

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Tadej Baškovič

**VPLIV EVROPSKE UNIJE NA REFORMO SLOVENSKE
JAVNE UPRAVE**

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Tadej Baškovič

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

**VPLIV EVROPSKE UNIJE NA REFORMO SLOVENSKE
JAVNE UPRAVE**

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

VPLIV EVROPSKE UNIJE NA REFORMO SLOVENSKE JAVNE UPRAVE

Slovenija je z osamosvojitvijo leta 1991 stopila na pot samostojnosti in začela graditi moderno državo, ki bo uspešno zadovoljevala potrebe svojih državljanov in jim hkrati nudila varno, uspešno ter v evropske integracije vključeno okolje. Temeljni cilj Slovenije je bil že od osamosvojitve naprej polnopravna vključitev v Evropsko unijo, ki pa je od Slovenije kot predpogoj uspešnega vstopa terjala tudi obsežno reformo javne uprave.

V diplomskem delu raziskujemo sam pojem reforme javne uprave, kakor tudi potek, procese ter različna obdobja reforme slovenske javne uprave s stališča vpliva Evropske unije na reformo. Ugotavljamo kje, kako in v kolikšni meri se ta vpliv kaže v času približevanja Evropski uniji, kakor tudi v času polnopravne vključenosti in ali je dejansko prispeval k hitrejši izgradnji uspešne, učinkovite, finančno in časovno kvalitetne uprave, ki jo sleherna moderna država nujno potrebuje.

Ključne besede:

reforma, javna uprava, Evropska unija, Slovenija

INFLUENCE OF THE EUROPEAN UNION ON THE SLOVENIAN PUBLIC ADMINISTRATION REFORM

With the attainment of independence in 1991 Slovenia started to build a modern state, which will successfully meet the needs of the people and provide them safe and successful environment included in European integrations. Since the independence the basic objective of Slovenia was to become fully entitled member state of the European Union, which demanded extensive public administration reform as the preliminary condition for successful admission into EU.

The research in our diplom work is based on the concept, course, process and different periods of Slovenian public administration reform from the European Union influence on the reform point of view. We are discovering where, how and in what measure this influence is shown in the period of approaching European Union as well as in the current period of Slovenia's inclusion in the EU. The question is also if this influence actually contributed to faster development of successful, efficient and quality administration which every modern state inevitably needs.

Key words:

reform, public administration, European Union, Slovenia

KAZALO

UVOD	6
1. METODOLOŠKO HIPOTETIČNI OKVIR	7
1.1 OPREDELITEV PREDMETA PREUČEVANJA	7
1.2 HIPOTEZE DIPLOMSKEGA DELA	7
1.3 UPORABLJENE METODE	8
1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA	8
2. OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV	9
2.1 JAVNO DOBRO, JAVNI INTERES, JAVNO POOBLASTILO	9
2.2 JAVNI SEKTOR	9
2.3 JAVNA UPRAVA	10
2.3.1 Državna uprava	12
2.3.2 Lokalna samouprava	14
2.3.3 Javne službe	14
2.4 REFORMA JAVNE UPRAVE	15
3. SPLOŠNI OKVIR REFORM JAVNE UPRAVE	16
3.1 VZROKI KI POVEČUJEJO NEUČINKOVITOST JAVNE UPRAVE	18
3.2 NAČINI IN VRSTE REFORMIRANJA JAVNE UPRAVE	19
4. REFORMA JAVNE UPRAVE V SLOVENIJI	20
4.1 POVODI ZA REFORMO	21
4.2 CILJI IN CILJNA PODROČJA REFORME JAVNE UPRAVE	23
4.2.1 Institucionalni vidik reforme slovenske javne uprave	24
4.2.1.1 Državna uprava	24
4.2.1.2 Lokalna samouprava	25
4.2.1.3 Varstvo pravic posameznikov v razmerju do uprave	26
4.2.1.4 Javne službe	26
4.2.1.5 Razvoj uprave, sistem javnih uslužbencev ter izobraževanje in usposabljanje v javni upravi	26
4.3 PREDPOSTAVKE ZA USPEŠNO IZVEDBO REFORME JAVNE UPRAVE	28
4.3.1 Politična volja	29
4.3.2 Zadostna sredstva	29
4.3.3 Kontinuirana institucionalna podpora	29
4.3.4 Časovni vidik	30
5. SLOVENIJA IN EVROPSKA UNIJA	30
5.1 MEJNIKI NASTANKA EVROPSKE UNIJE	30
5.2 KRONOLOŠKI PREGLED VSTOPA SLOVENIJE V EVROPSKO UNIJO	32
5.3 EVROPSKA UNIJA IN JAVNA UPRAVA	33
5.3.1 Standardi, ki jih EU postavlja za izgradnjo učinkovite uprave	34
5.3.2 Najpomembnejši kriteriji za članstvo v EU	37
5.4 PREGLED OCEN EU O STANJU PRIPRAVLJENOSTI SLOVENSKE JAVNE UPRAVE ZA ČLANSTVO	38
5.4.1 Agenda 2000	38
5.4.2 Redna poročila Evropske komisije o napredku Slovenije pri približevanju EU	40

6. ZGODOVINSKO - VSEBINSKI PREGLED REFORME SLOVENSKE JAVNE UPRAVE DO LETA 2005	43
6.1 OBDOBJE OD LETA 1990 DO 1996.....	44
6.2 OBDOBJE OD LETA 1996 DO 1999.....	44
6.2.1 Novi javni management.....	46
6.3 OBDOBJE OD LETA 2000 DO 2003.....	51
6.4 OBDOBJE MED LETI 2003 DO 2005	55
7. TRENDI MODERNIZACIJE JAVNE UPRAVE (SLOVENIJA V EVROPSKI UNIJI)	56
7.1 KAKOVOST SLOVENSKE JAVNE UPRAVE V SKUPNEM EVROPSKEM UPRAVNEM PROSTORU	57
7.1.1 Novi imperativi kakovosti.....	57
7.1.2 Skupni evropski upravni prostor.....	58
7.1.3 Aktualna orodja kakovosti v javnih upravah Evropske unije	62
7.1.4 Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF).....	64
7.1.4.1 CAF v Sloveniji	67
7.1.5 Analiza učinkov predpisov – RIA.....	70
7.2 (KRITIČNI) PREGLED TRENUTNEGA STANJA SLOVENSKE JAVNE UPRAVE... 71	
7.3 IZZIVI PRIHODNOSTI SLOVENSKE JAVNE UPRAVE	77
SKLEP	81
LITERATURA IN VIRI	84

UVOD

Mineva že več kot petnajst let odkar se je Slovenija odločila stopiti na pot samostojnosti in se zavezala svojim državljanom nuditi kakovostnejše, učinkovitejše ter v vseh pogledih boljše življenje, kakor tudi zgraditi demokratično, pravno in uspešno državo, ki se bo sposobna vključiti ter rasti v sodobnih evropskih integracijah. Kot eden izmed temeljnih pogojev zagotavljanja teh ciljev pa je že od leta 1991 naprej tudi reforma javne uprave, saj je javna uprava zelo pomemben segment sleherne moderne družbe.

Reforma javne uprave predstavlja danes proces, ki poteka praktično v vseh državah, ne le v manj razvitih, pač pa predvsem v državah razvitega sveta. Prodirajoča globalizacija, ki jo spremlja tudi zelo dinamičen razvoj družbenih sistemov postavlja nacionalne države v novo vlogo, ki se ji morajo njene institucije in upravni sistemi čim hitreje in čim bolje prilagoditi.

Slovenska javna uprava se je že na začetku svoje samostojne poti začela soočati s pričakovanji in zahtevami po temeljni preobrazbi javne uprave. Razloge spreminjanja lahko na začetku iščemo v spremembi političnega sistema, oziroma v prehodu iz socialističnega sistema z značilnim birokratskim aparatom države v demokratični, parlamentarni politični sistem, predvsem pa v procesu vključevanja v Evropsko unijo, ki je v največji meri pogojeval spremembe v upravni zakonodaji ter sam proces reforme vodil v usklajevanje delovanja slovenske javne uprave s standardi članic EU.

Slovenska javna uprava se je tako odločila stopiti na pot reforme in modernizacije, da bo zmožna zadostiti vedno večjim potrebam po uspešnosti in učinkovitosti, po izgrajevanju moderne javne uprave, ki se bo zmožna prilagajati času, predvsem pa svojim uporabnikom, povečani prilagodljivosti kakor tudi želji po vključevanju ter prosperiranju v sodobnih integracijskih tokovih.

1. METODOLOŠKO HIPOTETIČNI OKVIR

1.1 OPREDELITEV PREDMETA PREUČEVANJA

Glavni predmet preučevanja diplomske naloge je predstavitev in raziskovanje samega pojma reforme javne (državne) uprave Republike Slovenije in sicer s stališča Slovenije, kakor tudi s stališča vpliva Evropske unije na proces, način in smeri reforme javne (državne) uprave v RS. V prvi meri želimo torej preučiti, če obstaja oziroma je obstajal vpliv Evropske unije na reformo slovenske javne (državne) uprave ter na kakšne načine se le-ta kaže. Od sredine devetdesetih let prejšnjega stoletja se Slovenija zelo intenzivno ukvarja z reformo javne uprave. Namen reforme je izgradnja uspešne, učinkovite, finančno in časovno kvalitetne uprave, ki bi prinesla večje zadovoljstvo predvsem potrošnikom storitev javne uprave kakor tudi zaposlenim v javni upravi. Naloga se predvsem osredotoča na proces in pomen reform v obdobju približevanja Evropski uniji ter standardom, ki jih le-ta narekuje. Zanimal nas bo vpliv Evropske unije na reforme v Sloveniji v času vključevanja, na drugi strani pa pregled trenutnega stanja, izgradnja skupnega evropskega upravnega prostora ter smernice nadaljnjega razvoja javne uprave v Sloveniji, ki jih v veliki meri narekuje EU.

1.2 HIPOTEZE DIPLOMSKEGA DELA

Poglavitni hipotezi, ki ju bomo v delu skušali utemeljiti oziroma preveriti sta sledeči:

H1: Eden izmed glavnih razlogov pospešene reforme slovenske javne uprave je bila želja po vstopu v Evropsko unijo.

H2: Skozi celotno obdobje reforme slovenske javne uprave je prisoten močan vpliv Evropske unije na potek reforme.

1.3 UPORABLJENE METODE

Zaradi zahteve po uporabi različnih metod in tehnik raziskovanja v družboslovju bomo tudi v našem diplomskem delu za preverjanje postavljenih hipotez uporabili različne metode. V največji meri bo v delu uporabljena metodologija sekundarne analize virov, s katero bomo analizirali knjige, članke in razna besedila, ki se ukvarjajo s preučevanim področjem slovenske javne uprave in Evropske unije. Prav tako pa bomo analizirali tudi internetne vire in primarne vire, kot so zakoni, podzakonski akti, pravilniki in drugi dokumenti.

1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

Vsebina diplomskega dela bo v širšem pogledu razdeljena na dva poglavitna dela preučevanja reforme slovenske javne uprave in sicer na reformo v smislu približevanja Slovenije Evropski uniji ter obdobje vključenosti v EU, torej pregled trenutnih razmer in ciljev nadaljnje modernizacije slovenske javne uprave v skupnem evropskem upravnem prostoru.

Ožja struktura diplomskega dela pa bo temeljila na šestih poglavjih skozi katere bomo preučili raziskovalni problem. V drugem in tretjem poglavju se bomo predvsem opredelili na predstavitev in pojasnitev ključnih pojmov javne uprave kakor tudi reforme le-te, saj v tem vidimo velik pomen za uspešno nadaljevanje dela. V četrtem poglavju bomo predstavili predvsem splošni okvir, povode ter cilje reforme slovenske javne uprave, v petem poglavju pa se bomo poglobili v Evropsko unijo, predvsem s stališča njene javne uprave, kakor tudi s pregledom procesa vstopanja Slovenije v EU, kateri so kriteriji, ki jih je Evropska unija narekovala Sloveniji za uspešen vstop in kakšni so bili temeljni reformni ukrepi Slovenije. V šestem poglavju bo pozornost usmerjena na zgodovinsko vsebinski pregled reform slovenske javne uprave od najzgodnejšega obdobja po osamosvojitvi do časa polnopravne vključenosti Slovenije v EU in na uporabo prvin Novega javnega managementa. V zadnjem sedmem poglavju pa bomo preučili predvsem obdobje polnopravnega članstva Slovenije v Evropski uniji torej izgrajevanje skupnega evropskega upravnega prostora, predvsem pa predstavili pojem uvajanja kakovosti tako v Sloveniji kot

v EU, kot eno izmed glavnih vodil modernizacijskih procesov v današnjem času ter izzive prihodnosti na področju modernizacije slovenske javne uprave.

2. OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV

2.1 JAVNO DOBRO, JAVNI INTERES, JAVNO POOBLASTILO

Celotna družba potrebuje za svoje vsakodnevno delovanje vrsto dobrin in storitev. Določen del teh dobrin in storitev se zagotavlja avtomatično, z obligacijskimi (daj-dam) razmerji, za katere se ljudje sami odločajo. Pri distribuciji drugega dela dobrin oziroma storitev pa ti avtomatični mehanizmi ne delujejo. V drugi del sodijo tudi dobrine in storitve, ki so nujno potrebne za normalno delovanje družbe. Njihova produkcija in distribucija se zagotavlja z drugačnimi mehanizmi. Te dobrine in storitve so javno dobro in družba ima interes da se zagotovijo vsakomur, včasih celo prisilno, če je to v skladu z družbenimi cilji. Katere so te dobrine in storitve, je torej odvisno od javnega interesa, njihovo zagotavljanje pa je naloga servisnega dela javne uprave, torej javnih služb.

S pojmom javno pooblastilo razumemo instrument, s katerim se prenese opravljanje nekaterih funkcij državne uprave na osebe, ki drugače takih pristojnosti nimajo. Ustvari se položaj, ko neka oseba, ki ni država, izvršuje naloge državne uprave. Država lahko posamezne dele funkcij državne uprave z javnim pooblastilom prenese tudi na nedržavne subjekte, ki institucionalno ne sodijo v državno upravo. Ti subjekti na podlagi javnega pooblastila izvajajo funkcijo državne uprave, kar pomeni, da je funkcionalna opredelitev državne uprave nekoliko širša od njene institucionalne opredelitve (Trpin, 1993: 16).

2.2 JAVNI SEKTOR

Javni sektor lahko na splošno opredelimo kot zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti, ki delujejo po netržnih načelih, ker se kaže v njihovem proračunskem financiranju (Setnikar-Cankar, 1997: 73). Bistvo javnega sektorja je, da se v javni sferi zadovoljijo čiste potrebe skupnosti in potrebe posameznikov, ki jih tržni mehanizmi ne morejo zadovoljiti. Pojmovanje

javnega sektorja se ponavadi nanaša na skupno ime za javno upravo, politični sistem, izobraževalno, raziskovalno, zdravstveno in kulturno sfero. Gre za splet dejavnosti, ki skupaj z zasebnim sektorjem sestavlja celoto družbenega življenja (Ferfila, Kovač, 2000: 151).

2.3 JAVNA UPRAVA

Javno upravljanje

Po Virantu je javno upravljanje »/.../ upravljanje v javnih zadevah in javna uprava kot uprava v javnih zadevah« (Virant, 1998: 18).

Proces javnega upravljanja poteka v organizacijah, ki jih imenujemo javnopravne skupnosti – najširša taka skupina je država. Poleg države obstajajo tudi ožje teritorialne javnopravne skupnosti – npr. občine, pokrajine in druge skupnosti. V državi lahko obstajajo tudi druge javnopravne skupnosti, ki niso organizirane po teritorialnem principu. Skupna značilnost vseh teh skupnosti (organizacij) je, da temeljijo na družbeni prisili. Njihovo delovanje temelji na politični oblasti, ki jo ima po definiciji izmed vseh organizacij le država. Druge javnopravne skupnosti črpajo svojo oblast iz pooblastil, ki jih dobijo od države. Le-ta lahko namreč poveri del oblasti tudi drugim javnopravnim skupnostim, kot so npr. lokalne skupnosti. Javno upravljanje je torej upravljanje, ki poteka v javnopravnih skupnostih. Le-te pa delujejo zaradi zadovoljevanja javnih potreb. Namen države je v zadovoljevanju potreb celotne družbene skupnosti, ki je organizirana v državi. Lokalne skupnosti zadovoljujejo lokalne javne potrebe – torej skupne potrebe svojih prebivalcev (Virant, 1998: 18-19).

Javna uprava

Na začetku opredelitve pojma javna uprava je potrebno poudariti, da le-ta ni enotno opredeljen, torej obstaja veliko različnih razlag, v katerih avtorji ponujajo različne poglede kaj javna uprava je, kakšne so njene naloge in kaj vse zajema.

Po Šmidovniku javna uprava vključuje državno upravo in del javnih služb, lahko pa tudi lokalno samoupravo z lokalnimi javnimi službami. Torej vse organizacije teritorialnega in

funkcionalnega tipa, ki opravljajo naloge javnega pomena oziroma javne naloge zagotavljanja javnih dobrin (Šmidovnik, 1985: 129-130).

Rakočevič navaja, da naj bi pod pojem javne uprave v skladu s sestavnimi deli državnega organizma sodile tudi »/.../ tiste organizacije, ki sicer niso neposredno sestavni del državnega organizma, opravljajo pa naloge, za katere normalno in redno izpopolnjevanje je odgovorna država. Te nedržavne organizacije, ki opravljajo naloge in dejavnosti, za katere je v bistvu odgovorna država, imajo običajno posebna t.i. javna pooblastila« (Rakočevič 1994: 162).

Bučar pa v svoji klasifikaciji javne uprave navaja, da gre pri javni upravi za dejavnosti, ki zagotavljajo družbi dobrine, ki morajo biti na voljo vsem ljudem, ne glede na njihov socialni položaj, dobrine, ki jih je posamezniku morda potrebno vsiliti zaradi splošnega družbenega interesa, dobrine pri katerih ni mogoče ugotoviti neposrednega uporabnika in dobrine, katerih proizvajalci so po naravi stvari v monopolnem položaju nasproti uporabnikom. (Bučar v Rakočevič, 1991:119).

Javna uprava ima regulativno funkcijo, kar pomeni dejavnost priprave in izdaje pravnih aktov. Širše gledano ima tudi servisno funkcijo z neposrednim zadovoljevanjem potreb preko javnih služb in asociativno funkcijo, dejavnost združevanja. Javna uprava opravlja štiri kategorije nalog in sicer represivne naloge, javne službe, pospeševalne naloge (intervencijske in razvojne) ter skrb za obstoj družbenega in ustavnega sistema (Šmidovnik, 1985: 135). V nadaljevanju pa Šmidovnik navaja tudi, da država deluje preko svoje javne uprave. Organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in paradržavne organizacije, funkcionalno pa je opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb. Bistven element, ki določa javno upravo je odgovornost resornih ministrov in vlade. Financiranje javne uprave 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. Bistven element, ki določa javno upravo pa je tudi njen uslužbenški sistem (Šmidovnik, 1998: 1070).

Področja in naloge javne uprave

Javna uprava je sestavljena iz štirih področij (Šmidovnik, 1985):

- državna uprava, ki je centralni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih prvenstveno oblastnih funkcij, s katerimi na pravilen način ureja odnose v družbi,
- lokalna samouprava, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem,
- javne službe, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema, ki pa jih ni mogoče zagotoviti preko sistema tržne menjave,
- javni sektor, v katerega spada vse, kar je v državni lasti.

Po opredelitvi osnovnih pojmov javne uprave bomo v nadaljevanju podrobneje opredelili še pojme državne uprave, javnih služb ter lokalne samouprave, ki jih pojmuje kot ožje pojme javne uprave.

2.3.1 Državna uprava

Državna uprava je sredstvo države za izvajanje njene prvenstveno oblastne oziroma politične funkcije. Oblast torej pomeni moč, s katero se lahko prisili drugega k določenemu ravnanju (Rakočevič, 1991: 54). V nadaljevanju Rakočevič pravi, da je državna uprava sestavni del državne organizacije, v kateri opravlja določene naloge, ki morajo biti v državi uresničene. »Državna uprava kot vsaka druga uprava lahko uresničuje svoje naloge samo v povezavi in medsebojni soodvisnosti s tistimi, ki opravljajo druge naloge države, se pravi v sodelovanju in povezanosti z drugimi državnimi organi« (Rakočevič, 1994: 155-156).

Naloga državne uprave je sistematično in nenehno spremljanje izvajanja vladne politike, zakonov in drugih odločitev v realnem življenju, ob tem pa mora ugotavljati učinke in posledice, ki jih povzročajo sprejete odločitve. Državna uprava usmerja zakonodajni proces in proces sprejemanja odločitev v predstavniških organih in vladi, saj daje pobude in sooblikuje predpise, zakone in druge odločitve, ki jih nato sprejemajo vladni in predstavniški organi in katere potem izvršuje. (Rakočevič, 1994: 168-171).

Po Virantu lahko za državno upravo trdimo, da predstavlja aparat preko katerega država deluje in preko katerega izvršuje politične odločitve (Virant, 1998: 63). V nadaljevanju Virant pravi, da lahko državno upravo skozi organizacijski vidik definiramo »/.../ kot skupek organov, ki upravljajo z državo, vendar ne v smislu določanja njene politike oziroma družbenih koristi, temveč v smislu izvajanja te politike« (Virant, 1998: 63). Funkcionalni vidik pa definira državno upravo kot »/.../ dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni. Položaj državne uprave sodi v instrumentalni del tega procesa« (Virant, 1998: 63).

Žurga za organizacijo državne uprave opredeljuje naslednje značilnosti (Žurga, 2001: 11):

- odziva se na strategije in politike, ki so zunaj njenega neposrednega nadzora ter se izpostavlja nenadnim in dramatičnim spremembam,
- zadovoljuje številne stranke, ki v tej vlogi ne nastopajo vedno prostovoljno,
- je (lahko) omejena pri izbiri svojega »trga« oziroma skupnih strank (uporabnikov),
- dotika se potreb posameznikov in jih uravnava s potrebami skupnosti, uravnava razmerja med uporabniki in neuporabniki storitev, uravnava prednosti s slabostmi,
- svoje storitve zagotavlja v političnem okolju ter uravnoveša politične potrebe z zahtevami strank.

Funkcije državne uprave

Rakočevič loči dve temeljni funkciji državne uprave (Rakočevič, 1994: 175):

- izvrševanje zakonov, državnega proračuna ter drugih političnih odločitev nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti,
- priprava strokovnih podlag za politično odločanje nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti.

V nadaljevanju pa med dvema temeljnima funkcijama loči še eksekutivno (izvrševanje zakonov in drugih političnih odločitev), kurativno (skrb oz. odgovornost za upravno področje) ter servisno (priprava strokovnih podlag za politične odločitve) funkcijo državne uprave (Rakočevič, 1994: 175).

Po Šmidovniku pa lahko ločimo naslednje naloge državne uprave (Šmidovnik, 1985):

- policijske naloge in skrb za obstoj sistema,
- javne službe,
- pospeševalne naloge,
- servisne naloge (priprava strokovnih podlag za odločanje političnih organov),
- predlaganje nove politike,
- izvajanje politike.

2.3.2 Lokalna samouprava

Namen lokalne samouprave je upravljanje družbenih zadev na neposredni lokalni ravni. Pravno urejena razmerja znotraj lokalne skupnosti na področju odločanja o skupnih zadevah, ki naj bi bilo neodvisno od države, tvorijo lokalno samoupravo.

