

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

KLEMENTINA SLUGA

Mentor: izr. prof. dr. MARJAN BREZOVŠEK
Somentor: red. prof. dr. BOGOMIL FERFILA

**MODERNIZACIJA SODOBNIH UPRAVNIH SISTEMOV:
PRIMERJALNA ANALIZA ITALIJANSKEGA IN
ŠVEDSKEGA MODELA JAVNE UPRAVE**

MAGISTRSKO DELO

LJUBLJANA 2006

ZAHVALA

Za pomoč pri pripravi magistrskega dela se zahvaljujem vsem, ki so mi s svojimi mnenji in stališči pripomogli k njegovemu nastanku.

KAZALO

1. UVOD	6
1.1. CILJI IN POMEN TEME	7
1.2. HIPOTEZE	7
1.3. METODE RAZISKOVANJA	9
2. TEORETIČNI OKVIR	10
2.1. JAVNA UPRAVA	10
2.1.1. UPRAVLJANJE IN UPRAVA	10
2.1.2. JAVNA UPRAVA	11
2.2. POJMI	13
2.2.1. GLOBALIZACIJA	13
2.2.2. REFORMA	16
2.3. TRADICIONALNI MODEL JAVNE UPRAVE	17
2.3.1. PROBLEMI TRADICIONALNEGA MODELA JAVNE UPRAVE	18
2.4. NASTANEK GIBANJA NOVI JAVNI MENEDŽMENT	22
2.4.1. VZROKI ZA REFORME	28
2.4.2. CILJ REFORM	33
2.4.2.1. Nižji stroški uprave	33
2.4.2.2. Kakovost	36
2.4.2.3. Strokovnost v upravi	40
2.4.2.4. Informacijska tehnologija	42
2.5. REFORMA JAVNE UPRAVE KOT GLOBALNI FENOMEN	45
2.5.1. ZBLIŽEVANJE IZKUŠENJ	46
2.5.2. ZBLIŽEVANJE TEORIJE	47
3. REPUBLIKA ITALIJA	49
3.1. KRATKA ZGODOVINA ITALIJE	49
3.2. DRŽAVA	50
3.2.1. NARAVA DRŽAVE IN NJENI USTAVNI TEMELJI	50
3.2.2. ŠEF DRŽAVE	51
3.3. SODNA OBLAST	52
3.4. ZAKONODAJNA OBLAST	53
3.4.1. VOLILNI SISTEM	55
3.5. IZVRŠILNA OBLAST	55
3.5.1. MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO	57
3.6. LOKALNA IN REGIONALNA UPRAVA	60
3.6.1. REGIJE	60
3.6.2. PROVINCE	60
3.6.2. KOMUNE	61

3.7. OSTALE INSTITUCIJE	63
3.7.1. REVIZIJSKI URADI.....	63
3.7.2. VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC.....	63
3.7.3. VLADNE AGENCIJE.....	64
3.8 POLITIČNA SITUACIJA	64
3.9. KORUPCIJA V ITALIJI	67
4. ŠVEDSKA MONARHIJA.....	71
4.1 KRATKA ZGODOVINA ŠVEDSKE.....	71
4.2. DRŽAVA	72
4.2.1. NARAVA DRŽAVE IN NJENI USTAVNI TEMELJI	72
4.2.2. ŠEF DRŽAVE.....	73
4.3. SODNA OBLAST	74
4.4. ZAKONODAJNA OBLAST.....	75
4.4.1. VOLILNI SISTEM	77
4.6. IZVRŠILNA OBLAST.....	77
4.7. VLADNE AGENCIJE.....	78
4.7.1. ŠVEDSKA AGENCIJA ZA JAVNO UPRAVO.....	79
4.8. LOKALNA IN REGIONALNA UPRAVA.....	80
4.8.1 OBČINE	81
4.8.2 OKROŽNI SVETI.....	82
4.9. OSTALE INSTITUCIJE	83
4.9.1. REVIZIJSKI URADI.....	83
4.9.2. VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC.....	84
4.10. POLITIČNA KULTURA	85
5. KLJUČNE TOČKE V RAZVOJU JAVNE UPRAVE.....	87
6. RAZVOJ JAVNE UPRAVE V ITALIJI.....	90
6.1 GLAVNI NAMEN IN PRIORITETE.....	90
6.1.1. STRATEGIJA ZA IZBOLJŠANJE ODNOSA UPRAVE DO DRŽAVLJANOV.....	92
6.1.2. PROGRAM CANTIERI	95
7. RAZVOJ JAVNE UPRAVE NA ŠVEDSKEM.....	100
7.1. GLAVNI NAMEN IN PRIORITETE.....	100
8. PRIMERJALNA ANALIZA.....	104
9. SKLEP.....	109
10. BIBLIOGRAFIJA.....	114
10.1. VIRI.....	114
10.2. MEDMREŽNI VIRI.....	122
10.3 SEZNAM TABEL	125
1. Tabela 3.1: Upravna razdelitev Italije.....	125

2. Tabela 4.1: Upravna razdelitev Švedske.....	125
10.4 SEZNAM SLIK.....	125
1. Slika 2.1: Novo upravljanje javnega sektorja.....	125
10.5 PRILOGE.....	126
PRILOGA – A.....	126
POVZETEK ZADNJIH BISTVENIH PREMİKOV V RAZVOJU JAVNE UPRAVE V ITALIJI.....	126
PRILOGA –B.....	131
POVZETEK ZADNJIH BISTVENIH PREMİKOV V RAZVOJU JAVNE UPRAVE NA ŠVEDSKEM.....	131

1. UVOD

»Uprava v sodobnem svetu je gotovo eden izmed tistih družbenih fenomenov, ki odločilno vplivajo na vsa področja človekovega organiziranega delovanja, s tem pa tudi na celokupen gospodarski, socialni, kulturni in splošni civilizacijski razvoj« (Rakočevič, 1994: 7).

Vse od leta 1980 se v državah Evrope opaža premik od tradicionalistične, toge, na pravu temelječe javne uprave k upravi, ki se zgleduje po zasebnem sektorju. Menedžment je bolj samostojen, v ospredju so merjenje uspešnosti, stranke oziroma uporabniki storitev.

Vzrokov za tako obsežne reforme je več. Na začetku je bil glavni razlog fiskalni pritisk. Številne države so imele namreč resne proračunske težave. Velika Britanija in Nova Zelandija, ki sta bili vodilni v reformah, še posebej Nova Zelandija je preživljala hudo finančno krizo. V zgodnji fazi so se torej vlade za te reforme odločale zaradi varčevanja, skrbeli so jih stroški. V poznih devetdesetih pa so se razlogi za reforme javnega sektorja spremenili. Vlade so začele poudarjati skrb za visoko kakovost javnega sektorja (Repovž, 2003: 10).

Moramo se zavedati, da je današnja družba doživela kopico sprememb med katere prištevamo pojav demokratizacije družbe, globalizacije družbe, informatizacijo, pojav sprememb na gospodarskem področju s pojavom velikih transnacionalnih korporacij, pojav velikih svetovnih združenj in tako dalje. Vse te spremembe zahtevajo od družbe nenehno prilagajanje. Prilagajanja pa se ne zahtevajo samo od družbe, ampak tudi od držav samih. Posledično prihaja do zahtev po spremembah na področju javne uprave, ki naj bi sledila sodobnim trendom razvoja. Na podlagi tega se številne demokratične države odločajo za reformiranje lastne javne uprave. Pri tem se postavlja vprašanje ali bo sledenje nekim splošnim trendom, uporaba podobnih metod za reformiranje javne uprave, privedlo do konvergence različnih ureditev držav ali pa proces globalizacije na to ne bo imel nobenega vpliva in se bodo sistemi javnih uprav v posameznih državah oblikovali po svoje in tako še naprej ohranili nekatere čisto svoje značilnosti.

1.1. CILJI IN POMEN TEME

Naloga bo temeljila na primerjalni analizi javne uprave v Italiji in na Švedskem. Podan bo vpogled na strukturo in delovanje javne uprave, prikazane bodo predvidene reforme ter reforme zadnjih let javne uprave v Italiji in na Švedskem. V nalogi se bom osredotočila na vpliv globalizacije na javno upravo v Italiji in na Švedskem.

Za državo Italijo, kot področje mojega raziskovanja, sem se odločila, ker je Italija naša sosednja država, a jo kljub temu še premalo poznamo. Hkrati pa bo možna dobra primerjava z državo Švedsko, ki je moje drugo področje raziskovanja. Švedska je znana po zelo odprtem sistemu javne uprave, katerega dokumenti so dostopni javnosti, le izjemoma so tajni. Prav tako je za švedski model javne uprave značilna kultura konsenza, močna družba ter kompromis med delom in kapitalom (Petersson, 1994). Že na prvi pogled lahko opazimo, da so značilnosti švedskega modela javne uprave, ki sem jih zgoraj omenila, v nasprotju z značilnostmi italijanskega modela, saj pri le tem najprej opazimo veliko prisotnost korupcije.

1.2. HIPOTEZE

Skozi nalogo bom sledila naslednjim hipotezam:

H. 1.: Cilji razvoja javne uprave v Italiji in na Švedskem so si podobni.

H. 2.: Potreba po reformi javne uprave v Italiji je nastala zaradi participacije Evropski monetarni uniji in sprejetja »Single Currency«, skupne valute.

H.3.: Švedski sistem javne uprave je zelo odprt in demokratičen.

S prvo hipotezo želim ugotoviti stične točke v razvoju javne uprave v Italiji in na Švedskem.

Govori se, da naj bi živeli v svetu v katerem ekonomsko, družbeno in politično vedenje postaja uniformno.

Prodirajoča globalizacija sveta postavlja nacionalne države v povsem novo vlogo in tej vlogi morajo prilagoditi tudi svoje institucije in funkcije. »Stara, poudarjeno regulativna vloga države se umika njeni novi, partnerski vlogi, kjer država skupaj z vsemi drugimi podsistemi kot enakopraven partner skrbi za uspešen razvoj celotnega sistema« (Trpin, 1997: 159). Javna uprava bi morala delovati po načelu zakonitosti, morala bi biti usmerjena k uporabniku, učinkovita, strokovna in politično nevtralna, njen cilj pa bi morale biti hitre in učinkovite upravne storitve. Javna uprava držav Evropske unije in tudi držav, ki si to želijo postati, se spreminja in preobraža v evropsko primerljiv sistem s ciljem, da postane čim bolj sodobna.

Proces globalizacije je postal intenziven in glede na posledice za človeško družbo tudi pomemben (Wilson, 1997: 8). Povečuje kompleksnost in količino sprememb ter s tem povezano negotovost, ki vse bolj povečuje neučinkovitost tradicionalnih birokratskih sistemov in zato nujno zahteva nove, prožnejše in odzivnejše modele upravljanja. To ni samo reforma ali sprememba v stilu upravljanja, pač pa sprememba vloge države v družbi in odnosov med državo in državljani (Brezovšek in Haček, 2003: 7).

Kljub temu pa je težko predvidevati posledice globalizacije za javno upravo. Potreba po obravnavi pa je nujna, če želimo priti do ugotovitve o prihodnosti javne uprave. V tem primeru se osredotočim le na italijanski in švedski model javne uprave.

Z drugo hipotezo želim preveriti ali glavni razlog za dograditev in prilagoditev italijanske javne uprave izvira iz participacije Evropski monetarni uniji in sprejetja skupne valute. Nezdostna razvitost in neprilagojenost javne uprave namreč pomeni nezmožnost delovanja v okviru Evropske unije. Sodobna javna uprava mora delovati po načelu ekonomičnosti, saj naj bi zagotavljala čim večjo kvaliteto in kvantiteto ob določeni porabi javnih sredstev oziroma porabila čim manj javnih sredstev za določene cilje. Prilagojena mora biti potrebam demokratične državne ureditve in mora delovati ne kot strošek, ampak kot pomemben dejavnik razvoja države (Poročevalec, št. 31, 3/2001).

Tretja hipoteza se nanaša na državo Švedsko. Švedska je vedno veljala za državo po kateri se naj bi zgledovali. Država naj bi bila zelo odprta do ljudi, vladala naj bi pravičnost in socialna

blaginja. Javna uprava deluje organizirano, po principih in standardih kakovosti, ki so namenjeni kvalitetnemu zagotavljanju javnih dobrin, hkrati pa omogočajo tudi možnosti za primerljiv razvoj in učinkovito delo vseh njenih delov in večjo preglednost medsebojnih razmerij.

S tretjo hipotezo želim preveriti resničnost le tega in kje so temelji za nastanek takega sistema.

1.3. METODE RAZISKOVANJA

V nalogi bom kot metodo raziskovanja uporabila sekundarno analizo. To je »raziskovalna oblika, ki temelji na predpostavki, da je mogoče proučevani pojav raziskati s pomočjo oziroma na osnovi obstoječih in dostopnih relevantnih podatkov« (Toš, 1988: 186). Prednosti sekundarne analize so predvsem v tem, da gre za sorazmerno ceneno informacijsko metodo, saj se opira na že obstoječa informacijska gradiva, v razmerah razvitih informacijskih sistemov pa so informacije za sekundarno analizo tudi relativno hitro dostopne. Primarna raziskava vselej ni mogoča, tako da so sekundarni viri edino dostopni viri podatkov (Toš, 1988: 186). Pomemben vir podatkov bodo tako dosegljive internetne strani, predvsem uradne strani javne uprave Italije in Švedske, tudi strani OECD, ter seveda gradivo različnih avtorjev (knjige, članki, zborniki,...).

Poleg omenjene metode bom uporabila tudi primerjalno metodo. »S pomočjo te metode lahko neki družbeni pojav proučimo v vsej njegovi kompleksnosti, glede na različne pojavne oblike, ki so nastale v različnih družbeno-zgodovinskih oziroma naravnih razmerah. Naloga primerjalne metode je sistematično opisovanje različnih oblik globalnih družb in posameznih družbenih pojavov ter njihova pojasnitev« (Toš, 1988: 44). V nalogi bom primerjala italijanski in švedski model javne uprave.

2. TEORETIČNI OKVIR

2.1. JAVNA UPRAVA

2.1.1. UPRAVLJANJE IN UPRAVA

Poznavanje pojmov upravljanje in uprava je temeljni pogoj za razumevanje javne uprave. S pojmom upravljanje in uprava se ne srečujemo samo na področju javne sfere, temveč povsod tam, kjer imamo opravka z organizacijami¹(Pusić, 1996: 8).

V vsaki organizaciji poteka proces odločanja o njenih ciljih in o doseganju teh ciljev. Ta proces imenujemo upravljanje. Proces upravljanja je vertikalno strukturiran. Naprej se določijo cilji, temu pa sledijo odločitve, ki vodijo k doseganju ciljev. Da se cilj doseže, je potrebno odločitev izvršiti oziroma stalno izvrševati (Virant, 2002: 15-17).

Pojem uprava je ožji od pojma upravljanje. Poznamo dva tipa opredelitve uprave:

- funkcionalna opredelitev, pri čemer se izraz uprava uporablja za označevanje določene dejavnosti oziroma procesa,
- organizacijska opredelitev, pri čemer se izraz uprava uporablja za označevanje določene organizacije ali strukture (Virant, 2002: 15).

Pojem uprava obravnava veliko število teoretikov. Tako je bil Vavpetič (Vavpetič, 1961) prvi, ki je skušal opredeliti temeljne pojme, ki se pri upravnem delovanju stalno pojavljajo. Vsaka organizacija se naj bi ustanovila zato, da bi opravljala določeno dejavnost. Celotna ureditev organizacije naj bi bila prilagojena upravljanju temeljnih nalog organizacije. Bučar (Bučar, 1981) pravi, da je upravljanje odločanje o potrebah in načinu, kako in s kakšnimi sredstvi zadostiti tem potrebam. Uprava pa ni samo sredstvo za doseganje ciljev, saj sodeluje tudi v procesu določanja ciljev. Pusić (Pusić, 1985) že ločuje organizacijski in funkcionalni pojem uprave. Šmidovnik izhaja iz sistemske teorije in še posebej iz kibernetiko-informacijske

¹ Organizacija je skupina ljudi, ki delujejo skupaj, da bi dosegli določen skupen cilj (Pusić, 1996: 8).

teorije² (Šmidovnik, 1985: 32-40). Fayol³ je obravnaval upravo kot eno izmed funkcij v organizaciji, ki zajema predvidevanje, organiziranje, ukazovanje, usklajevanje in kontroliranje (Šmidovnik, 1985: 30).

