

Od upravljaljske učinkovitosti k ustavni uspešnosti oblasti: kritična analiza pristopov Svetovne banke in OECD v luči »Nadkonvencije kot kompasa« in »Zakona o dobri upravi kot krmila«, udejanjena v AI Analitiku javne oblasti, avtorja mag. Franc Derganca

Od merjenja uspešnosti uprave k presoji uspešnosti oblasti:

Avtor: mag. FRANC DERGANČ

DATUM: 30.01.2026

Abstract:

Prispevek analitično obravnava razkorak med prevladujočimi pristopi k merjenju uspešnosti javne oblasti, kot jih v zadnjih desetletjih razvijata OECD in World Bank, ter ustavno-pravnim razumevanjem uspešnosti oblasti z vidika legitimnih pričakovanj ljudi in varstva človekovih pravic. Izhodišče analize je ugotovitev, da referenčni dokumenti OECD in Svetovne banke uspešnost oblasti praviloma obravnavajo kot organizacijsko ali ekonomsko kategorijo (učinkovitost, value for money, outputs/outcomes), pri čemer pojem *outcome* večinoma označuje notranje sistemske rezultate delovanja institucij, ne pa dejanskih učinkov oblasti na pravni, socialni in življenjski položaj posameznika.

Prispevek pokaže, da takšen pristop ne zagotavlja normativnega merila za presojo legitimnosti oblasti, saj ne operacionalizira pozitivnih obveznosti države, ne presoja pravne varnosti in ne meri tveganj kršitev človekovih pravic. Na tej podlagi je razvit in predstavljen okvir »Nadkonvencija kot KOMPAS in Zakon o dobri upravi (ZDU8) kot KRMILLO«, ki uspešnost oblasti prvič sistematično opredeli kot normativno kategorijo, vezano na človeka kot nosilca pravic in na ustavno zahtevo dobre uprave (41. člen Listine EU o temeljnih pravicah).

Jedro prispevka predstavlja primerjalna analiza treh tipov dokumentov: (1) empiričnih in kadrovsko-upravljaljskih analiz Svetovne banke (zlasti modelov performance-related pay), (2) konceptualnega okvira New Public Management, kot ga utemeljuje OECD dokument PUMA/SBO(98)9, ter (3) normativno-analitičnega sistema AI Analitik javne oblasti. Analiza pokaže, da dokumenti OECD in Svetovne banke delujejo v okviru *soft law* in upravljaljske racionalnosti, medtem ko AI Analitik javne oblasti predstavlja kvalitativni preskok: normativno-preventivni sistem presoje oblasti, ki združuje *ex ante* in *ex post* presojo zakonov, posamičnih odločitev ter strateških dokumentov z vidika učinkov na ljudi.

Prispevek zaključuje, da dokumenti OECD in Svetovne banke predstavljajo uporabna orodja upravljanja, vendar brez normativnega kompasa in pravnega krmila ne morejo služiti kot merilo uspešnosti oblasti v demokratični in človekovopravni državi. Uspešnost oblasti je mogoče ustrezno presojati šele tedaj, ko so cilji oblasti normativno opredeljeni, pravno zavezujoči in preverljivi glede na dejanske učinke na položaj posameznika.

1. UVOD (popravljen in metodološko konsolidiran)

V pregledni primerjalni tabeli, ki sledi temu uvodu, je zajetih sedem ključnih dokumentov OECD in World Bank, ki se v zadnjih desetletjih pogosto navajajo kot referenčni viri pri razpravah o uspešnosti delovanja javne oblasti (performance, outputs, outcomes). Ti dokumenti pomembno prispevajo k razumevanju organizacijske učinkovitosti, upravljanja procesov, kadrovskih sistemov, proračunskih mehanizmov in fiskalne discipline v javnem sektorju. Njihova vrednost kot upravljaljskih orodij ni vprašljiva.

Vendar imajo vsi analizirani dokumenti tudi skupno temeljno omejitev: **noben izmed njih ne opredeli uspešnosti oblasti z vidika legitimnih pričakovanj ljudi**, tj. z vidika vprašanja, ali delovanje oblasti dejansko izboljšuje pravni, socialni in življenjski položaj posameznika ter zmanjšuje tveganja kršitev človekovih pravic. Uspešnost je v teh virih razumljena predvsem kot organizacijski ali ekonomski rezultat (učinkovitost, kakovost storitev, value for money, doseganje ciljev institucij), ne pa kot normativna kategorija, ki bi oblast zavezovala k dokazljivemu udejanjanju pozitivnih obveznosti države.

Pojem *outcome* se v analiziranih dokumentih pogosto uporablja kot osrednji kriterij uspešnosti, vendar v pretežni meri označuje **notranje ali systemske rezultate delovanja institucij**, ne pa presoje učinkov oblasti na življenje ljudi. Takšna raba pojma je konceptualno problematična, saj lahko ustvarja vtis, da merjenje organizacijskih izidov zadostuje za presojo uspešnosti oblasti, čeprav ti kazalniki sami po sebi ne povedo ničesar o pravni varnosti, enakosti obravnave ali varstvu človekovih pravic.

