

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

MELITA OVEN

**UPRAVNI SISTEMI V EVROPSKI UNIJI Z VIDIKA
KONVERGENCE**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2005

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

MELITA OVEN

MENTORICA: DOC. DR. GORDANA ŽURGA

**UPRAVNI SISTEMI V EVROPSKI UNIJI Z VIDIKA
KONVERGENCE**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2005

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Spodaj podpisana MELITA OVEN, z vpisno številko 21016354, rojena 30. 10. 1981 v kraju LJUBLJANA, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: UPRAVNI SISTEMI V EVROPSKI UNIJI Z VIDIKA KONVERGENCE.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo diplomsko delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobil vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorski in sorodnih pravicah, Uradni list RS št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo diplomskega dela v zbirki "Dela FDV".

V Ljubljani, dne 24. avgusta 2005

Podpis avtorice:

KAZALO

1	UVOD	5
1.1	OPREDELITEV CILJEV DIPLOMSKEGA DELA	6
1.2	ZGRADBA DIPLOMSKEGA DELA	6
1.3	HIPOTEZA	7
1.4	POGOJI IN OMEJITVE PREUČEVANJA	7
1.5	UPORABLJENE METODE PREUČEVANJA	9
2	TEORETIČNA IZHODIŠČA	10
2.1	JAVNA UPRAVA IN JAVNI SEKTOR	10
2.2	REFORMA IN MODERNIZACIJA JAVNEGA SEKTORJA	11
2.3	EVROPEIZACIJA	13
2.4	KONVERGENCA	14
2.5	EVROPSKI UPRAVNI PROSTOR	15
2.6	DECENTRALIZACIJA IN DEKONCENTRACIJA	16
2.7	NOVI JAVNI MENEDŽMENT	17
3	DRŽAVE IN NJIHOVE JAVNE UPRAVE	19
3.1	ANGLOSAKSONSKI TIP	19
3.1.1	VELIKA BRITANIJA	19
3.1.2	IRSKA	24
3.2	SKANDINAVSKI TIP	28
3.2.1	DANSKA	29
3.2.2	ŠVEDSKA	30
3.2.3	NIZOZEMSKA	33
3.2.4	FINSKA	36
3.3	JUŽNOEVROPSKI TIP	39
3.3.1	BELGIJA	39
3.3.2	GRČIJA	41
3.3.3	ŠPANIJA	43
3.3.4	FRANCIJA	46
3.3.5	ITALIJA	49
3.3.6	PORTUGALSKA	52

3.4	GERMANSKI TIP.....	56
3.4.1	NEMČIJA.....	56
3.4.2	AVSTRIJA.....	59
3.4.3	LUKSEMBURG.....	62
4	<i>ANALIZA REZULTATOV</i>.....	64
4.1	DECENTRALIZACIJA.....	64
4.2	DEKONCENTRACIJA.....	64
4.3	MENEDŽMENT.....	65
5	<i>ZAKLJUČEK</i>.....	67
6	<i>LITERATURA IN VIRI</i>.....	70

1 UVOD

Danes živimo v okolju, kjer so edina stalnica spremembe, zato je za vsakega izmed nas pomembno, da smo se sposobni hitro prilagajati. Prav tako je sposobnost prilagajanja pomembna za druge akterje v okolju, med njimi tudi države. Le-te so namreč vključene v številne mednacionalne, kot tudi nadnacionalne povezave, kjer je sposobnost hitrega reagiranja na spreminjajoče se okolje izjemnega pomena. Edinstvena oblika povezovanja držav je Evropska unija, ki danes združuje petindvajset članic. O tem, kaj Evropska unija sploh je, obstaja veliko teorij. Glede na njene specifične značilnosti ni država, niti ni mednarodna organizacija, lahko pa rečemo, da je Evropska unija pravzaprav hibrid obojega – nacionalne in supranacionalne oblike.

Politično odločanje in implementacija sprejetih politik v Evropski uniji sta namreč večplastna, saj so vanju vključeni evropski (nadmacionalni), nacionalni in subnacionalni (regionalni in lokalni) nivoji, vsak s svojimi institucionalnimi oblikami. Pravzaprav so ti nivoji odločanja tako prepleteni, da težko ločimo med enim in drugim. Kljub temu, da so se države članice odpovedale delu suverenosti na nekaterih področjih, pa imajo nacionalne in subnacionalne institucije še vedno velik pomen. So namreč neposredne izvrševalke odločitev, sprejetih na evropski ravni, saj, razen na nekaterih področjih, Evropska unija oziroma njene institucije nimajo pristojnosti implementacije. Le-ta se namreč v veliki meri odvija v nacionalnih, regionalnih in lokalnih upravah držav članic. Postavlja se vprašanje, kaj to pomeni za nacionalne javne uprave držav članic? Ali razlike med njimi izginjajo? Ali obstaja oziroma bo v bližnji prihodnosti prišlo do oblikovanja enotnega modela javne uprave v Evropski uniji?

Ker je za vstop v »evropsko elito« potrebna določena stopnja usposobljenosti, so države kandidatke nedvomno morale temu primerno prilagoditi tudi svoje uprave, čeprav strukture javnih uprav držav članic neposredno ne ureja noben evropski akt. 10. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti¹ določa le, da morajo države članice sprejeti vse ustrezne

¹ V Pogodbi o Ustavi za Evropo je to urejeno v 5.členu. Pogodba o Ustavi za Evropo začne veljati 1. novembra 2006, če jo bo ratificiralo vseh 25 držav članic Evropske unije. Toda po dvojnem »ne« na referendumih v Franciji in na Nizozemskem so voditelji držav članic Evropske unije 16. junija 2005 na vrhu v Bruslju sprejeli odločitev o podaljšanju roka za ratifikacijo ustavne pogodbe (Vir: <http://www.sta.si/vest.php?id=950905>, 26. junij 2005).

ukrepe, da bi zagotovile izpolnjevanje obveznosti, izhajajočih iz Ustave ali iz aktov institucij Evropske unije. Tako neposrednih določil, ki bi odpravila upravne razlike med državami članicami, ni. Vprašanje pa je, ali imajo skupen evropski pravni red, skupne evropske politike, kontinuirana komunikacija in sodelovanje med upravami držav članic ter drugi neposredni dejavniki dovolj velik vpliv, da lahko govorimo o nastajanju skupnega evropskega upravnega prostora? Ali torej reforme javnih uprav v državah članicah pomenijo konvergenco k enotnemu evropskemu modelu javne uprave oziroma javnega sektorja?

1.1 OPREDELITEV CILJEV DIPLOMSKEGA DELA

V diplomskem delu bomo obravnavali reforme javnih uprav v petnajsterici držav članic Evropske unije (Evropsko unijo pred 1. majem 2004, ko je sprejela še deset novih članic, med njimi tudi Slovenijo), pri tem pa se bomo osredotočili predvsem na rezultate, ki so jih države članice dosegle z izpeljanimi reformami.

Cilji diplomskega dela so naslednji:

- predstaviti osnovna teoretična izhodišča, ki se navezujejo na pojem reforme javne uprave,
- prikazati vzroke, cilje in različne koncepte, ki so vplivali na reforme javnih uprav v evropski petnajsterici, ter končne rezultate izvedenih reform,
- ugotoviti, ali so reforme v omenjenih državah pripeljale do konvergence oziroma do enotnega modela javne uprave v Evropski uniji.

1.2 ZGRADBA DIPLOMSKEGA DELA

Diplomsko delo je razdeljeno na šest poglavij. V uvodu, ki predstavlja *prvo poglavje*, so opredeljeni cilji diplomskega dela, njegova zgradba, hipoteza, ki jo bomo v diplomskem delu preverjali, in pogoji, omejitve ter metodologija preučevanja. *V drugem poglavju* bomo opredelili ključna teoretična izhodišča našega predmeta proučevanja: javno upravo in javni sektor ter reformo in modernizacijo le-teh, procesa evropeizacije in konvergence ter pojme skupnega evropskega upravnega prostora, decentralizacije, dekoncentracije in novega

javnega menedžmenta. V tretjem poglavju bomo analizirali reforme javnih uprav po posameznih državah oziroma tipih držav in njihovih javnih uprav, temu pa bo sledila analiza rezultatov v četrtem poglavju. Peto poglavje bo namenjeno zaključku, torej preverjanju hipoteze, zadnje, šesto poglavje pa je seznam literature in virov, uporabljenih v diplomskem delu.

1.3 HIPOTEZA

Kot orientacija pri zbiranju relevantnih podatkov nam bo služila sledeča hipoteza, ki jo bomo preverjali skozi diplomsko delo:

Modernizacija in evropeizacija javnih uprav ne pomenita konvergence različnih modelov javne uprave v Evropski uniji.

1.4 POGOJI IN OMEJITVE PREUČEVANJA

1. Pojem Evropske unije se bo v nadaljevanju diplomskega dela nanašal na Evropsko unijo pred 1. majem 2004, preden se je petnajsterici² držav pridružilo še deset novih članic.
2. Evropeizacija (pojem je natančneje opredeljen v nadaljevanju) je le ena od spremenljivk, ki vplivajo na nacionalne upravne sisteme in katere so med seboj tesno prepletene. Zato je včasih nemogoče določiti, ali je do neke spremembe prišlo zaradi vpliva Evropske unije ali zaradi splošnejših gibanj modernizacije javne uprave in globalizacije (glej Radaelli, 2000; Bugarič, 2003: 16). V nadaljevanju diplomskega dela bomo tako namesto pojma evropeizacija uporabljali pojma modernizacija in reforma javnih uprav, ki vključujeta tudi procese evropeizacije.

² EU 15: Avstrija, Belgija, Danska, Finska, Francija, Grčija, Irska, Italija, Luksemburg, Nemčija, Nizozemska, Portugalska, Španija, Švedska, Velika Britanija.

3. Modernizacijo javnih uprav bomo obravnavali z vidika treh procesov, ki so najpogosteje omenjeni v kontekstu reform oziroma modernizacije javnih uprav:
 - decentralizacija,
 - dekoncentracija,
 - menedžment.

Na podlagi teh treh dimenzij bomo nato preverjali hipotezo o konvergenci različnih modelov javne uprave v Evropski uniji. To pomeni, da bomo ugotavljali, ali so z reformami na področjih novega javnega menedžmenta, dekoncentracije in decentralizacije nekoč različni modeli javnih uprav v Evropski uniji danes postali enotni oziroma ali so se zblížali in ali lahko govorimo o nastajanju skupnega evropskega modela javne uprave.

4. Z namenom lažjega zbiranja podatkov ter večje preglednosti bomo države Evropske unije glede na skupne značilnosti razdelili v skupine po tipih držav in njihovih uprav, čeprav z grupiranjem držav in posledično posploševanjem tvegamo, da bomo izgubili del informacij, ki jih sicer z analizo posameznih držav ne bi. Pri oblikovanju tipologije se pojavi še en dvom, in sicer kako grupirati države. Enotna tipologija namreč ne obstaja, različni avtorji različno definirajo tipe držav oziroma njihovih uprav, poleg tega pa je tudi pri oblikovanih tipih težko razmejiti, v katero skupino spada posamezna država. V nadaljevanju diplomskega dela bomo uporabljali Kickertovo tipologijo (1997a: 29-30), ki pa jo bomo za potrebe našega diplomskega dela še dopolnili.

Kickert (1997a: 29-30) evropske države in njihove uprave razdeli v tri tipe. Prvi je napoleonski tip, katerega tipičen primer je Francija, sem pa uvršča tudi Španijo, Italijo in Belgijo. Drugi tip Kickert imenuje germanski, kamor spadata Nemčija in Avstrija. Tipičen primer tretjega, anglosaksonskega tipa pa je Velika Britanija. Manjše severnoevropske države, kamor uvršča Nizozemsko in skandinavske države, pa Kickert označi kot mešano obliko anglosaksonskega in germanskega tipa, mi ga bomo imenovali skandinavski tip. Kickert v svojo tipologijo ni vključil štirih držav - Portugalske, Grčije in Irske in Luksemburga. Po zgledu drugih avtorjev (glej Toonen in Raadschelders, 1997) smo Portugalsko in Grčijo uvrstili v napoleonski tip, katerega bomo preimenovali v južnoevropski tip, Irsko uvrščamo v anglosaksonskega, Luksemburg pa v germanski tip držav.

Tako smo dobili naslednjo **tipologijo držav in njihovih uprav**:

- Južnoevropski (napoleonski) tip: Francija, Italija, Španija, Belgija, Portugalska, Grčija,
- Germanski tip: Nemčija, Avstrija, Luksemburg,
- Anglosaksonski tip: Irska, Velika Britanija,
- Skandinavski (mešani) tip: Švedska, Finska, Danska, Nizozemska.

1.5 UPORABLJENE METODE PREUČEVANJA

Pričujoče diplomsko delo je teoretske narave. Za preverjanje hipoteze o konvergenci različnih modelov javne uprave v Evropski uniji bomo uporabili naslednje metode:

- *analiza in interpretacija sekundarnih virov* - knjig, člankov in ostalih besedil, ki se nanašajo na izbrano temo proučevanja,
- *študij primera s časovno analizo učinkov reform,*
- *primerjalna analiza med rezultati reform javnih uprav.*

2 TEORETIČNA IZHODIŠČA

2.1 JAVNA UPRAVA IN JAVNI SEKTOR

Javno upravo Virant (1998: 18-21) definira tako funkcionalno kot tudi organizacijsko. Funkcionalno je javna uprava proces oziroma dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni (izvršilni) ravni, javna uprava z organizacijskega vidika pa pomeni subjekte (organe in organizacije), ki opravljajo to dejavnost na podlagi sprejetih odločitev o njihovih ciljih.

Bolj natančno pa javno upravo z organizacijskega vidika definira Šmidovnik (v Kovač, 2000:152): »Javna uprava je nejasen oziroma neenotno definiran pojem, ki vključuje državno upravo in del javnih služb, lahko pa tudi lokalno samoupravo z lokalnimi javnimi službami, torej vse organizacije teritorialnega tipa in funkcionalnega tipa, ki opravljajo naloge javnega pomena oziroma javne naloge zagotavljanja javnih dobrin.«

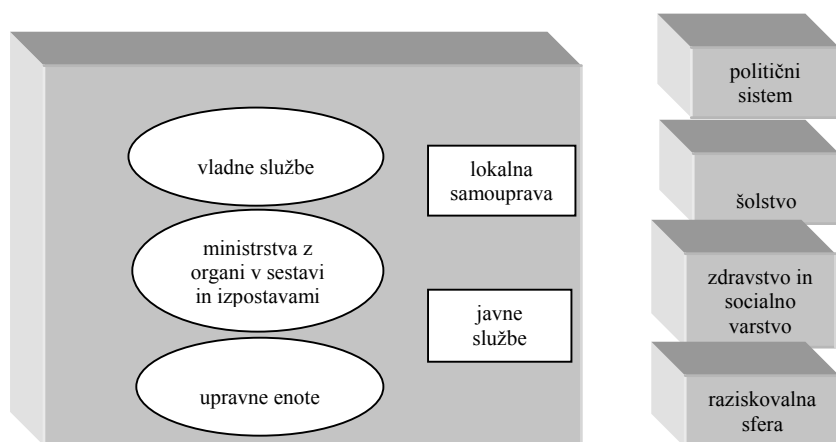
Šmidovnik v nadaljevanju opredeli tudi naslednje elemente, ki določajo javno upravo:

- država deluje preko svoje javne uprave,
- organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in paradržavne organizacije,
- funkcionalno je opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb,
- bistven element je odgovornost resornih ministrstev in vlade,
- financiranje je proračunsko ali iz drugih javnih virov (skladi),
- normativno za javno upravo velja upravno, delno tudi civilno pravo,
- poseben pomen naj bi imela stroka v smislu kombiniranja znanja in izkušenj,
- uslužbenski sistem.

Iz tega lahko zaključimo, da je javna uprava sestavljena iz:

- državne uprave (ta obsega vladne službe, ministrstva z organi v sestavi in izpostavami ter upravne enote),
- lokalne samouprave in iz
- dela javnih služb.

Slika 2.1.1: Javna uprava in javni sektor



Vir: Kovač (2000): 152

Javni sektor je skupno ime za javno upravo, politični sistem, izobraževalno, zdravstveno in raziskovalno sfero, pojem **upravni sistem** pa vključuje elemente državne uprave, lokalne samouprave in javnih služb (Kovač, 2000: 151, 152).

Javni sektor je definiran v 1. členu Zakona o javnih uslužbencih ter 1. členu Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, in sicer kot celota državnih organov in uprav samoupravnih lokalnih skupnosti, javnih agencij, javnih skladov, javnih zavodov in javnih gospodarskih zavodov ter drugih oseb javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. **Javna uprava** pa pomeni celoto organov državne uprave, uprav lokalnih skupnosti in oseb javnega prava (javnih agencij in nekaterih javnih zavodov), ki izvajajo upravne naloge po javnem pooblastilu.

2.2 REFORMA IN MODERNIZACIJA JAVNEGA SEKTORJA

Konec 70. let prejšnjega stoletja je z naftno krizo prišlo do ekonomske recesije, ki je zajela skoraj ves svet. Razvite demokracije so se soočile z znatnimi proračunskimi deficiti in tako je obsežen javni sektor, katerega širitev se je v demokratičnih državah pričela po koncu druge svetovne vojne, postal predrag. Zato so se države soočile z dejstvom, da je potrebno

zmanjšati tako obseg kot tudi izdatke javnega sektorja. Skratka, pojavila se je potreba po njegovi reformi.

Tako so se v 80. letih prejšnjega stoletja v zahodnih državah pričele obsežne reforme javnega sektorja, katerih primarna cilja sta bila zmanjšati izdatke javnega sektorja ter izpolniti zahtevo po večji odgovornosti in pravičnosti v družbi (Lane, 1997). Ta dva osnovna cilja reform sta seveda nasprotujoča, saj je težko narediti več in bolje z manj sredstvi, torej slediti načelu »work better and cost less« (Jreisat, 2002: 146). Javne izdatke lahko zmanjšamo na račun zmanjševanja obsega in kakovosti javnih storitev, po drugi strani pa kakovost dela izboljšamo s povečevanjem stroškov, kar posledično pomeni zviševanje davkov (Kovač, 2000: 180).

Po Osbornu in Gaeblerju (v Kickert, 1997a: 17) obstajajo trije načini, kako se spopasti s proračunskim deficitom. Prvič, omejijo se izdatki, zato se določene javne naloge ukinejo. To se je v večji meri zgodilo v Veliki Britaniji pod vladavino konzervativcev s premierko Thatcherjevo na čelu. Drugič, zvišajo se dohodki, torej davki. Seveda je ta princip zelo nepriljubljen v javnosti in pravzaprav pomeni politični samomor za vladajočo stranko. In tretja pot, »work better and cost less« (Gore v Kickert, 1997a: 17), ki pomeni, da je naloge javnega sektorja potrebno opraviti z manj denarja, poudarek je na večji učinkovitosti, dvigu produktivnosti, večji vrednosti, kar so ideje menedžmenta. Zato nekateri avtorji menijo, da je obdobje reform, o katerih govorimo, obdobje menedžerskih reform.

Poleg rasti javnega sektorja, posledičnih fiskalnih pritiskov in zahtev po njegovi večji učinkovitosti ter razvoja menedžmenta, pa na reformo javnega sektorja vplivajo tudi številni drugi dejavniki. Eden izmed njih so državljani, ki imajo kot stranke do javnega sektorja večja pričakovanja kot nekoč, želijo biti vključeni v proces sprejemanja javnih politik, saj se navsezadnje tičejo prav njih. Možnosti za večjo participacijo pa jim odpira hiter razvoj informacijskih in telekomunikacijskih tehnologij, ki omogočajo prenovo procesov odločanja v upravi. Pritisk za reformo javnega sektorja sprožajo tudi mednarodne institucije, kot sta Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj, ki objavlja primerjalne študije s področja upravnih reform, in Svetovna banka, ki daje kredite državam. Nedvomno pa je dejavnik, ki danes igra pomembno vlogo pri reformnih procesih javnega sektorja, proces globalizacije, ki upravne sisteme držav 'sili' k nenehnim izboljšavam, saj morajo države, če želijo ostati konkurenčne v mednarodnem okolju, biti

sposobne odzivati se na nenehne spremembe v tem okolju. Zato lahko rečemo, da se izraz reforma umika izrazu modernizacija, ki pomeni kontinuiran proces udejanjanja sprememb upravnih sistemov in gre v korak s časom.³

2.3 EVROPEIZACIJA

V Slovarju slovenskega knjižnega jezika (1994: 208) je evropeizacija opredeljena kot »prilagajanje evropskemu načinu življenja in mišljenja«. Za naše nadaljnje delo ta definicija ne zadostuje, zato je potrebna natančnejša opredelitev pojma.

