
ZNANOST O JAVNI UPRAVI

ZNANOST O JAVNI UPRAVI

Janez Stare
Mirko Pečarič
urednika

Univerza *v Ljubljani*
Fakulteta *za upravo*



Janez Stare, Mirko Pečarič (urednika)
ZNANOST O JAVNI UPRAVI
Zbirka znanstvenih monografij: **Upravna misel**

Izdala in založila: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
Gosarjeva ulica 5, Ljubljana
Za založbo: prof. dr. Maja Klun
Recenzenta: prof. dr. Marija Kaštelan Mrak,
prof. dr. Mirjana Drakulić
Naslovnica: Branka Smodiš, u. d. i. a.
Prelom in priprava za tisk: Dean Zagorac
Lektura: Alfalink, lektoriranje in spletno
oblikovanje, Ksenija Pečnik, s. p.
Naklada: 50 izvodov
Tisk: Demat, d.o.o., Ljubljana
Natis: Ponatis, Ljubljana 2022
Cena: 32 EUR

Znanstveno monografijo je sofinancirala Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije iz državnega proračuna.

© Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, 2022. Vse pravice pridržane. Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, javna priobčitev, predelava ali druga uporaba tega avtorskega dela ali njegovih delov v kakršnem koli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranitvijo v elektronski obliki. Tako ravnanje je, razen v primerih iz 46. do 57. člena Zakona o avtorski in sorodnih pravicah, kršitev avtorske pravice.

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

35

ZNANOST o javni upravi / urednika Janez Stare, Mirko Pečarič. - 1. ponatis. -
Ljubljana : Fakulteta za upravo, 2022. - (Zbirka znanstvenih monografij Upravna
misel)

ISBN 978-961-262-124-7

COBISS.SI-ID 116603395

KAZALO VSEBINE

<i>Avtorji prispevkov</i>	9
<i>Besede recenzentov</i>	15
<i>Seznam kratic</i>	21
<i>Ključni pojmi in njihove definicije</i>	27

PRVI DEL

UVOD

Upravljanje javnih zadev med umetnostjo, znanostjo, vedo, stroko in prakso	45
<i>Mirko Pečarič</i>	

1 Znanost o javni upravi – med scilo nevednosti in karibdo gotovosti.....	55
<i>Mirko Pečarič</i>	
2 Politika in javna uprava	77
<i>Mihael Brejc</i>	
3 Pravo in javna uprava: prijatelja ali sovražnika?	93
<i>Polonca Kovač</i>	
4 Kultura in vrednote v javni upravi	117
<i>Jernej Buzeti</i>	
5 Vloga posameznikov in javnih uslužbencev v javni upravi	137
<i>Tatjana Kozjek</i>	
6 Znanstveno proučevanje javne uprave	157
<i>Maja Klun, Aleksander Aristovnik, Luka Vavtar</i>	

DRUGI DEL

JAVNA UPRAVA IN UPRAVLJANJE: STILI IN PRISTOPI

- 1 Birokracija in politiki v luči populizma: izzivi in dinamika v predsedniškem sistemu vladavine 175
Mitja Durnik, Petra Podobnikar, Grega Rudolf
- 2 Premislek o lokalnem političnem vodenju 197
Simona Kukovič
- 3 Sistem nagrajevanja in napredovanja javnih uslužbencev v Sloveniji..... 213
Valentina Franca, Tatjana Kozjek
- 4 Ravnanje z ljudmi v javni upravi 227
Janez Stare
- 5 Upravljanje fiskalne politike 251
Maja Klun
- 6 Notranji in zunanji procesi v javni upravi 267
Tina Sever
- 7 Organizacija javne uprave..... 289
Iztok Rakar
- 8 Samouprava 309
Iztok Rakar
- 9 Naloge državne uprave pred zakonodajnim postopkom in po njem 327
Albin Igličar
- 10 Ekonomski pristopi k javni upravi 345
Stanka Setnikar Cankar, Neda Vitezić
- 11 Avtonomna, odgovorna, nekoruptivna in demokratična uprava... 363
Nejc Brezovar
- 12 Splošna uredba o varstvu podatkov – GDPR: pravica do varstva osebnih podatkov in njena vpetost v razvoj modernih informacijskih tehnologij in epidemijo covida-19 381
Nataša Pirc Musar

TRETJI DEL

INTERDISCIPLINARNA PRAKSA, SMERNICE IN METODE

1	Zagotavljanje storitev v javnem interesu.....	401
	<i>Bruno Nikolić, Tatjana Stanimirović</i>	
2	Učinkovitost in uspešnost demokratičnega upravljanja javne uprave.....	421
	<i>Žiga Kotnik</i>	
3	Javni sektor in privatizacijsko-nacionalizacijski ciklusi	441
	<i>Primož Pevcin</i>	
4	Soustvarjanje in soprodukcija javnih storitev in politik: konceptualna opredelitev in stanje v slovenskem upravnem okolju	457
	<i>Sanja Vrbeč, Tina Jukić</i>	
5	E-uprava in digitalna preobrazba javne uprave.....	477
	<i>Ljupčo Todorovski, Mirko Vintar</i>	
6	Izbrani vidiki digitalne preobrazbe javne uprave.....	501
	<i>Mitja Dečman, Tina Jukić</i>	
7	Uporabna statistika s kvantitativnimi metodami za javno upravo	533
	<i>Žiga Kotnik, Lan Umek, Jože Benčina</i>	
8	Regulativna država in vloga javnih agencij.....	563
	<i>Miro Haček</i>	
9	Evropski upravni prostor med ideali in realnostjo	585
	<i>Bruno Nikolić, Polonca Kovač</i>	
10	Javna uprava in vpliv Sodišča EU	605
	<i>Verica Trstenjak</i>	

ČETRTI DEL

PRIHODNJI SCENARIJI – NOVE PARADIGME V JAVNI UPRAVI

- 1 Na dokazih temelječa javna uprava 623
Bruna Žuber
- 2 Sistemska – celostna javna uprava..... 643
Mirko Pečarič
- 3 Opredelitev uprave kot znanstvene vede s sistemskega vidika 663
Štefan Ivanko
- 4 Trajnostno naravnava javna uprava v dobi digitalnega
upravljanja 683
Nina Tomažević, Dejan Ravšelj
- 5 Pravni vidiki algoritemskega javnega upravljanja..... 705
Mirko Pečarič

PETI DEL

ZAKLJUČEK

- Zaključek za začetek 723
Janez Stare

AVTORJI PRISPEVKOV

Prof. dr. Aleksander Aristovnik

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
aleksander.aristovnik@fu.uni-lj.si

Izr. prof. dr. Jože Benčina

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
joze.bencina@fu.uni-lj.si

Prof. dr. Mihael Brejc

mihael.brejc@gmail.com

Višji pred. dr. Nejc Brezovar

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
nejc.brezovar@fu.uni-lj.si

Doc. dr. Jernej Buzeti

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo,
jernej.buzeti@fu.uni-lj.si

Izr. prof. dr. Mitja Dečman

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
mitja.decman@fu.uni-lj.si

Doc. dr. Mitja Durnik

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
mitja.durnik@fu.uni-lj.si

Izr. prof. dr. Valentina Franca

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
valentina.franca@fu.uni-lj.si

Prof. dr. Miro Haček

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede
miro.hacek@fdv.uni-lj.si

Zasl. prof. dr. Albin Igličar

Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta
albin.iglicar@pf.uni-lj.si

Prof. dr. Štefan Ivanko

stefan.ivanko@cubus.si

Doc. dr. Tina Jukić

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
tina.jukic@fu.uni-lj.si

Prof. dr. Maja Klun

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
maja.klun@fu.uni-lj.si

Doc. dr. Žiga Kotnik

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
ziga.kotnik@fu.uni-lj.si

Prof. dr. Polonca Kovač

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
polonca.kovac@fu.uni-lj.si

Doc. dr. Tatjana Kozjek

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
tatjana.kozjek@fu.uni-lj.si

Izr. prof. dr. Simona Kukovič

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede
simona.kukovic@fdv.uni-lj.si

Doc. dr. Bruno Nikolić

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
bruno.nikolic@fu.uni-lj.si

Prof. dr. Mirko Pečarič

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
mirko.pecaric@fu.uni-lj.si

Izr. prof. dr. Primož Pevcin

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
primoz.pevcin@fu.uni-lj.si

Dr. Nataša Pirc Musar

Odvetniška družba Pirc Musar & Lemut Strle
natasa@pirc-musar.si

Asist. Petra Podobnikar

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede
petra.podobnikar@fdv.uni-lj.si

Doc. dr. Iztok Rakar

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
iztok.rakar@fu.uni-lj.si

Doc. dr. Dejan Ravšelj

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
dejan.ravselj@fu.uni-lj.si

Grega Rudolf

gr.gregarudolf@gmail.com

Prof. dr. Stanka Setnikar Cankar

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
stanka.setnikar-cankar@fu.uni-lj.si