Ferfila in Kovač opredeljujeta lokalno samoupravo kot uresničevanje pravice ljudi na določenem območju, da soupravljajo pri stvareh lokalnega pomena. Od leta 1995 je v Sloveniji dvotirni upravni sistem z dualizmom državne uprave in lokalne samouprave, kar pomeni vzporedno organiziranje lokalne samouprave (za enkrat le občina) in državne uprave na lokalni ravni (Ferfila, Kovač, 2000: 154).

2.3.3 Javne službe

Preko sistema javnih služb se izvaja servisna funkcija države. To pomeni skrb in organizirano zagotavljanje tistih dobrin in storitev, ki jih tržni sistem ne more zagotoviti, so pa nujno potrebne za delovanje družbe.

Javne službe se v Sloveniji izvajajo v sledečih oblikah: režijski obrat, javni holding, javno podjetje, javni gospodarski zavod, koncesije, kapitalska vlaganja, javni zavod in zavod s pravico javnosti. Javne službe so lahko gospodarske in negospodarske, državne in lokalne ter obvezne (snaga, oskrba s pitno vodo ipd.) in izbirne (Ferfila, Kovač, 2000: 154).

2.4 REFORMA JAVNE UPRAVE

Reforma javne uprave predstavlja danes proces, ki poteka v domala vseh, tudi državah razvitega sveta. Prodirajoča globalizacija, ki jo spremlja sila dinamični razvoj družbenih sistemov, postavlja nacionalne države v povsem novo vlogo, ki se ji morajo prilagoditi njene institucije in upravni sistemi. V preteklosti poudarjena regulativna vloga države se umika novi, partnerski vlogi, v kateri država skupaj z vsemi drugimi družbenimi podsistemi skrbi za razvoj sistema kot celote. Nedvomno vsi ti reformni procesi sprožajo tudi številna politična in strokovno teoretična nasprotja, negodovanja zaradi neizpolnjenih pričakovanj uporabnikov storitev in vrsto drugih, ker posegajo na izjemno široko področje. Poseči v prenavo upravnega sistema namreč pomeni spreminjanje njegovih glavnih sestavin, od državne uprave, lokalne samouprave pa vse do javnih služb. Vse te so med seboj tesno povezane in soodvisne sestavine. Spremembe v enem od strukturnih elementov sistema povzročajo spremembe v drugih delih, skratka, gre za relativno sklenjen krog medsebojnega vplivanja in povezovanja, zato mora prenova sistema sočasno potekati v vseh njegovih sestavinah.

V slovarju tujk je izraz reforma definiran na sledeči način (Slovar tujk, 1987: 603):

» /.../ preoblikovanje, preureditev, preuredba, preustroj. V političnem smislu pa pojem ponazarja izboljšanje, preureditev obstoječih razmer po mirni poti, brez sprememb v družbenih temeljih«.

Na podlagi opredelitve pojma reforma, povzetega po slovarju tujk lahko sklepamo, da gre pri pojmu reforma javne uprave prav tako za preureditev, preoblikovanje, torej za nekakšno izboljšanje celotnega sistema javne uprave.

Z izrazom reforma javne uprave je zajeta cela vrsta aktivnosti, usmerjenih v oblikovanje strokovno usmerjene strategije (ki bo morala dobiti eksplicitno politično podporo) in njene realizacije v okviru preobrazbenega procesa. Glavni cilj reforme je strukturalna in funkcionalna rekonstrukcija obstoječega sistema javne uprave zaradi povečanja njene učinkovitosti (Dujčić, 1997: 213).

Brejc pa definira reformo javne uprave kot »/.../ trud, usmerjen k dobremu vladanju, je zavestno spodbujanje in vodenje reorganizacije ali preureditev vladnega aparata, ki vključuje reorganizacijo organizacijskih enot, opredelitev poslanstva in funkcije teh enot, postopke in metode izboljšav, izobraževanje zaposlenih, izboljšanje koordinacije na vseh ravneh« (Brejc, 1997: 22).

Pomembno je, da na tem mestu še enkrat poudarimo, da reforma javne uprave ni enkraten ali občasen proces, ki poteka oziroma je potekal le v novo nastalih državah in v državah, ki so radikalno spremenile svoj družbeni sistem, pač pa se reforma dogaja in izvaja vseskozi, je kontinuiran proces, ki venomer poteka v vseh državah. Gre torej za konstanten proces, saj je osnovna naloga javne uprave upravljanje družbe, le-ta pa se vseskozi spreminja in tako terja spremembe tudi v nadgradnji. Seveda je celoten proces reform javne uprave usmerjen k cilju doseganja popolne javne uprave, ki pa je na podlagi prejšnjih ugotovitev skoraj nemogoč. S stalnim prilagajanjem pa se skuša te razlike čim bolj zmanjševati.

3. SPLOŠNI OKVIR REFORM JAVNE UPRAVE

Če se ozremo na klasični, Webrov model delovanja javne uprave, ki ima že stoletno tradicijo lahko rečemo, da nekatera izhodišča še danes veljajo za delovanje javne (državne) uprave. Taka izhodišča so hierarhija, strokovnost in politična nevtralnost javne (državne) uprave, katera deluje prek zakonov, ki jih sprejema demokratično izvoljeno predstavniško telo, izvršuje pa jih izvršilna oblast. Na drugi strani pa imamo izhodišča, ki na dohitevajo več družbenega razvoja in postajajo zastarela za sodobno družbo. Taka izhodišča pa so rutinizirana delitev dela, depersonalizacija zaposlenih ter formalizirano komuniciranje (Bugarič, 2002: 52).

Lahko rečemo, da je javna (državna) uprava v preteklosti delovala neodvisno, torej odtujeno in neozirajoč se na potrebe njenih uporabnikov. Danes pa se je začela odmikati od klasične Webrove teorije, ki rešitve išče predvsem v posredni legitimaciji javne uprave, in začenja vpeljevati mehanizme neposredne demokratične legitimacije delovanja (Bugarič, 2002: 52).

Uprave si torej v zadnjih letih prizadevajo k vzpostavitvi bolj odprtega in decentraliziranega modela upravljanja, ki naj bi nadomestil klasično, togo hierarhijo. Glavni razlogi reformiranja javnih (državnih) uprav so oblikovati bolj demokratično javno upravo, prijazno do državljanov oziroma do uporabnikov njenih storitev, ohraniti ter povečati strokovnost kakor tudi oblikovati kakovostnejšo in politično nevtralno javno upravo.

Opazimo lahko razvoj nekakšnih skupnih globalnih razvojnih usmeritev, ki so se razvile med državami, ki so se odločile za modernizacijo javne uprave. Debelak navaja naslednje razloge za razvoj takšnih globalnih usmeritev (Debelak, 1997: 36-37):

- Država v sodobnih družbah izgublja svojo oblastveno funkcijo, zato se mora težišče njenega delovanja usmeriti predvsem v zagotavljanje posameznih javnih dobrin in storitev državljanom.
- Ta razvojna težnja se mora odražati tudi v organizaciji uprave. Njen cilj ni več zagotavljanje represivne funkcije nad državljanom, ampak mora omogočiti čim boljše izvajanje njene servisne in pospeševalne funkcije. Zaradi tega mora spremeniti svojo notranjo hierarhično obliko organiziranosti.
- Vedno bolj je prisoten tudi prenos servisne funkcije uprave iz javnega na zasebno področje. Uvajanje institucionalnega pluralizma in oblikovanje sektorja nevladnih organizacij tako postaja imperativ v sodobnih upravnih sistemih.
- Pomemben razlog reforme javne uprave je tudi potreba po decentralizaciji teritorialnih upravnih sistemov, kar ne pomeni samo dekoncentracije izvajanja odločitev centralnega sistema, ampak predvsem relativno samostojnost in širšo povezanost s sistemi javnih služb na različnih ravneh.
- Pojavlja se tudi potreba po večji profesionalizaciji javne uprave, kar je posledica upadanja oblastvene funkcije države ter naraščanja njene servisne in pospeševalne funkcije in s tem naraščanje strokovnosti v upravni dejavnosti.

Iz Schneiderjevega stališča glede razlogov za uvajanje reforme javne uprave pa lahko vidimo, da naj bi izhajali predvsem iz razvoja družbe. Avtor tako opredeli pet osnovnih trendov, ki opredeljujejo delovanje javne uprave in hkrati povzročajo tudi reformne procese (Schneider v Stanonik, 2000: 296-297):

- globalna konkurenca,
- tehnološka revolucija,
- deregulacija in privatizacija gospodarstva,
- presežek osnovnih dobrin in redistribucija svetovne produktivnosti in proizvodnje,
- vrednostne in demografske spremembe ljudi.

Ob primerjavi dveh različnih razlogov, ki jih navajata Schneider in Debelak lahko povzamemo, da eden vidi razloge za reformo predvsem v trendih družbenega razvoja, ki povzročajo neizogiben razvoj javne uprave, drugi pa predvsem v neprimernem delovanju organizacij javne uprave. Ugotovimo lahko, da klasične organizacijske strukture javnih uprav ne morejo več slediti novim trendom razvoja družbe, zaradi česar se pojavljajo trendi po modernizaciji javne uprave ter oblikovanju sodobnih upravnih sistemov, ki bodo sledili družbenemu razvoju.

Po predstavitvi osnovnih vzrokov, ki so postavili temelje reformnim procesom javne uprave in nakazali zakaj je reforma sploh potrebna in kaj jo je vzpodbudilo bomo v nadaljevanju prikazali tudi vzroke, ki povečujejo neučinkovitost javne uprave.

3.1 VZROKI KI POVEČUJEJO NEUČINKOVITOST JAVNE UPRAVE

Opažamo lahko, da javno upravo in njene organe že od nekdanj skoraj povsod spremljajo razna negotovanja in nesporazumi, očitano ji je družbeno neustrezno nastopanje, neučinkovitost, strokovna nesposobnost in odtujenost njenih organov, kakor tudi številne napake upravnih strokovnjakov, v ljudeh pa je na nek način še vedno vcepljena miselnost o nepotrebnosti države, o odtujenih centrih moči ter o neproduktivnosti države. Poglejmo, kateri so največji problemi, ki prinašajo takšno mnenje o javni upravi in ki dejansko povečujejo neučinkovitost uprave predvsem v Sloveniji (Kovač, 2000: 324):

- Nedefiniran odnos med politiko in upravno stroko (nejasna ločnica med strateško in izvajalsko funkcijo).

- Centralizacija državne uprave s slabo koordinacijo dela, ki s hierarhično strukturo onemogoča organizacijsko in individualno avtonomijo ter fleksibilne metode dela, kar otežuje prilagajanje potrebam uporabnikom in spremembam v okolju.
- Notranje nepovezana zakonodaja z neenotno interpretacijo, ki ob potrebi državnih uradnikov po natančni opredelitvi postopkov dela vnaša ob pomanjkanju poslanstva in ciljev uprave med zaposlene občutek izgubljanja časa in truda za le trenutno zadovoljive rešitve.
- Usmerjenost uprave nase in odsotnost prilagajanja potrebam okolja s časovno zapoznelim reševanjem nastalih problemov.
- Neučinkovito finančno poslovanje (neekonomično in neažurno).
- Problemi v zvezi z upravljanjem človeških virov oziroma z uslužbenskim sistemom.

3.2 NAČINI IN VRSTE REFORMIRANJA JAVNE UPRAVE

V Sloveniji kakor tudi po celem svetu so se v preteklosti pojavili trendi reformiranja javne uprave, tako v razvitih kot nerazvitih državah. Najintenzivneje so se ti trendi modernizacije začeli pojavljati v 70-ih letih prejšnjega stoletja, najprej v razvitejših državah, ki so že tako imele dokaj učinkovito javno upravo in ne v državah, ki bi to najbolj potrebovale.

Zaradi raznolikosti kultur, organiziranosti in družbenih ureditev držav so se skozi zgodovino razvile tudi različne oblike reformiranja javnih uprav, kar pomeni, da je cilje ter načine reformiranja težko enotno opredeliti. Po Stanoniku pa lahko povzamemo skupne značilnosti teh reform, ki so naravnane predvsem k spreminjanju obsega, velikosti, preoblikovanju strukture in funkcije, povečanju učinkovitosti in spreminjanju kulture javne uprave in sicer s pomočjo različnih metod in tehnik (Stanonik, 2000: 299):

- 3Es concept (koncept 3-ejev); effectiveness (uspešnost), efficiency (učinkovitost) in economy (gospodarnost),
- resource-squeezing; zmanjševanje porabe virov oziroma sredstev javne uprave z boljšim izkoriščanjem obstoječih virov,

- downsizing; zmanjšanje zaposlenih v organizaciji, ki zajema razne postopke, s pomočjo katerih zmanjšujemo število zaposlenih, da bi se tako zmanjšali stroški delovanja organizacije,
- privatisation; privatizacija določenih dejavnosti javnega sektorja, kjer država določene dejavnosti proda privatnemu sektorju,
- cut-back management; menedžment, ki se zavzema za zmanjšanje porabe sredstev državne uprave tam, kjer je to potrebno in jih prerazporedi na druge dejavnosti državne uprave,
- outsourcing; javni sektor oddaja opravljanje del zunanjim partnerjem,
- new public management; novi javni menedžment, koncept, ki vnaša v delovanje javnega sektorja pozitivne prvine iz upravljanja in delovanja zasebnega sektorja,
- marketisation; oblikovanje tržnih zakonitosti pri alokaciji virov v javnem sektorju,
- customerisation; usmerjenost k strankam,
- automatisisation; avtomatizacija rutinskih opravil v javnem sektorju,
- contractualisation; način doseganja večje učinkovitosti delovanja organizacij javnega sektorja prek pogodbenišтва med zunanjimi in notranjimi partnerji – pogodbeno opravljanje del.

Zdaj, ko smo opredelili vzroke, načine in cilje reforme javne (državne) uprave oziroma modernizacijske procese z namenom izgradnje učinkovite, kakovostne in med drugim uporabnikom prijazne javne uprave, se bomo v naslednjih poglavjih posvetili reformi slovenske javne (državne) uprave.

4. REFORMA JAVNE UPRAVE V SLOVENIJI

Osredotočili se bomo predvsem na povode oziroma razloge za reformo javne uprave v Sloveniji, na poglavitne cilje reforme in na predpostavke, ki so in še vplivajo na uspešno izvedbo le-te. Opredelitev tega ozadja je pomembna za nadaljnjo poglobitev v raziskovani problem diplomske naloge, kjer se bomo osredotočili na konkretne smeri, vplive ter na

načine reforme, kakor tudi na vsebinski pregled reform predvsem v času približevanja Slovenije vstopu v Evropsko unijo.

4.1 POVODI ZA REFORMO

Slovenija je z razpadom SFRJ postala samostojna država, kar pa je prineslo tudi zamenjavo celotnega družbenega, gospodarskega in političnega procesa. Postala je demokratična, na tržnem gospodarstvu temelječa država. Hkrati pa je bilo potrebno spremembe, ki jih je to prineslo s seboj tudi implementirati v praksi. Novo demokratično družbo naj bi pomagala ustvarjati uprava, ki pa je izhajala še iz sistema, ki je bil v marsičem nasproten tistemu, ki se je v novonastali državi skušal vzpostaviti. Bivši upravni sistem je temeljil na partijski moči, imel je velik delež paradržavnega upravljanja, način delovanja je bil izrazito intervencionističen, zaposlovanje pa je temeljilo na kriteriju politične in ne strokovne primernosti (Pirnat, 1993: 44-45). Zaradi tega je bila uprava v prvi meri potrebna korenite reforme, če je hotela postati aktiven pospeševalec sprememb v državi.

Prelomni dogodki v obdobju 1990-1991, ki so obsegali prve demokratične volitve, osamosvojitve Republike Slovenije in sprejem Ustave RS so, kot rečeno, sprožili obsežno reformo javne uprave.

Ker je razlogov za izvedbo reforme veliko jih bomo združili v tri večje, kronološko razporejene sklope:

- v prvi meri se pojavljajo težnje povezane z osamosvojitvijo in vzpostavljanjem lastne uprave, ki v času tranzicije in ob intenzivnih družbenih spremembah ni ujela koraka s trenutnim delovanjem in organiziranostjo in je zaradi tega postajala bolj ovira kot pa pospeševalec družbenega razvoja, kar lahko povežemo z dediščino prejšnjega sistema,
- drugi, po našem mnenju najpomembnejši razlog, ki je prinesel poglobitve spremembe v slovensko javno upravo pa je vključevanje Slovenije v Evropsko unijo, kar je prineslo nove naloge, katerim se je morala javna uprava prilagoditi,

- tretji razlog, ki hkrati nekako sovпада s trenutnim obdobjem pa je povezan z vedno hitreje razvijajočo se družbo, ki ustvarja nove trende na področju upravljanja in s seboj prinaša nova spoznanja, nove tehnologije, sistemsko uvajanje načel NUJS-a in kakovosti v javno upravo.

Avtorji različno opredeljujejo potrebe in razloge reforme javne uprave v Sloveniji. Če se ozremo na nekatere lahko vidimo naslednje:

Brejc meni, da so najvažnejša področja razvoja slovenske javne uprave demokratizacija družbe in javne uprave, upravljanje človeških virov, učinkovitost javne uprave, javna uprava v informacijski družbi in usposabljanje javnih uslužbencev (Brejc v Kovač, 2000: 289).

Stanonikovo mnenje pa temelji na tem, da je potrebno v javno (državno) upravo uvajati nove načine dela, ki pripomorejo k racionalizaciji ter večji učinkovitosti in uspešnosti delovanja. To utemeljuje s tem, da je z odpiranjem Slovenije v svet in z vključevanjem v zahodnoevropske povezave, z gospodarsko globalizacijo in rastjo mednarodne konkurence ter z notranjimi elementi pritiskov, kot so zahteve po vse bolj kvalitetnih storitvah, višanju oziroma ohranitvi pridobljenih socialnih pravic, rast državne uprave neizbežna (Stanonik, 1999: 35).

Kot pravi Debelak je potrebno pri prenovi slovenskega upravnega sistema slediti globalnim usmeritvam v sodobnih upravnih sistemih, ki se kažejo na naslednje načine: spreminja se vloga države, saj njena oblastna funkcija slabi, država pa se spreminja v skupnost javnih služb, v ospredje vstopa proces decentralizacije teritorialnih upravnih sistemov in dekoncentracija odločanja, notranja organizacija upravnih sistemov se spreminja iz hierarhične v heterarhično, ključna naloga postaja deregulacija, servisna funkcija uprave pa se vedno bolj prenaša v zasebno sfero (Debelak, 1997: 36-37).

Če se ozremo še na Strateški načrt za implementacijo projekta reforme slovenske javne uprave vidimo, da je že leta 1997 poudaril, da je reforma zaradi vseh omenjenih razlogov

nujna, saj je področje javne uprave sploh najpomembnejši instrument pri pripravi na polnopravno članstvo v Evropski uniji.

Opredelili smo najosnovnejše vzroke in povode za reformo slovenske javne (državne) uprave, v nadaljevanju pa bomo predstavili osnovne cilje reforme.

4.2 CILJI IN CILJNA PODROČJA REFORME JAVNE UPRAVE

Na splošno lahko cilj reforme opredelimo kot oblikovanje modernega sistema državne uprave, ki je po svoji strukturi in funkcijah prilagojena potrebam demokratične državne ureditve, tržnemu gospodarstvu in zagotavljanju socialnih dobrot ljudem. Hkrati pa slovensko javno upravo preobraziti v evropsko primerljiv sistem z njeno učinkovitostjo, strokovnostjo, politično nevtralnostjo in nudenjem hitrih javnih storitev.

V obdobju približevanja Evropski uniji lahko za temeljne cilje projekta reforme javne uprave v Sloveniji opredelimo analizo obstoječih, ter opredelitev novih funkcij sistema javne uprave. V Sloveniji smo se odločili za strukturalno reformo na zakonodajni, organizacijski, menedžerski, informacijski in kadrovske ravni (Trpin v Kovač, 2000: 322-323).

Glede na izkušnje držav članic Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj OECD so ciljna področja preobrazbe slovenske uprave predvsem s funkcionalnega aspekta naslednja (Trpin v Ferfila, 2002: 253):

1. zagotoviti večji pretok pristojnosti in s tem omogočiti večjo prožnost upravnega sistema (z večjo avtonomnostjo pri odločanju, odgovornostjo za rezultate dela, spodbude namesto nadzora, večja fleksibilnost finančnega managementa, ločitev politične in operativne funkcije, paradržavne organizacije),
2. zagotoviti boljše izvajanje nalog in vzpostaviti učinkovitejši nadzor in boljše uveljavljanje odgovornosti (pogodbeni pristop, ciljno usmerjeni procesi z merjenjem kvalitete in kvantitete),

3. razviti konkurenčnost in možnost izbire pri izvajanju upravnih funkcij (notranji trg s svobodo izbire, ločitvijo upravljalvske in izvajalske funkcije, vključevanje zasebnih subjektov, upravna dovoljenja, vrednotnice),
4. razviti javne službe, ki bodo usmerjene k uporabniku (informacijska obvešččenost, dostopnost, pridobivanje mnenj uporabnikov, participacija),
5. izboljšati položaj javnih uslužbencev (decentralizacija pri zaposlovanju in razvoj kadrov),
6. bolje izkoristiti zmogljivosti moderne informacijske tehnologije,
7. izboljšati kakovost pravne regulative (reduciranje obsega in stroškov in dvig kakovosti, zlasti na področjih mikroekonomije, tehničnih inovacij, globalizacije in decentralizacije),
8. okrepiti usmerjevalno in spremljevalno funkcijo centra upravnega sistema.

4.2.1 Institucionalni vidik reforme slovenske javne uprave

Institucionalno gledano reforma javne uprave v Sloveniji zajema vse relevantne segmente sistema javne uprave in vsebuje izvedbo projektov na petih vsebinsko zaokroženih sklopih na naslednjih področjih:

- reforme državne uprave na centralni ravni,
- reforme sistema lokalne samouprave,
- reforme sistema varstva pravic posameznikov v razmerju do uprave,
- reforme javnih služb,
- razvoj državne uprave, sistema javnih uslužbencev, izobraževanja in usposabljanja v javni upravi.

4.2.1.1 Državna uprava

Pomembne projektne aktivnosti v času približevanja Slovenije Evropski uniji na področju državne uprave lahko razdelimo na preučevanje relevantnega okolja za vključitev v EU ter

na potrebne spremembe v strukturi in funkcijah našega upravnega sistema. Relevantno okolje vključevanja v EU so upravni sistemi EU in upravni sistemi njenih članic. V okviru preučevanja tega okolja lahko izpostavimo naslednje projektne aktivnosti (Trpin, 1995: 446):

- preučevanje upravnih sistemov EU in upravnih sistemov primerljivih držav članic in njihova primerjava z upravnimi sistemi v Sloveniji,
- izvedba potrebnih prilagoditev v strukturi centralnega upravnega sistema, v prvi fazi v namenu izvedbe postopka pridruževanja EU, v drugi fazi pa pridružitvi EU kot polnopravna članica,
- opredelitev razmerij in vzpostavitve komunikacijskih poti med centralnim upravnim sistemom in upravnimi sistemi Evropske skupnosti.

Iz tega lahko vidimo, da je šlo za nujne aktivnosti, ki so področno, funkcionalno in ciljno opredeljene, katerih glavni namen je bil pridobiti ustrezno znanje o upravnih sistemih EU in njenih članicah. Drugi problem pa je bil problem neizvedbe ustavnega načela delitve oblasti. V takratnem sistemu je bila izvršilna veja oblasti namreč popolnoma podrejena zakonodajni veji in ni imela potrebne samostojnosti. Zaradi tega se je bilo potrebno takšno stanje čimprej spremeniti, sicer bi se težave v sistemu delovanja države na centralni ravni kopičile, kar bi se prenašalo tudi na nižje ravni (Dujčić, 1997).

