business Symposium*. Najdeno 8. julija 2014 na spletnem naslovu http://www.anao.gov.au/~media/Uploads/Documents/expectation_perception_better_practice_corporate_governance_in_the_public_sector_from_an_audit_perspective1.pdf
5. Benz, M., & Frey, B. S. (2007). *Corporate governance: what can we learn from public governance? Academy of Management Review*, 32(1), 92-104.
6. Bohinc, R. (2005). *Osebe javnega prava: javni zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi*. Ljubljana: GV Založba d.o.o.
7. Bohinc, R. (2010). *Comparative corporate governance*. Koper: Fakulteta za management

Koper.

8. Bohinc, R. (2013). Korporativno upravljanje kot orodje za premagovanje krize. V R. Bohinc (ur.), *Reforma korporativnega upravljanja v javnem sektorju* (str. 283-310). Koper: Univerza na Primorskem, Znanstveno-raziskovalno središče, Univerzitetna založba Annales.
9. Boyett, I. (1997). The Public Sector Entrepreneur – a Definition. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, 3(2), 77-92.
10. Brejc, M. (1995). Nova organizacijska paradigma v slovenski državni upravi . II. srečanje upravnih delavcev Slovenije – *Pravna država in uprava* (str. 43-50). Portorož: Visoka upravna šola.
11. Brezovšek, M. & Haček, M. (2004). *Upravna kultura*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. Budd, L. (2007). Post-bureaucracy and reanimating public governance. A discourse and practice of continuity. *International Journal of Public Sector Management*, 20(6), 531-547.
13. Cheung, A.B.L. (2013). Public governance reform in HongKong: rebuilding trust and governability. *International Journal of Public Sector Management*, 26(5), 421-436.
14. De Varis, M., & Nemeč, J. (2013). Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 4-16.
15. Drechsler, W. (2009). The rise and demise of the New Public Management: Lessons and opportunities for South East Europe. *Uprava*, 7(3), 7-28.
16. Edwards, M., & Clough, R. (2005). Corporate governance and performance: an exploration of the connection in a public sector context. *Corporate governance ARC Project*. Canberra: University of Canberra.
17. Energetski zakon. *Uradni list RS št. 17/2014*.2004
18. Eurostat. (b.l). Government revenue, expenditure and main aggregates. Najdeno 23. novembra 2014 na spletnem naslovu <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>
19. Evropska komisija. (2001). European Governance – A White Paper. *Official Journal of the European Communities C 287*. 2001/C 287/01. Brussels: European Commission.
20. Ferfila, B. (1994). *Teme iz vladne ekonomike in vladnih politik*. Ljubljana: ČZP Enotnost.
21. Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., & Pettigrew, A. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
22. Flynn, N., & Strehl, F. (1996). *Public Sector Management in Europe*. London: Prentice Hall.
23. Golija, M. (2005). *Novo upravljanje javnega sektorja (NUJS) v Sloveniji* (diplomsko delo). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
24. Hughes, O.E. (2003). *Public Management & Administration: An Introduction*. London: Palgrave Macmillan.
25. Jaaskelainen, A., & Lonnqvist, A. (2011). Public Service Productivity: How to Capture Outputs? *International Journal of Public Sector Management*, 24(4), 289-302.
26. Kavčič, S. (2005). *Predračunavanje in priprava finančnih načrtov v javnih zavodih*.

Gradivo za računovodske šole Zveze računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije.

