

TRENDI RAZVOJA SLOVENSKE JAVNE UPRAVE KOT NACIONALNE POLITIKE

Povzetek. *Razvoj javne uprave kot sistemsko strukturno politiko slovenske države od konca devetdesetih opredeljuje mo prek petih med seboj soodvisnih področij: redefinicijo pristojnosti in strukture uprave ter nadgradnje sistema javnih uslužbencev, odpravo administrativnih ovir, spodbujanje kakovosti v upravi, informatizacijo uprave (e-uprava) in ciljno usposabljanje. Proces pristopa Slovenije k EU je za reformo pomenil pozitivno spodbudo. Pri nadaljnjem razvoju slovenske uprave pa je treba upoštevati predvsem načela novega upravljanja javnega sektorja, na čelu z učinkovitostjo (optimizacijo funkcij uprave in racionalizacijo struktur) in usmerjenostjo k uporabnikom javnih storitev, potrebo po medministrski koordinaciji, nadgrajevanju kadrovske politike v sodobno upravljanje človeških virov in implementacijo novospregate zakonodaje.*

Ključne besede: *reforma, razvoj, javna uprava, evropski upravni prostor, novo upravljanje javnega sektorja (New Public Management), zakonodaja, kakovost, e-uprava, odprava administrativnih ovir, Evropska unija*

Uvod

Ko govorimo o nacionalnem interesu, lahko pristopimo teoretično ali praktično. Z izhodiščem, da je najboljša teorija dobra praksa, bi želela podati nekaj razmišljanj na temo načrtovanja, izvajanja in nadaljnega oblikovanja ene tipičnih strukturnih politik slovenske države v zadnjih petih letih, to je reforme javne uprave.

Če se osredotočimo na reformo javne uprave z "evropskih višav", je ključno stališče Evropske komisije, da ne predpisuje enotnih podrobnih rešitev, temveč prek standardov, zbranih v t. i. Evropskem upravnem prostoru (ang. European Administrative Space), sugerira določene cilje ali sektorske politike, predvsem (več v SIGMA Papers, No. 23., strani 177-179):

- medministrsko koordinacijo¹,

* Mag. Polonca Kovač, Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za organizacijo in razvoj uprave.

¹ Posebej primerjalna študija poudarja potrebo po večji koordinaciji znotraj državne uprave ravno za Slovenijo (SIGMA papers, No. 23, stran 116).

- sodoben sistem javnih uslužbencev²,
- strukturirano zaposlovanje in prerazporejanje prek interne mobilnosti,
- specializirano, ciljno usposabljanje,
- learning by doing in
- ključno - pomen administrativne usposobljenosti zaradi potrebe po implementaciji na novo sprejete zakonodaje.

Tovrstna nevezanost na *acquis* pa slovensko vlado kot nosilca politike reforme dodatno zavezuje z vidika odgovornosti do državljanov in drugih uporabnikom javnih storitev.

Ko govorimo o nacionalnem interesu v povezavi s pristopom Slovenije k EU, velja poudariti dejstvo, da se vse prevečkrat sami, kaj šele potem tujci, vidimo pri načrtovanju in oblikovanju ukrepov modernizacije uprave kot pridni učenci Evrope. Seveda tak enostranski pristop ni na mestu. Razvoj javne uprave bi šel svojo pot, četudi bi se Slovenija ne odločila za EU, pri čemer ne smemo zanemariti pozitivnega pospeška, ki nam ga je EU dala. Skupni imenovalec evropskih prizadevanj (Švedska, Velika Britanija, Nemčija, Nizozemska, Francija, Avstrija in Švica) je kljub različnim vzrokom za reforme v spremenjeni paradigmi uprave z nalogami menedžmenta rezultatov (Flynn in Strehl, 1996: 269, Falconer: 1997). V okviru relativno intenzivnega mednarodnega sodelovanja, naj izpostavim Veliko Britanijo, Francijo, Nemčijo, Italijo, smo bili velikokrat tudi priča obojestranski ugotovitvi, da smo na določenih področjih celo v rahli prednosti, torej lahko govorimo o partnerski in ne enostranski izmenjavi izkušenj.

Pri oblikovanju strateških smernic in konkretnih ukrepov reforme slovenske uprave se primerjamo ne samo s posameznimi državnimi upravami, temveč se večkrat vključimo tudi v primerjalne analize mednarodnih organizacij (OECD, SIGMA). Morda je zanimiva izkušnja pri pripravi zakona o javnih agencijah, ko smo želeli uporabiti primerjalno pravno analizo agencij v državah OECD za določitev sistema regulatornih agencij pri nas, a smo dejansko spet enkrat ugotovili, da enostavnega prenosa v sistemskih vprašanjih ni. Velja le načelo "razumeti in upoštevati, ne prepisovati" (nem. kapiieren, nicht kopieren).