Pojem evropeizacija ima dva pomena. Na eni strani opisuje in analizira razvoj institucij ter njihovih pristojnosti na ravni Evropske unije, na drugi strani pa evropeizacijo razumemo kot »proces, s katerim se nacionalni akterji in institucije držav članic prilagajajo institucionalnemu okviru in logiki Evropske unije« (Fink-Hafner in Krašovec, 2004).

V nadaljevanju diplomskega dela se bomo omejili na zadnjo razlago evropeizacije. Še prej pa bomo predstavili nekaj definicij evropeizacije z namenom pridobitve širše predstave o pojmu.

Fink-Hafner in Lajh (2003: 19) opredelita evropeizacijo z vidika Slovenije, in sicer kot »vpliv evropske integracije na slovensko politično gradnjo institucij in institucionalno prilagoditev vključno z ustavnim in upravnim pravom, pa tudi na organizacijo in delovanje političnega sistema«.

Rometsch in Wessels (1996: 328, 329) pa evropeizacijo nacionalnih institucij držav definirata kot prvi korak h konvergenci le-teh. Da bi se lahko vključile v evropske aktivnosti, ki se pretežno odvijajo v Bruslju in Strassbourgu, ter sodelovale v procesu političnega odločanja na ravni Evropske unije, so namreč nacionalne institucije držav članic Evropske unije morale prilagoditi svoje strukture in postopke. Ta proces preusmeritve pozornosti k procesu političnega odločanja v EU ter naraščajočo participacijo v njem imenujeta evropeizacija.

³ Vir: Zapiski pri predmetu Menedžment v javni upravi.

Tudi Radaelli (2000: 6) loči med evropeizacijo in konvergenco. Evropeizacije ne enači s konvergenco, je pa konvergenca lahko posledica evropeizacije, prav tako kot tudi divergenca. Evropeizacijo Radaelli (2000: 4) definira kot »processe gradnje, difuzije in institucionalizacije formalnih in neformalnih pravil, procedur, policy paradigm, stilov, 'načinov delanja stvari' in skupnih prepričanj ter norm, ki so najprej definirani in konsolidirani pri oblikovanju evropskih odločitev in nato vključeni v logiko nacionalnega diskurza, identitet, političnih struktur in javnih politik«.

Radaelli (2000) opredeli tudi različna področja evropeizacije, mi pa se bomo v nadaljevanju omejili na evropeizacijo javne uprave.

2.4 KONVERGENCA

Najbolj splošno konvergenca pomeni »zmanjševanje razlik, ki delijo kaj enotnega, zблиževanje« (SSKJ, 1994: 430). Širše (in v kontekstu našega diplomskega dela) pa je konvergenca opredeljena kot »postopen proces ustavnih, institucionalnih, proceduralnih, organizacijskih in vedenjskih inovacij ter adaptacij nacionalnih političnih institucij procesu političnega odločanja v Evropski uniji /.../« (Rometsch in Wessels, 1996: 353, 354).

Rometsch in Wessels (1996: 36, 354) menita, da je kot rezultat evropeizacije in fuzije⁴ nacionalnih ter evropskih institucij v procesu političnega odločanja pričakovati, da se bodo tako ustavni kot institucionalni sistemi držav članic Evropske unije zблиžali. Dolgoročno gledano torej konvergenca lahko vodi k enemu skupnemu ustavno-političnemu sistemu v državah članicah, kar posledično pomeni tudi postopno izginotje prej obstoječih razlik med njimi.

⁴ Fuzija pomeni, da so interakcije med nacionalnimi in evropskimi institucijami postale tako intenzivne in prepletene, da v institucionalnem kontekstu težko razlikujemo med evropsko in nacionalno ravno (Rometsch in Wessels, 1996: xiii).

Pollitt (v Bugarič, 2003: 15) razlikuje med štirimi vrstami konvergence:

1. Diskurzivna konvergenca – vedno več ljudi govori o enakih konceptih
2. Konvergenca pri odločitvah – oblasti sprejemajo podobno obliko ali tehniko odločitev
3. Praktična konvergenca – javni sektor začne delovati na podoben način
4. Konvergenca rezultatov – reforme imajo enake ali podobne rezultate in učinke

Pollitt (ibidem) ugotavlja, da so rezultati upravnih reform po državah med seboj zelo različni, čeprav države pri reformah izhajajo iz skupnih in enakih načel.

2.5 EVROPSKI UPRAVNI PROSTOR⁵

SIGMA⁶ (OECD, 1999a), skupna iniciativa Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj⁷ ter Evropske unije, v dokumentu številka 27⁸ poudarja, da Evropska unija lastne uprave z vidika implementacije evropskih javnih politik nima⁹, zato je to prepuščeno upravam držav članic, katerih kakovost pa je zelo različna. Skupen evropski pravni red (t.i. *acquis communautaire*) namreč formalno ne ureja delovanja uprav držav članic Evropske unije, ampak je to prepuščeno državam članicam samim. Kljub precejšnji upravni avtonomiji pa se je znotraj Evropske unije oblikoval splošen konsenz glede ključnih načel, ki so potrebna za dobro upravljanje v demokratičnih državah. Bistvene principe, iz katerih izpeljemo tudi druge, bolj specifične, lahko razdelimo v naslednje skupine: zanesljivost in predvidljivost, odprtost in transparentnost, odgovornost ter uspešnost in učinkovitost. Ti principi tvorijo t.i. evropski upravni prostor, ki sicer ni del formalnega skupnega evropskega pravnega reda, vendar pa je uporaba teh načel pomembna za vsako posamezno državo članico, če želi le-ta uspešno izvajati skupne evropske politike. Le države, ki imajo ustrezne mehanizme delovanja in institucije javne uprave, so namreč sposobne implementirati in uveljavljati *acquis communautaire*, kar je tudi osnovna predpostavka članstva v Evropski uniji. Če država članica ne implementira evropskih zakonov, to

⁵ angl. European Administrative Space – EAS

⁶ SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries. Ta iniciativa je bila ustanovljena leta 1992 in podpira prizadevanja za reformo javne uprave v trinajstih državah v tranziciji. V večini je iniciativa financirana iz evropskega programa Phare.

⁷ angl. Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD

⁸ European principles for public administration, Sigma Papers No. 27, Vir:

http://www.sigmaxweb.org/pdf/SIGMA_SP27_99Rev1E.pdf (6. november 2004).

⁹ Evropska unija ima direktne izvršilne pristojnosti le področjih prava konkurence, državnih pomoči ter kmetijske politike, praviloma pa odločitve izvršujejo nacionalne državne uprave v sodelovanju z izvršilnimi organi Evropske unije (Bugarič, 2003: 13).

pomeni neizpolnjevanje obveznosti, izhajajočih iz evropskih pogodb, kar ima pomembne pravne posledice¹⁰.

SIGMA nadalje ugotavlja, da evropski upravni prostor predstavlja proces naraščajoče konvergence med nacionalnimi upravnimi pravnimi redi in upravnimi praksami držav članic. Na zmanjševanje razlik med državami članicami vpliva več dejavnikov, kot so ekonomski pritiski posameznikov in podjetij, redni stiki med uradniki držav članic ter še posebno sodna praksa Sodišča Evropskih skupnosti. Vendar pa uporaba načel skupnega evropskega upravnega prostora ne pomeni, da bi morale biti upravne institucije homogene v vseh državah članicah Evropske unije.

S poenotenjem institucij in javnih uprav v Evropski uniji bi namreč kršili načelo spoštovanja nacionalne identitete držav članic, kakor je zapisano v 6. členu Pogodbe o Evropski uniji¹¹. Prav tako je homogenizacija javnih uprav v državah članicah v nasprotju z osnovnima principoma delovanja Evropske unije - principoma subsidiarnosti in sorazmernosti, kot sta definirana v 5. členu Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti¹².

2.6 DECENTRALIZACIJA IN DEKONCENTRACIJA

Virant (1998: 101) razlaga, da vseh nalog javne uprave ni mogoče izvajati centralno, saj mora javna uprava z izvajanjem svojih nalog pokriti celotno državno ozemlje, zato se le-ta organizira tudi po teritorialnem principu. V evropskih upravnih sistemih ločimo dve obliki upravne teritorializacije – politično decentralizacijo in upravno dekoncentracijo.

Proces *politične decentralizacije* (Virant, 1998: 27, 101; Peters, 2000; OECD, 1997: 17) pomeni prenos odločanja o javnih zadevah z državnih organov na lokalne skupnosti, rezultat tega procesa pa je nastanek lokalne samouprave. V Evropski uniji najdemo številne samoupravne lokalne skupnosti: občine (najožja lokalna skupnost), okraje (v Nemčiji), pokrajine, regije, dežele (v Nemčiji, Avstriji) in departmaje (v Franciji) (Virant, 1998: 172).

¹⁰ Posameznik lahko zaradi škode, ki mu je bila povzročena z neizpolnjevanjem pogodbenih obveznosti, toži državo za odškodnino (OECD, 1999: 16).

¹¹ V Pogodbi o ustavi za Evropo je to urejeno v 5. členu.

¹² V Pogodbi o ustavi za Evropo je to urejeno v 11. členu.

Upravna dekoncentracija (Virant, 1998: 101, 102; Peters, 2000; OECD, 1997: 17) pa pomeni prenos izvrševanja državnih upravnih nalog na nižje ravni upravnega sistema brez elementov lokalne samouprave. Rezultat dekoncentracije je nastanek upravnih enot ali avtonomnih agencij, ob tem pa se ohrani tudi centraliziran nadzor nad decentraliziranim izvajanjem nalog. Namen procesa dekoncentracije je doseči večjo učinkovitost in ekonomičnost izvajanja upravnih nalog ter približati upravo njenim strankam.

2.7 NOVI JAVNI MENEDŽMENT¹³

Danes se, kot ugotavlja Jreisat (2002: 64), domala vse države soočajo s proračunskimi omejitvami, proračunskim primanjkljajem, davčnim deficitom in seveda z javnim odporom proti uvajanju novih ter višanju že obstoječih davkov. Na drugi strani pa državljani zahtevajo višjo kakovost javnih storitev. Gre torej za zahtevo po principu »to do more with less«.

Z namenom narediti več z manj sredstvi so se že v sredini 70. let prejšnjega stoletja pričeli spreminjati upravljalni modeli v javnem sektorju, saj toge birokratske strukture, ki so delovale v predvidljivem okolju in pod ustaljenimi pravili, niso mogle več slediti in se prilagajati nenehnim spremembam v svetu. Birokratski model je bil torej preživet, upravni sistemi pa so morali izkoristiti svoje notranje rezerve za zagotavljanje funkcij ob zmanjšanih finančnih sredstvih. Zato se je v upravljanje javnega sektorja pričelo uvajati podjetniške koncepte oziroma elemente privatnega sektorja.

Novi javni menedžment »pomeni novo paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti z uvajanjem aplikabilnih menedžerskih metod dela in tržnih (konkurenčnih) mehanizmov iz zasebnega v javni sektor« (Kovač, 2000: 183).

Gre torej preprosto za pojem, ki »vpeljuje v upravljanje javnega sektorja pozitivne prvine iz upravljanja in delovanja zasebnega sektorja« (Žurga, 2001: 49).

¹³ angl. New Public Management – NPM; imenovan tudi 'novo upravljanje javnega sektorja' - NUJS

Žurga (2001: 49, 50) kot prvine, ki definirajo koncept novega javnega menedžmenta, navaja naslednje:

- usmerjenost k rezultatom,
- usmerjenost k strankam,
- prenova delovnih procesov,
- nova organiziranost in novi načni vodenja,
- uvajanje novih delovnih metod in preoblikovanje delovnega mesta,
- povečanje učinkovitosti in uspešnosti,
- delegiranje in povečevanje avtonomije,
- prenos izvajanja posameznih nalog zunanjim izvajalcem,
- opredelitev in razmejitev odgovornosti,
- vzpostavitev tekmovalnosti.

Jreisat (2002: 144-153) poudarja, da koncept novega javnega menedžmenta nima povsem jasne in enotne opredelitve, pomeni različne stvari različnim akterjem. Kot začetnice menedžerskih reform se omenja Združene države Amerike, Avstralijo, Novo Zelandijo, Kanado in Veliko Britanijo. Le-te so pomemben vir informacij za upravne reforme v drugih državah, vendar pa enotnega pristopa k menedžerski reformi ni. Kako in v kakšni meri je na posamezno državo vplival model novega javnega menedžmenta, namreč ni odvisno le od informacij, ki jih je imela država na voljo o novem upravljalnem modelu, temveč predvsem od edinstvenih značilnosti vsake posamezne države.

3 DRŽAVE IN NJIHOVE JAVNE UPRAVE

3.1 *ANGLOSAKSONSKI TIP: Velika Britanija, Irska*

3.1.1 VELIKA BRITANIJA

V Veliki Britaniji so se obsežne reforme javnega sektorja pričele leta 1979 s prihodom konzervativcev s premierko Margaret Thatcher na oblast, saj reforme pred letom 1979 zaradi pomanjkanja politične volje ter pomanjkanja kontinuitete s strani vlade niso obrodile sadov. S prihodom konzervativcev na oblast pa je prišlo do radikalnih sprememb.

Rhodes (1997: 44) definira šest ključnih faktorjev britanske upravne reforme:

- ekonomska depresija in fiskalni pritiski, ki vodijo k proračunskemu deficitu,
- nenaklonjenost nove konzervativne oblasti obsežnemu javnemu sektorju, zato je njen cilj zmanjšati vlogo države,
- evropeizacija,
- razočaranost javnosti nad delom vlade,
- popularnost novega javnega menedžmenta,
- informacijska tehnologija, ki olajša uveljavljanje principov novega javnega menedžmenta.

Ti vzroki za britansko upravno reformo so podobni kot v drugih zahodnoevropskih državah, kljub temu pa britanska reforma javnega sektorja v evropskem kontekstu zaradi svojih značilnosti velja za izjemo. Z vseobsegajočo, centralno vodeno, uzakonjeno in nekonsenzualno reformo javnega sektorja namreč britanski javni sektor močno izstopa, saj drugod v Evropi ni bilo tako obsežnih reform (Wright v Toonen in Raadschelders, 1997: 3).

Zakaj je, kljub skupnim vzrokom, britanska reforma tako drugačna od ostalih zahodnoevropskih, pojasnjuje Rhodes (1997: 44). Kot prvi razlog za razliko navaja močno in vztrajno vodstvo, torej politično voljo Thatcherjeve, da izpelje te reforme, Goldsmith in Page (1997: 164) pa hkrati opozarjata tudi na šibkost takratne opozicije. Kot smo že

omenili, je bilo pomanjkanje politične podpore eden izmed razlogov, zakaj zgodnejše reforme niso doživele implementacije. Drugi razlog za velikopotezno britansko reformo je posebna ustavna ureditev. Namreč če ima vlada večino v parlamentu, lahko le-ta sprejme želeno odločitev, za to ne obstajajo posebne ustavne omejitve. Kot zadnji razlog pa Rhodes navaja posebno ideološko strategijo vlade, ki opravičuje in 'prodaja' reforme.

Kot pravi Kovačeva (2000: 197), je bil glavni cilj reform pod dolgotrajno vladavino konzervativcev zmanjšanje javnih izdatkov, in sicer z uvedbo menedžerskih metod dela. Tako so želeli povečati produktivnost javnega sektorja in uvesti konkurenčnost v upravi, želeli so minimizirati vlogo države oziroma zmanjšati javni sektor s programom obsežne privatizacije ter doseči individualno odgovornost za izdatke. Britanska reforma je torej dobila svoj navdih v privatnem sektorju.

Chandler (2000: 3-5) pravi, da so ideje nove desnice, ki so poudarjale, da je javni sektor v demokratičnih liberalnih demokracijah premočen in preobsežen, v 80. letih 20. stoletja postale zelo popularne. Že od 40. let dalje so ekonomisti in filozofi opozarjali, da vedno večja intervencija države pri zagotavljanju socialne varnosti zmanjšuje osebno svobodo posameznika. Država blaginje naj bi namreč po njihovih teorijah predstavljala večje davčno breme za posameznike, kar jim ne omogoča, da bi sami ravnali v smeri maksimizacije lastnih potencialov. Zato so trdili, da bi morala biti država čim manj vpletena v družbo, posamezniki bi morali biti sami odgovorni za svojo usodo, ne pa se zanašati na državo. Teoretiki nove desnice so prav tako zagovarjali neenakost v družbi kot nekaj naravnega, za njih socialna pravičnost ne obstaja, zato bi tudi poskus odpravljanja neenakosti v svetu škodil vsem, bogatim in revnim.

Vzporedno je bila, kot pravi Chandler (2000: 4), razvita ideja glede javnega sektorja, ki temelji na teoriji o racionalni izbiri. Po tej teoriji naj bi posamezniki vedno težili k maksimizaciji lastne koristi, prej kot družbene koristi. Po Niskanenu (v Chandler, 2000: 4) naj bi tako birokrati v državnih institucijah stremeli k večanju lastne koristi (večjega proračuna in obsega institucij, v kateri so zaposleni), ne pa h koristi institucije, v kateri so zaposleni. V primerjavi z zasebnim sektorjem je javni sektor tako neučinkovit ravno zato, ker so institucije v javnem sektorju monopoli, ki nimajo nobenega tekmeca, kateri bi jih prisilil k učinkovitemu delovanju. Neučinkovitost javnega sektorja po tej teoriji lahko popravimo le z vključevanjem kompetitivnosti v javni sektor.

Pod vplivom teh teorij se je konzervativna vlada Thatcherjeve lotila reforme britanskega javnega sektorja. Velika Britanija velja za začetnico ter vodilno in najbolj dosledno na področju uvajanja menedžerskih metod dela v javni sektor v Evropi. Bila je namreč prva država v evropskem prostoru, ki je pričela uvajati prvine novega javnega menedžmenta v delovanje javnega sektorja. V nadaljevanju si bomo pogledali, kaj uporaba teh konceptov pomeni za konkretne rezultate izpeljanih reform.

Decentralizacija

Kot ugotavljajo Kingdom (2000: 28-33) ter Toonen in Raadschelders (1997: 30-32), je centralna vlada v Veliki Britaniji v obdobju širitve javnega sektorja po drugi svetovni vojni številne izvršilne funkcije na področju države blaginje (predvsem pri izobraževanju in zdravstvu) in nekaj občinskih funkcij (odvoz odpadkov, javni prevoz) prenesla na lokalne oblasti. Z reformami v 80. in 90. letih 20. stoletja pa so le-te izgubile tako svoje funkcije kot pristojnosti, ne pa tudi strukture. Lokalne oblasti, v katerih je takrat prevladovala opozicija, so bile v večji meri žrtve reforme, saj niso imele priložnosti, da bi sodelovale in vplivale na odločitve centralne vlade. Nekatere njihove funkcije so prevzele novo nastale agencije in t.i. quangosi¹⁴, predstavniki lokalnih oblasti pa so bili odstranjeni iz različnih odborov, v katerih so imeli prej svoje mesto. Vsi viri financiranja so z reformami prišli pod nadzor centralne vlade in njenih organov, prav tako se je delež vladnega financiranja lokalnih oblasti povečal na več kot 50%. Dejansko je vlada pričela odločati o proračunu lokalnih oblasti in jih kaznovati v primeru prevelike porabe sredstev. Ko je leta 1997 prišlo do zamenjave oblasti, so lokalni nivoji upali na obnovitev funkcij, ki so jih imeli pred reformami konzervativcev. Toda do večjih sprememb ni prišlo, tudi nova vlada je bolj ali manj nadaljevala s politiko desnice. Tako se namesto povrnitve prejšnjih funkcij poudarja partnerstvo med lokalnimi oblastmi in zasebnimi agencijami.

Takšen odvzem funkcij in pristojnosti lokalnim oblastem je v Veliki Britaniji mogoč, ker nacionalni parlament priznava in definira avtonomijo lokalnih nivojev oblasti (Toonen in Raadschelders, 1997: 32).

¹⁴ Quangos – Non-Departmental Public Bodies. Po Kingdomu (2000: 24, 25) so to paradržavne organizacije, ki niso vladni oddelki ali njihovi deli. Ustanovljene so na področjih, za izvajanje funkcij katerih se smatra, da je potrebna določena stopnja avtonomije napram politiki – področja industrije, družbe, znanosti, kulture, ekonomije, umetnosti. Te organizacije niso vodene direktno s strani ministrstev, vendar pa ministri imenujejo svoje predstavnike v uprave quangsov. Financirane so z denarjem davkoplačevalcev, saj zagotavljajo izvajanje javnih služb.

