

Javna uprava kot učeča se organizacija

UDK: 35:65:374

Vlado Dimovski

Ministrstvo RS za delo, družino in socialne zadeve
Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani
vlado.dimovski@ef.uni-lj.si

Sandra Penger

Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani
sandra.penger@ef.uni-lj.si

Jana Žnidaršič

Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani
jana.znidarsic@ef.uni-lj.si

IZVLEČEK

Klasični menedžerski modeli, za katere je značilna jasnost vlog, formalizacija, specializacija in kontrola v domeni javne uprave, niso dorasli izzivom sodobnega okolja v ekonomiji znanja. Učeča se organizacija zahteva spremembe na področjih vodenja, strukture, pri dajanju večjih pooblastil zaposlenim, boljše komunikacije, sodelovalne strategije in prilagodljive kulture. Ključna procesa v sooblikovanju učeče se organizacije sta: (1) interakcija osebnega znanja in izkušenj zaposlenih in menedžerjev v strukturno organizacijsko znanje ter (2) preoblikovanje tihega, skritega v eksplicitno znanje. Z vstopom Slovenije v EU bo udejanjenje modela učeče se organizacije v neprofitni sektor (javno upravo) še pomembnejše.

Udejanjenje učeče se organizacije – kot modela, za katerega je značilna najrazvitejša faza horizontalne koordinacije, brez vsakršnih sledi organizacijske hierarhije, kot filozofije, kako naj organizacije postanejo čim prijaznejše človeku in kot najrazvitejšega menedžerskega pogleda sodobne družbe 21. stoletja – v javni upravi je pomemben korak v približevanju evropskim smernicam sodobnega menedžmenta znanja.

Ključne besede: učeča se organizacija, javna uprava, ekonomija znanja, menedžment, stalno učenje, strukturno organizacijsko znanje.

1. Uvod

Koncept učeče se organizacije je izziv tako profitnim kot neprofitnim organizacijam. Uspešno odzivanje organizacij v javnem sektorju na spremembe sodobnega časa zahteva ustrezno prilagoditev celotne organizacijske kulture v smeri učeče se organizacije. Tako kot gospodarske organizacije so tudi organizacije javnega sektorja pod vse večjim pritiskom; ljudje zahtevajo hitre, uporabne, kakovostne in zanesljive storitve. V prispevku želimo opozoriti, da prav javni sektor potrebuje korenite spremembe, saj se na izzive sodobne družbe ni odzival tako hitro kot zasebni sektor (premalo so se ukvarjali s spremembami, prilagodljivostjo, učinkovitostjo). Tradicionalni modeli procesa menedžmenta v javnem sektorju ne ustrezajo več izzivom sodobne družbe.

2. Javna uprava ter izzivi in vloga učeče se organizacije v ekonomiji znanja

Javna uprava je zaradi varovanja javne koristi ter uveljavljanja socialnih funkcij države neprofitna monopolna institucija in zelo pomemben del sodobne družbe. Ob neprofitnem značaju javna uprava ni samozadostna in tako deluje v stalno spreminjajočem se družbenem okolju (Tavčar, 1997, str. 59). Upoštevač pomembno funkcijo uprave za celotni družbeni sistem, mora javna uprava še posebej aktivno predstavljati vzor stalnega razvoja in učenja in s tem spodbujati splošen napredek (neprofitne organizacije v splošnem podpirajo in razvijajo najvišje vrednote vsake civilizacije: znanje, umetnost, dobrotelost in svobodo).

Izzivi, s katerimi se soočajo tako profitne kot neprofitne organizacije na začetku 21. stoletja, so povsem drugačni od izzivov v 70. in 80. letih 20. stoletja, zato se koncept organizacij in teorije organizacije še vedno razvijajo. Spoprijemanje menedžerjev s hitrimi spremembami in procesom učenja je največji problem sodobnega časa. Izzivi v današnjem okolju – globalna konkurenčnost, skrb za etiko, skokovit napredek v informacijski in telekomunikacijski tehnologiji, naraščajoča uporaba elektronskega poslovanja, znanje in informacije kot najpomembnejši organizacijski kapital, naraščajoče zahteve zaposlenih po ustvarjalnem delu ter priložnostih za osebnostni in profesionalni razvoj – zahtevajo drugačne odzive menedžmenta organizacij. Današnji menedžerji bodo morali vpeljati povsem nove koncepte, če bodo želeli uspešno voditi sodobno učečo se družbo.

Navedenim izzivom se pridružujejo tudi zelo specifični izzivi, ki zadevajo javni sektor, in sicer:

- država je vse bolj tarča kritik, ker se njena administracija razrašča, zmanjšuje pa se njena sposobnost reševanja kompleksnih družbenih problemov,

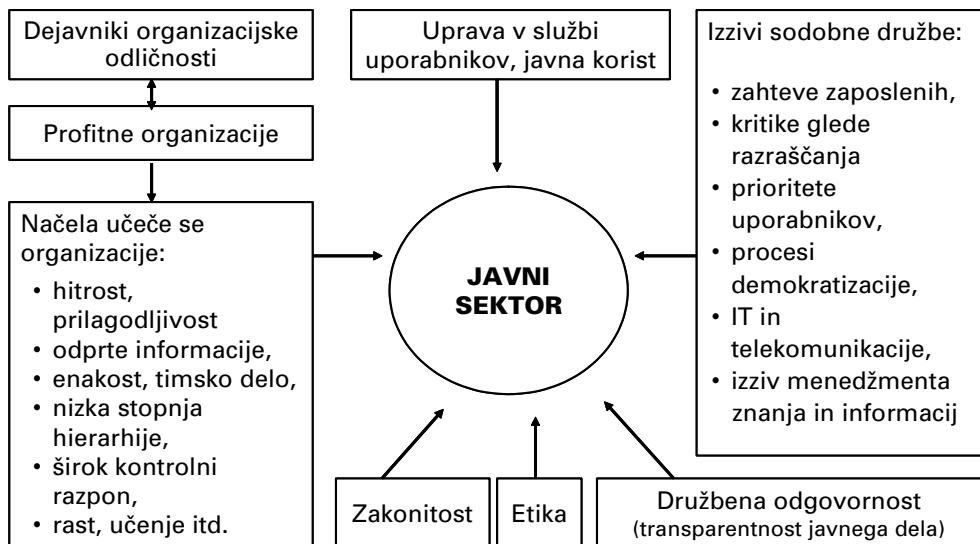
- nestabilno okolje javnega sektorja ustvarja zahteve po zmanjšanju javne porabe in po drugi strani po večji kakovosti javnih storitev,
- spremembe družbenega okolja se odražajo v spremembah vrednot in prioritet ljudi (čas je zlato),
- pogled na upravo kot na nosilca zagotavljanja storitev in ne več kot na represivni organ (Kovač, 2000),
- javni uslužbenci se čutijo upravičene do večje stopnje avtonomije pri delu (opolnomočenja), saj kompleksnost dela zahteva čedalje večjo strokovno usposobljenost zaposlenih ob stalnem izpopolnjevanju in učenju.

Družbeni procesi, ki se dogajajo v Sloveniji (prehod iz socialistične v kapitalistično ureditev, vključitev v Evropsko unijo, privatizacija in deregulacija), še povečujejo potrebo po spremembah v javnem sektorju s cilji večje demokratizacije uprave ob hkratnem zadovoljevanju političnih interesov. Temeljni cilj sprememb v javnem sektorju je podoben kot v zasebnem: povečati produktivnost, učinkovitost in kakovost storitev.

Javna uprava se tako srečuje z novo paradigmo upravljanja javnega sektorja (*New Public Management*), s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti s prenosom aplikativnih menedžerskih strategij in konkurenčnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor. Temu ustrezno bodo morali birokratske pristope v menedžmentu zamenjati podjetnejši pristopi (ločitev funkcij, opredelitev vizije in poslanstva, usmerjenost k uporabnikom javnih storitev, konkurenčnost, vzpostavljanje odgovornosti in avtonomije itd.), ki temeljijo na samoorganiziranosti zaposlenih in na stalnem učenju – učeči se organizaciji.

Prihodnost procesa menedžmenta v zasebnem in javnem sektorju postavlja v ospredje probleme obvladovanja informacij, znanja in razvijanja intelektualnega kapitala. Medtem ko so se menedžerji v industrijski dobi osredotočali na kontrolo poslovanja in hierarhične organizacijske strukture, bodo sodobni menedžerji strukturirali in gradili združbe samsmerjajočih se virtualnih timov znotraj modela učeče se organizacije. Sodobne, učeče se družbe vzpostavljajo nove prijeme na področju načrtovanja, vodenja, organiziranja in kontroliranja poslovanja ter podpirajo in razvijajo pretok informacij vzdolž celotne hierarhične piramide. Razvoj novih informacijskih in telekomunikacijskih tehnologij je korenito spremenil način poslovanja sodobnih družb 21. stoletja. Zaradi hitrejšega pretoka informacij postajajo sodobne organizacije vse bolj učeče se družbe, hkrati pa globalno informacijsko omrežje omogoča aplikacijo novih, računalniško podprtih tehnologij, ki omogočajo sodobnim profitnim in neprofitnim organizacijam vzpostavitev sistema menedžmenta znanja. Učeče se družbe 21. stoletja temeljijo na enakosti, odprtih informacijah, nizki stopnji hierarhije, širokem kontrolnem razponu in organizacijski kulturi, ki spodbuja prilagodljivost in timsko delo.