Kot vidimo obstaja več opredelitev pojma uprava in upravljanje. Če vse to strnemo lahko rečemo, da je uprava tisti del upravljanja v organizaciji, v katerem se odločitve o ciljih organizacije konkretizirajo v smeri doseganja določenega cilja. Uprava so tudi subjekti, ki upravljajo organizacijo na podlagi sprejetih odločitev o njenih ciljih. Dejavnosti uprave so strokovne dejavnosti, ki se morajo ravnati po zakonih.

2.1.2. JAVNA UPRAVA

Vse značilnosti, ki veljajo za upravo na splošno veljajo tudi za javno upravo. O javni upravi lahko govorimo v formalnem smislu, kjer mislimo na sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah, torej o uresničevanju družbenih koristi, ter v materialnem smislu, kjer mislimo o procesu odločanja o javnih zadevah (Haček, 2001: 29).

Bučar (Bučar, 1969: 39) loči štiri področja sistema javne uprave:

- državna uprava je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi;
- lokalna samouprava je način upravljanja o družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem;
- javne službe so tiste dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema, ki pa jih iz najrazličnejših razlogov ni mogoče ustrezno zagotoviti s sistemom tržne menjave;

² Kibernetika je veda o upravljanju kompleksnih sestavljenih sistemov in temelji na ideji samoregulacije. Kibernetični pojem upravljanja ima širše razsežnosti kot pojem uprava (Šmidovnik, 1985: 32-40).

³ Fayol je bil eden izmed glavnih utemeljiteljev (poleg Taylorja) tako imenovanega znanstvenega upravljanja (znanstvenega menedžmenta), ki se je začel razvijati v prvi četrtini prejšnjega stoletja (Šmidovnik, 1985: 29).

- javni sektor temelji na kriteriju lastništva države, zato sem sodi vse kar je v državni lasti, ne glede na to, na katerem področju se nahaja.

Poudariti velja, da je pojem javna uprava nejasen in neenotno opredeljen. 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, 1980). 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, torej dejavnost združevanja (nevladne organizacije z javnim pooblastilom). Javna uprava opravlja štiri kategorije nalog, in sicer policijske naloge, javne službe, pospeševalne naloge (intervencijske in razvojne) ter skrb za obstoj družbenega in ustavnega sistema (Šmidovnik, 1985: 135).

Javna uprava v sodobnem smislu se je začela razvijati kot posledica razvoja industrializacije. Za industrializacijo pa niso bili dovolj le stroji, potrebni so bili tudi ustrezno usposobljeni ljudje in druge okoliščine, ki jih je bilo potrebno še ustvariti. Seznam dejavnosti, ki so se pojavljale kot neobhoden pogoj za razvoj industrijske družbe, se je neprestano večal. Država je postala največji delodajalec in obenem največji proizvajalec vsakovrstnih dobrin in storitev. Tako se v sodobni družbi soočata in se dopolnjujeta sektor tržnega gospodarstva, ki neposredno ustvarja dohodek in bogati družbo, in sektor javne uprave, ki zagotavlja temelje za življenje in delo ljudi kot posameznikov, pa tudi za delovanje tržnega gospodarstva in na ta način posredno soustvarja dohodek v gospodarstvu (Šmidovnik, 1985: 131).

Na kratko je javna uprava skupni organizacijski pojem, ki zajema področje državne uprave, lokalne samouprave, javni sektor in javne službe.

2.2. POJMI

Zaradi lažjega razumevanja same vsebine naloge je potrebno definirati še nekatere pojme, ki se bodo pojavili v nalogi.

2.2.1. GLOBALIZACIJA

Obstaja veliko definicij, ki razlagajo pojem globalizacije. Definicije se med seboj tudi zelo razlikujejo. Globalizacija pokriva različna področja, od ekonomije, politike, kulture, ekologije, sociologije in še bi lahko naštevali. Zaradi različnih opisov pojma globalizacija, se bom omejila le na tisto, kar se meni zdi najpomembnejše za razumevanje naloge.

Danes je globalizacija gotovo ena najbolj uporabljenih in zlorabljenih besed, hkrati pa je zagotovo ena izmed najbolj nedefiniranih, nejasnih in nerazumljivih besed (Beck, 2000: 19).

»Globalizacija je proces v katerem se razmišljanje in delovanje ljudi vse pogosteje nanaša na svet kot celoto oziroma na spremembe, ki vse bolj pospešujejo komunikacijo ljudi, narodov in kultur širom po svetu« (Brezovšek in Haček, 2003: 6).

Širi se v različnih smereh preko nacionalnih meja in lahko doseže vse skupnosti ne glede na geografski prostor. Nastaja, ko poskušajo različni ljudje in organizacije uresničiti svoje vsakdanje cilje, interese in običaje preko ustaljenih meja (Puljiz, 1998: 11).

Proces globalizacije je postal intenziven in glede na posledice za človeško družbo tudi pomemben (Wilson, 1997: 8).

Sodobna znanost, izhajajoč iz razmišljanja McLuhana⁴, opredeljuje pet temeljnih značilnosti globalizacije (Gosar, 2005: 17):

- 1.) »kapital je izjemno mobilni, investicije se svobodno pretakajo po svetu;
- 2.) zakonitosti in pravil v tržnem gospodarstvu je manj, trg uhaja državnemu in političnemu nadzoru;
- 3.) močna nacionalna in transnacionalna podjetja so gonilna sila sprememb v prostoru, tudi sprememb kulturne pokrajine;
- 4.) država in njena politična moč je oslabela, upoštevani so interesi mednarodnih korporacij, finančnih trgov in nadvladanih institucij;
- 5.) dvojnost ukrepanja in delovanja je značilna za vsa okolja: homogenizacija je v primarnem interesu družb v vseh razvitih okoljih (kot rezultat vsesplošnega, globalnega delovanja/konkurence), po drugi strani pa se lokalne skupnosti trudijo ohraniti njim lastno, specifično identiteto«.

Globalizacija pomeni, da webrovska teorija trdnih institucij in institucijske členitve, ki je bila podlaga industrijske modernizacije, ne velja več. Namesto tradicionalnih državnih institucij se vse bolj uveljavlja transnacionalno pravo, transnacionalni boj s kriminalom, transnacionalna kulturna politika, transnacionalna družbena gibanja. Globalizacija se ne nanaša na to, kaj želimo ali lahko storimo, ampak predvsem na to, kaj se nam vsem dogaja (Ule, 2000: 42-43).

Robertson (Robertson, 1996: 75) pravi, da je globalizacija proces prekomernega širjenja družbenih, kulturnih, političnih, poslovnih, gospodarskih in pravnih povezav. Njegov tekmeč Giddens pa vidi globalizacijo kot neposredno posledico modernizacije, saj vključuje popolno preureditev časa in prostora znotraj družbenega življenja, čemur pravi »časovno-prostorska razmejitev« (Giddens, 1992: 66, 67).

⁴ Kanadčan Marshall McLuhan je v delu *Razumeti medije* (1964) opredelil temeljni koncept globalizacije. V tistem času je pojem malokdo razumel. Šele ob koncu 20. stoletja sta postala izraz globalizacija in razumevanje McLuhanovega videnja razumljena in splošno priznana (Gosar, 2005: 16).

David Harvey razume globalizacijo, podobno kot Giddens s konceptom časa in prostora, kot izraz današnjega drugačnega dojetja časa in prostora in to imenuje »časovna-prostorska zgostitev« (Waters, 2000: 64).

David Held (Held in drugi, 1999: 16) pa pravi, da o globalizaciji lahko razmišljamo kot »o procesu, ki vključuje spremembe v prostorski organizaciji družbenih odnosov in dogovarjanja – določene z obsežnostjo globalnih omrežij, intenzivnostjo povezav, s hitrostjo globalnih tokov ter z učinki globalne povezanosti – ki povzročajo transkontinentalne in medregionalne tokove in omrežja dejavnosti, medsebojnega vplivanja in izvajanja oblasti«.

Med teoretiki še vedno prevladuje mnenje, da se svet globalizira na ravni gospodarstva in kulture, medtem ko država še vedno ostaja primarni prostor suverenosti, oblasti in odločanja. David Held je eden izmed avtorjev, ki meni, da teritorialna suverenost nacionalne države vse bolj slabi. To naj bi bila posledica vse večjega ekonomskega in kulturnega povezovanja med državami, ki ga nacionalna država ne more več nadzorovati (Held, 2000: 124).

Held (Held, 1991) je preučeval štiri področja, ki manjšajo državno suverenost:

- vpliv multinacionalnih podjetij, ki delujejo v globalni ekonomiji;
- posledična rast transnacionalnih upravljalnih avtoritet kot sta Združeni narodi in Mednarodni denarni sklad ter še bolj razširjenih regionalnih teles kot je Evropska unija;
- rast mednarodnega prava, ki ga pogosto oznanjajo in zagovarjajo transnacionalne agencije.

Zver (Zver, 2003: 49) govori, da naj bi bilo stoletje, ki je pred nami, stoletje regionalnih zvez in delnega zatona nacionalne države kot osrednje arene demokracije.

Po Giddensu pa nacionalna država ne izginja. Države bodo tudi v prihodnosti imele upoštevanja vredno upravno, gospodarsko in kulturno oblast doma in na mednarodnem področju (Giddens, 2000: 39).

Velika skupina avtorjev priznava, da je globalizacija spremenila naravo državne in javne uprave po svetu. V praksi se je globalizacija izrazila v obliki reform javne uprave v svetu. Reforme javne uprave so se pričele v anglosaških državah. Obstajata dve obliki reform in sicer westminstrska oblika in reinvenzijska oblika reforme. Prva izhaja iz Nove Zelandije in jo je v Veliki Britaniji uveljavila Thatcherjeva. Le ta je usmerjena na »privatizacijo, uvedbo tržnih vzpodbud, usmeritev na rezultate in posledice proračunskih izdatkov ter na potrošniške storitve«. Kasnejša, reinvenzijska oblika, pa vključuje »zmanjšanje obsega javne uprave, izvršilni in storitveni management, decentralizacijo in usmerjenost k uporabnikom storitev«. Kar je pomembno je to, da sta »obe reformi vplivali na druge države, ki so postopoma prevzemale posamezne metode teh reform« (Brezovšek, 2003: 83, 84).

Nekatere teorije, kot je na primer neoliberalna, pravijo, da naj bi procesi globalizacije delovali v smeri poenotenja, ne glede na to, da imamo v procesih globalizacije opraviti z različnimi začetnimi temelji in institucionalnimi ureditvami družb, držav in gospodarstev (Pikalo, 2003: 29). Po drugi strani pa se poraja vprašanje ali se države prav zaradi njihovih različnih kulturno zgodovinskih in družbeno političnih dejavnikov na ista globalna vprašanja ne bodo tudi odzvale na različne načine.

2.2.2. REFORMA

Reforma (lat.), pomeni »preureditev zaradi izpolnitve in izboljšanja, npr. reforma zakonodaje, agrarna reforma, gospodarska reforma, reforma šolstva. Reformirati, preurediti, popraviti« (Mala splošna enciklopedija, 1976: 212).

Reforma javne uprave torej pomeni nekakšno izboljšanje, spremembo javne uprave. Pojem »reforma uprave« se sicer zaradi dolgoročnosti te javne politike v zadnjem času nadomešča z izrazoma »razvoj« in »modernizacija« uprave.

Za nekatere države modernizacija javne uprave pomeni reformo stare birokracije v kontekst novih demokratičnih držav. Pri drugih državah to sproža vsesplošen boj proti korupciji. Za

večino držav pa je glavni izziv modernizacija velikih, zastarelih birokracij in njihova vključitev v informacijsko dobo. Medtem ko so vzroki za reforme v državah različni, je reforma javne uprave globalni fenomen (Toonen, 2001: 185). Na začetku je bilo gibanje različno poimenovano. Tako na primer Pollitt (1993) govori o upravljanju (»managerialism«), Lan in Rosenbloom (1992) govorita o tržno usmerjeni javni upravi (»market-based public administration«), Barzelay (1992) o postbirokratski paradigmi (»post-bureaucratic paradigm«) ali Osborne in Gaebler (1992) o podjetniški vladi (»entrepreneurial government«). Kljub različnemu poimenovanju, vsi opisujejo isti fenomen. Najbolj pa se je uveljavil termin Novi javni menedžment oz. NJM, ki ga je prvi uporabil Hood (1991).

2. 3. TRADICIONALNI MODEL JAVNE UPRAVE

Začetki javne uprave segajo v konec devetnajstega stoletja. Formalizirala se je, tako v teoriji kot v praksi, med leti 1900 in 1920, in v večini zahodno evropskih držav ostala nespremenjena vse do zadnjega četrtertletja dvajsetega stoletja (Hughes, 2003: 17).

Značilnosti tradicionalnega modela javne uprave so:

- formalna kontrola političnega vodstva;
- hierarhični model birokracije;
- stalni, nevtralni, anonimni javni uslužbenci;
- javni uslužbenci motivirani le z javnim interesom;
- javni uslužbenci služijo vsem vladam enako;
- javni uslužbenci sami ne prispevajo k politiki, temveč le upravljajo zadeve naročene s strani politikov (Hughes, 2003: 17).

Teoretično so tradicionalno javno upravo zasnovali Woodrow Wilson in Frederick Taylor v Združenih državah Amerike, Max Weber v Nemčiji in Northcote-Trevelyan poročilo iz leta 1854 v Veliki Britaniji (Hughes, 2003: 17).

Začetki tradicionalnega modela javne uprave so najbolj vidni v sredini devetnajstega stoletja v Veliki Britaniji. Leta 1845 je Northcote-Trevelyan poročilo priporočalo, da se javne uslužbence izbere na podlagi preizkusa znanja in da se zapolni vodstvene položaje z internim osebjem, na podlagi njihove učinkovitosti. Northcote-Trevelyan poročilo pomeni začetek procesa, ko so javni uslužbenci imenovani na podlagi znanja in izkušenj, ter drastični padec klientelizma. Poročilo je zametek nastanka nevtralne uprave (Hughes, 2003: 20).

Najpomembnejše teoretično načelo tradicionalnega modela javne uprave pa je Webrova teorija birokracije. Weber je določil šest načel modernega sistema birokracije, ki izhajajo iz ideje razumsko – legalnega vodstva (Gerth in Mills, 1970: 196-198):

- 1.) načelo stalnih in uradnih pristojnosti sodnih oblasti, ki so ponavadi urejene na podlagi pravil – zakonov ali upravnih predpisov;
- 2.) načelo hierarhije, kjer višji uradniki nadzorujejo nižje;
- 3.) upravljanje temelji na pisnih dokumentih, ki so skrbno varovani. Birokracija loči uradno delovanje od zasebnega življenja ... družbena lastnina je ločena od zasebne lastnine uradnika;
- 4.) uradniki morajo skozi temeljit in strokoven trening;
- 5.) delo zaposlenih s polnim delovnim časom;
- 6.) vodstvo sledi splošnim pravilom, ki so bolj ali manj stalna, bolj ali manj izčrpna, in ki se jih da naučiti. Znanje teh pravil predstavlja posebno tehnično znanje, ki ga uradniki imajo. Vsebuje znanje pravnih ved ali upravnega ali poslovnega upravljanja.

2.3.1. PROBLEMI TRADICIONALNEGA MODELA JAVNE UPRAVE

Neustreznost tradicionalnega modela javne uprave se je pričela kazati v 1970- tih in 1980- tih letih. Javna uprava se je začela soočati z naraščajočo kritiko. Obstajali so štirje osnovni problemi (Hughes, 2003: 32):

- 1.) Model politične kontrole je bil nezadosten in nelogičen;

- 2.) Enosmerna pot oz. enosmerno razmišljanje je bilo problematično;
- 3.) Teorija birokracije, kot jo je videl Weber, ni bila več tehnično učinkovita, prav tako pa se je nagibala k nedemokratičnosti;
- 4.) Birokracija naj bi jemala svobodo in bila neučinkovita v primerjavi s trgom.