Dekoncentracija

Rhodes (1997: 48, 49) ugotavlja, da prvim programom, ki so jih konzervativci sprejeli med leti 1979 in 1986, ni uspelo doseči cilja varčevanja v javnem sektorju, zato se je že zdelo, da se bo potrdila teza o odpornosti britanskega javnega sektorja na spremembe. Ravno zato se naslednja leta, ko je do sprememb dejansko prišlo, zdijo revolucionarna. Leta 1988 so namreč na področju državne uprave uvedli program Next Steps, ki je vseboval načrt za povečanje učinkovitosti in tudi kakovosti javnih storitev. V ta namen so bile ustanovljene številne delno avtonomne agencije, ki predstavljajo izvajalsko raven delovanja državne uprave, kjer je sistem konkurenčnega nudenja storitev preko pogodb obvezen in tako sili organe k ukrepom za znižanje stroškov delovanja. Predstojniki teh agencij so menedžerji, ki so s pogodbo zavezani in tako osebno odgovorni ministru za doseganje delovnih rezultatov ministrstva ter tudi obsega in kakovosti storitev, ki jih izvajajo. Z oblikovanjem ciljev dela in nadzorom nad uspešnostjo delovanja teh agencij se dosega večja kakovost storitev uprave in tudi njena večja učinkovitost.

Tako je bilo, po navedbah Rhodesa (ibidem) in Kovačeve (2000: 198), ustanovljenih okoli 100 novih agencij, ki predstavljajo ločitev izvajalske ravni od strateškega jedra, ministrstva. Pokrivajo številna področja, od leta 1995 pa zaposlujejo približno tri četrtine britanskih javnih uslužbencev. Za nadzor nad uspešnostjo agencij je bila ustanovljena nadzorna komisija, ki javno objavlja njihove rezultate uspešnosti in učinkovitosti. Če se izkaže, da bi bilo to bolj smotno, se lahko agencija tudi privatizira, čeprav so bile agencije po besedah Thatcherjeve (v Rhodes, 1997: 49) alternativa privatizaciji, ne pa korak k njej.

Menedžment

Rhodes (1997: 49-51) navaja dva različna tokova novega javnega menedžmenta v Veliki Britaniji, ki vodita v različne smeri in sta zato vzrok konfliktov pri upravni reformi. To sta menedžerializem in nova institucionalna ekonomija. Menedžerializem, ki je bila prevladujoča usmeritev do leta 1988, se nanaša na uvajanje prvin menedžmenta iz zasebnega v javni sektor in je pogosto sinonim za 3E – economy, efficiency, effectiveness (ekonomičnost, učinkovitost, uspešnost). Nanaša se predvsem na naslednje koncepte: profesionalni menedžment, jasni standardi in ukrepi storitev, upravljanje z rezultati, vrednost za denar ter usmeritev k stranki. Na drugi strani pa se nova institucionalna ekonomija nanaša na vpeljevanje iniciativ, kot je na primer tržna tekmovalnost, v zagotavljanje javnih storitev. Poudarja razdružitev birokracij na agencije, večjo

konkurenčnost z nudenjem storitev preko pogodb, kvazi trgov in potrošnikovo možnost izbire. Te ideje, ki poudarjajo pomen agencij, pogodb in listin, pridejo v ospredje po letu 1988.

Menedžerializem

Po navedbah Rhodesa (1997: 50) in Kovačeve (2000: 197) so od leta 1979 do 1983 potekali Raynerjevi¹⁵ pregledi učinkovitosti, katerih namen je bil natančno prevetriti različne politike, aktivnosti ali funkcije z namenom varčevanja. Nato je leta 1982 sledila še Financial Management Initiative – FMI, ki je zahtevala od posameznih oddelkov postavitev jasnih ciljev, ocenjevanje dela glede na zastavljene cilje ter kritičen in temeljit pregled stroškov. Toda nobeden od teh programov ni dosegel želenega učinka, torej cilja varčevanja. Zato je bil leta 1988 sprejet program Next Steps, ki je predlagal ustanovitev agencij. Tako se prične novo obdobje, po Rhodesu obdobje nove institucionalne ekonomije.

Nova institucionalna ekonomija

Kot nadaljujeta Rhodes (1997: 50, 51) in Kovačeva (2000: 198), je leta 1991 premier Major, ki je nadaljeval konzervativno politiko Thatcherjeve, izdal belo knjigo z naslovom *Competing for Quality*, katera uvaja konkurenco z zasebnim sektorjem. Konkurenčno nudenje javnih storitev preko pogodb postane za agencije obvezno. Istega leta je premier Major izdal tudi Državlansko listino, katere glavni cilj je bil izboljšati kakovost javnih storitev in poskrbeti za večjo vrednost le-teh. Listina vsebuje šest načel: objavljeni natančni standardi, popolne in natančne informacije o storitvah, izbira za uporabnike storitev, prijazna in uslužna storitev, uspešna sredstva in učinkovita ter ekonomična dostava storitev. Javne storitve naj bi se torej približale potrebam strank, torej državljanov.

Kot pravi Kovačeva (2000: 198, 199), je bistvenega pomena tudi leta 1999 izdana bela knjiga *Modernising Government*, ki poudarja pomen strateškega menedžmenta, uporabnikov ter kakovost in učinkovitost. Strateški menedžment kot izhodišče dela vključuje vizijo »better government to make life better for people«, vključuje pa tudi ustanovitev posebnega urada za razvoj menedžmenta in enotno usposabljanje ter

¹⁵ Margaret Thatcher je maja 1979 imenovala Dereka Raynerja, direktorja Marks and Spencerja, za vodjo kampanje za povečanje učinkovitosti (Rhodes, 1997:50).

izpopolnjeno koordinacijo med ministrstvi. Uporabniki javnih storitev bodo veliko pridobili s partnerstvom državnih z lokalnimi ponudniki storitev, saj jim bodo na voljo t.i. one-stop-shops, storitve se bodo prilagodile posameznim ciljnim skupinam – starejšim, invalidom, podjetnikom. Z oblikovanjem ciljev dela in nadzorom nad uspešnostjo pa naj bi se dosegli večja kakovost in učinkovitost javnih storitev, pri tem pa naj bi imela informacijska tehnologija pomembno vlogo. Z uporabo le-te naj bi se povečala tudi participacija uporabnikov.

3.1.2 IRSKA

Irsko zaradi mnogih skupnih značilnosti skupaj z Veliko Britanijo uvrščamo v anglosaksonski tip držav. Irsko je šele leta 1922 postala politično neodvisna od Velike Britanije in je od nje podedovala tudi obliko javne uprave, britanski vpliv na irsko javno upravo in njene reforme pa je opazen še danes (Collins in O'Shea, 2000: 98). Nedvomno je tudi Evropska unija, katere članica je Irsko postala leta 1973 hkrati z Veliko Britanijo, danes pomemben faktor pri spreminjanju javne uprave. Čeprav spremembe, izhajajoče iz članstva, niso bile radikalne, pa se s postopnim procesom evropeizacije tudi Irsko prilagaja bruseljskim procesom (Laffan v Collins in O'Shea, 2000: 115).

Sredi 80. let je na Irskem, tako kot v večini evropskih držav, prišlo do zaostritve finančne situacije, zato je bila reforma javne uprave primarno usmerjena k zmanjšanju javnih izdatkov. Poleg tega pa je tudi članstvo v Evropski uniji zahtevalo določene upravne prilagoditve. V 90. letih, ko si je irska ekonomija opomogla, pa je to še spodbudilo o razmišljanja o reformi javne uprave, ki se je soočala z naslednjimi pomanjkljivostmi (Collins in O'Shea, 2000: 106, 107):

- neuspeh pri definiranju in delovanju na prioritetnih zadevah,
- pomanjkanje skladnosti pri ključnih odločitvah,
- pomanjkanje enotnega pristopa,
- osredotočenost na kratkoročne politike,
- potreba po izboljšanju finančnega in kadrovskega menedžmenta.

Kot ugotavljata Collins in O'Shea (2000: 98, 106, 121, 122), je, tako kot na britansko, tudi na irsko reformo vplivala ideja t.i. nove desnice in z njo povezan koncept novega javnega

menadžmenta. Z osnovnim ciljem varčevanja je namreč Irska v 80. letih prejšnjega stoletja v javni sektor pričela uvajati prvine upravljanja zasebnega sektorja, prav tako je v ospredje postavljen potrošnik oziroma državljan, ki mu je potrebno približati javne storitve. Kljub temu pa je irska sprememba vse prej kot radikalna. S proračunskim procesom, ki spodbuja postopne spremembe, z rivalstvom med ministrstvi ter z odpornostjo javne uprave na spremembe je na Irskem prej zaslediti kontinuiteto kot pa radikalne spremembe.

Decentralizacija

Collins in O'Shea (2000: 111-117) Irsko opredelita kot unitarno državo s šibko lokalno oblastjo ter omejeno decentralizacijo. Prav tako kot v Veliki Britaniji tudi na Irskem ni tradicije lokalne avtonomije. Lokalne oblasti so šibke in v precejšnji meri odvisne od centralnih oblasti, poleg tega pa imajo manj pristojnosti kot v večini drugih evropskih držav.

Po navedbah OECD-ja (1997: 255-278) je bilo v zadnjih letih na lokalnih nivojih oblasti na Irskem veliko reform, ki so bile namenjene okrepitvi in modernizaciji pristojnosti lokalnih oblasti ter njihovi večji fleksibilnosti in neodvisnosti, hkrati pa sta bila zelo pomembna cilja teh reform tudi večja uspešnost in učinkovitost lokalnih nivojev oblasti.

Kot pravi Laffanova (1996: 304, 305, 310), je v Razvojnem planu iz leta 1993 dan poudarek na lokalno iniciativo, tudi zaradi principa subsidiarnosti, ki velja v Evropski uniji. Visoka stopnja centralizacije namreč ovira subnacionalne (regionalne in lokalne) akterje pri vključevanju v evropski odločevalski proces. Vendar kljub naraščajoči regionalizaciji v Evropski uniji Irska še vedno ostaja relativno imuna na ta proces. Regije so bile na Irskem oblikovane leta 1994 z namenom pridobivanja sredstev iz evropskih strukturnih skladov in naj bi služile kot povezava med centralno vlado in lokalnimi oblastmi. Imajo omejene administrativne vire, centralna vlada in njene agencije pa imajo še vedno nadzor nad njihovimi finančnimi viri.

Dekoncentracija

V primerjavi z drugimi evropskimi državami je koncentracija moči v irski centralni vladi zelo velika (Collins in O'Shea, 2000: 111). Po podatkih OECD-ja (1997: 257) na Irskem obstajata dve kategoriji dekoncentriranih enot: institucije centralne vlade in pol-državna telesa (semi-state bodies). Nekatere institucije centralne vlade imajo svoje regionalne

oddelke oziroma predstavništva, ki so del centralne vlade. Za opravljanje določenih funkcij ali zagotavljanje določenih storitev pa so bila na regionalni in lokalni ravni ustanovljena različna avtonomna telesa.

Menedžment

Collins in O'Shea (2000: 105-108) navajata tri ključne programe reform javne uprave: Public Service Management Act, Strategic Management Initiative ter Delivering Better Government.

Gonilna sila irske reforme je Strategic Management Initiative – SMI iz leta 1994, ki zahteva strateški pristop v javni upravi. Inicijativa je predstavila načrt reforme, ki se začne s strateško izjavo vsakega oddelka, njegovo inventuro in izdelavo začetnih planov. Osnovni nalogi sta definiranje vladnih ciljev in potreb strank, na podlagi tega pa nato vsako posamezno ministrstvo definira korake oziroma strategije za doseg ciljev. Tako se lažje opravi analizo lastnih aktivnosti ter se zagotavlja stalne izboljšave učinkovitosti in uspešnosti.

Bela knjiga iz leta 1996, imenovana Delivering Better Government – DBG, je še eden izmed programov, namenjenih reformi javne uprave. Osrednja novost tega programa je, da so vsi stranke drug drugemu, tudi ministrstva med seboj nastopajo kot stranke.

Leta 1997 je bil na Irskem sprejet Public Service Management Act, ki daje poudarke predvsem na izvajanje storitev, učinke ter doseganje rezultatov. S tem aktom se je spremenila tudi tradicionalna vloga javnega uslužbenca kot svetovalca pri oblikovanju javnih politik, ki je zdaj dopolnjena z vlogo menedžerja. Večji poudarek je dan na delegiranje funkcij, ocenitev politik, strateški menedžment in odgovornost za doseganje ciljev.

Vse ideje, ki so vključene v zgoraj naštetih programe, so pravzaprav ideje novega javnega menedžmenta, ki ima na irsko upravno reformo očitno velik vpliv, toda spremembe, ki jih je paradigma novega javnega menedžmenta povzročila v irski javni upravi, niso tako radikalne kot so bile v Veliki Britaniji.

Čeprav se je tudi pri iskanju zglada za reformo javne uprave oziroma javnega sektorja ozirala na Veliko Britanijo, katere vpliv je nedvomno še vedno pomemben, pa je opaziti, da se Irska zgleduje tudi po drugih državah ter da britanski model služi le kot primer, ne pa tudi vzor, katerega bi bilo potrebno vedno in v vsem posnemati (Collins in O'Shea, 2000: 122, 123). Tako lahko Irska služi tudi kot dokaz, da westminstrskega modela vladanja ne moremo povsem enačiti z menedžerskimi reformami javnega sektorja (Toonen in Raadschelders, 1997: 3). Iz irskega primera je torej razvidno, da skupna zgodovina, podoben politični sistem, sosedska bližina in skupni jezik še ne pomenijo enotne reforme javne uprave oziroma javnega sektorja.

3.2 *SKANDINAVSKI TIP: Danska, Švedska, Nizozemska, Finska*

Vzroki za reformo skandinavskega javnega sektorja so bili enaki kot v večini drugih zahodnoevropskih držav. Javni sektor je bilo namreč potrebno prilagoditi novim ekonomskim pogojem in pa seveda novemu okolju – Evropski uniji. Vendar pa se strategije reform javne uprave med seboj močno razlikujejo. Na eni strani smo priča vseobsegajočim anglosaksonskim reformam, na drugi strani pa v primeru skandinavskih držav prej govorimo o transformaciji in postopnih spremembah, kot pa o obsežnih ter radikalnih reformah (Toonen in Raadschelders, 1997: 4).

Skandinavski javni sektor ima nekaj značilnosti, po katerih se razlikuje od drugih (Toonen in Raadschelders, 1997):

- velik pomen lokalnih nivojev,
- obsežen javni sektor,
- konsenzualne in postopne reforme,
- država blaginje.

Toonen in Raadschelders (1997: 31, 32) ugotavljata, da je za skandinavske države je značilno, da so k reformi pristopile enotno, s podporo vseh političnih opcij, pri tem pa reforme niso bile centralno vodene kot v Veliki Britaniji, ampak od spodaj navzgor, torej s strani lokalnih struktur. Tako v Skandinaviji kot tudi na Nizozemskem imajo lokalne ravni že tradicionalno pomembno vlogo, napram centralnim vladam so neodvisne ter imajo tako zakonske kot tudi davčne pristojnosti, takšen odvzem njihove avtonomije, kot se je zgodil v Veliki Britaniji, pa je praktično nemogoč. Lokalne vlade so bile v Skandinaviji in na Nizozemskem ključni igralci in nosilci reform javne uprave. Lokalne in centralne vlade so med seboj prepletene in soodvisne, kar ima za posledico konsenzualne in pa postopne reforme, v nasprotju z anglosaksonskimi državami, kjer so domene različnih nivojev oblasti strogo ločene in zato tudi reforme centralno vodene, nekonsenzualne ter bolj obsežne.

Še ena opazna razlika obstaja med anglosaksonskimi in skandinavskimi reformami. Anglosaksonske so namreč težile k ukinjanju države na nekaterih področjih, medtem ko so

skandinavske reforme težile k zmanjšanju njene vloge, kar so skušali doseči z zmanjšanjem obsega upravičencev do javnih sredstev (Toonen in Raadschelders, 1997: 4). Zaradi reforme javnega sektorja je v Skandinaviji prišlo do redefinicije države blaginje. Vendar Toonen in Raadschelders (1997: 25) poudarjata, da to ne pomeni, da so se socialni transferji preprosto zmanjšali, nasprotno le-ti naraščajo. Zaenkrat se redefinicija države blaginje bolj kaže v preoblikovanju delitve dela med centralnimi in lokalnimi vladami ter nevladnim sektorjem.

3.2.1 DANSKA

Danska, katere ozemlje obsega tudi avtonomni regiji Ferskih otokov in Grenlandije, je politično in ekonomsko tesno povezana z ostalimi skandinavskimi državami, od katerih črpa tudi ideje in spodbude za nadaljnji razvoj lastne uprave. Tako kot v ostalih državah skandinavskega tipa tudi danski javni sektor svojim državljanom nudi obsežne storitve, lokalni nivoji uživajo visoko stopnjo avtonomije, reforme javne uprave pa so postopne in skrbno načrtovane. Kot pravi Hoffman (2001: 13), je za Dansko značilen tudi model kolektivnega procesa odločanja o zadevah, ki se tičejo plač, zaposlitve in delovnih pogojev - t.i. danski model, ter posledično majhno število sporov med delodajalci in delavci.

Decentralizacija

Pedersen (1996: 197) in OECD (1997: 165-177) ugotavljata, da Danska, sicer stara unitarna država, v skladu s sodobnimi trendi postaja vedno bolj decentralizirana. Zvezna raven, 25 regij ter okrožja in občine so ravni oblasti na Danskem, od katerih regionalne ter lokalne oblasti upravljajo s kar 70% javnih izdatkov. Zaradi upoštevanja principa decentralizacije in subsidiarnosti je že leta 1970 prišlo do prerazporeditve nalog med centralno in lokalnimi oblastmi. Tako je bila z namenom, da bi bile upravne naloge izvedene čim bližje državljanom, večina upravnih funkcij prenesena na lokalne nivoje oblasti. Le-ti so po številu nalog zelo obsežni in tudi finančno relativno samostojni, saj imajo tako okrožja kot občine pravico pobiranja davkov in določitve njihove stopnje, s katerimi se nato tudi financirajo.

Dekoncentracija

Po podatkih OECD-ja (1997: 166) je Danska razdeljena na 14 okrožnih perfektur (county perfects), katerih geografske meje sovpadajo z okrožji. Perfekt, ki vodi okrožne prefecture,

je imenovan s strani centralne vlade, glavne naloge njegove perfekture pa so sprejemanje odločitev, ki se tičejo družinskega prava. V procesu decentralizacije je bila moč dekoncentriranih enot oslABLJENA, saj so njihove funkcije prevzeli lokalni nivoji oblasti.

Menedžment

Kot pravi Hoffman (2001: 13), je bila pri danski upravni reformi konec 80. in v 90. letih vodilna ideja organizacijska decentralizacija. Tako bi moralo biti odločanje v rokah tistih, ki nosijo odgovornost za odločitve, odgovornost in odločevalska vloga pa naj bi bili čim bližje stranki. Prav tako se je v upravi razvil pogodbeni menedžment. Leta 2000 se je v javni upravi pričel projekt Welfare and Service, s katerim si prizadevajo za izboljšanje kakovosti storitev ter za izboljšanje dialoga med državljani in institucijami ter med državljani in politiki.

Grønnegaard Christensen (2001: 131) ugotavlja, da uporaba principov novega javnega menedžmenta v danski javni upravi ni dosegla velikih razsežnosti, kajti v organizaciji centralne vlade je bila vedno prisotna birokratska avtonomija napram politike. Ta avtonomija pa ni temeljila na menedžerski filozofiji, ampak je bila ustvarjena za uravnoteženje političnih interesov. Grønnegaard Christensen tudi avtonomije danskih regulatornih agencij ne pripisuje menedžerskim idejam, kajti meni, da je na to lahko vplivalo vse preveč drugih dejavnikov. Čeprav priznava, da so ideje novega javnega menedžmenta lahko bile tiste, ki so pokazale nove možnosti, o katerih evropski politični akterji prej niso razmišljali, tudi možnosti večje avtonomije agencij.

3.2.2 ŠVEDSKA

Kot pravita Pierre (2001: 135, 136) in Yatesova (2000: 149), se je švedski javni sektor vse od konca druge svetovne vojne naprej neprestano širil, poseganje države v družbo se je povečevalo, kar pravzaprav zahteva ideja države blaginje. Ko pa je v začetku 90. let ekonomska kriza postavila pod vprašaj švedsko državo blaginje, je prišlo do preobrata. Vlada se je odločila zmanjšati obseg javnega sektorja in njegovih izdatkov ter podpreti širjenje tržnega gospodarstva. Glavna tema upravne reforme je postal *renodling* oziroma očiščenje funkcij in vloge države. Število državnih oblasti se je pričelo zmanjševati, saj naj

bi država opravljala le še vlogo, ki ji je določena z ustavo, ostale pa naj bi 'oddala'. Vloga države naj bi tako ostala le minimalna.