Pristopi in področja razvoja slovenske javne uprave

Pojem reforma javne uprave kot tak v Sloveniji uporabljamo od sprejetja vladne, torej nacionalne strategije o prenovi javne uprave leta 1997³, ki je sistemsko zajela področja državne uprave, lokalne samouprave, javnih služb, sistema javnih uslužbencev, varstva pravic posameznikov pred upravo in javnih financ⁴. Temeljna

² Brejc (1999) šteje novo filozofijo ravnanja s človeškimi viri za bistveno nalogo vodilnih, ki bi morala biti postavljena v ospredje reforme javne uprave.

³ Več Trpin (1998).

⁴ Povsod po svetu, tudi pri nas, je ključnim spremembam botrovala javnofinančna kriza v smislu prevelikega deleža javne porabe v BDP. Nasploh velja, da pripravljenost na spremembe povečuje krizna situacija (zmanjšanje sredstev, pritiski javnosti ipd.), kar tudi Osborne in Gaebler štejeta za prvi pogoj podjetniške (r)evolucije javnega sektorja (1994: 326-327).

cilja strategije sta bila povečati učinkovitost in prilagoditi strukturo ter funkcije uprave glede na približevanje Evropski uniji, kar je bilo zajeto v prek 30 predlaganih projektih. Žal le na papirju, pa vendar vsaj dokumentirana, je ostala tudi težnja po izvedbi t. i. interesnih analiz, ki so ena izmed metod legitimizacije tovrstnih strategij. Ravno legitimnost vladnih odločitev pa je tisto, kar povezuje pojma nacionalni interes in reforma javne uprave, pa naj gre za relacijo državna uprava-gospodarstvo, torej težnjo po ustvarjanju gospodarstvu spodbudnega administrativnega okolja, ali operacionalizacija načel novega upravljanja javnega sektorja (ang. New Public Management) o usmerjenosti k strankam kot posameznim državljanom v upravnih in drugih postopkih. Prepričana sam, da se legitimnost uprave potrjuje skozi njeno profesionalizacijo, torej v odmiku od vpliva dnevne politike. Eden ključnih problemov uprav po celem svetu je ravno razmejitev med politiko in stroko, pa ne v smislu apriorne negativne konotacije vpliva politike na upravo, temveč pravilnega ravnovesja na različnih ravneh upravnega delovanja in odločanja. V reformni zakonodaji, katere uveljavitev sega v obdobje po parlamentarnih volitvah 2004, bo med drugim, upamo, ločnica strokovne upravne logike povzdignjena vse tja do današnje funkcije državnega sekretarja, ki se bo v novem sistemu opredelil kot vrhunski upravni memedžer, generalni direktor, in ne bo funkcionar po imenovanju, na položaj bo prišel skozi objektivni selekcijski postopek. Skozi profesionalizacijo uprave naj bi ohranjali tudi eno temeljnih vrednot upravne stroke, to je stabilnost.

Kot pravi B. Ferfila (1994: 15), je prav zanimiv makroekonomski pogled na nosilce državne (upravne) oblasti z vidika podjetništva, pri čemer je razlika med javnim in zasebnim sektorjem le v tem, da podjetniki v privatnem sektorju iščejo profit z zadovoljevanjem potreb potrošnikov, v javnem pa pridobivajo glasove volivcev z zadovoljevanjem interesov državljanov. Ob taki trditvi bi se pa morali vprašati glede možnosti vrednotenja učinkov reforme, saj veljavne metodologije pravzaprav razen omenjenih volilnih rezultatov nimamo⁵.

Preambiciozno načrtovanje na kratek rok pa ne prinese oprijemljivih rezultatov, kar se je izkazalo pri strateškem načrtu preнове javne uprave iz leta 1997, zato se vsebina in sam termin "reforma javne uprave" danes nadomešča z "modernizacijo oziroma razvojem uprave" kot vseskozi odvijajočim se procesom. Reforma javne uprave je zaradi vpetosti v družbeni sistem kot celoto nekakšna "neverending story", v okviru katere pa se vendarle v sklopu proračunskih obdobj pripravljajo konkretne projekte. Le te od leta 2000 dalje razvrščamo nekako v pet temeljnih, med seboj prepletajočih se in soodvisnih stebrov:

- funkcionalna in organizacijska reforma po zakonodajni plati, vključno s sistemom javnih uslužbencev,
- odprava administrativnih ovir,
- spodbujanje in upravljanje kakovosti v upravi,
- informatizacija uprave (e-uprava) in
- ciljno usposabljanje, s poudarkom na vodenju, odnosu do strank in evropskih zadevah.