Slika 1: Novo upravljanje javnega sektorja



Vir: Prirejeno po Kovač, 2000.

Hitrost in prilagodljivost sodelovanja med državami zahtevata pospešene učeče se procese znotraj nacionalnih gospodarstev, saj v ekonomiji znanja ni ovir za vstop novih konkurentov na obstoječa nacionalna tržišča.

Z vstopom Slovenije v EU bo vloga udejanjenja najsodobnejše menedžerske perspektive modela učeče se organizacije postala še pomembnejša. Zaradi značilnosti majhnega in odprtega gospodarstva Slovenije je koncept učeče se družbe že zaživel med slovenskimi podjetji, z vstopom v evropsko družbo znanja pa se bo koncept še razširil med profitnimi in neprofitnimi organizacijami. Zato je pomembno, da vodilni menedžerji enih in drugih organizacij razumejo pomen oblikovanja na znanju temelječe organizacije, katere člani želijo prispevati k razvoju in rasti same organizacije in so njen aktivni del.

Za večino neprofitnih organizacij so značilni elementi klasične, birokratske organizacijske kulture (Bozeman, 1979; Weick in Sutcliffe, 2001): stabilnost, predvidljivost, sistem racionalnih pravil in postopkov, hierarhija, formalni procesi odločanja in vloga strokovnih znanj. Razvojni vidik so organizacije javnega sektorja po večini zanemarile. Temeljni izziv, in sicer kako narediti več, bolje in hitreje z vse manjšimi sredstvi, javno upravo sili v uvajanje korenitih sprememb in nove filozofije izvajanja menedžerskih funkcij, ki temelji na stalnem izboljševanju in učenju.

3. Ekonomija znanja – kako vpliva na organizacije in posameznike?

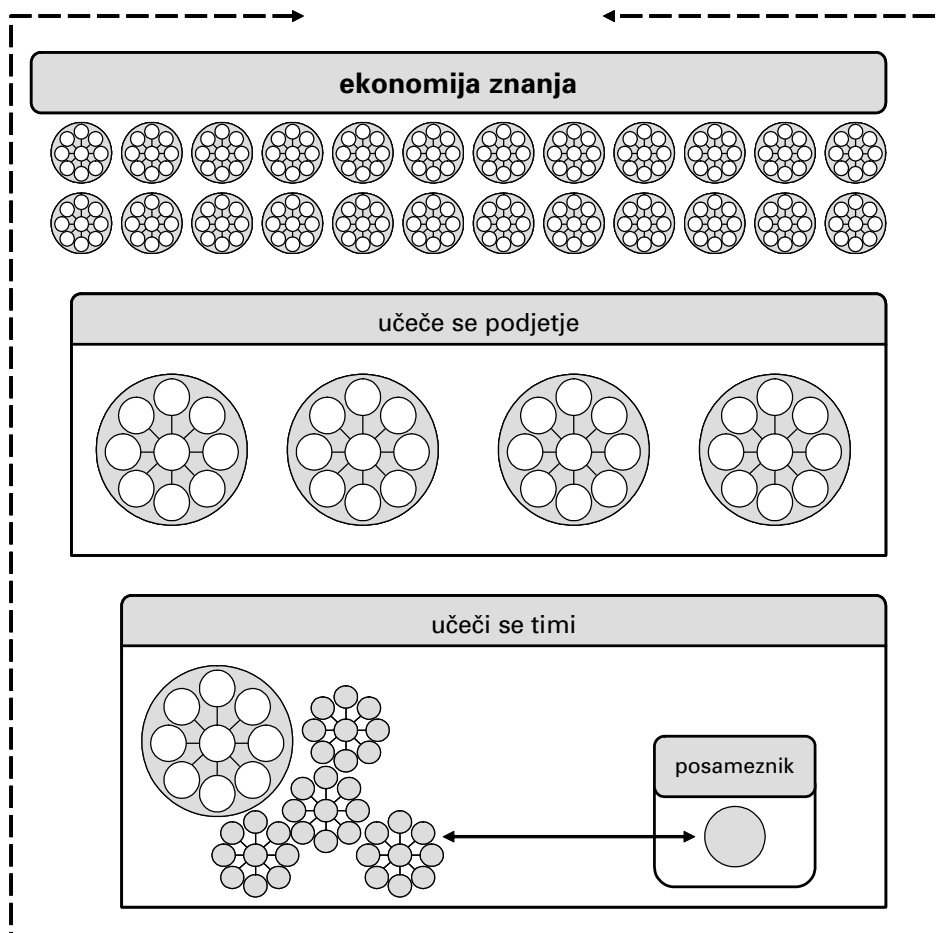
Konkurenčna pozicija gospodarstev – predvsem v visoko industrializiranih državah – je že in bo v prihodnosti še toliko bolj določena s sposobnostjo ustvariti dodano vrednost z znanjem. V gospodarstvu, kjer je edina gotovost obstoj negotovosti, predstavlja znanje edini vir trajne konkurenčne prednosti (Nonaka, Takeuchi, 1995). Podjetja delujejo v gospodarstvu, ki temelji na znanju, zato vse bolj delujejo kot organizacije, osnovane na znanju. Stonehouse in Pemberton sta leta 1999 razvila model menedžmenta znanja in organizacijskega učenja. Model razlaga, da morajo organizacije v prizadevanju, da bi postale t. i. inteligentne organizacije, stalno proučevati notranje in zunanje okolje ter tudi razmerje med njima. S ciljem, da bi se organizacija učila hitreje kot njeni konkurenti, je nujno razviti razumevanje in proces organizacijskega učenja ter menedžmenta znanja, ki oba temeljita na individualnem učenju posameznikov. To mora biti oblikovano in shranjeno v primernih oblikah, da ga je mogoče učinkovito prenašati in uporabljati znotraj celotne družbe in organizacije (slika 2). Osnovni temelji, ki podpirajo razvijanje menedžmenta znanja in oblikovanje inteligentne organizacije, so kultura, struktura in infrastruktura organizacije.

Proces menedžmenta znanja sestoji iz petih faz (Stonehouse idr., 2000): *ustvarjanja – generiranja znanja*, ki zajema tako individualno kot organizacijsko znanje; *oblikovanja – formaliziranja znanja*, ki vključuje razvijanje načel, pravil in procedur, na osnovi katerih je mogoče znanje prenašati vzdolž organizacije; *shranjevanje znanja*, kjer je treba določiti primerno obliko shranjevanja, ki omogoča prenašanje; *razširjanja – prenašanja znanja* znotraj organizacije in omejitev prenašanja znanja preko organizacijskih meja ter *koordinacijo in kontroliranje znanja*, s katerim zagotovimo nepretrganost in konsistentnost apliciranja novega znanja v organizaciji.

Menedžment znanja razumemo kot proces sistematičnega in aktivnega poslovanja in razvijanja znanja v organizaciji. Stonehouse definira organizacijsko znanje kot skupen zbir načel, dejstev, spretnosti in pravil, ki podpirajo organizacijski proces odločanja, vedenja organizacije ter njeno delovanje. Dvigovanje ravni znanja v organizaciji vpliva na dvig konkurenčnosti, zlasti zaradi zapletenosti in težavnosti posnemanja skritega (tihega) znanja. V sodobni ekonomiji vrednost znanja kot vložka (*inputa*) in izločka (*outputa*) narašča, saj je vsebina, ki jo kupujemo in prodajamo, ključna tako eksplicitno kot implicitno. V ekonomiji znanja je proizvodnja in distribucija informacij in znanja glavni vir premoženja tako profitne kot neprofitne organizacije. Znanje kot osnova konkurenčne prednosti postaja osrednji dejavnik za razvoj organizacijskih kompetenc. Organizacije se na prelomu

21. stoletja soočajo z izzivom ekonomije znanja, ki postavlja tudi vrhnjemu menedžmentu neprofitnih organizacij drugačne vsebinske zahteve.

Slika 2: Vloga ekonomije znanja – vpliv na učeča se podjetja in učenje posameznikov v javni upravi



Vir: Dimovski, 2004.