Odnos med politiko in upravo ni enostaven, temveč je kompleksen. Kot pravi Peters (Peters, 1995: 4), se politiko ne more ločiti od uprave. Narava upravnega sistema je takšna, da lahko vpliva na politični sistem (Peters, 1996). Tudi enosmerna pot je bila problematična. Po Taylorju gre pri enosmerni poti za preučitev vseh korakov, ki so vključeni v nalogo, ugotoviti najbolj učinkovitega in kar je najpomembnejše, pripraviti to metodo kot nek univerzalen postopek. Naloga javnega uslužbenca je bila torej le sledenje postopka, ki je bil določen. V delu javnega uslužbenca ni bilo nobene kreativnosti. Uslužbenci niso bili odgovorni za rezultate. Enosmerna pot jim je dovoljevala, da se odgovornosti povsem izognejo. Šele kasneje, ko so menedžerji postali odgovorni za rezultate, se je pokazalo, da bi drugačne metode lahko vodile k drugačnim rezultatom in da bi morale biti metode in dejanja oblikovana glede na okoliščine. V realnosti ne obstaja enosmerna pot oz. razmišljanje, temveč le več možnih odgovorov (Behn, 1998: 140). Nadaljnji problem tradicionalnega modela javne uprave je povezan z Webrovim modelom birokracije. Weber je smatral birokracijo za najvišjo obliko organizacije, vendar se je kasneje izkazalo, da birokracija ustvarja lenobo, da obstaja pomanjkanje spodbud, ni rdeče niti, gre za povprečnost in neučinkovitost. Beseda »birokracija« je danes sinonim za neučinkovitost (Behn, 1998: 140). Birokracija je tudi zelo omejevala svobodo posameznika, njegova moč pa je bila zmanjšanja na račun »izbire«. To je vodilo k zahtevi po zmanjšanju obsega birokracije. Svoboda je pomenila veliko več kot tlačanstvo, potrošniška izbira pa je bila boljša od birokratskega ukaza. Tradicionalni model tudi ni priskrbel enako strukturo spodbud in nagrad v primerjavi s trgom. Tako je bil nedvomno manj učinkovit od tržnega procesa. Konkurenca, potrošnikova suverenost in izbira so pri tržnem modelu vodili k spodbujanju ustvarjanja manjših stroškov, pri tradicionalnem modelu javne uprave pa o tem sploh ne moremo govoriti.

Webrov model birokratske organizacije je torej model, ki obravnava organizacijo kot zaprt sistem, zaradi česar je, čeprav notranje logičen in skladen, v razkoraku s stvarnim. Poleg tega

ta tip organizacije, kot je bilo že rečeno, povzroča celo vrsto neželenih negativnih učinkov, med katere bi lahko šteli (Rakočevič, 1994: 47):

- »togost v ravnanju,
- opravičevanje postopkov z vnaprej določenimi pravili ravnanja,
- brezosebno in neinventivno obravnavanje zadev,
- brezdušen in brezoseben odnos do strank,
- zapiranje pred zunanjimi vplivi,
- oblikovanje in branjenje posebnih interesov notranjih organizacijskih enot in posameznih skupin itd«.

Birokratska organizacija se sooča tudi z različnimi protislovji (Rakočevič, 1994: 47, 48):

- Prvo protislovje je z znanostjo in razvojem: birokratska organizacija temelji na racionalnosti, ki pa je domena znanosti, ki teži k vedno novim spoznanjem in novim rešitvam. Razvoj znanosti zato prihaja v nasprotje z birokratsko organizacijo, ki želi stabilnost in ne spremembe. Delo v birokratski organizaciji je vnaprej predvideno, medtem ko razvoj znanosti po drugi strani povzroča, da tisto, kar je bilo včeraj ustrezno, danes ne ustreza več. Temu pa se takšna organizacija težko prilagaja.
- Drugo protislovje obstaja med hierarhijo in strokovnostjo oziroma odločanjem: za sprejemanje vseh odločitev je pristojen hierarhičen vrh, ki za odločanje potrebuje podlage, torej vedenje o dejanskem stanju. To pa imajo samo strokovnjaki. Hierarhični vrh tako odloča, nima pa strokovnega znanja. Tega imajo strokovnjaki, ki namesto njih, izvršujejo odločitve in pripravljajo njihove podlage. To poraja vprašanje odgovornosti za sprejete odločitve.

Eden izmed vzrokov neučinkovitosti je birokratska organiziranost državne uprave. Ta »model stroja« oziroma hierarhične organizacije s prevladujočimi značilnostmi »nadzora, nadzora in nadzora« ter stroge ločitve med politično avtoriteto in nepolitično nevtralno birokracijo namreč ne ustreza več stvarnosti sodobne liberalne države (Mintzberg, 1996: 75 - 83).

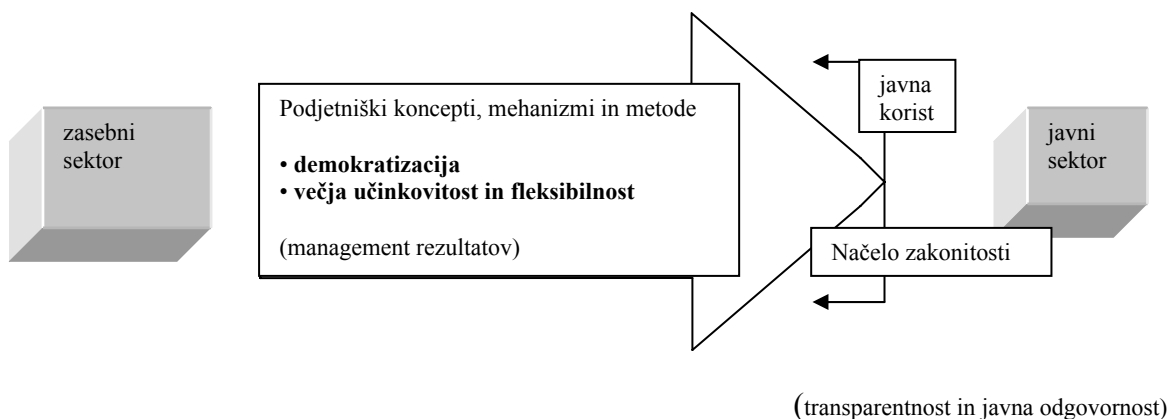
Kritiki Webrovega modela ugotavljajo, da teorija ni več primerna za današnji čas, ker ne odraža dejanskega stanja v upravi in izraža slepo zaupanje v formalizem ter jasnost pomena zakonodajnih odločitev ob hkratnem zanikanju subjektivne razlage navidez jasnih zakonov. Prav tako ne vsebuje popravljalnih mehanizmov zoper nepravilnosti sistema. Pasivnost v ustvarjalnosti, formalizem, prelaganje dela ali brezdušnost vodijo v organizacijsko okostenelost in odmik od realnosti, model je hkrati tudi neobčutljiv na vplive iz okolja (Brezovšek, 2000: 267).

Klasična Webrova organizacijska struktura javne uprave ne more več slediti sodobnim trendom razvoja družbe kot so, globalna konkurenca, tehnološka revolucija, deregulacija in privatizacija gospodarstva, presežek osnovnih dobrin in prerazdelitev proizvodnje ter vrednostne in demografske spremembe ljudi. Posledica tega je potreba po modernizaciji javne uprave in oblikovanju sodobnih upravnih sistemov, kateri bodo lahko sledili družbenemu razvoju.

2.4. NASTANEK GIBANJA NOVI JAVNI MENEDŽMENT

Novi javni menedžment oziroma Novo upravljanje javnega sektorja (ang. New Public Management – NPM) je gibanje, ki se je pojavilo konec dvajsetega stoletja. V upravljanje javnega sektorja prinaša pozitivne elemente iz upravljanja in delovanja zasebnega sektorja.

Slika 2.1: Novo upravljanje javnega sektorja



Vir: Kovač, Polonca (2002: 175): Podjetniška načela v upravljanju slovenske javne uprave. V: Ferfila, B. ... (et al.): Ekonomski vidiki javne uprave. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Toonen (Toonen, 2001: 185) določa naslednje značilnosti novega javnega menedžmenta:

- podjetniški način razmišljanja in delovanja;
- poudarjanje kvalitete in učinkovitosti;
- izboljšanje dostopa do javnih storitev in uvajanje novih načinov in metod dela;
- opredelitev izdelkov in storitev, ki jih organizacija zagotavlja;
- podjetniško razmišljanje zaposlenih in graditev nove organizacijske kulture;
- umik birokratskih vladnih institucij in uporaba trgov ter komercialnih tržnih iniciativ (deregulacija, privatizacija, komercializacija in marketizacija) ali virtualnih trgov (notranja konkurenca, primerjalne analize (ang. »benchmarking«), konkurenčna ponudba).

Žurga (2001: 49, 50) pa določa naslednje prvine novega javnega menedžmenta:

- »usmerjenost k rezultatom;
- usmerjenost k strankam;
- 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;
- vzpostavitev tekmovalnosti«.

Obstaja več idej o tem kaj vse vključuje Novi javni menedžment. Prva formulacija je bila narejena s strani OECD. Temeljila je na prepričanju, da večina držav sledi dvema ciljema (OECD, 1991: 11):

1.) Povečati storitveno uspešnost:

Izboljšanje delovne uspešnost, plačilo po učinku, večja strokovnost, vključevanje uslužbencev v odločanje, določanje standardov uspešnosti, uporaba informacijske tehnologije, pridobiti povratne informacije strank, skupno odločanje o ponudbi in povpraševanju itd.

2.) Večja izraba zasebnega sektorja:

Večja učinkovitost, konkurenčnost, odprtost javnega sistema preskrbe z dobrinami in storitvami in konec monopola ali druge zaščite javnih ponudnikov dobrin in storitev.

Hood (1991: 4, 5) vidi v Novem javnem menedžmentu sedem glavnih točk:

1.) Profesionalni menedžment:

Sodoben javni menedžer aktivno vodi organizacijo in ima pravico do odločanja po svoji presoji na področju za katerega je zadolžen. Za razliko od tradicionalnega javnega uslužbenca, ki deluje v skladu z uveljavljenimi pravili in postopki in izvršuje javne politike po

ukazih brez pravice do odločanja in brez odgovornosti za rezultate, je javni menedžer veliko bolj dejaven, samostojno sprejema odločitve, izvršuje politike in je zato tudi odgovoren.

2) Jasni standardi in merjenje uspešnosti:

Ta vidik zahteva določitev ciljev in vzpostavitev standardov uspešnosti. Spremljanje uspešnosti poslovanja mora biti nadgrajeno tudi z odgovornostjo za dosežene rezultate, kar naj bi vodilo k neprestanemu izboljševanju učinkovitosti in uspešnosti.

3) Poudarek na kontroli produkta:

Uspešnost organizacije je povezana z usmeritvijo k rezultatom in ne k procesom. Za javni sektor je bilo značilno, da je bil poudarek na vložkih, to je pridobljenih sredstvih, in ne na produktu, to je kakovosti storitve. Nova paradigma pa zahteva usmeritev k rezultatom.

4) Decentralizacija v javnem sektorju:

Gre za delitve velikih entitet v korporacijo manjših sodelujočih enot s ciljem doseči večjo učinkovitost in uspešnost. Manjše enote so učinkovitejše, ker lažje določijo svoje cilje ter jih praviloma hitreje in lažje dosežejo. So tudi bolj odgovorne, ker za posamezno enoto oziroma organizacijo stoji javnosti odgovoren menedžer in ne »brezoblični birokrat«.

5) Spodbujanje konkurence:

Konkurenca spodbuja k doseganju višje kakovosti storitev, uporabnik storitev pa je potrošnik na novem trgu javnih storitev, ki se zaveda svojih pravic. Trg in konkurenca spodbujata učinkovitost in povečujeta potrošnikovo izbiro, kar ima za javni sektor pomembne posledice.

6) Zasebno - sektorske lastnosti menedžerskega procesa:

Ta element vključuje umik od vojaškega stila »etike javnega sektorja« in vzpostavitev bolj prilagodljivega sistema zaposlovanja, nagrajevanja in izvajanja aktivnosti.

7) Ekonomična raba virov:

Hood vidi to kot odpravo direktnih stroškov, dvigovanje delovne discipline, obrambo pred zahtevami sindikatov, omejevanje »sporazumnih stroškov« poslovanja. Vse to pa se zagovarja s »potrebo po kontroli povpraševanja javnega sektorja po virih« in z »delati več z manj««. Novi javni menedžment torej zahteva zniževanje stroškov opravljanja oziroma zagotavljanje storitev ob hkratnem izboljševanju kakovosti teh storitev.

Tretja formulacija, ki je na nek način tudi najbolj uporabna, je formulacija Holmesa in Shand. Paradigmo Novega javnega menedžmenta oziroma po njunem »novi menedžerski pristop« označita s (Holmes in Shand, 1995: 555):

- 1.) strateški, k rezultatom usmerjen (učinkovitost, uspešnost in kakovost storitev) pristop odločanja;
- 2.) nadomestitev visoko centraliziranih hierarhičnih organizacijskih struktur z decentraliziranim vodenjem okolja, kjer so odločitve o alokaciji virov in dostavi storitev bližje mestu dostave in kjer so dostopne relevantne informacije, ki vsebujejo tudi odziv strank in drugih interesnih skupin;
- 3.) fleksibilnost v iskanju alternativ za neposredne javne ukrepe, ki bi lahko omogočili stroškovno – učinkovite rezultate;
- 4.) osredotočenje na avtoriteto in odgovornost kot ključ za izboljšanje uspešnosti, tudi preko mehanizmov eksplicitne pogodbene uspešnosti;
- 5.) oblikovanje konkurenčnega okolja z in med organizacijami javnega sektorja;
- 6.) ojačitev strateškega vodstva v centru z namenom čim hitrejšega reagiranja na zunanje spremembe in s čim manjšimi stroški;
- 7.) večja odgovornost in transparentnost, ki se jo doseže z zahtevami po poročanju o rezultatih in njihovih polnih stroških;
- 8.) sistemi, ki podpirajo in spodbujajo vse te spremembe.

»Elementi Novega javnega menedžmenta so se dotaknili večine držav na tak ali drugačen način. Vse države se namreč soočajo z zahtevami po povečanju učinkovitosti javne uprave ter z zahtevami po večji prilagodljivosti javne uprave v odnosu na spreminjajoče se okolje« (Žurga, 1997: 259).

Veliko zamisli za modernizacijo javne uprave je prišlo ravno iz gibanja Novi javni menedžment, ki ima svoje začetke v 1980-tih letih v Veliki Britaniji in Novi Zelandiji. Kasneje se je razširil tudi na ostale države, vključno z Združenimi državami Amerike. Največ

zaslug za gibanje ima Margaret Thatcher⁵, predsednica britanske Vlade. Njeni izvolitvi je sledila izvolitev Ronalda Reagana leta 1980 v Združenih državah Amerike in izvolitev Briana Mulroneya leta 1984 v Kanadi, ki sta tako kot Margaret Thatcher vodila kampanje, ki so bile zelo kritične do birokracije (D. J. Savoie, 1994).

Reformna gibanja v Britaniji in ZDA so se začela s Thatcher-Reagan revolucijo. Kasneje so jih za svoje vzele tudi levo sredinske stranke, Novi demokrati v ZDA in Novo delo v Veliki Britaniji. V primerjavi s temi gibanji, so bile reforme javne uprave v državah kot sta Nizozemska in Švedska, veliko manj ideološke in bolj praktične. V državah v razvoju so bila reformna gibanja rezultat težkih ekonomskih kriz ali pa so bila rezultat pogojev, ki so jih postavile mednarodne podporne organizacije (Kingdom, 2000: 16, 17, 46).

Globalno reformno gibanje je imelo dve različni, vendar prekrivajoči fazi. Prva faza se je začela v 1980-tih letih. V tem obdobju so bile uprave osredotočene na ekonomsko liberalizacijo in na privatizacijo industrije, ki je bila v državni lasti. Druga faza gibanja se je začela v 1990-tih letih, ko so bili manj osredotočeni na privatizacijo in bolj na upravne reforme v smislu izgradnje državne moči. V tem obdobju je državam uspelo zmanjšati obseg birokracije, hkrati pa so ustvarili upravo bolj učinkovito, moderno, bolj odzivno do državljanov in manj skorumpirano. Medtem, ko so se države prvega sveta osredotočile na učinkovitost in na seznanitev uprav z informacijsko tehnologijo, so se države v razvoju osredotočile na izgradnjo državne moči, decentralizacijo in na boj proti korupciji.