⁵ Tako smo se na primer naši v resni zagati ob pripravi predpristopnega ekonomskega programa za EU 2002, ko naj bi makrofinančno ocenili predvidene neto prihranke in odhodke reforme uprave.

Med navedenimi področji reforme javne uprave je z vidika nacionalne strategije, in kot dodano vrednost reforme v letu 2001, potrebno izpostaviti program odprave administrativnih ovir, saj želi ta v obliki konkretnih kratkoročnih ukrepov odpraviti ključne anahronizme slovenske uprave, kot so nefleksibilnost upravljanja kadrovskih virov, standardizacija in posodobljenje postopkov za stranke, pomanjkanje koordinacije, manko meril učinkovitosti itd. Program pripravlja, izvaja in spremlja vladna komisija, ki ji predseduje ministrska svetnica kot koordinator prizadevanj na področju razvoja javne uprave in vzpostavljanja e-uprave.

Program je usmerjen v odpravo administrativnih ovir na področju gospodarstva, s ciljem ustvariti gospodarstvu prijazno upravno okolje, zlasti spodbuditi investicije, poenostaviti pridobivanje dovoljenj za gradnjo, dovoljenj tujcem za bivanje, poenostaviti nostrifikacije diplom itd. Pri tem gre za upoštevanje pojavnosti globalizacije in s tem izboljšanja konkurenčnosti nacionalnih gospodarstev ob predpogoju odstranitve administrativnih ovir za podjetništvo.

Hkrati pa je program namenjen državljanom, poudarja se transparentnost, odgovornost, standardizacija dela, prijaznost, dostopnost. Spremenjen je bil že Zakon o varstvu osebnih podatkov (julij 2001), v maju 2002 so bile sprejete dopolnitve zakona o splošnem upravnem postopku, ki nalagajo pridobivanje raznih izpiskov iz uradnih evidenc zaradi uveljavljanja pravic pred organi javne uprave njim samim, pridobiti jih morajo po uradni dolžnosti. Postopek podrobneje ureja posebna uredba. Pripravljena bo tudi samostojna uredba o elektronskem komuniciranju s strankami. V roku enega leta od uveljavitve novele Zakona o upravnih taksah v maju 2002 bo državljanom povsod potrebno omogočiti plačilo upravnih taks s plačilnimi oziroma kreditnimi karticami ter prek mobilitelov. Razpis za upravne enote je bil pripravljen na ministrstvu za notranje zadeve (objava maj 2002), predvidoma bo projekt realiziran konec leta 2002, priprave pa tečejo tudi na Geodetski upravi RS in v okviru združenj občin.

Redeča nit odprave administrativnih ovir je torej prenova upravne organizacije in njenih postopkov v smeri ustvarjanja državljanom prijazne, odzivne, hitre in učinkovite uprave. Da bi posamezni resorji lažje, predvsem pa bolj sistematično in primerljivo pripravili lasten skupek projektov, je Vlada RS s sklepom iz maja 2001 zadolžila ministrstvo za notranje zadeve, da pripravi enotno metodologijo za analizo stanja po resorjih. Metodologija je bila oblikovana v obdobju od julija do oktobra 2001 kot več samoocenjevalnih vprašalnikov, ki vključujejo šest področij: notranja organizacija, upravljanje kadrovskih virov, izobraževanje in usposabljanje, poslovni procesi, upravni postopki ter javnost in odzivnost uprave. Priprava vprašalnikov je potekala v okviru posebne delovne skupine, v posameznih fazah so sodelovali predstavniki Visoke upravne šole v Ljubljani, organizacije SIGMA, Kadrovske službe Vlade RS in Ministrstva RS za finance. Vprašalnikom so priložena tako izčrpna navodila za izpolnjevanje in navodila za obdelavo oziroma analizo zbranih podatkov. V začetku leta 2002 je bilo končano pilotsko izpolnjevanje vprašalnikov na Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport, kjer se je kot ključna izpostavila potreba po oblikovanju tipologije poslovnih procesov v ministrstvih kot orodje za izpolnitev vprašalnika, zato se le ta intenzivno pripravljajo, hkrati se pripravlja izhodišča za t. i. funkcionalno analizo javne uprave in širše, javnega sektorja.

Med novo načrtovanimi ukrepi za leti 2002 in 2003 velja izpostaviti zlasti oblikovanje sistema meril učinkovitosti dela javnih uslužbencev v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih in Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju ter vzpostavitev sistema za boljše in učinkovitejše predpise po priporočilih OECD, gre za t. i. Better Regulations (sklep vlade z dne 18. 04. 2002)⁶.