Decentralizacija

Po navedbah Pierra (2001: 134, 135), Yatesove (2000: 157-161) in Wilksa (1996: 24, 25) je bil eden izmed razlogov za decentralizacijo Švedske vedno večji proračunski deficit, zato je država želela čim več področij javne politike prepustiti subnacionalnim nivojem - okrožjem in občinam. Le-ti so že od nekdaj uživali visoko stopnjo avtonomije, ki pa se je v 80. letih le še okrepila. Z združitvijo občin med leti 1950 in 1974, ko se je njihovo število zmanjšalo z 2500 na približno 280, je namreč prišlo tudi do večje koncentracije znanja in administrativne usposobljenosti, ki je bila potrebna, če so hotele lokalne ravni prevzeti večjo odgovornost za oblikovanje in izvajanje javnih storitev, s tem pa tudi večjo finančno odgovornost. Lokalne oblasti imajo tako dovolj finančnih virov in dovolj svobode, da lahko implementirajo javne politike in jih tudi ustrezno prilagodijo lokalnim okoliščinam. Kljub precejšnji stopnji decentralizacije in avtonomije pa je zaradi finančne krize na začetku 90. let postala centralna kontrola proračuna tista, ki s politiko zmanjševanja javnih izdatkov na nek način omejuje lokalne oblasti. Na eni strani smo tako priča decentralizaciji odgovornosti, na drugi pa centralizaciji finančne moči (Elander in Montin v Yates, 2000: 165).

Dekoncentracija

Yatesova (2000: 156, 157) pravi, da izvršilne agencije na Švedskem obstajajo že od leta 1809, ko je bila sprejeta ustava, s katero ločili javno upravo od izvršilnih agencij. Švedske agencije imajo primarno nalogo implementacije sprejetih javnih politik, vendar pa imajo zaradi dobrih kadrov, praktičnih izkušenj in zadostnih finančnih virov pomembno vlogo tudi pri oblikovanju novih politik. Tako pripravljajo zakonodajne predloge in predloge za spremembo javnih politik za vlado, kateri so direktno podrejene in odgovorne. Na čelu posamezne agencije je generalni direktor. Agencije delujejo po celi državi, nekatere so v sklopu programa decentralizacije premestili tudi izven Stockholma. Zadolžene so za izvrševanje visokih standardov, vladi pa so odgovorne za svoje delovanje.

Kot poudarja Pierre (2001: 135), je bil cilj reforme javnega sektorja, kljub temu, da so švedske agencije že od nekdaj uživale visoko stopnjo avtonomije napram centralni vladi, dodeliti jim še večjo avtonomijo, saj naj bi same najbolje vedele, kje se da še prihraniti.

Tako naj bi posamezna ministrstva agencijam le določila natančne cilje njihovega delovanja, pri zasledovanju le-teh pa naj bi se ministrstva minimalno vmešavala v njihovo delo.

Po navedbah Yatesove (2000: 157) so v zadnjem času agencije deležne večjega nadzora s strani centralne oblasti, ker je le-ta pristojna za evalvacijo. S tem, ko posredujejo podatke centralnim oblastem, slednje ugotavljajo stopnjo učinkovitosti, produktivnosti in dosego zastavljenih ciljev posameznih agencij.

Pierre (2001: 138) poudarja, da avtonomne agencije na Švedskem niso povezane s filozofijo novega javnega menedžmenta, saj so bile tudi ustanovljene že veliko prej kot agencije v drugih državah. Edina skupna točka z britanskimi agencijam, ki so značilne za program Next steps, je namreč delovanje stran od jedra, ki oblikuje politike.

Menedžment

Pierre (2001: 136-138) ugotavlja, da čeprav so bili vzroki za reformo na Švedskem podobni kot v anglosaksonskih državah, je bila uporaba koncepta novega javnega menedžmenta pri švedski upravni reformi omejena. Na nekaterih področjih (v zdravstvenem sektorju) so sicer bili uvedeni notranji trgi, vpeljana je bila tudi določena stopnja potrošniške izbire na področju izobraževanja, na lokalnih nivojih je prišlo do ločitve med dobavitelji in kupci, pa tudi vedno večji poudarek je dan na uspešnost in učinkovitost. Vendar pa kljub temu ideja novega javnega menedžmenta ni bila rdeča nit švedske reforme javnega sektorja.

Kot pravi Macdonald (v Wilks, 1996: 37), so ideje švedske reforme javnega sektorja alternativa idejam nove desnice, ki so prevladale pri britanski reformi. Čeprav je tudi Švedska stremela k povečanju učinkovitosti in produktivnosti svojega javnega sektorja, pa to nista bila osrednja cilja kot v Veliki Britaniji, prednost pred kvantitativnimi cilji reforme je Švedska namreč dala kvalitativnim ciljem – pravičnosti in univerzalnosti. Ti dve načeli morata biti osnova pri zagotavljanju javnih storitev, ne pa kriteriji, ki veljajo za privatni sektor.

Za tradicionalni 'švedski model' demokracije in njenega upravnega sistema so značilna centralizirana pogajanja, kompromis med delom in kapitalom, kultura konsenza, polna

zaposlenost, tehnokracija, močna družba in centralizacija (Petersson v Yates, 2000: 169). Toda ta model se je, kot pravi Yatesova (2000: 169-171), kljub svojemu trmastemu značaju zaradi različnih dejavnikov pričel spreminjati. Vstop v Evropsko unijo leta 1995, predvsem pa huda finančna kriza in posledične ekonomske spremembe v svetu so bili dejavniki, ki so švedski javni sektor pripeljali do točke preloma, kjer je bilo potrebno ustaviti njegovo širitev in predvsem zmanjšati njegove izdatke. Pri tem pa je Švedska ohranila nekatere svoje značilnosti, kot je na primer odprtost procesa političnega odločanja za različne interese, s katerimi je lahko zgled vsem drugim državam in njihovim upravnim sistemom.

3.2.3 NIZOZEMSKA

Nizozemski model reforme javnega sektorja je znan kot precej uspešen. Kot ugotavljata Toonen in Raadschelders (1997: 30), namreč združuje proračunsko disciplino, zmanjšanje vladnih izdatkov in deficita s strogo monetarno in finančno politiko ter hkrati vključuje socialno dimenzijo v reformo. Organizirani družbeni interesi so bili vključeni v oblikovanje reformne strategije. Na začetku 80. let je bil na Nizozemskem sklenjen sicer neformalen socialni pakt med sindikati, delodajalci in vlado, v katerem so se združili v ideji za omejeno plačno politiko v zameno za preoblikovanje vladnih financ, vendar pod pogojem ohranjanja socialne varnosti. Toda takšnega odnosa ne moremo aplicirati na druge države, saj je v anglosaksonskem modelu praktično nemogoč, medtem ko je za skandinavskega značilen pakt med vlado in socialnimi partnerji.

Decentralizacija

Konec 80. let je na Nizozemskem prišlo do t.i. družbene preнове - s prenosom nalog, pooblastil in skladov na lokalno raven je vlada omogočila, da so se pričele t.i. bottom-up aktivnosti, s katerimi naj bi lokalne ravni same izvedle družbene aktivnosti (Kickert, 1997b: 170).

Nizozemska ima po navedbah OECD-ja (1997: 333, 348) tri nivoje oblasti - centralnega, 12 provinc in občine. Province so relativno majhne in imajo temu primerno tudi manj pristojnosti, nasprotno pa občine uživajo precejšnjo avtonomijo pri izvajanju storitev, vendar so v precejšnji meri finančno odvisne od centralne vlade. Centralna vlada je v

procesu decentralizacije veliko svojih nalog prenesla na občine, vendar pa je hkrati zmanjšala finančne vire, ki so bili namenjeni subnacionalnim nivojem. Tako so bili le-ti prisiljeni k varčevanju ter zviševanju lokalnih davkov in pristojbin.

Vendar pa, kot navaja OECD (1997: 341, 349), niso le subnacionalni nivoji odvisni od centralne vlade. Tudi centralna vlada je odvisna od lokalnih nivojev. Med različnimi ravni oblasti na Nizozemskem torej vladata soodvisnost in sodelovanje, pri tem pa ima vsaka raven svojo vlogo – občine so glavni 'dobavitelj' storitev za državljane, province so posrednik med centralno vlado in občinami, centralna vlada pa daje nacionalni okvir za razvoj. Tako koordinacija med različnimi nivoji ne temelji na hierarhičnih odnosih, temveč na partnerstvu, sodelovanju in pogajanjih.

Dekoncentracija

Po navedbah Kickerta (1997b: 170-173) in Kuitenbrouwerja (1996: 108-111) je nizozemska vlada leta 1990 pričela s programom Great efficiency operation, katerega glavni cilj je bil zmanjšati javne izdatke, hkrati pa tudi izboljšati kakovost javne uprave. Kot posledica te 'operacije' je nastal predlog, da bi ločili implementacijo in odločanje, kar se je v praksi pokazalo kot nastanek avtonomnih agencij. Tako je na začetku 90. let prišlo do ustanovitve avtonomnih agencij oziroma do t.i. avtonomizacije izvršilnih nalog (Kickert in Verhaak v Kickert, 1997b: 172). Osnovni namen ustanovitve agencij je bil ločitev jedra, ki oblikuje javne politike, in implementacije teh politik. Tako se menedžerji, ki vodijo agencijo, lahko osredotočijo le na doseganje ciljev agencije, kar naj bi posledično vodilo do večje kakovosti in učinkovitosti javnih storitev. Agencije so dobile tudi večjo fleksibilnost in večjo avtonomijo na področju financ ter osebja, čeprav so agencije še vedno odgovornost posameznega ministrstva. Tako je bil, podobno kot v primeru britanskih agencij, vzpostavljen poseben upravni režim za agencije.

Kickert (1997b: 174) pravi, da se je z vzpostavitvijo agencij leta 1993 pojavila tudi potreba po spremembi 'jedra', ki oblikuje in sprejema javne politike. Predvsem je bilo potrebno definirati odnos med ministrstvi in agencijami ter upravljanje novonastalih avtonomnih agencij na daljavo. Nekatera ministrstva so sicer vzpostavila odnose s svojimi izvršilnimi agencijami, ampak večina tega ni storila. Na Nizozemskem je namreč način reforme prepuščen posameznemu ministrstvu, medtem ko je v Veliki Britaniji reforma centralno vodena.

Ustanovitev od politike neodvisnih agencij z namenom izboljšanja kakovosti, uspešnosti in učinkovitosti javnih storitev je ideja novega javnega menedžmenta, po kateri naj bi se v delovanje javnega sektorja pričelo uvajati menedžerske prvine, do tedaj značilne le za privatni sektor (Kickert, 1997b: 175). Tako naj bi se tudi javni sektor usmeril k uporabniku in uvajal tržne kompetitivne metode.

Na Nizozemskem obstajajo tudi t.i. območne vodne uprave, upravne strukture iz 13. stoletja, ki so v sodelovanju s provincami odgovorne zlasti za ohranjanje in kontrolo kakovosti površinskih voda, sicer pa so njihove pristojnosti razmeroma majhne (OECD, 1997: 335).

Menedžment

Kickert (1997b: 168) ugotavlja, da se je potreba po reformi nizozemskega javnega sektorja, prav tako kot v večini drugih zahodnoevropskih držav, pojavila zaradi ekonomske recesije in visokih javnih primanjkljajev, ki jih je le-ta povzročila. Osnovni cilj reform je bil povečati uspešnost in učinkovitost javnega sektorja, pri čemer je Nizozemska sledila idejam menedžmenta, ki so se takrat pojavile v anglosaksonskem svetu.

V 80. letih prejšnjega stoletja so bile na Nizozemskem na oblasti desno-sredinske vlade, katerih politike so imele tri osnovne cilje (Kickert, 1997b: 169):

- zmanjšati proračunski deficit,
- zmanjšati prevelik javni sektor,
- spodbuditi in ponovno okrepiti zasebno tržno gospodarstvo.

Tako je, po navedbah Kickerta (1997b: 169-170) in Kuitenbrouwerja (1996: 107, 108), leta 1982 nizozemska vlada pričela s številnimi reformami, imenovanimi Great Operations. Prva izmed 'operacij' je bil proces decentralizacije, s katerim naj bi se pristojnosti prenesle iz centralne na lokalne oblasti. Druga pomembna reforma je bila deregulacija, ki naj bi z zmanjšanjem vladne regulacije v privatnem sektorju spodbudila tržno ekonomijo. Da bi zmanjšali finančni primanjkljaj in obseg javnega sektorja, obenem pa še spodbudili in okrepili privatni sektor, so se na Nizozemskem odločili tudi za privatizacijo javnega sektorja in njegovih storitev, predvsem v obliki pogodbenih razmerij. Po zgledu britanskih Raynerjevih pregledov učinkovitosti je sledil temeljit pregled aktivnosti v javnem sektorju, da bi ugotovili, ali so le-te uspešne in učinkovite ter ali so sploh še potrebne. Naslednji

'veliki operaciji' sta bili reorganizacija javne uprave in pa zmanjšanje števila javnih uslužbencev, predvsem po zaslugi procesa privatizacije.

3.2.4 FINSKA

Salminen (2001: 143, 144) pravi, da so finski javni sektor in njegovi izdatki vse od konca druge svetovne vojne naraščali, zato so bili visoki tudi davki. Največjo porabo pa je javni sektor dosegel na začetku 90. let in sicer kar 60% bruto domačega proizvoda. To je povzročilo ekonomsko krizo ter rast brezposelnosti. Prišel je čas za spremembe oziroma reforme. K temu je pripomoglo tudi širše mednarodno okolje - vključevanje v Evropsko unijo in kasneje še v Evropsko monetarno unijo. Kljub menjavam vlad so reforme ohranile svojo kontinuiteto, saj so bile vse vlade naklonjene reformam. Pri tem pa tudi ni prišlo do velikih sprememb v programih upravnih reform, saj so si bili programi različnih vlad med seboj zelo podobni.

Decentralizacija

Kot ugotavljata Salminen (2001: 146, 147) in OECD (1997: 179-185), lokalne oblasti na Finskem, ki imajo ključno vlogo pri izvajanju storitev države blaginje, že tradicionalno uživajo visoko stopnjo avtonomije, ki pa se je z reformo še okrepila. Samoupravne občine imajo na Finskem močno in neodvisno pozicijo napram centralni oblasti. V letu 1995 je bil izdan akt, s katerim je vsaki posamezni občini omogočeno, da sama ureja svojo notranjo administracijo in delovanje kot ji to najbolj ustreza. Seveda pa morajo občine to urediti tako, da bodo svoje storitve izvajale kar se da učinkovito, saj so se njihovi finančni viri zmanjšali. Občine imajo pravico pobiranja davkov, in sicer dohodnine, ki predstavlja približno tretjino dohodkov občin, ter davka na nepremičnine, približno tretjinski vir dohodkov pa predstavljajo državni viri.

Po navedbah OECD-ja (1997: 179-185) so bili leta 1994 na Finskem ustanovljeni tudi t.i. regionalni sveti, ki imajo posebne regionalne razvojne funkcije. Prevezli so nalogo nekdanjih skupnih občinskih svetov, ki so bili pristojni za fizično planiranje, ter nalogo združenj občin - pospeševanje razvoja. Regionalni sveti poleg tega predstavljajo interese regij napram občinam in državni upravi. Njihova ustanovitev pomeni tudi prenos pristojnosti z državnih regionalnih uprav na lokalne subnacionalne nivoje oblasti. Funkcija

regionalnih svetov je predvsem koordinacijska in je pomembna predvsem zaradi članstva Finske v Evropski uniji, katere skladi financirajo tudi regionalne razvojne projekte.

Dekoncentracija

Po podatkih OECD-ja (1997: 179-186) dekoncentrirane enote na Finskem predstavljajo province in okrožja. Regionalna uprava države je tako sestavljena iz provincialnih vlad ter državnih okrožnih uprav (state district administration). Provincialne vlade vodijo guvernerji, ki jih imenuje predsednik republike. Naloga okrožnih uprav, ki jih upravljajo direktorji in ki delujejo kot agencije centralne vlade, je implementacija nacionalnih politik, pri čemer sicer uživajo veliko menedžersko svobodo, so pa odgovorne za rezultate. Provincialne vlade pa so odgovorne za potrebe provinc, njihov razvoj ter dobrobit njihovih prebivalcev. Vlada ima svoje predstavnike tudi na lokalni ravni, in sicer na številnih področjih, njihovo število pa variira po sektorjih, kar naredi predstavništvo države na lokalni ravni še bolj zapleteno. Vse lokalne in regionalne državne enote se financirajo iz državnega proračuna, pri tem pa imajo dekoncentrirane enote visoko stopnjo finančne avtonomije, a hkrati tudi odgovornost za doseganje rezultatov.

Menedžment

Salminen (2001: 148) in OECD (1997: 185-189) pravita, da se je v finski javni upravi leta 1995 pričelo financiranje glede na rezultate, uvajati se je pričel menedžment rezultatov. Ministrstva sedaj razdeljujejo vire svoji administraciji, ki pa ima pri njihovi porabi precejšnjo svobodo. Z novim modelom menedžmenta je pozornost usmerjena k zastavljenim ciljem, doseženim rezultatom in kasnejši evalvaciji opravljenega dela. Podoben način upravljanja pa ni prisoten samo v državni upravi, temveč ga imajo tudi občine. Namen te reforme je bil spodbuditi občine k izboljšanju njihove lastne učinkovitosti.

Salminen (2001: 146, 147) pravi, da je bilo pri reformi javne uprave eno izmed vodilnih načel zagotavljanje visoko kakovostnih storitev za potrošnike, torej za državljane, ki plačujejo visoke davke. Reforme so se tako osredotočile predvsem na kakovost, usmerjenost k potrošniku in stroške storitev. Pri tem kvantiteta storitev ni bila v ospredju reforme tako kot v fazi širitve države blaginje. Kljub temu pa je socialna pravičnost do danes ostala ena izmed temeljnih vrednot države blaginje.

Očitno je, da se finska država blaginje spreminja. Vedno bolj je usmerjena k vpeljavi tržnih mehanizmom v javni sektor, a kljub temu tako kot Švedska ohranja določene značilnosti države blaginje, značilne za Skandinavijo.

3.3 JUŽNOEVROPSKI TIP: Belgija, Grčija, Španija, Francija, Italija, Portugalska

Toonen in Raadschelders (1997: 4, 5) navajata dve ključni značilnosti reform v južni Evropi: regionalna reforma in sprememba režima.

V Italiji, Belgiji, Franciji in Španiji smo v zadnjih 15 letih priča postopni regionalizaciji prej unitarnih držav. Najbolj radikalne posledice tega procesa so opazne v Belgiji, kjer je bila unitarna država v zelo kratkem času spremenjena v federalno. Te reforme povečujejo fleksibilnost obsežnih subnacionalnih upravnih sistemov.

Grčija, Portugalska in Španija so relativno pozno (v 70. in 80. letih) doživele spremembo režima iz (pol)diktatorskega v demokratičnega. V 80. letih, ko je v ostalih državah petnajsterice prišlo do ukrepov zmanjševanja javnega sektorja, so države v južni Evropi šele začele graditi sistem pravne države in svoj javni sektor ter ga širiti, tudi s pomočjo sredstev iz evropskih skladov. Poleg tega pa so se vse južnoevropske države, tudi Belgija in Francija, soočale še s problemi korupcije, ki so bili najbolj pereči v Italiji. Tako so se morale države ukvarjati s spremembo upravne kulture s klientelističnimi in koruptivnimi vzorci delovanja, učinkovitost je bila sekundarnega pomena. Šele v zadnjih letih se te države posvečajo tudi reformam, naravnanim k doseganju večje učinkovitosti javnega sektorja.

3.3.1 BELGIJA

Toonen in Raadschelders (1997: 12, 13) Belgijo označita kot državo, ki jo je zaznamoval zgodovinski kulturni (jezikovni) konflikt med Valonci in Flamci. Belgija se je namreč dolgo ukvarjala s tem konfliktom, a ga ni uspela rešiti. Šele ekonomska kriza v 80. letih je na nek način prisilila državo, da problem reši oziroma vsaj omili, saj je ogrožal sposobnost skupnega odločanja sistema kot celote, potrebnega za reševanje drugih problemov, s katerimi so se soočale države v tistem času. K reševanju konflikta med Flamci in Valonci je pripomogla tudi Evropska unija z zahtevo po regionalizaciji, ki je ustvarila stabilnost v državi.

Decentralizacija

De Wilde d'Estmael in Franck (1996: 41-43) ter OECD (1997: 107-121) ugotavljajo, da se je Belgija iz unitarne države preoblikovala v federalno, leta 1993 pa je bila federalna identiteta Belgije zapisana tudi v ustavo. Belgijski federalizem je poseben zaradi dveh relativno avtonomnih zveznih entitet – regij in skupnosti, katerih stvarne pristojnosti so različne, pravne pristojnosti pa prekrivajo teritorije, ki ne sovpadajo. Belgija je razdeljena na tri regije – flamsko, valonsko in bruseljsko, med katerimi so jasno določene geografske meje. Skupnosti pa so skupine ljudi, ki jih družijo skupen jezik. V Belgiji sta dve glavni jezikovni skupini – nizozemska in francoska, obstaja pa tudi nemška, ki je manjša. Meje med skupnostmi in njihovimi pristojnostmi so definirane z lokacijo različnih jezikovnih skupin, ki se ne ujemajo z mejami regij. Zaradi tega se prekrivajo tudi strukture institucij regij in skupnosti, kar naredi belgijski federalizem še bolj zapleten. To se kaže tudi na področju davkov, saj belgijska ustava omogoča regijam in skupnostim lastne davčne sisteme, vendar pa je udeleževanje te pravice prav zaradi prekrivanja pristojnosti regij in skupnosti oteženo.