To konceptualno in normativno vrzel zapolnjuje okvir »**Nadkonvencija kot KOMPAS in Zakon o dobri upravi kot KRMILLO**«, ki prvič sistematično opredeli uspešnost oblasti z vidika pričakovanj ljudi: ali oblast deluje v njihovo korist, ali so njeni ukrepi predvidljivi, sorazmerni in pravno varni ter ali zmanjšujejo tveganja kršitev človekovih pravic. Gre za avtorski normativno-analitični koncept mag. Franca Derganca, razvit kot integralni del programa kandidata za Varuha človekovih pravic v postopku 2025/2026.

Posebej pomenljivo je, da se v celotnem postopku imenovanja Varuha človekovih pravic v Republiki Sloveniji noben izmed nosilcev oblasti ni vsebinsko opredelil do tega programa, kljub temu da neposredno naslavlja ustavno funkcijo Varuha kot korektiva oblasti. Takšen izid potrjuje, da meritokratična, vsebinska in primerjalna presoja programov v praksi ne deluje ter da se t. i. Beneška pravila o transparentnem in vsebinskem ocenjevanju kandidatov dejansko ne uporabljajo.

V tem kontekstu pričujoča analiza **ne zavrača** dokumentov OECD in Svetovne banke, temveč jih postavlja na njihovo **pravo mesto**: kot uporabna upravljalvska orodja, ki pa brez normativnega kompasa in pravnega krmila ne morejo služiti kot merilo uspešnosti oblasti v demokratični in človekovopravni državi. Njihova uporabnost je instrumentalna, ne pa legitimacijska.

Koncept »Nadkonvencija kot KOMPAS in Zakon o dobri upravi (ZDU8) kot KRMILLO« je hkrati operacionaliziran v orodju **AI Analitik javne oblasti**, ki omogoča sistematično, ponovljivo in preverljivo presojo ustavno-pravne skladnosti:

- zakonov,
- posamičnih odločitev upravnih in sodnih organov ter
- izvedbenih, strateških in programskih dokumentov vseh nosilcev javnih pooblastil.

Orodje ni omejeno na izvršilno oblast, temveč zajema tudi delovanje Vlade Republike Slovenije, Državnega zbora, Vrhovnega sodišča, Ustavnega sodišča in Varuha človekovih pravic. Presoja ne temelji na političnih ali diskrecijskih kriterijih, temveč na normativnih standardih, dejanskih učinkih na ljudi in tveganjih za kršitve človekovih pravic. Na ta način se normativni kompas in pravno krmilo prevedejo v dejansko analitično sposobnost nadzora oblasti, ki presega golo formalno zakonitost.

Na tej podlagi je smiselno najprej podrobneje analizirati dokument **World Bank (2012) – Performance-related pay can improve outcomes, but evidence is mixed and context-specific**, ki predstavlja enega najpogosteje citiranih referenčnih virov na področju upravljanja uspešnosti in nagrajevanja po rezultatih v javnem sektorju. Dokument je paradigmatičen primer NPM-logike, kjer se pojem *outcome* uporablja kot osrednji kriterij uspešnosti, hkrati pa avtorji izrecno opozarjajo na omejenost dokazov, kontekstno pogojenost učinkov in tveganja napačnih spodbud.

Prav ta dvojnost — med ambiciozno rabo pojma uspešnosti in priznana metodološko negotovostjo — naredi dokument posebej primeren za kritično primerjavo z okvirom Nadkonvencije kot kompasa in ZDU8 kot krmila. Analiza pokaže, kako lahko sistemi, ki merijo in nagrajujejo rezultate brez vnaprej določenega normativnega cilja in pravno-državnih varovalk, optimizirajo organizacijsko učinkovitost, ne da bi izboljšali položaj ljudi ali zmanjšali tveganja kršitev človekovih pravic. S tem se jasno razkrije razlika med tehničnim upravljanjem uspešnosti in uspešnostjo oblasti v ustavno-pravnem in človekovopravnem pomenu, ki je osrednje izhodišče nadaljnje analize.

METODOLOŠKI MOST: namen in okvir nadaljnje analize

V nadaljevanju bo opravljena analitična obravnava treh izbranih dokumentov World Bank in OECD (dokument 1, 2 in 4) v razmerju do okvira **Nadkonvencije kot KOMPASA in Zakona o dobri upravi kot KRMILA, ki predstavljata ključna »navodila Agentu »AI Analitik javne oblasti«**. Namen te analize ni vrednotenje dokumentov po kriterijih, ki si jih sami zastavljajo, temveč preverjanje, **ali in v kolikšni meri ti dokumenti zmorejo odgovoriti na normativno vprašanje uspešnosti oblasti**, kot je bilo opredeljeno v uvodu.