27. Kavčič, B., & Smodej, V. (2003). *Javni sektor*. Novo mesto: Visoka šola za upravljanje in poslovanje.
28. Kickert, W. J. M. (1997). *Public Management and administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
29. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev. *Uradni list RS* št. 8/2001.
30. Kolektivna pogodba za javni sektor. *Uradni list RS* št. 57/2008, 23/2009, 91/2009, 89/2010, 89/2010, 40/2012 in 46/2013.
31. Komisija za upravljanje javnih storitev. (2004). The Good Governance Standard for Public Services. Najdeno 5. avgusta 2014 na spletnem naslovu <http://www.jrf.org.uk/system/files/1898531862.pdf>
32. Korošec, B. (2011). Korporativno upravljanje in finančno računovodstvo: Povezave in problemi. *Organizacija*, 44(6), 218-227.
33. Korpič Horvat, E. (b.l.). *Urejanje delovnih razmerij po Zakonu o javnih uslužbencih*. Najdeno 15. oktobra 2014 na spletnem naslovu www.pf.um.si/datoteke/delovna_razmerja_po_zju.doc
34. Kovač, P. (2007). Podjetniški koncepti kot gibalno modernizacije slovenske javne uprave. V B. Ferfila (ur.), *Ekonomski vidiki javnega sektorja* (str. 94-256). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
35. Lane, J.E. (1995). *The public sector*. London: Sage Publications.
36. Lane, J. E. (2000). *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: Sage Publications.
37. Lapsley, I. (2010). New Public Management in the Global Financial Crisis – Dead, Alive or Born Again?. IRSPM, Berne, 6.-9. April 2010. Najdeno 15. novembra 2014 na spletnem naslovu http://www.rcpar.org/mediaupload/publications/2010/20100413_Lapsley_New_public_management_in_the_global_financial_crisis.pdf
38. Luke, B., Kearins, K., & Verreyne M.L. (2011). The risks and returns of new public management: political business. *International Journal of Public Sector Management*, 24(4), 325-355.
39. Mansour, A.M.E. (2008). The impact of privatization on the United Arab Emirates (UAE) federal public sector. *International Public Management Review*, 9(2), 66-89.
40. Mihovar Globokar, K. (2010). Zakon o negospodarskih javnih službah – nova priložnost za večjo učinkovitost javnih zavodov. *Zbornik 13. jesenskega srečanja članov Društva ekonomistov v zdravstvu – LIPICA, 21. in 22. oktober 2010* (str. 23-28). Ljubljana: Društvo ekonomistov v zdravstvu.
41. Ministrstvo za finance Nizozemske. (2000). *Government Governance: Corporate governance in the public sector, why and in how?* Najdeno 20. septembra 2014 na spletnem naslovu http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf
42. Mulyadi, M., Anwar, Y., & Iqbal, M. (2012). The importance of corporate governance in public sector. *Global Business and Economics Research Journal*, 1(1), 25-31.
43. Nacionalni revizijski urad Avstralije (ANAO). (2003). *Public Sector Governance: Better*

Practice Guide. Canberra: Nacionalni revizijski urad Avstralije.