Doc. dr. Tina Sever

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
tina.sever@fu.uni-lj.si

Doc. dr. Tatjana Stanimirović

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
tatjana.stanimirovic@fu.uni-lj.si

Prof. dr. Janez Stare

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
janez.stare@fu.uni-lj.si

Luka Vavtar

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
luka.vavtar@fu.uni-lj.si

Prof. dr. Neda Vitezić

Univerza na Reki, Ekonomska fakulteta
nevit@efri.hr

Dr. Sanja Vrbek

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
sanja.vrbek@fu.uni-lj.si

Prof. dr. Ljupčo Todorovski

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
ljupco.todorovski@fu.uni-lj.si

Doc. dr. Nina Tomažević

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
nina.tomazevic@fu.uni-lj.si

Prof. dr. Verica Trstenjak

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
verica.trstenjak@fu.uni-lj.si

Doc. dr. Lan Umek

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
lan.umek@fu.uni-lj.si

Prof. dr. Mirko Vintar

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
mirko.vintar@fu.uni-lj.si

Doc. dr. Bruna Žuber

Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta

bruna.zuber@pf.uni-lj.si

BESEDE RECENZENTOV

S sodobnim razvojem družbe postajajo vprašanja, povezana z vlogo in družbenim položajem javne uprave, vse pomembnejša. Od javnih sistemov, katerih vloga je bila do nedavnega vzpostavljanje in spodbujanje sorazmerno jasno prepoznavnih javnih interesov in zagotavljanje razmeroma predvidljivega standarda javnih storitev, danes pričakujemo veliko več. V globaliziranem svetu, kjer obstajajo grožnje (ne glede na to, ali gre za zdravstvene, politične ali okoljske), skupne celotnemu človeštvu, gospodarski interesi pa so, posamični ali javni, pogosto na ravni ozke države ali narodne skupnosti, je javna uprava tisti dejavnik, ki lahko skupnosti prinese bodisi napredek bodisi nazadovanje. Ali kot bi rekla urednika te monografije: »spreminja se način upravljanja«, poleg tega pa je tudi vprašanje, v kolikšni meri je vloga javne uprave danes sploh »upravljanje« in v kolikšni meri gre za oblike delovanja, ki jih lahko razumemo kot spodbujanje, podpora, usmerjanje ali z eno besedo »upravljanje«.

Družbene spremembe zahtevajo tudi spremembe pri delu javne uprave, kakor tudi slednja obratno vpliva na spremembe. Ena izmed potrebnih sprememb na področju javne uprave je vsekakor boljše zavedanje o pomenu in vlogi same javne uprave. Kljub temu da je področje dobro znano, vsekakor velja, da je lahko prav to »poznavanje« njegova največja ovira. Javna uprava se nanaša na upravljanje družbe v najširšem smislu; na družbo gleda z vidika upravljanja, ki želi doseči cilje v javnem interesu na vsestransko, vendar okoliščinam primerno najbolj optimalen način. S tem je tesno povezano uvajanje novih metod, tehnik in pristopov, ki sledijo vsestranskemu javnemu interesu, kamor lahko umestimo vsa splošna pravna načela vladavine prava ter pravne in socialne države ter organizacijsko načelo učinkovitosti, uspešnosti, sodelovanja in povezovanja ter informacijskega mreženja in povezovanja na tehnološko vedno bolj razvijajoče se načine.

Kakovost javne uprave vpliva na hitrost prepoznavanja groženj in politik za ohranjanje in razvoj skupnosti ter prepoznavanje priložnosti, ki jih nove teh-

nologije ponujajo v novih izzivih. Javna uprava na tak način postane ključni kanal, po katerem se posredujejo in moderirajo vplivi globalnih sprememb v državnem/nacionalnem družbenoekonomskem prostoru. Novi časi zahtevajo nov premislek o vlogi javne uprave in politik, procesov in tehnologij, potrebnih za upravljanje sprememb. Prispevki avtorjev, predstavljeni v tej monografiji, ponujajo nova spoznanja o načinih organiziranja in delovanja sodobne javne uprave.

Vsebina monografije je prilagojena kompleksnemu razumevanju sodobnih sprememb, začenši z obravnavo teoretično-filozofskih vprašanj, ki oblikujejo doseg posameznih znanstvenih področij/disciplin, ki proučujejo upravo, prek pristopov, osredotočenih na aktivnosti upravljanja in na s tem povezana vprašanja realizacije javnih politik. Poseben prispevek monografije prinašajo vsebine, ki z interdisciplinarnim pristopom proučujejo posamezne probleme in procese (politični procesi usklajevanja javnih interesov in učinkovitosti demokratičnih procesov; privatizacija, liberalizacija in regulacija; digitalizacija javne uprave; razmerja med evropskimi in nacionalnimi pravnimi sistemi). Monografija se konča s poglavji, v katerih so predstavljeni štirje scenariji za prihodnost, ki so prikazani kot nove paradigme v javni upravi, in zaključnimi premisleki glede smernic za nadaljnji razvoj znanosti o javni upravi.

Vse bolj, tj. zaradi vse bolj zapletenih in prepletenih problemov, postaja pomembno, da teorija (če že ne kar znanost) pristopa do teh problemov čim bolj nepristransko, da prepozna etatične, liberalistične, intervencionistične, neoliberalne, regulacijske, deregulacijske prvine in vse, kar je ostalih -izmov. V vse bolj zapleteni družbeni okolici postaja razmišljajoč človek, uradnik, ki zna sodelovati in se povezovati z drugimi sodelavci, posamezniki in skupinami, toliko pomembnejši. To je posameznik, ki razmišlja tudi izven okvira (angl. out of the box) in vanj vnaša nove poglede in rešitve, posameznik, ki se zna, tako kot že davno pred njim Cicero, vprašati Qui bono? (sl. Kdo ima od tega korist?). Če ni v javni upravi to družba kot celota, je odgovor napačen ali vsaj nepopoln. V dobi informacijske tehnologije skorajda ni več legitimno, da na to vprašanje odgovarja posamezen uradnik ali peščica njih, najsi imajo še tako lepo »urejeno pisarno« (biro) ali visok naziv. Če temu dodamo še temeljno človekovo pravico do sodelovanja ljudstva pri upravljanju javnih zadev, bi morala biti rešitev jasna, vendar ni. Možnost odločanja na daljavo (pa tudi te ne tajne) so v lanskem letu dobili le predstavniki ljudstva – poslanci, pa še to pod pritiskom epidemije. To dejstvo kaže, da je upravljanje na nižjih ravneh še toliko bolj zapleteno. Z vidika čim bolj optimalnega izvajanja nalog javna uprava ne more mimo proučevanja družbe, prava, organizacije in delovanja javnih institucij, ekonomije, informatike, človeških odnosov, psihologije, statistike, skratka vsega, kar pripomore k boljšemu izvajanju javne oblasti in servisnemu zagotavljanju javnih dobrin in storitev. Tudi zaradi

tega naj bi bila teorija javne uprave vedno interdisciplinarna, kar pa praksa še vedno ne potrjuje v dovolj veliki meri. Skladno s spremembami v družbi je treba narediti tudi spremembe v orodjih, ki jo usmerjajo, še pred tem pa tudi v načinu njihovega razumevanja.

Monografija prav na tem mestu naredi nov korak na področju obravnave javne uprave v Republiki Sloveniji; kljub številnim opozorilom njena ravnanja namreč velikokrat ne dosegajo temeljnih ciljev. Vsa (ne)ravnanja v javni upravi se nanašajo na upravljanje v najširšem smislu, pri čemer upravljanje ni le povezano z odločitvami, je odločanje samo, je sprejemanje in izvrševanje predpisov na vseh ravneh. Vse bolj kompleksne naloge, s katerimi se soočajo sodobne države, zahtevajo večjo transparentnost in javno odgovornost, še pred tem pa zavedanje o pomembnosti boljšega pristopa do dela v javni upravi, s čimer monografija nastavlja ogledalo klasičnim načinom dela. Številni in različni avtorji prispevkov se osredotočajo na omenjeno področje in ga poskušajo strokovno osvetliti vsak iz svojega zornega kota. Vsem sklopom monografije je skupni imenovalec javna uprava, ki jo poskušajo osvetliti in osmisлити na različne načine in pristope. Monografija podaja nove vidike in poglede na delo(vanje) javne uprave. Dela na tem pomembnem področju so vedno dobrodošla, zato z veseljem pozdravljam to monografijo, v kateri se, kot rečeno, prepletajo politični, ekonomski, družbeni, pravni in ostali elementi. Menim, da je vsebina dela pomemben prispevek ob splošnem trendu prilagajanja dela slovenske javne uprave sodobnim izzivom in trendom. Terminologija je ustrezna (opozarjam na dodaten, nov slovar pojmov) in enaka splošni uporabi pojmov na tem področju. Delo bo prispevalo k večjemu zavedanju o pomenu javne uprave ne le na teoretični ravni, pač pa, upam, tudi na praktični. Urednika in avtorji so izkazali široko in temeljito poznavanje teoretičnih, normativnih in primerjalnih vidikov obravnavane teme ter sposobnost za poglobljeno in kritično obravnavo. Delo je zato pomemben, izvirin in samostojen prispevek skupine izbranih avtorjev k razvoju znanosti o javni upravi, tema pa predstavlja izvirno znanstveno delo s tega področja.