Analiza zato izhaja iz izrecne metodološke predpostavke: **upravljalvska učinkovitost (performance management) in ustavna uspešnost oblasti** nista istovrstni kategoriji. Prva meri, kako dobro institucije dosegajo lastno zastavljene cilje; druga pa presoja, ali oblast s

svojim delovanjem izpolnjuje legitimna pričakovanja ljudi, zagotavlja pravno varnost ter udejanja pozitivne obveznosti države na področju človekovih pravic. Ta razlika ni terminološka, temveč konceptualna in pravno relevantna.

Izbrani dokumenti bodo zato analizirani **ne kot konkurenčni normativni modeli Nadkonvenciji in ZDU8**, temveč kot:

1. **upravljaljski viri** (OECD, World Bank), in
2. **primerjalna podlaga**, ki pokaže meje obstoječih pristopov k merjenju uspešnosti oblasti.

Analiza bo potekala po enotni matriki presoje, ki izhaja iz logike **kompasa in krmila**:

- **KOMPAS (Nadkonvencija)**: ali dokument eksplicitno določa telos oblasti – tj. komu oblast služi in kaj pomeni uspešno delovanje z vidika človeka kot pravnega subjekta;
- **KRMILO (ZDU8)**: ali dokument vsebuje ali omogoča pravno-operativne mehanizme, ki usmerjajo ravnanje oblasti k temu cilju (pravna varnost, sorazmernost, enakost obravnave, preprečevanje nepovratne škode);
- **UČINEK NA LJUDI**: ali so predlagani kazalniki in mehanizmi sposobni zaznati dejanske učinke oblasti na položaj posameznika, ne le notranje organizacijske rezultate;
- **TVEGANJA**: ali dokument prepozna in sistemsko zavaruje tveganja zlorabe kazalnikov, “gaminga” sistema in upravljanja vtisa;
- **NORMATIVNA ZAVEZUJOČOST**: ali gre za soft-law priporočila ali za okvir, ki je sposoben prehoda v zavezujoče pravne standarde.

V tem okviru bo najprej analiziran dokument **World Bank (2012) – Performance-related pay can improve outcomes, but evidence is mixed and context-specific**, saj predstavlja operacionalni vrh NPM-logike na področju merjenja uspešnosti in nagrajevanja po rezultatih v javnem sektorju. Sledila bo obravnava romunskega RAS-dokumenta Svetovne banke, ki pokaže, kako se ta logika prevaja v konkretne kadrovske in institucionalne sisteme. Nato bo analiziran izvorni konceptualni dokument **OECD PUMA/SBO(98)9 (1998)**, ki razkriva normativne predpostavke NPM-paradigme, ter izbrani kasnejši OECD okvirji, ki to paradigmo nadgrajujejo, vendar je ne presežejo.

Cilj te zaporedne analize ni dokazati, da so dokumenti OECD in Svetovne banke “napačni”, temveč pokazati, **zakaj brez Nadkonvencije kot kompasa in ZDU8 kot krmila ne morejo služiti kot merilo uspešnosti oblasti v ustavno-pravnem in človekovopravnem smislu**. S tem se uresničuje osnovna teza članka: da se uspešnost oblasti ne more izčrpati v merjenju učinkovitosti, temveč zahteva normativno opredeljen cilj in pravno zavezujoče mehanizme, ki ta cilj prevajajo v preverljive učinke na življenje ljudi.

3. Dokument 1: Svetovna banka – Performance-related Pay

Naziv dokumenta: *Performance-Related Pay Can Improve Outcomes, But Evidence Is Mixed and Context-Specific*

Leto objave: 2012

Avtor(ji): Marijn Verhoest; Koen Verhoest; (uredniško pod okriljem World Bank Public Sector Reform & Governance Global Practice)
(dokument je institucionalna raziskava; avtorstvo je pripisano Svetovni banki kot instituciji)

Inštitucija: World Bank

Tip dokumenta: Policy Research / Public Sector Governance Paper

Stalna povezava (Open Knowledge Repository):

<https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/78241e28-a832-5f3c-bd86-730799a82b49>

Priporočena navedba (APA-kompatibilno):

World Bank. (2012). *Performance-related pay can improve outcomes, but evidence is mixed and context-specific*. Washington, DC: World Bank.

Kratka analiza: Dokument **World Bank (2012) Performance-Related Pay Can Improve Outcomes, But Evidence Is Mixed and Context-Specific** je empirična, primerjalna **policy raziskava**, katere osrednji fokus je merjenje učinkovitosti javnih uslužbencev prek sistema finančnih spodbud. Epistemološko temelji na *ex post* analizi, pri čemer uporablja statistične in ekonometrične metode za ocenjevanje povezav med nagrajevanjem in doseženimi rezultati.