4.2.1.2 Lokalna samouprava

Področje preobrazbe sistema lokalne samouprave je drugi pomemben segment reforme javne uprave, kjer je bila osredotočenost usmerjena predvsem na preučevanje regionalnih organizacij EU in sistemov lokalne samouprave njenih članic ter na postavitve razmer za vključitev lokalnih enot v evropska regionalna združenja. Glavni problem na tem področju je problem neustrezne razmejitve med pristojnostmi države in lokalne samouprave. Postavlja se potreba po preobrazbi tega sistema, ki je na račun okrepljene centralne državne oblasti pripeljal do velikega števila majhnih in v vseh pogledih šibkih lokalnih skupnosti.

4.2.1.3 Varstvo pravic posameznikov v razmerju do uprave

Za to področje lahko rečemo, da je eno najbolj občutljivih področij. Povzamemo lahko, da je bilo to področje že v času priključevanja EU normativno dobro urejeno in definirano, več pozornosti pa je bilo potrebno nameniti njegovemu izvajanju s poudarkom na upravnih postopkih, neformalnih in sodnih oblikah varstva posameznikov v razmerju do uprave itd. Kot najpomembnejša naloga je bilo sprejetje novega Zakona o splošnem upravnem postopku zaradi spremenjene državne ureditve in potrebe po prilagoditvi zakona višjim standardom pravnega varstva in trdnosti pravnih razmerij v upravnem postopku. Nove rešitve zakona so usmerjene predvsem v večjo hitrost in učinkovitost upravnih postopkov, a hkrati na ohranjanje procesnega varstva strank.

4.2.1.4 Javne službe

V tem segmentu reformnih aktivnosti je zajeto široko področje javnih služb in javnega sektorja. Kot temeljni konceptualni problem se na tem področju izpostavlja razmejitev teh področij, saj je bilo v prejšnjem političnem sistemu javno pravo in vse, kar je s tem povezano, popolnoma zanemarjeno. Najpomembnejše vprašanje s tega področja je vprašanje ureditve javnih služb ter rešitev problemov in pravnih praznin, ki nastajajo v zvezi z lastninskimi in upravljavskimi razmerji znotraj javnih služb (Dujčić, 1997: 216). Gre torej za opredeljevanje statusa in položaja javnih podjetij in javnih zavodov, opredeljevanje lastninskih in upravljavskih razmerij v teh organizacijah ter za vprašanje koncesionarskih oblik izvajanja javnih služb.

4.2.1.5 Razvoj uprave, sistem javnih uslužbencev ter izobraževanje in usposabljanje v javni upravi

Za to področje so bila v reformnih aktivnostih v času približevanja EU najpomembnejša vprašanja v zvezi z razvojem uprave oziroma upravnega sistema v državi, razvoja sistema javnih uslužbencev ter njihovega izobraževanja in usposabljanja. Gre torej za področje notranjih razmerij v državi.

Pod pojmom razvoja uprave so mišljene vse aktivnosti, ki bodo slovensko javno upravo ves čas posodabljale, razvijale in vanjo vključevale nova znanja, sredstva, ideje in metode.

Z vprašanjem razvoja sistema javnih uslužbencev (podrobneje ga bomo obdelali v naslednjih poglavjih) lahko vidimo, da je ustrezen sistem javnih uslužbencev eden temeljnih pogojev za kvalitetno javno upravo, saj so javni uslužbenci v edinstvenem položaju zaradi odločanja o temeljnih pravicah državljanov. Zaradi tega se je pojavila potreba po sistemu, ki na eni strani štiti javne uslužbence pri izvajanju njihove družbene vloge, po drugi strani pa določa profesionalne standarde za opravljanje delikatnih nalog, s katerimi se ukvarjajo. Prenos javnih pooblastil, odgovornost javnih uslužbencev, njihov nadzor in kadrovanje so stvari, ki jih klasična delovna zakonodaja ne more urejati, pač pa samo posebna zakonodaja o javnih uslužbencih. Prav tako pa je bila temeljna prednostna naloga Partnerstva za pristop na tem področju sprejem Zakona o javnih uslužbencih. Pomembna naloga pri izboljšanju in posodobitvah sistema javnih uslužbencev pa je tudi njihovo usposabljanje. Namen tega je predvsem v povečevanju učinkovitosti delovanja javnih služb v kvalitativnem, kot tudi v kvantitativnem smislu. V obdobju približevanja Slovenije Evropski uniji je bil poudarek pretežno na posredovanju znanj o delovanju EU. Načrti v zvezi z usposabljanjem in izpopolnjevanjem javnih uslužbencev na področju »evropskih zadev« pa so pripeljali tudi do ustanovitve Upravne akademije, ki je bila ustanovljena pri Ministrstvu za notranje zadeve.

Če še enkrat povzamemo, mora sodobna javna uprava delovati po načelu zakonitosti, je usmerjena k uporabniku in je učinkovita, strokovna in politično nevtralna. Njen cilj je nuditi hitre in učinkovite javne storitve. Delovati mora tudi po načelu ekonomičnosti, saj mora zagotavljati čim večjo kvaliteto in kvantiteto ob določeni porabi javnih sredstev oziroma porabiti čim manj javnih sredstev za doseganje ciljev. Prav tako mora biti prilagojena potrebam demokratične državne ureditve in ne sme delovati kot strošek, ampak kot pomemben dejavnik gospodarskega in ekonomskega razvoja države. Pomembno pa je tudi, da mora javna uprava delovati organizirano, po načelih in standardih kakovosti, ki so namenjeni kvalitetnemu zagotavljanju javnih dobrin, hkrati pa omogočajo tudi možnosti za primerljiv razvoj in za učinkovito delo vseh njenih delov in večjo preglednost medsebojnih razmerij.

Navedeni cilji reforme javne uprave v Republiki Sloveniji so natančno opredeljeni v dokumentu dolgoročne strategije reforme javne uprave iz leta 1997. Opredeljene so aktivnosti na področju strukturalne in funkcionalne preobrazbe javne (državne) uprave. Glavni namen te strategije je bil, da se preko zastavljenih ciljev uvede nove funkcije javne (državne) uprave in razvije njene moderne institucionalne oblike, ki bodo sposobne izvesti potrebne spremembe v družbenem in ekonomskem sistemu za njeno prilagoditev in vključitev v Evropsko unijo. Hkrati pa bodo nove funkcije javne (državne) uprave pomenile tudi neposreden prispevek k povečanju učinkovitosti naše javne uprave.

Za doseganje teh ciljev pa so velikega pomena pridobitev ustrezne politične volje za izvedbo reforme, zadostne sredstva, kontinuirana institucionalna podpora, zadosten čas ter ustrezna strategija v fazi implementacije reforme, kar bomo predstavili v nadaljevanju.

4.3 PREDPOSTAVKE ZA USPEŠNO IZVEDBO REFORME JAVNE UPRAVE

Za uspešno delovanje celotnega projekta reforme in za doseganje zelenih rezultatov je potrebno izpolniti različne pogoje, ki jih je potrebno izpolnjevati skozi celoten potek reforme. Pomembno je tudi zagotavljanje primerne promocije upravne reforme in njenih ciljev, kakor tudi zagotavljanje primernih vzvodov za njeno učinkovito in dosledno implementacijo.

Predpostavke za uspešno preobrazbo so po Dujić-u naslednje (Dujić, 1997):

- ustrezna politična volja za izvedbo reforme,
- zadostna sredstva,
- kontinuirana institucionalna podpora,
- zadosten čas,
- ustrezna strategija v fazi implementacije reforme.

4.3.1 Politična volja

Upravno reformo je mogoče uspešno začeti in izvesti le s pomočjo političnih centrov odločanja, kar daje »reformatorjem« možnost uspešne izvedbe reformacije. Problem, ki se pojavlja pri zagotavljanju politične podpore pa se kaže predvsem v tem, da je njena cena (politično in finančno) že na začetku jasna, medtem ko so njene koristi pogosto dolgoročne in zaradi tega manj otipljive.

V Sloveniji so bila v času približevanja Evropski uniji reformna prizadevanja s stališča politične podpore v ugodnem položaju ravno zaradi aktualnega prizadevanja Slovenije za vključitev v Evropsko unijo in tudi v druge mednarodne integracije.

4.3.2 Zadostna sredstva

Zadostna sredstva za izvedbo reforme so predvsem odvisna od politične podpore reformnemu procesu. Poseben vidik tega problema je zlasti potreba po zaposlitvi ustreznega kadra za izvedbo reforme, torej zagotoviti dodatne ljudi in dodatna sredstva, ki bodo zagotovila doseganje namena reforme.

Tudi v tem pogledu lahko vidimo, da je Slovenija z ustanovitvijo institucije za koordinacijo reforme, kot tudi drugih ustreznih institucij in začetkom izvajanj reformnih aktivnosti v preteklosti brez večjih težav zagotovila denarna sredstva, tako v državnem proračunu, kakor tudi s pomočjo sredstev Evropske unije.

4.3.3 Kontinuirana institucionalna podpora

Prav tako kot zagotavljanje zadostnih sredstev za izvedbo reforme je izrednega pomena tudi kontinuirana institucionalna podpora. Pomembna je zlasti ustanovitev posebne vladne institucije, katere osnovna naloga je zagotovitev in vzdrževanje trajne strokovno-tehnične podpore preoblikovanju in promoviranje ter pojasnjevanje reformnih ciljev. Takšno

delovanje je potrebno ves čas preobrazbe, potrebna pa je tudi zadostna avtoriteta institucije za izvajanje svojih nalog.

V Sloveniji je bila in je v institucionalnem smislu zagotovljena permanentna podpora preobrazbi javne uprave z oblikovanjem posebne organizacijske enote, tj. ustreznega ministrstva.

4.3.4 Časovni vidik

Ker reform ni mogoče izvesti čez noč je zadosten čas nujni predpogoj za uspešno izvedbo le-teh. Gre namreč za posege v kompleksne sistemske strukture in interakcije, oziroma za preiščeno postopno rekonstrukcijo obstoječih funkcionalnih razmerij, organizacijskih struktur in metod dela. Zaredi tega je nujna postopna implementacija reformnih predlogov v logičnem časovnem zaporedju.

V časovnem smislu se je Slovenija konkretnih reform lotila dokaj pozno, saj so bili prvi pomembni koraki storjeni komaj leta 1997.

5. SLOVENIJA IN EVROPSKA UNIJA

Na začetku poglavja, ki v nadaljevanju vodi tudi v javno upravo Evropske unije, torej tudi v vključevanje slovenske uprave v skupni evropski upravni prostor ter v proces reforme slovenske javne uprave s stališča in vpliva Evropske unije, se nam zdi pomembno na kratko kronološko predstaviti sam proces nastanka Evropske unije, kakor tudi glavne mejnike vključitve Slovenije v to skupnost.

5.1 MEJNIKI NASTANKA EVROPSKE UNIJE

Ideja o tesnejšem povezovanju evropskih držav je v zgodovini iskala svoj politični izraz na različne načine. Vendar pa je šele konec druge svetovne vojne postavil pogoje za popolnoma nov začetek in za bolj odločen pristop k preoblikovanju Evrope.

Prvi kamen v graditvi Evropske skupnosti je bil položen leta 1951 z ustanovitvijo Evropske skupnosti za premog in jeklo. Pravi temelj evropske integracije pa pomeni ustanovitev Evropske gospodarske skupnosti leta 1957.

Današnja Evropska unija je napredna oblika povezovanja držav, njene pristojnosti segajo na področje gospodarstva, industrije, državljskih pravic in zunanje politike. Pariška pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (1951), Rimski pogodbi o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS) in Evropske skupnosti za jedrsko energijo (EURATOM) -1957, Enotni evropski akt (1986) in Maastrichtska pogodba o Evropski uniji (1993) so ustavna podlaga za Unijo, ki zavezuje države članice trdneje kot katerikoli sporazum med suverenimi državami. Evropska skupnost (unija) sprejema zakonodajo, ki se neposredno uporablja v državah članicah in oblikuje posebne pravice, na katere se lahko sklicujejo njeni državljani.

Polstoletno evropsko povezovanje je odločilno vplivalo na razvoj kontinenta in njegove prebivalce. Splošno je sprejeto dejstvo, da je področje absolutne nacionalne suverenosti preteklost. Samo z združitvijo moči in prizadevanji za skupno prihodnost, lahko narodi Evrope še naprej uživajo gospodarski in socialni napredek in ohranijo svoj vpliv v svetu. Evropska unija je razvila metodo, ki vključuje stalno tehtanje nacionalnih in skupnih interesov in spoštovanje različnih nacionalnih tradicij.

Evropska integracija je v petih desetletjih obstoja notranje dozorevala in se razvijala v smeri vedno tesnejšega povezovanja.

Prvotno izključno ekonomska integracija, ki temelji na notranjem trgu, ki ga v najožjem smislu označujejo štiri svoboščine, prost pretok blaga, storitev, kapitala in delovne sile, je z Maastrichtsko pogodbo o Evropski uniji (1993) prerasla v politično nadgradnjo, ki vključuje sodelovanje med državami članicami tudi na področju skupne zunanje in varnostne politike (drugi steber Evropske unije) in na področju pravosodja in notranjih zadev (tretji steber Evropske unije).

Jedro Evropske unije je še vedno Evropska (gospodarska) skupnost (prvi steber Evropske unije), ki je s Pogodbo o Evropski uniji razširjena tako, da vključuje tudi ekonomsko in monetarno unijo. Dodane pa so ji nove oblike medvladnega sodelovanja držav članic (skupna zunanja in varnostna politika ter sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev).

Pogodba o Evropski uniji je temelj politične unije, ki je zgrajena na skupni zunanji in varnostni politiki. Države članice so se dogovorile, da si bodo prizadevale k postopnemu razvoju skupne zunanje in varnostne politike, ki bo osredotočena na varovanje skupnih vrednot, temeljnih interesov in neodvisnosti Unije, krepitev varnosti Unije in njenih držav članic v vseh pogledih, ohranjanje miru in krepitev mednarodne varnosti, spodbujanje mednarodnega sodelovanja ter razvijanje in utrjevanje demokracije, pravne države in spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo, 1997).

5.2 KRONOLOŠKI PREGLED VSTOPA SLOVENIJE V EVROPSKO UNIJO

Vključevanje Slovenije v Evropsko unijo je bilo že od osamosvojitve naprej postavljeno kot eden strateških ciljev. Težnje po povezovanju so temeljile predvsem na objektivnem, dolgo trajajočem gospodarskem, političnem in kulturnem sodelovanju. Polnopravno članstvo v Evropski uniji se zato pojmuje kot najpomembnejši strateški interes Slovenije, ki je pomenil tudi spodbudo v celotnem procesu demokratičnega prehoda (Zajc, 1998).

Slovenija je že od osamosvojitve naprej gradila institucionalne odnose z Evropsko unijo. Aprila 1993 je bil podpisan sporazum o sodelovanju med Republiko Slovenijo in Evropskimi skupnostmi. Junija 1996 je bil podpisan Evropski sporazum o pridruženem članstvu med RS in EU, istega leta pa je Slovenija zaprosila tudi za polnopravno članstvo. Pridružitveni sporazum je predstavljal podlago za odnose med Slovenijo in Unijo ter nudil okvir za politični dialog, ekonomske, socialne in kulturne odnose in zagotavljal osnovo za tehnično in finančno pomoč Unije ter okvir za postopno integracijo. Prav tako je leta 1996 Državni zbor RS ratificiral Evropski sporazum o pridružitvenem članstvu ob predhodni spremembi Ustave. Decembra 1997 je Evropski svet sprejel odločitev o začetku pogajanj s šestimi državami med katerimi je bila tudi Slovenija, za katero so se pogajanja pričela marca 1998. Hkrati pa je leta 1998 Vlada Republike Slovenije sprejela strategijo RS za vključevanje v Evropsko unijo, ki je kot eno prednostnih in zelo pomembnih področij izpostavila tudi reformo javne uprave. Med načini prilagajanja EU, ki jih je predvidevala strategija, je bilo posebej poudarjeno predvsem strukturno prilagajanje skupnim politikam Evropske unije kakor tudi temeljita strukturna in funkcionalna preobrazba javne uprave in obveščanje slovenske javnosti. Julija 1997 je Evropska komisija oblikovala Agendo 2000,

v kateri je poudarjen zlasti pomen učinkovitega vključevanja pravnega reda EU v domači pravni red. Komisija se je tudi zavezala, da bo vsakoletno poročala o razvoju vsake izmed kandidatk. V poročilu je posebna pozornost namenjena vprašanju, ali je posamezna kandidatka sposobna prevzeti obveznosti članstva. Ta zahteva se ni nanašala le na usklajevanje zakonodaje, ampak predvsem na razvoj potrebne pravosodne in upravne usposobljenosti za izvajanje pravnega reda Evropske unije. V nadaljevanju decembra 2002 Evropski svet zaključi pogajanja s Slovenijo in ostalimi državami pristopnicami, čemur aprila 2003 v Atenah sledi podpis Pristopne pogodbe med državami članicami Evropske unije in pristopnicami. 1. maja 2004 Pristopna pogodba stopi v veljavo, kar pomeni, da Slovenija postane polnopravna članica Evropske unije (Brezovšek, Haček, 2002: 691-692).

5.3 EVROPSKA UNIJA IN JAVNA UPRAVA

S stališča držav s pridružitvenim sporazumom, torej v času pridruževanja tudi s stališča Slovenije, je javna uprava eden najpomembnejših, če ne najpomembnejši inštrument pri pripravi na polnopravno članstvo. Bela knjiga o pripravi pridruženih članic srednje in vzhodne Evrope na vključitev v skupni trg Evropske unije ji na začetku priznava njeno pomembno vlogo in navaja, da je ustanavljanje organov za izvajanje in uveljavljanje prilagojene zakonodaje prav tako pomembno kot zakonodaja sama in velikokrat je prav to veliko težje kot priprava in sprejemanje zakonodaje (Pirnat, 1996: 393).

Institucije, ki so bile ustanovljene za delovanje Evropske unije (Evropska komisija, Evropski parlament, Svet ministrov, Evropsko sodišče ter računsko sodišče) ne nadomeščajo institucij v posameznih državah, pač pa nasprotno te institucije sodelujejo z institucijami EU in so odvisne druga od druge. V izvršilni veji oblasti razen Evropske komisije, ki predstavlja izvršilni organ ne obstaja nikakršna nadnacionalna institucionalizirana javna uprava, v katero bi se po vstopu v EU vključile uprave posameznih držav. V Evropi je za upravljanje značilna medsebojna odvisnost, ki je najmočnejše prisotna ravno na upravni ravni. Čeprav je pričakovati da EU od držav članic zahteva naj se ravnajo po določenih osnovnih predpisih, ki se nanašajo na delovanje njihovih uprav, pa temu ni tako. Rimska pogodba namreč ne vsebuje nobene določbe, ki bi bila splošno veljavna za področje javne uprave. Razen v nekaj redkih primerih, ko določbe

skupnosti od držav članic zahtevajo določene oblike organizacije, ne obstajajo nikakršni predpisi skupnosti, ki bi se nanašali na samo vodenje javne uprave. Po načelu subsidiarnosti so tako vlade posameznih držav odgovorne za svojo državno upravo. Država mora doseči cilje skupne evropske politike, pri tem pa unija prepušča strukturalno in funkcionalno oblikovanje javne uprave vsaki posamezni članici. Takšno politiko do uprav članic omogoča t.i. evropski upravni prostor, katerega značilnost je precejšnja medsebojna odvisnost ter skupne upravne vrednote in načela upravljanja, kot so zanesljivost in predvidljivost, odprtost in transparentnost, odgovornost, zmogljivost in učinkovitost (Bonwitt, 1998).

Vendar kljub vsemu Evropska unija ves čas skrbno bdi nad stanjem in delovanjem javnih uprav v državah s pridružitvenim sporazumom, saj obsežna prilagajanja zakonodaje v teh državah ne pomenijo dosti, če jih niso sposobne udejaniti v praksi. Administrativna usposobljenost držav kandidatk je tako ključnega pomena v njihovih (v preteklosti tudi slovenskih) naporih pri vstopanju v EU. Pripravljenost upravnih sistemov kandidatk se tako vsako leto oceni v poročilu Evropske komisije o napredku posamezne države kandidatke. Struktura poročila lahko služi kot prikaz razmerja med EU in kandidatkami na področju uprave, saj se ocenjuje tako splošna usposobljenost, kot tudi usposobljenost po posameznih področjih. Vidimo lahko, da Evropska unija vpliva na upravne sisteme kandidatk na dveh ravneh. Pri prvi gre za spremljanje javne uprave z bolj političnega vidika, kjer se kandidatkam nalaga le vzdrževanje demokratičnih standardov in splošne kompatibilnosti z evropskim upravnim prostorom (enaka načela glede financiranja, strokovnosti, etike). V tem primeru gre za celosten pristop, za raven splošne javne uprave. Druga raven pa je veliko bolj konkretna in zaradi sprejemanja in izvajanja pravil skupnega trga nalaga številne obveznosti. Gre za precejšnje poseganje tudi v organizacijo in delovanje uprav, kjer je namen Evropske unije zagotavljanje učinkovitega izvajanja skupnih pravil.

5.3.1 Standardi, ki jih EU postavlja za izgradnjo učinkovite uprave

Glavni elementi za dobro upravljanje, ki so jih sčasoma s splošnim soglasjem opredelile demokratične države so torej naslednji:

- transparentnost in javnost,

- zanesljivost in predvidljivost,
- odgovornost,
- učinkovitost.

Ta načela služijo kot temelj organizacije in vodenja javne uprave ter razmerja med upravo in državljani, ki morajo biti zavezujoči za vse udeležence v upravni sferi in s katerimi morajo biti prežete upravne institucije in upravni postopki na vseh ravneh.

1. Transparentnost in javnost

Element javnosti bi lahko predstavili kot podvrženost uprave zunanji kontroli, element transparentnosti pa kot lastnost, ki omogoča da so ob skrbnem pregledu opazne podrobnosti njenega dela in dejanj, ki so predmet kontrole in nadzora. Obe načeli dopuščata, da vsakdo, kogar zadeva določeno upravno dejanje, zve za njegovo podlago ter hkrati olajšujeta delo nadzornih institucij pri nadzoru uprave. Vendar pa ne moremo v smislu teh dveh načel govoriti o javnosti dela uprave na vseh ravneh oziroma, da mora biti njeno delo v celoti javno, saj gre v določenih primerih za potrebo po varovanju zaupnih podatkov, kot so na primer podatki, ki zadevajo državno varnost. Prav tako pa je potrebno zagotoviti tudi varstvo osebnih podatkov, ki jih ni dovoljeno razkrivati tretjim osebam.

Javnost in transparentnost v javni upravi služita varovanju javnega interesa s tem, da zmanjšujeta možnost slabega upravljanja in korupcije, na drugi strani pa pripomoreta tudi k varovanju pravic posameznika, saj zagotavljata navajanje razlogov za upravne odločitve ter s tem posledično olajšata zainteresiranim udeležencem postopka možnost uveljavljanja pravice do pritožbe.

2. Zanesljivost in predvidljivost

Ta dva elementa lahko opredelimo kot temeljna elementa načela pravne varnosti, ki daje posamezniku gotovost glede upravnega postopka ter končne odločitve. V prid zanesljivosti in predvidljivosti pa deluje več načel, kot so:

Vladavina prava, ki določa, da mora javna uprava opravljati svoje obveznosti skladno z zakonom, odločitve organov odločanja pa morajo biti povsem nepristranske.

Pristojnost pomeni izrecno in z zakonom podeljeno pravico odločanja o neki zadevi ali javnem interesu, ki organu odločanja omogoča sprejemanje odločitev in ga hkrati zavezuje, da za svoje odločitve prevzema polno odgovornost.