Ljubljana, 31. 3. 2021

Prof. dr. Marija Kaštelan Mrak

Javna uprava je skozi stoletja družbenega razvoja vplivala na vse pore javnega delovanja in življenja ljudi. Kljub različnim državnim sistemom, skozi katere lahko opazujemo njen razvoj, in kljub različnim oblikam njenega organiziranja ter izvrševanja nalog, katere so ji bile določene (zaupane), lahko za javno upravo ugotovimo nekatere skupne značilnosti: omogočanje funkcioniranja države oziroma izvajanja vseh tistih nalog, ki omogočajo njeno nemoteno delovanje, vzdrževanje javnega reda in miru ter zagotavljanje blaginje oziroma družbenega obilja. Znotraj različnih sistemov so bile seveda ustvarjene raznolike strukture (npr. vojska, finance, davki, pravosodje, notranje zadeve, zunanje zadeve, javno zdravje ...), ki so podpirale navedene značilnosti. Te so bile na osnovi predpisov bolj ali manj centralizirane, vse pa so služile zagotavljanju stabilnosti vladanja in razvoja. Dejstvo, da so strukture postajale vse bolj kompleksne, zaposleni (javni uslužbenci) pa vse bolj instrument javne oblasti (in ne več zastopniki posameznih vladarjev), pripelje do depersonalizacije države, s tem pa tudi do hitrih in potrebnih sprememb na področju urejanja javnih zadev, opredelitve razmerij, organizacije in določitve pristojnosti, dolžnosti in pravic.

Namen predmetne monografije ni v tem, da bi s predstavitvijo razvoja vede in znanosti o javni upravi odpiral ključne vidike in mejnike njenega razvoja od vsaj antične Grčije in starega Rima dalje, pač pa predvsem želi izpostaviti pomen proučevanja raznovrstnih vsebin javne uprave in zapolniti vrzel še vedno očitnega manka del na tem področju, tj. del, ki bi imela imperativ razložiti razmerja, jih opredeliti ali celo na novo oblikovati. To ni vedno enostavno, razloge za to pa je moč iskati v ravnanjih, ki so bila praviloma bolj rezultat političnih vmešavanj kot pa same stroke. Hkratna potreba po znanstvenem proučevanju in zaznanem pomanjkanju relevantne uporabe dognanj zaznamuje razvoj področja do današnjih dni. To velja še toliko bolj, če spremljamo razvoj sodobne države in družbe, povečanje števila mednarodnih integracij, pa tudi povsem konkretna pričakovanja državljanov v smislu doseganja skupnega dobra. Gre za iskanje rešitev, ki naj bi odražale javni interes.

Iskanje in oblikovanje spoznanj – pod pritiski vse večjega povezovanja, novih potreb, pa tudi potreb vse bolj ozaveščene javnosti – je bilo tako determinirano s premikom od tradicionalnih upravnih mehanizmov, ki so imeli svoje temelje v upravnem pravu in Webrovem razumevanju uprave, k pristopom, ki v večji meri izpostavljajo celovitost urejanja področja, upoštevanje različnih deležnikov, predvsem pa njihove vloge v upravljanju javne oblasti in odgovornosti slednje, da to tudi zagotavlja. Proučevanje javne uprave na tak način postane predmet multidisciplinarnega in interdisciplinarnega pristopa, opredeljeno z raznovrstnimi vsebinami, vrednotami in razmerji, ki so povezana z izvajanjem predpisov, uravnavanjem različnih struktur in procesov, predvsem pa dinamiko različnih skupin, družbe in posameznikov.

Potreba po njenem proučevanju izhaja iz spoznanj različnih disciplin, predvsem s področja prava, organizacije, ekonomije, sociologije, menedžmenta, politologije, psihologije, vse bolj tudi informatike. Prav ta širina potrebnega interdisciplinarnega in multidisciplinarnega proučevanja predstavlja ključni izziv današnjega časa. Ob upoštevanju, da se kljub pomenu in navedeni tradiciji znanost o javni upravi (lahko bi zapisali tudi upravne znanosti, če jo razumemo kot celoto upravljavskih procesov) šele razvija, pa predstavlja monografija pomemben mejnik na tej poti. Njen pomen je toliko večji tudi zaradi izrazitega pomanjkanja primerljivih del, ki bi celovito obravnavala temeljna vprašanja na obravnavanem področju. Pričujoče delo prinaša odziv na navedene potrebe prek razmišljanj ne le številnih, pač pa tudi zelo raznolikih avtorjev oziroma njihovih prispevkov, zbranih v monografiji. Ob prepletanju vsebin je delo tudi smiselno zasnovano, tematike pa pokrivajo ključna vsebinska področja proučevanja javne uprave. Različne perspektive, iz katerih se avtorji lotevajo proučevanja teme, različne teze, raziskovalna vprašanja, analize in vsebine, toliko bolj kažejo na raznolikost področja; zapisane vsebine in dognanja prinašajo pomembna spoznanja za razvijajočo se znanost o javni upravi.

Monografija predstavlja eno izmed redkih tovrstnih del na področju znanosti o javni upravi v širšem regijskem prostoru. Njena vrednost je tudi v tem, da je pri nastanku monografije sodelovalo več kot trideset avtorjev, ki so v večji meri neposredno povezani oziroma sodelujejo s Fakulteto za upravo Univerze v Ljubljani. To kaže na potencial, ki ga ima fakulteta na proučevanem področju, ter na številne možnosti, ki jih odpira interdisciplinarnost. Raznolikost pristopov, ki so vseeno dovolj uglašeni na nosilno temo, odpirajo vprašanje vzpostavljanja znanosti o javni upravi tudi v odnosu do razmerja med znanostjo in zahtevami stroke ter politike. Vseeno pa vsebino monografije lahko večemo tudi na interes širše družbene javnosti, ki prek obravnavane vsebine lahko dobi neposreden uvid v številna področja dela javne uprave. Prispevke lahko presoјamo tudi kot odgovore avtorjev, večinom delujočih v akademskih institucijah, na podane izzive razvoja javne uprave skozi oči družbe.

Zdi se, da je monografija presegla individualnost idej in pristopov posameznih raziskovalcev, da kot celota nudi dovolj potenciala za nadaljnji razvoj znanosti o javni upravi. Prav tako nudi potencial za širšo uporabo pričujočih znanstvenih spoznanj z namenom razvoja javne uprave in z njo povezanih družbenih sistemov. Vse to kaže na širok razmislek tako avtorjev kot urednikov. Dokaz za to je tudi poskus oblikovanja seznama pojmov, kar bo prav gotovo predmet številnih razprav in morda tudi novih opredelitev. Menim, da bo monografija spodbudila različne javnosti k nadaljnjemu proučevanju vsebin, s tem pa tudi k proučevanju novih vidikov razvoja tega zelo raznoli-

kega, a hkrati povezujočega področja. Pričujoče delo predstavlja svojevrsten mejnik na področju proučevanja znanosti o javni upravi tako z vidika vsebine kot tudi potenciala in razvojnih perspektiv, ki jih prinaša. Verjamem tudi, da lahko sprememba pristopa, predstavitev in analiza različnih rešitev kot tudi poseben način povezovanja določenih primerov in odnosov prispevajo k izboljšanju javne uprave na različnih ravneh in v različnih sistemih. Z drugimi besedami, pomen monografije kot celote in po delih presega državne meje. Prav to je tudi dodaten argument za izdajo tega dela.