Hkrati je treba jasno poudariti, kaj ta dokument **ni**. Ne gre za normativni okvir človekovih pravic, dokument ne presoja posledic ukrepov oblasti z vidika položaja posameznika in ne operacionalizira pozitivnih obveznosti države. Njegov analitični domet je omejen na delovanje administrativnega aparata in notranje mehanizme motivacije ter nadzora zaposlenih v javnem sektorju.

 **Dokument zato meri uspešnost aparata, ne pa uspešnosti oblasti kot nosilke človekovih pravic.**

3. Dokument 2: OECD – PUMA/SBO(98)9

Naziv dokumenta: *Public Management Reform and Economic and Social Development*

Leto objave: 1998

Avtor / izdajatelj: OECD – Public Management Service (PUMA)

Inštitucija: Organisation for Economic Co-operation and Development

Oznaka dokumenta: PUMA/SBO(98)9

Tip dokumenta: Policy framework / conceptual reform paper (izhodiščni NPM dokument)

Stalna povezava (OECD One): [https://one.oecd.org/document/PUMA/SBO\(98\)9/en/pdf](https://one.oecd.org/document/PUMA/SBO(98)9/en/pdf)

Priporočena navedba (APA-kompatibilno): OECD. (1998). *Public management reform and economic and social development* (PUMA/SBO(98)9). Paris: OECD.

Kratka analiza: Dokument 2 – OECD PUMA/SBO(98)9 (1998): *Public Management Reform and Economic and Social Development*

Dokument OECD PUMA/SBO(98)9 iz leta 1998 je **konceptualni dokument paradigme New Public Management (NPM)**. Njegov temeljni fokus je usmerjen v izboljševanje učinkovitosti javnega sektorja, decentralizacijo odločanja, usmerjenost v outpute ter krepitev menedžerske odgovornosti v javni upravi. Nastal je v specifičnem zgodovinskem kontekstu poznih devetdesetih let, ko so države članice OECD iskale modele modernizacije javnega sektorja predvsem skozi ekonomsko in organizacijsko racionalnost.

Hkrati je treba jasno opredeliti, kaj ta dokument **ni**. Ne gre za orodje presoje ustavne integritete oblasti, dokument ne vsebuje človeka kot merila uspešnosti delovanja oblasti in ne pozna 41. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ki v času njegovega nastanka še ni obstajal. Njegov normativni horizont je zato omejen na upravljaljsko in ekonomsko učinkovitost, ne pa na razmerje med oblastjo in posameznikom kot nosilcem pravic.

 **Gre za reformo upravljanja, ne pa za reformo razmerja oblast–človek.**

3.1 Kritične slabosti OECD dokumenta PUMA/SBO(98)9

Analizirani dokument: OECD dokument “Public Management Reform and Economic and Social Development” (PUMA/SBO(98)9)

1) Fokus je na učinkovitosti in ekonomskih rezultatih, ne na legitimnosti in načelu uspešnosti v korist ljudi

OECD dokument zagovarja koncept *value for money, efficiency, outputs/outcomes*, toda njegov **normativni horizont je ekonomsko/socialni razvoj, ne človek kot pravni subjekt**. Temeljni cilj je *izboljšanje storitev in odzivnosti države na zahteve trga in gospodarstva*, ne pa *usmerjanje oblasti k zagotavljanju temeljnih človekovih pravic ali pravne varnosti*.

→ *Pomanjkljivost za Nadkonvencijo:* OECD okvir predpostavlja, da so boljša ekonomska in administrativna učinkovitost sama po sebi dobra, brez eksplicitne presoje norme o učinku tega na pravice posameznika.

2) Nadzor nad procesi se premika proti decentralizaciji in “client focus”, a brez pravne zaveze k varovanju enakosti in pravičnosti

OECD model spodbuja decentralizacijo odločanja, konkurenčne mehanizme in “choice” za uporabnike, kar pa v praksi pogosto pomeni *tržno naravnano pristop*, kjer lahko dostop in kvaliteta postaneta funkcija moči/razpoložljivosti, ne pa enake pravne obravnave za vse.

→ *Pomanjkljivost za ZDU8:* OECD vizija je procesno-organizacijska, ZDU8 pa mora opredeliti

pravne varovalke (npr. pravica do obravnave brez diskriminacije, pravica do učinkovite pravne zaščite), ki jih OECD deklarativno ne naslavlja.

3) Demokratična legitimnost in participacija ostajata sekundarno vprašanje

Čeprav OECD omenja občutek nezaupanja in potrebo po obnovitvi *trust in government*, njegov pristop je *managerialno tehničen*, ne pa *demokratično normativen*. Dokument opisuje, kako učinkoviteje povezati politiko in upravo, ne pa kako **ustavno in demokratično legitimno utemeljiti te povezave**.

→ *Pomanjkljivost za Nadkonvencijo*: Nadkonvencija kot kompas mora utemeljiti *zakaj* (pravičnost, varstvo pravic), ne samo *kako* (učinkovito, ekonomično).