Diskrecijska pravica je v določenem obsegu nujna pri odločanju, saj zakon ne more v naprej predvideti vseh možnih okoliščin, do katerih lahko v določeni situaciji pride. Diskrecijska pravica zavezuje upravne organe, da zasledujejo javni interes v normalni meri, da odločajo v dobri veri, da spoštujejo pravičnost in enakost obravnavanja v postopku.

Sorazmernost pomeni, da mora biti vsako dejanje upravnega organa, predvsem pa njegovi učinki v sorazmerju s ciljem, ki ga zasleduje ter, da posega v pravice posameznikov samo v meri, ki je nujna za doseg tega cilja.

Pravičnost v postopku opredeljuje, da mora biti v postopku varovana dosledna in nepristranska uporaba zakona ob hkratnem upoštevanju družbenih vrednot.

Prisotnost *Strokovnosti in poklicne neodvisnosti* je pomembna v smislu zmanjševanja predsodkov, nefavoriziranja določenih rezultatov ali oseb, preprečevanju uresničevanja določenih poklicnih in političnih ambicij ter korupcije.

Spoštovanje rokov in pravočasnost dejanj s strani organov odločanja – zapoznelost pri opravljanju dejanj in sprejemanju odločitev upravnih organov povzroča nezadovoljstvo, krivice ali celo dejansko škodo tako državljanom kot tudi javnemu interesu.

3. Učinkovitost

Pravo EU terja od držav članic učinkovito upravo predvsem s stališča prevzemanja, uveljavitve ter uporabe evropskih direktiv in uredb. To na strani držav članic ustvarja

potrebo po prilagoditvi posameznih nacionalnih organizacijskih in upravnih struktur, katere cilj je zagotoviti uspešno in učinkovito uveljavljanje evropske zakonodaje ter učinkovito sodelovanje z institucijami EU.

4. Odgovornost

Načelo odgovornosti se v primeru javne uprave kaže v tem, da mora upravni organ odgovarjati za svoja dejanja drugim upravnim, zakonodajnim in sodnim organom. Udejanja se preko mehanizmov sodne revizije, pritožb na višji upravni organ, preiskave varuha človekovih pravic, nadzora parlamentarne komisije in mnogih drugih mehanizmov. Ob upoštevanju odgovornosti s strani organov odločanja ter javnih uslužbencev pa je veliko lažje zagotoviti tudi spoštovanje ostalih načel učinkovitosti, zanesljivosti in predvidljivosti.

5.3.2 Najpomembnejši kriteriji za članstvo v EU

Kopenhagenski in Madridski kriterij

Za doseganje cilja polnopravnega članstva v EU je za države srednje in vzhodne Evrope pri reformi javne uprave pomembno izpolnjevanje Kopenhagenskih in Madridskega kriterija, ki so bili sprejeti na Evropskem svetu v Kopenhavnu leta 1993 in v Madridu leta 1995.

Kopenhagenski kriteriji od držav kandidatk zahtevajo doseganje stabilnosti svojih institucij, ki so sposobne zagotavljati demokratičnost, vladavino prava, varstvo človekovih pravic ter varstvo manjšin (politični kriterij). V nadaljevanju zahtevajo uvedbo tržnega gospodarstva ter sposobnost soočenja s konkurenco in delovanjem trga v EU (ekonomski kriterij). In kot tretje, da so sposobne izpolnjevati obveznosti, ki jih prinaša članstvo, kar vključuje tudi predanost ciljem politične, ekonomske in monetarne unije (kriterij sposobnosti prevzemanja obveznosti članstva).

Kriterij administrativne usposobljenosti ali drugače Madridski kriterij pa se v kontekstu predpristopne strategije nanaša na potrebo, da se ustvarijo pogoji za postopno in usklajeno

integracijo držav kandidatk preko razvoja tržne ekonomije, izgradnje stabilnega ekonomskega in monetarnega okolja ter prilagoditve upravnih struktur, kar je v našem kontekstu najpomembnejše.

Pomembno je poudariti tudi dejstvo, ki je bilo izpostavljeno na vrhu v Kopenhagenu, da se države kandidatke ne pripravljajo samo na vstop v EU pač pa predvsem na članstvo, ki prinaša tudi nove še obsežnejše in zahtevnejše obveznosti.

Essen 1994 – predpristopna strategija

Da bi se države pripravile na članstvo je Evropski svet v Essnu od držav, ki so podpisale pristopni sporazum z EU zahteval predpristopno strategijo, ki je osredotočena na:

- Evropski sporazum (pristopni sporazum),
- Belo knjigo iz maja 1995, ki določa ključni obseg v vsakem sektorju internega trga in prioritete harmonizacije zakonodaje,
- Strukturiran institucionalni dialog,
- Program Phare, ki je osrednji finančni instrument v predpristopni strategiji.

Najbolj pomembna komponenta strategije je čezmejno sodelovanje, ki je oblikovano tako, da goji sodelovanje med državami, regijami in interesi posameznih skupin.

5.4 PREGLED OCEN EU O STANJU PRIPRAVLJENOSTI SLOVENSKE JAVNE UPRAVE ZA ČLANSTVO

5.4.1 Agenda 2000

Agenda 2000 je dokument v katerem je leta 1997 Evropska komisija predstavila mnenje o državah kandidatkah za vstop v EU. Komisija je v svojih mnenjih izpostavila mnoge probleme za Slovenijo, kot tudi za ostale države kandidatke, ki pa naj bi se reševali z

okrepljeno predpristopno strategijo. Vseeno pa je bilo mnenje o Sloveniji izraženo v tem dokumentu ugodno, zato je bila Slovenija že decembra istega leta uvrščena v prvi krog držav za začetek pogajanj.

V Agendi 2000 je Evropska komisija preučevala slovensko prošnjo za članstvo hkrati s prošnjami ostalih devet pridruženih držav. V mnenju so upoštevani sklepi Evropskega sveta v Kopenhagnu in Madridu. Od slovenskih državnih organov je Komisija med pripravo mnenja dobila izčrpne informacije o položaju Slovenije in hkrati uporabila tudi številne ostale vire, med drugim držav članic in mednarodnih organizacij.

V nadaljevanju bomo pogledali mnenja, ki so bila za Slovenijo predstavljena v Agendi 2000 in sicer v dveh sklopih.

Upravne strukture

V času nastanka Agende 2000 v Sloveniji še ni obstajala celovita zakonska podlaga za javno upravo, niti niso bila jasno postavljena načela vloge javne uprave. Sprejet pa je bil nov zakon o splošnem upravnem postopku in sicer ravno v vmesnem času. Slovensko javno upravo je Agenda 2000 ocenila kot politično neodvisno. Vodilni člani ne smejo delati v javni upravi. Glede zaposlenih v javni upravi pa ugotavlja, da je višina njihovih plač sicer nekoliko nižja od zasebnega sektorja, vendar še v sprejemljivem razmerju.

Reformo javne uprave Agenda 2000 uvršča med vprašanja, ki so glavni predmet razprave. S tem v zvezi tudi dodaja, da skladno z Zakonom o organizaciji in delovnem področju ministrstev javno upravo vodi Ministrstvo za notranje zadeve, ki je tako pristojno tudi za njeno reformo. Program reforme je bil vladi predložen junija 1997 in je temeljil na poglobljeni analizi slovenskih razmer. Zaključek reforme je bil načrtovan za konec leta 1999, znotraj Ministrstva za notranje zadeve pa je bil imenovan državni sekretar za javno upravo z namenom okrepitve usklajevanja in izvrševanja reforme.

Upravna usposobljenost in zmogljivost

Agenda 2000 je ocenila, da so strukture slovenske javne uprave razmeroma dobro prilagojene za učinkovito izvajanje vseh potrebnih nalog. Hkrati pa je opozorila na potrebo po tesnejšem sodelovanju med ministrstvi in znotraj njih, da bi se lahko pozitivni trendi v razvoju javne uprave nadaljevali in se okrepili. Opozarja pa tudi na pomanjkanje osebja, zlasti na področju izvajanja in nadzora izvajanja zakonodaje. Temeljna ugotovitev Agende 2000 je bila, da na tem področju Slovenijo čaka še veliko dela in poudarja, da je za pozitiven razvoj vloge javne uprave bistveno čim hitreje vzpostaviti zanesljivo pravno podlago.

Kot temeljni problem pa je opredelila pomanjkanje kadrov v mnogih ključnih oddelkih. Ugotavlja, da je kljub širitvi uprave zaposlovanje na srednji in višji vodstveni ravni še vedno premajhno, kar pa negativno vpliva na sposobnost učinkovitega delovanja javne uprave.

Čeprav je bilo po mnenju Agende 2000 na mnogih področjih potrebno izboljšati učinkovitost uprave je moč opaziti, da se je upravna praksa usklajevanja in sodelovanja izboljševala, zlasti glede na slovensko strategijo sprejemanja politik in zakonodaje Evropske unije. Poklicno znanje je bilo v tem času večinoma dobro, vendar pa je bilo zaradi zagotovitve trdne podlage za postopno vključevanje v EU pomembno zagotoviti nadaljnje usposabljanje uprave. Pojavljale so se potrebe po izboljšavah na področju usposabljanja za splošno in finančno vodenje ter na področju analiz, spremljanja in ocenjevanja politik. Na podlagi tega je bil sprejet temeljni načrt za izvedbo reforme javne uprave v obdobju 1997-1999, ki je določil obširen program reform, za katerega se je vlada zavezala da bo zagotovila potrebna finančna sredstva.

5.4.2 Redna poročila Evropske komisije o napredku Slovenije pri približevanju EU

Evropska komisija po izdaji mnenja o prošnji držav kandidatk za članstvo vsako leto pripravlja redna poročila o njihovem napredku pri vključevanju v EU. Redna poročila Evropska komisija nato predloži Svetu EU, ki potem služijo kot osnovni dokument pri

sprejemanju odločitev o nadaljnjem poteku pogajanj. Tudi za Slovenijo so v času vključevanja v EU veljali isti principi in postopki, torej priprava vsakoletnih poročil o napredku, ki jih bomo obravnavali v nadaljevanju.

Pri reformnih ukrepih Slovenije od leta 1997 naprej je bil s strani Evropske komisije priznan napredek pri izgradnji upravnih institucij, torej pri krepitvi administrativne usposobljenosti. Vendar pa je bila splošna ocena o poteku reforme javne uprave negativna, saj v tem obdobju še niso bili sprejeti poglobilni zakoni. Zaradi tega je bilo potrebno zakonodajni del reforme pospešiti in mu zagotoviti prioriteto. Posebno skrb pa je bilo potrebno nameniti tudi vzpostavitvi in usposobitvi institucij za spremljanje in izvajanje pravnega reda EU.

V nadaljevanju pa lahko v rednem poročilu za leto 1999 vidimo, da je po mnenju Evropske komisije Slovenija občutno okrepila prizadevanja pri prilagajanju celotne zakonodaje in naredila na večini področij »acquisa« izjemen napredek. Vendar pa še vedno obstaja glavna kritika, ki se nanaša na javno upravo in reformo pravosodnega sistema. Komisija je opozarjala, da je bil na tem področju narejen le majhen napredek, ob tem pa tudi dodala, da je sprejeta določena zakonodaja s tega področja (standardi in certificiranje, regionalna politika, sodstvo in notranje zadeve), ki predstavlja ustanovitev mnogih potrebnih institucij. V tem smislu je Evropska komisija navajala, da je za Slovenijo pomembno, da te institucije čim prej ustanovi ter jim zagotovi zadostna finančna sredstva in zadostno število usposobljenih kadrov.

V poročilu za leto 2000 pa je Evropska komisija ugotovila povečan napredek. Navaja, da je bil pomemben napredek storjen pri ustanavljanju institucij s področja državnih pomoči, energetike, kmetijstva in ločitve institucij s področja standardizacije, akreditacije in certificiranja, medtem ko je potrebno ustanoviti še neodvisna regulatorna organa za področje telekomunikacij in varstva osebnih podatkov. Glavna pozornost pa mora biti posvečena krepitvi upravne zmogljivosti na področjih kot so okoljski sektor na lokalni ravni, mejna kontrola in javna naročila.

Glede kriterija administrativne usposobljenosti (Madriškega kriterija) pa je Evropska komisija ponovno poudarila pomen primernih upravnih in pravosodnih struktur za pravilno

implementacijo evropskega pravnega reda v nacionalno zakonodajo. V tem obdobju lahko ocene Evropske komisije zaokrožimo in povzamemo, da reforma javne uprave zahteva še ogromno pozornosti in dela. Dejstvo je, da je Slovenija zaostajala pri sprejemanju pomembnih zakonov, ki služijo kot temelj reforme, kjer lahko izpostavimo na primer Zakon o javnih uslužbencih.

Redno poročilo za leto 2001 upošteva napredek, ki je bil dosežen od predhodnega poročila za leto 2000. Enako kot v prejšnjih rednih poročilih se tudi v tem napredek meri in ocenjuje na podlagi dejanskih odločitev ter dejansko sprejete zakonodaje in ratificiranih mednarodnih sporazumov s posebnim poudarkom na uveljavitvi in izvrševanju le-teh. V tem poročilu Evropska komisija ocenjuje, da Slovenija še naprej izpolnjuje kopenhagenske politične kriterije, da je delujoča tržna ekonomija, da je pri prenosu in implementaciji skupnega pravnega reda na splošno dobro napredovala, okrepila svojo upravno usposobljenost in v veliki meri uresničila kratkoročne kakor tudi srednjeročne prednostne naloge, ki jih opredeljuje Partnerstvo za pristop. Služba Vlade RS za evropske zadeve (SVEZ) je v času tega poročila izrazila mnenje, da le-to kaže realno sliko prizadevanj Slovenije pri izpolnjevanju pogojev za članstvo in da je vložen trud v pospešitev približevanja Slovenije k EU obrodil sadove. Poudarja pa tudi, da je potrebno nadaljevati z dosežki, predvsem s pospešitvijo reforme javne uprave, ki je sicer napredovala, vendar ključna zakonodaja še vedno ni sprejeta, kakor tudi z ustanavljanjem potrebnih institucij za izvajanje pravnega reda EU in zagotovitvijo ustrezne upravne usposobljenosti.

V končnem, celovitem poročilu o spremljanju napredka Slovenije pri pripravah na članstvo iz leta 2003, ki izhaja iz rednega poročila za leto 2002 je evropska Komisija ugotovila nadaljnji napredek pri reformi javne uprave. Napredek je bil narejen v smislu političnih kriterijev, upravne usposobljenosti kakor tudi na najpomembnejšem področju sprejemanja temeljne zakonodaje.

Na področju državne uprave so se nadaljevali reformnimi procesi. Sistemski zakoni so predstavljali sistemsko nadgradnjo delujočega sistema uprave in javnih uslužbencev s cilji večje strokovnosti, politične nevtralnosti, transparentnosti, učinkovitosti in koordinacije ter usmerjenosti k uporabnikom javnih storitev. Reforma javne uprave je bila na zakonodajnem področju zaokrožena s sprejetjem naslednjih zakonov:

- Zakon o državni upravi,
- Zakon o javnih agencijah,
- Zakon o javnih uslužbencih,
- Zakon o inšpekcijskem nadzoru.

Glede upravne usposobljenosti Slovenije za izvajanje pravnega reda Evropske unije, Komisija v tem obdobju ugotavlja, da se je še izboljšala. Večina institucij, potrebnih za izvajanje pravnega reda EU je vzpostavljenih, pozornost pa je treba usmeriti na njihovo zadostno oskrbljenost z viri za nadaljevanje njihovega dela. Hkrati pa je Evropska komisija opozorila, da mora Slovenija nadaljevati prizadevanja za nadaljnje izboljšave upravne usposobljenosti. Posebno pozornost je potrebno nameniti predvsem strukturam, potrebnim za izvajanje pravnega reda EU, ki se bodo uporabljale ob pristopu EU, zlasti glede trdnega in učinkovitega upravljanja skladov ES.

Evropska komisija je torej v Rednem letnem poročilu za leto 2002 ter v Celovitem poročilu o spremljanju napredka Slovenije pri pripravah na članstvo ugotovila, da Slovenija na splošno izpolnjuje obveznosti iz pogajanj. Ob upoštevanju napredka, ravni usklajenosti in upravne usposobljenosti, ki jo je Slovenija dosegla na tej točki, ter na podlagi njenih dosedanjih izkušenj na poti uresničevanja obveznosti, ki jih je sprejela v pogajanjih, je Komisija podala mnenje, da je Slovenija sposobna prevzeti obveznosti članstva v skladu s predvidenim časovnim okvirom, kar se je tudi uresničilo.

6. ZGODOVINSKO - VSEBINSKI PREGLED REFORME SLOVENSKE JAVNE UPRAVE DO LETA 2005

V tem poglavju bomo podrobneje predstavili zgodovinski in vsebinski proces reform, ki so potekale v Sloveniji vse od osamosvojitve naprej. Hkrati nas bo zanimalo kako je potekal razvoj slovenske uprave v različnih obdobjih vse do leta 2005 s katerim nekako zaokrožimo obdobje reforme do vključitve Slovenije v EU in je v veliki meri pogojena z vplivi EU, katere so poglavitne »ideje«, ki so narekovale in narekujejo modernizacijske procese javnih uprav, predvsem uvajanje Novega javnega menedžmenta, v zadnjem času pa

vedno večje težnje po večjem uvajanju kakovosti v javne uprave in izgrajevanje skupnega evropskega upravnega prostora.

V grobem lahko torej ločimo štiri obdobja razvoja oziroma modernizacije slovenske javne uprave in sicer obdobje od leta 1990 do 1996, obdobje od leta 1996 do 1999, obdobje od leta 2000 do 2003 in od leta 2003 do 2005. V nadaljevanju pa si bomo pogledali tudi nove izzive za prihodnost.

6.1 OBDOBJE OD LETA 1990 DO 1996

Prve demokratične volitve leta 1990, osamosvojitve Republike Slovenije leta 1991 in sprejem Ustave istega leta so bili prelomni dogodki, ki so v prihodnosti sprožili obsežno reformo javne uprave (Kovač, 2003a: 197). Reforma se je v tem obdobju začela na nesistemski osnovi s sprejetjem Strategije preobrazbe javne uprave. Glede na povsem novo okolje, v katerem se je znašla slovenska javna uprava, je bila reforma sprva usmerjena v izgradnjo institucij na upravnih področjih, ki jih je Republika Slovenija prevzela od zvezne države (obramba, carina, državljanstvo, osebni dokumenti, monetarni sistem, devizno poslovanje itd.), nato pa v prilagoditev sistema javne uprave ustavnemu konceptu delitve oblasti in lokalne samouprave (vzpostavitev vlade namesto izvršnega sveta, ustanovitev ministrstev kot osnovne organizacijske oblike javne uprave, vzpostavitev lokalne samouprave v skladu z ustavnim konceptom, ustanovitev upravnih enot in prevzem državnih funkcij).

6.2 OBDOBJE OD LETA 1996 DO 1999

Poglavitne smernice nadaljnega razvoja javne uprave v tem obdobju so bile povezane s procesom vključevanja Slovenije v Evropsko unijo. V tem kontekstu so strateške spremembe potekale v dveh smereh (Kovač, 2003a: 199):

- v smeri krepitev administrativne usposobljenosti po posameznih resorjih (vertikalni del),

- V smeri izgradnje novega zakonodajnega okvira za delovanje javne uprave (horizontalni del), usklajenega s standardi t.i. Evropskega upravnega prostora (ang. European Administrative Space).

V tem obdobju je reforma temeljila na Strateškem načrtu za implementacijo reforme slovenske javne uprave 1997-1999 kot delu Strategije RS za vključitev v EU. V letu 1995 se je začela pripravljati Bela knjiga, dokument dolgoročne strategije z reformnimi cilji in aktivnostmi na področju strukturalnih in funkcionalnih sprememb (Strategija RS za vključitev Slovenije v Evropsko unijo, 1996). Po mnenju Evropske komisije je bila ena temeljnih nalog bodočih članic EU, da okrepijo kapacitete svoje administracije zaradi česar je bil organiziran tudi seminar za vse države kandidatke. Glavni temi tega seminarja, ki je potekal v Atenah sta bili vodenje in koordinacija evropskega integracijskega procesa ter odnos med evropsko integracijo in reformo javne uprave. Strategija za implementacijo reforme slovenske javne uprave 1997-1999 je zasledovala dva temeljna cilja, ki sta se nanašala na povečanje učinkovitosti slovenske uprave in na prilagoditev njene strukture ter funkcije potrebam pridruževanja evropskim skupnostim. Okvirna ciljna področja, ki izhajajo iz Strateškega načrta za implementacijo projekta reforme javne uprave v obdobju 1997-1999 pa so naslednja:

- delegiranje pristojnosti in povečanje fleksibilnosti dela,
- konkurenčnost in možnost izbire pri opravljanju upravnih funkcij,
- kontrolni mehanizmi in uveljavljanje odgovornosti,
- k uporabniku usmerjene javne službe,
- upravljanje s človeškimi viri, kjer naj bi se zagotovila večja decentralizacija odločanja pri upravljanju s človeškimi viri, uporaba pogodb, bolj gibljiv plačni in klasifikacijski sistem, razvoj izobraževanja v javni upravi itd. To področje naj bi predvsem uredil sistem javnih uslužbencev oziroma zakon o javnih uslužbencih,
- izboljšanje pravne regulative,
- moderna informacijska tehnologija.

Kljub skupni negativni oceni Evropske komisije o poteku reforme javne uprave do leta 2000, predvsem zaradi dejstva, da ni bil izpeljan zakonodajni del reforme (predvsem Zakon o vladi, Zakon o upravi, Zakon o javnih agencijah, Zakon o inšpekcijah in Zakon o javnih uslužbencih), pa je bil priznan napredek in pozitivna ocena pri izgradnji upravnih institucij, torej administrativne usposobljenosti na resorni in horizontalni ravni.

Za to obdobje lahko rečemo, da je reforma slovenske javne uprave še najbolj neposredno izhajala iz načel in metod Novega javnega menedžmenta, vendar le bolj kot črka na papirju, ne pa v realnosti, kar je bila posledica predvsem nihajoče politične podpore in časovne omejenosti. Zaradi tega je ta strategija uresničila le del svojih ciljev (Brezovšek, 2004: 185).

Zaradi imperativov uvajanja Novega javnega menedžmenta v slovensko javno upravo v tem obdobju, se nam zdi pomembno v tem trenutku predstaviti koncept, načela in metode le-tega.

6.2.1 Novi javni management

Vse od 70-ih let naprej se čedalje bolj pojavljajo potrebe po prenovi javnega sektorja. Zahteve uporabnikov po kakovostnejši in učinkovitejši javni upravi so vedno večje. Da bi javna uprava izpolnila te zahteve, je začela v svoje delovanje vnašati nove organizacijske oblike delovanja, ki izhajajo predvsem iz privatnega sektorja, katere naj bi zamenjale klasične prvine birokratske organizacije, ker le-ta ne dohaja več družbenega razvoja in potreb uporabnikov storitev javne uprave.

Večinoma so vse reforme v upravi usmerjene k povečanju učinkovitosti javnega sektorja in k dvigu kakovosti storitev. En način, ki prinaša tudi v upravno okolje nove izzive je novi javni management (ang. New Public Management) ali novo upravljanje javnega sektorja (NUJS) (Žurga, 2000b: 60).

Kot definicijo lahko po Kovaču povzamemo, da novi javni management ali novo upravljanje javnega sektorja pomeni niz konceptov, tehnik in načel, ki s ciljem splošne učinkovitosti uprave težijo k vpeljavi pozitivnih elementov iz upravljanja in delovanja privatnega sektorja (Kovač, 1999: 31).