V zakonodajnem delu reforme, ki se tiče redefinicije pristojnosti in racionalizacije strukture uprave, vključno z uslužbenskim sistemom, smo zaokroženo in medsebojno konsistentno pripravili paket zakonov. Osnovno državno upravo urejajo poleg veljavnega zakona o vladi (Uradni list RS, št. 4/93, 71/94, 23/96, 47/97, 23/99, 119/00, 30/01), zakon o državni upravi (sprejet 31. 05. 2002) in zakon o inšpekcijskem nadzoru (sprejet 11. 06. 2002), t. i. posredno upravo pa določajo leta 2000 sprejeti zakon o javnih skladih (Uradni list RS, št. 22/00), zakon o javnih agencijah (sprejet 31. 05. 2002) in zakon o javnih zavodih v pripravi. Celotni normativni del delujoč sistem slovenske uprave in uslužbenskega sistema nadgrajuje in povezuje v konsistentno celoto, ob nekaj bistvenih novostih, kot so operacionalizacija načel profesionalizacije uprave, politične nevtralnosti, racionalizacije, transparentnosti dela, vključenosti uporabnikov javnih storitev v odločanje, večje koordinacije in poudarjene servisne vloge uprave.

Novi Zakon o državni upravi določa državne upravne organe: ministrstva, organe v njihovi sestavi in upravne enote. Pristojnost oblikovanja organov v sestavi ministrstva je na ravni vlade, uredba mora biti sprejeta v roku enega leta od uveljavitve zakona, torej do julija 2003. Zakon uvaja po naslednjih parlamentarnih volitvah nov koncept vodenja ministrstva z jasno ločnico med politično in upravno strukturo (minister in državni sekretar kot politika, generalni direktorji, generalni sekretar in direktorji organov v sestavi kot upravni menedžerji). Nadalje se uveljavlja krepitev hierarhične linije med upravnimi enotami in Ministrstvom za notranje zadeve (koordinacija organizacije, kadrov in materialnih sredstev za delo upravnih enot, minister za notranje zadeve kot predstojnik načelnikov). V upravnem postopku lahko organ v sestavi ministrstva odloča na prvi stopnji, na drugi pa ministrstvo. Minister izdaja (le) pravilnike.

Zakon o inšpekcijskem nadzoru ureja organizacijo in koordinacijo na centralni in dekoncentrirani ravni, inšpekcijska pooblastila in ukrepe, organizacijo in samostojnost inšpekcijskih služb, inšpekcijski postopek, položaj inšpektorjev in koordinacijo inšpekcij prek Inšpekcijskega sveta Republike Slovenije.

Zakon o javnih agencijah kot sistemski zakon ureja novo statusno obliko nosilcev javnih pooblastil in določa pravila za njeno delovanje. Agencije bodo oblikovane na področjih, kjer obstajajo pogoji in razlogi za relativno organizacijsko, kadrovsko, finančno in siceršnjo samostojnost. Tako bo doseženo smotrnejše upravljanje z javnimi sredstvi in učinkovitejše in k uporabniku usmerjeno izvajanje storitev. Za obstoječe agencije (Agencija za trg vrednostnih papirjev, Agencija za zavarovalni nadzor, Agencija za telekomunikacije, radiofuzijo in pošto, Agencija za energijo in Agencija za revidiranje lastninskega preoblikovanja podjetij) se bo zakon uporabljal glede eksplicitno določenih določb, sicer ne.

⁶ Med uveljavljenimi praksami je znana metoda t. i. *Regulatory Impact Analysis*.

Ob pregledu funkcionalnih in strukturnih sprememb pa ostaja še odprto vprašanje možnega oblikovanja pokrajin kot vmesne ravni med sistemoma lokalne samouprave in državne uprave; končna rešitev je primarno odvisna od ustavnorevidijskih dopolnitev.

Zakon o javnih uslužbencih (sprejet 11. 06. 2002) ima predvsem naslednje cilje, ki jih uvajajo novi instituti in pristopi na operativni in institucionalni ravni:

- decentralizirati postopke kadrovskega odločanja in hkrati okrepiti nadzor ter vzpostaviti odgovornost in sankcije za kršitve;
- zagotoviti bolj načrtno in celovito upravljanje kadrovskih virov;
- omogočiti večjo fleksibilnost pri upravljanju s človeškimi viri ter večjo stopnjo pretoka delovne sile med organi javne uprave (notranji trg dela);
- ločiti politične položaje oziroma funkcije od upravnih položajev (minister in državni sekretar sta politika, drugi vrhunski upravni kadri so menedžerji);
- zagotoviti izbiro kadrov po merilih strokovne usposobljenosti (javni natečaji, standarde zagotavlja natečajna komisija, ki jo imenuje Uradniški svet);
- vzpostaviti takšen režim za najvišji sloj upravnega menedžmenta, ki bo zagotavljal čim višjo stopnjo profesionalnosti in odgovornosti oseb na teh mestih;
- zagotoviti mehanizme za racionalizacijo poslovanja;
- vzpostaviti pregleden sistem nazivov, delovnih mest in položajev ter napredovanja;
- vzpostaviti politiko horizontalnega usposabljanja v javni upravi;
- zagotoviti odprtost delovanja javne uprave, spoštovanje etičnih pravil ravnanja (kodeksa etike) in usmerjenost k uporabniku storitev;
- okrepiti socialno partnerstvo.