Slika prikazuje povezavo med ekonomijo znanja, ki gradi na učečih se organizacijah; te vključujejo v svoje delovne procese učeče se timi, zanje pa so ključni samoiniciativni, učeči se posamezniki, ki z delom in izkušnjami pridobivajo t. i. tiho (ali implicitno) znanje. Ravno prednost tihega znanja, ki se pretaka od posameznika k timom in naprej skozi organizacijski strukturni kapital, je ključna za razvoj učeče se družbe oz. ekonomije znanja. Eden večjih izzivov vzpostavitve modela menedžmenta znanja v učeči se organizaciji je preoblikovanje individualnega in implicitnega znanja v organizacijsko znanje. Drugi izziv je oblikovanje organizacijske miselnosti, ki spodbuja in pospešuje razvoj novega znanja s procesom

organizacijskega učenja. Najpomembnejši del literature o učeči se organizaciji in vlogi organizacijskega učenja poudarja dvoje ključnih procesov (Argyris, Schon, 1978; Nonaka, Takeuchi, 1995; Senge, 1990): (1) pomen interakcije osebnega znanja in izkušenj zaposlenih in menedžerjev v strukturnem organizacijskem znanju ter (2) preoblikovanje implicitnega znanja v eksplicitno znanje. Tržna vrednost podjetja se sestoji iz finančnega kapitala in intelektualnega kapitala podjetja. Sodobne učeče se organizacije gradijo trajne konkurenčne prednosti na znanju in intelektualnem kapitalu, kar je tudi edini trajni konkurenčni vir sodobne organizacije. Pri oblikovanju učeče se organizacije je znanje eno izmed tistih maloštevilnih sredstev, ki narašča po eksponentni stopnji, kadar ga prenašamo (izmenjujemo) znotraj organizacije.

Udejanjenje novih modelov in pristopov v menedžmentu rezultira tudi v menedžmentu znanja, kjer si menedžerji v javni upravi prizadevajo za popolno uporabo kadrovskega virov, pomoč zaposlenim pri sproščanju njihovih zmožnosti in ustvarjanje možnosti za sodelovanje zaposlenih pri postavljanju in uresničevanju skupnih ciljev, samousmerjanju in kontroli (Možina, 1998, str. 7). Odnosi med različnimi ravnmi zaposlenih in med posamezniki morajo biti jasni in smiselni, da uprava tudi navzven deluje kot učinkovita institucija. Gre za nove smernice upravljanja človeških virov v javni upravi, kar se odraža v (Farnham in Horton, 1996, str. 324): naraščajočem pomenu kadrovske funkcije, racionalističnem stilu vodenja, večji prožnosti pri zaposlovanju, enakovrednejših odnosih med menedžerji in zaposlenimi in prevzemanju uspešnih pristopov zasebnega sektorja.

4. Učeča se organizacija kot izziv javni upravi

Učeče se organizacije (Senge, 1990, 1991) so organizacije, v katerih ljudje neprestano razvijajo svoje zmožnosti, da bi ustvarili rezultate, ki si jih resnično želijo, v katerih so novi ekspanzivni vzorci mišljenja zaželeni in naravni in v katerih se ljudje kontinuirano učijo, da bi znali prepoznati celoto delovanja. So torej organizacije, »v katerih ljudje neprestano izboljšujejo sposobnosti za doseganje rezultatov, ki si jih resnično želijo, gojijo nove in raztegljive (bolj elastične, ekspanzivne) načine (vzorke) mišljenja, so svobodni v skupnih prizadevanjih in se neprestano učijo, kako se učiti skupaj« (Dimovski, 1994). Učeča se organizacija se je sposobna neprestano učiti, je odprta za okolje in ima željo (potrebo) po povečevanju sposobnosti učenja. Omenjeni trije dejavniki so ključnega pomena za izboljšanje kakovosti, poglobljanje odnosov s kupci in dobavitelji, uspešnejše uresničevanje strategij, zviševanje zadovoljstva kupcev in za doseganje dobičkonosnosti.

Sengeeve tehnologije, s katerimi zagotavljamo neprestano učenje, lahko s pridom izkoristimo tudi v institucijah in enotah javne uprave. Glavna ideja je razreševanje problemov, v nasprotju s tradicionalno organizacijo, ki je usmerjena k učinkovitosti. Sengeev model neprestanega učenja sestoji iz petih »delnih

tehnologij« (Senge, 1990, 2004): systemskega mišljenja, osebnega mojstrstva, mentalnih modelov, skupne vizije in timskega učenja.

I. Systemsko mišljenje pripomore k temu, da na ustvarjalnejši način dobimo vpogled v vzorce in odnose ali jih spreminjamo z namenom trajne konkurenčne prednosti. Gre za celostni pristop, za pogled na organizacijo kot živ organizem, v katerem so vsi organi drug od drugega odvisni. Organizem kot tak se po eni strani ne prestanto spreminja, po drugi strani pa je zanj značilno, da se sam upravlja, deluje avtonomno in lahko sam sebe nenehno razvija in se izboljšuje. Problemi (navedba problemov sledi v nadaljevanju), s katerimi se sooča organizacija v javnem sektorju pri zagotavljanju storitev, so tako kompleksni, da jih je mogoče razreševati samo s systemskim pristopom (Senge, 1990). Systemska strategija temelji na prisposodbi organizacije kot pajkove mreže; če se je dotakneš, reagira s celotno površino (medsebojna odvisnost oddelkov).

II. Osebno mojstrstvo pomaga ne prestanto oblikovati in poglobljati osebno vizijo, osredotočiti energije, razvijati potrpežljivost in objektivneje obravnavati realnost. Osebna odličnost vključuje veliko tehnik in načel, sestavljajo pa jo trije pomembni elementi: osebna vizija, ustvarjalna tenzija in zavezanost resnici.

III. Mentalni modeli so temeljne predpostavke, vrednote, prepričanja, norme in predstave, ki vplivajo na posameznikovo razumevanje realnosti in uresničevanje akcij. Mentalni modeli posameznike povezujejo v obstoječ in podoben način razmišljanja (mišljenja) ter reševanja problemov. Spremeniti jih in tako razviti nove načine videnja in razumevanja realnosti je mogoče samo, če so organizacije zadosti prožne in odprte okolju.

IV. Skupna vizija posameznike v organizaciji usmerja ter jim daje energijo. Je vizija, ki se ji zaveže večina članov organizacije, ker odseva njihovo osebno vizijo. Če se individualna in organizacijska vizija ne ujemata, posamezniki verjetno ne bodo delovali v skladu s cilji organizacije (oziroma njihovo vedenje ne bo ustrezno). Osebna zavezanost skupni viziji je bistvenega pomena. Zato morajo učeče se organizacije temu procesu posvečati posebno pozornost.

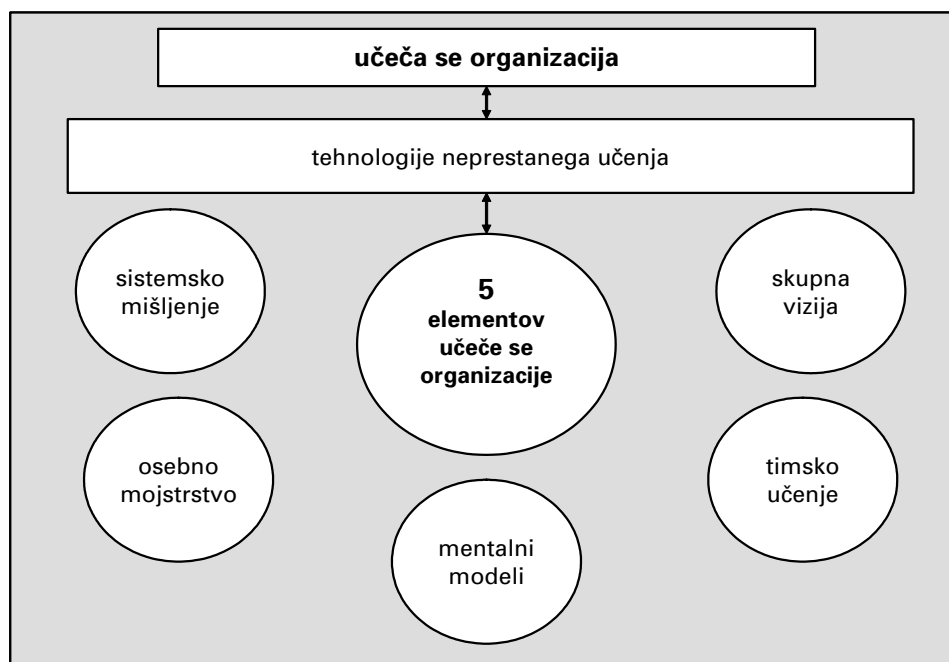
V. Timsko učenje opredelimo kot »proces usmerjanja tima, da bi usmeril energijo v doseganje želenih rezultatov«, temelji pa na osebni odličnosti in skupni viziji. Zahteva obvladovanje postopkov (praks, tehnik) komunikacije in koordinirane akcije.

Zanimive so ugotovitve raziskave v zvezi z inoviranjem organizacijske kulture v javnem zavodu (Ambrož, Bratkovič, 2004), ki so potrdile ključno vlogo srednjega menedžmenta pri inoviranju organizacij v javnem sektorju (v raziskavi je sodelovalo 24 srednjih menedžerjev organizacijskih enot v javnem sektorju). Glede Sengeevih strategij inoviranja pa so menedžerji največ pozornosti namenili prav systemskemu pristopu.