Bistvo novega javnega managementa je prepričanje, da je potrebno in možno v delovanje javnega sektorja uvesti omejena načela in pozitivne izkušnje managementa iz zasebnega sektorja, ki se nanašajo na ekonomiko poslovanja, faze managerskega procesa, delovne metode in tehnike, podjetniško-poslovni način razmišljanja, usmerjenost k ljudem, poslanstvo in strategijo organizacije, graditev nove kulture, določitev odgovornosti za rezultate ter povečanje avtonomije organizacije in posameznika. Vse to pa mora biti v javnem interesu in skladno z veljavnimi zakoni. Novi javni management sestavljajo naslednji elementi (Žurga, 2001: 49-50):

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

Reformno uvajanje managerskih načel delovanja zasebnega sektorja v državno upravo samo po sebi še ni zadostno zagotovilo za njeno pozitivno in predvsem trajno spremembo, saj mora to postati način delovanja in mišljenja državnih uslužbencev ter del stalnega procesa vseobsegajočega izboljšanja državne uprave, skratka odkrivanje novega poslanstva in funkcije državne uprave (Stanonik, 2000: 295).

Javna uprava naj bi potekala v smeri nadomeščanja pojma javne uprave (ang. Public administration) s pojmom javni management (ang. Public management). V spodnji tabeli so predstavljene značilnosti posameznega pojma:

Tabela 1: Značilnosti klasičnega modela javne uprave in novega javnega managementa

Klasična javna uprava	Novi javni management
usmerjenost k pravilom	usmerjenost k ciljem – merjenje uspešnosti
zakoniti postopki	učinkovitost dela
predvidljivost okolja	prilagoditev okolju
odgovornost za dejanja	usmeritev k rezultatom
formalizem	inovativnost
zakonitost	uspešnost
profesionalnost, lojalnost	zadovoljevanje osebnih interesov
javni interes, javna korist	dobiček

Vir: Kovač (2002: 5)

Izraz novi javni management se v svetu na uporablja povsem enotno, kajti časovno in geografsko so se njegova načela začela pojavljati in izvajati z določenim zamikom, v različnem obsegu in na neenoten način. Prvotni poudarek je bil na ekonomičnosti in učinkovitosti, kasneje pa se je pozornost preselila na področja strateškega, finančnega in kadrovskega managementa z vpeljavo konkurence, reorganizacije in spodbujanja uspešnosti in kakovosti. Na značilnosti in obseg reform so vplivali različni dejavniki, kot so ustavni sistem, stopnja politične podpore ter kulturno zaznavanje vloge in narave države. Novi javni management se je prvotno uveljavil v anglosaksonskem prostoru od koder se je kasneje razširil tudi v kontinentalni evropski prostor. Pri vseh idejah gre za uveljavljanje bodisi posameznih načel NJM (privatizacija, decentralizacija, deregulacija, nove oblike odgovornosti in merjenja uspešnosti), bodisi za celovito upoštevanje paradigme NJM, poleg tega pa se uporablja tudi različen pristop pri uveljavljanju njegovih načel, kot na primer uveljavljanje reform od zgoraj navzdol ali obratno.

Različni pristopi k uveljavljanju načel so pripeljali tudi do nastanka različnih modelov novega javnega managementa (Žurga, 2001: 53-57):

Model učinkovitosti

Ta model se je uveljavil kot prva pojavna različica NJM v začetku in sredi 80-ih let prejšnjega stoletja. Temeljna značilnost modela je sledenje zgledu gospodarstva in njegove učinkovitosti, zato je njegova glavna pomanjkljivost zanemarjanje bistvenih razlik med javnim in zasebnim sektorjem. Nastal je kot odgovor na kritike javnega sektorja v smislu njegove prenapihnenosti, potratnosti, prevelike birokracije in slabega dela. Namen je bil, da postane javni sektor bolj poslovno usmerjen, predvsem pa učinkovitejši.

Model decentralizacije

Model izhaja iz opažanja, da je od sredine 70-ih let naprej v organizacijah obstajal trend ploščenja organizacijskih piramid, decentralizacije odločanja.

Model iskanja odličnosti

Poudarja predvsem vpliv medčloveških odnosov in organizacijske kulture ter zanika strogo racionalen pristop prvega modela. Odličnost v javnem sektorju pomeni težnjo po odpravi birokratske neučinkovitosti, oblikovanje vizije in ciljev, upoštevanje uporabnikov, zmanjševanje proračuna brez slabšanja kakovosti storitev in inovativnost. V okviru tega modela sta se izoblikovala dva pristopa:

- *od spodaj navzgor*: ta pristop je bolj utemeljen predvsem z idejo učeče se in inovativne organizacije. Pomembni niso samo rezultati, ampak tudi proces dela. Značilni ukrepi tega pristopa so poudarek na učenju, razvoj organizacijske kulture in močna decentralizacija z nadzorom preko merjenja rezultatov.
- *od zgoraj navzdol*: ta pristop poudarja management sprememb, ki ga vodi karizmatična osebnost na podlagi močne organizacijske kulture z oblikovanjem vizije organizacije.

Model usmerjenosti k javnim storitvam

Za ta model lahko rečemo, da je najmlajši in najmanj razvit. Predstavlja pa združenje ideje javnega in zasebnega sektorja. Poudarja kombinacijo poslanstva javnih služb in uspešnega javnega managementa ter odgovornost javnega sektorja do uporabnikov. Značilni elementi tega modela so:

- skrb za kakovost storitev,
- upoštevanje zahtev uporabnikov,
- dajanje prednosti izvoljenim in ne neposredno imenovanim predstavnikom,
- nasprotovanje uvedbi tržnih mehanizmov v javni sektor,
- poudarjanje skrbi za javno dobro pred rutiniziranim delom in
- odgovornost do uporabnikov in sodelovanje uporabnikov v managerskem procesu.

Če povežemo cilje reforme slovenske javne uprave s prvinami novega javnega managementa lahko ugotovimo naslednje značilnosti. Zagotavljanje večjega pretoka pristojnosti in s tem omogočanje večje prožnosti upravnega sistema se ujema s prvino delegiranja in povečanja avtonomnosti ter s prvino opredelitve in razmejitve odgovornosti. Cilj razvoja javnih služb, ki bodo usmerjene k uporabniku, se ujema s prvino usmerjenosti k strankam. Zagotavljanje boljšega izvajanja nalog in vzpostavitev učinkovitejšega nadzora in boljšega uveljavljanja odgovornosti ter razvoj konkurenčnosti in možnosti izbire pri izvajanju upravnih funkcij se navezuje na prvino nove organiziranosti in novih načinov vodenja, uvajanja novih delovnih metod in preoblikovanje delovnih mest, povečanja učinkovitosti in uspešnosti, prvino prenosa izvajanja nalog zunanjim izvajalcem ter vzpostavitev tekmovalnosti. Ciljno področje izboljšanja položaja javnih uslužbencev, boljšega izkoriščanja zmogljivosti moderne informacijske tehnologije, izboljšanja kakovosti pravne regulative ter okrepitev usmerjevalne in spremljevalne funkcije centra upravnega sistema pa se navezuje na prvini usmerjenosti k rezultatom in prenove delovnih procesov. Vidimo torej lahko, da se reforma javne uprave Republike Slovenije skozi celoten proces navezuje in izhaja iz koncepta novega javnega managementa, vendar kot smo že omenili velikokrat le kot »črka na papirju« ne pa tudi v realnosti.

6.3 OBDOBJE OD LETA 2000 DO 2003

To obdobje lahko opredelimo kot najpomembnejše obdobje reforme slovenske javne uprave predvsem s stališča približevanja Evropski uniji, saj je bila po letu 2000 reforma skoraj izključno usmerjena v sprejemanje temeljne zakonodaje, ki je bila nujna za uspešen vstop v EU.

V letih 2000-2003 je bila torej pripravljena nova sistemska zakonodaja (Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005, 2003), hkrati pa so bili izvedeni tudi številni ukrepi na ravni podzakonskih predpisov in na operativni ravni za izboljšanje kakovosti poslovanja javne uprave, za izboljšanje njenih storitev in informacij, za večje zadovoljstvo strank in za boljšo usposobljenost uslužbencev (posebej na področju evropskih zadev). Vidimo torej lahko, da so bili temeljni poudarki razvoja javne uprave v prvem desetletju po osamosvojitvi predvsem na izgradnji institucij javne uprave ter na utrjevanju sistemov državne uprave, lokalne samouprave in javnih uslužbencev, leta 2002 pa je bil postavljen zakonodajni temelj za nadaljnji razvoj. V tem obdobju so bili sprejeti ključni zakoni o javnih uslužbencih, državni upravi, inšpekcijskem nadzoru, sistemu plač v javnem sektorju, javnih agencijah, javnih skladih, noveliranje zakona o lokalni samoupravi, ki jih bomo predstavili v nadaljevanju.

Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/2002), ki je stopil v veljavo 29.5.2002 in ureja področja delovanja državne uprave, je v skladu s prakso v državah članicah EU prenesel velik del pooblastil za urejanje organizacije državne uprave s parlamenta na vlado in s tem zagotovil večjo fleksibilnost in manjšo obremenjenost parlamenta. Prenovil je sistem vodenja v državni upravi (jasna ločnica med političnimi funkcijami in najvišjimi uradniškimi položaji) in jasneje uredil status organov v sestavi ministrstev.

Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/2002), ki je začel veljati 13.7.2003 vsebuje prenovo sistema kadrovskega načrtovanja in zaposlovanja, okrepitev strateškega centra za management kadrovskih virov v upravi, decentralizacijo managementa kadrovskih virov, povečanje interne mobilnosti, načrtovanje kariernega razvoja uslužbenca,

optimalno izrabo kadrovskih virov, ločitev političnih funkcij in uradniških položajev, oblikovanje ravni vrhunskih javnih managerjev, ustanovitev Uradniškega sveta kot neodvisnega skrbnika objektivne selekcije vrhunskih upravnih managerjev. Prav tako pa predpostavlja profesionalizacijo in stabilnost uprave, objektivnejši sistem izbire in nagrajevanja, vzpostavitev politike horizontalnega usposabljanja in izpopolnjevanja, mehanizme za doseganje večje fleksibilnosti in racionalizacijo poslovanja, kakor tudi krepitev socialnega partnerstva. Prav tako pa lahko na tem mestu omenimo še sprejetje Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev (Uradni list RS, št. 8/2001) katerega namen je opredeliti načela opravljanja javnih nalog, po katerih se morajo ravnati javni uslužbenci. Ta kodeks je tudi pripomoček javnim uslužbencem za uresničevanje in doseganje standardov. Hkrati pa služi tudi za seznanitev javnosti z ravnanjem, ki ga ima le-ta pravico pričakovati od javnih uslužbencev.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 56/2002 in 116/2003), ki je stopil v veljavo 1.1.2004, je bil sprejet z namenom vzpostavitve enotnega plačnega sistema v javnem sektorju. Zagotavlja enako osnovno plačo za primerljiva delovna mesta, motivira in nagrajuje nadpovprečne delovne rezultate in delovno uspešnost, zagotavlja transparentnost, fleksibilnost in obvladljivost plačnega sistema z vidika javnih financ. Prav tako pa zakon daje tudi spodbude za racionalizacijo poslovanja, saj omogoča, da se del prihrankov, ki so posledica racionalizacije, usmeri v nagrajevanje.

Zakon o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/2002), ki je stopil v veljavo 29.6.2002 je sistemsko uredil javno agencijo, do takrat neurejeno obliko osebe javnega prava, ki opravlja regulatorne, razvojne ali strokovne naloge v javnem interesu. Možnosti razvoja so predvsem v smeri večje politične neodvisnosti ali učinkovitosti izvajanja upravnih nalog. Ustanovitelj agencije je lahko država, lokalna skupnost ali zveza občin.

Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 56/2002) je zagotovil zakonski okvir, ki omogoča učinkovitejše in bolj koordinirano delo inšpekcij (večja pooblastila, vzpostavitev inšpekcijskega sveta za koordinacijo, ustreznejša ureditev postopka).

Kot niz sprejemanja nove zakonodaje, predpisov, uredb, programov in ukrepov v tem obdobju, lahko v nadaljevanju navedemo sprejem programa odprave administrativnih ovir, ki ga je Vlada RS sprejela leta 2001 in je bil zastavljen ter izvajan kot niz ukrepov, ki pomenijo izboljšanje internega poslovanja uprave, položaja državljanov in zasebnega sektorja v odnosu z upravo. V istem letu pa je Vlada RS pričela tudi z aktivnostmi za vzpostavitev druge ravni lokalne samouprave, ki temelji na ustavnih spremembah. Na področju lokalne samouprave je bil ukinjen komunalni sistem, od leta 1993 pa so bili sprejeti in novelirani sledeči zakoni: *Zakon o lokalni samoupravi, ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij, lokalnih volitvah ter financiranju občin* (Brezovšek, 2004: 185-188). Leta 1999 je bil sprejet tudi *Zakon o splošnem upravnem postopku* (Uradni list RS, št. 80/99, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 119/2005), ki je posodobil sicer uveljavljene institute upravnega procesnega prava in poudaril možnosti uveljavljanja pravic strank v postopkih. Leta 2001 je bila sprejeta *Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami* (Uradni list RS, št. 22/01, 81/03), ki je pomenila nabor minimalnih standardov na relaciji uprava-stranke. V tem času so potekale tudi različne konference, zlasti konferenca Dobre prakse, na kateri se po predhodnem javnem natečaju predstavljajo nekateri uveljavljeni načini dela. V nadaljevanju lahko omenimo še *Zakon o dostopu informacij javnega značaja* (Uradni list RS, št. 24/03), sprejet leta 2003, v katerem se pozornost namenja operacionalizaciji načela odprtosti delovanja uprave in sodelovanja javnosti pri odločanju. Sprejeta pa je bila tudi *Novela zakona o javnih financah* (Uradni list RS, št. 110/02), ki nalaga gospodarno in učinkovito porabo proračunskih ter drugih javnofinančnih sredstev (Brezovšek, 2004).

Če se ozremo še na področje informatizacije javne uprave, vidimo, da je bil v tem obdobju sprejet poseben dokument, Strategija e-poslovanja v javni upravi Republike Slovenije za obdobje 2001 do 2004, ki to področje ureja. Namen strategije je z vidika informatizacije, postavljati oziroma prenavljati globalne cilje in izhodišča razvoja delovanja, povezovanja in odpiranja vseh informacijskih sistemov javne uprave v RS ter hkrati prikazati konkretnije načine in modele za nekatere najpomembnejše resorne informacijske sisteme javne uprave. Institucionalni vidik v dokumentu zajema vse organe in organizacije javne uprave, ključne usmeritve strategije pa so naslednje (Strategija e-poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004, 2001):

- zagotoviti enostaven, hiter, kakovosten in poceni dostop državljanom do informacij in storitev javne uprave s pomočjo novih informacijskih tehnologij,
- omogočiti informacije in storitve javne uprave državljanom na takšen način, da jim ne bo potrebno poznati notranjih postopkov v javni upravi ter da se zmanjša omejenost v geografskem smislu,
- omogočiti dostop do vseh javnih podatkov in do varovanih podatkov v skladu z Zakonom o varstvu osebnih podatkov,
- racionalizirati poslovanje javne uprave v RS,
- zagotoviti takšne storitve javne uprave, da državljanom v postopkih ne bo potrebno podajati podatkov, ki so jih organu podali že v preteklosti,
- skrajšati odzivne čase na zahteve državljanov po storitvah javne uprave RS ter s tem dosledneje upoštevati javno mnenje in pobude javnosti,
- odpreti informacijske vire javne uprave RS tudi v širšem smislu v svetovna omrežja,
- vzpodbujati vse vidike e-poslovanja in možnosti dostopa do informacij in storitev javne uprave ter s tem višati splošni življenjski standard,
- omogočiti večji pregled nad notranjim delovanjem javne uprave RS,
- doseči kakovostnejše sodelovanje med javno upravo RS in uporabniki,
- zagotoviti enakomernejši in hitrejši razvoj na regionalni ravni in lokalni ravni,
- vzpostaviti e-demokracijo.

Oktobra leta 2002 je bil na podlagi strategije sprejet Akcijski načrt e-uprave do leta 2004, ki opredeljuje cilje, e-storitve in naloge vzpostavitve e-uprave do leta 2004 ter določa mehanizme za izvajanje in spremljanje pripadajočih aktivnosti in projektov do leta 2004. Vzpostavljena je bila torej strateška podlaga za uvajanje elektronskega poslovanja v javno upravo RS in sprejet *Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu* (Uradni list RS, št.57/2000, 30/2001).

Če povzamemo, lahko rečemo, da je bilo obdobje reforme od leta 2000 do leta 2003 zelo pomembno, predvsem v smislu pridruževanja Evropski uniji, prilagajanju pravnega reda EU, saj je Slovenija v tem času sprejela temeljno zakonodajo in na ta način zadostila zahtevam, ki jih je EU narekovala za uspešen vstop.

6.4 OBDOBJE MED LETI 2003 DO 2005

Leta 2003 je Vlada RS podala vizijo o oblikovanju javne uprave, ki naj bi delovala po načelih (Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005, 2003):

- zakonitosti,
- pravne varnosti in predvidljivosti,
- politične nevtralnosti,
- usmerjenosti k uporabniku,
- odprtosti in preglednosti, kakovosti,
- uspešnosti in učinkovitosti.

Tako naj bi po kazalcih uvedenih ukrepov in zadovoljstva državljanov, gospodarskih subjektov in drugih prizadetih oseb ter javnofinančnih učinkov dosegla rezultate, primerljive javnim upravam v državah EU.

Strategija se osredotoča na posamezne horizontalne elemente delovanja javnega sektorja, v prvi meri na vprašanja statusnih oblik, plač in proračuna oziroma konkretnije na modernizacijo javnih zavodov in javnih podjetij ter racionalizacijo zaposlovanja. Podrobneje navaja tudi dejavnosti za upravo na področju upravljanja kadrovskega virov, rekonstruiranja nalog in organizacije uprave, procesov v upravi in e-uprave, upravljanja kakovosti, odprte uprave in javnih financ. Temelji na konceptih novega javnega managementa, dobrega vladanja in evropskega upravnega prostora (Brezovšek, 2004: 189).

V omenjenem obdobju lahko zasledimo predvsem dopolnitve že obstoječih zakonov z uredbami, novele zakonov in sprejetje nekaterih novih zakonov. Dopolnjeni so bili Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 24/05), Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 23/05), Zakon o vladi RS (Uradni list, RS št. 123/04), Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 123/04), Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 73/04). Sprejeti so bili novi zakoni: Zakon o prenosu nalog nekaterih vladnih služb na ministrstva (Uradni list RS, št. 2/04), Zakon o izvrševanju proračuna za leti 2004 in 2005 (Uradni list RS, št. 130/03), Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št.2/2004) in Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št. 30/02). Prav tako pa so bile dopolnjene tudi nekatere uredbe: Uredba o notranji organizaciji, sistematizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 35/2005), Uredba o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 138/2004).

7. TRENDI MODERNIZACIJE JAVNE UPRAVE (SLOVENIJA V EVROPSKI UNIJI)

V tem poglavju se bomo omejili predvsem na trende modernizacije javnih uprav v Evropski uniji kakor tudi v Sloveniji, ki potekajo v današnjem času. Kot najpomembnejši koncept bomo predstavili koncept uvajanja kakovosti v javno upravo, Skupni ocenjevalni okvir CAF, kot most do globalizacije v javnih upravah EU, izgrajevanje skupnega evropskega upravnega prostora ter kakovost slovenske uprave v tem prostoru, kakor tudi predstavitev Analize učinkov predpisov – RIA, ki med drugim močno vpliva na izboljšanje kakovosti političnih odločitev in predpisov. Na koncu pa bodo predstavljeni še trenutni problemi in izzivi prihodnosti razvoja slovenske javne uprave.

Kakovost kot globalna kategorija

Trdimo lahko, da je v sodobni družbi kakovost postala univerzalni koncept. Pričakovanja odjemalcev, tako posameznih državljanov kot gospodarskih subjektov so v čedalje kompleksnejšem in hitro spreminjajočem se svetu nenasitna in se s pretokom informacij

prelivajo v istem časovnem pasu iz ene države v drugo. Uvajanje, spodbujanje in upravljanje kakovosti je sicer eden ključnih delov reforme slovenske javne uprave že od sredine devetdesetih let. Vendar pa je v sedanjem času čedalje bolj poudarjeno z razmahom certifikacije po ISO standardih, predvsem pa z uporabo evropskega Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF, ang. Common Assessment Framework). Potrebno je poudariti, da je področje kakovosti vseobsežno in se tako kot horizontalna javna politika izvaja ob boku sicer bolj odmevnim normativnim reformam javne uprave. Samo sprejemanje zakonodaje namreč ni dovolj za doseg zastavljenih ciljev, sistemsko načrtovana in izvajana kakovost pa praviloma igra odločilno vlogo tudi pri implementaciji regulative (Kovač v Brezovšek, Haček, 2003: 151, 152).

7.1 KAKOVOST SLOVENSKE JAVNE UPRAVE V SKUPNEM EVROPSKEM UPRAVNEM PROSTORU

Z vstopom v Evropsko unijo je Slovenija tudi formalno postala del skupnega evropskega upravnega prostora. Zahteve le-tega se nanašajo zlasti na zagotavljanje homogene ravni učinkovitosti in kakovosti javnih storitev vsake države članice ter na sooblikovanje evropskih javnih politik in njihovo učinkovito implementacijo.

7.1.1 Novi imperativi kakovosti

Kakovost lahko opredelimo kot stopnjo s katero sistem, komponenta ali proces zadovoljuje določene uporabnikove ali strankine potrebe oziroma pričakovanja. Opredelitev kakovosti kot stopnje, do katere so zadovoljene zahteve strank, pa je enaka opredelitvi pojma uspešnost (Žurga, 2002a: 8-10).

Pojem kakovosti spreminja svoj prvotni obseg, saj se dosedanjim izzivom na področju kakovosti pridružujejo novi. Številne zahteve, ki usmerjajo nove izzive na področju kakovosti vključujejo (Žurga, 2004c):

- politične pritiske zaradi nerazrešenih perečih problemov, kot so kriminal, vandalizem in onesnaževanje okolja,

- gospodarsko recesijo v številnih evropskih državah in iz tega izhajajoče socialne probleme. Ključna skrb oblikovalcev politik in javnih menedžerjev po vsej Evropi je postala socialna izključenost, povezana s problemi rasizma, ksenofobije in protidružbenega obnašanja,
- nizko zaupanje državljanov v politike in politične stranke, kar se odraža predvsem v volilni udeležbi in kar ogroža legitimnost demokratičnih institucij,
- naraščajočo hitrost tehnološkega razvoja, zlasti na področju informacijske in komunikacijske tehnologije, kar predstavlja pritisk na cikle planiranja in tudi na razpoložljivo tehnično znanje v javnem sektorju,
- razvoj diferencirane civilne družbe z novimi informacijskimi in komunikacijskimi potrebami, ki se želi vključevati v oblikovanje politik. To pa povečuje tudi povpraševanje po več informacijah o javnih politikah in javnih storitvah,
- naraščajočo globalizacijo, ki vzpostavlja nacionalne, regionalne in lokalne oblasti kot pomembne ekonomske akterje, sočasno pa jih tudi izpostavlja hitri spremenljivosti globalne ekonomije,
- migracije znotraj in zunaj Evropske unije, ki spreminjajo strukturo populacije, kar pomeni, da se odločevalci in javni uslužbenci pogosteje soočajo z novimi zahtevami vedno bolj večkulturne in večetične družbe.

