

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

LUKA JAKŠE

UČINKOVITOST POLITIČNEGA SISTEMA

DIPLOMSKA NALOGA

LJUBLJANA 2005

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

LUKA JAKŠE

MENTOR:izr. prof. dr. MARJAN BREZOVŠEK

UČINKOVITOST POLITIČNEGA SISTEMA

DIPLOMSKA NALOGA

LJUBLJANA 2005

KAZALO

1	UVOD	3
1.1	OPREDELITEV PROBLEMA.....	3
1.2	HIPOTEZE DIPLOMSKE NALOGE	4
1.3	NAMEN IN METODOLOGIJA PROUČEVANJA	5
2	OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV	6
2.1	OPREDELITEV POJMA POLITIČNI SISTEM	6
2.1.1	Funkcije političnega sistema	7
2.2	OPREDELITEV POLITIČNE DEMOKRACIJE	8
2.3	OPREDELITEV KONCEPTA POLITIČNA STABILNOST	9
2.4	OPREDELITEV POJMA UČINKOVITOST	11
2.4.1	Pojmi povezani z učinkovitostjo.....	12
2.5	OPREDELITEV POJMOV JAVNA IN DRŽAVNA UPRAVA.....	13
3	DEJAVNIKI UČINKOVITOSTI POLITIČNEGA SISTEMA.....	14
3.1	PARLAMENT	14
3.2	VLADA IN DRŽAVNA UPRAVA	16
3.2.1	Vloga informacijske tehnologije	19
3.3	SODNA VEJA OBLASTI.....	19
3.4	STABILNOST DEMOKRATIČNEGA POLITIČNEGA SISTEMA.....	20
3.4.1	Politična stabilnost vs. učinkovitost političnega sistema.....	20
3.4.2	Demokracija vs. učinkovitost političnega sistema.....	22
4	UČINKOVITOST SLOVENSKEGA POLITIČNEGA SISTEMA	24
4.1	UČINKOVITOST DRŽAVNEGA ZBORA	25
4.1.1	Stabilnost delovanja Državnega zbora	25
4.1.2	Zakonodajni postopek.....	27
4.1.3	Zaupanje v državni zbor.....	31
4.2	UČINKOVITOST VLADE IN JAVNE (DRŽAVNE) UPRAVE	32
4.2.1	E-uprava.....	32
4.2.2	Zaupanje v vlado in državno upravo.....	35

4.3	UČINKOVITOST SODSTVA	36
4.3.1	Sodni zaostanki	36
4.3.2	Zaupanje v sodišča	39
4.4	STABILNOST IN DEMOKRATIČNOST V SLOVENIJI	40
4.4.1	Stabilnost slovenskega političnega sistema	40
4.4.2	Demokratičnost slovenskega političnega sistema	43
5	PRIMERJAVA UČINKOVITOSTI.....	47
5.1	BAZE PODATKOV	47
5.2	PRIMERJAVA UČINKOVITOSTI JAVNE UPRAVE.....	48
5.3	PRIMERJAVA PRAVNE VARNOSTI	49
5.4	PRIMERJAVA IZBRANIH SOCIO-EKONOMSKIH KAZALCEV	50
5.5	PRIMERJAVA STABILNOSTI POLITIČNIH SISTEMOV	52
5.6	STANJE DEMOKRACIJE V EVROPSKIH DRŽAVAH	53
5.7	OCENA STANJA	54
6	ZAKLJUČEK	56
7	VIRI IN LITERATURA	61

1 UVOD

Sodobne države, predvsem Severne Amerike ter zahodne in srednje Evrope pogosto označujemo kot postindustrijske, moderne, visoko diferencirane, hitro spreminjajoče se itd. V ta sklop držav se od pridružitve Evropski uniji, 1. maja 2004, formalno šteje tudi Slovenija. Za čedalje kompleksnejše delovanje sodobnih držav je potreben učinkovit politični sistem, ki je sposoben državljanom zagotavljati pravno in socialno varnost, ekonomsko prosperiteto ter čim večjo stopnjo demokracije v vseh sferah človekovega delovanja. Vsak politični sistem, dober ali slab, demokratičen ali ne, ima določene institucije za sprejemanje in izvajanje politik. V modernih demokratičnih državah - v diplomski nalogi se bom v glavnem osredotočal na njih, nedemokratične bom na nekaterih mestih uporabil zgolj za pojasnjevanje določenih dvoumnosti - je za to zadolžena javna uprava, ki jo tvorijo parlament (zakonodajna veja oblasti), vlada in državna uprava (izvršna veja oblasti), sodstvo (sodna veja oblasti) ter javne službe in zavodi. Torej, da je političen sistem učinkovit, mora biti učinkovita javna uprava.

Eno od načel demokracije je orientiranost k posamezniku in oblikam svobodnega združevanja in delovanja. Demokratičen politični sistem posamezniku omogoča dostojno življenje ter ustvarja razmere v katerih lahko izkoristi ves svoj potencial. Dejstvo pa je, da niso vsi politični sistemi enako učinkoviti, čeprav so si formalno-pravno lahko zelo podobni.

1.1 OPREDELITEV PROBLEMA

V diplomski nalogi bomo ugotavljali učinkovitost delovanja državnih institucij ter vpliv stabilnosti in demokratičnosti političnega sistema na njegovo učinkovitost. Raziskali bomo učinkovitost slovenskega političnega sistema ter ga primerjali z drugimi demokratičnimi državami, predvsem članicami evropske unije in tistimi, ki bodo to še postale.

Diplomsko delo je razdeljeno na šest poglavij. V prvem poglavju je predstavljen namen diplomskega dela, hipoteze ter uporabljena metodologija. V drugem poglavju bom opredelil osnovne pojme, ki se bodo pojavljali skozi celotno delo. Ti pojmi so: politični sistem, njegova demokratičnost in stabilnost, učinkovitost, javna in državna uprava. V tretjem poglavju so

predstavljeni dejavniki, ki vplivajo na učinkovitost političnega sistema ter razmišljanja kako jo povečati. Raziskovanje bo omejeno na demokratične države, ker predpostavljam, da le-te zagotavljajo boljšo kvaliteto življenja od nedemokratičnih in je zato smiselno delovati v smeri izboljševanja demokratičnih držav. V tem poglavju se posebej ukvarjamo z dvema zelo pomembnima vplivoma na učinkovitost političnega sistema. Najprej nas bo zanimal vpliv stabilnosti političnega sistema na njegovo učinkovitost, nato pa se spopadli z mitom, ki že dolgo buri duhove številnih družboslovcev in sicer, ali demokratičnost sistema povečuje njegovo učinkovitost, ali pa predstavlja oviro. Četrto poglavje je namenjeno predstavitvi učinkovitosti slovenskega političnega sistema in njegovih pomanjkljivosti. Primerjava med Slovenijo in drugimi državami, predvsem evropskimi, je prikazana v petem poglavju. Ta del naloge je pomemben, ker nam primerjalno pokaže doseženo stopnjo učinkovitosti in poda smernice za bodoče izboljšave. V šestem poglavju oz. zaključku smo pregledali opravljeno delo in soočili zaključke s hipotezami. Viri in literatura uporabljeni pri ustvarjanju diplomske naloge so naštetih v zadnjem sedmem poglavju.

1.2 HIPOTEZE DIPLOMSKE NALOGE

V diplomski nalogi bom poskušal potrditi ali zavrniti naslednje hipoteze:

H1: Učinkovitost političnega sistema (v smislu pravne in socialne varnosti, ekonomske prosperitete in zagotavljanje demokracije za vse državljane) je odvisna od delovanja javne uprave, kjer je input proces prevajanja družbenih interesov v politiko in output proces sprejemanja in implementacije zavezujočih odločitev.

H2: Stabilnost političnega sistema pozitivno vpliva na njegovo učinkovitost.

H3: Demokratičnost političnega sistema pozitivno vpliva na njegovo učinkovitost.

H4: Slovenija je primerljiva z ostalimi razvitimi demokratičnimi državami glede učinkovitosti političnega sistema.

1.3 NAMEN IN METODOLOGIJA PROUČEVANJA

Namen diplomske naloge je, da ugotovimo kateri dejavniki vplivajo pozitivno in kateri negativno na učinkovitost političnega sistema. Poseben poudarek bo na vplivu stabilnosti in demokratičnosti političnega sistema na njegovo učinkovitost. Na izbranih področjih bomo preverili bomo učinkovitost slovenskih institucij političnega sistema. Na koncu pa primerjali naš politični sistem z drugimi državami ter tako ugotovili naše primerjalne prednosti in slabosti.

Da bi preveril postavljene hipoteze bom pri diplomskem delu uporabil tako teoretičen kot tudi empiričen pristop. Pregledal bom razpoložljivo literaturo, ki se ukvarja z izbrano tematiko in jo ovrednotil. Za to bom uporabil različne raziskovalne metode:

- Analizo primarnih virov: Ustava republike Slovenije, Poslovník Državnega zbora
- Analizo sekundarnih virov: knjig, strokovnih člankov, informacij pridobljenih na internetu.
- Primerjalno raziskovanje, s katerim bom primerjal učinkovitost slovenskega političnega sistema, s političnimi sistemi drugih držav.

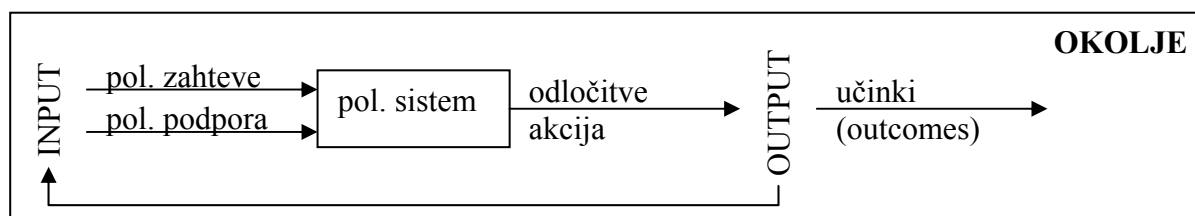
2 OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV

2.1 OPREDELITEV POJMA POLITIČNI SISTEM

Pojem politični sistem je zelo širok in težko je jasno določiti meje z drugimi sistemi (ekonomski sistem, socialni sistem itd.). Različni teoretiki se strinjajo, da je vloga političnega sistema v družbi zelo pomembna, saj naj bi bil zadolžen za uravnavanje moči med različnimi sistemi, skupinami in posamezniki ter prevajanje njihovih zahtev in pobud v zavezujoče odločitve. Politični sistem lahko definiramo kot, medsebojno povezan in dovolj skladen zbir družbenih odnosov, norm in ustanov, ki oblikujejo javno oblast in njen položaj v družbi. Zajema obliko in način oblikovanja državne oblasti, vse njene (državne in javne) institucije, družbene skupine, ki želijo vplivati na oblast (politične stranke, interesne skupine, lobiji...), množične medije in splošno sprejete norme ter vzorce obnašanja.

Eden najbolj znanih teoretikov in zagovornikov systemskega raziskovanja je bil David Easton. Oblikoval je model političnega sistema (Tabela 2.1) za katerega je značilna osrednja oz. posredniška vloga z ostalimi sistemi. V politični sistem prihajajo input-i v obliki političnih zahtev in podpor. Politična podpora je pomembna za ohranjanje in legitimacijo sistema, kajti, sistem brez podpore okolja je obsojen na propad (da pride do propada lahko traja desetletja). Demokratični politični sistem zahteve okolja zazna ter jih spremeni v zavezujoče odločitve, ki učinkujejo na okolje (družbo) in ponavadi ustvarijo nove potrebe oz. politične zahteve ter na novo oblikujejo politično podporo.

Tabela 2.1



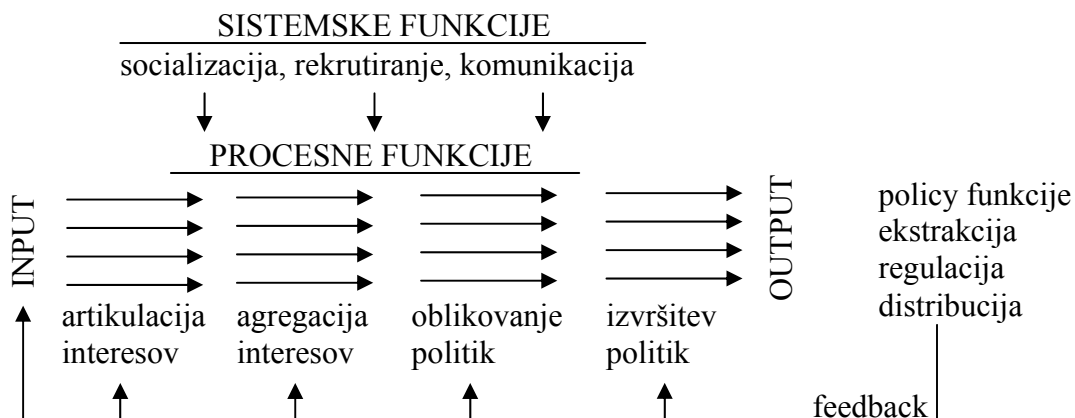
Vir: Easton 1965: 32

2.1.1 Funkcije političnega sistema

Zgoraj je bilo rečeno, da ima po mnenju mnogih teoretikov politični sistem osrednjo vlogo med vsemi družbenimi sistemi. Zadolžen je za oblikovanje in sprejemanje politik, regulacijo odnosov med družbenimi skupinami in posamezniki ter za samoohranjanje. Funkcije političnega sistema (Tabela 2.2) delimo 1. na systemske, ki so bistvene za delovanje politik ter obstoj političnega sistema in 2. na funkcije nujne za oblikovanje in izvrševanje politik, ki so v bistvu faze političnega procesa.

Prva systemska funkcija je politična socializacija, ki se vrši najprej v krogu družine in kasneje v šoli, cerkvi ali kakšni drugi organizaciji. Politična socializacija je pomembna za oblikovanje političnih stališč oz. zavesti in je podlaga za kasnejše oblikovanje političnih zahtev in podpor. Druga systemska funkcija je politično rekrutiranje ali kadrovanje oz. selekcija za vodilne kadre. Ta funkcija je zagotavlja, da državo vodijo najbolj kompetentni, strokovni in sposobni ljudje. Del systemske funkcije je tudi politična komunikacija, s katero razumemo tok informacij znotraj sistema. Informacije so v sodobnem svetu najbolj pomembna dobrina in njihov prost pretok je osnova za učinkovit ter demokratičen politični sistem. Funkcije nujne za oblikovanje in izvrševanje politik oz. faze političnega procesa so: artikulacija interesov, agregacija interesov (povezovanje interesov v politično alternativo), oblikovanje politik in izbira ene alternative ter izvrševanje oz. implementacija politik.

Tabela 2.2:



2.2 OPREDELITEV POLITIČNE DEMOKRACIJE

Beseda demokracija izhaja iz Antike in pomeni »vladavina ljudstva«, vendar je ta pojem v sodobni družbi veliko kompleksnejši in večplasten. Antična demokracija je bila neposredna, kjer so pri odločanju o javnih zadevah sodelovali vsi svobodni odrasli moški. Z današnjega vidika takoj naletimo na dva sklopa problemov. Prvi je kvantitativni, saj je v sodobnih državah precej večje število državljanov kot npr. v antičnih Atenah in tudi naloge moderne države so precej bolj kompleksne, specializirane in sofisticirane. Drugi, kvalitativni, problem antične demokracije pa je v izključenosti žensk, revnih in sužnjev iz javnega življenja (nimajo statusa državljana). Pomen človekove svobode, kot osrednje sestavine demokracije, je bil vezan na sodelovanje v procesu odločanja (sodelovanje v javnih zadevah), drugače pa ni bilo sfere človekovega delovanja kamor država ni smela posegati. V moderni demokratični državi pa ima vsak posameznik neodtujljive pravice in svoboščine, ki mu zagotavljajo osebno svobodo. Primerjalno je v modernih državah večje število državljanov kot v antičnih demokracijah zaradi ekspanzije človeške populacije skozi tisočletja ter zaradi vključenosti vseh družbenih skupin v javno življenje. Ti dve dejstvi sta odločilno vplivali na razvoj posredne oz. predstavniške demokracije.

V vsakdanjem življenju opazamo razkorak med idealno in dejansko demokracijo. O idealni ne bi zgubljal preveč besed, saj obstaja le kot fikcija ali vzor. Omenim naj le glavne karakteristike: maksimalna svoboda (spet zelo širok pojem), družba v kateri bi vsi enakopravno sodelovali pri urejanju skupnih zadev in v kateri ne bi bilo privilegiranih posameznikov. Tip demokracije, ki se je razvil v zahodnih družbah, temelji predvsem na parlamentarnem predstavnstvu. Tu moram omeniti, da obstaja veliko političnih sistemov, ki se imajo za demokratične, vendar v njih najdemo velike demokratične deficite. Verjetno najbolj priznan teoretik demokracije Robert A. Dahl, čigar opredelitev demokracije nam bo služila v nalogi, je sodobno demokracijo poimenoval poliarhija. S tem pojmom je mišljena mnogoplastna in razpršena oblast, participacija državljanov pri volitvah (aktivna in pasivna volilna pravica, kjer je en človek en glas) in dajanju predlogov ter spoštovanje in izvajanje legitimno izražene večinske volje. Za življenje poliarhije pa so potrebne institucije, ki morajo imeti naslednje karakteristike:

- *izvoljenost funkcionarjev* (določeno z ustavo)
- *svobodne in poštene volitve* (relativno pogoste in neprisilne)
- *inkluzivna volilna pravica* (nanaša se na praktično vse odrasle)

- *pravica kandidirati za politične funkcije* (velja za vse odrasle, čeprav je lahko za določena mesta zahtevana višja starostna meja)
- *svoboda izražanja* (državljeni lahko kritizirajo obstoječe politične in socio-ekonomske razmere, brez strahu pred sankcijami)
- *alternativne informacije* (z zakonom morajo biti zaščiteni alternativni viri informacij)
- *avtonomija asociacij* (za doseganje interesov se lahko državljani združujejo v različna združenja) (Dahl, 1989: 221)

Institucije, ki skrbijo za dobrobit državljanov niso nujno učinkovite in ne delujejo v skladu s svojim poslanstvom, zato je nad njimi potreben nadzor. Tako je za uspešno delovanje demokracije poleg vertikalne dimenzije odgovornosti, ki se nanaša na odgovornost političnih predstavnikov do državljanov – predvsem v volilnih postopkih in procesih, potrebna tudi njena horizontalna dimenzija (horizontal accountability), ki pomeni vzajemni nadzor med različnimi vejami oblasti, pogoj za to pa je obstoj specializiranih in avtonomnih institucij, predvsem neodvisnega sodstva (O'Donnell 1998 v Tomšič 2002: 28) Nadzor nad državnimi institucijami pa ni omejen le na druge državne institucije, ampak je vanj vključena tudi civilna družba.

2.3 OPREDELITEV KONCEPTA POLITIČNA STABILNOST

Stabilnost je vrednotno nevtralen pojem, ki ga lahko apliciramo tako na demokratične kot na nedemokratične režime. Vendar bo v pričujočem delu politična stabilnost uporabljena kot komponenta razvite demokracije. V doktorski disertaciji je Matevž Tomšič (2002: 36) politično stabilnost opredelil kot del širšega pojmovanja demokracije in se sestoji iz treh komponent: 1. obstojnosti sistema, 2. inkluzivnosti, 3. učinkovitosti.

Obstojnost sistema lahko opazujemo kot dolgoročno ali kratkoročno stabilnost sistemskih institucij. Dolgoročnost se nanaša na obstojnost režima v nekem daljšem časovnem obdobju, medtem ko kratkoročnost kaže na vidike stabilnosti (trenutne) oblasti. Za ohranjanje demokratičnega političnega sistema je pomembna »odsotnost groženje ureditvi v obliki (političnega) nasilja, legitimnost in stabilnost vladanja« (Tomšič 2002: 37) Grožnje ureditvi predstavljajo različni notranji in zunanji nedemokratični elementi, predvsem obstoj nedemokratičnih skupin (iz zgodovine poznamo različne leve in desne ekstremistične

skupine, ki so ogrožale demokratične sisteme). Danes največjo nevarnost demokratičnim političnim sistemom predstavljajo verski in ideološki fundamentalizmi, ki se poslužujejo terorističnih metod za doseg ciljev.