Sledi motivacija zaposlenih ter sistem nenehnih izboljšav. Največja ovira pri izpeljavi izboljšav je bila necelovitost in nejasnost ciljev na ravni organizacije,

zadovoljni pa so bili z vpeljevanjem samostojnega reševanja problemov in z možnostjo, da lahko delujejo avtonomno pri posredovanju storitev. Pri vpeljevanju strategije nenehnih izboljšav ugotavljajo, da v organizacijskih enotah ni dovolj pravega znanja in da nimajo celovite podobe delovnih procesov. Najmanjšo pozornost so menedžerji namenili dostopnosti do informacij; niso dovolj kritični do pomanjkljivih informacij v zunanjem in notranjem okolju organizacije. Ugotovitve omenjene raziskave lahko sklenemo z dejstvom, da je naraščajočo kompleksnost organizacij v javnem sektorju mogoče obvladovati samo s sistemskim pristopom pri spreminjanju organizacijske kulture, ki je tudi po Sengeu osnovni pristop učeče se organizacije.

Slika 3: Sengeev model učeče se organizacije



Vir: Prirejeno po Senge, 1990, in Senge, 2004.

5. Interaktivni elementi učeče se organizacije v javni upravi

Glede na izzive sodobne družbe in upoštevajoč mnoge probleme javne uprave bodo tudi organizacije v javni upravi prisiljene uresničevati koncept učeče se organizacije. Problemi namreč vnašajo med uporabnike javnih storitev in med zaposlene občutek nezadovoljstva in so zato ključni izziv za spremembe.

Ključni problemi javne uprave so (Kovač, 2000): prevelik vpliv političnih gibanj na delo uprave, centralizacija državne uprave s slabo medsektorsko in ravensko koordinacijo dela, ki s hierarhično strukturo onemogoča organizacijsko in individualno avtonomijo ter prilagodljive metode dela, nezadovoljiva regulativa – notranje nepovezana zakonodaja z neenotno interpretacijo, ki ob pomanjkanju vizije in ciljev uprave med zaposlene vnaša nezadovoljstvo in občutek zapravljanja časa, demotivirajoč uslužbenski sistem z nezadovoljivo rešenimi vprašanji zaposlovanja, nagrajevanja in usposabljanja, izrazita usmerjenost uprave nase in odsotnost prilaganja potrebam okolja ter časovno zapoznelo reševanje problemov – negativna podoba javne uprave, slabo promoviranje vizije in ciljev reforme med zaposlenimi, pomanjkanje strateškega načrtovanja, oblikovanja vizije in poslanstva, kar bistveno ovira optimalno izrabo virov, šibko sodelovanje uporabnikov, odsotnost elementov notranje in zunanje konkurence, nadzor se osredinja na finančni del, zanemarija druge elemente itd.

Pregled navedenih izstopajočih problemov javne uprave jasno kaže na nujnost ukrepanja in iskanja rešitve; rešitev problemov je delovanje javne uprave kot učeče se organizacije.

Slika 4: Mreža interaktivnih elementov v javni upravi kot učeči se organizaciji



Vir: Dimovski, 2004.

Slika kaže, da učeča se organizacija zahteva specifične spremembe na šestih področjih: na področju vodenja, strukture, dajanja večjih pooblastil zaposlenim, komunikacij, participativne strategije in prilagodljive kulture. Javna uprava mora kot učeča se organizacija nadgraditi naslednje elemente:

1. Najpomembnejša funkcija vodje v učeči se organizaciji je organizacijo naučiti oblikovanja skupne **vizije**. Ta vključuje izgled organizacije v prihodnosti ter rezultate in vrednote, ki vizijo podpirajo. Pomembno je, da jo oblikujejo vsi zaposleni. Odsotnost strateškega načrtovanja v javni upravi pomeni veliko oviro za optimalno izrabo virov. Tudi analiza raziskave (Ambrož, Bratkovič, 2004) v zvezi z inoviranjem organizacijske kulture v javnem sektorju je pokazala nujnost postavitve jasnih ciljev, vizije in poslanstva.
2. **Decentralizirano odločanje in participativna strategija**. V nasprotju s tradicionalnimi organizacijami imajo v učeči se organizaciji ljudje, ki so najbližje nekemu problemu, tudi pristojnost in odgovornost, da ga rešijo. To omogoča, da strategija nastaja tako z vrha navzdol kot tudi od spodaj navzgor. Decentralizacija s hkratno koordinacijo je zlasti v javni upravi nujna, saj se le decentraliziran sistem uprave lahko približa specifičnim skupinam uporabnikov. V učečih se organizacijah vodje še vedno vplivajo na skupno vizijo in usmeritev, vendar pa strategije ne nadzirajo ali usmerjajo sami. Vsakdo pomaga. Informacije zbirajo zaposleni, ki so v neposrednem stiku s strankami, dobavitelji in drugimi organizacijami. Strategija v učečih se organizacijah lahko izvira tudi od strank, dobaviteljev ali celo tekmecev. Učeča se organizacija ima t. i. propustne meje in je pogosto povezana z drugimi organizacijami, kar daje organizaciji večji dostop do informacij o novih strateških potrebah in usmeritvah. Smiselno je, da se v javni upravi kot učeči se organizaciji oblikuje t. i. dinamična mreža komunikacije, ki omogoča odprtost in transparentnost informacijskih povezav tako znotraj organizacije kot tudi v povezavi z okoljem. Hkrati z vzpostavitvijo takega načina pretoka informacij in hkrati neformalnih komunikacij je treba opredeliti poslanstvo javne uprave in iz tega ustrezne cilje (in vizijo). Organizacijska struktura nato definira tudi formalne komunikacijske poti. Centralizacija državne uprave s slabo medsektorsko in ravensko koordinacijo dela, ki s hierarhično strukturo onemogoča organizacijsko in individualno avtonomijo ter prilagodljive metode dela, je eden od pogostih problemov javne uprave pri nas. Poleg izmikanja odgovornosti otežuje prilagajanje potrebam uporabnikov in spremembam v okolju (Kovač, 2000).
3. **Opolnomočenje zaposlenih** in deljena odgovornost. Zaposleni so deležni večjih pooblastil, imajo večjo moč, svobodo, znanje in spretnosti za sprejemanje odločitev. Učeča se organizacija daje moč odločanja – tako pristojnosti kot tudi odgovornosti – zaposlenim, da po svoji diskreciji in

sposobnostih rešijo neki problem. V učečih se organizacijah so zaposleni obravnavani kot primarni vir moči, ne pa kot strošek, ki bi ga bilo treba minimizirati. Tovrstne organizacije pogosto uporabljajo naslednje prakse: ravnaj dobro z zaposlenimi, zagotavlja varnost zaposlitve in dobre plače, deli dobiček, da dobijo zaposleni občutek solastništva, skrbi za izobraževanje vseh zaposlenih, ljudje naj napredujejo od znotraj, razvij učinkovit sistem nagrajevanja, ki spodbuja nenehne izboljšave (razpis nagrad in ustvarjanje pozitivnega vzdušja za inovacije) itd. Neurejena ali nezadovoljivo rešena vprašanja zaposlovanja, nagrajevanja (plače in druge spodbude) in usposabljanja v javni upravi lahko zelo demotivirajo zaposlene.

4. V učeči se organizaciji tradicionalna, hierarhična struktura, ki razdvaja delavce in zaposlene, ne velja več. Klasične, birokratske strukture namreč ne dopuščajo samoprilagajanja, samoorganizacije in nenehnega učenja, zato ne dosegajo učinkovitosti v kompleksnem, v znanje usmerjenem in hitro se spreminjajočem okolju. Struktura učeče se organizacije temelji na **samousmerjajočih se timih**, ki tvorijo timsko strukturo. Taka struktura se seveda oblikuje skladno z rezultati, ki naj bi jih organizacija dosegla (Drucker, 1990). Struktura učeče se organizacije zagotavlja sodelovanje uporabnikov storitev javnega sektorja, tudi pri načrtovanju in izpeljavi sprememb v organizaciji.
5. **Odprtost informacij.** V učeči se organizaciji so informacije široko dostopne. V sodobni organizaciji zaposleni sodelujejo pri oblikovanju strategije. Razumeti morajo tako celotno organizacijo kot tudi svoj delež v njej. Poleg elektronskega se poudarja tudi osebno komuniciranje iz oči v oči s poudarkom na poslušanju, kar omogoča poglobljeno in iskreno komuniciranje. Za javno upravo je aktualno tudi razmišljanje glede sodelovanja uporabnikov, ne samo zaposlenih; gre za zbiranje informacij, za ugotavljanje potreb uporabnikov in njihove vloge pri vrednotenju dela uprave. Rus (1999, str. 19) namreč ugotavlja, da se tudi v državah, ki so prve stopile na pot reforme, status uporabnikov ni bistveno spremenil, čeprav so bile potrebe uporabnikov glavni cilj reforme javne uprave. Sicer si javna uprava po svetu precej prizadeva navezati stik in se približati uporabnikom; zasledimo naslednje primere (Kovač, 2000): (1) *oblikovanje standardov javnih storitev*, ki vključujejo odprtost in informiranje, svetovanje, vljudnost, uslužnost, pravilno izvajanje nalog, enakost in dostopnost, (2) *razvoj stikov z javnostmi* – informacijska obveščenenost javnosti po različnih kanalih, (3) *sodelovanje uporabnikov* pri dajanju in oblikovanju pobud za delo uprave – reprezentativnost, (4) *upoštevanje glasu uporabnikov* o njihovem zadovoljstvu oziroma o njihovih potrebah in željah z metodami anket med uporabniki, spremljanja zadovoljstva uporabnikov, neposrednih stikov z uporabniki,

posebnih svetov uporabnikov, dostopnosti uporabnikov do uprave po e-pošti, telefonu, z možnostjo pritožb itd., (5) *načelo dostopnosti različnih izvajalcev* javnih služb – zaživel naj bi projekt »urediti vse na enem mestu« (*one-stop shop*), (6) *prilagodljiv* in ciljnim skupinam uporabnikov prilagojen *delovni čas*, (7) ciljno usposabljanje, (8) alternativne možnosti opravljanja zadev – po internetu, (9) pravica do *izbire* ponudnika, (10) sistem varstva državljanov pred potencialno samovoljo uprave.