Ferlie in drugi (1996: 10-15) navajajo štiri tipe modelov Novega javnega menedžmenta:

1. model učinkovitosti

Gre za značilnost Novega javnega menedžmenta, ki se je pojavila kot prva. Prevladovala je v sredini osemdesetih let prejšnjega stoletja. Glavna značilnost modela, ki so ga vpeljali v Veliki Britaniji, je sledenje zgledu gospodarstva in njegove učinkovitosti. Prav zaradi tega pa se pojavlja tudi njena pomanjkljivost, ki se kaže v zanemarjanju bistvenih razlik med javnim in zasebnim sektorjem.

⁵ Margaret Thatcher je nastopila svoj mandat kot predsednica britanske vlade dne 4. maja 1979. Svoj mandat je končala 28. novembra 1990.

Ukrepi zajemajo povečan finančni nadzor; jasno določanje ciljev in centralen nadzor nad njihovim izvajanjem; merjenje učinkovitosti, tako finančne kot strokovne, določanje standardov; poudarek na odzivnosti na zahteve uporabnikov; deregulacijo delovnega trga; prenos moči s stroke na menedžment in nove oblike skupnega vladanja z vključevanjem izvoljenih predstavnikov in sindikalistov v proces odločanja.

2. model decentralizacije

Od sredine sedemdesetih let naprej se je v organizacijah kazal trend sploščenja organizacijskih piramid, decentralizacije odločanja, povečanega sklepanja pogodb izven organizacije in ločevanja majhnega strateškega jedra in večje izvajalske periferije. Vse s ciljem doseganja večje organizacijske prilagodljivosti. Prav iz tega izhaja tudi model decentralizacije, katerega pokazatelji so razvoj kvazi trgov; prehod od hierarhičnega k pogodbenemu nadzoru, ločevanje strateške in operativne funkcije; ploščenje organizacijske strukture; motiviranje zaposlenih s spodbudami namesto z ukazi; namesto standariziranja večja fleksibilnost.

3. v iskanju odličnosti

Glavne značilnosti tega modela so v iskanju odličnosti v javni upravi, kar pomeni težnjo po zmanjšanju birokratske neučinkovitosti, oblikovanje vizije in ciljev, upoštevanje uporabnikov, zmanjševanje proračunov brez slabšanja kvalitete in inovativnosti (Peters, 1989). Obstajata dva pristopa za doseg tega cilja in sicer:

- od spodaj navzgor; gre za poudarek na učenju, razvoju organizacijske kulture in močni decentralizaciji, ki se jo nadzoruje z merjenjem rezultatov.
- od zgoraj navzdol: gre za poudarjanje upravljalnih sprememb, ki jih vodi karizmatična osebnost na podlagi močne organizacijske kulture z oblikovanjem vizije organizacije.

4. usmeritev k javnim storitvam, službi javne koristi

Med vsemi modeli je najmlajši in še najmanj dodelan. Glavna značilnost je združenje ideje javnega in zasebnega sektorja. Poudarja kombinacijo poslanstva javnih služb in uspešnega zasebnega menedžmenta ter odgovornosti javnega sektorja do uporabnikov.

Reforme vključujejo skrb za kvaliteto storitev; vključitev uporabnikov, zahtev in vrednot v proces upravljanja; dajanje prednosti izvoljenim predstavnikom pred imenovanimi; skepticizem glede uvedbe trgov v javni sektor; poudarjanje skrbi za javno dobro pred rutinskim delom; soupravljanje uporabnikov, odgovornost do uporabnikov.

2.4.1. VZROKI ZA REFORME

Zaradi spreminjajočega se okolja postajajo tudi naloge uprave vedno bolj kompleksne, zahteve uporabnikov pa vedno večje. Delovanje javnega sektorja postaja vedno bolj neučinkovito. Ferfila (Ferfila, 1994: 39) navaja naslednje razloge za neučinkovitost javnega sektorja:

- »posledice gospodarskih, socialnih, političnih in drugih kompleksnih procesov, v katere posega vlada s svojimi politikami, so mnogostranske in nepredvidljive, kar otežuje oblikovanje politik, ki bi ustrezale vsem situacijam in prizadetim subjektom;
- omejen nadzor vlade nad procesi, ki jih želi uravnati;
- oblikovalci zakonodaje imajo le omejen nadzor nad njenim izvajanjem. Parlament postavi zakonodajo in s tem skelet posameznih politik, izvaja pa jih javna uprava;
- delovanje nekaterih političnih predstavnikov je izven javnega interesa, zgolj v interesu ožjih skupin lobijev«.

Neučinkovitost ustvarja krizo javne uprave. Posledica krize so zahteve, ki se danes pojavljajo v upravah širom sveta. Predvsem se pojavlja zahteva po smotrnejši uporabi finančnih virov oziroma zmanjševanje javnih izdatkov in zahteva po učinkovitejšem, hitrejšem, uporabniku bližjem opravljanju javnih storitev (Kovač, 2002: 180).

Medtem, ko si reformna gibanja po celem svetu delijo skupne koncepte, so načini, kako so države pristopile k njim, različni. Ameriška reforma je bila na primer v veliki meri rezultat nezadovoljstva javnosti z upravo, v Evropi pa se je podobno reformno gibanje rodilo kot posledica nastanka nove Evropske unije (Jreisat, 2002: 144, 153).

Temeljni vzgib reform javnega sektorja v Evropi je na primer unifikacija javnega sektorja v Nemčiji, boj proti korupciji v Italiji, decentralizacija v Franciji, ekonomska konsolidacija v Španiji, parlamentarne preiskave v Veliki Britaniji in na Nizozemskem (Kovač, 2002: 182). V novih demokratičnih državah nekdanje Sovjetske zveze je upravna reforma šla z roko v roki z demokratizacijo in politično reformo (Jreisat, 2002: 144 - 153).

Glavni vzrok za reforme v ZDA je bila velika nezaupljivost do vlade. Napad na ZDA je bil del štiri desetletja dolgega obdobja upadanja zaupanja v ameriško upravo. Ko so 11. septembra teroristi napadli New York in Washington D.C. se je ameriško zaupanje v upravo razblinilo kot še nikoli doslej. Učinek 11. septembra se je izbrisal po nekaj mesecih. Američani so danes bolj zadovoljni s svojo upravo kot so bili na začetku 1990-tih, vendar še vedno izražajo globoko nezadovoljstvo in cinizem (Kamarck, 2003: 7).

Globina in širina protibirokratskih občutkov v ZDA je bila konec dvajsetega stoletja deloma edinstvena za ZDA. V Evropi, kjer so doma veliko večje socialne države, so bile celo desne stranke tradicionalno bolj prijateljske do večjih državnih struktur, ki so se razvile v dvajsetem stoletju, kot pa večina Američanov do svoje birokracije. Vendar se je s prihodom Margaret Thatcher to spremenilo za Veliko Britanijo.

Leta 1979 je Thatcherjeva kandidirala za ministrsko predsednico z dokazovanjem, da imajo centralizirani sistemi v ne-avtoritarnih režimih veliko enakih problemov kot jih imajo v avtoritarnih državah. Eno leto pred izvolitvijo Ronalda Reagana in deset let pred uradnim padcem komunizma, je Thatcherjeva izstrelila, da ima država »požrešen in zajedavski javni sektor« (Kamarck, 2003: 8).

Obdobje kampanj in vlad, ki je sledilo, je bilo obdobje, polno močnega nezadovoljstva z vladno birokracijo. Med drugim je civilni sektor, ki naj bi bil nevtralen, postal stvar politike. To je bil gromozanski šok za mnoge britanske javne uslužbence, ki so sebe videli kot nevtralne uradnike in, ki niso bili vajeni na protibirokratsko retoriko, ki je bila tipična za ameriške politike.

V ZDA in v Veliki Britaniji je upor do birokracije nastal z ideološko retoriko in se v obeh primerih tudi nadaljeval, z močnim, karizmatičnim voditeljem. V drugih koncih sveta so se zgodile podobne, vendar manj dramatične spremembe v vedenju. V mnogih državah prvega sveta so javnomnenjske raziskave pokazale pomanjkljivo spoštovanje do institucionalne avtoritete. Gre za fenomen, ki je pogosto povezan z nastankom postmodernih vrednot (Norris, 1999).

Hughes (2003: 9) navaja tri glavne poglede na javno upravo. Kot prvo je bilo rečeno, da je javni sektor prevelik in da potroši preveliko sredstev. Proces zmanjševanja javne porabe je tako sledil tudi v tistih evropskih državah, kot so Španija, Italija, Nemčija, Švedska, kjer je bil javni sektor že tradicionalno velik. Kot drugo se je vlada zagovarjala z obsegom dela. Rečeno je bilo, da je javna uprava vključena v preveliko število aktivnosti in da obstajajo tudi druge možnosti za rešitev tega odprtega vprašanja. Posledica tega je bila, da je bilo veliko število vladnih aktivnosti vrnjenih zasebnemu sektorju. Medtem ko je privatizacija v Veliki Britaniji v 1980-tih letih veljala za sporno, so jo od takrat naprej na široko sprejeli. V nekaterih državah, predvsem v Novi Zelandiji, malo manj v Veliki Britaniji in Avstraliji, so vse storitve, ki jih je lahko opravil zasebni sektor, predali zasebnikom oziroma z njimi podpisali pogodbo za opravljanje storitve. Kot tretje je obstajal stalni napad na način oziroma metode delovanja javne uprave. Birokracija je postajala zelo nepriljubljena. Birokratski ukrepi so veljali za drugorazredne in neučinkovite. Če bi želeli, da storitve ostanejo v domeni javne uprave, bi morali najti drugo obliko organiziranja javne uprave, kot je birokracija.

Kljub temu pa nobene spremembe v javnem mnenju niso tako pomembne pri razlagi vzroka upravnih reform v Evropi, kot so različne zahteve do držav, če le-te hočejo postati del Evropske unije. Maastrichtska pogodba, ki je bila napisana leta 1991 in ratificirana leta 1993, je postavila ogrodje za Evropsko unijo v smeri nastanka skupne valute. Najpomembnejši člen pogodbe je člen 104c, ki se začne z enostavnim stavkom, »članice se bodo izogibale prevelikemu vladnemu primanjkljaju«. Ta stavek in dejstvo, da so bile dejanske ekonomske sankcije povezane z velikim primanjkljajem, je prispevalo vsaj toliko, če ne še več, k upravnim reformam v Evropi, kot so prinesle kampanje Ronalda Reagana in Margaret Thatcher v ZDA in Veliki Britaniji. S prepovedjo prevelikega vladnega primanjkljaja so začele države z legendarno velikimi in neučinkovitimi birokracijami, kot je na primer Italija, pa vse naprej do bolj učinkovitih držav.

V tretjem svetu so bile reforme javne uprave največkrat posledica navezanosti na podporne institucije, katere so jim pomagale pri finančnih težavah. Druga faza reformnega gibanja je vključevala preoblikovanje države, ki bo pomagala in ne bo ovirala nastanka tržne ekonomije. Z letom 1990 so razvojne banke usmerile svojo pozornost in svoje investicije na »upravne zadeve«. Svetovna banka, Mednarodni denarni sklad, Med-ameriška razvojna banka in Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) so razvile obširne programe za nudenje pomoči in denarnih virov državam, ki so bile zainteresirane v razvoj »državne moči« (Pinto-Duschinsky, 1997). Združeni narodi so pod okriljem svojega programa za razvoj razvili program javne uprave in reforme javne uprave. V zadnjih letih so več kot devetdesetim državam v razvoju nudili pomoč s promoviranjem profesionalne javne uprave, transparentnosti, uporabo informacijske in komunikacijske tehnologije in drugih področij upravne reforme.

Razvojni nasvet teh velikih institucij⁶ ni bil usmerjen v krepitev birokracij dvajsetega stoletja, temveč je bil dan z vidika novega javnega upravljanja in reformnih gibanj, ki so bila popularna za države prvega sveta.

Konzervativna strankarska politika, fiskalne zahteve do držav Evropske unije, zahteve velikih mednarodnih podpornih institucij, vse to je pomembno pri razlagi povzročiteljev upora proti komunizmu. Nič pa ni bolj pomembno kot sam padec komunizma. Rezultat je bil svoboden trg. Tako je bilo reformno gibanje še poudarjeno z ideološko zmago tržnih modelov v zasebnem sektorju. Vendar so tudi druge spremembe v zasebnem sektorju jemale svoj davek tradicionalni birokraciji. Nova informacijska tehnologija je spreminjala zasebni sektor tako hitro, da so se izkušnje državljanov v zasebnem in v javnem sektorju zelo razhajale (Kamarck, 2003: 10).

V začetku 1980-tih je zasebni sektor hitel k uporabi orodij nove informacijske tehnologije. To je ustvarilo novo in večjo možnost biti »stranki prijazen«. Praktičnost se je kazala na primer z nakupovanjem preko telefona, interneta in tako naprej. Odnos do strank v zasebnem sektorju se je močno razlikoval od togega in neprijaznega odnosa do strank v javnem sektorju. Državljanji so se navadili na boljše odnose v zasebnem sektorju, javni sektor pa je bil še vedno

⁶ Pogosto je povezano z investiranjem.

brezupno zastarel in neodziven. Vse to je veljalo tudi za Evropo. V zgodnjih 1980-tih je storitvena industrija v Evropi postala bolj konkurenčna. Oddih od omejevalne prakse v storitvah kot je bančništvo in letalske družbe, je prisililo podjetja, da so tekmovala za stranke ne samo s ceno pač pa tudi s čim boljšim odnosom do strank. To je imelo dva učinka na javni sektor. Najprej se je začelo z vse večjimi pričakovanji državljanov po boljših storitvah javnega sektorja, drugič pa je pokazalo, da obstajajo boljši načini preskrbe s storitvami, kot pa, da birokracije enostavno delajo samo za lastno udobje (Flynn in Strehl, 1996: 3).

Cilj javne uprave naj bi bil izpolnjevati pričakovanja državljanov in ustvariti čim več javnih dobrin. Za njegovo doseganje morajo javne institucije delovati čim učinkoviteje, da bodo dosegle svoje poslanstvo.

Obstajajo različni vzroki, zakaj je javna uprava manj učinkovita od zasebnega sektorja. Andoljšek in Seljak (Andoljšek in Seljak, 2005: 22, 23) navajata naslednje:

- 1.) Motiv delovanja. Javno upravo na najvišjih položajih vodijo politiki, katerih motiv je ugajati volivcem, da bi jih ti ponovno izvolili. Temu je podrejeno njihovo delovanje. Zasebnik si mora za cilj poslovanja postaviti ustvarjanje dobička. Upoštevati mora želje kupcev in jim ponuditi tak učinek, ki jih bo zadovoljil. Uslužbencem v javnem sektorju pa je največkrat glavni motiv delovanja napredovanje v stroki, ne pa potrebe strank;
- 2.) Delovanje v razmerah monopola. Največkrat je javna institucija edina ponudnica storitev, zato stranka nima možnosti izbire. V zasebnem sektorju je vsako podjetje le eno izmed množice ponudnikov podobnih izdelkov ali storitev. Stranka lahko svobodno izbira in tako narekuje pogoje, pod katerimi bo vstopila v pogodbeno razmerje;
- 3.) Neprijazno vedenje do strank. Ker uporabnik javnih storitev nima druge izbire, da bi lahko pridobil javno storitev, se javni uslužbenci vedejo drugače kot njihovi kolegi v zasebnem sektorju. Odnos do stranke je odvisen od osebnosti in motivacije. Zaradi enotnega sistema plač v javnem sektorju obstaja tudi omejeno denarno nagrajevanje. Nagrajevanja na podlagi doseženega dobička ni, saj ga institucije v javnem sektorju ne ustvarjajo. Motiviranje je omejeno tudi z napredovanjem. V javni upravi prevladuje

sistem senioritete, napredovanje na podlagi starosti, pri čemer zaposleni napredujejo po vnaprej določenem načrtu, tako da ni hitrega napredovanja;

- 4.) Proračunsko financiranje. Javna uprava se financira iz proračuna, v katerem so za vsako ministrstvo, oddelek in zaposlenega predvidena sredstva. Ta sredstva naj bi javne institucije porabile čim bolj smotrno. Zasebni sektor na drugi strani ustvarja sredstva, ki jih nato uporablja.