4) Ocene reform in "učinki" temeljijo na konceptih outputs/outcomes, ne na standardih človekovih pravic

OECD predvideva, da so reformske spremembe "verjetno" koristne, če se izboljšata učinkovitost in kvaliteta storitev, a priznava, da je *kazanje neposrednega causal causal relationship med reformami in družbenimi rezultati težavno ali ne dokazano*.

→ *Pomanjkljivost za ZDU8*: Če OECD sama ne ponudi rigoroznih standardov causal ocenjevanja, potem *indikatorji OECD-tipa ne zadoščajo kot merilo uspešnosti oblasti*, če ne preverjajo resničnih učinkov na ljudi (pravna varnost, zmanjševanje tveganj, socialna kohezija).

5) Visoka stopnja splošnosti in pomanjkanje operativnih varovalk

OECD dokument definira "new paradigm" kot kombinacijo ekonomskega logika in modernih upravljalvskih praks, vendar **ne postavi jasnih pravnih ali evalvacijskih kriterijev**, ki bi preprečili zlorabo ali "gaming" sistema merjenja uspešnosti.

→ *Pomanjkljivost za ZDU8*: Čeprav OECD spodbuja rezultate in accountability, **ne definira mehanizmov, kako zagotoviti, da kazalniki ne postanejo cilj sami sebi** — kar ZDU8 želi urediti z jasnimi proceduralnimi in pravnimi pravili.

6) Dokument je normativno heterogen in ne ponuja enotnega modela

OECD sam opozarja, da "reforms are still too new to say much about eventual impact" in da je veliko sprememb *anecdotalno ali spekulativno*, ne pa sistemsko preverjeno.

→ *Pomanjkljivost za Nadkonvencijo/ZDU8*: Ker OECD ne določa robustnega teoretskega ali empiričnega izhodišča za merjenje vplivov na družbo in posameznika, **ne more služiti kot kredibilna normativna osnova za trdne pravne standarde uspešnosti**, ki jih Zahteva Nadkonvencija in ZDU8.

3.2 Predlagan "kritični povzetek"

1. OECD dokument "Public Management Reform and Economic and Social Development" (PUMA/SBO(98)9) promovira *ekonomično in upravno učinkovitost* kot temelj nove paradigme javnega managementa, osredotočeno na *value for money, outputs in outcomes*.
2. Pri tem *ne ponudi robustnih normativnih kriterijev*, ki bi zagotovili, da ti rezultati nujno odražajo *učinke na posameznike in pravno varnost državljanov*.
3. Dokument predpostavlja, da *boljša administrativna učinkovitost avtomatično vodi k boljši družbeni blaginji*, a sam opozarja, da tega ni možno zanesljivo dokazati z empiričnimi podatki.

4. Demokratična legitimnost in varstvo pravic ostajata v OECD okviru sekundarna, saj je izhodišče predvsem *tehničen in ekonomski model uprave*.
5. OECD ne vzpostavi jasnih *pravnih ali proceduralnih mehanizmov* za preprečevanje "gaminga" kazalnikov ali zlorab pri merjenju uspešnosti.
6. Zaradi teh omejitev je OECD model primeren kot **organizacijski okvir**, ne pa kot **normativni kompas**, zato ga lahko ZDU8 kot "krmilo" dopolni z zakonitimi standardi Nadkonvencije o človeku-centrirani uspešnosti oblasti.

4. »Dokument«, ki je dejansko orodje, saj udejanja (pokaže pot)
USPEŠNOSTI OBLASTI z vidika udejanjanja človekovih pravic (avtor mag.
Franc Derganc): **AI analitik javne oblasti, ki uporablja »Nadkonvencijo kot
KOMPAS in Zakon o dobri upravi kot KRMILLO« pri presoji ukrepov oblasti z
vidika posledic za človeka. Preučuje ali država udejanja načelo »pozitivne
obveznosti« in ali država udejanja 41. člen Listine o temeljnih pravicah.**

Podlage za delo AI agenta so opisane v spodnjih dokumentih - ključno:

1. Program kandidata za Varuha za človekove pravice 2025/2026 (kjer se prvič uporabi koncept »Nadkonvencija kot KOMPAS in Zakon o dobri upravi kot KRMILLO«)
2. Članek, ki opiše kaj je Nadkonvencija (besedilo v obliki »predpisa«) – Derganc, F., www.modro-poslovanje.si, F., 27.12.2025 »**NADKONVENCIJA o minimalnih pogojih človeškega obstoja- Ver2 z dne 27.12.2025**«
3. Članek ki opiše filozofijo Nadkonvencije: Derganc, F., 06.01.2026, www.modro-poslovanje.si; [Kaj je Nadkonvencija – in zakaj je ključna za prihodnost Slovenije - Zakaj človekove pravice brez pogojev ne delujejo – in zakaj jih je treba presojati preventivno - Od načela do prakse: kako Nadkonvencija omogoča koherentno delovanje države in uresničitev cilja npr. Rodnost 2.0 v Slovenij čez 10 let brez vpliva migracij](#)
4. Članek ki opiše genezo nastanka »Nadkonvencije«: Derganc, F., 24.12.2025, www.modro-poslovanje.si, [Konfucij po Eleanor Roosevelt v Ženevi 1948 - Ontološka dopolnitev poveljnega sistema človekovih pravic - Kakšen je pingvin, vzgojen v jeziku kokoši? Zakaj pravice brez pogojev ne ustvarijo človeškega subjekta](#)
5. Članek, ki pojasni METODOLOGIJO in METODIKO dela AI analitika javne oblasti, Derganc, F., 2.1.2026, www.modro-poslovanje.si, [HITRA VPRAŠANJA & ODGOVORI - AI ANALITIK JAVNE OBLASTI – MODRO POSLOVANJE \(z dne 2.1.2026\)](#)
6. Idejni osnutek besedila Zakona o dobri upravi, Derganc, F.31.12.2025, www.modro-poslovanje.si, »**ZAKON O DOBRI UPRAVI (ZDUpr-1) - ČISTOPIS – VERZIJA 3.1 (V3.1) - Osnutek za strokovno in javno razpravo**«
7. Idejni osnutek Zakona o dobri upravi ZDU8, ki predstavlja »znanje AI Analitika javne oblasti«, vključno s KPI-ji za Policijo in FURS, Derganc, F.,2.1.2026, www.modro-poslovanje.si; [ZAKON O DOBRI UPRAVI \(ZDU 8\) – popravljena tipografija](#)
8. STANDARD ZA MODRO POSLOVNO RAVNANJE PRI DAVČNEM SVETOVANJU V REPUBLIKI SLOVENIJI (MPDN), Derganc, F., 20.1.2026, <https://www.modro-poslovanje.si/MPDN-RS26>
9. [Program kandidata za varuha Derganc Franc V 4.0 z dne 2.12.2025](#) (dopolnjeni KPI za javno-dajatvene postopke, priloga 6.1) in
10. osnutek knjige v nastajanju - "[Ko država gre predaleč - V3](#)"
11. drugo, objavljeno na www.modro-poslovanje.si (preko 70 strokovnih člankov).

Dokument 3: kvalitativni preskok (ne nadaljevanje): AI analitik javne oblasti (Nadkonvencija + Zakon o dobri upravi)

Kratka analiza 3 dokumentov:

Raven	Dokument 1 (WB)	Dokument 2 (OECD)	Dokument 3 (AI analitik)
Epistemologija	empirična	konceptualna	normativno-preventivna
Časovna logika	ex post	ex ante (abstraktno)	ex ante + ex post
Merilo	output zaposlenih	učinkovitost upravljanja	človek + posledice
Pravna raven	soft law	soft law	ustavno-pravna
Človekove pravice	implicitne	marginalne	osrednje merilo
41. člen Listine EU	✗	✗	✓

AI analitik javne oblasti (Nadkonvencija + Zakon o dobri upravi)

AI analitik javne oblasti predstavlja **kvalitativni preskok**, ne pa nadaljevanja ali nadgradnje dokumentov Svetovne banke in OECD. Njegove narave zato ni mogoče razumeti v istih kategorijah kot Dokument 1 ali Dokument 2. AI analitik javne oblasti **ni policy paper**, **ni raziskava** in **ni orodje paradigme New Public Management (NPM)**.

Gre za **normativno-analitični sistem presoje oblasti**, ki je zasnovan z drugačnim namenom, drugačno epistemologijo in drugačno pravno logiko. Medtem ko dokumenti Svetovne banke in OECD delujejo v okviru empiričnih oziroma konceptualnih upravljaljskih pristopov, je AI analitik javne oblasti usmerjen v **preventivno in hkratno naknadno presojo** delovanja oblasti z vidika učinkov na posameznika.

Epistemološko Dokument 1 temelji na empirični, statistični in ekonometrični analizi (*ex post*), Dokument 2 na konceptualnem in abstraktnem okviru reform (*ex ante*), medtem ko AI analitik javne oblasti združuje **ex ante in ex post logiko** v normativno-preventivnem pristopu. Njegov namen ni zgolj opis ali optimizacija obstoječih praks, temveč presoja njihove dopustnosti in posledic v luči ustavnih in človekovopravnih standardov.

Tudi merilo uspešnosti se bistveno razlikuje. Dokument Svetovne banke meri predvsem **output zaposlenih**, OECD dokument učinkovitost upravljanja kot sistema, AI analitik javne oblasti pa kot osrednje merilo postavlja **človeka in dejanske posledice delovanja oblasti**. S tem se težišče presoje premakne z notranjih organizacijskih rezultatov na položaj posameznika kot nosilca pravic.