Javno upravljanje se torej nanaša na načine, kako vlade oziroma oblastne organizacije in druge družbene organizacije medsebojno delujejo in vplivajo, kako se sprejemajo odločitve in v kakšnih relacijah so z uporabniki. Pomemben imperativ za kakovost v Evropski uniji tako predstavlja tudi njena zadnja širitev, zlasti v povezavi s cilji Lizbonske strategije iz leta 2000, da EU postane najbolj konkurenčno gospodarsko področje do leta 2010. Ključnega pomena pri tem pa je ravno delovanje upravnih sistemov držav članic Evropske unije (Kovač, 2004a).

7.1.2 Skupni evropski upravni prostor

Evropski upravni prostor Žurga v članku *Kakovost slovenske javne uprave v skupnem evropskem upravnem prostoru* (konferenca *Dobre prakse v slovenski javni upravi*, 2004:

26-28) opredeli kot prostor, ki zajema izdelane evropske politike in pravila in vključuje dejavno vlogo nacionalnih uprav. V nadaljevanju ga opredeli kot okolje, v katerem morajo nacionalne uprave za zagotovitev poenotenosti pravic državljanov in gospodarskih subjektov v EU jamčiti homogeno raven učinkovitosti ter kakovosti svojih storitev. Pomembna je sposobnost uprav držav članic EU, da prispevajo k oblikovanju evropskih javnih politik in nato njihova sposobnost, da te politike polno in učinkovito implementirajo. Med glavnimi skupnimi izzivi prihodnosti sta ravno razširitev EU in naraščajoča digitalizacija. Potrebno bo doseči večjo integracijo in koordinacijo politik upravnih reform držav članic. Skupaj s krepitvijo evropske integracije bo to zahtevalo večjo homogenizacijo upravnih sposobnosti držav članic. Homogenizacija sposobnosti upravnih sistemov ne pomeni, da bodo te imele identične institucije ali javne uprave. Tisto, kar je treba harmonizirati, je delovanje na relevantnih upravnih področjih: kvantitativno in kvalitativno raven javnih storitev, ki so značilne za politike EU. Pomembna je učinkovitost in kakovost storitev. Tako bo morala nadaljnja opredelitev skupnega evropskega upravnega prostora temeljiti na ciljih glede kakovosti in učinkovitosti javnih storitev kot skupne težnje vseh držav članic.

Prav tako pa na ravni Evropske unije deluje tudi Evropska mreža javnih uprav – EPAN, katere namen je zlasti podpora izmenjavi izkušenj, idej, informacij o programih ter razvoj skupnih orodij za uporabo v javnih upravah držav članic EU in v Evropski komisiji. Delovanje mreže je v osnovi neformalno, mandat njenega delovanja pa so odločitve, resolucije in srednjeročni programi, ki so jih sprejeli ministri, pristojni za javno upravo in generalni direktorji za javno upravo, ter prednostne naloge vsakokratnega predsedstva EU (Žurga, 2004a: 9). Slovenija sodeluje pri Evropski mreži javnih uprav od leta 2003, ko je bila kot država pristopnica povabljen k sodelovanju. Sodeluje pri vseh programih (D'Orta, 2003):

- inovativne javne storitve,
- management človeških virov,
- e-uprava,
- boljši predpisi.

Za Slovenijo je sodelovanje pomembno zlasti zaradi izmenjave pomembnih informacij ter širšega ovrednotenja lastnih razvojnih prizadevanj, kakor tudi zaradi ustvarjalnega sooblikovanja skupne evropske prihodnosti, pri delovanju lastnega upravnega sistema in tudi skupnega evropskega upravnega prostora. Če se ozremo na poudarke delovanja evropske mreže javnih uprav v letih 2004 in 2005 lahko po posameznih programih vidimo naslednje poudarke (Žurga, 2004a: 9):

Inovativne javne storitve

Usmerja se zlasti v kakovost storitev za državljane in gospodarske subjekte ter različne pristope za nenehno ustvarjanje najboljše mogoče kakovosti:

- model CAF,
- konference o kakovosti,
- benchmarking,
- komunikacije,
- stalni razvoj ustreznih metod dela.

Management človeških virov

Delovanje se na tem področju podrobneje osredotoča na ključne dejavnike uspeha v povezavi s prihodnjimi izzivi:

- inovativni sistemi,
- strategije v podporo organizacijskim spremembam v državni upravi,
- pokojninski sistemi v javnem sektorju,
- integriteta v javni upravi,
- usposabljanje javnih uslužbencev.

E-uprava

To področje je tudi horizontalni povezovalni program za inoviranje v javnih upravah EU. Poudarki pa so na:

- medvladnem sodelovanju in vseevropskih storitvah,
- organizacijskih spremembah ter znanju in veščinah, zahtevanih za e-upravo,
- spremljanju in ovrednotenju delovanja e-uprave ter njenih koristi.

Boljši predpisi

Izboljšanje kakovosti predpisov na ravni skupnosti in držav:

- ocenjevanje vpliva,
- posvetovanje,
- poenostavljanje,
- prenosljivost,
- dostopnost do predpisov,
- uspešne strukture.

Analiza delovanja evropske mreže javnih uprav, ki je bila izvedena pred zadnjo širitvijo EU, je pokazala, da so učinki sodelovanja za posamezno državo številni. Po eni strani država pridobi, po drugi strani pa prispeva k izmenjavi izkušenj, idej in informacij glede razvojnih programov ter razvoju skupnih orodij, ki se nanašajo na države članice EU (Žurga, 2004a: 10).

V smislu kakovosti v javnih upravah Evropske unije je bila leta 2004 že tretjič organizirana konferenca o kakovosti v javnih upravah v EU (ang. 3rd Quality Conference for Public Administrations in the EU). Gre za osrednjo konferenco o kakovosti v javnih upravah v Evropi, namenjeno odločevalcem, strokovnjakom in politikom na vseh področjih in ravneh upravnih sistemov. Konferenca se vsaki dve leti organizira pod okriljem Skupine za inovativne javne storitve znotraj Evropske mreže javnih uprav v državi, ki takrat predseduje EU (Žurga, 2004: 26). Po mnenju znanstvenih poročevalcev tretje konference o kakovosti, Bouckaerta, Löfflerjeve in Pollitta (2004), so za kakovost evropskih javnih storitev potrebne štiri osnovne zahteve, združene pod oznako 4C: Continuity, Co-operation, Context in Coherence, oziroma v prevodu 4K: kontinuiteta, kooperacija, kontekst in koherenca.

Tabela 2: 4K za kakovost

4 K	Vključuje:
Kontinuiteta (<i>Continuity</i>)	Za kakovost se zahteva tudi kontinuiteta – nepretrganost, stalnost in akumuliranje, kar omogoča nadgrajevanje preteklih izkušenj, celo v primerih bistvenih sprememb.
Kooperacija (<i>Co-operation</i>)	Skupni evropski upravni prostor zahteva sodelovanje za ustvarjanje sinergije in organiziranje ciklov učenja. Evropski upravni prostor zahteva homogeno kakovost storitev na celotnem ozemlju EU. Kooperacija – sodelovanje zahteva torej odprtost prek državnih meja in tudi ustrezne strategije učenja.
Kontekst (<i>Context</i>)	Kakovost upošteva pomembnost variacij. Te variacije in raznolikost velikosti (držav,...), izhodiščnih situacij, etničnih, jezikovnih, demografskih in drugih značilnosti narekuje, da moramo vedno upoštevati kontekst. Kakovost namreč pomeni tudi ustreznost namenu, kar pomeni, da moramo pri tem upoštevati tudi razlike.
Koherenca (<i>Coherence</i>)	Kakovost se vedno osredotoča na različne in komplementarne vidike: notranje - zunanje, struktura - kultura, uprava - politika, menedžment - legaliteta. Zato je treba pri oblikovanju, udejanjanju in vrednotenju politik kakovosti zagotoviti povezanost in skladnost na vseh ravneh.

Vir: (Bouckaert, Löffler in Pollitt, 2004: 38)

7.1.3 Aktualna orodja kakovosti v javnih upravah Evropske unije

Nove zahteve in izzivi na področju kakovosti, zlasti v povezavi z razširjanjem pojma kakovost, sprožajo pojavljanje in/ali uporabo novih orodij kakovosti v javnih upravah EU (Žurga, 2004):

Uravnotežen sistem kazalnikov – **Balanced Scorecard**

Gre za managersko orodje na področju delovne izvedbe in učinkov delovanja organizacije, ki omogoča vključevanje kakovosti storitev neposredno v poročila o delovanju organizacije. Kot uporabno orodje se je izkazal zlasti zaradi primernega načina prikazovanja in poročanja o delovni izvedbi in delovnih učinkih v okolju številnih ciljev in nosilcev interesov, s čimer se srečuje tudi večina organizacij v javnem sektorju. Dodatno vrednost pa mu daje tudi dejstvo, da je združljiv z modelom poslovne odličnosti, tako v EFQM kot v okvirih CAF.

Management razmerij z odjemalci – Customer Relation Management

Je orodje, ki je na področju managementa kakovosti v intenzivni rabi zadnjih deset let. Njegovo osnovno izhodišče je, da bo delovanje za obe strani bolj uspešno, če bo temeljilo na uspešnem managementu medsebojnih razmerij med organizacijo in njenimi odjemalci. Uporaba tega orodja vodi v natančno ugotavljanje, kakšna razmerja odjemalci od organizacije, ki zagotavlja storitve želijo, ter kako lahko ta razmerja na različne načine razvijamo in uporabljamo v obojestransko korist. V javnem sektorju gre uporaba tega orodja v korak z e-upravo, kjer je jasno, da se lahko ponudijo popolnoma novi kanali za medsebojno interakcijo z nosilci interesov.

Benchmarking

Benchmarking je proces organizacijskega učenja. Pomeni učenje od boljših, z namenom, da podpremo organizacijo k hitrejši spremembi tako, da bomo sami delali bolje in dosegali boljše rezultate. Pomeni preučevanje procesov, dobrih praks in metod od tistih organizacij, ki na relevantnem področju delujejo odlično. Predpogoj pa je dobro poznavanje lastnega procesa, saj se le na ta način lahko ugotovi razkorak med našim in primerjalnim delovanjem.

Modeli poslovne odličnosti EFQM, CAF

V javnih upravah v EU so v rabi tudi različni modeli poslovne odličnosti, kot sta model EFQM in CAF. Model poslovne odličnosti EFQM je razvil Evropski sklad za upravljanje kakovosti EFQM in velja tako za organizacije v zasebnem, kot za organizacije v javnem sektorju. Kakor v Sloveniji je tudi v drugih številnih državah ta model podlaga za podeljevanje nacionalne nagrade za kakovost. Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju – CAF pa predstavlja pripomoček za ocenjevanje kakovosti znotraj upravnih sistemov EU. Je orodje za diagnosticiranje organizacije, in sicer za (samo)ocenjevanje doseganja stopnje razvoja posamezne organizacijske komponente modela poslovne odličnosti, in je kot tak menedžersko orodje za obvladovanje poslovanja. Gre torej za orodje, ki ga uporabljamo za izboljševanje poslovanja po inkrementalni metodi. Izvedeni samooceni po modelu CAF namreč sledi opredelitev področij za izboljšanje in ukrepov (dejavnosti, ukrepov) s katerimi bomo spremembe udejanili. Dosledna uporaba tega orodja omogoča konsistentno obvladovanje posameznih

organizacijskih dejavnikov in organizacije kot celote ter zelo pripomore k izgrajevanju moderne organizacijske kulture v organizaciji.

Na ravni evropske mreže javnih uprav se sedanje in prihodnje delovanje na področju CAF nanaša zlasti na nadaljnji razvoj modela, razvoj boljših podpornih storitev za države in organizacije, ki želijo uporabiti CAF kot uvod v upravljanje kakovosti ter na promocijo CAF-a v Evropi.

7.1.4 Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF)

V današnjem času je v javnem sektorju zelo razširjena uporaba Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju – CAF, ki je model za ugotavljanje kakovosti, ki so ga na osnovi modela odličnosti in drugih shem kakovosti, zlasti nagrade Visoke šole za upravo v Speyerju, razvili v Evropski uniji z upoštevanjem specifik uprave. Model je bil razvit v letih 1998-2000. Kot skrbnik modela in skupne baze podatkov je pooblaščen Evropski inštitut za javno upravo (EIPA) iz Maastrichta. Za zgodovino razvoja modela je ključna konferenca o dobrih praksah v upravah držav EU, ki je bila maja 2000 v Lizboni. V tem kontekstu so se v EU odločili za pilotsko testiranje CAF-a. Na podlagi ugotovitev konference in testiranja je bila v letu 2000 sprejeta prva različica vprašalnikov CAF. Postopkovno in stroškovno je bistvena značilnost tega modela možnost uporabe modela za samoocenjevanje, kar so hitro ugotovile različne organizacije v Evropi, ki CAF uporabljajo kot samoocenjevalno orodje. Po raziskavah je bil model CAF od leta 2000 do 2002 zelo uporabljan v večini držav članic EU kakor tudi v nekaterih državah kandidatkah in sicer na centralni, regionalni in občinski ravni. Ravno zaradi tako zelo razširjene rabe so organizacije in EIPA ugotovili, da je moč model izboljšati, zaradi česar je bila na drugi konferenci o kakovosti leta 2002 predstavljena druga različica CAF-a (Kovač v Brezovšek, Haček, 2003: 153, 154).

Ključne prednosti modela CAF (Kovač v Brezovšek, Haček, 2003: 155):

- integralnost modela (upoštevava vse možne dejavnike za delovanje in vsa področja, na katerih se ugotavljajo rezultati),

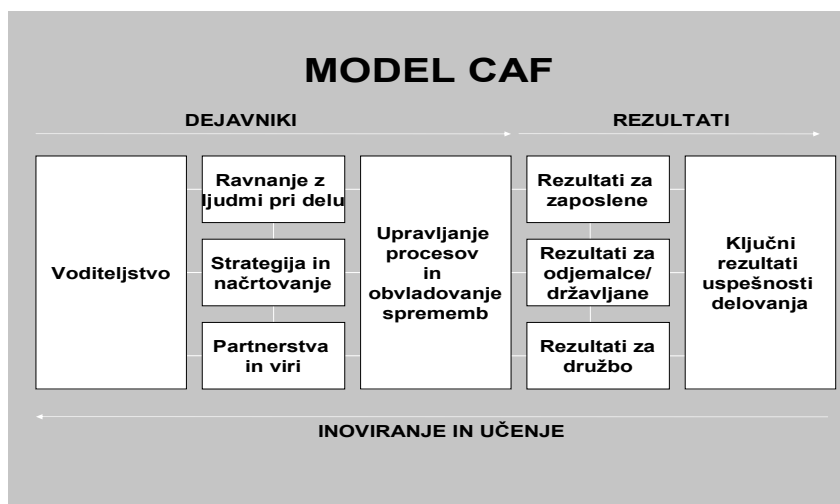
- model je razvit posebej za javni sektor, zato poudarja posebnosti upravnega dela (vezanost na politiko, procesno usmerjenost uprave, usmerjenost k strankam, nefinančne kazalce uspešnosti delovanja),
- zaradi široke uporabe v evropskih upravah omogoča primerljivost v evropskem kontekstu,
- ker je oblikovan na podlagi EFQM in nagrade Speyer, predstavlja most med modeli,
- model lahko uporabljajo vsi deli javne uprave, ki zajemajo javne upravne organe na nacionalni, regionalni in lokalni upravni ravni; prav tako se lahko uporablja v najrazličnejših okoliščinah – kot del sistematičnega programa reforme, na podlagi odločitve posamezne organizacije v javnem sektorju ali kot vaja za razvoj določenega dela organizacije,
- vseskozi vključuje vse zaposlene, ustvarja skupni jezik in kulturo v organizaciji, zaposlene informira in izobražuje,
- možnosti uporabe so različne, od samoocenjevanja do primerjanja, zunanjega ocenjevanja in nagrajevanja,
- relativna ohlapnost meril, ki upošteva različna izhodiščna stanja posameznih organizacij,
- organizacije lahko uporabljajo CAF svobodno in po želji, saj je javno dostopen in brezplačen,
- posledično pomeni CAF relativno nizke stroške, zlasti pri samoocenjevanju, saj terja relativno malo virov in časa za verodostojne rezultate.

Značilnost modela CAF je v pristopu k oceni, saj ne obstaja zunanja certifikacija, temveč se uporablja samoocenjevanje, ki izhaja iz načela, da o organizaciji največ vedo tisti, ki so v njej zaposleni. V tem smislu ima samoocenjevanje pomembno vlogo kot orodje izgradnje organizacijske kulture, saj že s samo metodo dela ustvarja v organizaciji skupni jezik in odprto komunikacijo. Zaposleni se informirajo in izobražujejo, komunikacijske poti so dvosmerne, tako da samoocenjevanje povečuje soodločanje in s tem sprejemanje in ponotranjenje odločitev vodstva.

CAF s samoocenjevanjem omogoča (Kern, 2003):

- ocenjevanje, ki temelji na dokazih,
- doseganje konsistentnosti usmeritve in soglasja glede tega, kaj je treba storiti za izboljšanje organizacije,
- ocenjevanje po postavljenih merilih, ki so širše sprejeta v Evropi,
- da s periodičnim samoocenjevanjem merimo, kako smo sčasoma napredovali,
- povezavo med cilji in podpornimi strategijami ter procesi,
- osredotočenost dejavnosti izboljševanja na tista področja, kjer je najbolj potrebno,
- napredovanje in izmenjavo dobre prakse med različnimi področji organizacije ter drugimi organizacijami,
- ustvarjanje navdušenja med zaposlenimi z njihovim vključevanjem v proces izboljševanja,
- priložnosti za prepoznavanje napredka in izjemnih dosežkov,
- vgrajevanje raznih pobud kakovosti v običajno poslovanje.

Slika 1: Struktura Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF)



(Vir: Kovač v Brezovšek, Haček, 2003: 156):

Pri CAF-u gre torej v bistvu za vprašalnik samoocenjevanja s 27 podrobnimi vprašanji o organizaciji, ki so povezana v devet osnovnih meril. Skozi vsa ta vprašanja in merila se

zaobjame trenutno uspešnost organizacije na vseh poljih njenega delovanja, kar pomeni osnovo za oblikovanje akcijskega načrta izboljšav. Vseobsežnost 9 meril in 27 podmeril, ki jih povezuje elementa učenja in inoviranja izkazuje osnovna shema modela, prikazana v zgornji sliki 1.

7.1.4.1 CAF v Sloveniji

Uvajanje, spodbujanje in upravljanje kakovosti je eden ključnih delov reforme slovenske javne uprave že od sredine devetdesetih let, ko je bil sprejet Strateški načrt za implementacijo reforme slovenske javne uprave 1997-1999 kot del strategije RS za vključitev v EU. Poudarjeno pa se je kakovosti posvečala pozornost od konca devetdesetih let, tako preko uporabe standardov in modelov, kot pri pripravi nacionalnih predpisov in drugih ukrepov. Po letu 1999 je bilo opaziti pravi razmah certifikacije po ISO standardih, od leta 2002 naprej pa čedalje bolj razširjeno uporabo evropskega Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju – CAF.

V vladni strategiji razvoja slovenske uprave 2003-2005 je opredeljeno, da področje upravljanja kakovosti v upravi izhaja kot operacionalizacija načela usmerjenosti uprave k uporabnikom iz spoznanja, da so odjemalci upravnih storitev več kot predmet uradniškega dela, so sooblikovalci javnega upravljanja. V tem kontekstu je kakovost opredeljena kot zadovoljitev potreb, zahtev in pričakovanj uporabnikov. Strategija v poglavju o kakovosti med cilji navaja:

- celostni pregled uspešnosti upravnih organizacij, primerljivost z evropskimi javnimi upravami in zasebnim sektorjem,
- usmerjenost k uporabniku, razvoj partnerskih odnosov z državljani, zasebnim sektorjem, nevladnimi organizacijami in drugimi deli družbenega sistema,
- dvigovanje standardov kakovosti storitev in povečanje zadovoljstva uporabnikov,
- razširjanje ter nagrajevanje dobrih praks ter njihov razvoj v ustrezne standarde,
- razvoj fleksibilne, projektno naravnane in poslovnim procesom prilagojene organizacije javne uprave.

Če upoštevamo zgornje cilje, lahko kot prvo prednostno analitično nalogo Slovenije opredelimo prehod na, v svetu uveljavljene standarde kakovosti, ISO, EFQM, zlasti pa CAF, kot model odličnosti v javni upravi. CAF je določen kot prednostna izbira predvsem zaradi integralnosti meril ter optimalnega razmerja med viri in rezultati.

Pri pregledu posebnosti modela CAF je bilo ocenjeno, da je ta model idealen za uporabo tudi v slovenskem prostoru, vendar postopno. V Sloveniji je bil ta model na nacionalni ravni predstavljen preko sodelovanja državnega sekretarja za javno upravo na srečanju generalnih direktorjev leta 2001 v Stockholmu. Februarja 2002 pa je bila na Ministrstvu za notranje zadeve ustanovljena medresorska delovna skupina za uvajanje CAF v slovensko upravo, ki se je sprva lotila prevoda in pravne redakcije vprašalnika ter usposobitve skupine ocenjevalcev po modelu EFQM na katerem temelji CAF. Ključne aktivnosti, ki so bile izvedene so torej (Kovač v Brezovšek, Haček, 2003: 157-158):

- prevod in redakcija vprašalnikov v slovenski jezik,
- usposabljanje notranjih ocenjevalcev (usposabljanje na specialnih seminarjih z neposrednim prenosom znanja),
- pilotska samoocena v osmih organizacijah,
- distribucija modela organom slovenske javne uprave (vladne službe, ministrstva, organi v sestavi ministrstev, upravne enote, občine ter nosilci javnih pooblastil),
- promocija (predstavitvene brošure, strokovni posveti, postavitve interaktivnega vprašalnika na spletnih straneh ministrstva, predstavitev modela na portalu kakovosti IPQ, predstavitev na spletnih straneh EIPA),
- sodelovanje z EIPA pri pripravi študij primerov uporabe različnih orodij upravljanja kakovosti,
- razvoj baze za benchmarking (2003), ta baza služi za primerjavo, torej kot nabor dobrih praks in njihove izmenjave po posameznih merilih CAF,
- sodelovanje pri pilotskem projektu državne uprave pri državnem priznanju (PRSP0) na temelju modela odličnosti EFQM v letu 2004.

Za prvo fazo uvajanja CAF-a v Sloveniji lahko poudarimo, da so organizacije v veliki meri gradile na že zagotovljenih sistemih kakovosti po standardu ISO 9001:2000, saj je bil do CAF-a ISO standard najpogostejše orodje zagotavljanja kakovosti. Tako na evropski ravni kot tudi v Sloveniji so posamezne organizacije ugotovile, da je CAF optimalno analitično orodje za nadaljnje izboljšave, medtem ko je treba hkrati uporabiti dodatna orodja za podporo dnevnemu managementu.

V okviru delovne skupine za uvajanje CAF v slovensko upravo pa je bila formirana tudi podskupina za oblikovanje in izvajanje programov usposabljanja na Upravni akademiji. Usposabljanje je bilo že uvodoma ocenjeno kot ključno orodje razširjanja CAF-a in njegove pravilne oziroma optimalne rabe. Skupina je določila trojni tip usposabljanja (Kovač, 2003):

- svetovanje vodstvu o prednostih in značilnostih CAF-a,
- splošni seminar o obvladovanju kakovosti s pomočjo uporabe modela odličnosti CAF za vse zaposlene v posamezni organizaciji,
- specialna delavnica za ocenjevalce po CAF-u.

Prav tako pa je bilo v smislu usposabljanja v preteklih letih organiziranih še veliko konferenc in posvetov, kot na primer na zasedanju Slovenskega združenja za kakovost pri GZS, na Konferenci zmagovalcev, na politoloških dnevih, na mednarodnih konferencah o kakovosti v javni upravi ter na konferencah Dobre prakse.