Slabosti tradicionalne birokracije so postajale bolj in bolj očitne in zanimanje za reforme in inovacije se je stopnjevalo.

Raziskava, ki je bila narejena leta 1999 je pokazala, da je v obdobju zadnjih dveh desetletij štirideset procentov stotriindvajsetih največjih držav na svetu imelo vsaj eno večje reformno gibanje. Petnajst procentov največjih držav na svetu pa je imelo nekaj reform javne uprave, vendar ne na ravni državne pobude (Kamarck, 2000).

2.4.2. CILJ REFORM

2.4.2.1. Nižji stroški uprave

Reformna gibanja so se v večini usmerila v nižanje upravnih stroškov. Močna fiskalna kontrola in učinkovit proračunski postopek sta pomembna za uprave, ki poskušajo kontrolirano trošiti. Države po svetu so se obrnile k modernizaciji, da bi zmanjšale upravno trošenje in spodbudile nastanek močnega zasebnega sektorja in večjih neposrednih investicij.

Verjetno je bila največja sprememba v vladnem financiranju spoznanje, da je produktivnost pomembna za vladno potrošnjo. Mnogo medsebojno vezanih strategij je nastalo, da bi s tem poudarili, da produktivnost pomaga upravi, da zniža svoje stroške. Polonca Kovač (Kovač, 2002: 223, 224) pravi, da finančni menedžment po ideji novega upravljanja javnega sektorja temelji na poslanstvu uprave in njenih delov. Tipične značilnosti so:

- »globalni, integrirani proračun, ki omogoča koordinacijo, prelivanje sredstev in transparentnost;
- komplementarni medsektorski proračun, ki vodi k preventivi in sodelovanju sektorjev;
- proračun je oblikovan za daljše obdobje, najpogosteje tri leta, kar teži k dolgoročnejšemu načrtovanju in investiranju;
- izhodna naravnost (določanje sredstev po zastavljenih ciljnih oz. načrtovanih outputih), ki nenehno vzpodbuja uspešnost in učinkovitost;
- mehanizmi za spodbujanje varčevanja (npr. možnost investiranja po lastni presoji ob določenem odstotku privarčevanega), kar pomeni povečanje motivacije, odgovornosti in inovacij;
- spodbujanje investiranja, ki je potrebno za rast in razvoj;
- računovodstvo po vzoru zasebnega sektorja;
- dejavnost opredelitve potrebnih storitev (oblikovanje kataloga) skupaj z identifikacijo njihovih cene (zelo dejavni so se na tem področju izkazali npr. v Tilburgu, Bernu in nemških mestnih upravah);
- delna (področna) delitev financiranja stroškov javnih storitev med proračunske vire in pristojbine uporabnikov, kar vodi k racionalnejšemu in kritičnemu povpraševanju;
- nudenje dodatnih storitev po ekskluzivni ceni«.

Zasebnemu sektorju je bila kalkulacija že dolgo poznana. Kalkulacija pa se ponavadi ni uporabljala v povezavi s produkcijo upravnih storitev in blaga. Ko se je vedno več vlad začelo zanimati za zniževanje stroškov in je vedno več akterjev v zasebnem sektorju trdilo, da lahko delajo enake stvari kot uprava, vendar ceneje, takrat je kalkulacija postala odločilna.

Kalkulacija omogoča vladam, da sprejmejo učinkovit proračun.

Veliko držav se zaveda, da morajo v smislu spodbujanja produktivnosti ustvariti sistem, ki bi dovoljeval stalne inovacije. Tako najboljše organizacije javne uprave težijo k oblikovanju take atmosfere, v kateri bodo vsi zaposleni, od zgoraj navzdol, lahko svobodno sodelovali in komunicirali o varčevanju in izboljševanju učinkovitosti.

Države, ki so v finančni krizi morajo pogosto zmanjšati obseg javne uprave brez da bi prej razmislile kakšna je njihova »prava velikost« javne uprave. Za zmanjšanje stroškov so uporabile vrsto načinov. Kamarck (2003: 19, 20) navaja naslednje:

- zamrznitev ali znižanje plač;
- zamrznitev zaposlovanja;
- odprava delavcev, ki »so plačani a nič ne delajo«, imenovani tudi »duhovi«;
- odprava avtomatske zaposlitve v javnem sektorju po zaključku študija;
- odprava avtomatskega napredovanja;
- vpeljati prostovoljno odpoved s tem, da ljudem ponudiš denarno odškodnino, če zapustijo delovno mesto v javni upravi;
- vpeljati obvezne odpovedi – pustiti, da delavci gredo z malo ali nič denarja;
- ponuditi zgodnje upokojevanje in s tem sprožiti, da starejši delavci zapustijo delovno mesto v javni upravi;
- privatizacija.

Vlada mora dobro premisliti kakšen pristop bo uporabila pri zmanjševanju javne uprave, da bo zmanjšala svoje stroške. V mnogih primerih je kapaciteta zasebnega sektorja, da bi posrkal nove delavce, majhna, in vse to privede do nastanka novih problemov v gospodarstvu. Prostovoljna odpoved delovnega razmerja, pri katerem je delavec plačan, da zapusti delovno mesto v javni upravi, je pogosto značilna za mlado in najbolj kvalificirano delovno silo, saj le-ti najlažje najdejo novo zaposlitev v zasebnem sektorju. Če vlade niso dovolj previdne pri odpuščanju in odhajanju delavcev, lahko pride do »odhoda možganov« (Kamarck, 2003: 20).

Vendar slika ni le slaba. Uspešno zmanjševanje javne uprave vključuje dvoje načel. Prvo načelo pravi, da bi morale biti zmanjševanje javne uprave rutinsko, ter postopno glede na čas, ko je v zasebnem sektorju relativno nizka brezposelnost. Drugo načelo pa pravi, da bi moral program zmanjševanja javne uprave iskati rešitev v prerazporeditvi upravnih služb iz mest na obrobje in v prehodu iz čiste birokracije v bolj požrtvovalno delo, ki gradi kapaciteto v prebivalstvu (Kamarck, 2003: 20).

Pod vlado predsednika Billa Clintona in podpredsednika Al Gora je vlada ZDA zmanjšala svojo delovno silo za več kot sedemnajst procentov. To je preseglo vsakršna pričakovanja. Ker je bilo reformno gibanje v ZDA bolj motivirano s krizo zaupanja kot s finančno krizo, je velik del zmanjševanja javne uprave potekal v ugodnih ekonomskih pogojih. Uporabili so kombinacijo prostovoljnih odpovedi in odločitev, da ne zaposlujejo novih delavcev. S tem so se nekatere vladne agencije zmanjšale celo za dvajset procentov. Do sredine 1990-tih let so se ljudje, ki so zapuščali državno službo, največkrat visoko kvalificirane ženske in moški iz oddelka obrambe, zaposlili v rastočem zasebnem sektorju (Kamarck, 2003: 20).

Oblikovanje uprave, ki bi stala manj, je verjetno ena od najtežjih, vendar hkrati tudi ena od najpomembnejših upravnih inovacij. Uprave po svetu so pokazale, da je produktivnost pomemben kazalec pri proračunskem postopku, da lahko oblikujejo prave spodbude za zmanjšanje javne uprave in da lahko birokratsko delo spremenijo v delo, ki bo ljudem bolj naklonjeno.

2.4.2.2 Kakovost

Danes se javna uprava ne more več izogniti vplivom globalizacije in pojavi ostre konkurence na vseh področjih. Neizogibno je postalo primerjanje javne uprave z zasebnim sektorjem. Posledica tega je, da se tudi v javni upravi teži k višji kakovosti, pri čemer pa je najpomembnejša usmeritev k uporabniku.

Dvigovanje kakovosti temelji predvsem na načelih menedžmenta celovite kakovosti (TQM), katerega glavne značilnosti so (Pollitt in Bouckaert, 1995: 4):

- kakovost se ne nanaša le na proizvode in storitve, ampak tudi na procese, delovne razmere in okolje, skratka na celotno združbo;
- organizacijska struktura mora biti usmerjena h kakovosti ne le na ravni posameznega delovnega mesta, ampak tudi v okviru sodelovanja med oddelki in z ostalimi združbami. Zavezanost h kakovosti se mora začeti pri vrhu organizacijske strukture;

- za kakovost ni odgovorna le določena tehnična funkcija ali oddelek, saj gre za sistematični proces, ki zadeva celotno združbo;
- ideje o stalnih izboljšavah kakovosti ne smejo biti omejene samo na proizvodnjo, temveč morajo zadevati vse elemente in funkcije združbe, napakam pa se je potrebno izogniti, preden se pojavijo;
- kakovost na vseh področjih lahko dosežemo le, če pri tem sodelujejo vsi in ne le nekaj strokovnjakov, zaradi česar je potrebno investirati tudi v usposabljanje.

V nekem smislu se vse inovacije v upravi soočajo s kakovostjo. Vendar pa večina reformatorjev kakovost povezuje z izboljšanjem dostopa do storitve. Izboljšanje v storitvah ima lahko ali pa tudi ne, takojšnje finančne posledice, vendar pa je kritično do izgradnje pomoči državljanom in do vzpostavitve zaupanja državljanov do uprave.

Eden od milnih mehurčkov v gibanju za kakovost javne uprave se je zgodil v poznih 1980-tih letih, ko je Velika Britanija ustanovila »ustanovne listine državljanov«. Te listine so jasno določale standarde učinkovitosti za vse zadeve, od čakalne dobe v bolnišnici do pričakovanja po točnosti železniškega prometa (Kingdom, 2000: 44). Ideja se je takoj prijela po celem svetu (Rhodes, 1997: 50, 51). V 1990-tih so ZDA za svoje zvezne agencije sprejele standarde za storitve s strankami (Customer Service Standards) in od takrat je glavni element upravnih inovacij izboljšanje storitev za državljane. Portugalska je oblikovala listine kakovosti za javne storitve, ki vsebujejo izključno storitvene zaveze do strank⁷.

Elementi kakovosti storitev imajo svoje korenine v zasebnem sektorju. Ko je bilo gibanje za kakovost sprejeto v javni upravi se je po svetu izrazilo kot (Kamarck, 2003: 22, 23):

- vzpostavili so »one-stop shops« ali urade za državljane, kjer lahko oseba, ponavadi podjetnik, vodi vse svoje transakcije z upravo naenkrat;

⁷ »Na simpoziju organizacije OECD (PUMA) leta 1994 z naslovom Service Quality Initiatives in OECD Member Countries so bila prikazana prizadevanja držav OECD pri dvigu kakovosti v javni upravi. Nekatere države so začele izvajati posebne in centralno vodene pobude, kot npr.:

Belgija – Public Services Users' Chart (1992)

Francija – Public Services Charter (1992)

Kanada – Service Standards Initiative (1992)

Portugalska – The Quality Observatory (1992)

Španija – The Quality Observatoy (1992)

Velika Britanija – Citizen's Charter (1991)« (Žurga, 2001: 35).

- poskus, da bi od državljanov izvedeli, kaj želijo in kaj pričakujejo od upravnih storitev;
- dovoliti vložek državljanov in s tem oblikovati birokratsko organizacijo in vedenje;
- širiti javne standarde;
- meriti učinkovitost in objaviti standarde s katerimi so se soočili;
- izobraževati javne uslužbence glede storitev do strank in organizirati notranje spodbude glede izpolnitve standardov kakovosti.

Uradi za državljane (»one-stop shops«) so ena od najpopularnejših in enostavnih inovacij v oblikovanju kakovostne uprave. Lahko jih najdemo po celem svetu (Kamarck, 2003: 23). V Italiji so uradi za državljane (»one-stop shops«) namenjeni predvsem državljanom, ki začenjajo z novo dejavnostjo oziroma želijo le to razširiti (internet 20).

Veliko držav je izboljšalo kakovost upravnih storitev z upiranjem na ISO standarde (Žurga, 2004).

Tako kot druge upravne reforme, tudi postopek izboljšanja kakovosti ni brez problemov. Implementacija programov kakovosti pogosto zahteva finančne vire, ki pa jih revne uprave nimajo. V večini razvitih držav je nezadovoljstvo z upravo povezano z zaznavo po prevelikem trošenju virov. Možnost zapravljanja virov je v mnogih državah po svetu luksuz s katerim se še niso spopadli.

Drugi problem, ki učinkuje tako na razvite države in države v razvoju, je nagnjenje k sprejetju sistemov za merjenje učinkovitosti brez da bi jih dejansko uporabljali za večanje organizacijske učinkovitosti. Pomanjkanje virov, odsotnost politične podpore in prisotnost delavskih sindikatov so dejavniki, ki so ovirali implementacijo sistemov za merjenje učinkovitosti.

Ne glede na te probleme večina uprav ve, da je oblikovanje kakovostne uprave njihova osrednja misija. Zato se je večina uprav odločila, da institucionalizira inovacije z oblikovanjem mest, kjer si bodo inovacije delili in jih raziskali. V Italiji je oddelek za javno

upravo v upanju, da bo pospešil notranje inovacije, lansiral »Cantieri« program⁸, ki promovira projekte poznane kot »inovacijski doki« (internet 29).

Bouckaert (Pollitt in Bouckaert: 1995: 163 - 165) loči tri strategije za dvigovanje kakovosti v javni upravi:

1.) Prehod od proizvodno usmerjene tradicionalne birokracije k uporabniški soproizvodnji.

V okviru te strategije je tradicionalna birokracija še vedno odgovorna za proces odločanja, birokracija je še vedno proizvodno usmerjena in orientirana sama vase. Uporabniki so sicer vključeni v delovanje organizacije, nimajo pa nobenega pravega vpliva, zato tu ni prave soudeležbe državljanov v odločanju. Glavni razlog za uvajanje teh sprememb je v tem, da uporabniki in državljani ohranjajo raven zagotavljanja storitev ob zmanjšanih stroških.

2.) Prehod od proizvodno usmerjene tradicionalne birokracije k uporabniško usmerjeni birokratski proizvodnji. Tradicionalna birokracija v tem primeru sicer obdrži v svojih rokah vzvode odločanja, vendar je usmerjena na potrebe in pričakovanja uporabnikov. Birokracija deloma ostane tradicionalna, vendar postane odprta za vplive iz okolja, ki nato spreminjajo delovanje birokracije znotraj obstoječega pravnega reda.

3.) Prehod od proizvodno usmerjene tradicionalne birokracije k proizvodnji, o kateri odločajo ali soodločajo uporabniki in je usmerjena k uporabnikom. V tem primeru pride do bistvenih sprememb, saj pridejo v ospredje delovanja, potrebe, pričakovanja in zadovoljstvo uporabnikov. Uporabniki oziroma državljani postanejo dejavni partnerji v procesu odločanja, s tem pa postanejo tudi soodgovorni za sprejete in uresničene odločitve.

Države se po uporabljeni strategiji precej razlikujejo. Na splošno velja, da je drugi pristop značilen predvsem za Francijo in Nemčijo, tretji pristop pa so skušali uresničiti v Veliki Britaniji in na Švedskem. V EU se je kot metoda uvajanja kakovosti v državni upravi

⁸ Več o Cantieri programu pod poglavjem Cantieri program, na strani 95.

uveljavil »Skupni ocenjevalni okvir« (Common Assessment Framework - CAF)⁹, ki v osnovi temelji na načelih menedžmenta celovite kakovosti, državnim organizacijam pa naj bi služil kot orodje za izboljševanje usposobljenosti vrhnjega menedžmenta in kot način preverjanja in primerjanja dosežene ravni kakovosti z ostalimi državnimi organizacijami (Strømsnes, 2001).