Legitimnost političnega sistema je prav tako pomembna za njegovo obstojnost. Zgoraj predstavljen Eastonov model (Tabela 2.1) kaže, da je politična podpora sistemu odvisna od njegove legitimnosti in nujna za njegovo ohranitev. Weber loči štiri tipe podlag legitimnosti: tradicionalna (prepričanje o pravilnosti tistega kar je vedno obstajalo), afektivna (emotivna zavezanost določenim normam in principom), racionalna (na razumu temelječe prepričanje o absolutni vrednosti določenih norm in principov ter legalna (prepričanje o formalni korektnosti določenih odločitev). V sodobnih demokracijah je legitimnost utemeljena predvsem na racionalno-legalni ravni, vendar ima tudi emotivne in tradicionalne elemente. (Weber 1997 v Tomšič 2002: 38)

Za obstoj sistema je pomembno tudi stabilno vladanje, kar v sodobnih demokracijah pomeni, da imajo demokratično izvoljeni predstavniki dovolj časa in resursov za izvedbo oz. uresničitev ciljev (predvolilnih obljub). Prevelika turbolentnost na oblasti znižuje stabilnost vladanja in lahko na daljši rok destabilizira državo, saj se pomembni in daljnosežni projekti ne izvajajo. Na drugi strani pa predolga zasidranost ene politične elite na oblasti vodi v rigidnost, samoumevnost oblasti ter povečevanje korupcijskih odnosov.

Stabilnost demokratičnih sistemov je odvisna tudi od vključenosti državljanov v družbo oz. politični sistem. Kot smo ugotavljali že zgoraj je inkluzivnost državljanov pomembna za demokratičnost družbe, pomembna pa je tudi za stabilnost političnega sistema. Participacija v volilnem procesu ni dovolj, saj s tem dobimo le »volilno demokracijo«. Za zdravo demokracijo je normalno, da se državljani združujejo v razne oblike civilnih združenj in s svojimi predlogi ter informacijami sodelujejo v političnem procesu. Sama participacija državljanov še ne pomeni, da je družba demokratična. Poznamo fašistične in komunistične režime, ki so imeli skoraj sto odstotno udeležbo na volitvah, celo vrsto mladinskih, delavskih, kmečkih itd. organizacij, javne manifestacije (razne parade, proteste v znak podpore režimu), vendar so državljani lahko režim in voditelje samo potrjevali in ne izbirali. Torej, za stabilno demokracijo potrebujemo možnost izbire med demokratičnimi alternativami ter kompeticijo med njimi. Le-ta je vezana na enake možnosti, saj morajo imeti vse družbene skupine enake

možnosti dostopa do predstavljanja predlogov in informiranja državljanov. Glavno vlogo pri zagotavljanju enakega dostopa do državljanov ima odprt in demokratičen medijski prostor.

Tretja dimenzija politične stabilnosti je učinkovitost, katere ključna elementa sta učinkovitost in transparentnost. O učinkovitosti bom posebej govoril v naslednjem podpoglavju, zato se bom na tem mestu osredotočil na transparentnost. Za zagotavljanje transparentnosti mora v družbi obstajati primeren pravni okvir in uspešno delovanje institucij pravne države. Le-ta mora biti sposobna odkrivati in sankcionirati nepravilno in nelegalno delovanje. Z vidika transparentnosti mora biti država sposobna spoštovati sprejeta pravila in obveznosti, s čimer si pridobi potrebno zaupanje in legitimnost v očeh državljanov. (Tomšič 2002: 52)

2.4 OPREDELITEV POJMA UČINKOVITOST

V diplomski nalogi bomo raziskovali učinkovitost političnega sistema, kar v praksi pomeni raziskovanje učinkovitosti posameznih delov sistema, torej institucij oz. organizacij zadolženih za zagotavljanje dobrin in storitev državljanom. Najkrajša in tudi splošno sprejeta definicija učinkovitosti je razmerje med input-om in output-om. Bistvo doseganja učinkovitosti je da dobimo output (storitev, dobrino) s čim nižjimi stroški oz. input-om (uporabljeni viri).

Merjenje učinkovitosti v javnem (neprofitnem) sektorju je veliko bolj težavno in nejasno kakor v privatnem, kjer je učinkovitost podjetja določena s profitom. Za politični sistem in organizacije znotraj javne uprave pa dobiček ni nujno (prvi) interes, ampak je to na ravni političnega sistema zagotavljanje visoke stopnje pravne in socialne varnosti, možnosti za ekonomski razcvet ter demokracije, na ravni organizacij javne uprave pa: »kakovostno zagotavljanje storitev in način njihove delitve«. (Stanonik 1998:14) Z drugimi besedami povedano, institucije zadolžene za funkcioniranje političnega sistema so učinkovite, kadar z nizkimi stroški, hitro, kakovostno in transparentno proizvedejo storitve oz. output-e, za katere je bila posamezna institucija ustanovljena. Če le-te tako delujejo, so v državi ustvarjeni pogoji za visoko stopnjo pravne in socialne varnosti ter ugodne razmere na trgu, s čimer si pridobijo legitimnost in zaupanje državljanov, kar posledično zvišuje demokratičnost celotnega političnega sistema.

2.4.1 Pojmi povezani z učinkovitostjo

Pri spremljanju delovanja organizacije v javni upravi se, v splošnem, srečamo s štirimi vidiki delovanja:

- ekonomičnost procesov, ki jih organizacija izvaja,
- učinkovitost delovanja, kjer primerjamo dosežen output glede na uporabljene vire (input),
- uspešnost organizacije pri doseganju zastavljenih ciljev ter
- vplivnost organizacije na okolje, ki ga organizacija dosega s svojim delovanjem. (Žurga 2002)

Pri empiričnem raziskovanju se je težko omejiti le na en aspekt delovanja javne uprave, saj meje med ekonomičnostjo, učinkovitostjo ter uspešnostjo niso vedno evidentne. Ekonomičnost procesa delovanja se nanaša predvsem na čim nižje stroške, torej na stran input-a, medtem ko je uspešnost razmerje med zastavljenimi in realiziranimi cilji. Pri raziskovanju je potrebno paziti na odnos med učinkovitostjo in uspešnostjo, saj lahko prihaja do dvoumnih situacij (Tabela 2.3) npr., ko je neka organizacija hkrati učinkovita in neuspešna. To se zgodi v primeru, da ima organizacija zelo nizke stroške, vendar ne dosega zastavljenih ciljev. Možna je tudi obratna situacija v kateri lahko organizacija doseže vse zastavljene cilje, vendar je bilo zato porabljenih preveč virov. Učinkovitost je del uspešnosti od njiju pa je odvisen vpliv na okolje.

Tabela 2.3: Razmerje med učinkovitostjo in uspešnostjo

UČINKOVITOST	USPEŠNOST		
		DOSEGANJE CILJEV	NEDOSEGANJE CILJEV
NIŽANJE STROŠKOV	I	II	
IZMET	III	IV	

Vir: Žurga 2002

2.5 OPREDELITEV POJMOV JAVNA IN DRŽAVNA UPRAVA

»Javna uprava je dosti širši pojem od pojma državne uprave« (Šmidovnik 1980:106), »saj javna uprava zajema tudi lokalno samoupravo, nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb« (Virant 2002: 63).

Pojmovanje javne uprave lahko razumemo na dva načina. V formalnem smislu je sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah in imajo za cilj proizvajati javne storitve in javne dobrine nujne za delovanje družbenega sistema. V materialnem smislu pomeni javna uprava proces odločanja o javnih zadevah. Tu po Fayolovi opredelitvi govorimo o upravni funkciji, ki zajema predvidevanje, organiziranje, ukazovanje in kontroliranje.

Državna uprava je zgodovinsko gledano najstarejši segment javne uprave in še danes predstavlja njeno jedro (Virant 2002: 63). Državna uprava je skupek organov, ki ima nalogo izvajanja sprejetih politik, vendar je hkrati tudi pripravljavka zakonskih in podzakonski aktov ter predpisov. Lahko jo štejemo tudi kot strokovni del izvršilne oblasti, vlado pa kot politični del. Glavno načelo delovanja državne uprave je načelo zakonitosti, kar je zelo pomembno, saj deluje kot nosilec državne dejavnosti in je kot tak močnejša stranka v upravnem postopku. Drugo pomembno načelo pa je strokovnost in usposobljenost državne uprave, kar, kot bomo videli kasneje, pomembno vpliva na njeno učinkovitost.

3 DEJAVNIKI UČINKOVITOSTI POLITIČNEGA SISTEMA

Prva hipoteza predvideva, da je učinkovitost političnega sistema odvisna od delovanja javne uprave, torej parlamenta, vlade in državne (javne) uprave in sodstva.

3.1 PARLAMENT

Parlament je institucija, ki institucionalizira konflikt. Izid pa je odvisen od učinkovitosti parlamenta. (Zajc 1997) Da je parlament učinkovit mora dobro opravljati funkcije parlamenta, imeti učinkovito notranjo organizacijo ter ustavno-pravni okvir. Le-ta določa položaj in odnos parlamenta do ostalih javnih institucij. V sodobnih demokratičnih političnih sistemih ima predstavniško telo osrednjo vlogo in od njegovega delovanja je v marsičem odvisno življenje v državi.

Zakonodajna funkcija je najbolj očitna funkcija parlamenta. Odgovoren je za sprejem novih zakonov, pri tem pa poskuša upoštevati čim več zahtev, predlogov in informacij iz okolja. Učinkovit parlament ima takšen zakonodajni postopek, ki je sposoben absorbirati potrebe družbe in jih relativno hitro spremeniti v obvezujoče odločitve. Pri tem naletijo predvsem novi parlamenti (tranzicijske države srednje in vzhodne Evrope) na težave, ker: imajo pomanjkanje parlamentarne tradicije, v proceduro prihajajo slabo pripravljene zakoni z veliko dopolnili oz. amandmaji, soočajo se s pritiski mednarodnih subjektov, predvsem Evropske unije po harmonizaciji zakonodaje ter dolgotrajnim zakonodajnim postopkom.

Pomembna naloga parlamenta je tudi sprejemanje in nadzor državnega proračuna. »Proračun kot politični dokument razdeljuje sredstva v skladu s prednostnimi nalogami in cilji politik na posameznih področjih oziroma določa, katere politike in v kakšnem obsegu bodo uresničene in kateri cilji doseženi z manjšimi ali večjimi denarnimi sredstvi.« (Zajc 2000: 85) S to funkcijo parlament daje soglasje vladi k razvojnim tendencam in projektom, ki jim namerava slediti. Nalogo pa ima tudi skrbeti za smotrno in zakonito porabo proračunskega denarja, torej v skladu s sprejetim proračunom.

Nadzor nad vlado in administracijo vrši parlament zato, da se ministrstva držijo zastavljenih politik sprejetih v parlamentu. V primeru velikih nepravilnosti lahko parlament izglasuje nezaupnico posameznemu ministru ali celotni vladi. Vlado sestavlja vladajoča stranka ali

koalicija strank, ki izmed sebe izbere mandatarja, le-ta pa svojo ministrsko ekipo. Posebnost slovenskega parlamentarnega sistema je, da mandatar nima prostih rok pri imenovanju ministrov, ampak mora za to dobiti privolitev parlamentarne večine.

Parlament si mora, kot osrednje telo v političnem sistemu, ustvariti legitimnost. Del legitimnosti si pridobi z inkluzivnostjo državljanov, del s transparentnim delovanjem in največ z učinkovitostjo. Kolikšno legitimnost si ustvari je največ odvisno od uspešnosti prevajanja družbenih zahtev v zavezujoče odločitve ter v razreševanju družbenih konfliktov.

Učinkovitost parlamenta je poleg ustavno-pravnega položaja v političnem sistemu in njegovih funkcijah predvsem odvisen od svoje notranje organiziranosti in stopnje institucionalizacije. Poslovniške ureditve, kot so: vloga predsednika in kolegija parlamenta, število faz v zakonodajnem postopku, možnosti dajanja amandmajev, možnosti dajanja proceduralnih predlogov, ki zakonodajni postopek podaljšujejo in racionalna delitev dela determinirajo učinkovitost parlamenta.

Podobno je Olson (1994) opredelil tri dejavnike, ki vplivajo na učinkovitost parlamentov:

- zunanji dejavniki, kamor štejemo t.i. ustavne izbire, ki določajo položaj in vlogo parlamenta v političnem sistemu,
- notranja sposobnost in učinkovitost parlamentov,
- vrsta politik; vsebina in tip vprašanj, ki določajo javne politike.

Notranji dejavniki so tisti na katere ima parlament največ vpliva oz. je kvaliteta njegovega dela odvisna od njih:

- struktura parlamenta in parlamentarna kultura,
- stabilnost vodenja parlamenta (načrtovanje delovanja prispeva k predvidljivosti in stabilnosti odločanja),
- racionalna delitev dela (delovna telesa, ki pokrivajo ministrstva pripomorejo k učinkovitosti zakonodajnega odločanja, oblikovanju institucionalnega spomina in zakonodajni kontinuiteti),
- urejenost postopka in proceduralni standardi,
- porazdelitev moči v procesu odločanja ne sme biti preveč razpršena ali skoncentrirana,
- kultura razreševanja konfliktov,
- strokovna podpora parlamentarnemu odločanju. (Zajc 1997)

3.2 VLADA IN DRŽAVNA UPRAVA

Čeprav imajo v vseh demokratičnih sistemih formalno-pravno predstavniška telesa poverjeno največjo moč, se v realnosti kaže premoč izvršilne oblasti. Nekateri teoretiki ločijo med vlado in državno upravo, vendar je v sodobnih državah ta meja zelo zabrisana. Na abstraktni ravni sicer lahko ločimo med vlado kot političnim subjektom ter upravo kot strokovnim subjektom. Naloge »izvršilno-upravnih organov so..., da zagotovijo, da bodo vsi zakoni in drugi akti predstavniških organov, ki vsebujejo splošno in abstraktno pravilo ravnanja ter načelne usmeritve za ravnanje v določenih družbenih situacijah, ustrezno in obvezno v življenju tudi uresničeni.« (Rakočevič 1994: 64) Vlada s svojim aparatom je tudi predlagateljica državnega proračuna in večine zakonov, ki pridejo v parlament. »S svojo predlagalno funkcijo Vlada dejansko (čeprav ne formalno) kroji politiko države.« (Virant 2002: 47) Poleg izvršilne in predlagalne funkcije ima vlada tudi upravno funkcijo, kar pomeni, da preko ministrov nadzoruje delo ministrstev in opravlja funkcijo političnega usmerjanja ter koordiniranja državne uprave. (Virant 2002: 47)

Izvršilno-upravna veja oblasti je torej učinkovita, če ja vlada, kot vrh politične oblasti, dobro organizirana in sposobna voditi oz. usmerjati državno upravo. Sodobna razglabljanja o učinkovitosti, legitimnosti, zanesljivosti ter kakovosti delovanja javne (državne) uprave se na eni strani nanašajo na Webrovo videnje birokracije ter na drugi strani na novejšo podjetniško usmerjeno pojmovanje javne (državne) uprave - Novi javni menedžment (New public Management). Značilnosti Webrove zanesljive in učinkovite uprave so: rutinsko vodenje uprave z ustreznimi postopki in pravili, posameznik je strokovno usposobljen, služi organizaciji in si v njej ustvari kariero, depersonalizirani odnosi, stroga disciplina in vertikalni nadzor.

»Čisto birokratski tip upravne organizacije...iz čisto tehničnega stališča, je sposoben doseči najvišjo stopnjo učinkovitosti in je v tem smislu formalno najbolj racionalno znano sredstvo izvrševanje imperativnega nadzora nad človeškimi bitji. Je boljši od vseh drugih oblik v natančnosti, stabilnosti, ostrini discipline ter v zanesljivosti. Tako omogoča zelo visoko stopnjo predvidljivosti rezultatov za voditelje v organizaciji ter za tiste, ki delujejo oziroma so v odnosih z njo. Končno je boljša tako po intenzivni učinkovitosti ter obsegu delovanja in je formalno uporabljiva za vse vrste upravnih nalog.« (Weber 1981 v Brezovšek 2000: 266)

V anglosaških družbah se je razvil nov koncept upravljanja javnega sektorja, ki uvaja pozitivne izkušnje iz delovanja zasebnega sektorja v javni sektor. To se nanaša predvsem na ekonomiko poslovanja, pristope in metodologijo upravljanja in vodenja, organizacijske oblike ter podjetniški način razmišljanja in delovanja. Prvine koncepta novega javnega menedžmenta so predvsem:

- usmerjenost k rezultatom,
- usmerjenost k strankam,
- prenova delovnih procesov,
- nova organiziranost in novi načini vodenja,
- uvajanje novih delovnih metod in preoblikovanje delovnega mesta,
- povečevanje učinkovitosti in uspešnosti,
- delegiranje in povečevanje avtonomije,
- prenos izvajanja posameznih nalog zunanjim izvajalcem,
- opredelitev in razmejitev odgovornosti,
- vzpostavitev tekmovalnosti. (Žurga 2001: 49-50)

Novi javni menedžment se je v praksi začel uveljavljati v osemdesetih letih prejšnjega stoletja. Avtorji Ferlie, Ashburner, Fitzgerald in Pettigrew (1996) si izdelali štiri modele novega javnega menedžmenta, ki so se izoblikovali v različnih, predvsem anglosaških državah. V ZDA je proces upravnih reform pripeljal do modela **Zagotavljanje učinkovitosti**, ki se spopada s preveliko birokracijo, slabim delom ter potratnostjo. Glavne značilnosti tega modela so: okrepitev finančne funkcije in usmerjenost v dobiti več za manj, okrepitev vloge generalnega menedžmenta (imajo večja pooblastila in moč), povečevanje odzivnosti organizacij, ki zagotavljajo storitve za stranke (poveča se obseg izvajalcev iz zasebnega sektorja), bolj fleksibilna delovna razmerja (kratkoročne pogodbe in dobro plačana kakovostno opravljena dela), premik moči s strokovnjakov na podjetnejše menedžerje.

V zadnjem času je za države zahodne Evrope in Severne Amerike značilen model **Ploščenje in decentralizacija**. Le-ta uvaja: oblikovanje bolj razčlenjenih in razvitih kvazi-trgov, oblikovanje samostojnejših organizacij javne uprave na lokalni ravni, manjšanje števila ravni in ploščenje organizacijske strukture (manjšanje števila zaposlenih na vseh ravneh organizacije), ločitev javnega financiranja in oskrbe neodvisnega sektorja (ločene organizacije za kupovanje in zagotavljanje storitev), novi menedžerski pristopi (menedžment z vplivanjem), sisteme storitev za katere je značilna večja prilagodljivost in raznolikost.

Model **Vzpostavljanja poslovne odličnosti** je razvil dva pristopa in sicer, *od spodaj navzgor* ter *od zgoraj navzdol*. Prvi pristop ima daljši in uspešnejši zgodovinski razvoj in poudarja: organizacijski razvoj ter učenje, organizacijsko kulturo kot obliko povezovanja, podporo vodstva z zgledom iz »baze« in korenito decentralizacijo z vrednotenjem delovnih rezultatov. Značilnosti pristopa *od zgoraj navzdol* so: velika prizadevanja za spreminjanje kulture, projekcija vizije od zgoraj navzdol, karizmatične oblike vodenja, oblikovanje izjav o poslanstvu in razvoj organizacijskih označb ter strateško upravljanje človeških virov.

Četrty model je **Usmerjenost v zagotavljanje javnih storitev**, ki združuje ideje upravljanja zasebnega in javnega sektorja. Osredotoča se na: kakovost storitev, odsevanje zahtev in vrednot uporabnika na upravljanje organizacij, stalno določanje značilnih nalog in vrednot zagotavljanja javnih storitev. (Žurga 2001)

Tabela 3.1: Primerjava med elementi »Novega javnega menedžmenta« in Webrovska birokracija

	Novi javni menedžment	Webrovska birokracija
Management	Kvantificirana izhodna merila	Vhodni nadzor, postopki, pravila
Kontrola	Devolucija upravljalvskega nadzora, nove nadzorne strategije, pogodbeni odnosi, »od spodaj«	Centralni hierarhični nadzor, avtoriteta »od zgoraj«
Izdelava ali nakup	Pogodbništvo izven javnega sektorja; tekmovanje in konkurenca javnih služb	Vertikalna in horizontalna integracija javne uprave
Kultura	Posnemanje privatnega sektorja (mobilnost kratkoročne delovne pogodbe)	Tradicija javnega sektorja (dolgoročna zaposlitev, kariera, senioriteta)
Vzpodbude	Denarne	Nedenarne (etika, status)
Proračun	Fleksibilnost, globalnost, stroškovni račun	Proračunska pravila, letni proračuni
Osebjje	Manegerske spretnosti, »javni podjetnik«	Poznavanje zakonov in oblikovanja politik, »javni uslužbenec«

Vir: Brezovšek 2000: 272

3.2.1 Vloga informacijske tehnologije

V sodobnem svetu je pomen informacijske tehnologije izredno pomemben na vseh področjih, tudi v javni (državni) upravi. »Informacijska tehnologija omogoča podporo delovnim procesom in podporo odločanju, delitev (sharing) informacij ter povezovanje ljudi, procesov in sistemov.« (Žurga 2001: 59)

Glavne prednosti in novosti informacijske tehnologije so na področju organizacijske strukture, komunikacij, hitrosti in kakovosti storitev ter podpora opredeljenim strategijam in ciljem. Baze podatkov omogočajo ploščenje in decentralizacijo organizacijske strukture, saj so točne in ažurirane informacije uradnikom dostopne praktično povsod (osnovni pogoj je internetna povezava) in omogočajo delo na oddaljenih lokacijah. Komuniciranje in prenos dokumentov oz. podatkov med organizacijami, zaposlenimi ter uporabniki je natančno in zmanjšuje porabo časa ter omogoča hitrejši feedback. Strojna in programska oprema omogoča kvalitetno uresničevanje postavljenih strategij in ciljev ter tudi spremljanje njihovega uresničevanja oz. delovne izvedbe.