44. Naschold, F. (1996). *New Frontiers in Public Sector Management, Trends and Issues in State and Local Government in Europe*. Walter de Gruyter: Berlin, New York
45. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD). (2013). *Government at a Glance 2013*. Najdeno 14. marca 2015 na spletnem naslovu http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en#page121
46. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD). (1999, 5. april). *OECD Principles of Corporate Governance, Ad-hoc Taskforce on Corporate Governance, SJG/CG*. Najdeno 5. avgusta 2014 na spletnem naslovu http://www.ecgi.org/codes/documents/principles_en.pdf
47. Pečar, Z. (1995). Razvoj menedžmenta v javnem sektorju. *Zbornik II. srečanja upravnih delavcev Slovenije – Pravna država in uprava* (str. 127-135). Ljubljana: Visoka upravna šola.
48. Pečar, Z. (1997). Pristopi in tehnike za reformo javne uprave. V N. Abrahamsberg (ur.), *Zbornik znanstvenih razprav Visoke upravne šole* (str. 221-244). Ljubljana: Visoka upravna šola.
49. *Pojasnilo DURS, št. 4230-224/2008-1, 17. 11. 2008*. Najdeno 20. novembra 2014 na spletnem naslovu http://www.durs.gov.si/si/davki_predpisi_in_pojasnila/arhiv_pojasnil_ddv_od_1_1_2007_do_31_12_2009/davcni_zavezanec_in_mali_davcni_zavezanec_ter_identifikacija_za_ddv/osebe_javnega_prava/
50. Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ. *Uradni list RS št. 72/2002*.
51. Revizijska komisija, pristojna za nadzor lokalne samouprave in zdravstvenih organizacij v Angliji in Walesu. (2003). *Corporate governance. Improvement and trust in local public services*. London: Revizijska komisija, pristojna za nadzor lokalne samouprave in zdravstvenih organizacij v Angliji in Walesu. Najdeno 5. avgusta 2014 na spletnem naslovu <http://archive.auditcommission.gov.uk/auditcommission/sitecollectiondocuments/AuditCommissionReports/NationalStudies/CorporateGovernance.pdf>
52. Rogers, M. (1995). *Public Sector Accounting*. Cheltenham: Stanley Thornes Publishers Ltd.
53. Schubert, C. B., & Martens. H. (2005). The nordic model: a recipe for European success? V C. B. Schubert & H. Martens (ur.) *EPC Working Paper No. 20*, (str. 8-28). Brussels: European Policy Centre.
54. Setnikar Cankar, S. (1997). Proračunska poraba, decentralizacija in komercializacija javnega sektorja. *Zbornik referatov IV. dnevvov slovenske uprave* (str. 68-84). Portorož: Visoka upravna šola.
55. Shaahjahan, H. B., & Francis, A. (2011) Public sector reform in Kazakhstan: issues and perspectives. *International Journal of Public Sector Management*, 24(3), 227-249.
56. Shleifer, A., & Vishny, W. R. (1997). A Survey of Corporate Governance. *The Journal of Finance*, 52(2), 737-783.
57. Solomon, J., & Solomon, A. (2004). *Corporate Governance and Accountability*.

Chichester: John Wiley & Sons Ltd.

58. Stefan, A. (2000). *Razkritja v računovodskih izkazih javnih podjetij* (diplomsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
59. Svetovna banka (WB). (1994, maj). *Development and Practice. Governance. The World Bank's experience*. World bank. Najdeno 5. avgusta 2014 na spletnem naslovu http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/05/01/000009265_3970716142854/Rendered/PDF/multi0page.pdf
60. Šmidovnik, J. (1998). Slovenska javna uprava v socializmu in tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije. *Podjetje in delo*, (6), 1070.
61. Tekavčič, M., Hegler, J., & Grunfeld, V. (2009). Organiziranost Mestne občine Ljubljana v luči novega javnega menedžmenta. *Uprava*, 7(1) 87-111.
62. Trpin, G. (1993). Nekateri problemi reorganizacije državne uprave ter uvajanje lokalne samouprave v Sloveniji. *Javna uprava*, 29(1/2), 15-40.
63. Tucker, T. (2010). *Corporate Governance in the Australian Public Service*. Saarbrücken: Lambert Academic Publishing.
64. Uhrig, J. (2003). *Review of Corporate Governance of Statutory Authorities and Office Holders*. Najdeno 5. avgusta 2014 na spletnem naslovu <http://www.finance.gov.au/sites/default/files/Uhrig-Report.pdf>
65. Urad za makroekonomske analize in razvoj. (b.l.). Prilaganje izdatkov sektorja država v času krize. Najdeno 23. novembra 2014 na spletnem naslovu http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/Sporocila_za_javnost/prilaganje_izdatkov_sektorja_drzava_v_casu_krize-umar.pdf
66. Uradniški svet. (2011, 11. april). *Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti*. Najdeno 15. oktobra 2014 na spletnem naslovu http://www.mju.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/SOUS/drugo/kodeks_etike_ju.pdf
67. Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede. *Uradni list RS*, št. 51/2008, 91/2008 in 113/2009.
68. Vanebo J.O., & Andersen J.A. (2014). Principles of Public Management in Scandinavian Countries: A Theoretical Assessment. *Mednarodna revija za javno upravo*, 12(1), 9-22.
69. Wettenhall, R. (2004). Statutory Authorities, The Uhrig Report, and the Trouble with Internal Inquiries. *Public Administration Today*, 1(2), 62-76.
70. Zajc, K. (2004). Corporate governance v Sloveniji – pravnoekonomska analiza gospodarskih družb. V K. Zajc (ur.), *Vodenje in obvladovanje gospodarskih družb – pregled in slovenske razmere* (str.11-35). Ljubljana: Pravna fakulteta univerze v Ljubljani.
71. Zakon o delavcih v državnih organih. *Uradni list RS* št. 15/1990, 2I/1991, 5/1991, 18/1991, 22/1991, 4/1993, 18/1994 - ZRPJZ, 70/1997, 87/1997 - ZPSDP, 38/1999.
72. Zakon o delovnih razmerjih. *Uradni list RS* št. 21/2013 in 78/2013 - popr.
73. Zakon o državni upravi. *Uradni list RS* št. 113/2005-UPB4, 89/2007 - odl. US, 126/2007 - ZUP-E, 48/09, 8/2010 - ZUP-G, 8/2012 - ZVRS-F, 21/2012, 47/2013 in 12/2014.
74. Zakon o gospodarskih družbah. *Uradni list RS* št. 65/2009-UPB3, 33/2011, 91/2011, 32/2012, 57/2012, 44/2013 - odl. US, 82/2013).