6. **Močna, prilagodljiva kultura** je značilna za učečo se organizacijo in ponavadi vključuje močne vrednote na naslednjih treh področjih: celota je pomembnejša kot del, meje med posameznimi elementi so minimizirane, kultura je egalitarna in ceni izboljšave ter prilagajanje. Predstavlja nabor ključnih vrednot, verovanja in razumevanj, ki so skupne članom organizacije. Močna, prilagodljiva kultura je temelj učeče se organizacije. Ustvarja namreč občutek pripadnosti, skupnosti, kar podpira druge elemente, kot so timsko delo in participativna strategija. Kultura učeče se organizacije ceni nagnjenost k tveganju, izboljšavam in spremembam.

Prenova slovenskega upravnega sistema je povezana tudi s spreminjajočo se vlogo države, od represivne k servisni funkciji, z decentralizacijo odločanja in temu ustreznimi organizacijskimi strukturami in profesionalizacijo, kar naj bi vodilo tudi k zmanjševanju problemov upravnega sistema, in sicer (Debelak, 1997): pomanjkljiva vertikalna in horizontalna koordinacija dela v državni upravi, nejasna delitev oblasti med parlamentom in vlado, neurejen status paradržavnih organizacij, nezadostne povezave med proračunom in delom javne uprave ter premajhna politična podpora reformnim procesom. Ugotovimo lahko, da so navedeni problemi tesno povezani s spremembami interaktivnih elementov, kot jih narekuje koncept učeče se organizacije.

Ključnega pomena pri udejanjanju koncepta učeče se organizacije v javni upravi je širjenje informacij po vsej organizaciji, kar omogoča delovanje organizacije na optimalni ravni. Organizacija si prizadeva biti podobna majhnemu podjetju, v katerem imajo vsi zaposleni popolne informacije o njem, kar jim omogoča hitro odzivanje. Ideje in informacije so dostopne vsem delom podjetja. Namesto uporabljanja informacij za nadzor nadrejenih nad zaposlenimi je najpomembnejša menedžerjeva naloga najdi poti do odprte komunikacije, da lahko ideje tečejo v vseh smereh. Poleg tega učeče se organizacije ohranjajo odprto komunikacijo s kupci, dobavitelji in celo konkurenti z namenom krepitev sposobnosti učenja. Informacijska tehnologija je le eden izmed načinov za ohranjanje stikov med ljudmi. Organizacije javnega sektorja po raziskavi Ambroža in Bratkovičeve (2004) v inoviranju organizacijske kulture najmanjšo pozornost posvečajo dostopnosti do informacij, kar je glede na splošni pomen informacij v novodobni ekonomiji

presenetljivo. Očitno javni sektor po večini še ni razvil celovitega informacijskega sistema, s katerim bi bilo mogoče podpreti spremembe.

6. Nova vloga menedžmenta v javni upravi kot učeči se organizaciji

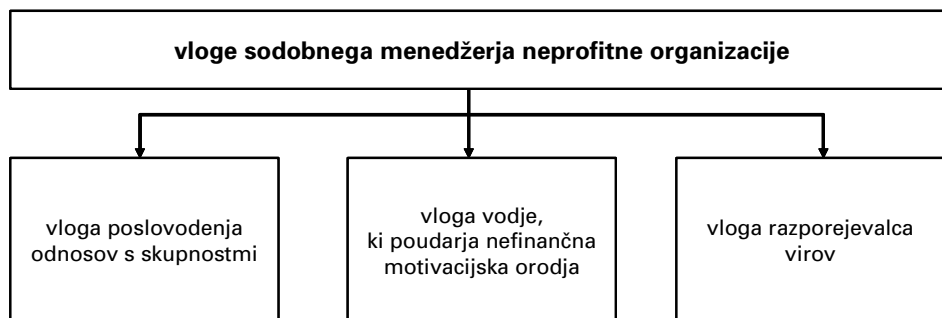
Zaradi pomembne vloge neprofitnih organizacij na splošno je vodenje teh organizacij zelo zahtevno. Zgolj vzdrževanje finančne in organizacijske stabilnosti ne zadostuje, kot bi v primeru profitnih podjetij. Vzdrževanje ravnotežja med preudarnim finančnim menedžmentom in ponujanjem storitev, ki so bistvene za neprofitne organizacije, nikakor ni preprosto. Neprofitne organizacije (javna uprava, državne šole, univerze, vojaške skupine za pomoč, prostovoljci, skavti, umetniški muzeji) zahtevajo odličen menedžment.

Tudi glavni menedžer v javni upravi načeloma prevzema deset temeljnih funkcij (nalog): načrtovanje, organiziranje, motiviranje, odločanje, delegiranje, usklajevanje, poročanje, nadziranje, poslovanje financ ter zbiranje sredstev. Če želimo v javni upravi upoštevati zgoraj navedene interaktivne elemente učeče se organizacije, mora javna uprava postati odprta za ustvarjalnost in spodbujanje koncepta odličnosti, ki ga je treba uveljaviti v vseh dejavnostih menedžerskih funkcij. Koncept kakovosti narekuje nov in ustvarjalen način dela in menedžmenta tudi v javni upravi.

Novo vlogo menedžmenta javne uprave vidimo prav v njenem oblikovanju in sicer tako, da bo uporabna v praksi. Menedžer javne uprave naj bi prispeval k oblikovanju horizontalnih mehanizmov koordiniranja, timskega dela in skupinskega odločanja; oblikoval naj bi organizacijo v skladu z njenimi osrednjimi sposobnostmi: s skupinskim načinom razmišljanja, sposobnostjo organizacije pritegniti zaposlene in ustvariti sodelovalni odnos z uporabniki storitev, sposobnostjo obvladovanja hitrih sprememb in zahtev ter s sposobnostjo obvladovanja hitrega učenja.

Vloga menedžmenta se v neprofitnih organizacijah spreminja (Daft, Marcic, 2001). Včasih so menedžerji prevzemali vloge vodij, ki so se osredotočali predvsem na motiviranje zaposlenih. Menedžerji so zaposlenim prepuščali pristojnosti z namenom, da bi ti razvijali nove rešitve, hkrati pa so zaposlene nameščali po vertikalni hierarhični organizacijski strukturi. Danes se od menedžmenta neprofitnih organizacij pričakuje, da posveča več pozornosti novim menedžerskim vlogam, tj. (1) vlogi poslovanja odnosov s skupnostmi, (2) vlogi vodenja v obliki večjega nefinančnega motiviranja zaposlenih ter (3) vlogi razporejevalca virov v obliki sposobnosti razporejanja vladnih virov, ki se jih večinoma razporeja od vrha proti dnu hierarhične lestvice (slika 5).

Slika 5: Nove vloge menedžerja neprofitne organizacije



Vir: Prirejeno po Daft, Marcic, 2001.

Nova vloga menedžmenta je torej povezana z novimi dejavniki uspeha (Vila, 2000), ki veljajo tudi za javno upravo:

- hitrost: potrebna je pri vseh aktivnostih, ki jih izvajajo organizacije v javni upravi – hitre storitve za uporabnike, hitro uvajanje novosti;
- prilagodljivost: vzpostaviti je treba kreativne skupine, ki so motivirane za učenje;
- integracija: naloge se zbirajo v skupine (one-stop shop), uvajati je treba ozko horizontalno sodelovanje;
- inovacija: vsi zaposleni si prizadevajo za izboljšave – zahtevajo se kreativni, izobraženi ljudje, usposobljeni in pooblašeni za delovanje brez večje kontrole (opolnomočenje).

Tudi Morris in Haigh (1997) opredeljujeta, da se spreminja vloga menedžmenta neprofitnih organizacij, od formalne strogo administrativne kulture k novi, intenzivni menedžerski kulturi (Montanheiro, 1997). Hkrati se danes v neprofitnih organizacijah vse bolj uveljavlja vodenje, ki temelji na zaupanju, spoštovanju, etiki in morali (Bizjak, 1999).