Prav tako je z vidika celostne podobe razvoja slovenske javne uprave treba izpostaviti vzporedno z zakonom o javnih uslužbencih pravkar sprejeti Zakon o sistemu plač v javnem sektorju.

Po uveljavitvi zakonov na področju reforme javne uprave je z vidika implementacije novosprejete zakonodaje pomemben korak priprava in uveljavitev podzakonskih predpisov. Med najpomembnejšimi so:

- uredba o ustanovitvi upravnih organov v sestavi ministrstva,
- uredba o skupnih temeljih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest,
- uredba o izhodiščih za razvrstitev delovnih mest,
- uredba o območjih upravnih enot,
- splošni akt o načinu uresničevanja pravic in obveznosti iz delovnega razmerja načelnikov upravnih enot,
- uredba o načinu izvrševanja pooblastil inšpektorjev in drugi.

Področje kakovosti v javni upravi je kot naslednji steber reforme večkrat predmet terminološke zlorabe. Poleg ljubezni namreč (menda) največ različnih asociacij povzroči beseda kakovost. V okviru ministrstva za notranje zadeve kakovost upravnega dela razumemo kot celotni zbir pokazateljev, ki se ne kaže le skozi ne/zadovoljstvo strank, kot bi morda kdo poenostavljeno razmišljal, ampak tudi skozi finančne kazalce, zadovoljstvo zaposlenih, statistiko instančnega odločanja, ugotovitve različnih oblik nadzora, stalni razvoj.

Nekaj dobrih praks posameznih organov je zajetih v predpisan standard skozi marca 2001 sprejeto Uredbo o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (testiranje zadovoljstva strank, uvedba informatorja, ki na višji ravni strankam podaja informacije splošnega značaja, obveščanje o poteku postopka, knjiga pripomb in pohval, identifikacijske oznake itd.) oziroma od junija 2001 veljavno uredba, ki terja uskladitev uradnih ur za stranke na posameznih območjih ne glede na različne oblike organiziranosti uprave.

Ker je kakovost kompleksen pojem, ga lahko zajamemo le skozi kompleksne mehanizme, kot je npr. evropski model poslovne odličnosti, ki pa - naj poudarim - skozi ponderje posameznih meril v dobrih 50 % skuša predočiti pomen ljudi, uporabnikov javnih storitev in javnih uslužbencev. Ravno na področju kakovosti smo med prvimi v Evropi pri uporabi Evropskega modela za ocenjevanje kakovosti v javnem sektorju (CAF, ang. Common Assessment Framework), kar dokazuje zgoraj omenjeno primerljivost z evropskim upravnim prostorom. Model, kot je bil oblikovan pod okriljem Evropske komisije in Evropskega inštituta za javno upravo, omogoča večstopenjsko spodbujanje in upravljanje kakovosti skozi identifikacijo posameznih dobrih in šibkih točk delovanja z samoocenjevanjem, zunanjim ocenjevanjem in primerjanjem (tekmovanja). Posebnost CAF modela je v njegovi prilagoditvi javnemu sektorju (poudarja npr. proces spreminjanja, odnos do strank, nefinančne kazalce uspešnosti)⁷. Izhodiščno prednost povečuje kar zavidljivo število pridobljenih certifikatov ISO v upravnih organih, tako je npr. od leta 1999 do prve polovice leta 2002 prejelo certifikat enajst upravnih enot, še okrog petnajst pa jih bo certifikat prejelo glede na individualna prizadevanja in prek razpisa ministrstva za notranje zadeve predvidoma v prvi polovici leta 2003.

Z vidika približevanja uprave ljudem je pomembna dejavnost širjenja mreže krajevnih uradov oziroma informatizacije sprejemno-informacijskih pisarn. Da bi uradniki poleg strokovnosti strankam nudili tudi ustrezen servis na ravni komunikacije, skrbimo s posebnimi programi usposabljanja vodilnih javnih uslužbencev, informatorjev in drugih uradnikov v neposrednem stiku z ljudmi.