2.4.2.3. Strokovnost v upravi

V začetku dvajsetega stoletja se je večina uprav po svetu znašla z nekaj ali vsemi naslednjimi problemi (Kamarck, 2003: 25):

- javni sektor ima probleme v tekmovanju z zasebnim sektorjem;
- javni sektor se sooča s pomanjkanjem kvalificiranega kadra in pomanjkanjem denarja za izobraževanje delovne sile;
- javni sektor se sooča s problemom, ko skoraj ni več razlike v plači med zaposlenimi. To povzroča, da nadarjeni, kvalificirani vodje zapuščajo javni sektor;
- javni sektor je prepleten s pravili, predpisi in posledica tega je, da uslužbenci za svojo učinkovitost niso nagrajeni;
- prekomerno politično pokroviteljstvo spodrezuje vrednostna načela, kar se kaže v veliki preobrazbi javnih uslužbencev;
- javni uslužbenci ne delajo vedno vse po zakonu.

Povsod po svetu se uprave srečujejo s problemom pomanjkanja denarja s katerim bi se lahko potegovale za visoko kvalificirano delovno silo. Tudi v ZDA se soočajo s tem problemom, vendar pa za razliko od držav v razvoju, tekmovanje za delovno silo prihaja ekskluzivno iz zasebnega sektorja. Odkritje informacijske tehnologije v 1990-tih je pomenilo, da je zasebni sektor plačal premijo za »inteligenco«. To še posebej velja za visoko izobraženo tehnično osebje in vodstvo, za katerega se javni sektor še posebej težko poteguje.

⁹ CAF so razvili v letih 1998-2000 upravni strokovnjaki na podlagi pooblastila generalnih direktorjev za javno upravo v državah članicah EU. Prvič je bil model predstavljen na 1. konferenci o kakovosti v upravah EU pomladi 2000 v Lizboni. Posebna delovna skupina je pripravila novo različico modela CAF, ki temelji na izkušnjah, pridobljenih z uvajanjem in uporabo prve različice CAF. Model CAF predstavlja pomoč organizacijam javnega sektorja po vsej Evropi pri uporabi tehnik upravljanja kakovosti za izboljšanje uspešnosti delovanja. Je enostaven za uporabo in primeren za samooценjevanje organizacij v javnem sektorju (internet 31).

Javni sektor zaostaja za zasebnim sektorjem, ne samo v plačah, temveč tudi v izobraževanju svojih zaposlenih. Pomanjkanje izobraževalnih možnosti skupaj z omejevanjem plač tistih, ki so na vrhu, je postal recept za masivno, svetovno znano »pranje možganov« uprav po svetu. To se je zgodilo ravno v času, ko so uprave potrebovale »inteligenco« bolj kot kdaj koli prej.

Ta situacija se je še bolj zaostila v državah, največkrat v bolj razvitih, ki imajo dolgo tradicijo javne uprave. V teh državah so pravila, ki so bila oblikovana z namenom, da se prepreči protekcija, okostenela in popolnoma okrnila. Postala so nekakšna ovira za modernizacijo in nekaj kar prispeva h kulturi ugodja in povprečnosti v upravnih storitvah. Enotna pravila so postala potencialno slabotna. Z najboljšimi nameni, da skozi poenotenje zagotovijo poštenost, so dosegli ravno obratni učinek. Prišlo je do večanja rigidnosti, enoličnosti in povprečnosti, vse do točke, ko je le malo razlik med top izvršitelji in tistimi, ki se tako samo vedejo.

Korupcija se najlažje razvije v slabotni javni upravi. V državah, kjer so plače v javnem sektorju še posebej nizke, mnogo javnih uslužbencev razume podkupnino kot legitimno pot s katero si izboljša svoje življenjske pogoje. Poleg podkupnin, ki jih prejemajo, javni uslužbenci pogosto poleg svojega dela sprejmejo tudi drugo delo in si tako pomagajo do boljšega življenja.

Vendar denar ni edini faktor, ki privede do nastanka korupcije. V državah kjer pravna država še ni dobro oblikovana, javni uslužbenci redko opravljajo svoje delo po zakonu. To je pokazala tudi študija ruskih javnih uslužbencev. Le ti so dejali, da zakoni pri njih ne delujejo, da jih sploh ni, da si zakoni nasprotujejo, da zakoni odsevajo miselnost trenutnega voditelja, da se zakoni spreminjajo skupaj s spremembo vodstva (Stewart, 2002: 291).

Za večino držav večanje plač v javnem sektorju pomeni velike probleme, predvsem politične. Ker so razlike v plačah med zasebnim in javnim sektorjem največje prav pri vodilnih položajih, je težko zadovoljiti in ohraniti politično podporo za več denarja za ljudi, ki v luči večine delujejo bogati. Kljub temu je Velika Britanija pod vodstvom Margaret Thatcher pričela zadolževati ljudi za upravljanje določenih večjih segmentov javne uprave na podlagi

pogodb, ki so določale plačo in možnost nagrad, ki bi jih prejeli z izkazano učinkovitostjo. Posledica tega ni bila le višja plača vodilnih v javnem sektorju, temveč je to omogočilo tudi vstop novih ljudi v javno upravo in s tem prihod strokovnjakov iz zasebnega sektorja (Kamarck, 2003: 30).

Mnogo držav se bori za doseganje primerne ravnotežja med političnim in profesionalnim vplivom. Politični vpliv v Rusiji je bil tako prodoren, da je upravo oropal strokovnosti. V državah z močnim javnim sektorjem, pa je bila javna uprava označena kot znak velikega ugodja. Velika Britanija je država z dolgo zgodovino močnega javnega sektorja in kljub temu je pod vodstvom premiera Tony-ja Blair-a vpliv politične moči na birokracijo stalni vir nasprotij. Vodstvo v tej državi ugotavlja kakšen je primeren odnos v javni upravi, sestavljeni iz javnih uslužbencev in političnih voditeljev, ki so bili izvoljeni na svobodnih volitvah (Kamarck, 2003: 31).

Veliko držav se trudi povečati strokovnost javnih uslužbencev, hkrati si prizadevajo povečati tudi njihovo raznolikost. Težijo k večji zastopanosti žensk v javnem sektorju hkrati pa podpirajo več-etičnost.

2.4.2.4. Informacijska tehnologija

Informacijska tehnologija¹⁰ počasi spreminja javno upravo, kot je pred tem že zasebni sektor. Veliko izboljšav v javnih upravah po svetu vsebuje sestavine informacijske tehnologije in večina uprav ima razvito neko stopnjo spleta.

Informacijsko-komunikacijska tehnologija, zlasti internet, ponuja nove kanale za komunikacijo med državljani, izvoljenimi poslanci in vlado. Vse to pa lahko lahko prispeva k boljšemu sodelovanju državljanov v demokratičnem procesu. Gre za sodelovanje ljudi v

¹⁰ Informacijska tehnologija so sredstva in vedenje o obravnavanju podatkov: o zbiranju, obdelovanju, hranjenju, posredovanju ter prenašanju podatkov in o oblikovanju informacij (Gričar, 1994). Ko govorimo o informacijski tehnologiji v javni upravi, govorimo o e-upravi. Prav termin e-uprava se nanaša na uporabo informacijske tehnologije, še posebej interneta (Holmes, 2001: 2).

procesu vladne politike, v procesu odločanja, zakonodajnega postopka, pri oblikovanju politike in političnih strank v drugih civilnih organizacijah.

Čeprav Evropska unija le v manjši meri ureja področja javne uprave v državah članicah, se zaveda, da igrajo informacije javne uprave bistveno vlogo pri delovanju notranjega tržišča ter prostem pretoku blaga, storitev in ljudi. Ravno tako se zaveda, da lahko le informacijsko odprta in uporabnikom prijazna uprava zagotavlja strateško pomembne podatke za odločanje v gospodarstvu in civilni družbi.

V Evropski uniji upoštevajo Bangemannovo poročilo kot temeljni strateški dokument za postopen in čim manj boleč prehod v informacijsko družbo. Za njim so bili sprejeti tudi drugi evropski dokumenti, ki določene vidike Bangemannovega poročila podrobneje obravnavajo. To so Bonnska deklaracija, Zelena knjiga o zblizevanju telekomunikacijskega sektorja, javnih medijev, informacijske tehnologije, ter njihovem vplivu na državno regulativo, Prodijeva iniciativa itd. Skupna misel vseh strateških dokumentov pa je razvijanje nove družbe, ki jo v različnih dokumentih in kontekstih različno imenujejo (storitvena, informacijska, postindustrijska), in priprava na to družbo (Center Vlade RS za informatiko, 2001: 6).

Bolj razvite države ob prehajanju v informacijsko družbo pospešujejo predvsem štiri procese (Center Vlade RS za informatiko, 2001: 6, 7):

- deregulacijo, ki ukinja na začetku podprte monopole, omogoča delovanje tržnih sil na vseh področjih ter prepušča pobudo zasebnemu sektorju;
- zunanje izvajanje, ki usmerja izvajanje primarnih nalog, zmanjšuje stroške ter odpira nove poslovne možnosti za zasebni sektor;
- decentralizacijo izvajajo z uporabo sodobnih tehnologij, ki omogočajo dostop do podatkov in informacij javnega sektorja pomembnih za sprejemanje odločitev v najširšem krogu zainteresiranih posameznikov. S tem pa se zmanjša potreba po delovanju centralno vodene državne administracije; na novo se opredeljuje vloga posameznika v (informacijski) družbi zaradi njegovega vključevanja v procese odločanja na lokalni ali državni ravni; država svojo primarno vlogo oblasti (ki ureja vsa področja delovanja) prek pravnih temeljev razvije v poceni in učinkovit servis v interesu državljanov;

kompetentnost državljanov v procesu odločanja dosežemo z ustreznim izobraževanjem, ki omogoča ljudem, da razpolagajo z znanjem za samostojno odločanje, s promocijo vključevanja ljudi v procese odločanja in z omogočanjem prostega ter enostavnega dostopa do podatkov in informacij;

- informatizacijo, ki vzpodbuja vse vidike elektronskega poslovanja in možnosti dostopa do podatkov javnega sektorja; procese in uporabnike večinoma rutinskih opravil se s tem razbremeni administracije ter tako poveča njihova lastna produktivnost, učinkovitost in zadovoljstvo.

Kljub vsem izboljšavam¹¹, ki jih nudi digitalna tehnologija, se le ta uvaja v javno upravo bolj počasi kot se je v zasebni sektor. Za to obstaja več vzrokov. Veliko vladnih transakcij zahteva določeno stopnjo varnosti in zaupnosti, ki jo internet ne omogoča. Varni, overljivi digitalni podpisi so še vedno prihodnost za večino držav in večino sistemov. Poleg tega so vlade doživele različne vdore državljanov v sisteme (Rovet-Brun, 2002).

Še bolj pomembno je, da javna uprava nima enakih spodbud za prevzem informacijske tehnologije, kot jih ima zasebni sektor. V zasebnem sektorju je informacijska tehnologija povečala produktivnost, omogočila podjetjem zmanjšanje delovne sile. Javna uprava si ne more dovoliti zamenjave ljudi iz dveh razlogov. Prvo je, da veliko državljanov, tudi v zelo bogatih državah, še vedno nima dostopa do interneta. Medtem ko so transakcijski stroški na internetu veliko cenejši kot so osebno, oziroma preko pošte, morajo vlade obdržati tako stara kot nova sredstva za opravilo transakcij, da ne bi izpustila velikega dela populacije. Kot drugo pa zmanjševanje zaposlenih v javni upravi povzroča v mnogih državah, še posebno v tistih, kjer zasebni sektor ni dovolj razvit, resnično politično in ekonomsko stisko. Vodstvo v javni upravi se zato težko odloči za zmanjšanje zaposlenih, razen v primerih ko je to nujno potrebno (Gualtieri, 1998).

Kljub temu pa je prihod oz. razvoj informacijske tehnologije na področju javne uprave zelo pozitiven. Obseg in dostopnost informacij, ki so nam na voljo preko sodobne tehnologije, so

¹¹ Digitalna tehnologija omogoča: - nižje stroške vlade, - poveča vložek državljanov v upravo, - izboljša sprejemanje uradnih odločitev, - poveča transparentnost vladnih transakcij (Kamarck, 2003: 35).

povečale priložnosti za večjo ozaveščenost javnosti, razumevanje in sodelovanje pri odločanju.

Študija Združenih narodov je pokazala, da devetinosemdeset procentov svetovnih uprav uporablja internet za dostavo določene količine informacij ali storitev. Leta 2001 je bilo več kot petdeset tisoč spletnih strani javne uprave. Več kot dvaindvajset tisoč spletnih strani je imela samo zvezna vlada ZDA, medtem ko je bilo leta 1996 manj kot petdeset uradnih spletnih strani javne uprave po svetu (Benchmarking E-government, 2002: 5).

2. 5. REFORMA JAVNE UPRAVE KOT GLOBALNI FENOMEN

Reforma javne uprave naj bi predstavljala globalni fenomen, vendar o tem obstaja vrsta polemik. Različni avtorji so opazili, da so se podobna gibanja pojavila v različnih državah. Pollitt in Bouckaert (2000: 24) pravita, da so v nekaterih državah namensko poskušali preoblikovati državo. Reforme so bile spremljane z zahtevami politikov po vsesplošni spremembi. Bolj kot kdajkoli prej se je kazala sočasna želja po upravnih spremembah.

Thompson (1997: 13) pravi, da je Novi javni menedžment dokaz za temeljne spremembe, ki so se dotaknile še tako oddaljenega konca Zemlje in zato tudi je Novi javni menedžment globalni fenomen.

Tudi Kettl (2000: 1) govori o globalnem fenomenu. Novi javni menedžment se je kot prvič razširil okoli sveta do vseh narodov, vključno z Mongolijo, Švedsko, Novo Zelandijo, ZDA, itn. Kot drugič so vlade uporabile reformo za preoblikovanje vloge države in njihovega odnosa z državljani.

Na drugi strani Hood (1995) nastopa proti trditvi, da obstaja globalni fenomen in to iz treh razlogov:

- 1.) delni umik od tradicionalnega modela javne uprave, še ne pomeni, da bo nov pristop k javni upravi sprejet širom po svetu ali celo, da bo stari način povsod popolnoma izginil;
- 2.) ideja nove globalne paradigme prezre zelo drugačno in tipično »pot pogojenosti« lokalnih političnih smernic, na katere se odzivajo reforme javne uprave (Hood, 1995: 105, 106);
- 3.) če je bil potek reform javne uprave dovolj stabilen v zadnjem desetletju ali dveh, potem lahko rečemo, da gre za zbir idej in izkušenj (Hood, 1995: 110).

2. 5. 1. ZBLIŽEVANJE IZKUŠENJ

Pollitt in Bouckcart (2000: 60, 61) pravita, da različne države sprejemajo spremembe na različne načine. Po njunem so nekatere države bolj naravnane k učinkovitosti, k tržnim idejam, kot druge. Še posebej naj bi bilo to značilno za Anglosaksonske države, bolj kontinentalne Evropske države pa naj bi bile bolj previdne.

Neizpodbitno dejstvo je, da obstajajo različni pristopi k spremembam. Reforma mora ustrezati nacionalnemu modelu uprave in mora biti podprta s strani političnega sistema, če želimo, da je uspešna (Kettl, 2000: 32). Holmes in Shand (1995: 553) prav tako dokazujeta, da obstaja vrsta podobnih reform, ki pa so si različne v materiji, obsežnosti, hitrosti in v poudarku.

Ingraham (1998: 251, 252), tako kot še nekateri drugi avtorji, loči tri modele reform:

- 1.) Model Nove Zelandije – odstrani stare strukture in jih nadomesti s konkurenčnimi, tržno orientiranimi agencijami;
- 2.) Model ZDA - ponovno vzpostavljena uprava (reinvencijska uprava) na starih birokratskih temeljih. Izvedenih ni bilo nobenih sistematičnih reform, ki bi spremenila pravila igre;
- 3.) Model Avstralije in Velike Britanije – napad na kompleksnost in rigidnost starih sistemov, nato pa sledi izgradnja dodatnih reform na že poenostavljeni osnovi.

Če sledimo logiki Hooda ali Pollitta, vidimo, da naj ne bi obstajal globalni fenomen reform. Vendar to izhaja iz prepričanja, da morajo biti reforme identične in da se morajo pojaviti v istem času, da se lahko trdi, da obstajajo globalne značilnosti.

Reforme so se ponavadi začele izvajati v času ekonomskih kriz in ta čas je bil zagotovo različen, smer reform in osnovna teorija po so si veliko bližje kot jo priznajo kritiki.