Razlika je izrazita tudi na pravni ravni. Dokumenta Svetovne banke in OECD delujeta v okviru **soft law**, medtem ko je AI analitik javne oblasti umeščen v **ustavno-pravno raven**. Človekove pravice so v dokumentih Svetovne banke implicitne, v OECD dokumentu marginalne, v AI analitiku javne oblasti pa predstavljajo **osrednje merilo presoje**.

To se jasno odrazi tudi pri vprašanju 41. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Medtem ko ga dokumenta Svetovne banke in OECD ne poznata oziroma ne uporabljata, je v

okviru AI analitika javne oblasti **izrecno in neposredno uporabljen** kot normativna podlaga presoje.

AI analitik javne oblasti zato ne konkurira dokumentom Svetovne banke ali OECD, temveč jih konceptualno presega. Njegova funkcija ni izboljševanje upravljaljske učinkovitosti kot take, temveč **presoja uspešnosti oblasti v ustavno-pravnem in človekovopravnem pomenu**, pri čemer Nadkonvencija deluje kot normativni kompas, Zakon o dobri upravi pa kot pravno-operativno krmilo.

5. Kritična analiza dokumenta SVETOVNE BANKE - »Performance-related pay can improve outcomes, but evidence is mixed and context-specific.»

Dokument 4: [ROMANIA Reimbursable Advisory Services Agreement on Developing a Unitary Human Resources Management System Within the Public Administration \(P165191\) Deliverable 5.1 Analysis of the performance management system](#)

5.1. Kritične slabosti (ključne za primerjavo z Nadkonvencijo in ZDU8)

A) Normativna slepota: “zakaj” (legitimnost) je implicitna, ne eksplicitna

- Dokument govori o uspešnosti kot **organizacijski** kategoriji (“organizational mandates”), ne kot o **legitimnosti oblasti** v razmerju do človeka/pravic.
Za tvoj okvir je to bistveno:
- **Nadkonvencija** je “kompas” zato, ker določa *telos* (čemu oblast služi).
- Ta dokument *telosa* ne definira; predpostavi ga (mandati institucij).
- **Uporabna kritika:** brez “kompasa” lahko performance management optimizira napačen cilj.

B) Premalo “pravne države”: procesna jamstva, pravna varnost, sorazmernost niso nosilni KPI

- Dokument je HRM-centriran: ocenjevanje, motivacija, razvoj, notranje upravljanje.
Ne postavi pa “hard” standardov tipa:
- pravna varnost posameznika,
- predvidljivost in enakost obravnave,
- zmanjšanje tveganj kršitev človekovih pravic,
- preprečitev nepovratne škode.
- To je točno prostor, kjer bi ZDU8 (krmilo) zahteval KPI-je, ki merijo **učinke na ljudi**, ne le notranje HR procese.

C) Tveganje “metric gaming” je priznано posredno, ne “zavarovano” sistemsko

- Dokument omenja prakse in pristranskosti (npr. vedenjska analiza, kalibracije, ipd. v strukturi poročila), vendar osnovni okvir še vedno temelji na notranjem ocenjevanju in spodbudah.

Pri tvoji uporabi: NPM logika brez zavor hitro postane:

- KPI kot politični marketing,
- “upravljanje vtisa”,
- selektivna interpretacija rezultatov.
- **Tvoja primerjalna prednost** je, da ZDU8 lahko vgradi: neodvisno verifikacijo, revizijske sledi, pravila interpretacije, test izvedljivosti.

D) Dokument je “civil service / HRMIS”, ne “država kot ustavni projekt”

- Že okvir RAS govori o **HRM sistemu** v javni upravi.
Zato ga je treba uporabljati pravilno: kot vir za **orodja** (kadrovsko-upravljalvske mehanizme), ne kot legitimacijo “kompasa uspešnosti” za politično presojo ministrov ali proračunske alokacije.

5.2 Predlagan “kritični povzetek”

1. Dokument Svetovne banke je HRM-usmerjena analiza sistema ocenjevanja civilnih uslužbencev, ne normativni model legitimnosti oblasti.
2. Njegov okvir “steer–motivate–develop” je uporaben kot opis instrumentov, vendar predpostavi cilje institucij in jih ne presoja z vidika človekovih pravic.
3. Sam dokument priznava, da administrativno ocenjevanje odpove, če so ocene inflacionirane, zato KPI postanejo ritual brez upravne vrednosti.
4. Poudarek na “top leadership” in jasnih odgovornostih je realističen, vendar brez zunanje verifikacije tvega “upravljanje vtisa”.
5. V primerjavi z Nadkonvencijo dokument nima “kompasa” (telosa), zato je možno optimizirati organizacijsko uspešnost brez izboljšanja položaja ljudi.
6. ZDU8 kot “krmilo” mora zato dodati pravno-državne varovalke, KPI učinka na ljudi, revizijske sledi in neodvisno presojo, sicer performance management ostane NPM tehnika brez ustavne substance.