Kot navaja OECD (1997: 107-121), so regije nadalje razdeljene na province in občine. V procesu federalizacije so regije dobile precejšen upravni nadzor nad provincami in regijami, ki je bil prej v pristojnosti centralnih oblasti. Poleg tega so regije odgovorne tudi za organizacijo občin in provinc. V zadnjem času se pojavljajo dvomi o tem, ali je raven provinc sploh še smiselna, saj so njihove odgovornosti v zadnjem času centralizirane v skupnostih in regijah.

Dekoncentracija

OECD (1997: 108, 109) pojasnjuje, da guvernerje provinc in župane občin v Belgiji imenuje kralj. Tako imajo guvernerji in župani dvojno funkcijo – na eni strani predsedujejo izvršilnim organom v provincah in občinah, po drugi strani pa so predstavniki zvezne vlade v provincah ter občinah in predstavljajo dekoncentrirano oblast države.

Menedžment

Kot navaja Damar (2001: 11, 12), je leta 1999 zvezna vlada v Belgiji izdala reformo javne uprave, t.i. Kopernikov plan, katerega glavni namen je zagotoviti učinkovite in visoko kakovostne storitve z uvedbo menedžerske kulture, nove upravne strukture ter nove politike na področju upravljanja s človeškimi viri. Da bi se lahko prilagodili izzivom, ki jih

prinašajo Evropska unija, razvoj informacijske tehnologije ter zahteve javnosti in gospodarskih subjektov, je vlada v Kopernikovem planu oblikovala osem glavnih načel, ki naj bi jih zasledovala pri reformi (Damar, 2001: 11):

1. usmerjenost k uporabniku
2. postavitve ciljev
3. zagotovitev večje avtonomije javnim službam
4. narediti menedžerje odgovorne
5. narediti vlado bolj transparentno
6. poenostavitev pravil in postopkov
7. razvoj sistema kontrole kakovosti storitev
8. izdelava mehanizma za evalvacijo javnih politik

Kot pravi Damar (2001: 12), bo Kopernikov plan zahteval spremembo vedenja tako na strani politikov kot tudi na strani javnih uslužbencev. To se bo zgodilo z razvojem zaupanja in medsebojnega spoštovanja, s predanostjo vladni akciji ter lojalnostjo javnih uslužbencev. Seveda pa bo za uspeh projekta treba prilagoditi tudi zakonodajo in zagotoviti zadostne finančne vire.

3.3.2 GRČIJA

Grčija se je šele leta 1974 rešila diktatorstva in se podala na pot demokratične konsolidacije, zato grški javni sektor v 80. letih ni doživel menedžerskih reform tako kot zahodnoevropske države (Spanou, 2001: 109, 110). Kot pravi Spanou (ibidem), je bila namreč prioriteta demokratizacija, ki je nujen predpogoj za morebitno kasnejšo vpeljavo menedžerskih idej v delovanje javnega sektorja.

Spanou (2001: 107-111) pravi, da so za grško javno upravo značilne patronaža in klientelizem, centralizacija, močna finančna odvisnost lokalnih oblasti od centra, hiperpolitizacija, odsotnost pravil igre, neznanje ter nefleksibilnost javne uprave, ki se brani pred spremembami. V delo upravnih sistemov se vmešava politika, institucionaliziranost osnovnih vrednot v grški upravi je šibka. Javni sektor zaradi svoje odvisnosti od politike ne more zagotavljati kontinuitete, katera se od njega pričakuje. Njegova legitimnost je šibka, saj izvira iz politizacije, pristranskosti in nezadovoljivega

učinka, temu primerna pa je tudi učinkovitost javnega sektorja. Zaradi pritiskov Evropske unije, katere članica je Grčija postala že leta 1981, je njegova neučinkovitost postala še bolj izrazita, zato so se funkcije, ki bi jih moral opravljati javni sektor, še bolj kopičile v rokah politike. Šele sredi 90. let 20. stoletja so se zaradi tako zunanjih (zaradi izzivov, ki jih Grčiji predstavlja Evropska unija) kot tudi notranjih pritiskov pričele postopne reforme odnosa med politiko in upravo.

Decentralizacija

Kot navajata Spanou (2001: 111, 112) in OECD (1997: 229-239), je Grčija svoj sistem subnacionalnih nivojev dobila z demokratično ustavo v letu 1975, ki pa ga je do danes še spreminjala. Država ima danes več upravnih nivojev – centralnega, regionalnega ter prvi in drugi tir lokalne samouprave. Drugi tir lokalne samouprave je nastal leta 1994, ko so prefektore dobile izvoljene prefektoralne oblasti. Enote prvega tira lokalnih oblasti, občine in komune, pa so se združile v letu 1997, kar jim omogoča predvsem večje finančne in organizacijske vire in tako večjo avtonomijo napram drugim nivojem uprave. Z reformo leta 1994 so se naloge, ki so v pristojnosti lokalnih oblasti, še povečale, prav tako tudi njihova svoboda pri financiranju lastnih aktivnosti.

Dekoncentracija

Spanou (2001: 111) in OECD (1997: 229-236) ugotavljata, da dekoncentrirane vladne enote v Grčiji danes obstajajo na ravni 13 upravnih regij, ki so del državne oblasti. Aktivnost teh regij je pod nadzorom notranjega ministra, ki tudi imenuje generalnega sekretarja regije. Le-ta je predstavnik centralne vlade, odgovoren za implementacijo vladnih politik. Regionalni nivo oblasti se je v zadnjih letih še okrepil, saj se je njegova odgovornost za upravljanje z regionalnimi razvojnimi programi in posledično tudi s finančnimi viri iz evropskih strukturnih skladov povečala. Pred reformo v letu 1994 je bila država razdeljena na 54 prefektur, na čelu katerih je bil generalni sekretar, imenovan s strani centralne vlade. Današnja struktura je torej posledica reforme iz leta 1994, katere glavna cilja sta bila zamenjati imenovano prefektoralno upravo z izvoljenim drugim tirom lokalne samouprave ter ustanoviti nivo regionalne uprave.

Menedžment

Kot pravi Spanou (2001: 112, 113), je pomemben korak v smeri izboljšanja klientelističnih vzorcev depolitizacija menedžmenta v javnih korporacijah. Menedžerji zaradi

spremenjenega postopka imenovanja na položaj uživajo večjo avtonomijo napram politiki in sindikatom ter se lahko zato osredotočajo na učinkovitost delovanja. Od javnih korporacij se zahteva, da oblikujejo svoj strateški plan, poleg tega pa so dolžne sprejeti ukrepe za izboljšanje kakovosti storitev za potrošnike, torej državljane. Reforme se osredotočajo tudi na ločevanje oblikovanja in implementacije javnih politik. Prvo opravljajo centralne ravni, zadnje pa je prepuščeno regionalnim in lokalnim nivojem oblasti. Prav tako prihaja v grškem javnem sektorju do združevanja ali celo ukinitve različnih javnih entitet, pa tudi do njihove privatizacije.

3.3.3 ŠPANIJA

Leta 1975 se je Španija podala na demokratično pot. Zaradi demokratične tranzicije in ekonomske krize, ki je zajela zahod, je bila reforma javnega sektorja neizbežna. Poleg tega pa je Španija leta 1986 postala članica Evropske unije, kar je predstavljalo še dodaten razlog za čimprejšnjo upravno reformo. Toda v tranzicijskem obdobju do večjih sprememb na področju javnega sektorja ni prišlo. Korupcija in klientelizem sta glavni značilnosti, ki sta zaznamovali to obdobje.

Alba (2001: 99-101) pravi, da je konec 80. let špansko ministrstvo za javno upravo pripravilo poročilo oziroma program reforme, po katerem naj bi tradicionalno legalistično kulturo, ki ni sposobna sprejeti evropskih izzivov - koordinacije med različnimi nivoji oblasti, nadomestili novi menedžerski modeli. Namesto pravnih principov pri opravljanju javnih storitev naj bi se bolj poudarjali menedžerski prvini uspešnosti in učinkovitosti (Almunia v Alba, 2001: 100). V tem obdobju se je pričela tudi privatizacija, nastalo je veliko paradržavnih organizacij, ki so nekakšen hibrid med javno in privatno organizacijo. Ustanovljena so bila nova javna podjetja, pravzaprav je njihovo število kljub programu privatizacije naraščalo, tudi na regionalni in lokalni ravni (Boix, 1997: 268).

V letu 1992 je bil predstavljen plan modernizacije državne administracije, po katerem naj bi se izboljšali komunikacija z državljani kot strankami in kakovost storitev, vpeljane pa naj bi bile tudi nove tehnike kot so evalvacija, indikatorji učinkovitosti, nadzor ter analize stroškov in koristi (Alba, 2001: 101).

Decentralizacija

V procesu reform se je v Španiji pričel postopen proces decentralizacije in regionalizacije, država je bila razdeljena na 17 regij, ki so vmesni nivo med lokalnimi in centralno oblastjo (Alba, 2001: 105; Boix, 1997: 278). Po navedbah OECD-ja (1997: 388-391) tiste pristojnosti, ki z ustavo niso dodeljene regijam, ostanejo v domeni centralne oblasti dokler regija ne zahteva nalog kot svojo pristojnost s t.i. statutom avtonomije. Nova ustava iz leta 1978 postavlja trend k delitvi pristojnosti, pri čemer centralna vlada ohranja oblikovanje in implementacijo politik na nekaterih področjih (zunanja politika, obramba, fiskalna in monetarna politika, kazensko pravo), na drugih področjih pa ostaja glavni oblikovalec politik, medtem ko je implementacija prepuščena regijam in tudi občinam.

OECD (1997: 388, 389) navaja, da občine in province v Španiji predstavljajo lokalni nivo oblasti. Čeprav naj bi bili lokalni nivoji samoupravni oziroma avtonomni, pa imajo province dejansko malo funkcij, prav tako pa občinam manjka virov, da bi lahko izkoristile svojo samoupravnost. Province so bile ustanovljene po vzoru francoskih departmajev kot lokalne enote ter meje centralne vlade in ta njihova dvojna vloga je prisotna še danes. Občine imajo teoretično zelo veliko pristojnosti, dejansko pa so njihove aktivnosti omejene le na nekaj področij.

Španija je, ugotavlja OECD (1997: 398-400), precej decentralizirana država. Razlog za proces decentralizacije države ni bil tako kot v večini drugih držav povečanje učinkovitosti, temveč potreba po večji demokratičnosti v državi, ki se je pokazala leta 1975, ko se je Španija osvobodila diktatorstva pod Francom. Čeprav je španski proces decentralizacije znan kot zelo uspešen, pa ima tudi negativne plati. Struktura centralnih oblasti je namreč ostala bolj ali manj enaka kot pred procesom demokratizacije in decentralizacije, pri vzpostavitvi regionalne ravni pa so predvsem posnemali centralno strukturo in tako je prišlo do podvajanja birokratskih postopkov. Poleg tega pa imajo subnacionalni nivoji premalo finančnih virov in tako ostajajo v veliki meri odvisni od centralne oblasti, vendar se v zadnjih letih tudi na tem področju situacija izboljšuje.

Dekonzentracija

OECD (1997: 388) pojasnjuje, da na regionalni ravni španska vlada imenuje t.i. Delegate General, ki je stalni predstavnik centralne vlade v regiji in ima nalogo usmerjati državno upravo v avtonomni skupnosti ter tam, kjer je potrebno, tudi koordinirati regionalne urade.

Na ravni provinc pa je civilni guverner (ekvivalenten francoskemu perfektu) tisti, ki je odgovoren za take naloge. Leta 1996 je vlada parlamentu predložila predlog zakona, s katerim ukinjajo civilne guvernerje in namesto njih uvajajo t.i. Deputy-Delegates, ki bodo profesionalci in ne več politični nameščenci.

Menedžment

Boix (1997: 276-277) ugotavlja, da je bila v primerjavi z drugimi razvitimi državami uporaba menedžerskih metod dela v španskem javnem sektorju majhna, omejena. Medtem ko so druge države (Velika Britanija in Švedska) že prišle do spoznanja o neučinkovitosti javnega sektorja, so se španski javni sektor in njegove storitve širile, s čimer so soglašali tudi državljani. Znanje, ki je potrebno za vpeljavo menedžerskih idej v javni sektor, je bilo v Španiji zelo omejeno. Zaradi kontinentalne pravne tradicije so prevladujoči pravni strokovnjaki vztrajali na principih birokratske racionalnosti (top-down pristop) in pravne varnosti pri vodenju javnega sektorja, menedžerskim metodam niso zaupali. Največ reform so izpeljali lokalni in regionalni nivoji, ki so ustanovili posebne agencije ter vzpostavili posebne odbore za racionalizacijo lastnih uprav, v nekaterih primerih pa so vzpostavili tudi nove enote, organizirane okrog koncepta usluge in strank (Echebarría v Boix, 1997: 276). Najbolj pomembna reforma javnega sektorja je bila katalonska reforma javnega zdravstvenega sistema, v okviru katerega so vzpostavili kvazi trge, ki so spodbudili konkurenčnost med ponudniki in poudarili pomembnost potrošniške izbire. Pomanjkanje reform in nesposobnost učinkovitega ter hitrega odziva javnega sektorja na družbene zahteve je povzročilo nezadovoljstvo državljanov, ki so bili v sredini 80. let mnenja, da vlada le troši (njihov) denar, pridobljen z davki. Reforma javne uprave je bila ena izmed največjih neuspehov desetletja, kar je konec leta 1992 priznal tudi španski premier González (v Boix: 1997: 277).

Alba (2001: 102, 103) pravi, da Španija sicer 'uvažá' evropske formalne oznake v kontekstu upravnih reform, vendar le-te v Španiji izgubijo svojo originalno vsebino. Dejstvo je namreč, da je Španija zamudila edinstveno priložnost za upravno reformo, ki se ji je ponujala v danih okoliščinah, torej v procesu demokratizacije in obdobju gospodarske rasti. Naklonjeni so ji bili tako javni uslužbenci kot tudi celotna družba, vendar vladam na oblasti tega ni uspelo izkoristiti. Danes sta glavna cilja, ki ju zasledujejo, zmanjšanje deficita in pa boj proti korupciji.

3.3.4 FRANCIJA

Na začetku 80. let, ko je Velika Britanija že pričela z radikalnimi reformami svojega javnega sektorja, je Francija naredila le manjše popravke javnega sektorja. Kot pravi Rouban (1997: 149, 150), je bilo na tem področju spremenjenih le nekaj zakonov, predvsem pa so si prizadevali za vpeljavo računalnikov v delo javnega sektorja. Pojavile so se pobude za izboljšanje odnosov med upravo in državljani ter izboljšanje javnih storitev nasploh, pri čemer je bilo najpomembnejše zavedanje, da je za kakršnokoli izboljšavo pomembno delo vsakega posameznega javnega uslužbenca, za to niso potrebni radikalni reformni plani.

Rouban (1997: 150) ugotavlja, da je desnica, ki je leta 1986 prišla na oblast, poskušala posnemati neoliberalno reformo v Veliki Britaniji in ZDA. Takrat je javni sektor postal tarča vladnih kritik, češ da preveč potroši, upravna kultura v Franciji pa je zastarela. Po mnenju desnice je namreč vloga države v družbi in ekonomiji dosegla svoj višek. Z namenom zvišanja mednarodne kompetitivnosti francoske ekonomije ter razbremenitve državnega proračuna se je oblast odločila za obsežno privatizacijo. Toda javno mnenje je pokazalo nasprotovanje neoliberalnim idejam, saj je zagovarjalo obstoj velikih javnih podjetij, ki jih je vlada želela privatizirati.

Ko so leta 1988 socialisti prevzeli oblast v Franciji, pojasnjuje Bezes (2001: 48-50), je imel novi premier Rocard že izoblikovano stališče o vlogi države. Prednost je dajal menedžerskim idejam, z uvajanjem katerih naj bi država dosegla večjo učinkovitost, vendar pa je pri tem zagovarjal tudi intervencionistično vlogo države, ki naj bi regulirala ekonomsko in družbeno okolje. Ta reforma vsebuje torej nekakšno francosko verzijo novega javnega menedžmenta v kombinaciji s tradicionalnim pravnim okvirom. Premierova filozofija je imela velik vpliv na reformo, imenovano Public Service Renewal, ki se je pričela leta 1989. Le-ta pa naj ne bi bila pravna, temveč kulturna reforma (Rouban, 1997: 151). Kot pravi Bezes (2001: 48-50), je bila posledica reforme reorganizacija upravnih storitev v t.i. centre odgovornosti (Centres de Responsabilites). Za vsako storitev je bila sklenjena pogodba s finančnim ministrstvom ter ministrstvom za javno upravo. S temi pogodbami so direktorji dobili večjo menedžersko fleksibilnost oziroma avtonomijo, a so bili zavezani k dosegu določenih ciljev. Z reformo so socialisti želeli omogočiti državljanom lažji dostop do javnih storitev in prekiniti navidezno nesposobnost javnih

uslužbencev, zato so ponovno ovrednotili tudi menedžment človeških virov, izobraževanje ter socialni dialog v upravi. Pri tem pa stroga ločitev med politiko in upravo ni bila poudarjena. Da bi bila reforma čimbolj uspešna, je premier vanjo vključil tudi sindikate, kar je tudi umirilo socialne nemire, ki so se pričeli leto prej. Ta reforma sicer ni prinesla drastičnih sprememb, je pa utrdila pot upravnih reform, katere so bile neizogibne.

Bezes (2001: 50, 51) ugotavlja, da je leta 1995, ko je vlado oblikoval desničarski premier Juppé, francoska upravna reforma dobila nov zagon. Juppéjeva reforma je bila v nasprotju z Rocardovo usmerjena v preoblikovanje države, v ločitev politike in uprave ter zaradi finančne krize predvsem v zmanjšanje javnih izdatkov. Kriza javnih financ je namreč v letih 1993 in 1994 dosegla vrhunec. Nov premier si je zastavil pet ciljev (Postif, 1997: 213, 214):

- razjasniti vlogo države in javne uprave,
- narediti upravo prijazno državljanom,
- decentralizacija,
- delegiranje odgovornosti,
- obnova javnega menedžmenta.

Decentralizacija

Kot pravi Owen (2000: 61, 62), je Francija razdeljena na 96 departmajev, ti so grupirani v 22 regij, in na 36.000 občin, katere se je v procesu modernizacije spodbujalo, naj se združijo v večje enote. Proces decentralizacije je v Franciji, ki je bila od nekdaj smatrana kot visoko centralizirana država s šibkimi subnacionalnimi nivoji, povzročil številne spremembe tako v državni kot tudi v lokalnih in regionalnih upravah. S principom subsidiarnosti, ki so ga leta 1992 vključili v zakonodajo, so se namreč številne naloge s centralne ravni prenesle na regionalne in lokalne upravne nivoje. Z uveljavitvijo evropskega principa subsidiarnosti se je spremenil odnos med centrom in periferijo v Franciji. Tako ne vodijo vse poti v in iz Pariza, država je nekatera svoja pooblastila prepustila Bruslju, nekatera pa subnacionalnim nivojem, ki postajajo vedno manj odvisni od centra v Parizu.

Dekoncentracija

Owen (2000: 50, 61-63) ugotavlja, da na ravni občin državo predstavlja izvoljeni župan, v odnosih med departmaji in regijami ter centralnimi nivoji pa igra pomembno vlogo perfekt.

Perfekti so višji javni uslužbenci, ki so odgovorni vladi v Parizu, vendar dejansko delujejo na ravni regij in departmajev. Del njihovih odgovornosti je tudi nadzor nad departmaji in občinami, ki spadajo v njihovo domeno. Do leta 1982 večina odločitev, sprejetih na lokalnem nivoju, ni mogla stopiti v veljavo, dokler niso bile potrjene s strani perfekta, ki je neizvoljeni uradnik centralne oblasti. Po letu 1982 pa imajo perfekti (razen nekaterih zelo visoko specializiranih področij) le še eno sredstvo državne kontrole nad lokalnimi oblastmi, namreč predajati zadeve neodvisnim sodnim organom, ki so pooblaščen za razveljavitev ali spremembo sporne odločitve (OECD, 1997: 197).