3.3 SODNA VEJA OBLASTI

Učinkovit sodni sistem je pogoj za pravno državo. S stališča posameznika je sodna veja oblasti tista, ki ga ščiti pred nelegalnimi posegi države (in drugih subjektov) v njegove neodtujljive pravice in svoboščine. Sodstvo je tista veja oblasti, ki v konkretnih primerih ugotavlja ali je prišlo v določenem primeru do kršenja pravne norme, odloča o sporih in ugotavlja ali so bila spoštovana pravno določena pravila. Funkcije sodnega sistema so »– legitimizacija poliarhičnega režima, zmožnost strateškega delovanja posameznih akterjev, ki presega omejene časovne okvire in je utemeljena na zaupanju, inkluzivnost in odzivnost vzpostavljenega institucionalnega okvirja – omogočajo oblikovanje legitimnih, dolgoročnih in splošno zavezujočih razvojnih strategij. Torej pogojujejo učinkovitost celotne družbe.« (Vehovar 2001: 103)

O legitimnosti smo v tej nalogi že nekaj povedali in vse ugotovitve se aplicirajo tudi na sodni sistem. Učinkovit in konstanten sodni sistem vzpodbuja delovanje v prihodnost, saj družbeni akterji vedo, da se pravila igre ne bodo spreminjala. Hkrati jih vzpodbuja, da se udeležijo

javnega življenja, da sodelujejo v političnem procesu in da se sklicujejo na svoje posebne pravice ter zahtevajo institucionalno responzivnost.

3.4 STABILNOST DEMOKRATIČNEGA POLITIČNEGA SISTEMA

3.4.1 Politična stabilnost vs. učinkovitost političnega sistema

Kot je bilo rečeno že zgoraj je pojem politična stabilnost del širšega pojma in sicer demokracije. Politično stabilnost razumemo kot stabilnost demokratičnega političnega sistema oz. njegova ohranitev. V stabilnem okolju lahko javne institucije, zasebni sektor ter tudi posamezniki dolgoročno planirajo svoje delovanje, ker vedo, da se pravila igre ne bodo spreminjala. Ta del pojma stabilnost se nanaša na komponento ohranitve političnega sistema. Za demokratične družbe je odsotnost (političnega) nasilja imperativ, torej uspelo jim je pridobiti soglasje vseh (ali pa vsaj strateško pomembnih) družbenih skupin, da je takšen sistem najboljši, ter da spoštujejo pravni okvir, norme in vrednote demokratičnega sistema. Seveda sama odsotnost nasilja ni dovolj za stabilen politični sistem, ampak je bistvo v njegovi legitimnosti. Kot smo ugotovili že pri Eastonu, sistem brez podpore okolja ne more preživeti.

Legitimnost je po mojem mnenju najpomembnejši del demokratične družbe in se veže na več sfer družbenega življenja. Prvo smo že omenili, to je sprejetje političnega sistema »za svojega«. Naslednja sfera je delovanje vseh družbenih subjektov znotraj sistema po demokratično sprejetih pravilih, s čimer mislimo na participacijo v družbenih dejavnostih (volitve, delovanje v civilno družbenih skupinah itd.). Večja kot je vključenost družbenih subjektov v družbeni sistem, večja je stopnja legitimnosti političnega sistema. Legitimnost se veže tudi ali predvsem na delovanje javne uprave oz. javnih institucij. Če so njihove storitve hitre, kakovostne, nediskriminatorne, transparentne, tiste, ki jih družba potrebuje, si bodo pridobile potrebno legitimnost oz. politično podporo za svoj obstoj. Seveda je legitimnost sistema močno povezana z učinkovitostjo javnih institucij ter njihovega medsebojnega (ne)usklajenega delovanja in povezanosti s celotnim političnim oz. družbenim sistemom.

Politično stabilnost lahko raziskujemo tudi s stališča kratkoročne stabilnosti – obstojnosti oblasti oz. čas, ki ga neka politična elita preživi na oblasti. V demokratičnih političnih sistemih je menjavanje političnih opcij na oblasti normalno, vendar s stališča družbenega

razvoja, strateškega načrtovanja, usmerjanja in delovanja države, načrtovanja večjih družbenih reform, prepogosto menjavanje na oblasti ni najbolj učinkovito. Po drugi strani pa zasidranost, navajenost na oblast, pomanjkanje konkurenčnih političnih opcij oz. alternativ vodi v rigidnost sistema ter povečuje korupcijo v javni upravi. Glede na to, da se svet oz. globalna družba izredno hitro spreminja, raste, postaja čedalje kompleksnejša ter tehnološko napredna, morajo biti države in njihove institucije fleksibilne, dinamične in kos globalnim izzivom. Relativno pogosto menjavanje političnih elit je torej dobrodošlo tako z vidika demokratičnosti sistema kot z vidika njegove učinkovitosti. V splošnem velja, da so politični sistemi z večinskimi volilnim sistemi stabilnejši (npr. predsedniški ali dvostrankarski sistem) od tistih s proporcionalnimi (večstrankarski sistem). Stabilnejši so zato, ker si zmagovalna elita (stranka) na volitvah pridobi potrebno večino za vodenje države in jim ni potrebno sklepati kompromisov oz. koalicij z drugimi političnimi opcijami, kot je to potrebno v večstrankarskih sistemih. Prednost le-teh pa je v večji demokratičnosti in reprezentativnosti družbenih skupin v parlamentu oz. procesu odločanja. Tako lahko parlament zazna kar največ družbenih potreb in zahtev ter jih ob primerni učinkovitosti spremeni v zavezujoče odločitve. Seveda ne moremo trditi, da so večstrankarski politični sistemi bolj demokratični od dvostrankarskih in predsedniških. Pri tem igrata pomembno vlogo stopnja politične kulture ter demokratična tradicija. Za »stare« demokratične sisteme, ki imajo visoko stopnjo politične kulture, dvostrankarski ali predsedniški politični sistemi niso nevarni za kakovost demokracije, saj v veliki meri upoštevajo demokratične norme in interese marginalnih skupin. Po drugi strani pa je za mlade demokracije primernejši večstrankarski parlamentarni politični sistem, v katerem je zastopanih veliko družbenih skupin in interesov. Tu pride funkcija parlamenta, institucionalizacija konflikta ter sklepanje kompromisov najbolj do izraza.

S to ugotovitvijo se ne strinja Lijphart, ki loči večinsko in konsezualno demokracijo. Prva ustreza predsedniškimi in dvostrankarskim parlamentarnim sistemom, slednja pa večstrankarskim parlamentarnim sistemom. »Konsezualni model prekaša večinskega glede različnih vidikov kvalitete demokracije, kot so politična participacija, družbena enakost, zastopanost žensk, zadovoljstvo z demokracijo, poleg tega pa je prijaznejša in občutljivejša oblika demokracije, kar se izraža v bolj razvitih mehanizmih države blaginje, večji skrbi za okolje in pomoč manj razvitim.« (Lijphart 1999)

Vprašanje ali politična stabilnost pozitivno vpliva na učinkovitost političnega sistema, je del širšega in tudi pomembnejšega vprašanja. Zgornje ugotovitve so nam pokazale, da je pojem

politične stabilnosti del pojma politične demokracije, zato se pravo vprašanje glasi : Ali demokratičnost političnega sistema pozitivno vpliva na njegovo učinkovitost?

3.4.2 Demokratičnost vs. Učinkovitost političnega sistema

V tej nalogi se naslanjamo na Dahlovo poliarhično demokracijo, ki smo ji dodali še nekaj komponent. Predvsem smo razširili pojem inkuzivnosti iz participacije (aktivne in pasivne) na volitvah, na sodelovanje državljanov v različnih civilno družbenih skupinah, kar ima za njih več pozitivnih efektov: organizirani interesi imajo večjo možnost upoštevanja pri odločevalcih, državljanji so bolj informirani o njihovih pravicah, naučijo se bolj artikulirati in argumentirati svoje zahteve ali predloge ter si pridobijo izkušnje in znanje kako poslovati z javnimi (državnimi) organi. Civilno družbene skupine pa vršijo tudi nadzor nad oblastjo. Pomen Dahlovega vertikalnega nadzora na oblastjo smo razširili še na horizontalnega ter dodali civilno družbene akterje.

Kadar govorimo o demokratičnih sistemih, predpostavljamo, da v njih veljajo pravila tržnega gospodarstva. Med teoretiki ni večjih dilem glede trditve, da uspešen ekonomski sistem krepi demokratični politični sistem. Večja trenja so glede obratne trditve, da demokratični politični sistem pospešuje družbeni razvoj ter gospodarsko uspešnost. Na tem mestu ne bomo iskali posameznih situacij v katerih demokratičnost sistema ni najbolj optimalna za razvoj ali ga celo zavira. Takšne situacije na mikro ravni prav gotovo obstajajo, vendar nas zanima makro raven, torej celotni družbeni sistem. Kot bomo videli v poglavju, kjer primerjamo učinkovitost slovenskega političnega sistema z ostalimi, pa različni socio-ekonomski kazalci kažejo na večjo uspešnost in učinkovitost demokratičnih političnih sistemov od nedemokratičnih. S stališča človekovih pravic, in delovanja pravne države je to tudi logično pričakovati. Vendar tudi ekonomski in socialni kazalci kažejo na superiornost demokratičnih držav. Izjema v ekonomskem smislu so le t.i. azijski tigri (Hongkong, Tajvan, Singapur), ki nimajo demokratične ureditve.

Demokracija je dinamičen proces, ki se ne bo nikoli končal, saj idealne demokracije verjetno ni mogoče doseči. To pomeni, da je vedno prostor za izboljšave in je vsako delovanje v tem smislu dobrodošlo. Demokratičnost sistema v realnem svetu zagotavljajo javne (državne) institucije. Globalna družba je čedalje bolj kompetitivna, kompleksna, povezana in tehnološko napredna, zato države potrebujejo učinkovito javno upravo, ki je sposobna ne eni strani hitro

reagirati na svetovne trende, na drugi strani pa imeti posluh za potrebe domačega okolja. Responzivnost demokratičnih institucij vodi v njihovo večjo učinkovitost in posledično bolj učinkovit politični sistem. Institucije demokratičnih družb se, zaradi odgovornosti do državljanov, njihove inkluzivnosti, večjega pretoka informaciji in idej, bolje in hitreje odzivajo na izzive okolja (domačega in tujega).

S stališča posameznika je prav gotovo bolje živeti demokratični družbi, ker mu: omogoča enakopravno sodelovanje v vseh družbenih zadevah, zagotavlja politične ter osebne pravice in svoboščine, zagotavlja dostojno življenje (socialna varnost) ter ustvarja možnosti za ekonomsko uspešnost. Pogosto se slišijo kritike, da demokracija ni učinkovita, ker je predraga. V Sloveniji te kritike slišimo npr. ob vsakem razpisanem referendumu in namigovanja, da bi denar za njegovo izvedbo lahko pametneje porabili. Referendume (kritiki) razumejo kot neučinkovitost vlade in parlamenta pri sprejemanju odločitev oz. pri prevajanju družbenih zahtev in želja v zakone. Kritika je do neke mere upravičena, če verjamemo, da je katerakoli (demokratična) oblast sposobna sprejemati same dobre in pravilne odločitve ter zakone – v smislu potreb družbe. Po mojem mnenju so referendumi (v splošnem, ne v vsakem primeru) učinkovita regulacija in nadzor nad vladajočimi. V primeru, ko vladajoča elita ne uzakoni družbene potrebe ali zahteve imajo državljanji možnost, da jim jasno sporočijo svoje preference. Glede finančnega vidika ohranjanja demokratičnega sistema pa je jasno, da ni poceni, zato je nujno, da je učinkovit. Mislim, da demokratičnost sistema sili politični sistem v fleksibilno, inovativno ter učinkovito delovanje, ker drugače ne more preživeti.

4 UČINKOVITOST SLOVENSKEGA POLITIČNEGA SISTEMA

Samostojna Republika Slovenija je decembra leta 1991 dobila svojo Ustavo v kateri je določen tudi njen politični sistem. V drugem odstavku, tretjega člena Ustave je zapisano: »V Sloveniji ima oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršno ter sodno.« Državna ureditev je opredeljena od 80. do 137. člena. Slovenija ima nepopoln dvodomni parlamentarni sistem, s šibko funkcijo predsednika države. Nepopoln je zaradi omejenih funkcij drugega doma parlamenta, t.j. Državnega sveta. Njegove pristojnosti so: predstavljanje različnih nestrankarskih družbenih interesov, zakonodajna iniciativa, svetovalna funkcija ter suspenzivni veto na zakone sprejete v Državnem zboru. Le-ta mora potem zbrati absolutno večino vseh poslancev, da ga zopet izglasuje (kar se povečini tudi zgodi). Državni svet lahko zahteva tudi parlamentarno preiskavo, s čimer ima tudi nadzorno funkcijo. Osrednjo vlogo v našem parlamentarnem sistemu ima Državni zbor, ki sprejema zavezujoče odločitve na rednih in izrednih sejah in ima zakonodajno, volilno ter nadzorno funkcijo. Notranje se organizira v delovna telesa, ki poskušajo pokriti vse aspekte družbenega ter predvsem vladnega delovanja. Vlado vodi predsednik vlade, ki je ponavadi iz vrst stranke, ki je dobila največ glasov na volitvah. Ker imamo v Sloveniji proporcionalni volilni sistem s štiri odstotnim pragom, se uspe v parlament prebiti kar veliko strankam, zato je za sestavo vlade potrebno sprejemati kompromise z drugimi strankami. Posebnost našega parlamentarnega sistema je, da si mandatar ne more izbrati svoje ministrske ekipe, ampak mora zanjo dobiti soglasje parlamenta (opravijo se tudi t.i. hearing-i kandidatov). Ministri so odgovorni za vodenje ministrstev, ki opravljajo naloge uprave. Državni zbor ima v primerjavi z drugimi demokratičnimi parlamenti večjo moč predvsem zaradi svoje volilne funkcije. Poleg glasovanja o ministrih, izglasuje državne tožilce, sodnike, sodnike računskega sodišča, ustavne sodnike, guvernerja Banke Slovenije, Varuha človekovih pravic itd. S stališča delitve oblasti je sporno predvsem dajanje soglasja k ministrom ter imenovanja sodnikov. Sodniki imajo trajen sodniški mandat (129. člen Ustave) in so po Ustavi neodvisni pri svojem delu ter delujejo v skladu z ustavo in zakoni. (125. člen Ustave). »Najvišje sodišče je vrhovno sodišče, ki kot zadnje odloča o pravnih sredstvih. Glede varstva ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin pa je najvišje ustavno sodišče.« (Lukšič 2001: 53)

4.1 UČINKOVITOST DRŽAVNEGA ZBORA

»Ustavne izbire« slovenskega parlamenta smo že opisali, sedaj pa bomo pogledali notranje dejavnike učinkovitosti državnega zbora. Stabilnost vodenja Državnega zbora bom preveril s kontinuiteto oz. ponovnim imenovanjem istih poslancev v ista ali podobna delovna telesa. Primerjali bomo stari in novi poslovnik glede zakonodajnega postopka in ugotovili ali je novi upravičil pričakovanja. Nazadnje pa bomo preverili ugled Državnega zbora v javnosti.

4.1.1 Stabilnost delovanja Državnega zbora

Tabela 4.1: Kontinuiteta v sestavi delovnih teles

Delovna telesa, Komisije, Odbori	Mandatno obdobje 2000-2004	Mandatno obdobje 2004-?	št. poslancev, ki so bili člani v obeh mandatih	Odstotek poslancev, ki so bili člani v obeh mandatih
Mandatno-volilna komisija	23	21	7	30 %
Komisija po zakonu o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo	4	...	0	0 %
Komisija za poslovnik	11	7	3	27 %
Komisija za narodne skupnosti	8	6	2	25 %
Komisija za peticije (ter za človekove pravice in enake možnosti)	5	7	0	0 %
Komisija za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb	9	7	3	33 %
Komisija po Zakonu o preprečevanju korupcije	...	7	0	0 %
Komisija za odnose s Slovenci v zamejstvu	10	9	2	20 %
Odbor za gospodarstvo	18	16	1	6 %
Odbor za okolje (prej infrastrukturo) in prostor	27	14	2	7 %
Odbor za kmetijstvo in gozdarstvo in prehrano	18	13	6	33 %
Odbor za finance in monetarno politiko	18	14	2	11 %
Odbor za zunanjo politiko	22	19	8	36 %
Odbor za notranjo politiko (sedaj še) javno upravo in pravosodje	21	17	3	14 %
Odbor za obrambo	13	9	1	8 %

Odbor za zdravstvo (prej še za delo, družino, socialno politiko in invalide)	18*	10	2	11 %
Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide	18*	16	2	11 %
Odbor za kulturo, šolstvo in šport	25**	17	6	24 %
Odbor za visoko šolstvo, znanost in tehnološki razvoj	25**	13	2	8 %
Odbor za nadzor proračuna in drugih javnih financ	9	6	0	0 %
Odbor za promet	...	17	0	0 %
Odbor za zadeve Evropske unije	21	16	2	10 %
Odbor za lokalno samoupravo in regionalni	...	15	0	0 %
Ustavna komisija	22	22	5	23 %
Skupaj	301	298	59	20 %

... Komisija ali odbor v tem mandatu ni oz. ne obstaja.

* Odbora za zdravstvo ter za delo družino, socialne zadeve in invalide sta bila v mandatnem obdobju 2000-2004 združena, zato uporabljam isti podatek na dveh mestih.

** Enako je z odboroma za kulturo šolstvo in šport ter visoko šolstvo, znanost in tehnološki razvoj. V mandatnem obdobju 2000-2004 se je imenoval Odbor za kulturo, šolstvo, mladino, znanost in šport.

Vir: Služba Državnega zbora za odnose z javnostmi

V Sloveniji smo do sedaj z vsako novo vlado dobili nov zakon o vladi, ki je po svoje urejal število resorjev in njihove pristojnosti. Zaradi boljše organiziranosti in nadzora nad izvršno oblastjo Državni zbor ustanavlja delovna telesa, ki kar najboljše pokrivajo delovanje vlade. Nekatera delovna telesa se ukinjajo, druga ustanavljajo in tretja (ra)združujejo (Tabela 4.1). Iz zgornje tabele lahko razberemo, da je kontinuiteta dela poslancev v delovnih telesih precej nizka, saj v povprečju le dvajset odstotkov poslancev iz mandatnega obdobja 2000-2004 deluje v istih ali podobnih telesih tudi v sedanjem sklicu. Le v štirih odborih oz. komisijah je trideset ali več odstotna kontinuiteta poslancev (največ 36 % v Odboru za zunanjo politiko). V kar osmih parlamentarnih telesih sedi enajst ali manj odstotkov ponovno imenovanih poslancev. Del izgovora za takšno stanje leži v dejstvu, da je tudi ponovna izvoljenost slovenskih parlamentarcev dokaj nizka in sicer je bilo v sedanji sklic ponovno izvoljenih 41 poslancev. V mandatno obdobje 2000-2004 jih je bilo 44, v obdobje 1996-2000 pa le 29 poslancev. Struktura se sicer popravlja oz. se je ustalila na slabi polovici ponovno izvoljenih, vendar je še vedno v vsakem novem sklicu velik delež neizkušanih predstavnikov ljudstva, ki

so brez potrebnega institucionalnega znanja. Naslednji problem s katerim se bo moral soočiti slovenski parlament je obremenjenost poslancev. Pri nas je koeficient obremenjenosti s članstvom v delovnih telesih okoli 3,3, torej povprečni predstavnik ljudstva sedi v več kot treh odborih, kar ni primerljivo z evropskimi standardi. Poslanci npr. v nemškem Bundestagu, poljskem Sejmu, madžarskem Orszagyulesu, švedskem Riksdagu in češki Poslanecki snemovni so največkrat člani le enega parlamentarnega telesa. (Zajc 1997: 58)

Glavna razloga za takšno stanje sta relativna majhnost Državnega zbora (90 poslancev) ter neangažiranost določenih poslancev. V Sloveniji so se že pojavila razmišljanja in predlogi, da bi sestavo Državnega zbora povečali na 120 poslancev, vendar zaenkrat vlada prepričanje, da je boljše manjše število parlamentarcev, ker je to ceneje. Drugi problem pa so t.i. freeriderji, za katere širša javnost nikoli ne izve, da so (bili) poslanci. Ugotovimo lahko, da ima Državni zbor probleme s preobremenjenostjo ter kadrovske in posledično delovno kontinuiteto, kar se prav gotovo pozna na njegovi učinkovitosti.