2.5.2. ZBLIŽEVANJE TEORIJE

Zaradi izmenjave idej in izkušenj med državami, naj bi se reforme v različnih državah razlikovale le v podrobnostih, potekale pa naj bi v isti smeri.

Pollitt (2001: 477, 478) loči štiri stopnje konvergence v javni upravi:

- 1.) konvergenca diskusije – vedno več ljudi govori in piše o istih konceptih;
- 2.) konvergenca odločitve – avtoritete se javno odločijo, da bodo sprejele točno določeno organizacijsko obliko oziroma tehniko;
- 3.) konvergenca izkušenj – organizacije javne uprave začenjajo delovati na podoben način;
- 4.) konvergenca v rezultatih – ko reforme prinesejo pričakovane ali tudi nepričakovane učinke.

Pollitt (2001: 485) dokazuje, da vse reforme le ne potekajo v isti smeri. Tako na primer Finci ne težijo k modelu Nove Zelandije in Francozi ne želijo posnemati ZDA. Kanadčani zatrjujejo, da imajo svoj model in številne avtoritete v Nemčiji so prepričane, da se od anglo – avstralsko – ameriške paradigme Novega javnega menedžmenta lahko prav malo naučijo.

Zanimivo je, da Pollitt zgreši najbolj pomembno konvergenco in to je teoretična konvergenca. Večino značilnosti novega javnega menedžmenta se je namreč razširilo po celem svetu.

Teoretična konvergenca pomeni veliko več kot konvergenca diskusije, saj bi namreč na podlagi slednje o reformah lahko le govorili. Teoretična konvergenca pa pomaga razložiti, zakaj obstajajo določene podobnosti med državami in zakaj se detajli ponavadi pa le oblikujejo na podlagi tradicije posamezne države (Hughes, 2003: 267).

Boston (1996: 2) pravi, da imajo države enake cilje in to je izboljšanje učinkovitosti, uspešnosti javne uprave, povečanje odzivnosti javne uprave do strank, zmanjšanje javne porabe in izboljšanje vodstvene odgovornosti. Izbira sredstev je bila tudi zelo podobna: komercializacija, nastanek korporacij, privatizacija.

Zagotovo so reforme v različnih državah časovno variirale, vendar pa so države uporabile enake strategije in enaka sredstva. Če res ne bi obstajalo globalno gibanje reforme javne uprave, bi lahko pričakovali, da bi se države obnašale bolj brezciljno, kot pa se. Nekatere bi se nagibale bolj k birokraciji, k poddržavljanju industrije kot pa k privatizaciji, ali k povečanju proračunov in sprejemanju Webrovega stila birokracije. Vendar dokazov za to ni. Obstaja torej mednarodno gibanje reforme javne uprave. Ne zahteva se, da se uporabijo popolnoma enake reforme ob istem času. Kot pravi Behn (2001: 26) je »novi javni menedžment globalni fenomen, vendar z uporabo različnih strategij, v različnih upravah in v različnih situacijah«. Najbolj pomembna podobnost pa ostaja v osnovni teoriji.

3. REPUBLIKA ITALIJA

Ime: Repubblica Italiana

Državna ureditev: republika

Oblika oblasti: parlamentarna demokracija

Število prebivalstva: 58,057,477 (julij 2004)

3.1. KRATKA ZGODOVINA ITALIJE

Italija je nastala leta 1861 z združitvijo mestnih držav italijanskega polotoka, skupaj s Sardinijo in Sicilijo, pod vodstvom kralja Viktorja Emmanuela II. Mesto Rim je bilo še dolgo pod papeštvom in je postalo del kraljevine šele leta 1870, ko je prišlo tudi do končne združitve. Vatikan je neodvisna enklava sredi Italije, prav tako San Marino. Obdobje parlamentarne vladavine se je zaključilo v začetku leta 1920 s fašističnim diktatorstvom Benita Mussolinija. Njegovo zavezništvo z nacistično Nemčijo je vodilo k porazu Italije v drugi svetovni vojni. Leta 1946 je monarhijo¹² nadomestila demokratična republika. To je vodilo tudi k sprejemu nove ustave (1. januar 1948). Člani kraljeve družine so bili zaradi sodelovanja s fašističnim režimom izgnani v azil. Prvič so se lahko vrnil na ozemlje Italije šele leta 2002.

Italija je članica zveze Nato in Evropske ekonomske skupnosti (European Economic Community - EEC). Bila je glavna pobudnica Evropske ekonomske in politične združitve. Evropski monetarni uniji se je pridružila leta 1999. Sooča se s problemi kot so ilegalna imigracija, organiziran kriminal, korupcija, visoka nezaposlenost, počasna ekonomska rast, nizki prihodki in velike razlike v razvitosti med severom in jugom (internet 16).

¹² 2. junija 1946 je bil izveden referendum, ki je določil nastanek republike in s tem konec obdobja monarhije (internet 16).

3.2. DRŽAVA

3. 2. 1. NARAVA DRŽAVE IN NJENI USTAVNI TEMELJI

Republika Italija je unitarna država. Temelji na francoskem modelu, za katerega je značilen velik prenos moči na regionalno raven. Trenutna ustava je bila napisana 27. decembra 1947, v veljavo pa je stopila s 1. januarjem 1948 (Banks,1993: 411). Gre za togo¹³ ustavo, njene določbe pa imajo večjo veljavo kot normativni viri (nacionalni in regijski zakoni, pravila, itd.).

Italija je parlamentarna republika. Parlament je središče sistema. Predsednika republike izvoli parlament (Ustava Italije, II. del člen 83); vlada uživa zaupanje parlamenta (Ustava Italije, III. del, člen 94); vse programe mora po zakonu odobriti parlament. Vlada nima normativne moči, razen, če ji jo določi parlament ali pa, če obstajajo posebne razmere (Ustava Italije, II. del).

Ustava določa različne tipe direktne participacije ljudi, še posebej se ta kaže pri razveljavitvenem referendumu. Ta določa, da se na zahtevo petsto tisoč volivcev ali petih deželnih svetov razpiše ljudski referendum, s katerim se ljudstvo odloča o delni ali popolni ukinitvi določenega zakona ali akta z zakonsko veljavo (Ustava Italije, II. del člen 75). Obstaja tudi suspenzivni referendum, ki ga lahko zahteva petina članov ene zbornice ali petsto tisoč volivcev ali pet deželnih svetov. Namen tega referenduma je, da ugotovi ali zakon ustreza volji državljanov, kadar se parlament ni odločil v prid zakonu z zadostno večino (Ustava Italije, II. del člen 138). Tretja vrsta referenduma pa je deželni referendum, ki se nanaša na deželne zakone in pravilnike ter spremembe deželnega ozemlja in druge primere, ki jih predvidevajo deželni statuti (Ustava Italije, II del člen 123, 132).

¹³ V teoriji splošno sprejeta delitev ustav na toge in gibke ustave temelji na postopku njihovega spreminjanja. Z gibko označujemo ustavo, ki se spreminja na enak način kot navadni zakoni. Lahko pa se kljub temu imenuje enako in ima enako ali podobno vsebino kot toga ustava. Toga pa je tista ustava, ki ima višjo pravno veljavo od navadnega zakona in se lahko menja samo po posebnem ustavnorevidijskem postopku, ki je strožji in običajno tudi daljši kot zakonodajni postopek (Kocjančič in drugi, 1998: 293). Njena vsebina je s tem zaščitena pred prelahkim oziroma prehitrim spreminjanjem (Hague in drugi, 1998: 155).

Iniciativo za zakonski osnutek lahko da vlada, vsak član doma poslancev ali senata, lokalne skupščine, Nacionalni svet za ekonomijo in delo. Ljudstvo lahko neposredno sproži zakonodajno pobudo, če najmanj petdeset tisoč volivcev predloži parlamentu predlog zakona, izdelan po členih (Ustava Italije, II. del člen 71). Državljeni imajo tudi pravico do ljudske peticije, s katero seznanijo parlament z določenimi okoliščinami ali potrebami ter od njega pričakujejo, da vse preuči in poišče možne zakonodajne rešitve. Parlament kljub temu ni dolžan upoštevati peticij, jih obravnavati in poiskati rešitve zanje (Ustava Italije, II. del, člen 50).

3.2.2. ŠEF DRŽAVE

Predsednik republike je šef države¹⁴ in predstavlja državno enotnost. (Ustava Italije, II. del, člen 87). Določi ga parlament za obdobje sedmih let (Ustava Italije, II. del, člen 83, 85).

Po italijanski ustavi noben ukrep predsednika republike ni veljaven, če ga ne sopodpišejo ministri predlagatelji, ki prevzamejo vso odgovornost. Akte, ki imajo zakonsko veljavo in tudi druge, za katere je to določeno z zakonom, mora sopodpisati tudi predsednik ministrskega sveta (Ustava Italije, II. del, člen 89). Predsednik je šef oboroženih sil (predseduje Vrhovnemu obrambnemu svetu), izda vojno napoved za katero so se odločili v obeh domovih parlamenta. Domovoma lahko napoti poslanice in s tem opozori parlament na državne potrebe, ki jih zakonodajna, izvršilna ali kakšna druga oblast ne zadovoljujejo. Predseduje višjemu svetu sodišča. Njegova naloga je tudi, da podeljuje častna priznanja (Ustava Italije, II. del, člen 87). Predsednik republike sme razpustiti oba domova parlamenta ali pa samo enega, potem ko je slišal mnenje njunih predsednikov. Te pravice pa ne sme izvajati v zadnjih šestih mesecih svojega mandata (Ustava Italije, II. del, člen 88). Razpiše ljudski referendum v primerih, ki jih predvideva ustava, imenuje državne funkcionarje v primerih, ki jih določa zakon, ratificira mednarodne sporazume, akreditira in sprejema poverilna pisma diplomatskih predstavnikov, lahko podeljuje pomilostitve in spreminja kazni (Ustava Italije, II. del, člen 87), imenuje pet doživljenjskih senatorjev (Ustava Italije, II. del, člen 59), imenuje predsednika sveta ministrov

¹⁴ Predsednik republike Italije je Giorgio Napolitano. Napolitano je kot enajsti predsednik republike Italije zaprisegel 15. maja 2006 (internet 35).

in na njegov predlog ministre (Ustava Italije, II. del člen 92), imenuje osem strokovnjakov nacionalnega sveta za ekonomijo in delo, razpusti lahko deželne svete (Ustava Italije, II. del, člen 126), imenuje pet sodnikov ustavnega sodišča (Ustava Italije, II. del, člen 135).

3.3. SODNA OBLAST

Italijanska ustava določa razdelitev moči med izvršilno in sodno vejo oblasti. Izvršilna oblast je odgovorna za izvršitev zakonov, sodna oblast pa je odgovorna, da preveri ali so le ti zakoni pravilno uporabljeni, tako med državljani kot med državljanji in javno upravo.

Italija pozna dve vrsti sodišč: redno (civilno in kazensko) in upravno. Obe imata dve ravni sojenja. Kazen prve stopnje se lahko razveljavi na višji stopnji. V primeru rednega sodišča obstaja še tretja raven in to je kasacijsko sodišče. Kasacijsko sodišče lahko odloča tudi o pravnih vprašanjih (Ustava Italije, II. del, člen 111).

Ustava zagotavlja neodvisnost obeh sodišč, kar pomeni, da izvršilna oblast ne more odstraniti sodnikov. Sodniki so izbrani na podlagi natečaja in so podrejeni le zakonu. Regulira jih višji svet sodišča, ki je sestavljen iz predsednika republike, javnega tožilca kasacijskega sodišča, članov voljenih s strani sodnikov in parlamenta, njihov mandat pa traja štiri leta brez možnosti ponovne izvolitve. Upravni sodniki Sveta države so lahko tudi politično imenovani (Ustava Italije, II. del, člen 107, 108, internet 2).

Ustavno sodišče, ki ima sedež v Palazzo della Consulta, v Rimu, odloča o primerih centralne in regionalne vlade, ki se nanašajo na ustavne zakonitosti zakonov in odlokov, ki imajo moč zakona, kot tudi o primerih, ki se nanašajo na razdelitev odgovornosti med državo in regijami. Sodišče v svoji redni sestavi šteje petnajst sodnikov, od tega tri izvoli kasacijsko sodišče, enega državni svet, enega računsko sodišče, pet jih izvoli parlament na skupni seji obeh zbornic, pet pa jih imenuje predsednik republike. Sodniki so imenovani za obdobje devetih let in so lahko ponovno izvoljeni. Predsednika izvolijo sami, med seboj (Ustava Italije, II. del, člen 104).

Najvišji organ upravnega sodstva je Svet države, katerega predsednika imenuje predsednik republike. To telo ima svetovalno funkcijo in daje mnenja o vprašanjih in uredbah vlade. Mnenja Sveta države so v določenih primerih zavezujoča in obvezna.

Še en sodni organ pa je Računsko sodišče, ki je odgovorno za »ex ante« kontrolo zakonitosti aktov centralne uprave in »ex post« kontrolo pravilne uporabe javnih virov (Ustava Italije, II. del, člen 103).

3.4. ZAKONODAJNA OBLAST

Predstavniško telo je organ, ki predstavlja ljudi v neki skupnosti. Ta organ praviloma opravlja zakonodajno funkcijo (sprejema zakone) kot svojo najpomembnejšo funkcijo, zato se tudi imenuje zakonodajno telo. V ustavnih ureditvah po svetu sta znana tako enodomno kot tudi dvodomno predstavniško telo. Položaj prvega doma je v osnovi povsod enak in je pravzaprav predstavniško in zakonodajno telo. Drugi dom pa ima lahko bodisi enak položaj prvemu ali pa je njegov položaj šibkejši. Glede na to ločimo popolno in nepopolno dvodomnost (Kocjančič in drugi, 1998: 143, 144).

Parlament je sestavljen iz poslanske zbornice in senata republike. Oba domova imata enako moč in identične funkcije. Vsak zakon morata odobriti oba domova (popolna dvodomnost) (Ustava Italije, II. del, člen 55). Izvoljena sta za obdobje petih let. (Ustava Italije, II. del, člen 60).

Poslanska zbornica, ki ima sedež na Palazzo di Montecitorio v Rimu, je sestavljena iz šeststotridesetih poslancev. Poslanci so izvoljeni na podlagi neposredne splošne volilne pravice v pokrajinskih okrožjih. Število poslancev, ki so lahko izvoljeni v okrožju je v neposrednem sorazmerju s številom prebivalstva (Ustava Italije, II. del, člen 56).

Senat republike ima sedež na Palazzo Madame v Rimu in je sestavljen iz tristopetnajstih izvoljenih senatorjev in iz doživljenjskih senatorjev¹⁵. Senatorji so izvoljeni na podlagi neposredne splošne volilne pravice državljanov, ki so dopolnili petindvajset let. Izvoljeni so na pokrajinskih temeljih. Kandidati morajo biti stari nad štirideset let (Ustava Italije, II. del, člen 57, 58).

Vlada ima, za razliko od francoskega modela, omejeno moč. Vseeno pa ima nekaj vpliva na zakonodajni postopek. Vlada pripravi delovni plan parlamenta in s tem doseže prioriteten status pri vladnih zakonih. Normativna moč vlade se kaže v zmožnosti priprave predpisov, uredb; ta moč je seveda podrejena zakonodajni moči parlamenta. Na splošno lahko rečemo, da obstaja ozko sodelovanje med zakonodajnimi službami ministrstev ter posameznimi parlamentarnimi odbori.

Domova nimata enakega števila parlamentarnih odborov. Sestava odborov odseva relativno moč strank v domu (Ustava Italije, II. del, člen 72). Poslanska zbornica ima štirinajst stalnih odborov (vsak od njih ima približno petinštirideset članov). Sestavljeni so iz notranjih pododborov in *ad hoc*¹⁶ pododborov. Senat ima dvanajst odborov (vsak od njih ima približno trideset članov), ki so sestavljeni iz pododborov, podskupin in delovnih skupin. Parlamentarni odbori lahko zahtevajo predhodno razpravo o vladnih zakonih in o zakonodajnih predlogih, ki izvirajo iz obeh domov. Domova jih sprejmeta na plenarni seji. Pogosto je odborom zagotovljena direktna zakonodajna moč. Odbori imajo tudi raziskovalno funkcijo ter nadzorujejo vlado. Domova lahko določita preiskovalne dvodomne odbore in komisije. Za pridobivanje informacij jim je dana moč, ki jo ima drugače le sodstvo (internet 18).