Ljubljana, 31. 3. 2021

Prof. dr. Mirjana Drakulić

SEZNAM KRATIC

ANOVA	statistična metoda analiza variance
APZ	Aktivna politika zaposlovanja
APPrA	aplikacija za pripravo proračuna in analize
ARPA	<i>Advanced Research Project Agency</i> ; danes DARPA, <i>Defense ARPA</i>
ARPANET	<i>Advanced Research Projects Agency Network</i>
ARRS	Javna agencija Republike Slovenije za raziskovalno dejavnost
A & HCI	<i>Arts & Humanities Citation Index</i>
A1/2	kazalnik pomembnih dosežkov
A'	kazalnik kakovostnih dosežkov
A''	kazalnik izjemnih dosežkov
A3	kazalnik obsega sredstev, pridobljenih od pogodbenih partnerjev
BPR	<i>Business Process Re-engineering</i>
BSC	angl. <i>Balanced Scorecard</i> ; sl. model uravnoteženih kazalnikov
CAF	<i>Common Assessment Framework</i>
CEE	<i>Central and Eastern Europe</i> , Srednja in Vzhodna Evropa
CFA	konfirmatorna faktorska analiza
CI	kazalnik števila čistih citatov
CImax	kazalnik števila čistih citatov najbolj citiranega dela
COBISS	Kooperativni online bibliografski sistem in servisi
covid-19	koronavirusna bolezen 2019

DČ	država/-e članica/-e EU
DEA	angl. <i>Data Envelopment Analysis</i> ; sl. analiza ovojnice podatkov
Direktiva 95/46/ES	Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. 10. 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov
EDPB	angl. <i>European Data Protection Board</i> , sl. Evropski odbor za varstvo podatkov
EEA	<i>European Environment Agency</i>
EFA	eksploratorna faktorska analiza
EK	Evropska komisija
EOI	evropski okvir interoperabilnosti
EP	Evropski parlament
EU	Evropska unija
EUP/EAS	sl. evropski upravni prostor, angl. <i>European Administrative Space/Area</i>
FU	Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani
GDPR	angl. <i>General Data Protection Regulation</i> , sl. Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov)
GMM	prosplošena metoda momentov
h-indeks	razmerje med številom znanstvenih objav, faktorjem vpliva in številom citatov
HRM	<i>Human Resource Management</i> , ravnanje z ljudmi
IBP	International Budget Partnership
ICO	angl. <i>Information Commissioner's Office</i> , sl. britanski informacijski pooblaščenec
IJU	Inštitut za javno upravo
IKT	informacijsko-komunikacijska tehnologija
IP	Informacijski pooblaščenec Republike Slovenije oziroma informacijski pooblaščenec

IoT	angl. <i>Internet of Things</i> ; sl. internet stvari
IV	instrumentalna spremenljivka
JU	javna uprava
Konvencija 108	konvencija Sveta Evrope o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov
MJU	Ministrstvo za javno upravo
MLA	večnivojska javna uprava
MLG	večnivojsko upravljanje
MoL	Mestna občina Ljubljana
NGO	<i>non-governmental organisation</i>
NIJZ	Nacionalni inštitut za javno zdravje
NISPAcee	<i>The Network of Institutes and Schools for Public Administration in CEE</i>
NJM	novi javni menedžment
NLZOH	Nacionalni laboratorij za zdravje, okolje in hrano
NPM	<i>New Public Management</i>
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OLS	metoda najmanjših kvadratov
PB	<i>participatory budgeting</i>
PCA	metoda glavnih komponent
PDEU	Pogodbi o delovanju Evropske unije
PEU	Pogodbi o Evropski uniji
PPP	prenova poslovnih procesov
RS	Republika Slovenija
SCI-EXPANDED	<i>Science Citation Index Expanded</i>
Scopus	bibliografična baza podatkov povzetkov in citatov akademskih znanstvenih člankov
SE	Svet Evrope
SEM	modeli strukturnih enačb

SICRIS	Informacijski sistem o raziskovalni dejavnosti v Sloveniji
SNIP	normaliziran faktor vpliva na članek
SSCI	<i>Social Sciences Citation Index</i>
TQM	<i>Total Quality Management</i>
TWI2050	<i>The World in 2050 Initiative</i> – Iniciativa Svet v 2050
UI	umetna inteligenca
UL	Univerza v Ljubljani
UL RS	Uradni list Republike Slovenije
UM	Univerza v Mariboru
UP	Univerza na Primorskem
URS	Ustava Republike Slovenije
Ustava	Ustava Republike Slovenije
UUP	Uredba o upravnem poslovanju
WCED	<i>World Commission on Environment and Development</i>
WEF	<i>World Economic Forum</i>
WoS	<i>Web of Science</i>
ZArbit	Zakon o arbitraži
ZARSS	Zakon o alternativnem reševanju sodnih sporov
ZDA	Združene države Amerike
ZJF	Zakon o javnih financah
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZMCGZ	Zakon o mediaciji v civilnih in gospodarskih zadevah
ZN	Združeni narodi
ZUJF	Zakon o uravnoteženju javnih financ
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZUP EU	Uredba o odprti, učinkoviti in neodvisni evropski upravi (osnutek EP, 2016)
ZUS-1	Zakon o upravnem sporu
ZVOP-1	Zakon o varstvu osebnih podatkov

ZVOP-2	prihodnji Zakon o varstvu osebnih podatkov
ZZRID	Zakon o znanstvenoraziskovalni in razvojni dejavnosti (predlog)
ZZZS	Zavod za zdravstveno zavarovanje

KLJUČNI POJMI IN NJIHOVE DEFINICIJE

algoritem opisuje posamezne korake za rešitev težave. V računalniških sistemih matematično pretvarja vhodne podatke v izhodne prek ugotavljanja njihovih korelacij.

algoritem, zmožen učenja, je algoritem, ki se uporablja pri strojnem učenju za pomoč tehnologiji, ki posnema človeški učni proces. V kombinaciji s tehnologijami, kot so nevronske mreže, učni algoritmi ustvarjajo vključene, izpopolnjene učne programe. Gre za sposobnost ekstrapolacije podatkov iz testov ali usposabljanja za izdelavo projekcij ali gradnjo modelov v resničnem svetu.

algoritemsko javno upravljanje je upravljanje družbe s pomočjo algoritmov napovedovanja ali odločanja.

avtonomija (sinonimi so tudi samouprava, samostojnost, neodvisnost) pomeni samostojnost organa, skupnosti ali pravne osebe pri sprejemanju predpisov in upravljanju zadev, ki se nanašajo na ta organ, skupnost ali pravno osebo. Predstavlja nevezanost organa na potrebo po pridobitvi soglasja ali dovoljenja določenega nadzornega oziroma nadrejenega organa v postopkih sprejemanja odločitev. Predstavlja prenos določenih funkcij, pristojnosti s strani političnih odločevalcev na neke avtonomne organizacije. Označuje se jo tudi kot sposobnost javnih organizacij, da same določijo svoje preference in jih preoblikujejo v avtoritativne ukrepe brez zunanjih omejitev, da posedujejo dejansko moč odločanja v konkretni zadevi, brez zunanjih vplivov.

birokracija je podaljšek izvršilne veje oblasti zadolžen za izvajanje javnih politik, ki jih je sprejela zakonodajna veja oblasti. Primeri vsakdanje birokracije vključujejo vlado, vladne službe, ministrstva, šole ipd. Gre za sistem vladanja, kjer so pristojnosti odločanja prepuščene uradni-

kom na formalnih položajih, na primer na oblastnih institucijah (na lokalnim ali državnem nivoju).

Collindridgeova dilema nadzora – ko je v zgodnjih fazah mogoče nadzorovati novo tehnologijo, ni dovolj informacij o njenih škodljivih posledicah, ko pa so posledice očitne, nadzor postane drag in počasen.

covid-19 je koronavirusna bolezen 2019. Gre za nalezljivo bolezen, ki jo povzroča virus SARS-CoV-2. Širi se predvsem z respiratornimi kapljicami, ki jih okužene osebe ustvarjajo med kašljanjem in kihanjem.

demokracija je sistem oziroma lastnost sistemov, ki dopuščajo sodelovanje širokega kroga članov (politične) skupnosti pri sprejemanju pomembnih (družbenih) odločitev.

digital era governance (upravljanje v digitalni dobi) je model javnega upravljanja, za katerega so značilni trije vidiki: vnovično vključevanje zadev pod kontrolo javne uprave, celostnost, temelječa na potrebah uporabnikov, in digitalizacija.

digital governance (digitalno upravljanje) je proces oblikovanja in uporabe digitalne uprave, digitalnega poslovanja in digitalne demokracije, ki predstavlja širši koncept kot samo nudenje storitev javne uprave v digitalni obliki.

digitalisation (digitalizacija) je preoblikovanje načina poslovanja in/ali poslovnega modela z uporabo digitalnih tehnologij, s ciljem povečanja uspešnosti in učinkovitosti.

etična meja v javni upravi pomeni, da sistem javne uprave, javni uslužbenci in funkcionarji ne dovolijo drugim in sebi, da kršijo in prestopijo njihove meje ali meje sistema ali da oni kršijo in prestopijo meje nekoga ali nečesa drugega.

etična načela zaupanja vredne umetne inteligence: spoštovanje človekove avtonomije, preprečevanje škode, pravičnost in razločljivost.

etika javne uprave je tista disciplina, ki proučuje moralna načela, norme, ravnanja in situacije, v katerih se odloča o etično primernem in neprimernem ravnanju v javni upravi. Proučuje, kako bi javni uslužbenci in funkcionarji morali ravnati in kako bi lahko prispevali k dobri javni upravi ter posledično dobri družbi. Etika javne uprave je aktivnost in ne stanje, je praktična, ne teoretična. Pomaga javnim uslužbencem in funkcionarjem razviti dobro ravnanje, vedenje, navade, običaje.

evalvacija je sistematično zbiranje podatkov o nekem pojavu z namenom dati o njem vrednostno oceno in ga na podlagi tega tudi izboljšati.