5.3. Povzetek

Analiza dokumenta Svetovne banke pokaže, da gre za tehnično dovršen, a **ozko HRM-usmerjen** okvir upravljanja uspešnosti, ki uspešnost razume kot notranjo organizacijsko kategorijo, ne kot merilo legitimnosti oblasti do ljudi. Dokument sam priznava omejitve merjenja, inflacijo ocen in kontekstno pogojenost učinkov, vendar teh tveganj **ne zavaruje z normativnimi ali pravno-državnimi varovalkami**.

Posledično performance management ostaja instrument motiviranja in nadzora zaposlenih, ki lahko optimizira delovanje organizacije, ne da bi izboljšal položaj posameznika ali zmanjšal tveganja kršitev človekovih pravic. Prav tu se pokaže razlika med NPM-logiko in okvirom **Nadkonvencije kot kompasa** ter **ZDU8 kot krmila**, ki uspešnost oblasti presojata po učinkih na ljudi in pravno varnost, ne po internih kazalnikih.

Če dokument Svetovne banke predstavlja **operacionalni (HRM) izraz NPM-prakse**, potem OECD dokument **PUMA/SBO(98)9 – Public Management Reform and Economic and Social Development** predstavlja njen **izvorni konceptualni temelj**. Prav zato je njegova analiza nujen naslednji korak: ne več na ravni izvedbenih orodij, temveč na ravni **paradigme**, ki je v zadnjih desetletjih oblikovala razumevanje uspešnosti oblasti kot učinkovitosti, *value for money* in doseganja outputov/outcomov. V nadaljevanju se zato presoja, ali ta temeljni OECD okvir sploh vsebuje normativne elemente, potrebne za presojo oblasti v ustavno-pravnem in človekovopravnem smislu, ali pa tudi on – podobno kot dokument Svetovne banke – ostaja brez **kompasa legitimnosti**, ki ga ponujata Nadkonvencija in ZDU8.

Priloga:

OECD / World Bank – pomen pojmov in konkretni viri (z datumi)

Kaj pomeni v OECD / WB kontekstu (SLO)	Izvirni citat (ENG)	Naziv dokumenta	Datum dokumenta	Hyperpovezava
Upravljanje javnega sektorja, usmerjeno v rezultate in <i>value for money</i> ; fokus na outpute in outcome, ne zgolj na postopke.	“Public management reform emphasises results in terms of value for money, a focus on clients, outputs and outcomes, performance measurement, and accountability for results.”	OECD – <i>Public Management Reform</i> (PUMA/SBO(98)9)	1998	https://one.oecd.org/document/PUM/A/SBO%2898%299/en/pdf
Sistematično merjenje uspešnosti vlade za primerjave in učenje; OECD daje okvir, ne predpisuje kazalnikov.	“Providing governments with high-quality comparative information on performance measurement and management practices.”	OECD – <i>Towards Better Measurement of Government</i>	2007	https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2007/02/towards-better-measurement-of-government_g17a1936/301575636734.pdf
Merjenje uspešnosti kot podlaga za večjo avtonomijo menedžerjev ob hkratni odgovornosti za rezultate.	“Performance measurement, management accounting and the relaxation of input controls are crucial underpinnings...”	OECD – <i>Performance Budgeting</i> (GOV/PGC(2007)16/ANN)	2007	https://one.oecd.org/document/GOV/PGC%282007%2916/ANN/en/pdf
Upravljanje na podlagi dokazov; kazalniki so orodje za učenje in izboljšave, ne avtomatične sankcije.	“OECD supports evidence-based policy making through the systematic use of data, indicators and evaluations.”	OECD – <i>Public Governance Reviews</i> (okvir)	različna leta (od 2000 dalje)	https://www.oecd.org/governance/public-governance-reviews/
Diagnostično merjenje kakovosti upravljanja države; namen je identifikacija tveganj in sistemskih slabosti.	“Governance surveys measure and evaluate critical governance challenges.”	World Bank – <i>Governance & Anti-Corruption Diagnostics</i>	različna leta (od ~1999 dalje)	https://www.worldbank.org/en/topic/governance

Vzpostavitev sistema upravljanja uspešnosti kot institucionalnega orodja (cilji, KPI, poročanje).	“Analysis of the performance management system as part of institutional strengthening.”	World Bank – <i>Analysis of the Performance Management System</i>	2022	https://documents1.worldbank.org/curated/en/09964530630222111/pdf/P1651910cbdef10580a32c046707baa1121.pdf
Povezava uspešnosti in nagrajevanja v javnem sektorju je možna, vendar omejena in tvegana.	“Performance-related pay can improve outcomes, but evidence is mixed and context-specific.”	World Bank – <i>Performance-related Pay in the Public Sector</i>	2012	https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/78241e28-a832-5f3c-bd86-730799a82b49