Tako tudi Farnham in Horton (1979) razpravljata o spreminjajoči se vlogi menedžmenta in govorita o t. i. reformi javnega menedžmenta. Medtem ko so značilnosti tradicionalnega menedžmenta administrativna osebna funkcija, očetovski menedžerski stil, standardizirana praksa zaposlovanja, kolektivistična industrijska razmerja ter modelna vloga delodajalca, na drugi strani prihajajo v ospredje značilnosti novega menedžmenta – strateška osebna funkcija, racionalni menedžerski stil, prilagodljivost zaposlovanja, dvojna industrijska razmerja ter spremenjena vloga delodajalca. Novo vlogo menedžmenta lahko povzamemo v primerjalni tabeli (DuBrin, 2000).

Tabela 1: DuBrinov vidik vlog starega in novega menedžerja

Stare vloge menedžerja	Nove vloge menedžerja v javni upravi
Razmišlja o sebi kot o nadrejenem.	Razmišlja o sebi kot o pokrovitelju, vodji tima ali internem svetovalcu.
Upošteva verigo ukazov. Sledi hierarhiji kontrolnega razpona.	Vzpostavlja delovna razmerja in stike z vsakim članom organizacije, ki želi opraviti nalogo.
Deluje v skladu z organizacijsko strukturo.	Spreminja organizacijsko strukturo glede na okolje.
Večino odločitev sprejema sam in zadržuje informacije.	Povabi druge člane, da se pridružijo odločanju in z zaposlenimi izmenjuje informacije.
Prizadeva si obvladovati glavne poslovne discipline.	Prizadeva si obvladovati več menedžerskih disciplin.
Zahteva izpolnjevanje delovnih ur.	Zahteva rezultate.

Vir: Prirejeno po DuBrin, 2000.

Pri javni upravi kot učeči se organizaciji je velikokrat hierarhična avtoriteta neprimerna za spremembe, ki zahtevajo domišljijo, dialog, vztrajnost, željo po spremembi množice ljudi, ne posameznika. Izzivi sprememb, kjer je hierarhija neprimerna, bodo privedli do novih pogledov vodenja, ki temeljijo na novih principih. Te spremembe zahtevajo edinstveno mešanico ljudi na različnih položajih, ki vodijo na različne načine. Velikokrat velja prepričanje, da se nič ne zgodi brez vrhnjega menedžmenta, da ne pride do nobene pomembne spremembe. Ambrož in Bratkovičeva (2004) sta v raziskavi slovenskih organizacij javnega sektorja ugotovila, da imajo ključno vlogo pri inoviranju organizacijske kulture srednji menedžerji.

V zvezi s funkcijo vodenja in vodstvenimi ravnmi Senge loči tri skupine vodij: (1) Notranji vodja ima pomembno poslovno odgovornost, je na čelu organizacijskih enot, ki tvorijo velike korporacije, in ima avtonomijo. Je zelo inovativen in se sooča s pomembnimi izzivi za korporacijo. Ključna vloga tovrstnih vodij je preizkus posameznih idej učenja v praksi in povezava novih zmožnosti s poslovnimi rezultati. Nato oblikujejo proces učenja, s katerim tako preizkušene veščine prenesejo na celotno organizacijo. Vodje postanejo učitelji teh procesov. Znanje in izkušnje jim dajejo kredibilnost. Usmerjeni so na poslovne rezultate. (2) Izvršilni vodja je v vlogi mentorja notranjih vodij, sprejema končne odločitve in je najvidnejši v celotni

organizaciji. Omogoča neprestano učenje in razvija učečo se infrastrukturo. (3) Notranji graditelji mrež. To je najmanj cenjena vloga vodij, pogosto jih imenujemo tudi notranji graditelji skupnosti. Nimajo avtoritete položaja, po organizaciji se lahko premikajo svobodno, skoraj neopazno. Edina avtoriteta izhaja iz jasnosti njihovih idej in moči njihovih prepričanj. Težko jih je opredeliti, kajti to so lahko ljudje na zelo različnih položajih v organizaciji. Pomagajo pri koordinaciji ljudi in procesov učenja ter širijo ideje, ki so jih preizkusili skrbniki procesov. Nimajo avtoritete, da bi sprožili spremembe v organizacijski strukturi in procesih. Torej so najučinkovitejši v kombinaciji z drugima dvema oblikama vodij.

Palmer in Hardy sta razvila nove menedžerske prakse, pri katerih postajajo spretnosti ravnanja z ljudmi pri delu in sodelovanje – tako znotraj organizacije kot tudi z zunanjimi subjekti – ključnega pomena (Palmer, Hardy, 2000; Daft, 2000). Nove menedžerske prakse, ki jih s pridom lahko uporabljamo tudi v menedžmentu javne uprave, vključujejo: visoko stopnjo zaupanja, neprikrivanje napak, zaposleni oblikujejo delo, lateralni – sodelovalni stil vodenja, poudarek na dodani vrednosti, notranje partnerstvo in kontinuirano organizacijsko učenje.

7. Strateški menedžment v javni upravi kot učeči se organizaciji

S konceptom učeče se organizacije se povezujejo tudi t. i. brezčasovni temelji dolgoročne organizacijske odličnosti. Elementi organizacijske odličnosti, ki lahko bistveno omilijo probleme v javni upravi, so:

1. **strateška usmerjenost z značilnostmi:** tesni odnosi z uporabniki storitev, hiter odziv, jasni cilji in poslovna osredotočenost;
2. **uspešno vodstvo:** vizija vrhnjega menedžmenta, spodbujanje ključnih vrednot, naravnost k akcijam, spremembam in učenju ter pospeševanje menedžmenta znanja;
3. **oblika organizacije:** preprosta oblika in prožni kadri, opolnomočenje, horizontalna struktura in sodelovanje, upoštevanje raznovrstnih, nefinančnih kazalnikov uspeha, uporaba elektronske tehnologije;
4. **organizacijska kultura:** ustvarjanje ozračja zaupanja, izmenjava informacij, spodbujanje kadrov, dolgoročni vidik in cenjenje prilagodljivosti in učenja.

Kot smo v prispevku že omenili, je eden ključnih problemov menedžmenta javne uprave opredeliti strateške smernice.

V teoriji obstaja več modelov strateškega menedžmenta, ki so jih avtorji razvijali zlasti za profitno naravnane organizacije. Proces strateškega menedžmenta vključuje niz medsebojnih zaporednih korakov. Člani organizacije najprej analizirajo trenutno situacijo, nato se odločajo o oblikovanju strategij, udejanjijo

izbrane strategije ter jih na koncu ovrednotijo (po potrebi preoblikujejo ali spremenijo). Proces je sestavljen iz temeljnih funkcij menedžmenta: načrtovanja, organiziranja, vodenja in kontroliranja. Tudi proces strateškega menedžmenta v javni upravi je proces oblikovanja strategije ter njenega uresničevanja in vrednotenja. V nadaljevanju podrobneje pojasnjujemo **Brysonov model** strateškega menedžmenta, katerega posebnost je, da ga je avtor razvil prav za neprofitne organizacije (Bryson, 1998).