Menedžment

Rouban (1997: 144) ugotavlja, da koncept novega javnega menedžmenta v Franciji nikoli ni dobil takšne podpore in razsežnosti kot v Veliki Britaniji, predvsem zaradi drugačne francoske tradicije. Svojo podporo je dobil predvsem pri ekonomistih, njegove ideje pa so se razvile najprej v velikih javnih podjetjih. Zaradi odnosov, ki veljajo med že privatiziranimi podjetji in državo, lahko prej rečemo, da vrednote javnega sektorja prodirajo v privatni sektor kot obratno (Ridley v Owen, 2000: 66). Rouban (1997: 144, 145) navaja različne razloge, zakaj so bile reforme javne uprave namenjene tudi razvoju menedžmenta v upravi. Decentralizaciji in vstopu v Evropsko unijo so se morale prilagoditi tudi uprave - proces političnega odločanja, v katerem ima država centralno vlogo in kjer odločanje poteka od zgoraj navzdol, se spreminja v bolj odprt način odločanja, v katerega so vpleteni lokalni voditelji, podjetja ter tudi evropski akterji. Pojavile so se tudi interesne skupine, združenja, ki zahtevajo takojšnjo učinkovitost javne uprave, brez posredovanja politike. Kot večino evropskih držav je tudi Francijo doletela kriza javnih financ, zato je bil eden izmed glavnih ciljev reforme zmanjšanje javnih izdatkov. Ker je bilo množično odpuščanje javnih uslužbencev nesprejemljivo, so morali za doseg tega cilja vpeljati drugačen način upravljanja javne uprave – menedžerskega.

Bezes (2001: 50-53) pravi, da je za Juppéjevo reformo značilno vpeljevanje novih menedžerskih idej in tehnik v delovanje javnega sektorja. Do bolj učinkovitega delovanja naj bi prišli z ločevanjem strateškega planiranja in implementacije. Slednja naj bi bila namreč prepuščena dekoncentriranim enotam. Poenostavili naj bi postopke odločanja, v centralni administraciji naj bi se zmanjšalo število zaposlenih, še večji poudarek naj bi bil dan t.i. centrom odgovornosti. Pravzaprav je bil plan reforme obsežen, izključeval je le politično občutljive teme, kot so lokalne vlade in dvojni mandati. Z reformo je premier

utrnil svojo politično kontrolo nad podrejenimi ministri. Poudarjeni so bili tudi odnosi med posameznimi ministri in direktorji v upravi, tako da je bila vzpostavljena jasna hierarhija: uprava je podrejena ministrom oziroma politični volji, ministri pa premieru. Lahko torej rečemo, da je francoski javni sektor odprt in dojemljiv za menedžerske ideje, vendar so le-te prilagojene francoski tradiciji oziroma okolju (Owen, 2000: 67).

Kot pojasnjuje Rouban (1997: 143, 144), je bila potreba po reformi javne uprave v Franciji prioriteta od zgodnjih 80. let, ko je val reform zajel zahodnoevropske države. Reforma v francoskem kontekstu pomeni predvsem vpeljevanje menedžerskih metod dela v upravo in pa na drugi strani ohranjanje socialnega ravnotežja med različnimi sloji v javni upravi. Spremembe v francoski javni upravi so zaznamovali predvsem različni politični konteksti, v katerih so le-te potekale. Ob zamenjavi oblasti je namreč prišlo tudi do sprememb idej, ki so vodile reformo, zato kontinuitete v reformah ni, temu primerni pa so tudi nejasni rezultati procesa modernizacije.

Reforma v francoski javni upravi je, kot pravi Rouban (1997: 157), povzročila pomembno spremembo njene kulture, vendar je sedaj prišla do točke, kjer bodo potrebne nadaljnje spremembe. Toda večje reforme bodo povzročile tudi radikalno spremembo družbenih in zgodovinskih struktur v javni upravi, ki se jih dosedanja modernizacija neposredno ni dotaknila.

3.3.5 ITALIJA

Spence (2000: 126-131) predstavi Italijo kot državo, ki je znana predvsem po dveh stvareh: hitri gospodarski rasti in upravno-političnem sistemu, ki pa močno zaostaja za 'čudeži', ki se dogajajo v italijanskem gospodarstvu. Celoten upravno-politični sistem v Italiji je namreč prežet z vzorci patronaže in korupcije ter partitokracije¹⁶. Tudi ko so različne okoliščine privedle do točke, kjer so reforme neizogibne, so politične stranke sam proces reforme obrnile sebi v prid. Čeprav je sever Italije očitno bolj razvit kot jug in čeprav ponavadi jugu pripisujejo korupcijo ter politizacijo, pa sever v tem pogledu prav nič ne zaostaja, saj je problem korupcije prisoten v vseh regijah, ne glede na gospodarsko

¹⁶ Penetracija političnih strank v vse sfere ekonomske in kulturne aktivnosti, kjer ima država določen vpliv ali nadzor (Spence, 2000: 128).

uspešnost. Zaradi teh značilnosti Italije nekateri govorijo o krizi legitimnosti države. Za italijanski narod pa se zdi kot da zaradi pomanjkanja dobrega vladanja doma iščejo kompenzacijo v Evropski uniji, saj so Italijani izmed vseh narodov, združenih v Evropski uniji, nad le-to najbolj navdušeni.

Nekateri avtorji (Cazzolla in della Porta v Spence, 2000: 132) ugotavljajo, da je korupcija v Italiji razširjena prav zaradi tega, ker je italijanski upravni sistem preveč reguliran. Ima namreč stroge in natančne zakone ter postopke, ki naj bi preprečili prevlado osebnih in klientelističnih interesov ter s katerimi naj bi se izognili negotovosti pri odločanju. Vendar so nasprotno uradniki za denar pripravljeni zaobiti te toge predpise, zaradi pravne racionalnosti pa jim manjka skrb za učinkovitost uprave.

Decentralizacija

Kot pravi Spence (2000: 132, 137-142), je bilo leta 1971 v Italiji ustanovljenih 20 regij, ki uživajo precejšnjo stopnjo avtonomije. Prevzele so določene funkcije, ki jih je prej opravljala centralna vlada, in sicer na področju države blaginje, ekonomskega razvoja in okoljevarstvenih zadev. Italija je razdeljena tudi na province, ki pa imajo vedno manjšo vlogo, vendar ostajajo takšne kot so, ker ne vedo, kaj narediti z njimi. Nasprotno pa imajo občine vedno večjo vlogo v italijanskem upravnem sistemu. Zaradi procesa decentralizacije, ki postavlja pred občine vedno večje zahteve, so z reformo želeli zmanjšati njihovo število tako, da bi manjše združili, toda jim to ni uspelo. So pa z reformami občine dobile večjo avtonomijo ter s tem fleksibilnost pri prilagajanju svojih političnih in upravnih struktur hitro spreminjajočemu se okolju. Leta 1997 je bil sprejet t.i. Bassaninijev zakon, ki med drugim ureja tudi odnose med centralno ter lokalnimi vladami in temelji na principu subsidiarnosti. Centralna vlada namreč po tem zakonu opravlja samo tiste funkcije, ki so ji izrecno dodeljene, vse ostale pa prevzamejo regionalne in lokalne vlade. Poleg tega so subnacionalni nivoji z reformami dobili finančno avtonomijo, ki jo prej pravzaprav niso imeli, čeprav obstaja nevarnost, da bo to le še poglobilo razlike med že tako manj razvitim in revnim jugom ter bogatim severom Italije.

Dekoncentracija

Po navedbah OECD-ja (1997: 280) v vsaki od provinc obstaja perfekt, nastal po francoskem zgledu, ki ga imenuje svet ministrov, njegova naloga pa je predstavljati vlado v provinci. Za svoje delo je odgovoren notranjemu ministru, vendar pa se njegova vloga,

skladno z vlogo provinc, zmanjšuje. Njegova glavna funkcija je zagotavljanje javnega reda. Občine pa imajo vsaka svojega občinskega sekretarja, sicer javnega uslužbenca, ki je prav tako neposredno odgovoren notranjemu ministru, zagotavlja pa legalnost občinskega delovanja.

Menedžment

Spence (2000: 136, 137) pravi, da je eden izmed glavnih ciljev upravne reforme v Italiji oblikovati sloj upravnih menedžerjev, kateri bodo strogo ločeni od politike. Naloga politikov bi bila le oblikovanje ciljev in dodeljevanje sredstev za doseg le-teh, menedžerji pa naj bi nato samostojno poskrbeli za vse, da bi se ti cilji dosegli. Z vpeljevanjem prvin iz zasebnega sektorja, kot so fleksibilnost uradnikov, plačilo po učinku, kratkoročne pogodbe, naj bi nadomestili star model, ki temelji na javnem pravu in za katerega so značilne toge hierarhije, pravna formalnost ter posebne pravice javnih uslužbencev.

Kot nadalje pojasnjuje Spence (2000: 143, 144), se je z uvajanjem idej novega javnega menedžmenta spremenil tudi odnos do državljanov, torej strank, katere se poskuša vključiti v upravni proces in katerim se poskuša približati upravne storitve. Leta 1994 je bila sprejeta Listina javnih storitev, katere namen je zagotoviti, da bodo storitve v javni upravi temeljile na principih enakosti, nepristranskosti, kontinuitete, participacije, izbire ter učinkovitosti. Pri tem se je Italija zgledovala po britanski Državljanski listini, temeljna razlika med italijansko in britansko listino pa je v tem, da si v Italiji organi sami definirajo standarde storitev, medtem ko so v Veliki Britaniji le-ti enotno definirani.

Marconijeva (2001: 31, 32) pravi, da je eden izmed glavnih ciljev Bassaninijevega zakona, sprejetega leta 1997, poenostavitev upravnih postopkov in izboljšanje kakovosti regulativ. Tako so z namenom izboljšanja odnosov med upravo in državljani poenostavili ali celo ukinili določene upravne postopke, z namenom izboljšanja kakovosti pa so uvedli analizo vplivov pravnih instrumentov¹⁷. Drug pomemben ukrep Bassaninijevega zakona pa je usmerjenost k rezultatom. S porastom menedžerske kontrole, evalvacijo javnih menedžerjev in vpeljavo strateškega nadzora želijo v Italiji izboljšati učinkovitost javne uprave, okrepiti odgovornost javnih uslužbencev ter zagotoviti uspešno izvajanje sprejetih javnih politik.

¹⁷ angl. Regulatory Impact Analysis – RIA

Spence (2000: 145, 146) ugotavlja, da je bila reforma italijanskega upravnega sistema v primerjavami z drugimi državami Evropske unije težje izvedljiva in zato tudi poznejša. Ovirali so jo pomanjkanje politične volje in moči skupaj s klientelističnimi interesi, ki se niso želeli odreči svojim privilegijem. Prave reforme so se tako pričele šele v 90. letih prejšnjega stoletja, ko je Italija doživela hudo finančno in politično krizo. Kljub začetnim težavam pa je Italija naredila velik napredek k izboljšanju svojega upravnega sistema. Pri tem se je zgledovala tudi po državah, ki so bile pri reformah korak pred njo, nanjo pa sta vplivala tudi članstvo v Evropski uniji in proces globalizacije.

3.3.6 PORTUGALSKA

Kot navaja OECD (2001: 1, 19), se je na Portugalskem demokratično obdobje pričelo šele leta 1974, ko se je po 48 letih osvobodila diktatorstva pod Salazarjem. Skoraj pol stoletja avtoritarnega režima je zaznamovalo tudi njen upravno-politični sistem. Da bi lahko uspešno delovala v mednarodnem okolju, je bilo potrebno najprej vzpostaviti, šele nato pa tudi modernizirati njeno javno upravo. Portugalska je zato začela z obsežno reformo, ki pa ni bila uspešna, saj je ni bilo mogoče upravljati. Zato so se reforme lotili bolj postopno. Prav tako se je za neuspešno izkazalo zgolj spreminjanje zakonov in sprejemanje novih, zato so uporabili menedžerski pristop.

Decentralizacija

Kot navaja OECD (1997: 375-381), ima Portugalska dva nivoja lokalnih oblasti: občine in župnije (parishes). Upravni nadzor lokalnih oblasti s strani centralne vlade poteka v obliki preverjanja skladnosti lokalnih aktov z ustavo. Čeprav ustava garantira lokalno avtonomijo, pa so lokalne ravni na področju financ v precejšnji meri odvisne od centralne vlade, prav tako nimajo pravic pobiranja lokalnih davkov. Največji vir financ, ki jih imajo na voljo občine, je prav centralni državni proračun, vire pa črpajo tudi iz strukturnih in razvojnih skladov Evropske unije. Župnije imajo zelo majhen obseg funkcij, pravzaprav imajo le vlogo nekakšnih sosedskih uprav, katerih finančne, tehnične in upravne zmogljivosti so zelo omejene.

OECD (1997: 375-384) navaja tudi, da sta Madeira in Azorski otoki avtonomni regiji, ki sta ta status dobili leta 1976 s spremembo režima in novo ustavo. Imata lastni politični ter

upravni sistem in nista smatrani kot lokalne oblasti. Glavna organa teh dveh avtonomnih regij sta regionalni parlament in regionalna vlada.

Dekonzracija

Po podatkih OECD-ja (1997: 376) je Portugalska (brez Madeire in Azorskih otokov) razdeljena na 18 upravnih okrožij, ki jih vodijo predstavniki centralne vlade - civilni guvernerji. Na regionalni ravni obstaja tudi pet regionalnih koordinacijskih komisij, ki so neposredno odgovorne ministru za infrastrukturo, planiranje in teritorialno upravo. Geografsko ustrezajo sedanjim petim regijam in predstavljajo pomoč lokalnim oblastem pri upravljaljskih potrebah, pri pripravi lokalnih in regionalnih razvojnih planov ter pri upravljanju skladov, ki prihajajo od Evropske unije. Pristojne so tudi za nadzor implementacije regionalnih razvojnih planov in za koordinacijo aktivnosti posameznih ministrstev na regionalni ravni. Proces dekoncentracije se je pričel na začetku 80. let prejšnjega stoletja, ko so ministrstva pričela ustanavljati svoje lastne upravne enote v regijah, nadaljeval pa se je v letu 1992, ko so različna ministrstva v regijah ustanovila regionalne organe.

Na Madeiri in Azoskih otokih aktivnosti ministrstev centralne vlade, ki se tičejo regionalnih interesov, in tudi aktivnosti regijskih ministrstev koordinira minister republike (OECD, 1997: 376).

Menedžment

Pessoa de Amorim (2001: 43) pravi, da je začetno fazo reform javne uprave na Portugalskem, ki je potekala v 90. letih, zaznamovala prenova javne uprave. Poleg drugih programov so pričeli uvajati tudi kulturo novega javnega menedžmenta v upravo. V ta namen so ustanovili poseben inšpektorat, ki je odgovoren za preverjanje in spremljanje uspešnosti ter učinkovitosti javnih služb. Le-te morajo pripravljati letne načrte in poročila o aktivnostih, pri svojem delu pa morajo uporabljati sisteme zagotavljanja kakovosti. Javne službe so sprejele tudi listine kakovosti, tiste, ki pri svojem delu uporabljajo najboljše inovativne ukrepe in primerne upravne postopke, pa so tudi nagrajene.

Leta 1996 sta bila izdana dva dokumenta – Vladni program in Major Options, v katerih so postavljene naslednje prioritete v portugalski javni upravi (OECD, 1999b: 1):

- oblikovati model javne uprave, ki bo demokratičen, odprt za participacijo, čim manj birokratski ter ne bo pristranski (strankarski) in politiziran,
- oblikovati javno upravo, ki bo namenjena skladnemu razvoju države in bo pozorna na potrebe državljanov ter gospodarskih subjektov,
- organizirati uspešne, učinkovite ter kakovostne javne storitve, ki bodo spodbuda za bolj uspešno vladno akcijo in hitrejši socialno-ekonomski razvoj,
- zagotoviti državljanom in gospodarskim subjektom poenostavljene upravne postopke, večjo participacijo in odzivnost, hitrejša in natančnejša informacije ter zmanjšanje stroškov birokracije,
- usposobiti, izboljšati, spodbuditi in profesionalizirati človeške vire v javni upravi s skladnim in primernim razvojem kariere, plačno politiko ter politiko poklicnega usposabljanja,
- usmeriti se k rezultatom, ne pa k formalnemu nadzoru,
- razviti in razširiti uporabo multimedijskih virov ter vodilne informacijske tehnologije z namenom izboljšanja menedžmenta in komunikacij ter okrepiti pravice državljanov napram upravi.

V izvajanje modernizacije portugalske javne uprave so vključeni tako vlada kot tudi gospodarski subjekti ter skupnost (OECD, 1999b: 3).

Po podatkih OECD-ja (1999b: 3, 4) se je v portugalski javni upravi na začetku 90. let prejšnjega stoletja pričela tudi finančna reforma. Tako ima sedaj menedžment avtonomijo na področju izdatkov in plačil. Zato menedžer v javni upravi ni več odgovoren za vsakdanje postopke, temveč za doseganje ciljev z večjo učinkovitostjo in uspešnostjo. Sedanji finančni sistem je na eni strani zasnovan na principu decentralizacije ter odgovornosti za menedžerske postopke z namenom doseganja večje uspešnosti in učinkovitosti. Na drugi strani pa deluje po principu centralizacije informacij in koordinacije, da bi dosegli optimalno izvrševanje proračuna.

Kot pravi Pessoa de Amorim (2001: 43), je druga faza portugalske upravne modernizacije, ki se je pričela leta 1999, zaznamovana z reformo strukture. Cilj različnih študij, ki potekajo, je med drugim tudi odobritev smeri dekoncentracije in decentralizacije javne

uprave, ustanovitev posebne komisije, katere naloga bo poenostavitev in izboljšanje zakonodaje, ter komisije, ki bo revidirala kodeks upravnih postopkov in ponudila izboljšane rešitve za delo javne uprave.

3.4 **GERMANSKI TIP: Nemčija, Avstrija, Luksemburg**

Države germanskega tipa so se tako kot skandinavske države upravnih reform lotile bolj postopno, predvsem pa na drugačen način kot anglosaksonske države. V Nemčiji, Avstriji in Luksemburgu je namreč stabilnost institucij zelo cenjena, zato so se reforme javnih uprav lotili bolj previdno, pri tem pa niso posvečali dosti pozornosti uporabi menedžerskih metod (Toonen in Raadschelders, 1997: 6). Seveda pa stabilnost ne pomeni odsotnosti sprememb.

3.4.1 NEMČIJA

Reichard (1997: 62-64) navaja značilnosti, zaradi katerih je Nemčija prodor menedžmenta in upravnih reform nasploh doživela desetletje kasneje kot anglosaksonske države. Država ima dolgo tradicijo upravne decentralizacije, subnacionalni nivoji uživajo visoko stopnjo avtonomije, princip subsidiarnosti pa je široko sprejet in implementiran. Tradicionalne vrednote nemškega upravno-političnega sistema so dejavnik, ki zavirajo modernizacijo upravnega sistema ter ohranjajo podobo njegove kontinuitete in stabilnosti. Le-ta je namreč močno birokratiziran, temelji pa na Webrovem birokratskem modelu. Poleg tega reforme močno ovirajo tudi pravne ovire, saj je sprememba zakonodaje osnova za nadaljnje reforme, medtem ko so bile le-te v Veliki Britaniji možne praktično brez spreminjanja zakonov. Radikalna reforma, kakršna je bila britanska, bi lahko tudi ogrozila nemški upravno-politični sistem, v katerem sta politika in uprava tesno prepleteni, in tudi zato so spremembe v javni upravi, vodene s strani 'političnih uradnikov', skromne. Dodatno pa k zaviranju reform pripomorejo tudi slabe izkušnje iz preteklosti, ko večina poizkusov upravnih reform ni uspela oziroma je bila le delno uspešna.

Decentralizacija

Timmins (2000: 86-89) poudarja, da je za nemški politični sistem značilna vertikalna delitev pristojnosti med tremi ravni: zvezno, deželno in lokalno (občine in okraji). Država deluje po principu subsidiarnosti, tako da so upravne naloge prenesene na najnižje nivoje oblasti, ki so bližje ljudem. Toda to velja večinoma le za upravne naloge, medtem ko so za oblikovanje politik pristojne najvišje ravni oblasti – zvezne in deželne vlade. Prav

tako so lokalne vlade v veliki meri odvisne od centralne vlade, saj kljub pestrosti virov njihovega financiranja obstaja tendenca k financiranju s strani centralnih oblasti. V nemškem upravnem sistemu je torej prisotno centralizirano oblikovanje politik in decentralizirana implementacija le-teh.

Dekonzentracija

Po navedbah Schröterja (2001: 70) in OECD-ja (1997: 213) sta za nemški federalni sistem značilni visoka stopnja decentralizacije in fragmentacije. Upravne funkcije in implementacija zveznih zakonov so prepuščene deželam, le-te pa jih nato prenesejo na lokalne nivoje. Takšna struktura pa pušča le malo prostora za razvoj neodvisnih izvršilnih agencij oziroma zveznih predstavništev v deželah. Namesto pogodbenega menedžmenta namreč v nemškem, tesno prepletenem upravno-političnem sistemu kot instrument političnega vodenja prevladujejo politična pogajanja in pravne norme.