4.1.2 Zakonodajni postopek

»Učinkovitost sodobnih parlamentov je v veliki meri povezana z natančno določenim, racionalnim in ekonomičnim procesom sprejemanja odločitev.« (Zajc 1997: 59) Pred letom 2002 je bil v veljavi Poslovnik Državnega zbora, ki je imel kar nekaj določb, ki so skregane s sodobnim parlamentarizmom. Tako je npr. dopuščal možnost vračanja predloga zakona predlagatelju (ponavadi vladi), s čimer je izgubil lastništvo nad zakonom, kar je eno od načel zrelega parlamentarizma. Prejšnji poslovnik je imel, tako kot veliko demokratičnih parlamentov, tri zakonodajne faze, vendar je predvideval vračanje predlogov zakona v prejšnjo fazo ter skoraj neomejene možnosti dajanja amandmajev, kar se ni izkazalo za najbolj racionalno in ekonomično. Posledica takšne poslovniške ureditve je bila poplava slabo pripravljenih zakonov, predvsem s strani vlade ter utapljanje parlamenta v amandmajih, ki so bili podani k vsakemu zakonu.

Že nekaj časa je bilo jasno, da potrebujemo nov, sodoben ter učinkovitejši poslovnik. To je Državni zbor v prejšnjem mandatnem obdobju tudi storil. Predsednika Državnega zbora v prejšnjem sklicu, Borut Pahor in Feri Horvat, sta v končnem poročilu mandatnega obdobja 2000-2004 zapisala:

»Poslovník predstavlja pomembno novost in veliko spremembo zlasti v zakonodajnem postopku. Zakonodajni postopek je bolj pregleden, precej krajši, povečana je vloga matičnih delovnih teles in poslanski skupin. Povečale so se pristojnosti kolegija predsednika državnega zbora. Ena od pomembnih pridobitev novega poslovníka je predvidljivost dela državnega zbora in večja načrtnost dela«

Novi zakonodajni postopek ravno tako predvideva tri obravnave. Najprej se opravi splošna obravnava v Državnem zboru, če predlog ne dobi podpore se postopek zaključi. V nasprotnem primeru se ga pošlje v matično delovno telo ter v delovno telo zadolženo za finance. Le-to lahko daje amandmaje le na finančne učinke predloga zakona. Na drugi obravnavi najprej predstavnik matičnega telesa (ponavadi je to predsednik) poda poročilo, nato sledi razprava v Državnem zboru. V tej obravnavi lahko predlagajo amandmaje k predlogu zakona vsi, razen vlade, če je predlagateljica. Po 135. členu Poslovníka se lahko dajejo amandmaji le k tistim členom, h katerim je matično delovno telo sprejelo amandmaje. S tem je parlament dosegel, da v proceduro prihajajo kvalitetni in dodelani predlogi. V tretjem branju lahko amandmaje vložijo predlagatelji, vlada, če ni predlagatelj zakona in poslanske skupine. Nato sledi glasovanje.

Skozi kratko zgodovino demokratičnega slovenskega parlamenta sta bila z vidika zakonodajnega postopka največja problema: veliko število sprememb in dopolnitev zakonov, kar je impliciralo, da je bilo sprejeto veliko slabih rešitev oz., da parlament ni pravilno prevedel družbenih zahtev in pobud v zavezujoče odločitve, hkrati pa je za urejanje iste problematike dvakrat rabil čas in denar davkoplačevalcev. Drugi problem je veliko število podanih amandmajev k predlogom zakonov, ki so predloge zakonov čisto spremenili ter ravno tako porabljali čas in denar. V nadaljevanju bomo pogledali prve statistike učinkovitosti novega poslovníka.

V Tabeli 4.2 vidimo, da je Državni zbor v mandatnem obdobju 2000-2004 sprejel 679 zavezujočih odločitev, od tega štiri ustavne zakone, 169 zakonov, 243 ratifikacij in kar 263 (skoraj 40% vseh odločitev) zakonov o spremembah in dopolnitvah. Do sprejema novega poslovníka, julij 2002, je Državni zbor letno sprejel 174-175 zavezujočih odločitev. Leta 2003 jih je sprejel le 144, medtem ko jih je leta 2004 sprejel 186. Med prvo polovico mandata, ko je veljal še stari poslovník ter drugo polovico opazimo dve zanimivosti. Število sprejetih zakonov variira iz leta v leto, vendar se je to število v času novega poslovníka zmanjšalo

minimalno za deset odstotkov. Drugače je z zakoni o spremembah in dopolnitvah, ki jih je bilo v letu 2003 sprejetih nekaj manj (57 sprememb in dopolnitev zakonov) kot je bilo značilno za prvo polovico mandata (v letu 2001 je sprejel 68 ter 63 sprememb in dopolnitev zakonov v letu 2002), nato pa se je njihovo število povzpelo na najvišjo vrednost v raziskovanem mandatu (75 sprememb in dopolnitev zakonov). Statistika kaže, da se parlamentarno delo pogosto podvaja ter da je bilo v preteklosti sprejetih veliko slabih, nepremišljenih in pomanjkljivih zakonov. To je posledica osamosvojitve in potrebe po hitrem sprejemu novih demokratičnih zakonov, ki jih je mlada država potrebovala. K takem stanju so prispevali tudi pritiski Evropske unije k harmonizaciji slovenske zakonodaje z evropsko. Problem se je pokazal tudi v neskladnosti oz. nekompatibilnosti zakonov med seboj. Dogajalo se je, da zakoni, ki so urejali podobna področja ali pa so se na določenih področjih družbenega življenja prekrivali, niso bili med seboj usklajeni. Novi poslovnik zmanjšuje možnost sprejemanja slabo pripravljenih zakonskih predlogov, kar se bo v prihodnosti verjetno poznalo v precej manjšem številu zakonov o spremembah in dopolnitvah. Le-ti bodo spremenjeni le v primeru večjih družbenih ali globalnih sprememb.

Tabela 4.2: Sprejeti zakoni v mandatnem obdobju 2000-2004

Sprejeti zakoni	2000-2001	2002	2003	2004	Skupaj
Ustavni zakoni	-	-	1	3	4
Zakoni	43	53	38	35	169
Zakoni o spremembah in dopolnitvah	68	63	57	75	263
Ratifikacije	64	58	48	73	243
Skupaj	175	174	144	186	679

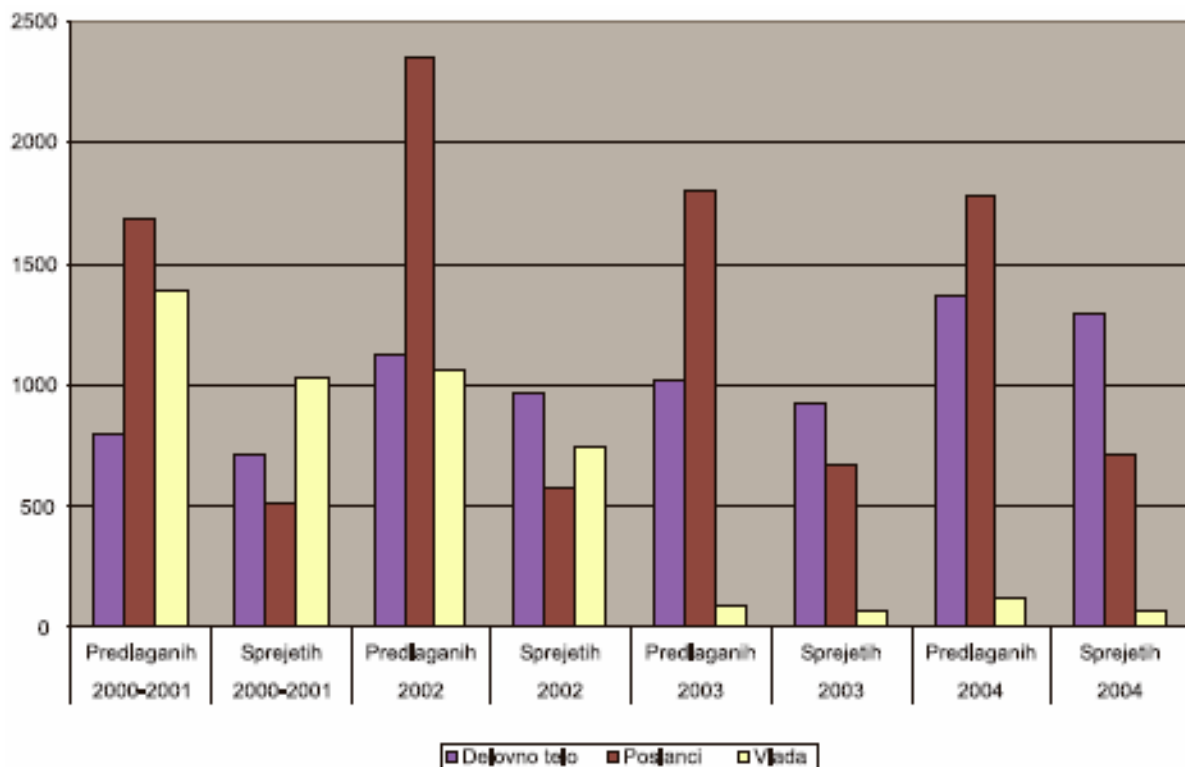
Vir: Poročilo o delu Državnega zbora RS v mandatu 2000-2004

Pomemben indikator učinkovitosti novega poslovnika je tudi število predlaganih in sprejetih amandmajev. Graf 4.1 kaže, da se je število predlaganih amandmajev s strani matičnih delovnih teles povečalo iz okoli 800 amandmajev v letu 2001 na nekaj več kot 1000 v letu 2002 in 2003 ter na okoli 1300 v letu 2004. Opazna je povečana vloga matičnih delovnih teles, kar pomeni, da boljše delajo ter da so bolj vpletena v zakonodajni postopek, kar je tudi značilnost modernih parlamentov. Iz grafa je razvidno tudi, da je velika večina amandmajev s

strani parlamentarnih teles tudi sprejetih, kar pa ni mogoče reči za amandmaje podane s strani poslancev. Poslanci v povprečju dajejo 1800 amandmajev k predlogom zakonov letno, le v letu 2002 je ta številka poskočila na skoraj 2400. Sprejetih je bilo le 500 v letu 2001 ter največ 750 v letu 2004. Moje mnenje je, da je v predlaganih amandmajih s strani poslancev veliko neučinkovito porabljenega časa ter da bi bilo smiselno še nekoliko okrniti možnosti za podajanje le-teh.

Največji napredek v smislu učinkovitosti novega poslovnika je viden na številu podanih amandmajev k predlogom zakonov s strani vlade. V letu 2001 je predlagala 1400 amandmajev, sprejetih je bilo nekaj več kot 1000. Približno toliko jih je predlagala leta 2002, državni zbor jih je sprejel okoli 750. Učinkovitost novega poslovnika vidimo že v naslednjih dveh letih, saj je vlada predlagala manj kot 100 amandmajev, kar je posledica 135. člena, ki prepoveduje vladi dajati amandmaje k zakonom katerih predlagateljica je. Posledica take ureditve so tudi boljši ter strokovnejši predlogi zakonov s strani vlade.

Graf: 4.1: Predlagani in sprejeti amandmaji po predlagateljih (2000-2004)

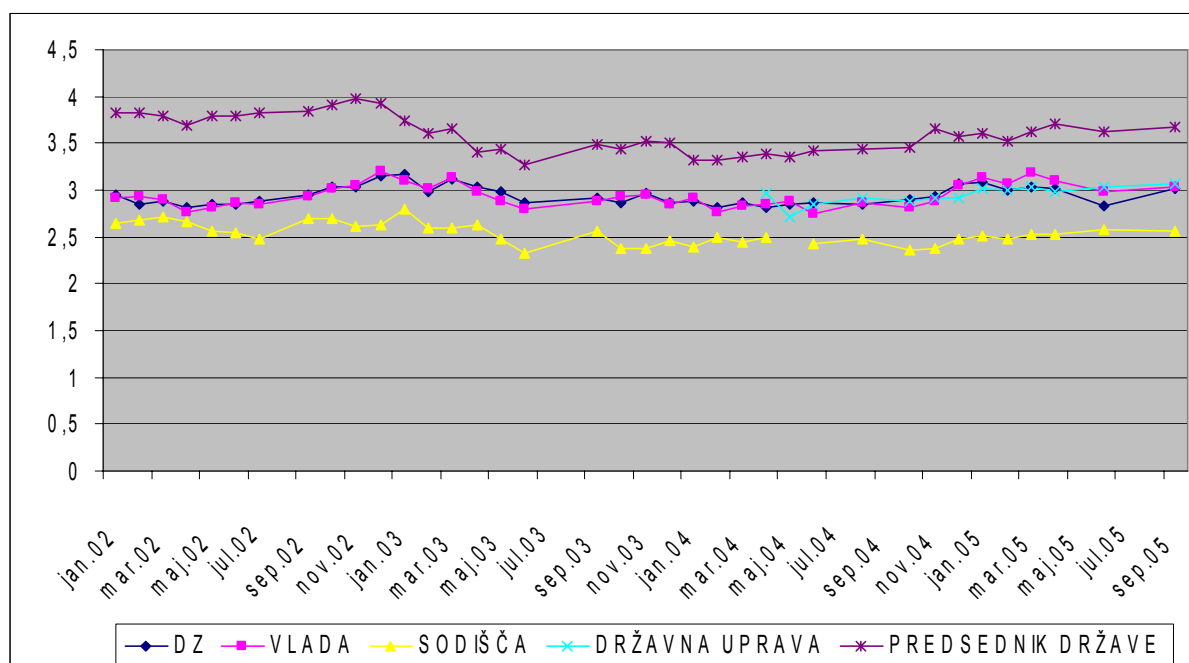


Vir: Poročilo o delu Državnega zbora RS v mandatu 2000-2004

4.1.3 Zaupanje v državni zbor

Konfliktna narava parlamentov, včasih nejasni postopki, občutek privilegiranosti poslancev so skozi leta vplivali na precej nizko priljubljenost Državnega zbora v očeh javnosti. Morda je bil prehod iz enostrankarskega sistema v večstrankarski precej šokanten za ljudi, ki so bili navajeni enotnosti v predstaviškem domu (takrat skupščina) in tudi enotnega dvigovanja rok oz. glasovanja. Moje mnenje pa je, da je razlog za nizek ugled nerazvita politična kultura tako s strani poslancev kot državljanov. Poslanci se pogosto zapletajo v osebna obračunavanja in s tem delujejo v očeh javnosti neprofesionalni. Znani so ekscesi z bananami in zmerjanje ostalih poslancev z opicami, ali pa afera, ko je poslanec tepel drugega poslanca z dnevnim časopisom. V Grafu 4.2 so predstavljene ocene (ocene od ena do pet so dajali anketiranci v raziskavi Politbarometra, kjer je ena popolnoma ne zaupam instituciji in pet popolnoma zaupam instituciji) zaupanja v nekatere institucije slovenskega političnega sistema. Vidimo, da je Državni zbor v zadnjih petih letih le redko dobil povprečno mesečno oceno. Nizko oceno lahko poleg nizke politične kulture, pojasnimo tudi s slabo učinkovitostjo oz. neprevajanjem družbenih zahtev in potreb v zavezujoče odločitve. Dokaz je veliko zakonov o spremembah in dopolnitvah (Tabela 4.1).

Graf 4.2: Zaupanje v institucije (januar 2001 - september 2005)



Vir: Politbarometer

4.2 UČINKOVITOST VLADE IN JAVNE (DRŽAVNE) UPRAVE

Učinkovitost vlade je odvisna od njene sposobnosti usmerjanja delovanja javne uprave. Merili jo bomo, s stopnjo zadovoljstva državljanov z inštitucijami državne uprave in vlade ter z metodo benchmarking-a primerjali Slovenijo z državami EU na področju elektronske uprave, ki je v sodobnem tehnološko visoko razvitem svetu čedalje bolj pomembna. Benchmarking je primerjanje različnih organizacij na podobnem področju delovanja. Razvil se je med državami EU, kjer si organizacije izmenjujejo izkušnje in standarde ter tako povečajo uspešnost in učinkovitost.

4.2.1 E-uprava

Osrednjo vlogo pri večanju učinkovitosti v slovenski ter tudi vsaki drugi moderni upravi ima elektronsko poslovanje s pravnimi in fizičnimi osebami. Prednosti elektronskega poslovanja in informacijske tehnologije je Lidija Kreslin (2000) v diplomski nalogi Učinkovitost javne uprave povzela po Preskarju (1998):

- organizacija dela ni v tolikšni meri odvisna od prostorske razporeditve delovnih mest, saj je informacija dosegljiva povsod, zato lahko uporabnik ureja zadevo pri enem uradniku,
- število komunikacij med upravo in uporabnikom se bistveno zmanjšuje, kar ima za posledico prihranek na času pri obeh,
- pretok informacij po omrežju Interneta je ob usklajeni opremljenosti zelo hiter, saj se informacije zbirajo hitreje, točneje, kar ima za posledico krajši čas reševanja zadeve,
- evidentiranje zadev in dokumentov je sprotno in ustvarja bazo podatkov za celotni upravni organ, s čimer se doseže večja preglednost nalog, boljši nadzor in krajši roki,
- vodja lahko tekoče spremlja vhod, reševanje in izhod zadev in dokumentov, s čimer se doseže fleksibilnost organizacije dela, boljši nadzor količine in kvalitete opravljenih nalog, poleg tega pa je lažje določiti kriterije nagrajevanja,
- več časa se lahko nameni dopolnilnemu izobraževanju kadra, s čimer se pri zaposlenih doseže večjo afiniteto do novosti, večjo motiviranost, boljšo medsebojno komunikacijo ter boljšo kvaliteto dela,
- sprejemanje in posredovanje informacij je možno iz enega delovnega mesta, zaradi česar je manjša potreba po poslovnih površinah in delovnih mestih, prihranek na času in večja kvaliteta informacij.

Pojavljajo se tudi nekatere predvsem tehnične pomanjkljivosti glede varovanja osebnih podatkov, kompatibilnosti računalniške opreme uporabnika in ponudnika storitve.

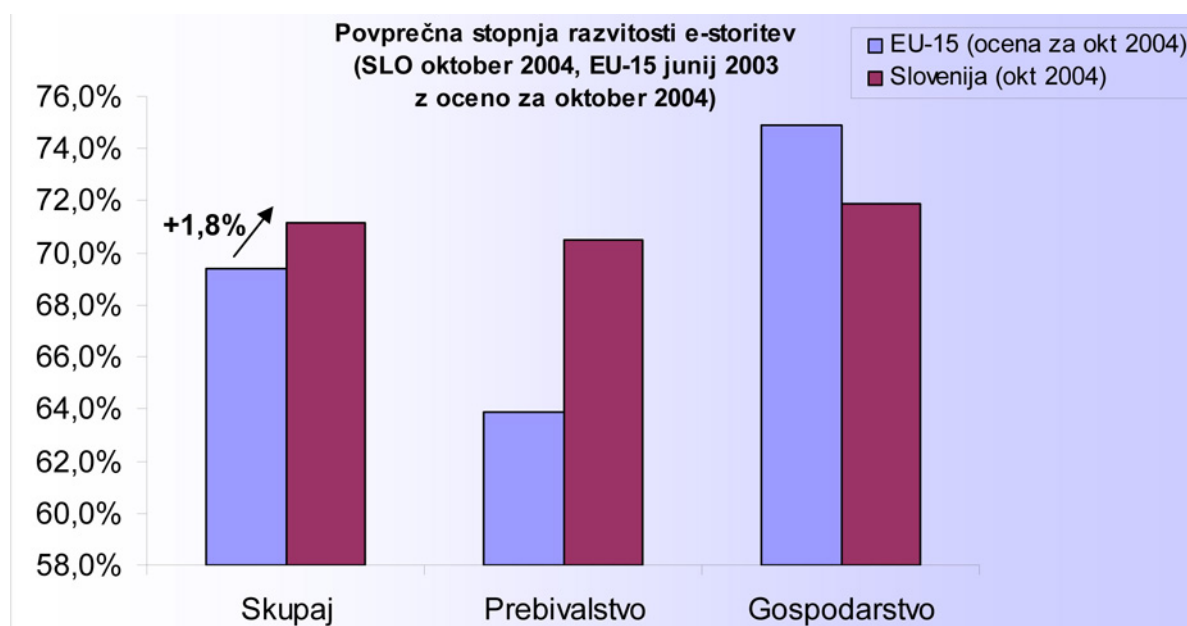
Elektronske storitve v slovenski (podobno kot v državah EU) državni oz. e-upravi so razdeljene na tiste, ki omogočajo elektronske vpogledе in tiste, ki omogočajo elektronske storitve. Elektronski vpogled je možen v zemljiško knjigo, kataster, v lastne osebne podatke, sodni register, informacije javnega značaja, register predpisov, e-carina in še nekatere druge zadeve. E-storitve omogočajo: izpis iz matične knjige, izdaje raznih dovoljenj za pravne osebe in posameznike (npr. izdaja dovoljenja za izobešanje tuje zastave), zahtevati različne vloge (npr. vloga za izdajo letne parkirne karte...), zahtevati številna dovoljenja (gradbeno, za izdajo uporabnega dovoljenja...), možno je uveljavljati različne pravice (uveljavljanje različnih pravic vojnega veterana – postrežba, do veteranskega dodatka..., uveljavljanje statusa in pravic žrtve vojnega nasilja...) ter spremeniti osebne podatke.