Drugi primer slovenske inovativnosti je s področja e-uprave. Najprej smo vso pozornost usmerjali na odnos uprave do uprave (ang. government to government, G2G), npr. izmenjava podatkov iz uradnih evidenc, kasneje pa sledi relacija do državljanov in pravnih oseb (ang. government to citizens/to business, G2C, G2B). Na tem slednjem nivoju smo v letošnjem letu pripravili zelo zahteven in zanimiv projekt, t. i. katalog življenjskih situacij, v katerem smo za namen objave na internetu državljanom v poljudnem jeziku pripravili seznam približno šestdesetih situacij z naborom okrog 140 posebnih upravnih postopkov. Ta katalog v obliki vprašanj in odgovorov na ravni splošnih informacij, kot so pravna podlaga, potrebne priloge vloge, stvarna legitimacija, takse itd., podaja državljanom podlago za interaktivno poslovanje z upravo, za začetek pa tudi nudi enotne obrazce za vloge.

Za samo vzpostavitev e-uprave je bistven projekt Prenova poslovanja upravnih enot, v okviru katerega bo v prvi polovici leta 2002 izdelan verificiran referenčni model splošnega upravnega postopka, ki bo pomenil osnovo za oblikovanje kata-

⁷ Več na naslovu <http://www.eipa.nl/CAF/CAFmenu.htm>

loga posebnih upravnih postopkov, njihovo standardizacijo, optimizacijo in končno informatizacijo. Upoštevana bodo tudi pravila ravnanja z dokumentarnim gradivom ter novosti, ki jih prinaša elektronsko poslovanje.

Na področju usposabljanja in izpopolnjevanja upravnih delavcev je tako vsebinsko, organizacijsko in finančno največ sistematike na področju t.i. evropskih zadev, ki temelji na avgusta 2000 sprejeti vladni strategiji usposabljanja in izpopolnjevanja za povečanje administrativne sposobnosti pred vstopom Slovenije v Evropsko unijo 2000-2004. V okviru strategije poteka usposabljanje v petih ciljnih skupinah, od funkcionarjev, specialistov za evropske zadeve, upravnih delavcev, ki se le občasno srečujejo s tematiko do posebne skupine t. i. Fast stream, torej pospešenega usposabljanja perspektivnih slovenskih uradnikov kot potencialnih bodočih uslužbencev v institucijah Evropskih skupnosti (skupno trenutno 31). Od leta 2000 je bilo v različne programe vključenih več kot 2500 uslužbencev.

Kritike reforme slovenske javne uprave

Med kritikami reforme slovenske uprave naj omenim samo najbolj pogoste, ki predstavljajo hkrati največje izzive za naprej.

Reforma javne uprave ima v okviru dviga učinkovitosti kot cilj opredeljeno zmanjšanje stroškov, kar je pogojeno z zmanjšanjem oziroma zaježitvijo rasti uprave. Naraščanje uprave štejejo za problem vse sodobne družbe (Ferfila, 1994: 96-99), še posebej tranzicijske, ko gre za vzpostavitev neodvisnih držav (policija, carina). Nadalje gre za decentralizacijo kot ukrep prilagajanja uprave okolju in sodelovanja ljudi pri upravljanju (lokalna samouprava, teritorialne izpostave državne uprave). Kljub temu so nekateri statistični kazalci za Slovenijo manj ugodni, tako npr. delež javne porabe v bruto domačem proizvodu (v zadnjih letih se giblje med 42 in 47%), delež zaposlenih v javnem sektorju (približno 17% proti povprečju v državah OECD, ki znaša okrog 12%) idr.

V Sloveniji je bilo zaposlenih v državni upravi na dan 01. 01. 2001 30.671 delavcev, s tem da se je to število povečevalo od leta 1995 v majhnih korakih in po prednostnih področjih (npr. evropske zadeve, denacionalizacija). Skok od prvotno 9.773 zaposlenih na dan 01. 01. 1991 pa je pripisati ravno zgoraj navedenim vzrokom glede vzpostavitve samostojne države. Razlika nekaj tisoč zaposlenih pa je posledica več dejavnikov, tako je prišlo do ustanovitve novih organov*, bistvena je ustanovitev upravnih enot, ki so prevzele od prejšnjih občin skoraj 3000 delavcev, in prehod cca 550 delavcev z občin na Geodetsko upravo RS, v letu 2000 je cca 190 delavcev prešlo z Veterinarskega zavoda na Veterinarsko upravo RS. Število zaposlenih se je občutno povečalo v Davčni upravi RS zaradi prevzema kadrov z Agencije za plačilni promet leta 1996 oziroma zaradi uvajanja DDV v letih 1997-1999 (skupno cca 800 zaposlenih). Velik porast zaposlenih je bil tudi na Ministrstvu za obrambo (cca 1.800 zaposlenih) in na Ministrstvu za notranje zade-

* Npr. v letu 1998 Ministrstvo za malo gospodarstvo in turizem (decembra 2000 je naloge in zaposlene prevzelo Ministrstvo za gospodarstvo), v letu 2001 Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja in Direkcija za železniški promet, v letu 1997 Urad RS za zdravila itd.

ve (cca 800 zaposlenih). Pri vladnih službah je bila na novo ustanovljena Služba Vlade RS za evropske zadeve (cca 100 zaposlenih).