Povzamemo torej lahko, da je bilo v Sloveniji veliko narejenega na področju uvajanja in uporabe modela CAF, ki predstavlja temelj identifikaciji slabosti v organizaciji s čimer se lahko predstavijo prioriteta področja za izboljšave v akcijskem načrtu vodstva organizacije. Zaradi tega model CAF postaja del širše strategije izboljševanja kakovosti v upravi oziroma pomemben del modernizacije slovenske uprave. Temelji razvoja slovenske javne uprave so tako na področju upravljanja kakovosti povsem skladni z evropskimi prizadevanji, kar narekuje tudi nujnost izmenjave idej in zahtev v današnjem globalnem svetu (Kovač v Brezovšek, Haček, 2003: 163).

7.1.5 Analiza učinkov predpisov – RIA

Kot enega izmed pomembnih elementov zagotavljanja oziroma izboljšanja kakovosti pa velja na tem mestu na kratko omeniti tudi analizo učinkov predpisov (ang. Regulatory Impact Analysis – RIA), ki se oziroma naj bi se v prihodnosti začela v večji meri uvajati tudi v Sloveniji.

Glavni namen analize je izboljšanje kakovosti političnih odločitev in predpisov, odprava nepotrebne regulacije in zmanjševanje stroškov le-te. Namenjena je sistematični presoji negativnih in pozitivnih učinkov predpisov na ekonomijo, okolje, javno upravo in družbo kot celoto. V povezavi z drugimi instrumenti in metodami zagotavlja učinkovitejši in konkurenčnejši gospodarski sistem. Uporablja se za zakone, podzakonske akte, druge pomembne strateške dokumente države, v lokalnih skupnostih pa se uporablja za odloke, ki jih sprejme občinski predstavniški organ.

RIA je zelo razširjena med članicami OECD, saj so že leta 1995 vse članice OECD sprejele odločitev, da jo bodo uporabljale kot sestavni del analize učinkov predpisov. V sistematičnem pregledu njenih učinkov, študija OECD ugotavlja, da RIA prinaša mnoge pozitivne učinke in izboljšuje delovanje javne uprave.

Čeprav so temeljni cilji RIE predvsem ekonomski, to je zmanjševanje stroškov in izboljšanje kakovosti regulacije, je eden od učinkov tudi širši. Gre za vključitev javnosti pri sprejemanju predpisov, kar izboljšuje tako kakovost predpisa in njegovo implementacijo, kot tudi odpravlja demokratični deficit na področju delovanja javne uprave. Konzultacija javnosti izboljšuje tudi postopek implementacije predpisa. Če ima javnost možnost sodelovati pri predpisu in predlagati svoje rešitve, potem lažje sprejme predpis in ga tudi bolj učinkovito implementira. Pripravljaivec gradiv s pomočjo konzultacije širi krog informacij, išče alternativne rešitve in predvsem skuša pridobiti stališča tistih subjektov, na katere se regulacija nanaša. Zato konzultacija ni mišljena kot pogajanje med pripravljavcem predpisa – javno upravo in državljani. Namenjena je predvsem zbiranju vseh potrebnih informacij o stroških in koristih predloga, ki naj bi prispevale k boljši

pripravi predpisa. Ob tem pa konzultacija tudi krepi legitimnost RIE, saj omogoča širšo javno podporo projektu in povečuje možnost, da bo ta tudi sprejet. Pri izbiri, koga konzultirati imajo pripravljavci široko izbiro, poudarek pa je seveda na tistem delu javnosti, na katerega bo predpis vplival. Drugače pa je pri projektih s politično vsebino, pri katerih se ni mogoče izogniti potrebi po konzultaciji s čim širšo javnostjo. RIA lahko okrepi obseg participativne demokracije in vpliva na kulturo dialoga in participacije v družbi, zato je najbolje konzultirati širši krog in na ta način pridobiti širšo javno podporo za predlagani projekt. Prav tako kot večina projektov v okviru reforme javne uprave pa je tudi uspeh projekta RIA zelo odvisen od politične podpore, ki jo ima projekt v vrhu politične strukture.

Zaradi vseh naštetih prednosti analize učinkov predpisov je za nadaljnjo modernizacijo slovenske javne uprave velikega pomena čimprejšnje učinkovito izvajanje RIE, saj ravno odprta uprava obsega vzpostavitev institucionalnih mehanizmov, ki omogočajo demokratično in učinkovito sodelovanje med javnim sektorjem in državljani oziroma civilno družbo. Odprta uprava pa vsebuje tri temeljne stebre, med katerimi je zraven dostopa do informacij javnega značaja in pravnih instrumentov, ki zagotavljajo participacijo javnosti pri sprejemanju odločitev tudi postopek sodelovanja oziroma konzultacije javnosti pri sprejemanju aktov javne uprave ali postopek analize učinkov predpisov RIA. Odprta uprava omogoča javnim institucijam, da pridobijo širši krog informacij in predlogov rešitev, ki izboljšujejo kakovost sprejetih odločitev. Prav tako pa vključitev javnosti v oblikovanje javne politike pomembno prispeva k dobremu upravljanju in k večji stopnji zaupanja v javne institucije, dviguje raven demokracije in krepi civilno družbo.

7.2 (KRITIČNI) PREGLED TRENUTNEGA STANJA SLOVENSKE JAVNE UPRAVE

Še vedno se zdi, da je slovenska uprava prevelika, neučinkovita, neprijazna, predraga... Z njo ni zadovoljnih precej zaposlenih in tudi mnoge stranke (Colnar, 2006: 9).

Lahko rečemo, da je Slovenija od osamosvojitve do danes prehodila dobršen del poti reformiranja javne uprave, vendar trenutno stanje še vedno kaže, da smo nekako komaj na polovici poti uspešnega reformiranja javne uprave in nas čaka še veliko dela za zagotovitev resnično uspešne, učinkovite, racionalne, predvsem pa uporabnikom in zaposlenim prijazne uprave.

Če se na splošno ozremo na najbolj pereče probleme, ki v današnjem času v največji meri pestijo slovensko javno upravo in ji na ta način prinašajo slabo oceno, hkrati pa so izrednega pomena v smernicah, ki jih narekuje EU, lahko povzamemo naslednje:

Z ustanovitvijo posebnega ministrstva za javno upravo (MJU) lahko sicer vidimo pravilen in pozitiven korak k resni reformi javne uprave, ki je k reformi pristopilo z različnimi pozitivnimi ukrepi, kot so na primer odpravljanje privilegijev v širši javni upravi ter poskusi odpravljanja administrativnih ovir, vendar še vedno obstaja veliko pomanjkanje kompleksnejših reform, ki bi dejansko in korenito izboljšale stanje javne uprave. Predvsem lahko izpostavimo analizo učinkov predpisov (RIA), ki je s spremembo Poslovnika Vlade Republike Slovenije v začetku leta 2006 formalno sicer uvedena, vendar ji v praksi manjka veliko elementov, da bi lahko učinkovito delovala in bila primerljiva delovanju v nekaterih ostalih članicah EU. Podobno stanje lahko ugotovimo tudi za predpisano sodelovanje javnosti pri sprejemanju predpisov s civilno družbo, ki je zgolj formalno, v praksi pa še vedno ni moč zaznati občutnejših sprememb na tem področju (Bugarič, 2007).

Revizija Računskega sodišča o preverjanju učinkov predlaganih predpisov, ki ga je računsko sodišče izvedlo na Vladi RS in pri posameznih ministrstvih, predvsem na Ministrstvu za javno upravo in Ministrstvu za finance, je prav tako prišla do podobnih ugotovitev, kot smo jih opisali že v prejšnjem odstavku. Navaja, da pravne podlage iz katerih izhaja zahteva po izvedbi analiz učinkov predpisov sicer obstajajo, vendar pa Vlada RS k problematiki priprave in izvedbe analiz učinkov predpisov ne pristopa dovolj sistematično, celovito oziroma dosledno. Za leto 2006 je bilo ugotovljeno, da je vrednotenje posledic, ki jih bo imel sprejeti zakon na družbo kot celoto, opisano le v 30 odstotkih primerov in še takrat le v obliki splošnega opisa, brez jasnih in natančnejših ugotovitev, kar kaže na tveganje, da predlagatelji takšne ocene posledic zakonov

obravnavajo le bolj kot administrativno obveznost v postopku priprave in sprejemanja zakona. V zvezi z vključevanjem in sodelovanjem javnosti v postopkih priprave predlogov zakonov je bilo ugotovljeno, da Vlada sicer na svojih spletnih straneh objavlja predloge zakonov, vendar ministrstva v večini primerov nimajo podatkov o obisku njihovih spletnih strani, oziroma so le-ti netočni in nepopolni. Posamezniki in druge zainteresirane javnosti sicer lahko podajo svoje pripombe na posamezen predlog zakona, vendar lahko vidimo, da predlagatelji tako kot pri merjenju spletne obiskanosti tudi pri spremljanju odzivov na objavljene predloge zakonov po večini ne vodijo statistike, kar kaže na neresen odnos predlagateljev zakonov kakor tudi na le formalno možnost vplivanja javnosti na predloge zakonov, ki pa jih v praksi nihče ne upošteva (Povzetek revizijskega poročila o preverjanju učinkov predlaganih predpisov, 2007).

V nadaljevanju lahko prav tako opozorimo na pomanjkanje praktičnih učinkov na področju e-uprave, kjer je še vedno veliko projektov nedodelanih, hkrati pa med množico različnih novih e-storitev v praksi ni mogoče opaziti kakšnega večjega navdušenja državljanov nad temi možnostmi, kar je v veliki meri posledica pomanjkanja strateškega razmišljanja in ločevanja med bolj ali manj pomembnimi projekti, ki se jih loteva Ministrstvo za javno upravo. Lahko rečemo, da je premalo ponujenih takšnih storitev, ki dejansko pomenijo varčevanje javnega denarja in ki dejansko olajšujejo delo predvsem državljanom (Bugarič, 2007).

E-demokracija

Vlada Republike Slovenije je aprila 2006 sprejela novo Strategijo e-uprave RS za obdobje od leta 2006 do leta 2010 (SEP-2010) v kateri je zapisan objektivni cilj, da bo postala ena izmed deset najbolj razvitih držav na svetu na področju e-demokracije. Za takšno strategijo se je Slovenija odločila zaradi vsesplošno slabega stanja e-demokracije, na kar kažejo tudi mednarodne empirične primerjave na področju e-demokracije in e-participacije, po katerih je Slovenija uvrščena med manj razvite države Evropske unije. Oddelek za ekonomske in socialne zadeve pri sekretariatu Združenih narodov je v poročilu o stanju e-uprave v 191 državah sveta za leto 2005 Slovenijo uvrstil na 46. mesto na lestvici indeksa e-participacije, ki meri obseg e-sodelovanja državljanov in civilne družbe v posvetovalnih in odločevalskih

procesih o javnih politikah. Med državami članicami EU je Slovenija uvrščena na 15. mesto, višje pa se je uvrstila večina novih držav članic EU: Estonija, Malta, Madžarska in Poljska kakor tudi kandidatke Romunija, Bolgarija in Turčija. Zasedimo lahko nekakšen trend relativne stagnacije, saj je bila Slovenija leta 2003 uvrščena na 14. mesto in leta 2004 na 18. mesto med državami članicami EU. Podobne rezultate je objavil tudi The Economist Intelligence Unit v svojem poročilu E-uprava v srednji Evropi za leto 2004. Slovenija se jo po kriteriju e-demokracije med enajstimi analiziranimi državami srednje in vzhodne Evrope uvrstila komaj na 7. mesto (za Estonijo, Turčijo, Češko, Madžarsko, Poljsko in Slovaško). Kriterij e-demokracije je bil v poročilu opredeljen kot uporaba elektronskih sredstev za spodbujanje javne participacije v procesih vladanja in kot širitev državljske participacije skozi uporabo elektronskih volitev in drugih spletnih storitev za pridobivanje javnega odziva pri oblikovanju vladnih politik.

Vidimo lahko, da sporočili obeh primerjalnih analiz kažeta na nezadovoljivo stanje e-demokracije v Sloveniji in da bo potrebno še veliko trdega dela za dosego ciljev SEP-2010, saj je v preteklosti na področju e-uprave namenila večino javno političnih mehanizmov in sredstev za vzpostavitev e-poslovanja državne in javne uprave ter za to potrebne infrastrukture, tehnologij, storitev in kadrov. Elektronski demokraciji pa je na strateški ravni namenila povsem obrobno vlogo, če pa jo je že poskusila implementirati, pa je sodelovanje državljanov in civilne družbe v demokratičnih procesih omejila le na dostop do informacij javnega značaja, sodelovanje v spletnih anketah in pošiljanje pripomb na zakone in predpise v javni obravnavi, pri čemer se praviloma poslužuje demokratično omejenih in tehnološko preprostih načinov kot so e-poštni naslovi in sporočila (Lukšič, Delakorda, 2006: 128).

Elektronska demokratizacija e-uprave RS, ki je osnovana na prej omenjenih načelih in načinih delovanja, je tako rezultirala v primerjalno nezadostnem razvoju e-demokracije. Institucije javne in državne uprave se bodo morale zaradi lastnih kadrovskih, infrastrukturnih in konceptualnih omejitev pri vzpostavljanju interaktivnejših in naprednejših aplikacij e-demokracije kot so e-forumi, e-peticije, e-poslovanja itd. odločiti za sodelovanje z nevladnimi organizacijami, saj jim le-te lahko ponudijo primerne konceptualne, tehnološke in metodološke rešitve, ki so nujno potrebne za uresničitev zadanega cilja, zelo pomembnega tudi v luči EU, ki v Akcijskem načrtu e-uprava Evropske

komisije, opredeljuje e-demokracijo kot politično prioriteto razvoja e-uprave v Evropski uniji.

Analiza zadovoljstva zaposlenih in strank v slovenski javni upravi

Javna uprava vseskozi potrebuje izboljševanje zaradi prilagajanja svojim uporabnikom kakor tudi zaposlenim, kar skuša dosegati z uvajanjem standardov kakovosti, izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti, povečanje zadovoljstva, obvladovanje stroškov itd. K uresničevanju navedenih ciljev prispeva tudi vladna Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami, ki je uvedla izvedbo letnih postopkov ugotavljanja kakovosti v organih javne uprave, pri čemer se v upravnih enotah ti postopki izvajajo v skladu s predpisano metodologijo ministra, pristojnega za upravo. Uredba kot standard določa le ugotavljanje zadovoljstva strank medtem, ko se zadovoljstvo zaposlenih ugotavlja kot eno izmed meril za ugotavljanje uspešnosti in učinkovitosti dela upravnih enot. Ankete o zadovoljstvu zaposlenih in strank je v letu 2001 prvič izvedlo 15 upravnih enot in v letu 2002 okoli 9 upravnih enot. V letu 2003 pa že skoraj vse upravne enote (58) (Bohinc v Žurga, 2004).

Analiza ankete o zadovoljstvu strank in zaposlenih z delom na upravnih enotah za leto 2005 je povzeta po Poročilu o zadovoljstvu zaposlenih in strank na upravnih enotah od 1.1.2005 do 31.12.2005, ki ga je pripravila Služba za strategijo, analitiko in kakovost. Ugotovimo lahko naslednje:

Do 31.12.2005 je anketo o zadovoljstvu strank izvedlo 57 upravnih enot in 5 izpostav oziroma je na vprašanja odgovorilo 14.126 strank. Povzamemo lahko, da je na podlagi dosedanjih opravljenih anketiranj opazen postopen trend naraščanja zadovoljstva uporabnikov, saj se je povprečna ocena stopnje zadovoljstva strank s storitvami upravnih enot v letu 2005 gibala okoli ocene dobro. Vendar pa lahko ugotovimo, da do večjega napredka vseeno ne prihaja, saj je bilo delo upravnih enot tudi v prejšnjih letih ocenjeno s približno enako oceno.

Primerjava podatkov med pričakovanji strank in njihovimi dejanskimi zaznavami glede sestavin kakovosti je pokazala, da je dejansko stanje v povprečju nižje od pričakovanega,

kar kaže, da stanje kakovosti še vedno ne zadovoljuje pričakovanj uporabnikov. Tudi pri ugotavljanju pričakovanj strank glede lastnosti zaposlenih lahko trdimo, da je po mnenju strank dejansko stanje obravnavanih lastnosti nižje od njihovih pričakovanj. Torej stranke pričakujejo od zaposlenih na upravnih enotah veliko več kot pa kaže trenutno stanje. Majhne izboljšave je možno opaziti pri analizi podatkov o čakanju na ureditev zadev v upravnih enotah, kjer je 55,5% anketiranih odgovorilo, da so bili na vrsti takoj oziroma čakali 5 minut (54,1% v letu 2004) in le 1,4 % strank je na storitev čakalo več kot 20 minut (1,5% v letu 2004).

Kljub manjšim izboljšavam, ki jih kažejo ankete o zadovoljstvu strank z delom upravnih enot pa lahko še vedno trdimo, da se stvari premikajo prepočasi, da večjih napredkov ni in da uporabniki še vedno pričakujejo, hitrejša in kakovostnejša storitve.

Če se v nadaljevanju ozremo še na trend zmanjševanja števila zaposlenih v javni upravi, ki ga je s programom zmanjševanja zaposlenih v javnem sektorju začelo izvajati Ministrstvo za javno upravo vidimo, da je realno stanje še vedno brez večjih napredkov, saj se število zaposlenih ne zmanjšuje v skladu s programom, pač pa ostaja na nekako isti ravni. Še vedno se izpostavlja tudi problem profesionalizacije državne uprave, ki premalo upošteva dejstvo, da je reforma javne uprave predvsem reforma kadrov v upravi, kar se kaže tudi z letos sprejeto novelo Zakona o javnih uslužbencih, ki po Bugariču še dodatno pospešuje skrb zbujajoč trend politizacije v javni upravi, ki sega tudi v širši javni sektor, v javna podjetja, zavode, kar samo slabi kakovost dela na tem področju. Potrebno je večje odpiranje vrat mladim, sposobnejšim kadrom, ki jih preverjajo ustrezna profesionalna telesa, vendar v Sloveniji še vedno ni ustrezno poskrbljeno za izobraževanje takšnih kadrov, saj nimamo primerne institucije, ki bi res lahko ponudila takšno vrhunsko izobraževanje. Vse te ukrepe bi sicer lahko opredelili za nepopularne, vendar so nujni za resnejši napredek reforme javne uprave (Bugarič, 2007).

Povzamemo lahko, da je v slovenski javni upravi še veliko odprtih, nedodelanih vprašanj in problemov v zvezi z reformo javne uprave, torej nas čaka še veliko izzivov prihodnosti.

7.3 IZZIVI PRIHODNOSTI SLOVENSKE JAVNE UPRAVE

Razvoj slovenske javne uprave v preteklih letih sicer beleži kar nekaj pomembnih premikov, od vzpostavitve povsem novega regulatornega okvirja glede funkcij in strukture slovenskega vladnega sektorja in lokalne samouprave do dokaj uspešno izvajanih ukrepov na področju usmerjenosti k strankam, upravljanja kadrovskih virov, optimizacije poslovnih procesov, e-uprave, javnih financ, odprte uprave. Vendar pa lahko opazimo, da trenutno stanje slovenske javne uprave ni povsem zadovoljivo in da se moramo spoprijeti še s številnimi izboljšavami in hitrejšim napredkom, ki ga v veliki meri narekujejo tudi smernice Evropske unije. Zaradi tega je v prihodnosti pri nadaljnji modernizaciji slovenske javne uprave, kot akterju družbenega in ekonomskega razvoja, potrebno pristopiti k vrsti nadaljnjih ukrepov. Kot ključne razvojne probleme slovenske javne uprave (notranje in upoštevaje evropske trende) bi na tem mestu opredelili naslednje (Kovač v Strategija Slovenije – izzivi prihodnosti 2004-2013, 2004):

- kakovost regulacije,
- odnos do uporabnikov, zlasti gospodarskih subjektov,
- način upravljanja kadrovskih in drugih (finančnih, informacijskih,...) virov,
- krčenje klasične (državne) uprave.

Če se ozremo na evropska načela za javno upravo, ki predstavljajo cilje razvoja evropskega in tudi slovenskega upravnega prostora vidimo, da so le-ta namenjena razrešitvi sledečih problemov. *Zanesljivost in predvidljivost* (pravna varnost), ki temeljita na zakonitosti in nepristranskosti. *Odprtost in transparentnost* (dovoljeni izjemi sta nacionalna varnost in varstvo osebnih podatkov). *Odgovornost ter učinkovitost* (gospodarnost pri uporabi javnih virov) in *uspešnost*, ki pomeni doseganje ciljev javnih politik, primarno določenih v zakonodaji. Vsi cilji so med seboj soodvisni, zato jih ne ponderiramo, seveda pa je logično, da je ustrezen regulatorni okvir, ki zagotavlja pravno varnost primarnega pomena za nadgradnjo ostalih ciljev. Potencialni konflikt med učinkovitostjo ter vladavino prava in zakonitostjo na drugi strani se mora razrešiti prek ločitve usmerjevalnih in izvajalskih funkcij uprave, na način, da uprava določa javne politike in vrši nadzor, medtem ko samo izvajanje prenese na pogodbene izvajalce. Pričakujemo lahko, da bo EU vsaj na ravni sektorskih politik krepila centralizacijo delovanja nacionalnih uprav. V tem kontekstu

lahko Sloveniji zelo pomaga aktivno sodelovanje v delovnih telesih OECD in v mreži EPAN.

Za uspešno nadaljevanje modernizacijskega procesa javne uprave mora torej Slovenija, če želi delovati po načelu dobrega vladanja/upravljanja v prihodnosti strmeti k razvoju že zgoraj omenjenih področij (Kovač v Strategija Slovenije – izzivi prihodnosti 2004-2013, 2004):

Kakovost regulacije

Regulatorni slovenski okvir ni zadovoljiv, ker ne upošteva vpliva na učinkovitost konkurence, tako zlasti manjka ukrepov za spremembo zakonodaje v smeri odprave administrativnih ovir, poenostavitve in združevanja postopkov, njihove standardizacije in informatizacije. Izvorno pa je potrebno izpostaviti samozadostnost oblikovanja regulative (brez sistematičnega preverjanja, ali je regulacija pri določenem vprašanju sploh potrebna in v kakšni obliki itd.). Glavna cilja teh ukrepov sta zlasti večja odgovornost in odprtost države. Kot kratkoročne in tudi dolgoročne ukrepe v obdobju desetih let lahko v tem smislu opredelimo naslednje: ustrezna uporaba predhodne presoje učinkov predpisov – RIA in razvoj vzporedne metodologije za vplive na gospodarstvo. Vzpostavitev standardov uspešnosti in učinkovitosti ter metodologije primerjav med organi javne uprave, najprej znotraj slovenskega in nato tudi evropskega upravnega prostora. Analiza poslovnih procesov uprave kot podlaga za optimizacijo, standardizacijo in informatizacijo postopkov. V nadaljevanju pa je potrebna odprava nepotrebnih postopkov, poenostavitve postopkov in njihovo poenotenje ter informatizacija. Uspešen razvoj javno-zasebnega partnerstva (Public Private Partnership, PPP) ter vzpostavitev regulatornega okvirja, ki bo vezal odgovornost nosilcev oblasti na dosego ciljev.