»Državni portal je usmerjen k ciljnim skupinam uporabnikov v obliki podportalov za prebivalce in pravne osebe ter posebnega podportala, namenjenega informacijam s področja javne uprave. Na voljo je tudi njegova verzija v angleškem jeziku, katerega vsebina je prilagojena in namenjena angleško govorečim uporabnikom. Na portalu so objave novic, ki so vsebinsko posebej usmerjene k določenim uporabnikom, ankete, iskalnik, informacije razvrščene v tako imenovane življenjske dogodke, informacije javnega značaja, e-demokracija, e-zaposlitve, oddajo elektronskih obrazcev prek sistema EUZ (elektronske upravne zadeve). Portal je dosegljiv tudi prek dlančnikov in mobilnih telefonov skozi portal WAP. Vsak obiskovalec portala pa si lahko prilagodi vsebino po svojih željah.« (<http://e-uprava.gov.si/e-uprava/portalStran.euprava?pageid=499>)

Na tem mestu bom primerjal razvitost informacijske tehnologije slovenske državne uprave s petnajstimi evropskimi državami. Graf 4.3 nam kaže, da je v Sloveniji stopnja razvitosti e-storitev v povprečju nekoliko nad evropskim povprečjem. Pri storitvah, ki jih nudi naša e-uprava za prebivalstvo dosegamo sedemdeset odstotno izpolnitev ciljev, kar je precej več kot to v povprečju dosega petnajst najbolj razvitih članic Evropske unije. Le-te dosegajo blizu štiriinšestdeset odstotno izpolnjevanje zastavljenih ciljev. Na področju e-storitev za gospodarstvo pa malo zaostajamo in sicer dosegamo skoraj dvainsedemdeset odstotno izpolnitev ciljev, medtem ko je evropsko povprečje skoraj šestinsedemdeset odstotkov. Iz teh

podatkov je razvidno, da je Slovenija doumela prednosti in koristi informacijske tehnologije na področju javne oz. e-uprave in da drži stik z najbolj razvitimi članicami Evropske unije.

Graf 4.3:



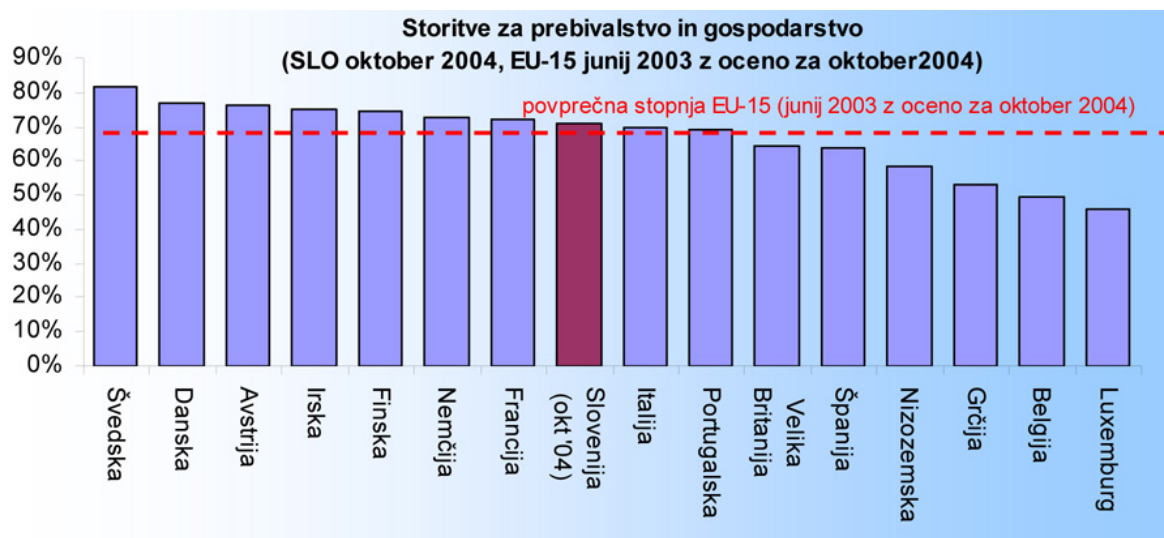
Vir: www.e-uprava.gov.si

Tudi Graf 4.4 je zanimiv, ker nam pokaže, da smo po razvitosti e-storitev v državni upravi točno na sredini v primerjavi s petnajstimi evropskimi državami. Veseli ali pa preseneča nas lahko dejstvo, da smo boljši od držav kot so: Luksemburg, Belgija (obe nekaj nad 50% izpolnjenimi cilji), Nizozemska (60% izpolnitev ciljev), Velika Britanija, Italija (obe okoli 70% izpolnitev ciljev). Prehiteli smo tudi vse države s katerimi se v okviru Evropske unije na številnih področjih največkrat primerjamo. Za malenkost smo uspešnejši od Španije in Portugalske, medtem ko Grčija s približno petinpetdeset odstotno izpolnitvijo ciljev, kar krepko zaostaja.

Kljub tradicionalnemu nezadovoljstvu z birokracijo ter počasnimi postopki se z razvojem informacijske tehnologije obetajo lepši časi za uporabnike državnih storitev. Če bo Slovenija nadaljevala s takim ritmom pri razvijanju in uvajanju novih informacijskih tehnologij ter e-storitev bo njena učinkovitost na precej visoki ravni. S sodobno tehnologijo bo tudi

eliminirala vprašanje responzivnosti državne uprave, kar ji bo povečalo legitimnost ter ugled med državljani.

Graf 4.4:



Vir: www.e-uprava.gov.si

4.2.2 Zaupanje v vlado in državno upravo

Zaupanje v vlado je bilo v zadnjih petih letih precej povprečno (glej Graf 4.2). Kljub temu, da smo imeli v raziskovanem obdobju tri različne predsednike vlad se ugled izvršilne veje oblasti ni preveč spreminjal. Vseskozi se je gibal okoli srednje ocene. To bi lahko pojasnili s skoraj kirurško natančno delitvijo slovenskega volilnega telesa na t.i. leve in desne ter s tem obveznega nasprotovanja nasprotni politični opciji. Pri tem zopet naletimo na problem nizke politične kulture, ki se preveč ukvarja z ideološkimi vprašanji in premalo z dejanskimi problemi, ki zavirajo napredek celotne družbe. Drugi razlog za skromnejše zaupanje v vlado pa je v njeni izpostavljenosti. Kot smo ugotovili že zgoraj je vlada s svojim birokratskim aparatom glavna predlagateljica ter snovalka zakonov, ki pridejo v parlamentarno proceduro. Hkrati tudi določa razvojne in programske smernice ter v skladu z njimi usmerja delovanje javne uprave. Kljub temu, da je zakonodajna moč v rokah parlamenta, ter da je samo parlament odgovoren za sprejete obvezujoče odločitve, je v javnosti za vse slabe rešitve oz. odločitve vedno kriva vlada. Vendar gledano primerjalno ima vlada v povprečju nekoliko

večji ugled kakor Državni zbor, kar je verjetno posledica bolj homogenega delovanja te veje oblasti. Le-ta namreč ne želi v javnosti kazati koalicijskih nesoglasij, ampak se ta nesoglasja večinoma prenesejo v parlament.

Zaupanje državljanov v državno upravo v Politbarometru merijo šele od spomladi leta 2004 in je podobno kot pri vladi (glej Graf 4.2). Zmerno zaupanje najbrž temelji na tipizirani tradicionalni predstavi o birokraciji, slabih osebnih izkušnjah ter na ne dovolj transparentnem delu državne uprave. Ljudje so (bili) na eni strani priče sumljivi in predvsem netransparentni privatizaciji ter na drugi strani manjšanju socialnih pravic, kar je prizadelo predvsem nižji in srednji sloj prebivalcev. Priča so bili raznim primerom korupcije, nepotizma in kraje državnega premoženja. Vse to in še več je vrglo slabo luč na vlado ter javno (državno) upravo, ker tega ni preprečila ali pri tem celo sodelovala. Vse te razloge za nezaupanje se da odpraviti z učinkovitim, odgovornim ter transparentnim delom državne uprave, brez vmešavanja politike. Prava smer je v izboljševanju informacijske tehnologije ter e-storitev, ki so nediskriminatorne, hitre, kakovostne, transparentne in »webrovsko« brezosebne.

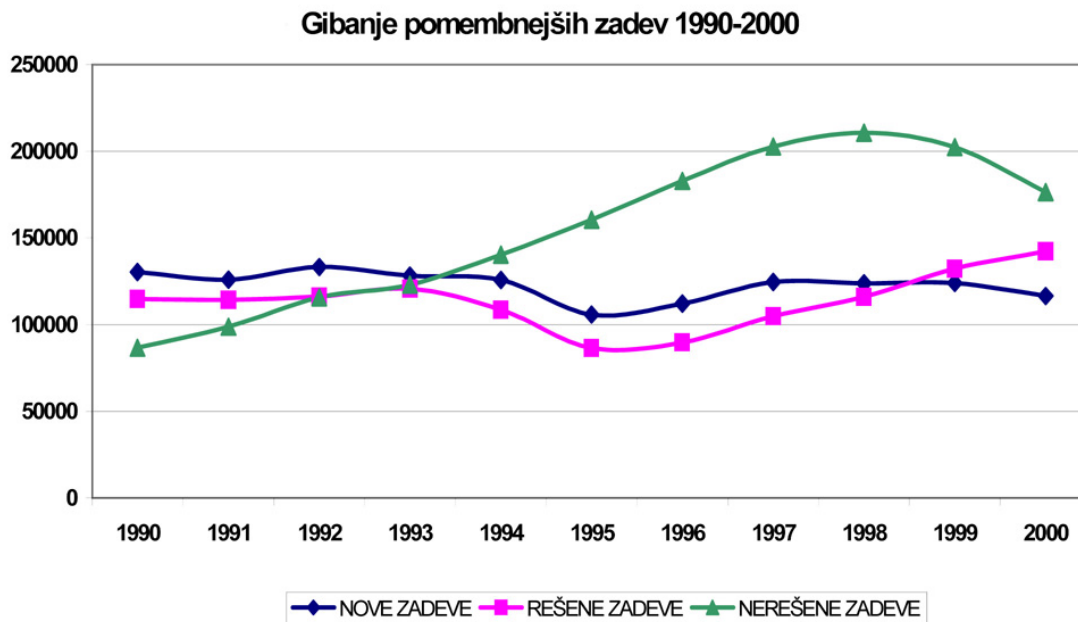
4.3 UČINKOVITOST SODSTVA

Nobena skrivnost ni, da imamo v Sloveniji velike sodne zaostanke, da so postopki dolgotrajni in pogosto se v javnosti pojavlja občutek, da kršitelji zakona ostanejo nekaznovani. Učinkovitost slovenskih sodišč bomo preverjali s številom nerešenih zadev ter z ugledom, ki ga ima sodstvo med državljani. Še posebno ugled oz zaupanje državljanov v sodišča bo dalo odgovor na občutje pravne varnosti.

4.3.1 Sodni zaostanki

»Vsakdo ima pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. (1. odstavek 23. člena Ustave) Formalno-pravno ta člen zajema bistvo funkcije sodišč, da objektivno, nepristransko in v razumnem roku odloča ter da so pred zakonom vsi enaki.

Graf 4.5: Sodni zaostanki (1990 – 2000)

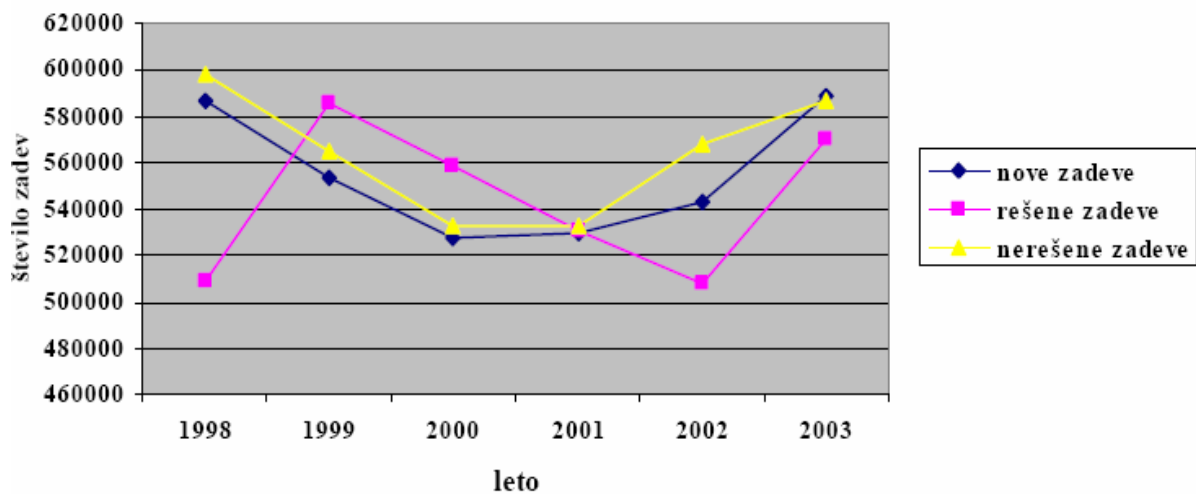


Vir: Sodna statistika

Graf 4.5 prikazuje gibanje pomembnejših sodnih zadev v prvih desetih letih slovenske države. Najbolj očitna je krivulja nerešenih zadev, ki je do leta 1998 vseskozi rasla ter dosegla vrhunec z preko 20 000 nerešenimi zadevami. Od tega leta pa do leta 2000 je krivulja obrnjena navzdol in se spusti na okoli 17 000 nerešenih zadev. Število rešenih zadev je bilo v prvih treh opazovanih letih okoli 12 000, nato pa se je storilnost slovenskih sodišč v letih 1995 in 1996 zmanjšala na približno 8 000 rešenih zadev. Do leta 2000 je bila krivulja v vzponu in tega leta dosegla točko 15 000 rešenih zadev. Leta 1998 je bilo prvič, da so sodišča rešila več zadev, kot je bilo novih. Le-ta so se gibala med 11 000 in 13 000 zadevami letno.

Graf 4.6 nam kaže sliko vseh zadev, ki so bila v sodniški proceduri med letoma 1998 in 2003. Najprej opazimo povezanost med številom novih ter nerešenih zadev. Le-te so od leta 1998 do 2000 upadale, se držale nekje na številki 530.000 zadev še naslednje leto, nato pa do leta 2003 zopet narasle na podobno vrednost kot leta 1998. Drugačne trende zasledimo pri rešenih zadevah. Le-te so od leta 1998 do 1999 narasla za približno 80.000 zadev, nato pa do leta 2002 konstantno padala do števila rešenih zadev iz leta 1998. V letu 2003 zopet opažamo večjo storilnost slovenskih sodišč. Če se osredotočimo na leto 2003, lahko vidimo, da je število nerešenih zadev večje kot število rešenih zadev, kar pomeni, da imajo sodišča več kot leto dni zaostanka.

Graf 4.6: Statistični pregled dela sodišč (1998 – 2003)



Vir: sodna statistika 2003

V intervjujih (leta 1994 in 1997) s slovenskimi sodniki je Vehovar (2001) ugotovil, da le-ti krivijo za neučinkovitost sodišč: neracionalen pravdni postopek, pomanjkanje modernih procesnih predpisov, pripombe imajo tudi na Zakon o kazenskem postopku, ki da ne skrajšuje postopkov, dejstvo, da pri pripravi zakonodaje niso bili upoštevani, kar se kaže v premajhni strokovnosti zakonov na splošno in da so sodniki obremenjeni z bagatelnim delom. Na podlagi intervjujev je navedel naslednje izboljšave učinkovitosti in kvalitete, ki bi jih bilo moč doseči *znotraj* sodnega sistema:

- usklajevanje dela in intenzivnejšo komunikacijo med sodišči vseh stopenj;
- usklajevanje dela in istovetnost razsodb prizivnih sodišč;
- reorganizacijo dela na samih sodiščih skupaj s sistematičnim izobraževanjem vseh sodnikov in sistematičnim uvajanjem pripravnikov in mladih sodnikov;
- razbremenitev sodnikov z uvajanjem strokovnih sodelavcev po irskem zgledu (t.i. berristrov)
- uvedbo stalne informacijsko statistične službe in službe za stike z javnostjo, ki bi lahko javnost, vlado in parlament sprotno obveščala o delu sodišča in sodišča v javnosti tudi zastopala.

In tiste izboljšave, ki so potrebne *zunaj* sodnega sistema:

- finančno avtonomijo oz. avtonomen proračun sodstva, kot najotipljivejši element njegove avtonomije;
- popravke vseh do zdaj sprejetih zakonov, ki določajo sodišča, sodnike in njihovo delo, predvsem pa spremembo razdelitve pristojnosti in plačilnih razredov ter spremembo pogojev za prvi nastop sodniške funkcije;
- depolitizacijo sodstva oz. odnos do sodstva, ki delovanju in odločitvam sodišč ne bo a priori pripisoval političnih motivov in povezav. (Vehovar 2001: 125-126)

Slovenska sodišča so uvedla nekatere ukrepe za zmanjšanje zaostankov in povečanje učinkovitosti. Tako je projekt HERKULES, katerega namen je zmanjšati število zaostankom po modelučasne dodelitve sodnikov. Projekt TWINNING pa je usmerjen na organizacijo sodišč in sodniške službe. Zakon o sodniški službi uvaja tudi institut letečega sodnika ter prakso iz držav EU – mediacijo ali posredovanje tretje osebe. (Colja 2005: 40) Vsi dosedanja poskusi normalizacije razmer v sodstvu niso prinesli želenih rezultatov, zaostanki se ne zmanjšujejo ali se celo večajo, stranke v postopkih ne dobijo sodbe v razumnem roku ter zaupanje državljanov v sodstvo ostaja nizko.

4.3.2 Zaupanje v sodišča

Ob takem stanju sodne veje oblasti ni nobeno presenečenje, da so sodišča tiste institucije, katerim ljudje najmanj zaupajo (Graf 4.2), kar močno zmanjšuje legitimnost celotnemu političnemu sistemu. Sodišča so od vseh primerjanih institucij dobila opazno najnižje ocene zaupanja (okoli vrednosti 2,5). Kršene pravne norme se ne sankcionirajo dovolj hitro ali se sploh ne in v javnosti nastaja vtis, da dovolj iznajdljivim nihče nič ne more. Ta občutek je še posebej opazen na kazenskem, gospodarskem in delovno-pravnem področju, saj dobri (znani) odvetniki izpred rok pravice rešijo marsikaterega kršitelja. Glavna zamera slovenskim sodiščem s strani javnosti gre v smeri nekaznovanja številnih »turbo kapitalistov«, ki so si v zmedenih tranzicijskih razmerah z raznimi by pass podjetji in drugimi ekonomskimi prijemi znali prisvojiti velika bogastva. Žrtve teh finančnih malverzacij pa so bili večinoma zaposleni delavci v matičnih podjetjih ter davkoplačevalci. Vse to nakazuje, da pravila igre niso zacementirana, da ne veljajo za vse državljane enako, kar kaže na določeno nestabilnost in demokratični deficit sodnega sistema ter posledično tudi političnega sistema.

4.4 STABILNOST IN DEMOKRATIČNOST V SLOVENIJI

4.4.1 Stabilnost slovenskega političnega sistema

Obstojnost sistema

Stabilnost je torej del pojma demokratičnosti. V Sloveniji imamo precej stabilen politični sistem v smislu obstojnosti. Ni neke očitne zunanje nevarnosti, ki bi želela spremeniti ali uničiti naš sistem z (političnim) nasiljem, čeprav imamo odprta vprašanja praktično z vsemi sosedami. S Hrvaško imamo na določenih območjih problem določitve meje, odprta pa so še nekatera druga vprašanja (varčevalci Ljubljanske banke, NEK...). Z Italijo imamo odprto veliko ideoloških vprašanj v zvezi z vojnim in povojnim delovanjem zmagovalcev in poražencev na obeh straneh, odprto je tudi vprašanje spoštovanja pravic slovenskih zamejcev. Podoben konflikt imamo z Avstrijo, kjer so vpleteni še Lipicanci, očitno ponos obeh držav. V svojem delovanju in političnem življenju pa nismo imuni na pritiske, priporočila, direktive in uredbe s strani Evropske unije. Vse te relacije ne potekajo v smislu grožnje našemu političnemu sistemu, ampak zgolj kažejo na vpetost države v mednarodne interakcije. Prav tako je v Sloveniji varno tudi notranje okolje sistema, saj ni nekih izrazitih nedemokratičnih skupin, ki bi želele odpraviti oz. uničiti obstoječi politični sistem. Tudi raziskava *New Democracies Barometer V (1998)* je pokazala, da v Sloveniji (največ med tranzicijskimi državami) 78% vprašanih zavrača nedemokratične alternative vladanja. Nostalgijo po komunizmu je izrazilo 14% vprašanih, medtem ko jih 13 % meni, da bi morali ukiniti parlament in volitve ter imeti močnega vodjo. Ostali so se izrekli za vrnitev monarhije ali vladavino vojske. Državnozborske in predsedniške volitve so bile vedno na vsake štiri oz. pet let, kar kaže na dokaj stabilno vladanje. Od osamosvojitve dalje smo imeli pet predsednikov vlade, ki so se menjavali tudi med mandatom, torej prišlo je do sprememb v koalicijskih razmerjih. Tudi pod vodstvom istega mandatarja so se vladne koalicije spreminjale, vendar so potekale po zakonskih in poslovnih pravilih ter s konsenzom strank in predsednika države, da ne potrebujemo predčasnih volitev. Glede na to, da imamo večstrankarski sistem ter precejšnje število strank v vsakem dosedanem sklicu parlamenta, imamo razmeroma malo strankarskih rošad, kar je verjetno posledica že zgoraj omenjene razdeljenosti slovenskega političnega prostora na t.i. leve in desne. Spričo teh podatkov lahko zaključimo, da obstojnost slovenskega političnega sistema ni ogrožena.