Menedžment

Kot pravi Reichard (1997), je leta 1990 kljub odpornosti nemškega upravnega sistema na spremembe prišlo do točke preloma. Reforma upravnega sistema je zaradi združitve Nemčije, hude finančne krize in vedno večjega nezadovoljstva uslužbencev na lokalnih nivojih oblasti s tradicionalnim upravljanjem postala neizbežna. Zato se je na pobudo lokalnih nivojev začel projekt modernizacije nemškega upravnega sistema, imenovan Neues Steuerungsmodell (nov model upravljanja), katerega so podpirale vse politične opcije in tudi sindikati.

Neues Steuerungsmodell je, kot pravi Timmins (2000: 91), nemška različica novega javnega menedžmenta, ki poudarja potrebo po zamenjavi hierarhične kontrole s kvalitativnimi cilji. Tako naj bi vlade oblikovale in usmerjale politike, tisti, ki jih izvršujejo, pa bi bili osvobojeni ravnanja po togih birokratskih pravilih, ki obvladujejo nemško upravo.

Reichard (1997: 68-71) pojasnjuje, da so želeli z vpeljavo novega modela upravljanja v nemški upravi tudi okrepiti in decentralizirati odgovornost za finančne vire. Le-ta je bila v preteklosti skoncentrirana v posebnih oddelkih in posledično se nihče ni čutil odgovornega za rezultate ter porabljene vire. Z reformo pa je veliko število organizacijskih enot na lokalnih ravneh oblasti postalo (pol)avtonomnih in ti (pol)avtonomni centri so sedaj v

celoti odgovorni za doseg rezultatov ter porabo virov. Njihovo delovanje ureja zasebno in ne več javno pravo, čeprav lokalne oblasti še vedno ostajajo lastnik. Gre za t.i. korporatizacijo, ki je nekakšna nemška verzija privatizacije. Neues Steuerungsmodell je namreč smatran kot alternativa deregulaciji, privatizaciji in umikanju države (Jann, 1997: 89).

Elementi programa Neues Steuerungsmodell (Klages in Löffler, 1996: 135, 136; Kovač, 2000: 200) so naslednji:

- proračun, usmerjen k rezultatom,
- stroškovna opredelitev javnih storitev,
- vpeljava poslovnega knjigovodstva,
- decentralizirana odgovornost za finančne vire,
- definiranje indikatorjev za standarde kakovosti,
- usmerjenost k uporabniku,
- pogodbeni menedžment,
- odprtost za konkurenco.

Neues Steuerungsmodell je torej program, prilagojen nemškim posebnostim (Reichard, 1997: 75- 78):

- V Nemčiji je meja med javnim in zasebnim pravom jasna, kar ni značilno za anglosaksonske države, kjer se je model novega javnega menedžmenta razvil. Zato je izvajanje upravnih storitev preko pogodb za nemško upravo popolnoma nov pojem.
- Nemška varianta novega javnega menedžmenta tudi ni imela takšne ideološke podpore kot v Veliki Britaniji. Vpliv t.i. nove desnice v Nemčiji je bil neznaten, zato tudi njene ideje uvajanja prvin iz privatnega v javni sektor niso imele velike podpore.
- Neodvisnih agencij, kakršne imajo v Veliki Britaniji in Skandinaviji, je v Nemčiji zelo malo. Bolj razširjena je t.i. korporatizacija ali organizacijska privatizacija, s katero posamezne organizacijske enote v upravi preidejo v domeno zasebnega prava.
- Menedžerske reforme v Nemčiji so osredotočene predvsem na modernizacijo notranje organizacijske strukture, ne pa na zmanjšanje obsega nalog in privatizacijo.
- Izvajanje upravnih storitev preko pogodb pod tržnimi pogoji je v Nemčiji omejeno. Vendar pa ima Nemčija že od nekdaj dobro razvit sektor nevladnih organizacij, katerim je že tradicionalno prepuščeno izvajanje določenih upravnih storitev.
- V nasprotju z reformami v Veliki Britaniji in Franciji, ki so bile centralno vodene, pa reforme v Nemčiji pomenijo spremembe od spodaj navzgor, saj so lokalne oblasti v

Nemčiji pravzaprav edini del sistema, kjer je do reform sploh prišlo. Pobudniki reform so bile tudi dežele, toda na zvezni ravni iniciativ za reformo praktično ni bilo.

Kot pravi Wurster (2001: 16), je konec leta 1999 tudi nemška zvezna vlada sprejela program reforme, imenovan Moderna država – moderna uprava. S tem programom naj bi bile naloge države na novo opredeljene, spremenila pa naj bi se tudi upravna kultura. Z reformo naj bi država dosegla naslednje cilje (Wurster, 2001: 16-18):

- večje spoštovanje zakonov in njihova uspešnost (glavna naloga sta deregulacija in zmanjšanje zakonov in pravil),
- zvezna raven kot partner (potreba po večjem sodelovanju z različnimi ravnmi oblastmi, predvsem z deželami, in z zasebnim sektorjem),
- uspešna, ekonomična in učinkovita uprava (glavni cilj je večja kakovost uprave ob hkratnem zmanjšanju njenih stroškov),
- motivirani uslužbenci.

Vzhodna Nemčija

Reichard (1997: 67) ter Klages in Löffler (1996: 140) pojasnjujejo stanje javne uprave v vzhodnem delu Nemčije. Medtem ko se je v zahodnem delu Nemčije že pričela modernizacija javne uprave, se je v vzhodnem delu pričela šele njena transformacija. Pri transformaciji svoje javne uprave se je vzhodna Nemčija opirala na klasične birokratske strukture in postopke, katere je zahodni del že začel preoblikovati s prvinami menedžmenta. Vzhodni del je namreč potreboval upravo, ki mu daje stabilnost in varnost v spreminjajočem se okolju, za kar pa uporaba menedžerskih metod ni bila primerna. Šele leta 1995 so se postopno pričeli pojavljati znaki modernizacije tudi na lokalnih nivojih v vzhodnem delu Nemčije.

3.4.2 AVSTRIJA

Avstrija je v marsičem podobna svoji severni sosedni Nemčiji. Ne družita ju le skupni jezik in federalna ureditev, temveč tudi močna vloga pravil in zakonitosti, ki otežujejo vpeljavo menedžerskih prvin v delovanje javne uprave.

Decentralizacija

Po podatkih OECD-ja (1997: 93-106) ima Avstrija, tako kot Nemčija, tri ravni oblasti: zvezno, deželno in lokalno. Po ustavi so zakonodajne in upravne pristojnosti, ki niso izrecno v pristojnosti zvezne ravni, domena dežel. Tudi lokalne oblasti - občine - imajo pravico do samouprave, vendar pa v nasprotju z deželami nimajo zakonodajne pristojnosti, temveč je njihova funkcija predvsem upravna. Kot samoupravni organi imajo občine odgovornost urejati lokalne zadeve, ki so v njihovi pristojnosti. Ker občine predstavljajo upravna okrožja dežel, podrejena zveznim in deželnim upravnim oblastem, so odgovorne tudi za zadeve, ki so jih nanje z zakonom prenesle dežele ali pa država. Število na lokalne skupnosti prenesenih zadev je veliko. Vsi nivoji oblasti v Avstriji imajo pravico do pobiranja davkov, vendar pa so tako dežele kot občine v veliki meri finančno odvisne od zvezne ravni. Kljub izjemni institucionalni stabilnosti se v zadnjih letih odnosi med različnimi nivoji oblasti spreminjajo, pri tem pa se skladno z evropskim principom subsidiarnosti krepi pomen lokalnih nivojev.

Dekonzetracija

Kot navaja OECD (1997: 94), so deželne uprave razdeljene na okrožja, kjer upravne naloge izvajajo posebej za to imenovani uradniki zvezne vlade - okrožni komisarji (district commissioners). Le-ti so odgovorni deželnim vladarjem. Za izvajanje nalog na področjih, ki so ostale v domeni zvezne vlade (delo, davki), pa so pristojni področni uradi posameznih ministrstev.

Menedžment

Prav tako kot Nemčija tudi Avstrija skorajda za desetletje zaostaja za anglosaksonskimi državami na področju reform javne uprave. Kot pojasnjuje Strehl (1997: 103), je pred letom 1987 sicer bilo nekaj manjših poskusov reform, vendar niso bili uspešni. Šele leta 1987 je bil na zvezni oblikovan enoten projekt, imenovan Verwaltungsmanagement (menedžment javne uprave), ki je vključeval različne manjše projekte, kateri so temeljili na enaki metodi in stremeli k zasledovanju enakih ciljev. Zasnovan je bil na podlagi švicarskih, nemških in britanskih reformnih projektov.

Cilji projekta *Verwaltungsmanagement* (Strehl, 1997: 104; Kovač, 2000: 204):

- reorganizacija nalog in menedžerskih struktur v javni upravi z osredotočenjem na temeljne naloge,
- zvišanje produktivnosti za 20% v 4 letih,
- zmanjšanje stroškov upravnih postopkov,
- ločitev strateške in operativne ravni,
- izboljšanje kakovosti storitev za državljane.

Kot dodaja Kovačeva (2000: 204), pa je ta projekt namenjen tudi prilagoditvi Avstrije v okviru Evropske unije.

Leta 1998 je Avstrija pričela z novim programom upravne preнове (*Administrative Innovation Program*). Glavni cilji tega programa so bili naslednji (Liegl, 2001: 79):

- država kot storitvena država, kar pomeni povečanje odzivnosti uprave napram željam in potrebam strank,
- vpeljava menedžerskih metod v upravo: menedžment rezultatov, razvoj produktivnih katalogov, transparentnost stroškov in delovanja, decentralizacija odgovornosti za vire,
- letno povečanje produktivnosti za 2-3%, in sicer z vpeljavo kompetitivnih elementov,
- vpeljava učinkovitega kadrovskega menedžmenta.

Liegl (2001: 79) pravi, da je bila ta reforma zelo šibkega značaja, saj je trajala le dobro leto, manjkali pa so ji tudi nekateri elementi, ki jih upravna reforma mora vključevati. V Avstriji namreč ni bilo reforme federalne države po principu subsidiarnosti, politika privatizacije se ni razvila, prav tako pa se naloge med ministrstvi še vedno ne razdeljujejo glede na javne politike, temveč po strankarskih kriterijih (Niesser v Liegl, 2001: 79-80).

Kot ugotavlja Liegl (2001), programi novega javnega menedžmenta v Avstriji trpijo za pomanjkanjem povezanosti in moči, kar lahko delno pojasnimo z avstrijskimi institucionalnimi, političnimi in družbeno-ekonomskimi pogoji ter strogim spoštovanjem pravnih norm, pravne države. Za neuspeh upravnih reform v Avstriji je krivo tudi pomanjkanje pozornosti s strani medijev in javnosti, saj je bila večina reform usmerjena k notranjim strukturam. Novi javni menedžment ni zaživel tudi zaradi nefleksibilnih javnih uslužbencev ter top-down pristopa, ki onemogoča vpeljavo pogodb. Prav tako pa ni razvit odnos med zasebnim sektorjem in javno upravo, saj nikoli ni bilo menjave direktorjev med tema dvema sektorjema, kar bi omogočilo pretok idej trga, tekmovalnosti in stranke v

javno upravo. Zaradi ovir, ki jih predstavljajo te tradicionalne strukture, ideje novega javnega menedžmenta v Avstriji niso zaživele.

3.4.3 LUKSEMBURG

Luksemburg je najmanjša država v Evropski uniji. Ima pestro zgodovino, saj je bil v preteklosti podvržen kar štirim političnim sistemom – francoskemu, nemškemu, belgijskemu in nizozemskemu – in vsak od teh je pustil sledi na političnem in upravnem sistemu Luksemburga (Neyens, 2001: 33).

Decentralizacija

Po navedbah OECD-ja (1997: 305-310) upravne naloge v Luksemburgu izvajajo posamezna ministrstva in občine. 118 občin predstavlja edino subnacionalno raven, saj Luksemburg kot majhna država nima regij. Občine so pri uvajanju lokalnih taks in novih lokalnih davkov svobodne, delujejo po principu avtonomnosti. Pri tem pa ustava zagotavlja sistem nadzora nad lokalnimi oblastmi, ki ga izvajajo vojvoda, notranji minister in pa centralna vlada preko okrožnih komisarjev.

Dekoncentracija

Za izvajanje nekaterih javnih storitev so zadolžene vladne agencije, ki so neposredno odgovorne pristojnemu ministru (Neyens, 2001: 34). Vendar pa Neyens (ibidem) poudarja, da pri tem ne gre za decentralizacijo kot pri mestnih upravah, temveč za dekoncentracijo javnih storitev.

Po podatkih OECD-ja (1997: 306) je Luksemburg razdeljen na tri upravna okrožja (administrative districts), na čelu katerih so okrožni komisarji (district commissioners). Le-ti imajo nalogo zagotavljati implementacijo nacionalnih in lokalnih zakonov ter regulativ in natančno upravljanje premoženja ter dohodkov občin, skrbijo za nadzor proračunov občin in tistih javnih organov, ki so pod njihovim ali občinskim nadzorom, naloga komisarjev pa je tudi direkten nadzor lokalnih vlad ter njihovih uradnikov. Vsi komisarji delujejo pod nadzorstvom notranjega ministrstva.

Menedžment

Kot navaja Neyens (2001: 34, 35), je leta 1999 luksemburška vlada izdala deklaracijo z ukrepi, ki naj bi jih uvedli na področju upravne reforme. Da bi dosegli večjo kakovost upravnih storitev in zagotovili ekonomično razdelitev finančnih virov, so za vsako storitev razvili natančne cilje ter oblikovali indikatorje aktivnosti. Z namenom približati upravo državljanom pa so na regionalni ravni ustanovili posebne urade za asistenco državljanom, ki naj bi olajšali komunikacijo med njimi in upravo. Izkoristili so tudi napredek informacijske tehnologije, s pomočjo katere so zvišali kakovost storitev, prav tako pa poskušajo z njo doseči vse državljane in jim tako olajšati stik z upravo. Znotraj Ministrstva za javne storitve in upravno reformo je bila ustanovljena posebna enota, katere namen je nuditi podporo in svetovati ministrstvu pri vprašanjih, povezanih z upravno reformo.

4 ANALIZA REZULTATOV

4.1 DECENTRALIZACIJA

Kljub temu, da obstajajo pritiski za spremembo lokalne samouprave v Evropski uniji, pa bi težko govorili o konvergenci na tem področju. Nasprotno, zdi se kot da centralizirane države postajajo še bolj centralizirane (v Veliki Britaniji so lokalne oblasti v 70. letih izgubile velik del pristojnosti), medtem ko že tradicionalno decentralizirane države (skandinavski in germanski tip držav) prenašajo še več pristojnosti na subnacionalne nivoje oblasti in jim omogočajo še večjo avtonomijo. V nasprotju z državami na kontinentu sta Irska in Velika Britanija visoko centralizirani državi, saj lokalne oblasti uživajo nizko stopnjo avtonomije ter so finančno odvisne in podrejene centralnim oblastem. V skandinavskem tipu držav imajo lokalne ravni že tradicionalno pomembno vlogo, napram centralnim vladam so neodvisne in uživajo visoko stopnjo avtonomije, katera pa se z reformami le še povečuje. Za južnoevropske države je značilna tradicionalna centraliziranost, toda vse države so bile v procesu reform zelo uspešne pri prenosu pristojnosti in s tem okrepitve subnacionalnih nivojev oblasti, predvsem regij, tudi zaradi upoštevanja evropskega principa subsidiarnosti. Subnacionalni nivoji v germanskih državah pa že tradicionalno uživajo visoko stopnjo avtonomije, imajo številne pristojnosti, princip subsidiarnosti je široko sprejet in implementiran.

4.2 DEKONCENTRACIJA

Proces dekoncentracije oziroma upravne decentralizacije se je v skandinavskih državah pričel že na začetku 19. stoletja, ko so bile na Švedskem ustanovljene prve neodvisne agencije, ki so z reformami dosegle izjemno visoko stopnjo neodvisnosti. V Veliki Britaniji so bile agencije ustanovljene šele v 80. letih 20. stoletja s programom Next Steps. Čeprav so bile švedske agencije osnova za britanski program Next Steps, pa so britanske agencije v nasprotju s skandinavskimi le delno avtonomne in so pod močnim centralnim nadzorom. V južnoevropskem tipu držav agencij, kakršne imajo v Veliki Britaniji in na Švedskem, pravzaprav ni, državo na subnacionalnih nivojih predstavljajo kar župani občin (v Belgiji in Franciji) in guvernerji oziroma perfekti v provincah oziroma regijah. Prav

tako neodvisnih agencij skorajda ni v germanskih državah, saj zaradi federalne državne ureditve praktično ni prostora zanje. Upravne funkcije so namreč prepuščene regionalnim in lokalnim nivojem.

4.3 MENEDŽMENT

V vseh tipih oziroma modelih javne uprave opazimo vključevanje elementov novega javnega menedžmenta v reforme. Tako bi za področje menedžmenta lahko rekli, da se kaže konvergenca med različnimi modeli javnih uprav. Vendar se ta konvergenca kaže bolj na teoretični kot pa na dejanski ravni, saj si vsaka posamezna država načela novega javnega menedžmenta interpretira po svoje in jih uveljavlja v svoje delovanje glede na svoje lastne značilnosti.

Anglosaksonske države so vodilne na področju uvajanja idej novega javnega menedžmenta v delovanje javne uprave, čeprav so tudi med Irsko in Veliko Britanijo očitne razlike, medtem ko drugod niso bile deležne tolikšne podpore. V skandinavskem tipu držav kljub sledenju cilju učinkovitosti pri reformah v ospredju ostaja kakovost javne uprave in celotnega javnega sektorja, zato je bila vloga novega javnega menedžmenta pri reformah omejena. V državah južne Evrope ideje novega javnega menedžmenta šele v zadnjih letih doživljajo razcvet, saj so se morale države prej ukvarjati predvsem s procesi demokratizacije in vzpostavitve svojega javnega sektorja, šele zdaj je poudarek tudi na učinkovitosti le-tega. Novi javni menedžment je sicer pomemben del reform javne uprave v južnoevropskih državah, toda menedžerske prvine so v delovanje javne uprave vpeljane le v omejenem obsegu, poleg tega pa so prilagojene tradiciji teh držav. V germanskem tipu držav je tradicija tista, ki ovira prodor menedžerskih idej v javno upravo. Za te države sta namreč značilni togo sledenje pravnim normam ter tradicionalna birokratska struktura, kar še posebej ovira Avstrijo pri uvajanju menedžerskih idej v javno upravo, medtem ko je Nemčija bolj uspešno prilagodila model novega javnega menedžmenta svojim značilnostim.

V preglednici na naslednji strani so strnjeni rezultati preučevanja posameznih tipov držav glede na procese decentralizacije, dekoncentracije in menedžmenta.

Tabela 4.1: Primerjalni pregled tipov držav po izvedenih reformah

	ANGLOSAKSONSKI	SKANDINAVSKI	JUŽNOEVROPSKI	GERMANSKI
DECENTRALIZACIJA	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ šibke lokalne oblasti ⇒ omejena decentralizacija ⇒ samo ena neposredno voljena raven lokalnih oblasti ⇒ regije le na Irskem, v VB ne 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ lokalni nivoji s tradicionalno visoko stopnjo avtonomije ⇒ centralizacija finančne moči v zadnjem času ⇒ soodvisnost centralnih in subnacionalnih ravni 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ tradicionalno centralizirane države ⇒ okrepitev subnacionalnih nivojev v procesu reform, še posebej regij 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ subnacionalni nivoji s tradicionalno visoko stopnjo avtonomije ⇒ implementiran princip subsidiarnosti
DEKONCENTRACIJA	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ kljub dekoncentraciji visoka stopnja koncentracije moči v centralni vladi ⇒ v Veliki Britaniji izvršilne agencije ⇒ na Irskem institucije centralne vlade in pol-državna telesa 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ na Danskem moč perfektur v procesu decentralizacije oslABLJENA ⇒ na Švedskem avtonomne izvršilne agencije že od leta 1809, na Danskem in Nizozemskem od 90. let ⇒ na Nizozemskem območne vodne uprave iz 13. stoletja ⇒ na Finskem province in okrožja 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ v Belgiji guvernerji provinc in župani občin v dvojni vlogi ⇒ v Grčiji upravne regije vodijo generalni sekretarji ⇒ v Španiji predstavniki centralne vlade v regijah in provincah ⇒ v Franciji državo v občini predstavlja župan, perfekti pa v provincah in regijah ⇒ v Italiji državo v provincah zastopa perfekt, v občinah pa občinski sekretar ⇒ na Portugalskem upravna okrožja, ki jih vodijo civilni guvernerji 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ v Nemčiji zaradi upravne strukture le malo prostora za neodvisne agencije oz. zvezna predstavništva v deželah, upravne funkcije prepuščene subnacionalnim nivojem ⇒ v Avstriji in Luksemburgu so okrožni komisarji predstavniki zvezne ravni
MENEDŽMENT	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ VB je vodilna v Evropi na področju uvajanja idej menedžmenta v delovanje javnega sektorja ⇒ Irska menedžerska reforma ni tako radikalna kot britanska 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ vloga novega javnega menedžmenta pri reformah omejena ⇒ države blaginje dajejo v javni upravi prednost kvantitativnim ciljem pred kvalitativnimi 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ uvajanje menedžerskih idej v delovanje uprave omejeno ⇒ prilagoditev le-teh nacionalnemu karakterju ⇒ učinkovitost javne uprave je bila sekundarnega pomena, primarni cilj je bila njena vzpostavitev 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ uvajanje menedžerskih idej v delovanje uprave omejeno zaradi togih birokratskih struktur in pravnih ovir

5 ZAKLJUČEK

Procesa evropeizacije in globalizacije sta pospešila širitev enakih idej upravnih reform v evropski petnajsterici. Ideje novega javnega menedžmenta ter procesov dekoncentracije in decentralizacije so prisotne pri reformah javnih uprav v domala vseh državah članicah Evropske unije. Kljub temu pa o enotnem modelu javne uprave v Evropski uniji ne moremo govoriti. Tako lahko potrdimo našo hipotezo, da modernizacija in evropeizacija javnih uprav ne pomenita konvergence različnih modelov javne uprave v Evropski uniji.