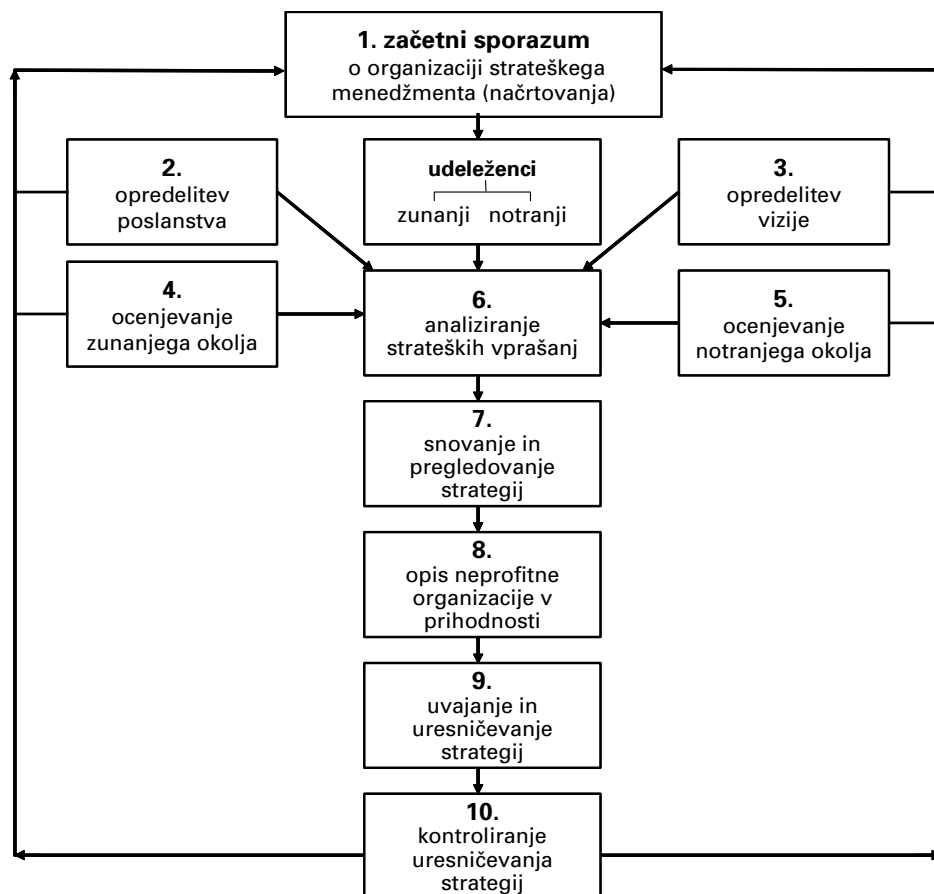
Bryson poudarja, da strateško načrtovanje v neprofitnih organizacijah ni ločen koncept, proces ali orodje. Je nekaj več. Vključuje širok spekter menedžerskih pristopov, odvisnih od vzrokov iz okolja, ki opredeljujejo neprofitno organizacijo, ter od okoliščin, ki določajo uspeh poslovanja. Ključno je, da postane proces strateškega načrtovanja temeljno orodje vseh menedžerjev, ki vodijo neprofitne organizacije. Najučinkovitejši vodje, menedžerji in načrtovalci neprofitnih organizacij so danes in bodo tudi v prihodnje tisti, ki najbolje poznajo proces strateškega poslovanja neprofitne organizacije. Proces strateškega menedžmenta razumemo kot proces strateškega načrtovanja in proces uresničevanja strategije (Pučko, 1995). Osnovna naloga strateškega načrtovanja je usklajevati neprofitno organizacijo s potrebami in izzivi iz njenega okolja. Proces strateškega načrtovanja v neprofitnih organizacijah mora biti zasnovan tako, da pomaga vzpostaviti temeljne odločitve in akcije, ki bodo usmerjale razvoj celotne neprofitne organizacije.

Brysonov model strateškega načrtovanja za neprofitne organizacije je sestavljen iz desetih korakov: vzpostavitve začetnega sporazuma o strateškem menedžmentu, opredelitve poslanstva, opredelitve vizije, ocenjevanja zunanjega in notranjega okolja, analiziranja strateških vprašanj, snovanja in pregledovanja strategij, opisa neprofitne organizacije v prihodnosti, uvajanja in uresničevanja strategij ter kontroliranja uresničevanja strategij (slika 6).

Prvi korak zadeva *vzpostavitev začetnega sporazuma o organizaciji strateškega menedžmenta* v neprofitni organizaciji. Začetni sporazum vključuje vprašanja glede ciljev strateškega načrtovanja (ti morajo biti natančni in merljivi, pokrivati morajo ključna področja poslovanja, pomeniti morajo izziv organizaciji in zaposlenim, biti morajo realistični in časovno določeni, doseganje postavljenih ciljev pa mora biti nagrajeno), temeljnih poti do uresničitve načrtovanja, oblik in časovnih terminov poročanja, sestave delovnih skupin in menedžmenta ter potrebnih sredstev za udejanjenje strateškega načrtovanja.

V drugem koraku model strateškega menedžmenta zadeva *opredelitev poslanstva* neprofitne organizacije. Celotni proces strateškega načrtovanja se začne z opredelitvijo poslanstva in strateškimi cilji za organizacijo kot celoto. Na vrhu hierarhije ciljev je poslanstvo, razlog, zaradi katerega neprofitna organizacija obstaja (Drucker, 1990). Opredelitev poslanstva je podlaga za postavljanje ciljev in planov.

Slika 6: Brysonov model strateškega načrtovanja v nepridobitni organizaciji



Vir: Prirejeno po Bryson, 2001; Širca, Trunk in Tavčar, 1998; Pučko, 1995.

Tretji korak zadeva *opredelitev vizije* neprofitne organizacije. Namen poslanstva je vsaj dvojen: (1) na zunanje izoblikovano poslanstvo loči neprofitno organizacijo od drugih, jo dela specifično, (2) na znotraj pa morajo vsi zaposleni v organizaciji vedeti, kaj so osnovni nameni, smotri neprofitne organizacije. Namen vizije kaže zaznavo nove zaželene prihodnosti neprofitne organizacije.

V četrtem in petem koraku *analiziramo notranje in zunanje okolje* neprofitne organizacije (analiza SWOT – analiza prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti). Rezultati analize SWOT so temelj za oblikovanje alternativnih strategij prihodnjega poslovanja neprofitne organizacije.

V šestem koraku Brysonovega modela *analiziramo ključna strateška vprašanja*. Strateška vprašanja in izzivi (tudi cilji) se navezujejo na opredelitev nalog, poslanstva, vizije in vrednot neprofitne organizacije, programov proizvodov in storitev, njihov obseg in kakovost, stranke, uporabnike, končne odjemalce, financerje ter plačnike, organizacijsko urejenost, poslovanje, financiranje in tehnološko organiziranost neprofitne organizacije (Andreasen, 2001; Bryson, 2001).

V sedmem koraku sledi *snovanje (oblikovanje) in nato pregledovanje strategij* v neprofitni organizaciji.

Brysonov model strateškega menedžmenta je zlasti v slovenski javni upravi aktualen, saj vključuje interaktivne elemente učeče se organizacije in ponuja rešitve mnogih problemov javne uprave, ki smo jih navedli v prispevku.

8. Zaključek

Klasični model upravljanja javnega sektorja je poudarjal upravo kot organizacijo, posamezniki pa so bili zgolj nosilci depersonaliziranih vlog (politik, javni uslužbenec, uporabnik). V ekonomiji znanja se tudi v javni upravi menedžment usmerja na posameznike (time). Že sam pojem demokratizacija javne uprave nakazuje na njeno preusmeritev k ljudem, tako zaposlenim kot uporabnikom. Gre za to, da bi javna uprava morala upoštevati želje in zahteve uporabnikov storitev, zlasti glede izboljšanja odnosa uslužbencev do uporabnikov, dostopnosti in trajanja reševanja zadev ter za boljše informiranje javnosti. Po drugi strani pa ne bi smeli zanemariti zaposlenih, saj so ti največje bogastvo vsake organizacije. Menedžment znanja v javni upravi se osredotoča na načrtovanje karier zaposlenih ter na načrtovanje razvoja vsakega posameznika, ki temelji na rednem ugotavljanju potreb po usposabljanju in razvoju. Pomembno je spodbujati pripadnost organizaciji in delovnim timom, zaposlene pa motivirati za sodelovalno in interaktivno učenje, kar je ena ključnih značilnosti učeče se organizacije.

Koncept učeče se organizacije temelji na enakosti, odprtih informacijah, nizki stopnji hierarhije in kulturi, ki spodbuja prilagodljivost in sodelovanje ter s tem nastanek idej kjerkoli v organizaciji, tako da je ta sposobna hitreje najti priložnosti in se spopadati s krizami. V učeči se organizaciji ima najvišjo vrednost reševanje problemov, medtem ko tradicionalne organizacije uresničujejo učinkovito poslovanje. Učeča se organizacija se je sposobna neprestano učiti, je odprta za okolje in ima željo (potrebo) po povečevanju sposobnosti učenja.

Temeljni cilj prispevka je bil prikazati razsežnosti učeče se organizacije in poudariti smiselnost sprejetja koncepta učeče se organizacije v javni upravi. Seveda ob udejanjanju tega koncepta v javni upravi ne gre pričakovati takojšnjih, bistvenih sprememb, še zlasti, ker je ta segment neprofitnega sektorja do sedaj deloval bolj ali manj togo, upoštevajoč klasične menedžerske modele. Učeča se organizacija ni modna menedžerska muha, ampak filozofija, kako naj organizacije

postanejo za človeka čim prijaznejše (Senge, 2004). Smisel uveljavljanja koncepta učeče se organizacije ni samo rezultat tega procesa, ampak je že sam proces uresničevanja izziva učeče se organizacije smisel.