Manj optimističen je vidik legitimnosti slovenskih institucij, ki kot po pravilu dosegajo srednje ali podpovprečne ocene (Tabela 4.2). Izjema je predsednik države, ki je v času predsedovanja Milana Kučana redno dosegal oceno nad 3,5 ali celo oceno 4. S prihodom Janeza Drnovška je ocena zaupanja v predsednika najprej padla pod 3,5, vendar v zadnjem letu redno dobiva zaupanje nad to oceno. Pri ostalih državnih institucijah smo že ugotovili stanje in dejstvo je, da si bodo morale slovenske institucije pridobiti zaupanje državljanov.

Inkluzivnost

Komponenta stabilnosti sistema je tudi inkluzivnost. To najlažje merimo z volilno udeležbo, ki je pri nas z vsakimi volitvami nižja. Prvih volitev v Državni zbor (1992) se je udeležilo 85,6 odstotkov volivcev, na naslednjih volitvah (1996) je svoj glas oddalo 73,7 odstotkov volilnih upravičencev. Leta 2000 je volilna udeležba padla na 70,14 odstotkov, medtem ko je bila leta 2004 le še 60,64 odstotna. Jasno je viden trend upadanja volilne udeležbe, ki je od začetnega navdušenja nad novo državo ter novim političnim sistemom v dvanajstih letih padel za 25 odstotkov. Številka v primerjavi z razvitimi demokracijami še ni alarmantna, vendar je očitno potrebno nekaj storiti v smeri preprečevanja negativnega trenda.

Pomemben vidik inkluzivnosti je tudi zastopanost žensk v politiki. Na treh od zgoraj naštetih volitvah je bilo v parlament izvoljenih dvanajst žensk, leta 1996 pa jih je bilo le sedem. Tudi v vseh dosedanjih vladah je bila zastopanost žensk zelo nizka, saj sta ponavadi v ministrski ekipi ena ali dve ministrici. Morda lahko izpostavimo generalno državno tožilstvo, ki ga v zadnjem času vodita ženski, prej Zdenka Cerar in sedaj Barbara Brezigar. Na področju inkluzivnosti žensk močno zaostajamo za evropskim povprečjem in smo še zelo daleč od skandinavske enakopravnosti.

Udeležba na predsedniški volitvah je bila leta 1997 (68,29 %) nižja kot leto poprej na parlamentarnih volitvah. Na zadnjih volitvah pa je bila v drugem (odločilnem) krogu 65,39 odstotna. Porazna pa je udeležba na referendumih, ki je ponavadi okoli trideset odstotna. Na tem mestu moram pograjati tiste slovenske voditelje, sedanje, prejšnje in bodoče, ki so oz. bodo delovali v smeri, da ljudje ne bi hodili na referendum in jih prepričevali, da je to stran vržen čas in denar. Glavni populistični argumenti nasprotnikov referendum so (bili): da imamo za sprejemanje odločitev dobro plačane poslance, velika poraba denarja za izvedbo referendum ter škoda nedeljskega popoldneva, da bi človek (državljan, volivec) soodločal o

nekem družbenem problemu. Res je, da imamo v parlamentu ljudi, ki so zadolženi za odločanje o skupnih zadevah, vendar ne more nihče zagotoviti, da bodo sprejemali same pravilne odločitve. Včasih je vlada s »parlamentarnim valjarjem« tako močna in arogantna, da ji parlamentarna opozicija ne more do živega in je edini izhod razpis referendum. Dejstvo je, da so bili vsi dosednji referendumi (z izjemo referenduma o članstvu v EU in NATO, ki je bil skupen projekt koalicije in opozicije ter Zakonu o javni RTVS) izglasovani v nasprotju z vladnimi željami, kar pomeni, da referendumi upravičijo svojo funkcijo regulacijo vladanja in soodločanja. Drugi argument o ceni izvedbe referenduma se nanaša na stroške demokracije, ki, kot sem omenil že zgoraj ni poceni. Vendar menim, da se investicije v demokracijo dolgoročno splačajo ter da je v Sloveniji veliko drugih področij katera je potrebno urediti in bolj smotrno porabiti denar. Tudi nagovarjanje ljudi naj ne sodelujejo in soodločajo ni v duhu poliarhične demokracije, še več, nasprotuje inkluzivnosti državljanov.

V teoretičnem delu naloge smo kot komponento inkluzivnosti navedli tudi možnost izbiranja in tekmovanja med alternativnimi političnimi predlogi in opcijami. Slovenski parlament je večstrankarski in v njem ima trenutno sedeže sedem političnih strank. V prejšnjih mandatnih obdobjih jih je bilo še več, ker je bil nižji volilni prag (prej tri sedaj štiri odstotke). Precejšnje število strank bi lahko pomenilo široko zastopanost družbenih interesov v predstavniškem telesu, vendar se za vsako izmed njih ve v kateri politični blok sodi. Čeprav je predvsem za manjše stranke značilno, da sklepajo zaveznitva tudi s strankami nasprotnega ideološkega bloka, je to predvsem posledica strategije preživetja. Majhne stranke v opoziciji težko preživijo, saj jim je otežen dostop do medijskega prostora in so tako vedno v senci koalicijskih ter večjih opozicijskih strank. Ker pa je slovenski politični prostor ideološko precej napet ter razdvojen, imajo te stranke možnost s svojimi glasovi oblikovati zmagovalno koalicijo, iztržiti kakšen resor ter se pokazati v javnosti kot relevantna politična stranka.

Zadnje volitve, oktobra 2004, so po dvanajstih letih prinesle spremembe na politični sceni, saj se je po dolgem času zamenjala politična elita. Razlogi zakaj je prišlo do tega preobrata so dokaj simptomatični: samoumevnost oblasti s strani vladajoče elite, povečevati so se začeli korupcijski odnosi ter rigidnost. Razlogi so še drugi, vendar je ta obrat s stališča stabilnosti in demokratičnosti ključnega pomena. Dolga leta se je zdela vladavina koalicij pod okriljem Liberalne demokracije Slovenije nezamenljiva in brez realne možnosti, da bi bila poražena na volitvah. Nove okoliščine so prinesle normalizacijo razmer na področju strankarske in vladne

politike ter novo dimenzijo v slovenski politični prostor, t.j. menjavanje elit in dejansko možnost izbiranja med alternativami.

Zadeve na civilno-družbenem področju, ki bi ravno tako moral biti vir alternativnih predlogov, niso najboljše. Civilna družba je odraz politične kulture in zrelosti neke države. Predstavlja številne interese, daje predloge, pobude, je vir novih idej, organizira številne projekte in akcije (dobrodelne, gospodarske, športne, okoljevarstvene...). Ravno pobude, potrebe, zahteve in hkrati podpora civilne družbe so tisti input, ki ga mora politični sistem predelati v zavezujoče odločitve oz. output. V Sloveniji je bilo konec osemdesetih let prejšnjega tisočletja veliko civilno-družbenih organizacij, ki so bile zaradi procesa osamosvajanja predvsem politično naravnane. Iz njih so kasneje nastale politične stranke oz. so se v njih izgubile. Stranke so si v boju za oblast prisvojila ali kako drugače nase navezala društva, organizacije, sindikate, kulturne in športne organizacije.

4.4.2 Demokratičnost slovenskega političnega sistema

Politične pravice

Za Slovenijo lahko v splošnem rečemo, da izpolnjuje vse formalne pogoje demokratičnosti in jo lahko označimo kot konsolidirano demokracijo. Z Ustavo in zakoni je državljanom zagotovljena pravna in socialna varnost ter demokratičnost države. Osnovni mehanizmi za zagotavljanje demokratične kompetitivnosti in svobodne izbire kandidatov, kot so volitve in z njimi povezani postopki, funkcionirajo korektno. Določen problem predstavlja nizka zastopanost žensk v javnem življenju ter ustvarjanja razmer, ki bi jih spodbujale k večjemu angažiranju. Spoštovanje človekovih pravic in političnih svoboščin je po poročilih Freedom Housea (leta 2005 smo dobili oceno 1, na lestvici od 1 do 7) v Sloveniji na visoki ravni. Lahko se strinjamo, da v Sloveniji ni sistematičnega kršenja človekovih pravic in svoboščin, vendar Varuh človekovih pravic letno prejme veliko prijav kršitev. Veliko (leta 2004 jih je bilo 695 oz. 26 %) se jih nanaša na počasno delovanje pravne države, kar nazorno kažeta tudi grafa o sodnih zaostankih slovenskih sodišč. Počasno delovanje pravne države je najbolj evidentno pri (ne)izvajanju denacionalizacijskih postopkov ter pri neupoštevanju nekaterih odločb Ustavnega sodišča (npr. O delitvi Občine Koper). Iz tega je razvidno, da je implementacijska neučinkovitost največja na ideološko občutljivih področjih, kar daje slutiti,

da organi državne uprave niso imuni na politične in ideološke pritiske ter da pri svojem delu niso popolnoma samostojni in strokovni.

Zaupanje državljanov v državne institucije je prenizko. Konfliktna narava parlamenta in včasih burne ter ne najbolj kulturne razprave nižajo ugled Državne zbornice, vendar menim, da se bo z nadaljnjim razvojem parlamentarizma ter politične kulture (tako s strani poslancev, kot državljanov) le-ta zvišal. Bolj problematično je stanje na področju sodstva. Slovensko sodstvo je bilo v bivšem nedemokratskem režimu sredstvo za njegovo utrjevanje. Pri svojem delu ni bilo samostojno, ampak podaljšana roka režimske politike, zato nekateri avtorji opozarjajo, da je problem slovenskega sodstva v dejstvu, da ni doživelo korenite reforme ter da se ohranjajo stari vzorci delovanja. Prav tako so problematične pomanjkljivosti glede organiziranosti in kompetentnosti državne uprave ter upravljanje z javnimi financami. Ni nam še uspelo odstraniti nekaterih praks iz komunizma, ki so za demokratične države nesprejemljive: politično kadrovanje brez upoštevanja kompetentnosti, neupoštevanje institucionalne avtonomije oz. politično odvisne državne uprave in pomanjkanje javne odgovornosti. (Tomšič 2002: 236)

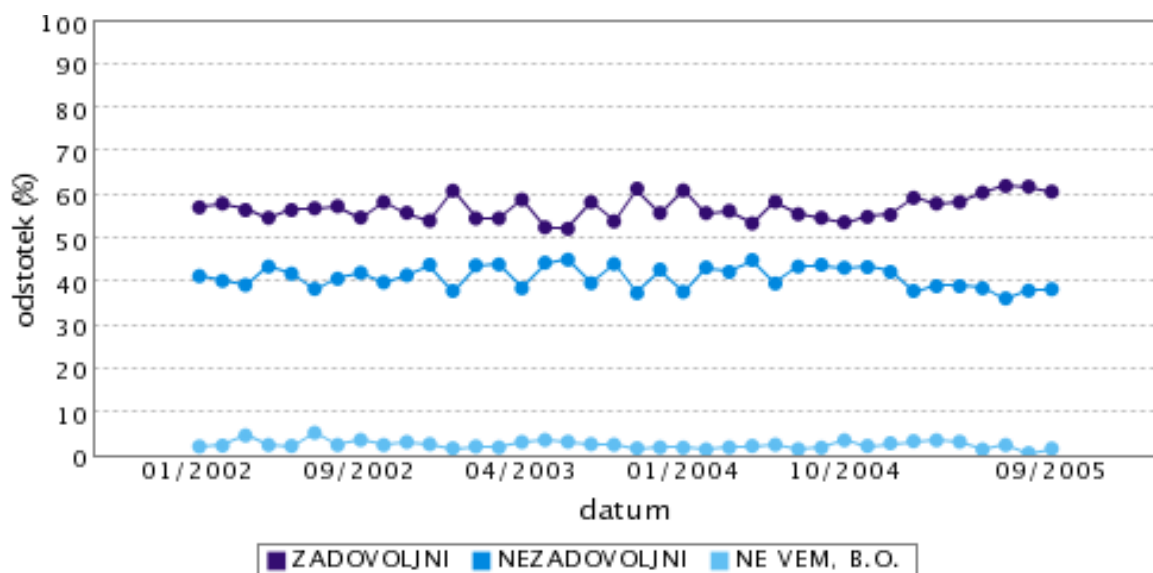
Ekonomsko stanje

Z demokratičnim političnim sistemom ponavadi povezujemo tudi tržno gospodarstvo. Tudi na tem področju obstajajo določene anomalije oz. počasnost reform. Obstajajo določene omejitve in ovire na področju svobodnega delovanja gospodarstva, predvsem pri delovanju tujih gospodarskih subjektov ter pritoku tujega kapitala v Slovenijo. Znan je primer Vege, ki toži državo, da ni omogočila enakopravnih razmer na trgu mobilne telefonije. Izrazito prednost naj bi imel operater, ki ga ima v večinski lasti država. S tem pa smo naleteli na drug največji problem slovenskega gospodarstva in sicer prevelik delež države v podjetjih. Preko paradržavnih institucij kot sta Slovenska odškodninska družba (SOD) in Kapitalska Družba (KAD) je država večinski lastnik številnih podjetij v skoraj vseh gospodarskih panogah: telekomunikacije (skupina Telekom), energetika (Petrol, Elektro), bančništvo (NLB, NKBM) idr. To kaže, da se država oz. politika še ni znebila teženj po obvladovanju in nadzoru.

Naloga demokratične države je tudi, da poskrbi za materialno varnost oz. da ustvarja razmere v katerih si lahko državljanji s svojim znanjem, veščinami in delom zagotovijo dostojen ekonomski status. V Sloveniji je zadovoljstvo z osebnim materialnim stanjem (Graf 4.7)

relativno dobro. Med obravnavanimi leti (januar 2001 do september 2005) je med 50 in 60 odstotki vprašanih svoje materialno stanje označilo kot zadovoljivo. V zadnjem letu je ta odstotek konstantno malenkost nad 60 %. Delež nezadovoljnih pa je bil v teh letih okoli 40 %, v zadnjem letu je konstantno nižji od te vrednosti. Ugotovimo lahko, da je večina prebivalcev sicer zadovoljnih, vendar je delež tistih, ki čutijo, da imajo premalo materialnih dobrin precej visok. Razlogi za to so lahko brezposelnost ali kakšne druge socialne stiske, občutek, da imajo za svoj vložek premajhen profit oz. nizke plače in družbene razmere, ki vsem ne omogočajo izkoristiti in osmisliti osebni potencial. Za v prihodnje je torej potrebno dvigniti življenjski standard, za kar pa bomo potrebovali boljše razmere v gospodarstvu.

Graf 4.7: Zadovoljstvo z materialnim stanjem



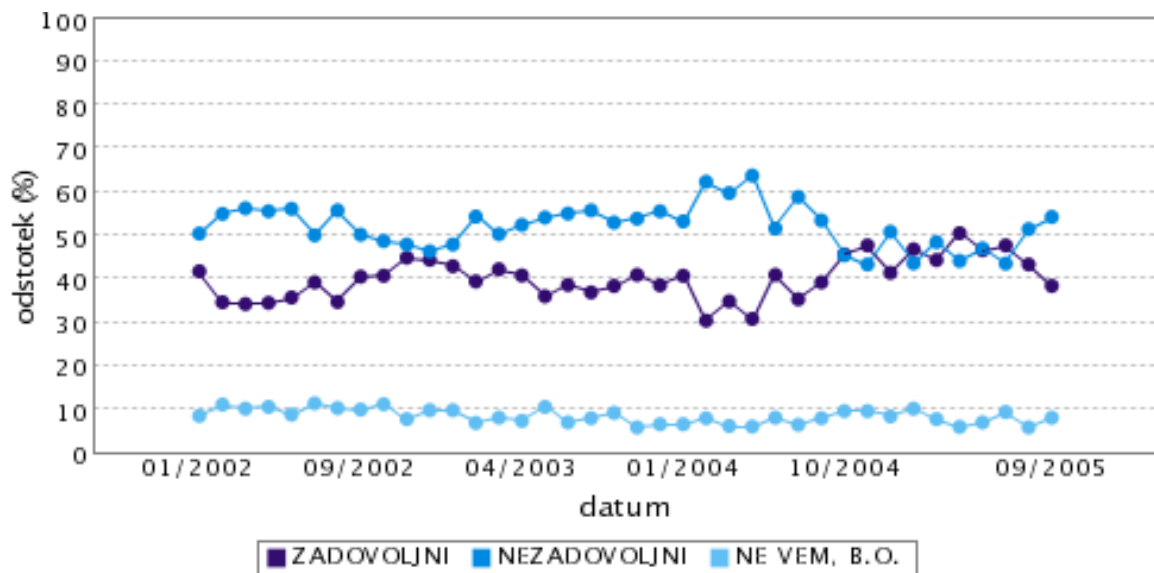
Vir: Politbarometer

Stanje demokracije

Demokratizacija je dinamičen proces, ki se nikoli ne preneha. Slovenija je po petnajstih letih formalnega demokratičnega življenja na začetku svoje poti, vendar se zdi, da ni maksimalno izkoristila vseh svojih potencialov. Na to kaže tudi zadovoljstvo državljanov s stanjem demokracije v Sloveniji (Graf 4.8). Če smo pri prejšnjem grafu ugotovili, da je večina ljudi zadovoljnih z osebnim standardom, pa pri tem grafu opažamo ravno obratno sliko. Od januarja 2002 do oktobra 2004 je bil odstotek tistih, ki so z demokracijo nezadovoljni višji od

tistih, ki so s stanjem demokracije zadovoljni. Ravno v začetku leta 2004 je bil najnižji odstotek (30 %) tistih, ki so z demokracijo zadovoljni in najvišji tistih, ki so bili nezadovoljni (skoraj 65 %). Zanimivo je, da sta si ta dva odstotka prvič za dalj časa povsem blizu (med oktobrom 2004 in avgustom 2005) in da je bila v tem času edinkrat polovica vprašanih zadovoljnih s stanjem demokracije. Malenkostno večje zaupanje sovпада z zmago t.i. desnice na volitvah ter posledično z menjavo oblastne elite. Vendar je to slaba tolažba za večinsko nezadovoljstvo ljudi z demokracijo. Očitno je, da se predstave in upanja ljudi izpred osamosvojitvenih dni niso manifestirala v realnem življenju in da delovanje slovenskega političnega sistema ni bilo dovolj učinkovito pri ustvarjanju demokratičnih pogojev življenja in delovanja.

Graf 4.8: Zadovoljstvo z demokracijo



Vir: Politbarometer

5 PRIMERJAVA UČINKOVITOSTI

5.1 BAZE PODATKOV

V nadaljevanju bomo primerjali različne vidike učinkovitosti slovenskega političnega sistema z ostalimi, predvsem članicami Evropske unije ter nekaterimi tranzicijskimi državami. Pri tem se bom opiral na podatke raziskave opravljene pri Svetovni banki v letu 2004, ki se nahajajo v bazi podatkov *Worldwide Governance Research Indicators Dataset*. Raziskovali so: 1. procese, v katerih se izbira, nadzoruje in menjuje oblast, 2. zmožnost oblasti za učinkovito oblikovanje in implementacijo politik in 3. upoštevanje institucij tako s strani državljanov kot države. (Kaufmann, na spletni strani Svetovne banke) Ta raziskava vključuje šest sklopov indikatorjev. Prvi se nanaša na javno angažiranost in odgovornost (voice and accountability), ki kaže na stopnjo državljanskih pravic in političnih svoboščin. Drugi indikator je stabilnost in nasilje (stability and violence), ki meri stopnjo politične stabilnosti v določeni državi ter verjetnost nasilnega rušenja oblasti. Naslednji indikator je učinkovitost političnih institucij (government effectiveness), ki nas bo še posebej zanimal. Le-ta analizira kvaliteto storitev javnih služb, kompetence državnih uradnikov, politično neodvisnost državne uprave, zavezanost institucij za izvajanje sprejetih politik. Regulacijo gospodarstva s strani države in obstoj politik, ki niso v skladu z načeli tržnega gospodarstva meri indikator regulatorna obremenjenost (regulatory quality). Zadnja dva indikatorja sta vladavina prava (rule of law), ki meri stopnjo pravne varnosti in stopnja korupcije (control of corruption), ki ocenjuje razširjenost korupcijskih odnosov v javni upravi.