Torej v teh letih je prišlo do prestrukturiranja državne in javne uprave, kar je posledično pomenilo tudi pretok zaposlenih. Kopicco novih nalog, npr. proces pridruževanja EU, pa je slovenska uprava reševala ne samo z novimi zaposlitvami, temveč precej tudi s prerazporeditvami. Novoustanovljeni upravni organi so večkrat tudi posledica zahtev EU, tako npr. Agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja, oziroma drugih integracij (NATO - Urad za varovanje tajnih podatkov). Poudariti pa velja, da je usmeritev Vlade RS s pripravo in sprejemom proračuna za leti 2002 in 2003 ničelno novo zaposlovanje in s tem nabor kvalificiranih uslužbenecv za prioritete naloge z notranjimi prerazporeditvami.

Medministrska koordinacija ne bi smela biti vprašljiva, saj sama procesna naravnost upravnega dela narekuje usklajevalni pristop. A že pri oblikovanju reforme javne uprave kot skupne politike uprave, ko je bila zaradi potrebe po legitimnosti začrtanih ukrepov poleg pristopa od zgoraj navzdol uporabljena tudi metoda od spodaj navzgor, se je pokazala mestoma kar disfunkcionalnost posameznih resorjev. Glede na izkušnje pri oblikovanju zakona o državni upravi ter drugih zakonov bi lahko slovensko upravo v določenih resorjih označila kot nezrelo, saj fevdalni princip dela zavira splošne razvojne težnje. Za kaj gre? Vrtičkarsko se obdeluje le lastni vrt, usklajevanje sistemske zakonodaje se pojmuje kot pogajanje, koliko se da iztržiti za posamezno ministrstvo. Kaj je torej t. i. nacionalni interes, če je vprašljivo že poenotenje strateških smernic pri pripravi sistemske zakonodaje?

Ob povedanem pa bi se rada dotaknila tudi vprašanja prioritiziranja načel pri pripravi nacionalnih politik. Namreč, konkretno govorimo pri modernizaciji uprave o filozofiji New Public Managementa, ki ob klasičnih vrednotah uprave sugerira nadgradnjo z načeli usmerjenosti k strankam, učinkovitosti, decentralizaciji, privatizaciji itd., kar so abstraktno gledano nesporni elementi sodobne uprave (več npr. Osborne in Gaebler, 1994⁹). Vendar pa na konkretnem nivoju hitro naletimo na dileme. Če upoštevamo na primer vidik demokratizacije uprave, torej usmerjenosti uprave k državljanom, takoj trčimo ob hkratno zahtevo po racionalizaciji. Tipičen primer so krajevni uradi kot podaljšana roka državne uprave (upravnih entot), s katero sežemo glede nekaterih storitev v odmaknjena območja. Gre načelo demokratizacije v svoji izpeljavi res tako daleč, da se srečamo z dejanskim podatkom, da davkoplačevalci plačujemo med drugim tudi uslužbenko za tri dni na teden, ki pa je v zadnjih nekaj mesecih sprejela povprečno manj kot deset strank na mesec, ki so vložile zahtevo za izdajo osebne izkaznice oziroma potnega lista? Po drugi strani pa je nedvoumno, da ne gre zatirati ukrepov v korist strank zato, ker pač nekaj stanejo.

⁹ Deset glavnih načel novega upravljanja javnega sektorja, ki sestavljajo koncept celovitega obvladovanja kakovosti v javnem sektorju, je po odlični knjigi avtorjev Osborna in Gaeblerja *Reinventing Government* (1994): usmerjanje namesto izvajanja, usmerjenost k uporabnikom javnih storitev, poslanstvo in strateški menedžment, naravnost k rezultatom, uspešnost in učinkovitost dela, ekonomičnost, avtonomnost in delegiranje, decentralizacija, konkurenčnost, preventivno in proaktivno delovanje, tržišče in tržnost.