Literatura in viri:

- Ambrož, M., Bratkovič, E. (2004): Inoviranje organizacijske kulture v javnem zavodu. Razprava. Organizacija, letnik 37. številka 1, januar 2004.
- Andreason, Alan R. (2001): Profits for Nonprofits: Find a Corporate Partner. Ott, Steven J., ur., Organizations. Understanding Nonprofit Organizations: Governance, Leadership and Management. Oxford: Westview Press, str. 223–230.
- Argyris, C., Schon, D. A. (1978): Organizational Learning. Reading: Addison Wesley.
- Bizjak, F. (1999): Kako voditi neprofitne organizacije, II. del. Neprofitni management, Nova Gorica, 1(1999), 5/6, str. 7–13.
- Bozeman, B. (1979): Public Management and Policy. St. Martin's Press, New York.
- Bryson, John M. (1998): A Strategic Planning Process for Public and Non-Profit Organizations. Long Range Planning, 21(1998), 1, str. 73–81.
- Bryson, John M. (2001): Strategic Planning. Ott, Steven J., ur., Organizations. Understanding Nonprofit Organizations: Governance, Leadership and Management. Oxford: Westview Press. Str. 131–157.
- Daft, Richard L.: Management. 5th ed. Forth Worth (2000): The Dryden Press. 781 str.
- Daft, Richard L., Marcic, Dorothy (2001): Understanding Management. 3rd ed. Fort Worth: Harcourt College Publishers. 606 str.
- Debelak, S. (1997): Prenova slovenskega upravnega sistema na poti v Evropo, Zbornik znanstvenih razprav Visoke upravne šole, ur. Abrahamsberg, N., VUŠ, Ljubljana, 35–42.
- Dimovski, V. (1994): Organizational Learning and Competitive Advantage: A Theoretical and Empirical Analysis. Doktorska disertacija. Cleveland: 182 str.
- Dimovski, V., Penger, S. (2004): Attaining the Knowledge Organizational Paradigm: Theoretical Views of the 21st Century Organization and the Case of Slovenian Institute for Learning Enterprises. San Juan: Conference Proceeding Book.
- Dimovski, V., Penger, S. (2004): Največji izziv menedžerjev je nenehno učenje. Finance (Ljubljana), 17. maj 2004, št. 94, str. 27.
- Dimovski, V. (2004): Je učeča se organizacija v Sloveniji vizija ali stvarnost? Simpozij o umetnosti ustvarjanja vrhunske organizacije. Ljubljana, GZS, 18. maj 2004.
- Drucker, Peter F. (1990): Managing Nonprofit Organization. Oxford: Harper Collins. 177 str.
- DuBrin, A. J. (2000): The Active Manager: How to Plan, Organize, Lead and Control Your Way to Success. London: Thomson Learning.
- Farnham, D., Horton, S.: People Management Reform in the UK: Public Services since 1979: Learning from the Private Sector or Learning to Cope With Change.
- Farnham, D., Horton, S. (1996): Managing people in the public services, MacMillan Press Ltd., London, Houndmills, Basingstoke, Hampshire in London.
- Kovač, P. (2000): Javna uprava v znamenju ljudi. Teorija in praksa, let. 37, 2/2000, str. 279–293.

Dimovski, Penger, Žnidaršič
Javna uprava kot učeča se organizacija

- Montanheiro, L. C., Haigh, R. H., Morris, D. S., ur. (1997): Understanding Public and Private Sector Partnership. Sheffield Hallam: SHU Press. str. 13–22.
- Možina, S. (1998): Vodenje v neprofitnih organizacijah. *Neprofitni management*, Nova Gorica, 1 (1998), 2/3, str. 5–8.
- Nonaka, I., Takeuchi, H. (1995): *The Knowledge Creating Company*. Oxford: Oxford University Press.
- Palmer, I., Hardy, C. (2000): *Thinking About Management*. London: Sage Publications.
- Pučko, D. (1995): O strateškem managementu v zdravstvenem zavodu. *Organizacija, Kranj*, 28(1995), 3, str. 161–170.
- Rus, V. (1999): Novi javni management, gradivo za seminar Management v neprofitnih organizacijah, Portorož, 22.–25. 9. 1999, Fakulteta za družbene vede.
- Senge, P. M. (1990): *The Fifth Discipline. The Art and Practice of the Learning Organization*. London: Random House. Slovenian Institute for Learning Enterprises (Inštitut za učeča se podjetja) (2003–2004): *Internal Papers and Frameworks*. Dostopno: (<http://www.i-usp.si/eng/>), 20. 3. 2004.
- Senge, P. (2004): Podjetja iščejo smisel življenja. *Revija Manager*, maj 2004, št. 5, str. 19–21.
- Stonehouse, G., idr. (2000): *Global and Transnational Business: Strategy and Management*. Chichester: Wiley.
- Širca Trunk, N., Tavčar, M. I. (1998): *Management nepridobitnih organizacij*. Koper: Visoka šola za management v Kopru. 136 str.
- Tavčar, M. (1997): Management sprememb v Izbrane teme iz sodobnega managementa, ur. Radonji, D., Ekonomsko-poslovna fakulteta, Inštitut za razvoj managementa, Maribor, 9–62.
- Vila, A. (2000): *Organizacija v postmoderni družbi*. Kranj: Moderna organizacija. 212 str.
- Weick, K. A., Sutcliffe, K. M. (2001): *Managing the Unexpected. Assuring High Performance in an Age of Complexity*. JOSSEY-BASS, A Wiley Company.

Dr. Vlado Dimovski je izredni profesor na Ekonomski fakulteti v Ljubljani, Katedra za management in organizacijo, in od leta 2000 minister za delo, družino in socialne zadeve. Leta 1994 je doktoriral na Cleveland State University (ZDA) s področja menedžmenta in poslovnih financ z doktorsko disertacijo »Organizational Learning and Competitive Advantage: A Theoretical and Empirical Analysis«. Gre za prvo delo slovenskega avtorja s področja koncepta učeče se organizacije.

Mag. Sandra Penger je asistentka za področji menedžmenta in organizacije na Ekonomski fakulteti v Ljubljani, Katedra za management in organizacijo. Magistrirala je na temo sodobni vidiki menedžmenta in se s članki pogosto pojavlja v strokovni literaturi s področja menedžmenta.

Mag. Jana Žnidaršič je asistentka za področji menedžmenta in organizacije na Ekonomski fakulteti v Ljubljani, Katedra za management in organizacijo. Več let se je v praksi ukvarjala z aktualnimi vprašanji in problemi izobraževalnega sistema ter uvajanjem novih konceptov učenja v izobraževalni proces; s tega področja – v povezavi s podjetništvom – je tudi magistrirala. Sedaj se pogloblja v vprašanja sodobne menedžerske discipline.

SUMMARY

Public Administration as a Learning Organization

The learning organization concept is a challenge for both, profit and non-profit organizations. Public administration, as it acts in public benefit plays an important role in modern society. In spite of its non-profit character, public administration is not isolated from environmental changes and demands. It should respect both the general challenges and specific challenges, related to the public sector. General challenges include globalization and global competition, transition from an industrial to a new economy, technology and e-business, reorganization as well as the issues encompassing ethics, social responsibility and cultural differences. The specific challenges of public administration are as follows: (1) the public sector is criticized due to administration enlargement and inability to solve complex social problems, (2) an unstable and changing environment requires reduction in public expenses and higher quality of services, (3) changes in social environment reflect changes in human priorities (i.e. time is money), (4) public officials need to be empowered, having more complex and creative tasks, enabling chances for personal and professional development.

At the turn of the 21st century, non-profit organizations are facing the organizational revolution, which imposes new and different conceptual requirements. In this paper, we illustrate the changing organizational paradigm towards the learning organization in the non-profit sector. Therefore, the paper focuses on the new organizational paradigm of organizational model, and brings to light the importance a learning organization concept has in public administration.

The traditional managerial models with clearly stated roles, formalization, specialization and control – which are common characteristics in public administration, are no longer valid for the new organizational environment. Traditional concepts are no longer suitable to the challenges of a knowledge-based economy. Knowledge economy requires implementation of new managerial concepts and roles; management in public administration should focus on individuals and working teams. The modern organizational model has to implement a horizontal method of work and form process teams concentrating on precisely specified tasks.

Democratization of public administration needs to direct itself towards people, users of public administration services as well as employees. Public administration should consider the needs and demands of clients, improve accessibility and mutual relations between officials and clients, shorten the time necessary to complete services, and continuously inform the public.

The public sector should pay great attention to strategic planning, as it is one of the fundamental stones in implementing the concept of a learning organization. Strategic planning consisting of a set of concepts, procedures, and tools developed primarily to help public organization, as well as communities or other entities, deal in effective ways with their dramatically changing environments. It embraces a range of approaches that vary in their applicability to public purposes and in the conditions that govern their successful use. The approaches vary in the extent to which they encompass broad policy and direction setting, internal and external assessments, the identification of key issues, development of strategies to deal with each issue, decision-making, implementation, and monitoring and interpretation of results.

“New Public Management”, including knowledge economy, new managerial roles and learning organization’s concepts requires fundamental changes in the field of leading, organizing, planning and controlling, even in the public sector. Communication should be improved, employees empowered, a horizontal method of work and team forming should be enabled, as well as participative strategies and flexible organizational structure. Two of the crucial processes in implementing learning organization are: (1) interaction of personal skills and knowledge of both employees and managers into structured organizational knowledge; and (2) transformation of tacit knowledge into explicit knowledge. With joining the EU, the role of implementing the learning-organization model will increase, for both - profit and non-profit sector (public government).

The implementation of learning organization in public sector is three-fold: first, as a model developing horizontal coordination without any organizational hierarchy; second, as a philosophy how to create human working environment; and third, as the most developed managerial perspective of 21st century society. Such implementation means an important step in approaching the European concepts of contemporary knowledge management.