Upravni sistemi držav članic se namreč med seboj močno razlikujejo. Enaki izzivi za reforme (finančna kriza) ter uveljavitev teoretično enakih principov so vodili k različnim rezultatom reform, saj je bilo izhodiščno stanje vsake posamezne države drugačno, poleg tega pa si države različno interpretirajo ideje in koncepte reform ter se različno odzivajo na zahteve po spremembi v upravi.

Čeprav nacionalna javna uprava ni več izključna domena nacionalnega prava, saj skupna pravila in praksa Evropske unije vplivajo na njeno strukturo in delovanje, pa države članice ohranjajo svojo tradicionalno avtonomijo pri organizaciji lastnega upravnega sistema ter s tem tudi heterogenost javnih uprav v Evropski uniji. To jim omogočata temeljni načeli delovanja Evropske unije – načeli subsidiarnosti in sorazmernosti (5. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti¹⁸) in pa dejstvo, da noben evropski akt ne ureja upravnega sistema držav članic. Evropska unija namreč spoštuje nacionalno identiteto držav članic (6. členu Pogodbe o Evropski uniji¹⁹).

Predmet harmonizacije torej niso upravni sistemi, institucije in postopki, temveč, kot pravi Žurga (2004: 29), kvalitativna in kvantitativna raven javnih storitev v državah članicah Evropske unije. Tako skupni evropski upravni prostor najbolje definiramo kot »okolje, v katerem morajo nacionalne uprave, za zagotovitev poenotenosti pravic državljanov in gospodarskih subjektov v Evropski uniji, jamčiti homogeno raven učinkovitosti in kakovosti svojih storitev« (ibidem).

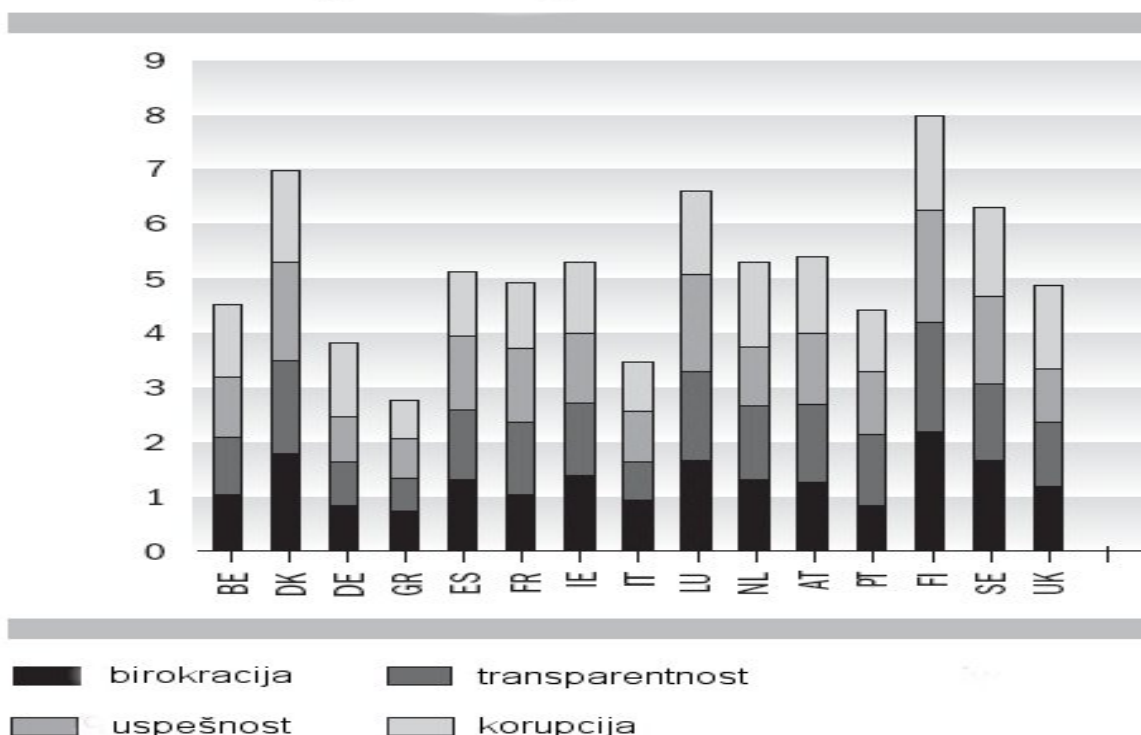
¹⁸ V Pogodbi o ustavi za Evropo je to urejeno v 11. členu.

¹⁹ V Pogodbi o ustavi za Evropo je to urejeno v 5. členu.

Leta 2004 je nizozemski Urad za družbeno in kulturno planiranje (SCP – Social and Cultural Planning Office) izdal poročilo z naslovom Public sector performance, v katerem so med drugim raziskovali tudi kakovost javnih uprav v tedaj že razširjeni Evropski uniji. Kakovost so opredelili kot skupek štirih spremenljivk – birokracije, transparentnosti, uspešnosti in korupcije.

Graf 5.1: Kakovost javne uprave

Kakovost javne uprave



Prirejeno po SCP (2004): 286

Iz grafa je razvidno, da se v evropski petnajsterici javne uprave po svoji kakovosti med seboj močno razlikujejo. Najbolj kakovostne javne uprave imajo na Finskem, Danskem, Luksemburgu in na Švedskem, najslabša kakovost javnih uprav pa je v Grčiji in Italiji.

Tako tudi na področju kakovosti javnih uprav in njihovih storitev težko govorimo o homogenizaciji oziroma konvergenci. Še večje pa so razlike, če upoštevamo tudi nove članice, ki so se Evropski uniji pridružile 1. maja 2004. Tako bo za dosego cilja, ki si ga je Evropska unija zadala v Lizbonski strategiji leta 2000, in sicer da do leta 2010 postane

najbolj konkurenčno gospodarstvo na svetu, potrebno narediti še marsikaj na področju kakovosti javnega sektorja, vključno z javno upravo. Učinkovito delovanje in kakovost javnega sektorja sta namreč ključna dejavnika pri doseganju tega cilja.

6 LITERATURA IN VIRI

1. Alba, Carlos R. (2001): »Bureaucratic politics in Spain: a long lasting tradition«. V: Peters, B.Guy, Pierre, Jon (ur.): *Politicians, bureaucrats and administrative reform*. Routledge. London, New York. Str. 93-105.
2. Bezes, Philippe (2001): »Bureaucrats and politicians in the politics of administrative reforms in France (1988-1997)«. V: Peters, B.Guy, Pierre, Jon (ur.): *Politicians, bureaucrats and administrative reform*. Routledge. London, New York. Str. 47-60.
3. Boix, Carles (1997): »Searching for Competitiveness: the Role of the Spanish Public Sector in the 1980s and 1990s«. V: Lane, Jan- Erik (ur.): *Public sector reform: rationale, trends and problems*. Sage Publications. London, Thousand Oaks, New Delhi. Str. 257-282.
4. Chandler, J.A. (ur.) (2000): *Comparative public administration*. Routledge. London, New York.
5. Collins, Neil; O'Shea, Mary (2000): »The Republic of Ireland«. V: Chandler, J.A. (ur.): *Comparative public administration*. Routledge. London, New York. Str. 98-125.
6. de Wilde d'Estmael, Tanguy; Franck, Christian (1996): »Belgium«. V: Rometsch, Dietrich; Wessels, Wolfgang (ur.): *The European Union and member states: Towards institutional fusion?*. Manchester University Press. Manchester. Str. 37-60.
7. Fink - Hafner, Danica; Lajh, Damjan (2003): *Managing Europe from home : the europeanisation of the Slovenian core executive*. Faculty of Social Sciences. Ljubljana.
8. Goldsmith, Michael j.; Page, Edward C. (1997): »Farewell to the British State?«. V: Lane, Jan- Erik (ur.): *Public sector reform: rationale, trends and problems*. Sage Publications. London, Thousand Oaks, New Delhi. Str. 147-167.
9. Grønnegaard Christensen, Jørgen (2001): » Bureaucratic autonomy as political asset«. V: Peters, B.Guy, Pierre, Jon (ur.): *Politicians, bureaucrats and administrative reform*. Routledge. London, New York. Str. 119-131.
10. Jann, Werner (1997): »Public Management Reform in Germany: A Revolution Without a Theory?«. V: Kickert, Walter J. M. (ur.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham, UK. Str. 83-102.
11. Jreisat, Jamil E. (2002): *Comparative public administration and policy*. Westview Press. Boulder (Colo.), Oxford.

12. Kickert, Walter J. M. (1997b): »Anglo-Saxon Public Management and European Governance: the Case of Dutch Administrative Reforms«. V: Lane, Jan- Erik (ur.): *Public sector reform: rationale, trends and problems*. Sage Publications. London, Thousand Oaks, New Delhi. Str. 168-187.
13. Kickert, Walter J. M. (ur.) (1997a): »Public Management in the United States and Europe«. V: Kickert, Walter J. M. (ur.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham, UK. Str. 15-39.
14. Kingdom, John (2000): »Britain«. V: Chandler, J.A. (ur.): *Comparative public administration*. Routledge. London, New York. Str. 14-49.
15. Klages, Helmut; Löffler, Elke (1996): »Public setcor modernization in Germany – recent trends and emerging strategies«. V: Flynn, Norman; Strehl, Franz (ur.): *Public sector management in Europe*. Prentice-Hall: Harvester Wheatsheaf. London (etc.). Str. 132-145.
16. Kovač, Polonca (2000): »Podjetniška načela v upravljanju slovenskega javnega sektorja«. V: Ferfila, Bogomil; Kovač, Polonca: *Javne politike in javna ekonomika*. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana. Str. 146-278.
17. Kuitenbrouwer, Martien (1996): »The Netherlands«. V: Flynn, Norman; Strehl, Franz (ur.): *Public sector management in Europe*. Prentice-Hall: Harvester Wheatsheaf. London (etc.). Str. 84-111.
18. Laffan, Brigid (1996): »Ireland«. V: Rometsch, Dietrich; Wessels, Wolfgang (ur.): *The European Union and member states: Towards institutional fusion?*. Manchester University Press. Manchester. Str. 291-312.
19. Lane, Jan- Erik (1997): »Introduction – Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatization and Marketization?«. V: Lane, Jan- Erik (ur.): *Public sector reform: rationale, trends and problems*. Sage Publications. London, Thousand Oaks, New Delhi. Str. 1-16.
20. Liegl, Barbara (2001): »New Public Management from a theoretical and Austrian perspective«. V: Peters, B.Guy, Pierre, Jon (ur.): *Politicians, bureaucrats and administrative reform*. Routledge. London, New York. Str. 73-82.
21. Owen, Barry (2000): »France«. V: Chandler, J.A. (ur.): *Comparative public administration*. Routledge. London, New York. Str. 50-74.
22. Pedersen, Thomas (1996): »Denmark«. V: Rometsch, Dietrich; Wessels, Wolfgang (ur.): *The European Union and member states: Towards institutional fusion?*. Manchester University Press. Manchester. Str. 197-215.

23. Pierre, Jon (2001): »Parallel paths? Administrative reform, public policy and politico-bureaucratic relationships in Sweden«. V: Peters, B.Guy, Pierre, Jon (ur.): *Politicians, bureaucrats and administrative reform*. Routledge. London, New York. Str. 132-141.
24. *Pogodba o Ustavi za Evropo z uvodnimi pojasnili Marjane Coronna* (2005). Codex iuris. Maribor.
25. Postif, Thierry (1997): »Public Sector Reform in France«. V: Lane, Jan- Erik (ur.): *Public sector reform: rationale, trends and problems*. Sage Publications. London, Thousand Oaks, New Delhi. Str. 209-224.
26. Reichard, Christoph (1997): »Neues Steuerungsmodell: Local Reform in Germany« V: Kickert, Walter J. M. (ur.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham, UK. Str. 61-82.
27. Rhodes, Rod (1997): »Reinventing Whitehall 1979-1995«. V: Kickert, Walter J. M. (ur.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham, UK. Str. 43-60.
28. Rometsch, Dietrich; Wessels, Wolfgang (ur.) (1996): *The European Union and member states: Towards institutional fusion?*. Manchester University Press. Manchester.
29. Rouban, Luc (1997): »The Administrative Modernisation in France«. V: Kickert, Walter J. M. (ur.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham, UK. Str. 143-158.
30. Salminen, Ari (2001): »The reform 'industry' in the Finnish government: towards the new welfare idea through the central and local administrative reforms of the 1980s and 1990s«. V: Peters, B.Guy, Pierre, Jon (ur.): *Politicians, bureaucrats and administrative reform*. Routledge. London, New York. Str. 142-153.
31. Schröter, Eckhard (2001): »A solid rock in rough seas? Institutional change and continuity in the German federal bureaucracy«. V: Peters, B.Guy, Pierre, Jon (ur.): *Politicians, bureaucrats and administrative reform*. Routledge. London, New York. Str. 61-72.
32. Slovar slovenskega knjižnega jezika (1994). DZS. Ljubljana
33. Spanou, Calliope (2001): »(Re)shaping the politics-administration nexus in Greece: the decline of a symbiotic relationship?«. V: Peters, B.Guy, Pierre, Jon (ur.): *Politicians, bureaucrats and administrative reform*. Routledge. London, New York. Str. 106-115.
34. Spence, R. E. (2000): »Italy«. V: Chandler, J.A. (ur.): *Comparative public administration*. Routledge. London, New York. Str. 126-147.

35. Strehl, Franz (1997): »Administrative Reforms in Austria: Project Verwaltungsmanagement«. V: Kickert, Walter J. M. (ur.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham, UK. Str. 103-122.
36. Timmins, Graham (2000): »Germany«. V: Chandler, J.A. (ur.): *Comparative public administration*. Routledge. London, New York. Str. 75-97.
37. Virant, Grega (1998): *Pravna ureditev javne uprave*. Visoka upravna šola. Ljubljana.
38. Wilks, Stuart (1996): »Sweden«. V: Flynn, Norman; Strehl, Franz (ur.): *Public sector management in Europe*. Prentice-Hall: Harvester Wheatsheaf. London (etc.). Str. 23-49.
39. Yates, Jacqueline (2000): »Sweden«. V: Chandler, J.A. (ur.): *Comparative public administration*. Routledge. London, New York. Str. 148-172.
40. Žurga, Gordana (2001): *Kakovost državne uprave: pristopi in rešitve*. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.
41. Žurga, Gordana (2004): »Kakovost slovenske javne uprave v skupnem evropskem upravnem prostoru«. V: Žurga, Gordana (ur.): *Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi, 2004 - zbornik referatov*. Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije. Ljubljana. Str. 25-49.

INTERNETNI VIRI

1. Bugarič, Bojan (2003): »Vpliv evropskega prava na državno upravo držav članic«. V: Klasinc, Janja (ur.): *Slovenska uprava, revija Ministrstva za notranje zadeve RS*. MNZ. Letnik 3, št. 4, str. 13-17.
http://www.mnz.si/si/upl/gl_novin/revija/vsebina+naslPDF/4_2003%20vsebina.pdf (6. november 2004).
2. Damar, Michel (2001): »New Prospects for Management of the Belgian Federal Civil Service in the 21st Century: The Copernicus Plan« V: *EIPA's 20th Anniversary*. Str. 11-12.
http://www.eipa.nl/Eipascope/01/scop_3/scop2001_Special_ENGLISH.pdf (19. april 2005).
3. Fink-Hafner, Danica; Krašovec, Alenka (2004): *Evropeizacija slovenskih političnih strank*. http://guests.fdv.uni-lj.si/spod/novosti/nov_jan04.htm (13. november 2004).

4. Hoffman, Finn (2001): »The Danish State Sector: Challenges and Reforms«. V: *EIPA's 20th Anniversary*. Str. 13-15.
http://www.eipa.nl/Eipascope/01/scop_3/scop2001_Special_ENGLISH.pdf (19. april 2005).
5. Lizbonska strategija, <http://www.elections2004.eu.int/highlights/sl/1001.html> (26. junij 2005).
6. Marconi, Pia (2001): »The Reform of Italian Public Administration«. V: *EIPA's 20th Anniversary*. Str. 31-32.
http://www.eipa.nl/Eipascope/01/scop_3/scop2001_Special_ENGLISH.pdf (19. april 2005).
7. Neyens, Pierre (2001): »Public Administration in the Grand Duchy of Luxembourg«. V: *EIPA's 20th Anniversary*. Str. 33-35.
http://www.eipa.nl/Eipascope/01/scop_3/scop2001_Special_ENGLISH.pdf (19. april 2005).
8. OECD (1997): *Managing Across Levels of Government*.
http://www.oecd.org/document/25/0,2340,en_2649_37405_2466777_1_1_1_37405,00.html (6. maj 2005).
9. OECD (1999a): *European principles for public administration, Sigma Papers No. 27*,
http://www.sigmaweb.org/pdf/SIGMA_SP27_99Rev1E.pdf (6. november 2004).
10. OECD (1999b): *Strategic Review and Reform – Portugal*,
<http://www.oecd.org/dataoecd/10/27/2731585.pdf> (6. maj 2005).
11. OECD (2001): *Government-Citizen Relations Country Profiles*,
<http://www.oecd.org/dataoecd/54/40/2538004.pdf> (6. maj 2005).
12. Official Journal of the European Communities C325/33 (2002): *Consolidated version of the Treaty establishing the European Community*,
http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_EN.pdf (26. junij 2005).
13. Official Journal of the European Communities C325/5 (2002): *Consolidated version of the Treaty on European Union*,
http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_EN.pdf (26. junij 2005).
14. Pessoa de Amorim, Rui Manuel (2001): »Efforts to Modernise the Civil Service«. V: *EIPA's 20th Anniversary*. Str. 43-44.

- http://www.eipa.nl/Eipascope/01/scop_3/scop2001_Special_ENGLISH.pdf (19. april 2005).
15. Peters, Guy (2000): *Administrative & Civil Service Reform*.
<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/traditions.htm> (29. marec 2005).
16. Radaelli, Claudio M. (2000): *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*. European Integration Online Papers (EIoP), Vol. 4, No. 8,
<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-008.pdf> (17. marec 2005).
17. Slovenska tiskovna agencija -STA, <http://www.sta.si/vest.php?id=950905> (26. junij 2005).
18. Social and Cultural Planning Office – SCP (2004): *Public Sector Performance*. The Hague.
http://www.eupan.org/cms/repository/document/Public_Sector_Performance1.pdf (5. junij 2005).
19. Toonen, Theo A. J.; Raadschelders, Jos C. N. (1997): *Public Sector Reform in Western Europe*. Leiden University. Leiden. <http://www.indiana.edu/~csrc/toonen1.html> (6. november 2004).
20. Wurster, Günther (2001): »An Effective National Public Administration Is an Essential Precondition to Becoming a 'Europe of the Citizens«. V: *EIPA's 20th Anniversary*. Str. 16-18. http://www.eipa.nl/Eipascope/01/scop_3/scop2001_Special_ENGLISH.pdf (19. april 2005).
21. Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 56/02 z dne 28. 6. 2002 ter spremembe in dopolnitve,
<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200535&stevilka=1161> (26. junij 2005).
22. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 56/02 z dne 28. 6. 2002 ter spremembe in dopolnitve,
<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200420&stevilka=876> (26. junij 2005).