Nadalje so si v naravnem nasprotju na eni strani načelo delitve oblasti, decentralizacija in privatizacija, na drugi pa koordinacija, regulacija in racionalizacija. Menim, da s samimi zakonskimi členi pravega ravnotežja ni moč doseči, šele izpejljava institutov v praksi prinese za določen prostor in čas legitimno rešitev. Prav tako lahko konfliktno razumemo načeli avtonomije in racionalizacije, kar se pri restrukturiranju slovenske uprave kaže na primeru vladnih služb in organov v sestavi ministrstev. Namreč, načeloma smo vsi za gibko, uravnoteženo, med seboj usklajeno, ekonomično upravo, pa vendar ugotavljamo, da ravno naš urad ali služba ne more opravljati svojega dela brez tiste stopnje strokovne, finančne in kadrovske avtonomije, ki pritiče določenim statusnim oblikam, ki za seboj potegnejo fiksno režijo. Zanimiv podatek je, da smo v slovenski upravi od leta 1991 z nekaj organov v sestavi ministrstev prišli na kar 61! le teh do aprila 2001, s tem da smo trenutno na številki 53, čemur se pridružuje še 21 vladnih služb, vse s predstojniki kot funkcionarji, bolj ali manj svojim proračunom in prav nič enotno kadrovsko politiko.

Christopher Pollitt (konferenca o dvajsetletnici reform javnega sektorja, december 2001) ugotavlja, da povsod po svetu obstajajo ključne razlike med načrti in izvedbeno ravno, hkrati pa se pri izvajajočih se reformah določena področja ne vključi v splošno politiko, tako npr. proračunske reforme, področje javnih uslužbencev, upravne postopke. V Sloveniji se organizacijska, posledično pa vsebinska, neusklajenost kaže že pri pregledu programov in nosilcev na področju reforme javne uprave. Lahko bi rekli, da je "kovačeva kobilica bosa", saj ravno na polju reforme, katere temeljni cilj je optimizacija funkcij uprave in poslovnih procesov, deluje vrsta akterjev na različnih ravneh¹⁰ in z mestoma podvajajočimi se funkcijami oziroma včasih pomanjkljivo koordinacijo.

Nadaljnji koraki

Če se po pregledu že začrtanega vrnem na uvodoma omenjena priporočila standardov European Administrative Space-a, so pred nami še tri temeljna nrešena vprašanja:

- (1) sodelovanje in usklajevanje med ministrstvi, zlasti na področju kreiranja nacionalnih politik in oblikovanja predpisov,
- (2) upravljanje kadrovskih virov v pravem pomenu besede, torej nadgradnja današnjega administriranja in
- (3) implementacija zakonodajnega dela reforme uprave, tako prek izvršilnih predpisov kot še bolj pomembno z izvajanjem v praksi vsaokodnevnega upravnega dela.

Za celotno reformo uprave, tako zakonske projekte kot t. i. mehke pristope, torej velja, da bomo vedeli, ali je naša ladja nasedla ali prebrodila viharno morje šele skozi implementacijo, ne pa konstruite na papirju.

¹⁰ Gre za ministrstvo za notranje zadeve, ministrsko svetnico, vladno komisijo, vladno kadrovsko službo, vladni center za informatiko, ministrstvo za informacijsko družbo, ministrstvo za finance itd.

Za zaključek pa bi z vidika legitimne vloge oblastnikov in upravičenosti porabe proračunskih sredstev poudarila pomen transparentnosti delovanja uprave nasproti javnosti. Javnost delovanja prek sprotnega informiranja je pogoj za pridobitev podpore pri vladnih odločitvah in kot za splošno in individualno odgovornost javnih uslužbencev.

LITERATURA

- Brejč, Miha (1999): Uspešno obvladovanje sprememb v slovenski javni upravi, VI. dnevi slovenske uprave, Portorož 23.-25.9.1999, zbornik referatov, VUŠ, Ljubljana, 7-16.
- Falconer, Peter K. (1997): Javna uprava in novi javni management: izkušnje iz Velike Britanije, IV. Dnevi slovenske uprave, Portorož 18.-19.9.1997, zbornik referatov, VUŠ, Ljubljana, 52-67.
- Ferfila, Bogomil (1994): Teme iz vladne ekonomike in vladnih politik, Delavska enotnost, Ljubljana.
- Ferfila, Bogomil, Kovač, Polonca (2000): Javne politike in javna ekonomika, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Flynn, Norman in Strehl, Franz (urednika) (1996): Public Sector Management in Europe, Prentice Hall.
- Osborne, David in Gaebler, Ted (1994): Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, Addison-Wesley Publishing Company Inc.
- Pollitt, Christopher (2001): 20 Years of Public Management Reform - What have we learned and what have we forgotten? v Conference "20 Years of Public Management Reform - Which Ways Forward?", Maastricht 6.-7.12.2001.
- Trpin, Gorazd (1998): Reforma javne uprave v Sloveniji - stanje in perspektive, V. Dnevi slovenske uprave, Portorož 24.-26.9.1998, zbornik referatov, VUŠ, Ljubljana, 9-26.
- SIGMA Papers (1998): Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, No. 23.
- <http://www.eipa.nl/CAF/CAFmenu.htm>.
- Predlogi zakonov (Poročevalec Državnega zbora RS) in interna gradiva Ministrstva za notranje zadeve.