Evalvacija je proces, s pomočjo katerega presojamo dano in dodano vrednost tistega, kar evalviramo. Dana vrednost je tisto, kar ima evalvant že predizkustveno, dodana pa je tista vrednost, ki jo evalvant izgraja v določenem kontekstu. Rezultati evalvacije dajo sistematično zbirko informacij o dejavnostih, značilnostih in rezultatih delovanja, s pomočjo katerih oblikujemo ocene z namenom izboljšati njegovo učinkovitost in sprejeti odločitve o tem, kakšen bo program v prihodnosti. Evalvacija pomeni služiti instituciji za lastno učenje in jo je treba integrirati v delovne procese institucije.

Evropski upravni prostor (angl. *European Administrative Space/Area*) je koncept, razvijan od leta 1998 v EU. EUP pomeni okvirno vezivo javnih uprav držav članic EU in kandidatke za polnopravne članice. Gre za skupek načel, standardov, politik in pravil, ki naj bi kot pretežno neformalni »pravni red« EU s ciljno usmerjenostjo vodil države k evropeizaciji pri vrednotah, načelih, procesih in normah skozi konvergenco, harmonizacijo in unifikacijo. Najvišja stopnja povezovanja pa naj bi vodila ne nazadnje v skupno institucionalizacijo javnega upravljanja. Ključne značilnosti EUP so skrb za oblikovanje strateških upravnih reform, pravna varnost in enakost uporabnikov javnih storitev, odgovornost, transparentnost in učinkovitost oblasti, usmerjenost k strankam, razvoj kakovosti, apolitizacija in profesionalizacija JU, učinkovit sodni nadzor itd. EUP je stalni predmet raziskav v evropskem prostoru, pretežno v pravnem in politološkem kontekstu.

evropeizacija javne uprave (angl. *Europeanisation of public administration*) je proces izgradnje, širjenja in institucionalizacije (ne)formalnih pravil, postopkov, paradigem, načinov dela ter deljenih prepričanj in norm pri oblikovanju in izvajanju javnih politik v Evropski uniji ter njihovega prenosa na nacionalno raven. Širše gledano, ne gre le za proces od zgoraj navzdol, temveč tudi prenos dobrih praks posameznih držav v druge ali od spodaj navzgor na raven EU. Poznamo več stopenj evropeizacije javnih uprave in upravnega prava, od konvergence do harmonizacije in unifikacije ter supranacionalne uprave.

faktorska analiza je orodje za odkrivanje in potrjevanje strukture pojavov za oblikovanje latentnih spremenljivk. Če imamo p spremenljivk $x_1, x_2, \dots, x_p$ izmerjen na vzorcu n opazovanj, lahko spremenljivko x_j podamo kot linearno kombinacijo m faktorjev $F_1, F_2, \dots, F_m$, kjer je $m < p$. Rezultat je: $x_j = k_{j1} F_1 + k_{j2} F_2 + \dots + k_{jm} F_m + e_j$, kjer so k_{jh} ($h = 1, 2, \dots, m$) faktorske uteži spremenljivk x_j ($j = 1, 2, \dots, n$) in je e_j nepojasneni del spremenljivke x_j . Tako pojav pojasnimo z izračunanimi latentnimi spremenljivkami F_i .

funkcionalna samouprava je pravica do relativno samostojnega urejanja dela javnih zadev, ki se tičejo oseb, ki jih povezujejo druge skupne značilnosti ali interesi kot prebivanje na istem območju.

globoka država je vrsta vladanja, ki je sestavljena iz potencialno tajnih in nepooblaščenih omrežij moči, ki delujejo neodvisno od političnega vodstva države z zasledovanjem svojih programov in ciljev.

izvrševanje zakona (angl. *law enforcement*) je sprejemanje podzakonskih splošnih pravnih aktov, izdajanje posamičnih in konkretnih pravnih aktov, izvajanje nadzora in materialni akti pravnih subjektov.

javna agencija je organizacija, ki deluje na dosegu roke oblasti, opravlja javne naloge, izvaja javne politike, regulira trge in sektorske politike ali opravlja javne službe. Javne agencije so strukturno razdružene od pristojnih ministrstev, soočene z manj hierarhičnim in političnim vplivom na njihovo vsakdanje delovanje in imajo več upravljalvske svobode glede financ in osebja v primerjavi z običajnim ministrstvom. Agencije običajno niso povsem samostojne, ker odgovornost za njihovo delovanje v mnogih primerih nosijo politični funkcionarji (Verhoest et al., 2012, str. 3).

javna uprava je upravno-organizacijski in strokovni ustroj organizacij, s pomočjo katerega deluje država pri izvrševanju in doseganju svojih ciljev in namer oziroma gre pri tem za upravljanje javnih zadev, ki poteka na izvršilni ravni za vse tisto, kar javni upravi določa pravni red pri opravljanju javnih zadev.

javno upravljanje in dobra uprava (angl. *public governance, good administration*) je zavestno usmerjanje sistemskih interakcij v družbeni skupnosti. Pomeni oblikovanje in izvajanje javnih politik, predpisov in drugih ukrepov v skupnih zadevah s prednostjo javnega interesa pred zasebnim. Pri tem se loči več ravni in nosilcev teh procesov. Javno upravljanje je tako opredeljeno: (i) na institucionalni ravni kot politično-strokovno določanje ciljev in (ii) instrumentalno oziroma strokovno-tehnično z izvrševanjem politik in predpisov kot določanjem načinov doseganja predhodno definiranih ciljev. Javno upravljanje je dobro (angl. *good, sound*), če njegovi nosilci stremijo k uravnoteženemu zagotavljanju različnih načel, kot so vladavina prava, participacija, učinkovitost, transparentnost, odgovornost. Dobro javno upravljanje vključuje dobro upravo (angl. *good administration*) kot presek demokratičnosti in učinkovitosti javnih politik in predpisov ter sovpadajočih menedžerskih, organizacijskih in informacijskih pristopov.

javno vodenje (angl.: *public leadership*) – pri opredeljevanju javnega vodenja sledimo definiciji Paula T. Harta (2014), ki pravi, da je javno vodenje tisto, kar vdihuje življenje institucijam, ki sestavljajo svet politike in vlade, kot so parlamenti, kabineti, predsedstva, sodišča, vladne službe in agencije na vrhu državne hierarhije pa vse do najnižjih »uličnih« birokratov, centralne banke, nacionalni regulacijski in represivni organi, nevladne organizacije, mednarodne organizacije in javni množični mediji. Javno vodenje se razprostira skozi vse nivoje oblasti – od globalne, supranacionalne, nacionalne, federalne, regionalne, lokalne, pa vse do sublokalne – in je del procesov (iz)gradnje, upravljanja, legitimiranja, nadzorovanja, spreminjanja in prepovedovanja. Javno vodenje se deli na tri koncepte, in sicer politično, upravno in civilno-družbeno vodenje.

kadrovska administracija (angl. *personnel administration*) je zbir posameznih in med seboj praviloma nepovezanih administrativnih opravil, pomembnih za redno spremljanje in posodabljanje evidenc zaposlenih. Nanaša se na postopke zaposlovanja, razlago politik organizacije, vključevanje zaposlenih v delovno okolje, vprašanja in pritožbe, povezane z delovnimi razmerji (pogodbe) in plačili. Bistvo kadrovske administracije je v urejanju tiste dokumentacije v organizaciji, ki se nanaša na zaposlene, ter izvajanju postopkov, ki so v povezavi z zaposlenimi potrebni za nemoteno funkcioniranje organizacije.

kadrovski menedžment (angl. *personnel management*) je podporna, operativna funkcija, omejena na posameznika ali službo, v okviru katere se izvajajo »tradicionalni« kadrovski procesi (kadrovsko načrtovanje, zaposlovanje, nagrajevanje zaposlenih, kadrovske evidence, skrb pravne varnosti udeleženih (zaposlenih in organizacije)). Aktivno delovanje je omejeno na izvajanje nalog v okviru funkcije, v odnosu do spodbujanja ukrepov za doseganje organizacijske uspešnosti pa zavzema pasivno držo. Zaposleni oziroma njihov razvoj so razumljeni kot strošek in redko kot naložba. Kadrovski menedžment praviloma ni vključen v oblikovanje strateških politik organizacije, ampak je namenjen podpori delovanja na nižjih ravneh organizacije, tudi z zagotavljanjem potrebnih nasvetov in podpornih storitev, ki vodjem omogočajo, da opravljajo svoje naloge. Bistvo kadrovskega menedžmenta je, da prek administrativne in operativne učinkovitosti zagotovi vzdrževanje poslovnega sistema. Deluje ločeno in neodvisno od temeljnih dejavnosti organizacije, samodejno pa se ne odziva na spremembe v organizacijskih ciljih ali strategiji.

korporacijsko upravljanje v javnem sektorju. Tukaj naslavljamo pojem *corporate governance*, kjer gre za sistem nadzora in usmerjanja podjetij. To dejansko vključuje razmerja med principalami in agenti, torej lastniki in menedžmentom podjetja. V javnem sektorju bi, glede na njegovo kompleksnost, pojem korporacijskega upravljanja dejansko zajemal sistem nadzora in usmerjanja javnih organizacij, ki sledi interesom lastnikov (ustanoviteljev), ob hkratnem izboljševanju funkcij, ciljev in poslanstva javnih organizacij.

korupcija pomeni zlorabo zaupane moči zaradi zasebne koristi, pomeni vsako kršitev dolžnega ravnanja uradnih in odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev, ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujenih ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega.