Različne vidike učinkovitosti države obravnava raziskava *World Competitiveness Yearbook*, ki jo vsako leto opravi Institut for Management Development iz Laussane (podatki bodo iz Tomšič 2002). Stanje svobode in demokracije bom primerjal z evropskimi državami, v pomoč pa mi bo študija *Freedom in the World*, ki jo vsako leto opravi ameriška organizacija Freedom House v 192 državah sveta. Ta organizacija vsako letu objavi tudi posebno poročilo Nations in transit, ki ocenjuje napredek osemindvajsetih vzhodnoevropskih tranzicijskih držav. Z njegovo pomočjo bomo izvedeli ali je Slovenija res tranzicijski paradni konj. Socio-ekonomske podatke o stopnji brezposelnosti, o bruto domačem proizvodu na prebivalca ter letni rasti bruto domačega proizvoda bom pridobil iz baz podatkov Svetovne banke, Eurostat-a in podatkov, ki so na voljo na slovenskem statističnem portalu SI-STAT.

5.2 PRIMERJAVA UČINKOVITOSTI JAVNE UPRAVE

V raziskavi Svetovne banke glede učinkovitosti države (government effectiveness) se je od tranzicijskih držav najbolje odrezala Slovenija. Pred nami ni uvrščena nobena izmed vzhodnoevropskih držav, boljši pa smo tudi od Portugalske, Grčije in Italije. Najboljše ocene izmed držav članic EU so dobile Danska, Luksemburg, Finska in Nizozemska.

Najboljši indikator učinkovitosti vlade je analiza sposobnosti implementacije odločitev. V ta namen nam bo prav prišla raziskava *World Competitiveness Yearbook 2001*, kjer je šlo za mnenjsko oceno, kako učinkovito poteka implementacija vladnih odločitev. Slovenija je izmed vseh ocenjevanih držav dosegla 42. mesto. Pred nami so uvrščene npr.: Estonija (20.), Madžarska (21.), Slovaška (31.), Grčija (33.), Portugalska (36.) in Češka (38.) in Italija (41.). Ista raziskava je merila tudi avtonomnost delovanja državne uprave nasproti politiki. Slovenija je dosegla 38. mesto, bolje so se odrezale npr. Estonija (24.), Slovaška (30.), Madžarska (32.), Poljska (33.) in Češka (35.). Od članic EU so zanimive ocene dosegle Francija (37.), Italija (41.), Portugalska (42.) in Grčija (44.). (Tomšič 2002: 210-211)

Stopnja (ne)vmešavanja države v gospodarstvo (regulatory quality) nam pokaže zavezanost držav k načelom tržnega gospodarstva. Slovenija se je v raziskavi Svetovne banke na tem področju slabo odrezala. Pred nami so uvrščene skoraj vse tranzicijske države članice Evropske unije (razen Poljske). Slabšo oceno je dobila tudi Grčija, medtem ko nas je (zanimivo) Francija le za las prehitela. Izmed članic EU so najboljše ocene dobili Luksemburg (100 %!), Finska, Danska in Nizozemska.

Na področju razširjenosti oz. nadzorom nad korupcijo (control of corruption) smo dosegli najboljši rezultat izmed vseh vzhodno evropskih in baltskih držav (sledijo Estonija, Madžarska in Slovaška). Boljši smo tudi od Cipra, Italije in Grčije, medtem ko so ostale članice EU pred nami. Na prvih treh mestih so skandinavske države (Finska 100 %).

Poročilo ameriške organizacije Freedom House, Nations in transit 2005, opozarja, da je razširjenost korupcije v vseh tranzicijskih državah eden največjih problemov. Izmed tistih, ki so članice EU, ni nobena dobila boljše ocene kot leto poprej. Nazadovali sta Poljska in Litva.

Glede na podatke Svetovne banke je Slovenija država z dokaj učinkovito javno (državno) upravo, vendar pa na nekaterih področjih zaostaja za konkurenčnimi državami. Politika bo v bodoče morala umakniti roke iz gospodarstva ter zagotoviti razmere za tržno gospodarstvo. Ravno tako bo potrebno zagotoviti strokovno in nepolitično delovanje državne uprave, ki se sicer hitro in uspešno posodablja s pomočjo informacijske tehnologije (Graf 4.3 in Graf 4.4)

5.3 PRIMERJAVA PRAVNE VARNOSTI

Splošna ocena Svetovne banke je za Slovenijo dokaj ugodna, saj se je uvrstila pred vse tranzicijske države. Sledijo ji Estonija, Madžarska in Češka. Glede na ugotovitve stanja v slovenskem sodstvu lahko rečemo, da se Slovenija ni uvrstila tako visoko zaradi učinkovitega sodnega sistema, ampak zaradi še slabšega stanja v drugih državah vzhodne Evrope. Za nami zaostajajo tudi Ciper, Grčija in Italija. Najvišja mesta med državami članicami EU so zasedli Luksemburg in skandinavske države.

Stopnjo državljanskih pravic in političnih svoboščin so v raziskavi Svetovne banke merili s stopnjo javne angažiranosti in odgovornosti (voice and accountability). Med državami, ki se spopadajo s tranzicijo je najboljšo oceno dobila Madžarska, sledijo Estonija, Poljska in na četrtem mestu Slovenija. Slabšo oceno so dobile: Slovaška, Češka, Ciper, Italija in Grčija. Na samem vrhu so zopet skandinavske države, najboljšo oceno je dobila Danska (100 %).

Raziskavo na področju sodstva, njegovi učinkovitosti ter neodvisnosti, je opravila tudi organizacija Freedom House, ki v poročilu Nations in transit zaznava izboljšave v Sloveniji, Estoniji in Latviji. Stanje, glede na prejšnje leto, se je poslabšalo na Poljskem, ostale tranzicijske države članice EU so enako (ne)uspešne kot leta 2004.

V poglavju Učinkovitost slovenskega političnega sistema smo bili najbolj kritični ravno do razmer v sodstvu. Ugotovili smo veliko število sodnih zaostankov ter posledično zelo nizko zaupanje državljanov v sodišča. Vendar nam mednarodne organizacije vseeno dajejo precej visoke ocene oz. višje od drugih tranzicijskih držav. Logična je torej ugotovitev, da Slovenija nima učinkovitega sodstva oz. ima na tem področju veliko prostora za izboljšave. Ostale tranzicijske države pa imajo še slabše razmere in veliko dela, da bodo normalizirale stanje v sodstvu.

5.4 PRIMERJAVA IZBRANIH SOCIO-EKONOMSKIH KAZALCEV

V nadaljevanju bomo primerjali Slovenijo na področju ekonomskih in socialnih kazalcev. Splošno materialno stanje kaže podatek Svetovne banke – GNI per capita. GNI (gross national income) je bruto domači proizvod plus neto pritoki dohodkov iz tujine (rente, profiti...). Ta podatek je merodajen za države, ki nimajo velikih ekstremov med bogatimi in revnimi oz. z dokaj razvitim srednjim razredom. Slovenija je po podatkih iz leta 2004 na 47. mestu s 14.810 dolarji na prebivalca. Mesto za nami se je uvrstila Portugalska, Češka na 59. in Madžarska 62. mesto. Državi, ki jih ima Slovenija v ekonomskem smislu namen dohiteti in prehiteti sta Španija (31.) in Grčija (42.). Pri učinkovitosti javne uprave se Italija ni najbolje odrezala. Drugače je z indikatorjem GNI per capita, kjer zaseda 26. mesto.

Pomemben kazalec tako za ekonomsko kot socialno razvitost je stopnja nezaposlenosti. Po podatkih Eurostat-a je bila avgusta 2005 stopnja nezaposlenosti v EU 8,6 %. Najnižjo stopnjo je imela Irska (4,3 %), sledijo Velika Britanija, Nizozemska in Danska (vse manj kot 5 %). Slovenija je imela 5,8 % stopnjo nezaposlenosti in je bila boljša npr. od: Španije (9,4 %), Francije in Nemčije (obe 9,6 %) ter Grčije (9,9 %). Zaskrbljujoče stanje je na Poljskem, kjer je brezposelnost kar 17,5 % in Slovaškem 15,2 % stopnja brezposelnosti.

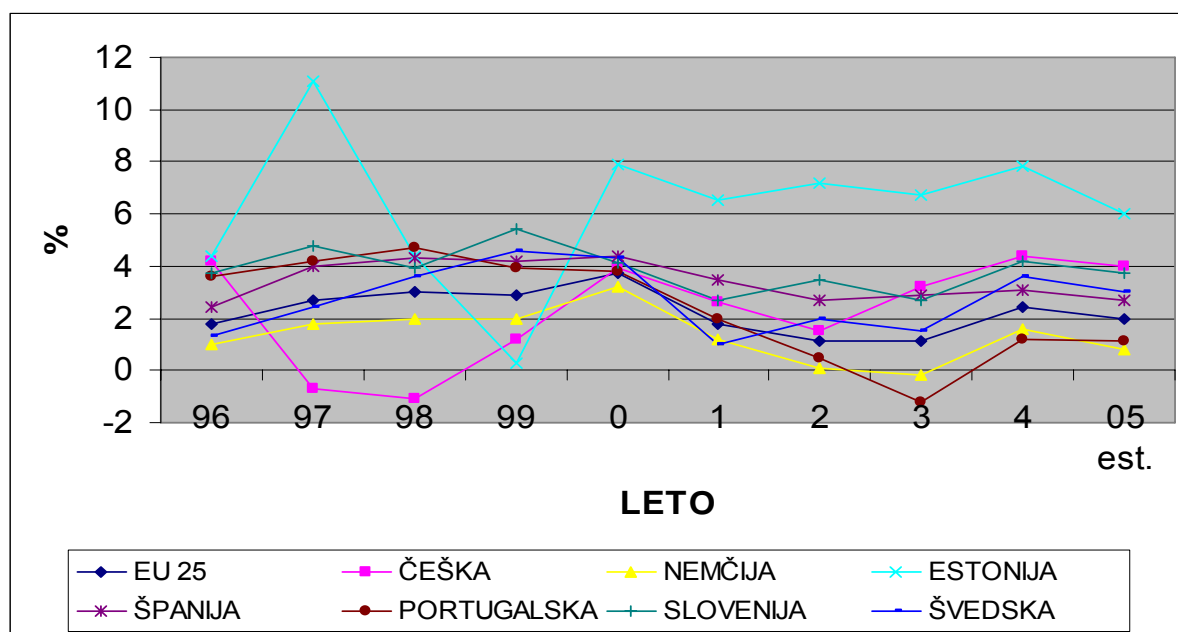
Ugodne gospodarske razmere vzpodbujajo in omogočajo razcvet tudi na drugih družbenih področjih. Glavni makroekonomski kazalec uspešnosti nacionalnega gospodarstva je rast BDP-ja v odstotkih. V Graf 5.1 sem vključil poleg Slovenije eno skandinavsko državo (Švedsko), eno baltsko državo (Estonijo), državo s katero se pogosto borimo za mesto najuspešnejše tranzicijske države (Češko), državi s katerima se znotraj EU želimo primerjati (Portugalska in Španija), Nemčijo, kot eno izmed gonilnih sil Unije ter povprečje petindvajseterice (EU 25).

Najprej kar opazimo na Grafu 5.1 je daleč največja rast BDP-ja Estonije, ki je sicer leta 1999 doživela polomijo (skoraj 0 % rast), vendar se je že v naslednjem letu povzpela na 8 % rast. Najvišjo vrednost in sicer 11,1 %, je dosegla leta 1997. V zadnjih petih letih se estonska rast BDP-ja giblje med 7 in 8 %. Slovenija je imela vseskozi rast nad evropskim povprečjem (EU 25) in tudi precej konstantno rast okoli 4 % letno, le v letih 2001 in 2003 je padla na 2,7 %. Najvišja je bila leta 1999 5,4 %. Češka ima v zadnjih treh letih višjo gospodarsko rast kot Slovenija, prej pa je za njo zaostajala in celo dosegala negativne vrednosti (- 0,7 leta 1997 in

- 1,1 leta 1998). Španija je imela podobno rast BDP-ja kot Slovenija in sta se po višjih odstotkih menjavali na dve leti. V zadnjih dveh letih ima Slovenija za 1 % višjo rast. Portugalska je do leta 2001 držala stik s Slovenijo, nato pa zabredla v težave in v letu 2003 zabeležila celo - 1,2 % rast. Ocenjujejo, da bo v letošnjem letu ta vrednost 1,1 %. Švedska gospodarska rast precej niha in je praviloma nižja od slovenske. V prvih dveh izbranih letih je bila 1,3 % in 2,4 %. V naslednjih treh letih se je dvignila in leta 2000 dosegla 4,3 % rast (višjo kot Slovenija), nato pa krivulja pada do leta 2004. V tem času ni nikoli preseгла 2 % rast. V zadnjih dveh letih ima zopet nad 3 % gospodarsko rast. Nemčija ima izmed vseh izbranih držav najnižjo gospodarsko rast. Le-ta je bila vedno pod 2 %, razen leta 2000 ko je bila 3,2 %. Ravno zaradi nizke rasti tako močnih gospodarstev kot je nemško, je povprečna rast BDP-ja v Evropski uniji nizka (pod 3 %).

Slovenija izmed vseh tranzicijskih držav zasluži največ na posameznega državljana. Tudi stopnja brezposelnosti je za evropske razmere precej nizka in tudi rast bruto domačega proizvoda je konstantna ter nad evropskim povprečjem. V želji, da postanemo polnopravni člani evropske unije tudi v makro ekonomskem smislu in na ravni osebnega standarda, moramo imeti v prihodnjih letih še večjo rast BDP-ja, za kar bi nam lahko prav prišle tudi nekatere estonske rešitve, ki očitno žanjejo največje uspehe v evropskem prostoru.

Graf 5.1: Rast BDP-ja v odstotkih (1996 – 2005 est.)



Vir: Eurostat

5.5 PRIMERJAVA STABILNOSTI POLITIČNIH SISTEMOV

Že prej smo ugotovili, da je slovenski politični sistem precej stabilen in da je odsotnost resnih zunanjih ali notranjih groženj po destabilizaciji sistema. Takšno ugotovitev potrjuje tudi raziskava Svetovne banke, ki je Slovenijo po stopnji politične stabilnosti (political stability) uvrstila najvišje med vsemi vzhodnoevropskimi in baltskimi državami. Sledijo nam Latvija, Estonija, Madžarska itd. Med državami EU se uvrščamo v sredino lestvice in smo prehiteli države kot so: Velika Britanija, Belgija, Nemčija, Francija in Italija. Najbolj stabilne sisteme imajo Luksemburg, Finska, Švedska in Irska.

Inkluzivnost oz. participacijo sistema se najlažje meri z udeležbo na volitvah, vendar vemo, da imajo starejše, utrjene demokracije ponavadi nižjo udeležbo. Zato ni smiselno primerjati mlade demokracije s starejšimi. Naj omenim le prevelik trend upadanja v Sloveniji in da je udeležba na parlamentarnih volitvah višja na Slovaškem, Češkem in Latviji, nižja pa npr. na Poljskem in Madžarskem.

Bolj zgovoren je podatek o vključenosti žensk v politiko. V Sloveniji je delež zastopanosti žensk v parlamentu 12 % in je primerljiv z ostalimi tranzicijskimi državami. Najvišji delež med njimi ima Hrvaška (20 %), sledijo Estonija (18 %), Latvija (17 %) in Češka (15 %). Med državami evropske unije na pozitivni strani izstopajo skandinavske države (Švedska in Finska – obe nad 40 %), na negativni pa Grčija, Francija in Italija (vse okoli 10%).

Poročilo Nations in transit obravnava dva vidika inkluzivnosti. Prvi je korektnost volilnega procesa, kjer Poljska spet nazaduje, medtem ko se zadeve izboljšujejo predvsem na področju bivše Jugoslavije (BiH, Srbija in Črna gora ter Hrvaška) in na Slovaškem. Razmere so kritične predvsem v državah bivše Sovjetske zveze, povsem korektne pa so v novih članicah EU. Drugi vidik, ki ga to poročilo obravnava pa je razvitost civilne družbe. Boljšo oceno je dobila Latvija (ostale članice EU so na isti stopnji kot leto prej), nazadovale pa so le tri države: Rusija, Azerbajdžan in Slovenija(!).

Podatki so si do neke mere kontradiktorni, saj Slovenci nimamo namena zrušiti obstoječi politični sistem, a hkrati v njem tudi ne želimo delovati. Pomanjkanje civilno družbenega življenja ter žensk v politiki bo potrebno odpraviti. Potrebno bo ustvariti razmere, kjer bo civilna iniciativa cenjena ter ženske sprejete kot enakopraven partner v političnem življenju.

5.6 STANJE DEMOKRACIJE V EVROPSKIH DRŽAVAH

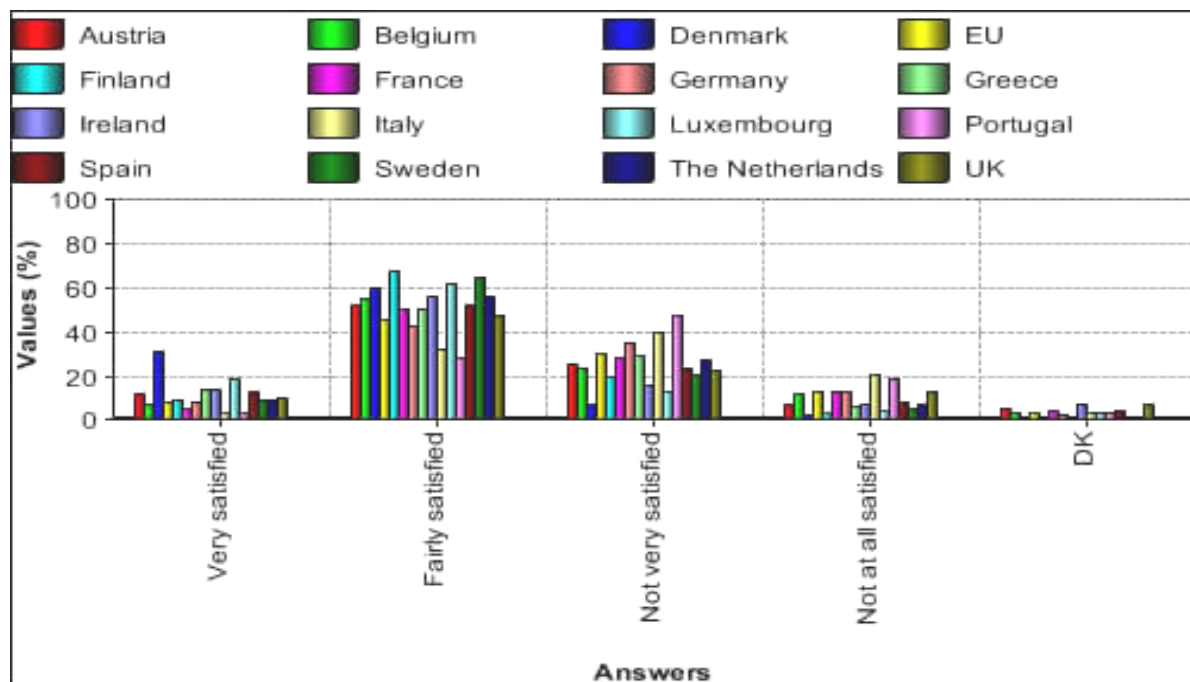
Po splošnem prepričanju države članice evropske unije glede stanja demokracije sodijo v sam svetovni vrh. To tezo bomo preverili z mnenjem državljanov o zadovoljstvu z demokracijo v državah v katerih živijo (Graf 5.2) in to zadovoljstvo primerjali s slovenskim (Graf 4.8). Najbolj so zadovoljni Danci, saj jih je več kot 30 % zelo zadovoljnih (very satisfied), 60 % precej zadovoljnih (fairly satisfied) in manj kot 10 % ne preveč zadovoljnih (not very satisfied) s stanjem demokracije. Precej zadovoljni (nad 60 %) so tudi v Luksemburgu, na Finskem in Švedskem. Večina ostalih držav ima okoli 50 % delež tistih, ki so precej zadovoljni z demokracijo in manj kot 40 % tistih, ki s stanjem v svoji državi ni najbolj zadovoljnih. Izjeme so Italija, Grčija in Portugalska. Italija in Portugalska imata največji (20 %) delež popolnoma nezadovoljnih (not at all satisfied) in ne najbolj zadovoljnih (Portugalska 50 % in Italija 40 %). Precej zadovoljnih je le okoli 30 % vprašanih Portugalcev in Italijanov. Grčija je s 40 % precej zadovoljnih in nekaj manj ne preveč zadovoljnih pri dnu lestvice med državami evropske unije.