75. Zakon o gospodarskih javnih službah. *Uradni list RS* št. 32/1993, 30/98 - ZZLPPO, 127/2006 - ZJZP, 38/2010 - ZUKN in 57/2011 - ORZGJS40.
76. Zakon o javnih agencijah. *Uradni list RS* št. 52/2002, 51/2004 - EZ-A in 33/2011 - ZEKom-C.
77. Zakon o javnih financah. *Uradni list RS* št. 11/2011-UPB4, 14/2013, 101/2013.
78. Zakon o javnih skladih. *Uradni list RS* št. 77/2008 in 8/2010 - ZSKZ-B.
79. Zakon o javnih uslužbencih. *Uradni list RS* št. 63/2007-UPB3, 65/2008, 69/2008, 40/2012.
80. Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja. *Uradni list RS* št. 16/2007-UPB5, 36/2008, 58/2009, 64/2009 - popr., 65/2009 - popr., 20/2011, 40/2012 - ZUJF in 57/2012 - ZPCP-2D.
81. Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti. *Uradni list RS* št. 33/2011.
82. Zakon o računskem sodišču. *Uradni list RS* št. 11/2001, 109/2012.
83. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju. *Uradni list RS* št. 108/09-UPB13, 13/2010, 59/2010, 85/2010, 107/2010, 40/2012, 46/2013.
84. Zakon o spremembi Zakona o zavodih. *Uradni list RS* št. 8/1996.
85. Zakon o vladi Republike Slovenije. *Uradni list RS* št. 65/2014.
86. Zakon o vodah. *Uradni list RS* št. 67/2002, 2/04 - ZZdrI-A, 41/2004 - ZVO-1, 57/2008, 57/2012, 100/2013 in 40/2014.
87. Zakon o zavodih. *Uradni list RS* št. 12/1991, 8/1996, 36/2000 - ZPDZC in 127/2006 - ZJZP.
88. Zakon o zdravstveni dejavnosti. *Uradni list RS* št. 23/2005 - UPB2, 15/2008 - ZPacP, 23/2008, 58/2008 - ZZdrS-E, 77/2008 - ZDZdr, 40/2012 - ZUJF in 14/2013.
89. Žurga, G. (1997). Načela novega upravljanja javnega sektorja in državna uprava. XVI. posvetovanje organizatorjev dela. *Quo vadis management* (str. 470-477). Kranj: Moderna organizacija.