Lazarsfeldov paradoks je stanje, ko obe nasprotujoči si strani menita, da je le njena ideja »jasna«, »očitna«, »zdravorazumska« in zato »edina sprejemljiva«. Če je to res, je nekaj narobe z metodološkim pristopom.

lokalna samouprava je pravica prebivalcev lokalnih skupnosti, da relativno samostojno in demokratično urejajo javne zadeve lokalnega pomena.

lokalno (politično) vodenje (angl. *local political leadership*) je javno vodenje lokalnih odločevalcev. Običajno pod pojmom lokalno (politično) vodenje razumemo dejavnost župana in/ali občinskih svetnikov kot nosilcev odločevalskih procesov, katerim je mandat podeljen s strani občanov. Lokalno (politično) vodenje obsega vrsto aktivnosti, med drugim izoblikovanje vizije in strategije lokalne skupnosti; skrb za razvoj občine in dobrobit lokalnega prebivalstva; zadovoljevanje potreb občanov in nudenje javnih storitev; spodbujanje kolektivne zavezanosti k skupnim vrednotam in težnjam; pridobivanje investorjev in drugih finančnih virov; vpeljava standardov uspešnosti in učinkovitosti lokalne uprave in organov; soočanje z nastalimi (kriznimi) situacijami in podobno.

metode razvrščanja v skupine pomenijo nabor statističnih metod, ki podatke razvrstijo v skupine, znotraj katerih so si enote karseda podobne glede na merjene spremenljivke, med samimi skupinami pa se karseda razlikujejo. Metoda temelji na konceptu različnosti, ki ga izračunamo za vse pare enot, nato pa na podlagi izračunanih različnosti tvorimo skupine. Ločimo dva konceptualno različna pristopa: pri prvem vnaprej povemo, koliko skupin je v naših podatkih, algoritmi pa nato enote razvrstijo v disjunktne skupine, ki pokrijejo vse enote. V

statistiki je v te namene razvitih več metod, v upravnih znanostih pa je zastopana zgolj metoda voditeljev.

motiviranost javnega uslužbenca za opravljanje javnih storitev je štiridimenzionalni konstrukt, ki vključuje pripravljenost javnega uslužbenca za opravljanje javnih storitev, njegovo sočutnost, požrtvovalnost in predanost javnemu interesu; je ključni psihološki vir, ki spodbuja ponos in zavzetost javnih uslužbencev za opravljanje javnih storitev.

na dokazih temelječe upravljanje (angl. *evidence based management*) je sprejemanje odločitev na podlagi skrbne in premišljene uporabe dostopnih dokazov iz različnih virov z namenom povečevanja verjetnosti ugodnih posledic po naslednjih korakih:

- pretvorba praktičnega problema v vprašanje, na katerega je mogoče podati odgovor,
- sistematično iskanje in pridobivanje dokazov,
- kritična ocena zanesljivosti in relevantnosti izvedenih dokazov,
- tehtanje in povezovanje dokazov,
- vključitev dokazov v postopek sprejemanja odločitve,
- ocena posledic sprejete odločitve.

napredovanje javnih uslužbencev je t. i. karierna mobilnost javnih uslužbencev. Lahko je horizontalno (napredovanje na istem delovnem mestu) in vertikalno (napredovanje na delovno mesto, ki je uvrščeno v višji plačni razred). Pri napredovanju se plača javnega uslužbenca trajno zviša.

negospodarske storitve splošnega pomena so storitve oziroma dejavnosti negospodarske narave, ki jih javni organi države članice razvrstijo kot storitve v javnem interesu in se zanje uporabljajo posebne obveznosti javne službe. Zanje je značilno, da se v okviru te dejavnosti izvaja javna oblast oziroma da se uresničujejo socialni cilji in načela solidarnosti.

nova pojavnost je rezultat kompleksne dinamike posameznih delov, ki je slednji kot taki nimajo. Kolektiv kot celota predstavlja več kot le seštevek njenih delov; gre za pojav, ki ni le (preprosto) povprečje (še vedno le) seštevka posameznikov ali njihovih ravnanj, pač pa nova vrednost, ki nastane zaradi interakcije delov. Pojavnost (združena z nemožnostjo popolne identifikacije vzročne zveze) je tista, ki zahteva od upravljavca konstantno spremljanje stanja.

obdelovalec je fizična ali pravna oseba, javni organ, agencija ali drugo telo, ki obdeluje osebne podatke v imenu upravljavca.

oblikovanje profilov pomeni vsako obliko avtomatizirane obdelave osebnih podatkov, ki vključuje uporabo osebnih podatkov za ocenjevanje nekaterih osebnih vidikov v zvezi s posameznikom, zlasti za analizo ali predvidevanje uspešnosti pri delu, ekonomskega položaja, zdravja, osebnega okusa, interesov, zanesljivosti, vedenja, lokacije ali gibanja tega posameznika.

ocena učinkov predpisov (angl. *regulatory impact assessment*) je pregled posledic predpisa na finančnem, administrativnem, okoljskem, gospodarskem in socialnem področju.

odgovornost pomeni situacijo, v kateri mora ena stranka poročati o svojih dejavnostih drugi in prevzeti posledice zanje, je politično načelo, v skladu s katerim so agencije ali organizacije, na primer vladne, podvržene nekaterim oblikam zunanjega nadzora, zaradi česar morajo obrazložiti in pojasniti svoja ravnanja. Odgovornost pomeni tudi dolžnost sprejeti sankcije, dati opravičilo, je lastnost človeka, ki si pri zadeva spoštovati norme, izpolnjevati zahteve, dolžnosti.

organizacija je socialna entiteta, ki trajno zasleduje cilj in ima strukturo, s pomočjo katere so aktivnosti članov usmerjene k doseganju zastavljenega cilja.

osebna drža javnega uslužbenca pomeni vrline, vrednote in prepričanja javnega uslužbenca, ki vplivajo na njegovo vedenje, sodelovanje, medosebne odnose, odločanje idr. Povezana je z (dobrim) ravnanjem prvenstveno do samega sebe, da prek dejanj preide na javnosti.

osnutek zakona (angl. *draft law*) je besedilo predloga zakona, ki ga pripravi jo uslužbenci državne uprave.

participatory budgeting je participativni proračun: je koncept priprave proračuna, pri katerem državljani neposredno vplivajo na pripravo, nadzor in izvedbo proračuna. Prek tega državljani vplivajo na proračunske prioritete. V procesu participativnega proračuna se uporabljajo vsi koraki izvedbe: določanje obsega proračunskih sredstev, na katerega državljani lahko neposredno vplivajo, participacija ima merljive učinke na proračun, državljanom je jasno predstavljen postopek sodelovanja, izvedbo izbranih projektov lahko spremljajo, proces pa se periodično ponavlja.

performance budgeting je proračun, usmerjen k učinkovitosti in uspešnosti: gre za koncept priprave in implementacije proračuna na način, da se pri pripravi proračuna jasno predstavijo cilji in kazalniki, s katerimi se meri doseganje zastavljenih ciljev. Po izvedenih aktivnostih se oceni

učinkovitost in uspešnost proračunskih uporabnikov z vidika doseganja ciljev. Posledično se pri naslednjem dodeljevanju sredstev upošteva njihovo uspešnost.

podjetje v državni lasti je podjetje, ki ima enak pravni status kot zasebno podjetje, predpostavlja se določena mera avtonomije menedžmenta, vendar je podjetje v delni ali popolni lasti države. Govorimo o *state-owned enterprise*. V literaturi se pojavljata še dva sorodna, a nekoliko različna pojma, kot sta podjetje pod državnim okriljem (angl. *state-sponsored enterprise*), kjer gre za predpostavko obstoja posebnega pravnega statusa podjetja in neposrednega državnega nadzora le-tega, ter javno podjetje (angl. *public enterprise*), kjer gre za nekoliko ožji pojem od podjetja v državni lasti, saj se kot dodatni kriterij navadno zahteva tudi opravljanje (gospodarske) javne službe.

politika je umetnost oziroma znanost vplivanja na posameznike ter skupine ljudi z namenom doseganja in uporabe moči v državi ali družbi. Gre za proces oziroma prostor, ki je sestavljen iz družbenih odnosov, ki vključujejo oblast ter metode in taktike, ki se uporabljajo za oblikovanje družbenih norm.