Primerjava s Slovenijo ne more biti popolnoma merodajna, saj so imeli anketiranci v državah EU na volj pet možnih odgovorov, v Sloveniji pa le tri. Pa vendar, če improviziramo in v Grafu 5.1 agregiramo leva dva stolpca v tiste, ki so zadovoljni z demokracijo in stolpca precej nezadovoljen (not very satisfied) ter popolnoma nezadovoljen (not at all satisfied) v tiste, ki s stanjem demokracije niso zadovoljni, dobimo potrebne podatke. Podobno ali celo večje nezadovoljstvo je le v Italiji, na Portugalskem in Grčiji. V nobeni drugi državi pa ni toliko nezadovoljnih kot pri nas, čeprav je delež teh presenetljivo velik v Nemčiji in Franciji (obe okoli 40 %). Nezadovoljstvo s slovenskim političnim sistemom je najbolj očitno pri nezadovoljstvu s stanjem demokracije, zato je naloga države v bodoče izboljšati delovanje države. To pa bo dosegla z institucijami, ki bodo delovale transparentno, učinkovito ter kakovostno.

Poročilo Nations in transit ugotavlja, da je potrebno v vseh tranzicijskih državah konstantno izboljševanje za kvalitetnejšo demokracijo. Potrebujejo: večjo participacijo državljanov v političnem življenju, zrele, finančno stabilne in neodvisne medije ter vrednote, ki preprečujejo korupcijo. Poročilo hkrati ugotavlja tudi, da so države, ki so vstopile v EU 1. maja 2004, dosegle v tem času dosegle velik napredek ter jih klasificira kot »ne več tranzicijske« (no longer transitional). Sedaj so te države dolžne pomagati doseči tako stanje tudi v ostalih,

balkanskih ter državah bivše Sovjetske zveze. Velik napredek v smeri demokratizacije sta dosegli tudi Gruzija z Rožnato revolucijo (2003) in Ukrajina z Oranžno revolucijo (2004). Poljska je odigrala podporno in svetovalno vlogo pri revoluciji v Ukrajini in s tem omogočila širjenje demokracije v Evrazijo. Podobno odgovornost bodo morale prevzeti tudi baltske države, Češka in tudi Slovenija. Naše naravno okolje so države bivše Jugoslavije, katerim lahko z izkušnjami in poznavanjem jezika ter tamkajšnjih razmer najbolj pomagamo.

Graf: 5.2: Zadovoljstvo s stanjem demokracije v EU



Vir: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/cf/nationoutput_en.cfm

5.7 OCENA STANJA

Slovenija je z vidika makro ekonomskih podatkov najbolj uspešna tranzicijska država. Imamo najvišji osebni standard državljanov oz. GNI per capita, prehiteli smo tudi Portugalsko ter se močno približali Španiji in Grčiji. Rast bruto domačega proizvoda je stalno nad evropskim povprečjem in je med uspešnejšimi med novimi članicami EU. Tudi stopnja brezposelnosti je relativno nizka in se lahko primerja z najbolj uspešnimi članicami EU (Irska, Velika Britanija itd.) na tem področju. Precejšnje zadovoljstvo z materialni stanjem so potrdili tudi državljani

v raziskavah Politbarometra (Graf 4.7). Seveda relativno dobro ekonomsko stanje ni razlog za preveliko navdušenje, saj smo imeli pred ostalimi tranzicijskimi državami v startu kar nekaj prednosti, približali pa smo se le najrevnejšim državam EU. Da bi se lahko primerjali z najbolj razvitimi državami bomo morali povečati rast bruto domačega proizvoda, npr. na raven estonskega. Naloga države oz. političnega sistema pa bo ustvariti boljše tržne razmere, s tem mislim na umik politike iz gospodarstva, podelitev koncesij za opravljanje določenih nalog, ki jih sedaj opravlja država ter predvsem oblikovati cenejšo in učinkovitejšo državno upravo, da ne bo v preveliko breme gospodarstvu.

Politika se bo morala umakniti tudi s področja državne uprave ter ji dovoliti, da svoje delo opravlja strokovno in odgovorno. Odreči se bo morala političnemu kadrovanju in posledično zmanjšati korupcijo v državni upravi ter uvajati nekatere rešitve novega javnega managementa. Takšna rešitev je npr. uvajanje informacijske tehnologije v državno upravo ter povečevanje e-storitev, kar povečuje njeno učinkovitost in responzivnost. To je verjetno eno redkih področji delovanja in razvijanja državne uprave s katerim smo lahko zadovoljni in primerljivi z najbolj razvitimi članicami EU.

Učinkovitost političnega sistema lahko v največji meri ocenimo s stanjem demokracije. S stališča državljanov je stanje demokracije v Sloveniji nezadovoljivo, a so hkrati dokaj zadovoljni z materialnim stanjem. Če sledimo tezi, da demokracija pozitivno vpliva na učinkovitost političnega sistema in učinkovit politični sistem ugodno vpliva na nacionalno ekonomijo, se bo torej z izboljšanjem stanja demokracije, izboljšalo tudi gospodarstvo. Glavni demokratični deficiti so na področju sodstva, korupcije v javni upravi, (ne)razvitosti civilne družbe, vključenosti žensk in marginalnih skupin v politično življenje in prevelik vpliv dnevne politike na vse sfere družbenega življenja.

6 ZAKLJUČEK

V sklepnem poglavju bomo pregledali opravljeno delo, se seznanili z ugotovitvami ter jih soočili s postavljenimi hipotezami.

Hipoteza 1

Prva zastavljena hipoteza trdi, da je učinkovitost političnega sistema odvisna od učinkovitosti javne uprave. V nalogi smo ugotovili, da je demokratični politični sistem medsebojno povezan in skladen zbir družbenih odnosov, norm in ustanov, ki oblikujejo javno oblast in njen položaj v družbi. Zadolžen pa je za: oblikovanje in sprejemanje politik, regulacijo odnosov med družbenimi sistemi, družbenimi skupinami in posamezniki, rekrutiranje najboljših kadrov, raven politične komunikacije ter politično socializacijo oz. samoohranjanje. Država se v čedalje kompleksnejšem globalnem svetu sooča s številnimi izzivi, zato razvija čedalje več mehanizmov in ustanavlja nove inštitucije, ki jim bodo kos.

Naloga inštitucij javne uprave je učinkovito prevajanje družbenih potreb, zahtev in interesov v zavezujoče odločitve. Učinkovite pa so takrat kadar, s čim manjšimi stroški (input-i) dosežejo čim boljše rezultate. Parlament je odgovoren za sprejemanje zakonov, državnega proračuna ter za nadzor nad izvršno vejo oblasti. Vlada in državna uprava, kot njen strokovni del, sta zadolženi na eni strani za pripravo predlogov zakonov in na drugi za njihovo implementacijo. Za ugotavljanje, ali so se sprejete in zavezujoče odločitve v konkretnem primeru spoštovale, so pristojna sodišča.

Učinkovita javna uprava je prav gotovo nujni pogoj za učinkovit demokratični politični sistem. Vendar je za ohranjanje sistema potrebna tudi politična podpora državljanov. Le-to si sistem pridobi z legitimnostjo, institucije pa z učinkovitim in transparentnim delovanjem ter s politično kulturo, ki jo kaže navzven. Torej, na učinkovitost demokratičnega političnega sistema vplivajo institucije, ki morajo biti tudi legitime oz. imeti podporo državljanov in imeti visoko stopnjo politične kulture. S tem dosežejo tudi obstojnost sistema, kar se veže na socializacijsko funkcijo političnega sistema.

Hipoteza 2

Druga hipoteza pravi, da stabilnost političnega sistema pozitivno vpliva na njegovo učinkovitost. Stabilnost političnega sistema smo obravnavali iz treh vidikov: obstojnost sistema, inkluzivnost ter učinkovitost sistema. Obstojnost sistema se nanaša tako na kratkoročno (stabilnost trenutne oblasti), kot na dolgoročno (odsotnost groženj po zamenjavi sistema) komponento. Inkluzivnost sistema zavzema Dahlovo razumevanje volilne inkluzivnosti in pravice kandidiranja ter razvitost in delovanje civilne družbe. Tretji vidik, učinkovitost sistema, pa je sestavljen iz učinkovitosti in transparentnosti delovanja političnega sistema.

Dolgoročna obstojnost demokratičnega političnega sistema kaže na odsotnost nedemokratičnih skupin, ki bi želele zrušiti obstoječi sistem ter na določeno stopnjo legitimnosti sistema. Kratkoročna obstojnost sistema oz. relativno pogosto menjavanje oblastnih elit pa je za demokratične sisteme nujno, da ne postanejo rigidni ter polni korupcijskih odnosov.

Vključenost vseh družbenih skupin v politično življenje (ne samo na volitvah) vodi v večjo reprezentativnost sistema ter v večjo demokratičnost družbe. Državljeni, ki sodelujejo v civilno-družbenih organizacijah, ali pa so kako drugače družbeno angažirani so bolj seznanjeni s svojimi pravicami, znajo bolje artikulirati svoje potrebe, pobude in zahteve nasproti državi ter si pridobijo izkušnje z delovanjem javne uprave.

Že zgoraj smo ugotovili, da na legitimnost političnega sistema vpliva učinkovitost in transparentnost delovanja javne uprave. Torej, legitimnost sistema je prav tako pogoj za njegovo stabilnost. Stabilnost političnega sistema pozitivno vpliva na njegovo učinkovitost, saj zagotavlja okolje v katerem je mogoče delovati na dolgi rok oz. se lotiti strateških projektov in predvideva čim širšo vključenost državljanov v družbeno-politično življenje. Hkrati pa stabilnost zahteva tudi učinkovito ter transparentno delovanje, kar pozitivno vpliva na politično podporo iz okolja. Ker pa vseskozi govorimo o demokratičnih sistemih, se moramo vprašati: Ali demokratičnost sistema pozitivno vpliva na učinkovitost političnega sistema?. To pa je bila naša naslednja hipoteza.

Hipoteza 3

V nalogi smo ugotovili, da je pojem demokratičnosti izredno širok ter da se veže na številne sfere človekovega delovanja. Za zgled smo si postavili Dahlovo poliarhično demokracijo, ki je mišljena kot: mnogoplastna in razpršena oblast, participacija državljanov pri volitvah (aktivna in pasivna volilna pravica, kjer je en človek en glas) in dajanju predlogov ter spoštovanje in izvajanje legitimno izražene večinske volje. Za zagotavljanje demokratičnosti v družbenem in političnem življenju je potreben nadzor nad oblastnimi strukturami, za to skrbi predvsem neodvisno sodstvo ter medsebojni nadzor med vejami oblasti oz. institucijami (horizontal accountability). Pomemben vir nadzora nad oblastnimi elitami predstavlja tudi razvita civilna družba.

Demokratičen politični sistem državljanom zagotavlja v prvi vrsti osebne pravice in svoboščine ter njihovo pravno varnost, socialno varnost in možnosti za ekonomsko uspešnost. Potrditev te trditve najdemo v raziskavah mednarodnih organizacij, npr. Svetovna banka in Freedom House. Glede stopnje zagotavljanja človekovih pravic in svoboščin se, logično, noben drug sistem ne more primerjati z demokratičnimi sistemi. Večja dilema je med teoretiki glede ekonomske superiornosti demokratičnih sistemov. Vendar podatki Svetovne banke (GNI per capita) kažejo, da med prvimi dvajsetimi najbogatejšimi državami ni nobene nedemokratične, z izjemo t.i. Azijskih tigrov (Hongkong, Tajvan...). Dejstvo je, da so države severne Amerike, zahodne in srednje Evrope ter Japonska, Nova Zelandija in Avstralija, tehnološko, gospodarsko in družbeno najbolj napredne. V nalogi se je pojavila ena izjema in sicer Italija. Naša soseda je dobila izredno nizke ocene mednarodnih organizacij za: pravno varnost, učinkovitost vladanja, odzivnost na družbene probleme, politično stabilnost in razširjenost korupcije. Hkrati je tudi zadovoljstvo z demokracijo državljanov Italije med najnižjimi v Evropi. Vendar je ta država med najbogatejšimi na svetu in s tem nekoliko omaja stališče, da večja demokratičnost političnega sistema vodi v večjo gospodarsko uspešnost.

S stališča posameznika je prav gotovo boljše živeti v demokratični družbi, v kateri imaš zagotovljene določene pravice, svoboščine in dostojanstvo ter enake možnosti za uspeh. Zagotavljanje teh pravic pa je drago, zato morajo biti demokratični politični sistemi nujno učinkoviti.

Hipoteza 4

V zadnji postavljeni hipotezi smo trdili, da je učinkovitost slovenskega političnega sistema primerljiva z ostalimi razvitimi demokratičnimi državami. Pri tem smo se opirali na podatke Svetovne banke, organizacije Freedom House, Eurostat, raziskave World Competitiveness Yearbook, Slovenskega statističnega portala (SI-stat) ter Politbarometra.

Rezultati glede učinkovitosti javne uprave nas uvrščajo na sam vrh med novimi članicami EU. Dobro nam kaže tudi pri uvajanju informacijske tehnologije v javno upravo ter razvijanju novih e-storitev, kjer se uvrščamo v zlato sredino med petnajstimi najbogatejšimi državami EU. Tudi glede razširjenosti korupcije smo dosegli podobno oceno, vendar je tu potrebno omeniti, da poročilo Nations in transit ugotavlja, da je v vseh novih članicah EU korupcija eden izmed največjih problemov. Od starejših članic se lahko primerjamo le z Portugalsko, Grčijo in Italijo.

Čeprav je Slovenija po kazalcu GNI per capita najbogatejša od novih članic EU in ima tudi dokaj nizko stopnjo brezposelnosti ter konstantno gospodarsko rast, je dobila zelo slabo oceno glede vmešavanja politike v gospodarstvo.

Glede razvitosti pravne države smo zopet prvi med novimi članicami EU. Vendar smo pri analizi slovenskega sodstva ugotovili velike sodne zaostanke ter veliko nezadovoljstvo državljanov z delovanjem sodišč. Smo pa dobili najvišje ocene za stopnjo političnih in človekovih pravic, kar nas na tem področju uvršča v družbo najbolj demokratičnih in razvitih družb.

Zelo dobro oceno smo dobili tudi za politično stabilnost, kjer smo prehiteli države kot so Velika Britanija, Francija, Nemčija in Belgija. Smo se pa nekoliko slabše odrezali pri splošnem zadovoljstvu z demokracijo. V tej kategoriji spadamo v družbo najmanj demokratičnih držav EU – Portugalska, Italija in Grčija.

Slovenija in ostale nove članice EU so v zadnjem poročilu Nations in transit 2005 organizacije Freedom House, bile označene kot »ne več tranzicijske«. V tem smislu je Slovenija (in ostale nove članice) primerljiva z najbolj razvitimi demokratičnimi državami.

Podatki kažejo, da smo morda res »tranzicijski paradni konj«, vendar smo na večini področij še daleč od najbogatejših in najrazvitejših držav EU. Zaenkrat ne smemo biti razočarani s stanjem, saj smo od osamosvojitve do danes ujeli najrevnejše članice EU, sedaj pa si je potrebno zastaviti višji cilj – ujeti najbolj napredne članice EU.

Za dosego tega cilja pa bomo potrebovali bolj učinkovit politični sistem in inštitucije znotraj njega. V nalogi smo odkrili nekaj zelo pozitivnih premikov v tej smeri. Enega sem že omenil, t.j. uspešno razvijanje e-uprave. V Državnem zboru so leta 2002 sprejeli nov poslovnik, ki že daje prve rezultate (krajši zakonodajni postopek, manjše število predlaganih amandmajev...). Zadovoljstvo državljanov z materialnim stanjem je dokaj dobro in tudi socio-ekonomski kazalci obetajo lepo prihodnost.

Za konec pa le še svarilo in poziv k izboljšanju stanja v sodstvu, ki po mojem mnenju ne bi le povečalo zaupanja državljanov v sodišča, ampak v celotni politični sistem. Povečalo bi se tudi zadovoljstvo državljanov s stanjem demokracije.

7 VIRI IN LITERATURA

Knjige in članki

1. Blondel, Jean (1995): »Comparative government: an introduction«, Prentice Hall: Harvester Wheatsheaf, London
2. Brejc, Miha (1999): »Uspešno obvladovanje sprememb v slovenski javni upravi«, VI. dnevi slovenske uprave, Portorož 1999, Visoka upravna šola, str. 7-15
3. Brezovšek, Marjan (2000): »Kako do zanesljive uprave?«, Teorija in praksa, let. 34, št. 2, str. 264-278
4. Colja, Tanja (2005): »Problem pravne države v Sloveniji«, diplomsko delo
5. Dahl, A. Robert (1989): »Democracy and its critics«, Yale University Press, New Haven and London
6. Della Porta, Donatella (2003): »Temelji politične znanosti«, Sophia, Ljubljana
7. Easton, David (1965): »A framework for political analysis«, Prentice Hall, Englewood Cliffs (N.J.)
8. Ferfila, Bogomir (1994): »Teme iz vladne ekonomike in vladnih politik«, Enotnost, Ljubljana
9. Grad, Franc (1999): »Posebnosti parlamentarnega sistema v naši ureditvi«, VI. dnevi slovenske uprave, Portorož 1999, Visoka upravna šola, str. 17-33
10. Hague, Rod and Harrop, Martin (2004): »Comperative Government and Politics (6th edition)«,
11. Jerovšek, Tone in Trpin, Gorazd (1999): »Nova pravna ureditev državne uprave«, VI. dnevi slovenske uprave, Portorož 1999, Visoka upravna šola, str. 63-79
12. Kreslin, Lidija (2000): »Učinkovitost sodobne javne uprave«, diplomsko delo
13. Lijphart, Arendt (1999): »Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries«, Yale University Press, New Haven, London
14. Lukšič, Igor (2001): »Politični sistem Republike Slovenije: očrt«, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana
15. Olson, David M. (1994): »Democratic legislative institutions: a comperative view«, M.E. Sharp, Armonk N.Y.
16. Pečar, Zdravko (1999): »Kdo skrbi za mangement politik«, VI. dnevi slovenske uprave, Portorož 1999, Visoka upravna šola, str. 115-146

17. Poročilo o delu Državnega zbora RS v mandatu 2000-2004 (2004), Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana
18. Poslovník Državnega Zbora, UL RS 35/2002, str. 3329, dne 19.04.2002
19. Puc, Zalika (2002): »Učinkovita in državljani prijazna elektronska uprava«, diplomsko delo
20. Rakočević, Slobodan (1994): »Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje«, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana
21. Stanonik, Bojan (1998): »Možnosti in ovire za uvajanje načel novega upravljanja javnega sektorja v Ministrstvu za okolje in prostor«, magistrsko delo
22. Šmidovnik, Janez (1980): »Temeljni pojmi o upravi«, Univerzum, Ljubljana
23. Tomšič, Matevž (2002): »Stabilizacija demokracije in razvojna uspešnost postsocialističnih družb«, doktorska disertacija
24. Ustava Republike Slovenije (2004), Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana
25. Virant, Gregor (1999): »Novejši pogledi na zakonitost delovanja države«, VI. dnevi slovenske uprave, str. 95-114
26. Virant, Gregor (2002): »Pravna ureditev javne uprave«, Visoka upravna šola, Ljubljana
27. Zajc, Drago (1997): »Učinkovitost odločanja v slovenskem parlamentu«, Fakulteta za družbene vede – Center za politološke raziskave, Ljubljana
28. Zajc, Drago (2000): »Parlamentarno odločanje: (re)parlamentarizacija v Srednji in Vzhodni Evropi: funkcije novih parlamentov«, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
29. Žurga, Gordana (1997): »Uspešnost in učinkovitost delovanja organizacij v javni upravi«, Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji, Slovensko politološko združenje, Zbornik referatov, Ljubljana
30. Žurga, Gordana (2000): »Zagotavljanje in spremljanje uspešnosti in učinkovitosti v državni upravi«, doktorska disertacija
31. Žurga, Gorana (2001): »Kakovost državne uprave: pristopi in rešitve«, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana

Internetni viri

1. www.freedomhouse.com
2. www.e-uprava.gov.si/e-uprava/indeks.jsp
3. www.e-uprava.gov.si/ispo/politbarometer/
4. www.dz-rs.si
5. www.worldbank.org
6. www.stat.si/drz_stat.asp
7. http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1090,1&_dad=portal&_schema=PO RTAL
8. www.mp.gov.si
9. www.uem-rs.si/slo/
10. www.rvk.si
11. www.varuh-rs.si

Ostali viri

1. Služba Državnega zbora za odnose z javnostmi (poimenski podatki o članih delovnih teles v zadnjih dveh mandatih)
2. Zapiski iz predavanj pri predmetu Politični sistem
3. Zapiski iz predavanj Uvod v javno upravo
4. Zapiski iz predavanj Javna uprava
5. Zapiski iz predavanj Sociologija socialne države