Odnos uprave do uporabnikov

Slovenska uprava mora s predpogojem zakonitosti in varstva javnega interesa pri svojem delu ponotranjiti usmerjenost k uporabnikom javnih storitev tako, da bo od represivnega in samozadostnega delovanja prešla k opravljanju storitev v korist državljanom. Pri obravnavanju strank mora uprava zaradi ustavnega načela enakosti, različne subjekte obravnavati različno, zlasti vzpostaviti mehanizme spodbujanja gospodarskega razvoja in

investicij. Skrbeti je potrebno za razvoj odprte družbe, zlasti za institucionalizacijo sodelovanja z nevladnimi organizacijami. Hkrati pa je odprtost tudi pogoj za doseg cilja odgovornosti. Kot prednostne ukrepe pa lahko v tem segmentu opredelimo: institucionalizacijo sodelovanja med vladnim sektorjem in nevladnimi organizacijami. Omogočiti pravico uporabnikov do izbire (način, čas, odprava krajevne pristojnosti). Razvoj institucionalne podpore za pomoč, svetovanje in usposabljanje uporabnikov javnih storitev, kako uveljaviti svoje pravice in postopkovne možnosti. Oblikovanje in implementacija zakona o sodelovanju javnosti pri odločanju, ter nadaljnji razvoj e-uprave. V obdobju desetih let pa je potrebno zagotoviti participacijo javnosti in razvoj odprte družbe kakor tudi uvajanje (delne) konkurence istovrstnih ponudnikov upravnih storitev.

Upravljanje kadrovskih, finančnih, informacijskih in drugih virov

Zaradi potrebe po gospodarni rabi virov, je treba le-te uporabiti v skladu z vnaprej opredeljenimi cilji uprave kot celote. Zlasti pa je potrebno izpostaviti pomen javnih uslužbencev, saj je uspešna tista organizacija, ki gradi na sposobnosti in motiviranosti ljudi. Na področju informatizacije pa je prav zaradi hitrega napredka največ možnosti za modernizacijo. Kot prednostne ukrepe lahko opredelimo razvijanje proaktivnega strateškega upravljanja kadrovskih virov (načrtovanja, vodenja, nagrajevanja itd.) na temelju Zakona o javnih uslužbencih in razvijanje veščin vodenja, racionalizacija zaposlovanja in optimizacija notranjih prerazporeditev ob predpostavki prvotnega (2004/05) 1% zmanjšanja števila zaposlenih – s tem bi tudi uskladili rast zaposlovanja in posledično tudi plač na povprečno slovensko raven. Prav tako pa je v tem smislu potrebno vzpostaviti polno usposobljene vrhunske managerske strukture prek javnih natečajev in specialnega usposabljanja ter razvijati upravno kulturo in učečo se upravo. Hkrati pa je pomembno razviti kakovostno in delujoče elektronsko poslovanje na stopnji dvosmerne komunikacije znotraj uprave in proti uporabnikom, kakor tudi razvoj sistema nabav s ciljem racionalizacije, razvoj evalvacije porabe proračunskih sredstev z vidika vnaprej opredeljenih in kvantificiranih ciljev ter vzpostaviti proračunsko financiranje, ki bi motiviralo k varčevanju in racionalizaciji.

Krčenje uprave in decentralizacija uprave

Kot zelo pomembno področje lahko izpostavimo tudi področje krčenja uprave, saj mora biti sodobna uprava vitka, okleščena nepotrebnih administrativnih opravil, ki obremenjujejo tako stranke kot tudi same institucije. Država oziroma lokalne skupnosti si morajo pridržati določitev javnih dobrin in storitev, kar pomeni oblikovanje javnih politik in nadzor nad njihovim izvajanjem, sama izvedba pa se mora postopoma prenašati v širši javni oziroma zasebni sektor. Preoblikovanje mora potekati po vsebinskih pogojih oziroma merilih večje učinkovitosti (racionalizacija poslovanja, manjši stroški za uporabnike itd.), neodvisnega upravljanja napram izvršilni oblasti ali po merilih samoregulacije. V tem smislu je potrebno dosledno izpeljati decentralizacijo državne uprave, tako s prenosom funkcij na pokrajine, kot z usklajeno teritorialno organizacijo. Kot glavne prednostne ukrepe v prihodnosti lahko tako opredelimo vzpostavitev horizontalne analize o funkcijah, procesih in aktivnostih v ministrstvih in drugih organih državne uprave s ciljem makroreorganizacije in privatizacije. Potrebno je restrukturirati teritorialno državno upravo s ciljem poenotenja ravni in območij napram uporabnikom ter racionalizirati režijske strukture, posodobiti temeljno zakonodajo o javnih zavodih in javnih podjetjih z vključitvijo modernih statusnih, upravljavskih in finančnih elementov ter standardov poslovanja s strankami. V daljšem obdobju pa je potrebno preoblikovati v javne agencije oziroma javne zavode nekatere upravne organe, zlasti izvršilno-servisne narave ob predpogoju večje učinkovitosti delovanja, kakor tudi uskladiti funkcije, strukture in poslovanje državne uprave ter lokalne samouprave.

SKLEP

Cilj diplomskega dela je bil preučiti in ugotoviti vpliv Evropske unije na reformo slovenske javne uprave. Zanimali so nas predvsem razlogi, načini in smeri reforme v obdobju približevanja, kakor tudi v obdobju polnopravne vključenosti Slovenije v Evropsko unijo. Preučili smo kje in kako se ta vpliv pravzaprav kaže in v kolikšni meri je pripomogel k hitrejši in učinkovitejši reformi slovenske javne uprave. Postavili smo dve hipotezi: 1) *Eden izmed glavnih razlogov pospešene reforme slovenske javne uprave je bila želja po vstopu v Evropsko unijo.* 2) *Skozi celotno obdobje reforme slovenske javne uprave je prisoten močan vpliv Evropske unije na potek reforme.*

Trdimo lahko, da je največji cilj Slovenije kot države in njenih pristojnih organov v okviru splošne reforme javne uprave ter širšega javnega sektorja že od sredine devetdesetih let izgradnja moderne uprave. Torej uprave, ki deluje po načelih zakonitosti, učinkovitosti, kakovosti, usmerjenosti k uporabnikom, strokovnosti in politične nevtralnosti.

Že od osamosvojitve naprej je tako reforma javne uprave postala eden pomembnejših projektov v Sloveniji, vendar pa se je vse do sredine devetdesetih let prejšnjega stoletja na posodabljanje javne uprave nekoliko pozabljalo, kar je bila predvsem posledica obsežnih in dinamičnih sprememb v tem obdobju, ki za reformo javne uprave na žalost niso dopuščale dovolj časa, znanja, politične volje in tudi denarja ne. Predvsem v državah srednje in vzhodne Evrope smo bili v tem obdobju priče začetku obsežnega procesa modernizacije, ki je bil na prehodu v nove politične sisteme neizbežen tako za privatni, kot tudi za javni sektor.

Po nekaj začetnih letih odlašanja s temeljito reforme javne uprave v Sloveniji, so se stvari leta 1997, ravno zaradi približevanja Evropski uniji začele odvijati veliko hitreje, saj je leta od držav kandidatk zahtevala ustrezno reformo in usposobljenost javne uprave za uspešen vstop ter prevzem pravnega reda EU. Kot temeljni dokument tega obdobja lahko izpostavimo Strateški načrt za implementacijo reforme javne uprave, ki je bil sprejet kot del strategije RS za vključitev v Evropsko unijo. Sprejetje tega načrta je bilo izrednega pomena za uspešen začetek zagotavljanja pogojev, ki jih je EU izrecno zahtevala kot osnovni pogoj uspešnega vstopa. Le-ta je zasledoval predvsem dva temeljna cilja, ki sta se

nanašala na povečanje učinkovitosti slovenske uprave in na prilagoditev njenih struktur ter funkcij potrebam pridruževanja Evropskim skupnostim. Vidimo torej, da so se večji premiki reformiranja slovenske javne uprave pričeli ravno zaradi približevanja Evropski uniji, s čimer lahko potrdimo našo prvo hipotezo, da je Slovenija s pospešeno reformo javne uprave pričela predvsem zaradi želje po vstopu v EU.

Skozi delo smo prišli do ugotovitve, da je bil vpliv Evropske unije na reformo slovenske javne uprave zelo močno prisoten predvsem v času vključevanja, saj je morala Slovenija čim hitreje in čim uspešneje preoblikovati vse segmente javne uprave ter zadostiti pogojem, ki jih je EU nalagala državam kandidatkam predvsem s Kopenhagenskim in Madridskim kriterijem, kakor tudi s smernicami in vsakoletnimi ocenami o stanju pripravljenosti na članstvo. Ravno v tem vidimo poglobitveni vpliv EU na reformo javne uprave v Sloveniji, saj je s kriteriji in z ocenami pripravljenosti na članstvo spodbujala čim hitrejšo in učinkovitejšo prilagajanje javne uprave evropskim standardom, opozarjala na težave in slabosti, ki jih je bilo potrebno čim prej odpraviti ter hkrati določala najpomembnejša področja reforme. Slovenija je tako na področju javne uprave dokaj uspešno zadostila zahtevam Evropske unije in 1. maja 2004 postala polnopravna članica s tem pa tudi del skupnega evropskega upravnega prostora.

Kot del skupnega evropskega upravnega prostora pa Slovenija tudi v sedanjem času deluje oziroma skuša delovati v skladu s standardi, ki jih EU postavlja za izgradnjo učinkovite uprave in na ta način nadaljuje modernizacijo nacionalne javne uprave, saj lahko le tako prispeva k doseganju skupnih ciljev evropske politike. V tem smislu lahko z gotovostjo trdimo, da obstaja vpliv Evropske unije tudi na trenutne modernizacijske procese javne uprave v Sloveniji, saj se ti procesi tudi pri nas opirajo na splošno priznana načela zagotavljanja učinkovite, kakovostne, racionalne, zanesljive, predvsem pa uporabnikom prijazne uprave, kar je v tem pogledu tudi poglobitveni cilj Evropske unije. Na podlagi teh ugotovitev lahko potrdimo tudi našo drugo hipotezo ki pravi, da je skozi celotno obdobje reforme slovenske javne uprave prisoten močan vpliv Evropske unije na reformo.

Kljub temu, da je Slovenija v dobrih petnajstih letih od osamosvojitve prehodila dolgo, težko in tudi dokaj uspešno pot reformiranja javne uprave, pa ne moremo mimo dejstva, da reforma oziroma modernizacijski procesi na tem področju še vedno niso končani in da je trenutno stanje vse prej kot zadovoljivo. V javnosti je namreč še vedno prisotno mnenje, da

je javna uprava prevelika, neučinkovita, predraga in neprijazna do uporabnikov. Veliko pomembnih projektov še vedno ni zaključenih oziroma ne delujejo tako kot je bilo načrtovano. Izpostavimo lahko predvsem projekt e-uprave, ki trenutno ne zagotavlja vseh storitev in ugodnosti kot bi jih morala in ki jih lahko opazimo v drugih državah Evropske unije. Prav tako tudi za Analizo učinkov predpisov (RIA) še vedno ne moremo reči, da je uspešno uvedena, saj v praksi skoraj ne obstaja oziroma jo le redko kdo upošteva. Problemi pa se prav tako pojavljajo tudi pri zagotavljanju ustrezne zakonodaje, ki bi uspešno pospeševala in zagotavljala modernizacijske procese ter na ta način gradila kakovostno javno upravo. Obstaja torej dejstvo, da veliko pomembnih projektov reforme slovenske javne uprave, kljub precejšnjim vplivom EU, še vedno ni uspešno izpeljanih oziroma pravilno zastavljenih, kar se odraža v nezadovoljstvu državljanov in dejstvu, da Slovenija v tem pogledu še vedno zaostaja za najuspešnejšimi državami Evropske unije.

LITERATURA IN VIRI

Literatura:

1. Bohinc, Rado (2004): *Kakovost kot dejavnik razvoja slovenske javne uprave*. V: Gordana Žurga (ur.): *Konferenca dobre prakse 2004*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 5-23.
2. Bonwitt, Bob (1998): *Zanesljiva javna uprava*. Ljubljana: Javna uprava, 89-109.
3. Bouckaert, Geert; Loffler, Elke, Pollitt, Christopher (2004): *Taking Stock: The Quality Journey from Lisbon to Rotterdam and Beyond. 3rd Quality Conference for Public Administrations in the EU*: Rotterdam.
4. Brejc, Miha (1999): *Uspešno obladovanje sprememb v slovenski javni upravi*. Zbornik referatov, VI. Dnevi slovenske uprave. Ljubljana: Visoka upravna šola, 7-15.
5. Brezovšek, Marjan (1996): *Teoretični pojem uprave*. *Teorija in praksa* 33(6), 997-1008.
6. Brezovšek, Marjan (2000): *Kako do zanesljive uprave*. *Teorija in praksa* 37 (2), 264-278.
7. Brezovšek, Marjan, Haček, Miro (2002): *Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo*. *Teorija in praksa* 39 (4), 691-704.
8. Brezovšek, Marjan, Haček, Miro (ur.) (2003): *Globalizacija in državna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
9. Brezovšek, Marjan, Haček, Miro (ur.) (2004): *Upravna kultura*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

10. Bučar, Franc (2000): *Bo javna uprava po reformi drugačna?* Zbornik referatov, VII. Dnevi slovenske uprave. Ljubljana: Visoka upravna šola, 39-45.
11. Bugarič, Bojan (2001): *Globalni in evropski okviri reforme javne uprave.* Slovenska uprava 2, 10-12
12. Bugarič, Bojan (2001): *Vpliv globalizacije in evropskega prava na nacionalne sisteme javne uprave.* Portorož: Zbornik referatov / VIII. Dnevi slovenske uprave, 71-75.
13. Bugarič, Bojan (2002): *Od hierarhične k participativni (odprti) javni upravi.* Zbornik referatov, IX. Dnevi slovenske uprave. Ljubljana: Visoka upravna šola, 51-59.
14. Bugarič, Bojan (2005): *Analiza učinkov regulacije (RIA).* Javna uprava 41(1), 9-28.
15. Colnar, Marko (2006): *Kako do prenove slovenske uprave.* Ljubljana: GV Založba.
16. Debelak, Slavko (1997): *Prenova slovenskega upravnega sistema na poti v Evropo.* V: Niko Abrahamsberg (ur.). Zbornik znanstvenih razprav. Ljubljana: Visoka upravna šola, 35-41.
17. D'orta Carlo (2003): *What Future for the European Administrative Space.* 41st Meeting of the European Directors General Responsible for the Public administration – Opening Report. Rim: European Institute of Public Administration.
18. Dujić, Slobodan (1997): *Preobrazba sistema javne uprave v Sloveniji – izhodišča, cilji in nekateri pričakovani problemi.* Javna uprava 33(2), 211-232.
19. Ferfila, Bogomil, Kovač, Polona (2000): *Javne politike in javna ekonomika.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
20. Ferfila, Bogomil (ur.), Kovač Polona, Žurga, Gordana, Klinar, Igor, Plaznik, Aneta (2002): *Ekonomski vidiki javne uprave.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

21. Kern – Pipan, Karmen (2004); *Pot k odličnosti preko samoocenjevanja po modelih CAF in EFQM ter pilotni projekt PRSPO v javni upravi*. Slovenska uprava 4 (5), 21-27.
22. Kovač, Polona (1999): *Tradicionalno in novo upravljanje javnega sektorja – primer upravnih enot*. Ljubljana: Javna uprava 1, 29-48.
23. Kovač, Polona (2002): *Zakaj in kako uvesti evropski model kakovosti Common Assessment Framework – CAF tudi v slovensko upravo*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve. Urad za organizacijo in razvoj uprav.
24. Kovač Polona (2003a): *Institucionalni razvoj slovenske javne uprave*. Dnevi slovenske uprave. Portorož: Visoka upravna šola, 193-205.
25. Kovač Polona (2003b): *Kje smo in kam gremo v slovenski upravi po dveh letih uvajanja »Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF)«*. Konferenca dobre prakse v slovenski javni upravi. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 29-42.
26. Kovač Polona (2003): *Quality Management Tools in Slovenian Public Administration: from ISO to CAF and forward*. Conference Proceedings of 1st International Quality Conference, 66-74.
27. Pirnat, Rajko (1993): *Reforma javne uprave v Sloveniji – zakaj, kam, kako*. Ljubljana: Javna uprava (1-2), 41-54.
28. Pirnat, Rajko (2001): *Velik napredek pri pripravi reforme uprave*. Ljubljana: Slovenska uprava 2, 6-7.
29. *Predstavitev strateškega načrta za implementacijo projekta reforme javne uprave v Sloveniji v obdobju 1997 – 1999*. Ljubljana: Javna uprava 33 (2), 151-210.
30. Rakočevič Slobodan (1994): *Državna uprava. 2. izdaja*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

31. Rakočevič, S., P. Bekeš (1994): *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
32. Rakočevič, Stanislav (1991): *Državna uprava*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list republike Slovenije.
33. Rus, Veljko (2004): *Novi javni menedžment, Neprofitni management*, 2 (3-6), 7-21.
34. Stanonik, Bojan (1999): *Modernizacija slovenske javne/državne uprave*. Neprofitni management 2 (1-2), 35-43.
35. Stanonik, Bojan (2000): *Ugotavljanje pripravljenosti na reformo državne uprave*. Teorija in praksa 37 (2), 294-315.
36. Šmidovnik Janez (1985): *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Univerzum.
37. Šmidovnik Janez (1998): *Slovenska javna uprava v socializmu in tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije*. Zbornik referatov. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1070-1081.
38. Trpin, Gorazd (1993): *Nekateri problemi reorganizacije državne uprave in uvajanja lokalne samouprave v Sloveniji*. Javna uprava 1-2, 15-40.
39. Trpin, Gorazd (1995): *Struktura in funkcionalna prilagoditev slovenske javne uprave v približevanju Evropski skupnosti. Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo, 3-15.
40. Trpin Gorazd (2001): *Državljanom prijazna uprava*. Zbornik referatov / VIII. Portorož. Dnevi slovenske uprave, 315-324.
41. Virant, Grega (1998): *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
42. Vlaj, Stane (2004): *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

43. Zajc, Drago (1998): *Proces odločanja v procesu tranzicije in vključevanja v Evropsko skupnost – prilagajanje zakonodaje in vloga Državnega zbora*. V: Zajc, Drago (ur.), *Evropeizacija slovenske politike*. Ljubljana: Slovensko politološko društvo, 147-162.
44. Žurga, Gordana (2000b): *Zagotavljanje in spremljanje uspešnosti in učinkovitosti v državni upravi*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
45. Žurga, Gordana (2001): *Kakovost državne uprave. Pristopi in rešitve*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
46. Žurga Gordana (2004): *Kakovost slovenske javne uprave v skupnem evropskem upravnem prostoru*. Konferenca dobre prakse v slovenski javni upravi. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 25-50.
47. Žurga gordana (2004a): *Integracija slovenskega upravnega sistema v skupni evropski upravni prostor*. Slovenija v Evropski uniji – možnosti in priložnosti. Portorož: Slovenski politološki dnevi, 9-17.

Viri:

1. Agenda 2000 (1997): *Mnenje Komisije o prošnji RS za članstvo v EU*.
2. *Celovito poročilo o spremljanju napredka Slovenije pri pripravah na članstvo (2003)*. Dostopno na:
http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/redna_poroc_ek_o_napredku_Slo/Celovito_porocilo_2003.pdf (16. december 2006).
3. *Državni program RS za prevzem pravnega reda Evropske unije do konca leta 2002 (1999)*. Ljubljana: Služba Vlade RS za evropske zadeve.
4. *Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi (2005)*. Zbornik referatov. Ministrstvo za javno upravo.

5. Lukšič A., Delakonda S. (2006): *Kako demokratizirati e-demokracijo na državnem portalu E-uprave?* Dnevi slovenske informatike 2006, Portorož, 19.-21. april.
Dostopno na:
http://www.e-participacija.si/files/kako_demokratizirati_e-participacijo.pdf.
(18.marec 2007).
6. *Mid term programme 2004-2005 for co-operation in public administrations.*
Dostopno na: <http://www.eipa.eu/en/home/> (28. september 2006).
7. *Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.* Dostopno na:
<http://www.mnz.gov.si/> (10. januar 2007).
8. *National eParticipation Initiatives in some Member –States. European Commission.*
Dostopno na:
http://europa.eu.int/information_society/activities/egovernment_research/doc/e participation/national_e participation_initiatives.pdf. (20. marec 2007).
9. *Povzetek revizijskega poročila o preverjanju učinkov predlaganih predpisov.* Računsko sodišče RS. Dostopno na:
[http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K672E7926A481C380C1257298001F8274/\\$file/RIA-UcinkiRSP_povzetek.doc](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K672E7926A481C380C1257298001F8274/$file/RIA-UcinkiRSP_povzetek.doc) (8. april 2007).
10. *Program dela Vlade Republike Slovenije.* Vlada RS. Dostopno na:
<http://www.gov.si/vrs/index.php?vie=cnt&gr1=dloVld&gr2=prgDla> (10. januar 2007).
11. *Postopek za uvedbo »RIA« (2003).* Delovno gradivo Ministrstva za notranje zadeve.
12. *Predstavitev lizbonskih reform za razširjeno Unijo (2004).* Evropska komisija.
Dostopno na: http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2004_029_sl.pdf (20. januar 2007).

13. *Prioritete Slovenije na področju evropskih zadev v letu 2004 (2004)*, Služba vlade Republike Slovenije za evropske zadeve.
14. *Redno poročilo Evropske komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo (2001)*. Dostopno na:
http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/redna_poroc_ek_o_napredku_Slo/Redno_porocilo_2001.pdf (15. december 2006).
15. *Redno poročilo Evropske komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo (2002)*. Dostopno na:
http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/redna_poroc_ek_o_napredku_Slo/Redno_porocilo_2002_angl.pdf (15. december 2006).
16. *Sigma, Public management Forum (1998): An International View of Public Sector Reforms*. Vol. V-N4, 17.
17. *Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF) – Kako s samoocenjevanjem izboljšati organizacijo (2003)*. Gradivo Ministrstva za notranje zadeve. Ljubljana.
18. *Spletne strani Ministrstva Republike Slovenije za javno upravo*. Dostopno na
<http://www.mju.gov.si/> (5. februar 2007).
19. *Spletne strani Službe Vlade RS za evropske zadeve*. Dostopno na:
<http://www.svez.gov.si/> (8. januar 2007).
20. *Strategija E-uprave Republike Slovenije za obdobje 2006 do 2010 (SEP-2010)*. Dostopno na: http://e-uprava.gov.si/eud/e-uprava/sep2010_200406_1.doc (28. marec 2007).
21. *Strategija Razvoja Slovenije – izzivi prihodnosti 2004-2013 (2004)*. Dostopno na:
<http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/ucindrz1.pdf> (6. februar 2007).

22. *Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005 (2003)*. Ministrstvo za notranje zadeve. Dostopno na: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/strategija2.pdf (15. december 2006).
23. *Strateški načrt za implementacijo projekta reforme slovenske javne uprave 1997-1999 (1997)*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
24. Bojan Bugarič, (2007): *Trend politizacije*. Dostopno na: <http://www.mladina.si/mednik/200701/clanek/slo-tema--/> (12. april 2007).
25. *Zakon o državni upravi* (Uradni list RS, št. 52/02, 53/03).
26. *Zakon o inšpekcijskem nadzoru* (Uradni list RS, št. 56/02).
27. *Zakon o javnih agencijah* (Uradni list RS, št. 52/02).
28. *Zakon o javnih financah* (Uradni list RS, št. 79/99, 110/02).
29. *Zakon o javnih uslužbencih* (Uradni list RS, št. 56/02).
30. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju* (Uradni list, št. 56/2002, 116/2003).
31. *Zakon o splošnem upravnem postopku* (Uradni list RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 119/2005).
32. *Zakon o dostopu informacij javnega značaja* (Uradni list RS, št. 24/03).
33. *Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu* (Uradni list RS, št. 57/2000).