populizem so čustveno napolnjeni politični pozivi k reševanju kriz skozi ksenofobijo, seksizem, rasizem ali neupoštevanje liberalnih demokratičnih norm. Ideološke razprave je do neke mere nadomestil tehniistični diskurz – ideja o koncu ideologij.

povratna zveza je informacija o razmerju med trenutno porabo in osnovnimi zalogami. Pozitivna se oddaljuje od cilja, negativna se mu poskuša približati oziroma ga vzdrževati.

privatizacija – poleg denacionalizacije, ki označuje prodajo oziroma prenos premoženja v zasebni sektor prek polne ali delne odprodaje podjetij v državni lasti, privatizacija vključuje tudi deregulacijo in liberalizacijo državnih monopolov ter spodbujanje pogodbenega opravljanja dejavnosti, ki so v izvajanje prenesene iz javnega v zasebni sektor. S tehničnega vidika ločimo med popolno in delno privatizacijo. Pri popolni privatizaciji pride do spremembe menedžmenta, finančne ureditve in lastnine v podjetju, pri delni privatizaciji pa pride do vpeljave zasebnega sektorja v javni sektor prek sklepanja pogodb in opravljanja pogodbenih del, kar v praksi pomeni tudi podeljevanje koncesij in javnih pooblastil.

ravnanje z ljudmi (angl. *human resource management*) zajema vse aktivnosti, ki se nanašajo na odnos med organizacijo in ljudmi, ki delajo v organizaciji, z namenom doseganja organizacijskih ciljev ob optimal-

nem prispevku zaposlenih. Strateška osredotočenost na pridobivanje in razvoj zaposlenih poudarja aktivno vlogo vodij na način, ki zagotavlja integracijo in zavzetost zaposlenih ter kakovostno, uspešno in učinkovito doseganje rezultatov dela. V ospredju je poudarek na znanju, spretnostih, razvoju in motivaciji posameznega zaposlenega in ne posameznik sam po sebi. V ospredju ni praksa dela s posamezniki, pač pa medsebojno povezani elementi (tehnik, podsistemi) ravnanja z ljudmi, ki se odražajo v skladnosti pristopov na področju zaposlovanja, delovne uspešnosti, nagrajevanja, razvoja, oblikovanja dela in kakovosti delovnih odnosov. Na tak način postane področje ravnanja z ljudmi pomemben dejavnik strateškega upravljanja, s pomočjo katerega lahko organizacija pridobi konkurenčno prednost.

regresijska analiza je konceptualno enostavna in splošno uporabljena metoda, s katero raziskovalci proučujejo funkcionalen odnos med spremenljivkami. Odnos med spremenljivkami je izražen v obliki enačbe, ki izraža zvezo med eno odvisno spremenljivko Y ter eno ali več neodvisnimi $X_1, X_2, \dots, X_p$, pri čemer s p označimo število neodvisnih spremenljivk. V primeru, ko je $p = 1$, govorimo o t. i. enostavni regresiji, če pa je $p > 1$, pa o t. i. multipli regresiji. Odnos med Y in $X_1, X_2, \dots, X_p$ lahko v splošnem zapišemo v obliko modela, in sicer kot: $Y = f(X_1, X_2, \dots, X_p) + \varepsilon$, pri čemer je f funkcija, določena s parametri, ε pa predstavlja naključno napako.

regulacija in predpisi/zakonodaja (angl. *regulation v. legislation*) – regulacija (angl. *regulation*) kot katerakoli javna intervencija v družbi ali na trgu obsega različne načine oziroma mehanizme usmerjanja odnosov v sistemu za določen cilj in po določenem postopku. Regulacija lahko poteka kot pravno urejanje ali sprejem predpisov, kot različne oblike sofinanciranja z javnimi sredstvi, kot (re)organizacija javnih služb, digitalizacija upravnih storitev ipd. Predpisi ali zakonodaja ali pravna regulacija/urejanje (angl. *legislation*) so v upravnih razmerjih poglavitna oblika regulacije, kjer pristojni normodajalci po različnih ravneh javnega upravljanja oblastno, tj. s pravno zavezujočimi učinki, urejajo razmerja med deležniki v skupnosti. Pri tem je določena vsebina pridržana določenim tipom predpisov kot splošnih pravnih aktov, npr. določanje pravic in obveznosti oseb je zakonska vsebina (*materia legis*). Hierarhično nižji predpisi morajo biti v skladu z višjimi (npr. pravilnik ali odlok morata biti skladna z zakonom, zakon pa z nacionalno ustavo in uredbami EU). V okviru koncepta boljših ali pametnih predpisov (angl. *better, smart regulation*) velja več meril normiranja, eno od njih kot izraz prilagodljive javne uprave pa je is-

kanje mehanizmov za doseganje ciljev javnih politik poleg oziroma namesto predpisov.

samoregulacija je sposobnost uravnavanja in vzdrževanja kontrole glede na spremembe v času, prostoru in kontekstu nad dinamiko posameznih (notranjih in zunanjih) delov in njihovega vzorca učinkovanja glede na postavljene cilje.

samouprava je pravica do relativno samostojnega urejanja dela javnih zadev.

sistem je zbir ali kombinacija povezanih stvari ali delov, ki tvorijo kompleksno celoto. Gre za koheziven zbir dinamično povezanih delov v mrežo razmerij z določeno funkcijo ali namenom. Temeljna podporna struktura sistema so zaloge, tokovi, povratne zveze, indikatorji, vzorci in odločanje.

sistemska odločitev na podlagi zbranih informacij o razmerju med zaloga-mi (temeljnimi cilji, sredstvi) in trenutno porabo (njihovim doseganjem), ki ustvarja določen vzorec ravnanj ali rezultatov (v odvisnosti od sprejete prvotne odločitve in njene dejanske izvršitve), spremeni vložek z namenom spremembe vzorca delovanja.

socialne storitve splošnega pomena so storitve oziroma dejavnosti, ki jih javni organi države članice razvrstijo kot storitve v javnem interesu in se zanje uporabljajo posebne obveznosti javne službe. Zanje je značilno, da se odzivajo na potrebe ranljivih skupin prebivalstva ter temeljijo na načelih solidarnosti in enakega dostopa. Glede na naravo dejavnosti jih umeščamo med storitve splošnega gospodarskega pomena ali pa med negospodarske storitve splošnega pomena.

soprodukcija je izboljšanje obstoječih javnih storitev z aktivnim vključevanjem posameznih ali morda kolektivno organiziranih uporabnikov storitev in prostovoljcev ter ponudnikov storitev.

soustvarjanje je proces, s katerim dva ali več javnih in zasebnih akterjev poskuša rešiti skupen problem, izziv ali nalogo s konstruktivno izmenjavo različnih vrst znanja, sredstev, kompetenc in idej, ki povečujejo javno vrednost v smislu vizij, načrtov, politike, strategij, normativnih okvirjev ali storitev bodisi s stalnim izboljševanjem rezultatov ali rešitev bodisi z inovativnimi postopnimi spremembami, ki preoblikujejo razumevanje problema ali naloge in vodijo k novim načinom njenega reševanja.

storitve v javnem interesu/storitve splošnega pomena so storitve oziroma dejavnosti, ki jih javni organi države članice razvrstijo kot storitve

v javnem interesu in se zanje uporabljajo posebne obveznosti javne službe.

storitve splošnega gospodarskega pomena so storitve oziroma dejavnosti gospodarske narave, ki jih javni organi države članice razvrstijo kot storitve v javnem interesu in se zanje uporabljajo posebne obveznosti javne službe. Zanje je značilno, da se v okviru te dejavnosti na trgu ponujajo izdelki ali storitve ter da subjekti, ki ponuja na trgu izdelke ali storitve, nosijo finančno tveganje pri opravljanju te dejavnosti.

sustainability (trajnost, trajnostnost, sonaravnost, vzdržnost) je sposobnost vzdrževanja ravnotežja obravnavanih sistemov ali stanj.

sustainable development (trajnostni razvoj) je razvoj, ki zadovoljuje potrebe sedanjega človeškega rodu, ne da bi ogrozili možnosti prihodnjih rodov, da zadovoljijo svoje potrebe.

sustainable development goals (cilji trajnostnega razvoja) – gre za sedemnajst ciljev, vključenih v Agendo Združenih narodov za trajnostni razvoj do leta 2030, ki na uravnotežen način povezuje tri dimenzije trajnostnega razvoja – ekonomsko, socialno in okoljsko.

sistem nagrajevanja javnih uslužbencev vključuje procese, politike in strategije, ki vplivajo na učinkovitost, uspešnost, motiviranost, zavzetost in zadovoljstvo javnih uslužbencev pri doseganju strateških ciljev, ter na zadržanje najboljših uslužbencev. Sistemi nagrad vključujejo tako denarne in nedenarne elemente.

svetovljanski župan (angl. *cosmopolitan mayor*) je koncept župana, ki je kos izzivom dinamičnega, nestabilnega okolja z izostreno intuicijo za sprožilce različnih sprememb in opolnomočenega z znanjem in spretnostmi prilagajanja situacijam in reševanja nastalih izzivov. Svetovljanski župan ni osredotočen le na sedanjost, ampak svoj pogled usmerja v prihodnost. Svetovljanski župan zlahka sodeluje in je v interakciji z različnimi ljudmi, saj ceni raznolikost in je kreativen v vseh odnosih. Takšni župani izkažejo svojo sposobnost zlasti v nestabilnih časih kriz, ko delujejo zelo fleksibilno (tako s situacijami kot ljudmi) v prilagajanju novim potrebam.

učinkovitost – v ekonomski znanosti je učinkovitost razmerje med rezultati in potrebnimi viri. Rezultat imenujemo izloček, potrebne vire pa vložek. Učinkovitost lahko izrazimo v naturalnih enotah, npr. kot razmerje med številom proizvodov ali storitev in porabo delovnega časa proizvajalca. Pogosteje se učinkovitost izrazi v finančnih kazalnikih. Rezultat ali izloček predstavlja zmnožek števila proizvodov in njihove

vrednosti, potrebne vire ali vložek pa izračunamo s seštevanjem vseh stroškov, ki so nastali s proizvodnjo. Učinkovitost lahko povečamo bodisi z zmanjšanjem vložkov ob nespremenjenem izlošku bodisi s povečanjem izloška ob nespremenjenem vložku. Lahko pa se učinkovitost poveča tudi, kadar se spremenita tako izlošek kot vložek, vendar se poveča vrednost razmerja med njima. Učinkovitost (angl. *efficiency*) v javni upravi pomeni sposobnost doseganja rezultatov in ciljev z minimalnimi vložki (stroški) oziroma s prerazdelitvijo sredstev ob upoštevanju znanih dejstev, potencialnih alternativ in družbenih posledic. Učinkovitost predstavlja stopnjo uspeha nečesa v zelenem rezultatu, na primer implementacijo sektorsko specifičnih javnih politik prek regulacij.

umetnost upravljanja naslavlja čim bolj optimalno kombinacijo materialnih in človeških virov v luči uresničevanja ciljev; gre za državo, za njen vložek, upravljavsko pa za »državo v akciji«, za njen izlošek na temelju znanja, veščin in kompetenc, uporabljenih v praksi.

upravljanje je odločanje o sredstvih, načinih in pristopih za doseg ciljev. Upravljanje je odločanje in obratno.

upravna kultura je tista občutena sila v javni upravi, ki vsaki osebi v okolju in stiku z javno upravo sporoča, kako je tukaj, kaj tukaj velja, in simbolizira odraz združenih človeških pogledov in razmišljanj ter sistemskih pravil, ki veljajo v javni upravi in katerim (naj) sledimo. V samem bistvu predstavlja skupek razmišljanj in vrednot v javni upravi, ki vplivajo na prepričanja in vedenja ljudi v javni upravi in širše ter se odraža zlasti prek ravnanja javnih uslužbencev in funkcionarjev do nekoga in nečesa navznoter in navzven. Kaže na to, kako dosledno in odgovorno sledimo skupnim vrednotnim in vedenjskim zavezam, ki veljajo v javni upravi.

upravni proces, regulatorni in upravni postopek (angl. *administrative process, regulatory and administrative procedure*) – upravni proces kot širši pojem pomeni celoten sistem oblikovanja javnih politik oziroma splošnih in abstraktnih upravnih aktov ali predpisov kot osnovnega orodja urejanja upravnih razmerij. Ta poteka v zaključeni regulatorni zanki stalne evalvacije stanja, priprav alternativ za izboljšave, sprejema ukrepov in njihovega izvrševanja. Sestavni del upravnega procesa je zlasti regulatorni ali normodajni postopek z abstraktnim in splošnim normiranjem pravnih razmerij. Njegov del je tudi upravni postopek, ki pomeni prek vsote ustavnih načel in operativnih pravil formalni okvir za odločanje v posamičnih in konkretnih upravnih zadevah, kjer ima

javni interes prednost pred pravicami in pravnimi koristmi posameznih oseb. Upravni proces je primarno reguliran z ustavnimi pravili, regulatorni postopek s poslovniki regulatorjev, upravni postopek pa s področnimi zakoni kot *leges speciales* in podrejeno z ZUP kot *lex generalis*, ki v upravni sistem ne glede na področje ali raven in organ odločanja vnaša enotne oziroma minimalne procesne garancije in standarde.

upravljavalec je fizična ali pravna oseba, javni organ, agencija ali drugo telo, ki samo ali skupaj z drugimi določa namene in sredstva obdelave; kadar namene in sredstva obdelave določa pravo EU ali pravo države članice, se lahko upravljavalec ali posebna merila za njegovo imenovanje določijo s pravom EU ali pravom države članice.

upravnopravno razmerje je pravno razmerje med najmanj dvema subjektoma, pri katerem je en subjekt vselej organ javne uprave (upravni organ, drug državni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil). Ta subjekt v posamičnih in konkretnih zadevah nasproti drugemu subjektu nastopa enostransko in nadrejeno, z drugim subjektom se glede poteka postopka in odločitve ne pogaja, dogovarja ali sporazumeva.

usklajenost javnega uslužbenca z organom je pokazatelj povezanosti osebnih vrednot javnega uslužbenca s poslanstvom organa, v katerem je zaposlen.

uspešnost – v ekonomski znanosti je uspešnost organizacij, ki delujejo na trgu, razmerje med finančnim rezultatom poslovanja in potrebnimi viri. Finančni rezultat lahko predstavljajo celotni prihodki poslovanja, ki jih opredelimo kot izid. Višino izida določata količina prodanih proizvodov ali storitev in njihove prodajne cene. Potrebne vire pretvorimo v finančne vrednosti s seštevanjem vseh stroškov in predstavljajo vložek. Višina stroškov je odvisna od količine potroškov proizvodnih dejavnikov (delo, energija, obraba strojev itd.) in njihovih vrednosti. Uspešnost netržnih organizacij, ki so bile ustanovljene za zagotavljanje proizvodov in storitev, ki so javne dobrine, ugotavljamo tako, da njihov izid primerjamo z zastavljenimi cilji. Uspešnost (angl. *effectiveness*) javni upravi pomeni obseg doseganja ali nedoseganja zastavljenih ciljev in predstavlja sposobnost organizacije, politike, programa ali projekta, da doseže vnaprej določene cilje. Uspešnost lahko razumemo kot predpogoj za učinkovitost, saj je bolje delati prave stvari manj učinkovito (biti uspešen, a neučinkovit) kot delati napačne stvari učinkovito (biti učinkovit, a ne uspešen).

večnivojsko upravljanje (angl. *multi-level governance* – MLG) je koncept, ki je bil izdelan z analizo vključevanja naddržavnih in poddržavnih ravni oblasti v politične procese pri oblikovanju in izvrševanju javnih politik EU. Uporablja se lahko kot analitični ali normativni koncept. Opredeljujemo ga kot vertikalno (naddržavne in poddržavne ravni oblasti) in horizontalno (več akterjev – državni, nevladni itd.) razpršenost centralne oblasti, ki se nanaša na politične strukture in procese odločanja.

vse na enem mestu v kontekstu digitalne uprave pomeni navidezno (virtualno) pisarno, ki omogoča uporabnikom enostavno prepoznavanje potreb po javnih storitvah ter enostavno izvajanje kompleksnih medsebojno povezanih storitev na enem mestu. Gre za integracijo storitev na način, ki je pregleden in jasen vsakemu uporabniku. Osnovna predpostavka tega načina je, da so vse javne storitve dostopne na enem mestu, četudi jih ponujajo različni organi javne uprave ali različna podjetja (Veit & Huntgeburth, 2014; Wimmer & Tambouris, 2002).

zakonodajni proces (angl. *legislative process*) je dejavnosti pripravljanja, sprejemanja in izvrševanja zakona

zavzetost javnega uslužbenca za delo je pozitivno, afektivno-motivacijsko, z delom povezano duševno stanje, za katerega so značilne moč, izpolnjenost in predanost javnega uslužbenca med tem, ko »služi« javnosti.

znanost o javni upravi je dejavnost, ki si interdisciplinarno prizadeva priti do sistematično izpeljanih, urejenih in dokazljivih znanstvenih spoznanj o upravnih sistemih, institucijah, strukturah, praksah, idejah in ljudeh v javni upravi.

življenjski dogodek je pojem, ki opisuje specifičen dogodek v življenju posameznika ali življenjskem ciklu podjetja, katerega obvladovanje zahteva uporabo storitev javne uprave. Pri tem gre za aktivnosti, vezane na različne postopke ene ali več institucij javne uprave, ki jih mora posameznik zaradi pravnih zahtev ali pridobitve določenih pravic in ugodnosti opraviti sam, bodisi fizično bodisi elektronsko.