Nacionalni svet za ekonomijo in delo sestavljajo strokovnjaki in predstavniki ekonomskega področja. Imenuje jih predsednik republike na predlog predsednika sveta. Gre za posvetovalno in raziskovalno telo, ki se ukvarja s področjem gospodarstva in zaposlovanja. (Ustava Italije, II. del, člen 99). Njegov vpliv na politično institucionalni sistem je trenutno relativno zanemarljiv.

¹⁵ Doživljenjski senatorji so bivši predsedniki republike in pet senatorjev, ki jih imenuje predsednik republike (Ustava Italije, II del., člen 57, 58).

¹⁶ Namensko oblikovani pododbori.

3.4.1. VOLILNI SISTEM

Predsednika republike izvoli parlament na skupni seji svojih članov. Pri izvolitvi sodelujejo trije člani iz vsake regije, ki jih izvolijo regionalni sveti. Izjema je regija Valle d'Aosta, ki ima enega predstavnika. Volitve so tajne, zahtevana pa je dvotretjinska večina. Po tretjem glasovanju zadostuje že absolutna večina (Ustava Italije, II. del, člen 83). Predsednik je izvoljen za sedem let (Ustava Italije, II. del, člen 85). Pri volitvah v poslansko zbornico se 75% sedežev dodeli po večinskem sistemu, kar pomeni 475 poslancev in 232 senatorjev, preostalih 25%, kar pomeni 155 poslancev in 83 senatorjev, pa po proporcionalnem sistemu¹⁷ (Brandt, 1998: 59, 60).

3.5. IZVRŠILNA OBLAST

Izvršilna oblast je tisti del državne oblasti, v okviru katere se na najbolj neposreden način izvršujejo najpomembnejše funkcije sodobne države (Kocjančič in drugi, 1998: 195). Gre za skupek organov, ki imajo funkcijo da ugotavljajo politično usmeritev, ki jo izrazita volilno telo ter parlament, in jo oblikujejo v konkretnih programih ter poskrbijo za uresničitev teh programov (Brandt, 1998: 91).

Formalno je italijanska vlada sestavljena iz sveta ministrov, ki predstavlja državna ministrstva. Predseduje mu predsednik sveta ministrov, ki je enakovreden britanskemu ministrskemu predsedniku. V realnosti pa kabinetna vlada po vzorcu Velike Britanije, nikoli ni obstajala. Italijanske vlade so bile in bodo bile, koalicije pogosto ne preveč sodelujočih partnerjev. Obstaja odsotnost ideje kolektivne odgovornosti za vladna dejanja. Medtem ko sta svet ministrov in predsednik sveta ministrov formalno zadolžena za vladne politike, so bolj pomembne odločitve sprejete s strani medministrskih odborov, ki jih ustanovijo ministrstva s podobnimi ali dopolnjujočimi odgovornostmi, ki težijo k usmerjanju dejavnosti ministrstev. Eden izmed najprestižnejših odborov je medministrski odbor za ekonomsko planiranje

¹⁷ Z reformo iz leta 1993 je prišlo do spremembe volilnega sistema. Iz proporcionalnega načina volitev so prešli na mešani (proporcionalni in večinski) sistem (Brandt, 1998: 59).

(CIPE). Veliko teh odborov je bilo v zadnjem času tudi opuščeno z namenom pospešitve sprejemanja odločitev v centru (Spencer, 2000: 134).

Predsednika sveta ministrov¹⁸ (predsednika vlade) imenuje predsednik republike (Ustava Italije, II. del, člen 92). Vlada mora uživati zaupanje obeh domov. Predsednik republike izbere predsednika vlade po posvetovanju s političnimi strankami (Ustava Italije, II. del, člen 94). V primeru zadržanosti oziroma odsotnosti predsednika sveta ministrov, ga nadomešča podpredsednik¹⁹. Če podpredsednika ne imenujejo, je to najstarejši minister (internet 19).

Predsednik sveta ministrov usmerja politiko vlade in usklajuje upravne naloge, zakonodajne predloge ter dejavnosti posameznih ministrstev (Ustava Italije, II. del, člen 95). Te naloge so se okrepile leta 1988 z zakonom št. 400. Pomembnejši deli Urada predsednika sveta ministrov so (Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 23. 6. 2002):

- podsekretar (mladi minister), ki je glavni sodelavec predsednika in sekretarjev sveta ministrov. Opravlja funkcijo sekretarja sveta ministrov in je edini od sekretarjev, ki je prisoten na sejah sveta ministrov;
- oddelki od katerih imajo nekateri le naloge sodelovanja, nekateri pa so odgovorni za specifične sektorje. Nekatera ministrstva vodijo ministri brez listnice (enakovredni državnim ministrom), ki so vezani na Urad predsednika sveta ministrov;
- generalni sekretariat, ki usklajuje dejavnosti ministrstev.

V Urad predsednika sveta ministrov prav tako spada:

- kabinet, ki je odgovoren za reševanje bolj pomembnih političnih problemov in za nadzorovanje implementacije vladnih programov. Sestavljen je iz omejenega števila ministrov, ki jih predsednik določi po posvetovanju z ministrskim svetom;
- stalna državno regijska konferenca, ki usklajuje naloge centralne vlade in regij;

¹⁸ Od 10. junija 2001 do 2. maja 2006 je bil predsednik sveta ministrov Silvio Berlusconi (internet 16, internet 36). Trenutni predsednik sveta ministrov je Romano Prodi, ki je zmagal na zadnjih parlamentarnih volitvah v Italiji, ki so potekale 9. in 10. aprila 2006. Predsednik republike mu je 16. maja podelil mandat za sestavo nove vlade, 17. maja pa je skupaj z ministrsko ekipo prisegel pred predsednikom republike (internet 37, internet 38).

¹⁹ Namestnika predsednika vlade Prodija sta Massimo D'Alema (minister za zunanje zadeve) in Francesco Rutelli (minister za kulturo in vodja sredinske Marjetice) (internet 38).

- višji svet javne uprave in višjo šolo za javno upravo upravlja minister za javno upravo (Funzione Pubblica). Višji svet ima le svetovalno vlogo in ima omejen vpliv na proces reorganizacije javne uprave. Višja šola je oblikovana po francoskem modelu »École nationale d'administration« (ENA).

Svet ministrov je kolegijski ustavni organ, ki ga sestavljajo vsi ministri, predsednik sveta ministrov, podpredsednik sveta ministrov in podsekretar pri predsedniku sveta ministrov, ki je bil na funkcijo sekretarja imenovan brez glasovanja (Brandt, 1998: 96).

Svet ministrov oz. vlada, ki je bila imenovana 17. maja 2006, je sestavljena iz petindvajsetih²⁰ ministrov od katerih jih je osem brez listnice. Pogosto so ministri tudi člani parlamenta. Gre za vodilno telo odločanja. Odgovorno je za potrditev vseh vladnih zakonov preden so le ti predstavljeni v parlamentu, prav tako je odgovorno za izvajanje zakonodajne (odredbe in uredbe v Svetu) in urejevalne moči, za imenovanje vodij nacionalnih javnih teles, generalnih direktorjev, itd. ter za reševanje konfliktov med ministrstvi.

3.5.1. MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

Termin »brez listnice« je zavajajoč. Nekatera ministrstva kot je Ministrstvo za javno upravo, so zelo pomembna. Oddelek za javno upravo (Dipartimento della Funzione Pubblica) je bil ustanovljen leta 1983, v okviru Urada predsednika Sveta ministrov, kot odgovor na potrebe po modernizaciji italijanske javne uprave. Vodi ga minister brez listnice. Do leta 1980 se mu je reklo »Urad za upravno reformo«. V devetdesetih je vodil širok program preobrazbe uprave z namenom izboljšanja kvalitete in učinkovitosti. Rezultat tega je spremenjena italijanska javna uprava (internet 20).

Oddelek vodi Visoko šolo za javno upravo. Od oddelka se zahteva, da izrazi svoja mnenja glede vseh vladnih zakonov, ki se nanašajo na osebna vprašanja na vseh ravneh vlade (ravni

²⁰ »Nova italijanska vlada bo tako imela petindvajset ministrov, enega več kot vlada prejšnjega premiera Silvia Berlusconi« (internet 38).

osebja, zakonski status, nagrade). Poleg tega mu pri nameščanju osebja v strukturo, kjer odgovornost zagotavlja povezavo med sektorji in predmetnimi področji, pomagajo določene komisije, še posebej komisija za usklajevanje regulacij in informacij v javni upravi in komisija za kontrolo denarnih pritokov, ki deluje kot kontrola pri zaposlovanju v javnem sektorju. Oddelek je odgovoren tudi za formulacijo in implementiranje splošnih kadrovske politik uporabnih za vsa ministrstva, sooča pa se tudi z zadevami kot so predčasna upokožitev, mobilnost med ministrstvi in javnimi agencijami ter spodbuja produktivnost (internet 20).

Glavni cilji ministrstva za javno upravo, ki so bili postavljeni z direktivo predsednika sveta ministrov za leto 2003, so:

- 1.) izboljšanje kvalitete služb javne uprave; uporabniki storitev javne uprave želijo v zameno za vire, ki jih prispevajo skozi davke, kvalitetno opravljene storitve.
- 2.) poenostavitev uprave; kompleksnost upravnih postopkov s katerimi se državljani in gospodarske osebe srečujejo dnevno je zelo velika in zahteva poenostavitev. Posebni pomen na tem področju predstavlja ustanovitev uradov za državljane (»one stop shops«)²¹ po celotnem nacionalnem teritoriju. Prav tako je ministrstvo zadolženo za zmanjšanje predpisov, ki niso več v rabi ter za izboljšanje kvalitete obstoječih predpisov ne glede na to ali izvirajo iz zakonodaje ali pa iz kakšnega drugega urejevalnega akta.
- 3.) vsebina in racionaliziranje javne porabe; zmanjšanje in racionaliziranje javne porabe ni zahtevana le v smislu kontrole javnega primanjkljaja, temveč je to tudi želja državljanov ter gospodarskih oseb. Saj le ti želijo javno upravo, ki bo proizvajala kvalitetne storitve in hkrati zmanjšala stroške na minimum, da bodo primerljivi z bistvenimi kriteriji učinkovitosti.
- 4.) digitalizacija uprave (e-uprava); izboljšanje kvalitete storitev javne uprave in še posebej njene učinkovitosti je povezana s hitro in pravilno digitalizacijo storitev, nalog in postopkov. Ministrstvo za javno upravo je zadolženo, da v sodelovanju z Ministrstvom za inovacije in tehnologijo poskrbi za izobraževanje osebja za uporabo novih tehnologij in da doseže uporabo informacijskih sistemov, ki bodo olajšali delo in s tem privedli med drugim, do bolj učinkovitega upravljanja s človeškimi viri in učinkovitega upravljanja postopkov porabe (e- nabava) (internet 20).

²¹ Uradi za državljane ali »one-stop shop« so mesta, kjer se da vse potrebna opravke urediti na enem mestu.

Direktiva predsednika sveta ministrov za leto 2004 pa je postavila naslednje cilje:

- 1.) poenostavitev predpisov in njihovih postopkov ter zakonska preureditev.
 - 2.) izboljšanje oz. posodobitev javne uprave; s tem je mišljeno izboljšanje kvalitete storitev in učinkovitosti javnih politik.
 - 3.) formacija osebja v javni upravi; gre za spremembo znotraj javne uprave, ki bo prinesla boljšo kvaliteto storitev javne uprave in s tem boljši odnos med javno upravo in državljani.
- organizacija in vodenje človeških virov.
- 4.) komunikacija; je zelo pomembna zaradi boljše seznanjenosti državljanov z delom javne uprave.
 - 5.) digitalizacija javne uprave (e- uprava); gre za sodelovanje z Ministrstvom za inovacije in tehnologijo v smeri dovršitve modernizacije javne uprave, avtomatizacijo funkcij, postopkov in širjenja telemetrijskih storitev z državljani.
- Z digitalizacijo javne uprave so povezani naslednji projekti:
- on-line storitve,
 - transparentnost javnih aktivnosti,
 - učinkovitost uprave,
 - dostopnost preko spleta.
- 6.) mednarodno sodelovanje (internet 22).

Prvi Bassaninijev zakon je poleg že prej omenjenega določal tudi zmanjšanje števila ministrstev. Prav tako sta Bassaninijev zakon I in odlok 303 (1999-2000) ojačala vlogo predsednika ministrskega sveta in njegovega urada. Urad predsednika ministrskega sveta in njegovi oddelki so bili preoblikovani z namenom, da bodo omogočili stalne in kvalitetne nasvete predsedniku ministrskega sveta in s tem zagotovili, da imajo vladna dejanja stalno podporno strukturo za sprejemanje odločitev (OECD, 2001).

3.6. LOKALNA IN REGIONALNA UPRAVA

3.6.1. REGIJE

Italija je razdeljena na dvajset regij²². Od leta 1971, ko so bile ustanovljene, pridobivajo na svoji pomembnosti, saj je bilo na njih prenesenih veliko državnih funkcij. Regionalne uprave opravljajo funkcije, ki jih lahko razdelimo v tri skupine. Prva je socialna služba, v katero spada zdravstvo, socialne storitve, poklicna vzgoja, regijski transport, muzeji in knjižnice. Druga je ekonomski razvoj, ki vključuje javna dela regijskega pomena, turizem, kmetijstvo, rudarstvo, ceste. Tretja kategorije pa vključuje okoljske zadeve, kot so mestno planiranje, gozdarstvo, zaščita flore in favne ter predpisi proti onesnaževanju (Spence, 2000: 137).

Od dvajsetih regij jih ima pet posebni, petnajst pa navadni status. Razlika med njimi je v pristojnostih. Imamo primarne, sekundarne in učinkovite pristojnosti. Primarne so omejene z ustavo, sekundarne so definirane z navadnim zakonom, učinkovite pristojnosti pa so dane regijam na podlagi državnega zakona. Regijam s posebnim statusom so zaupane vse tri pristojnosti, regijam z navadnim statusom pa samo zadnji dve (Spence, 2000: 138). Med regije s posebnim statusom spadajo otoka Sicilija in Sardinija, mejne regije proti Franciji, Valle d'Aosta, proti Avstriji, Južna Tirolska in proti Sloveniji, Furlanija Julijska Krajina (Sruk, 1995: 279).

3.6.2. PROVINCE

Pod regijami so province in komune. Italija ima sto tri province (internet 17), ki postajajo vse manj in manj pomembne v strukturi italijanske uprave. Njihova glavna naloga je graditev in ohranjanje pokrajinskih cest, drugače pa se ukvarjajo tudi s kulturnimi dejavnostmi in z zaščito okolja (Spence, 2000: 138). V vsaki provinci ima država kot svojega predstavnika

²² Regije v Italiji so: Abruzzi, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Trentino-Alto Adige, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto (internet 16).

prefekta, ki ga imenuje Svet ministrov. Prefekt nadzoruje delovanje decentraliziranih državnih služb in koordinira državne akcije na provincialni ravni.

3.6.2. KOMUNE

Za razliko od provinc, komune pridobivajo na pomembnosti. Če regije postavijo glavne politične temelje, ki se nanašajo na javne službe, so komune tiste, ki opravljajo te naloge. Italija ima zelo razdrobljen komunalni sistem. Trenutno ima 8101 komuno (internet 17). Ker so nekatere komune tako majhne, da ne morejo opravljati vseh nalog, ki so ji določene, se zato povezujejo s sosednjimi komunami. Prav tako so se združile komune v odmaknjenih gorskih predelih v »*comunità montagna*«, da lahko opravljajo vrsto rekreacijskih, okoljskih in transportnih služb. Kljub privatizaciji imajo komune še vedno nadzor nad velikim številom občinskih podjetij. Taka podjetja obstajajo predvsem v večjih komunah in sicer se ukvarjajo z oskrbo s plinom, elektriko, vodo, z letališči, mestnim prometom, svežim mlekom, s kulturnimi in prostočasnimi dejavnostmi. Nekatera podjetja so postala aktivna tudi izven svojih meja in so se združila v razna mednarodna pridružena podjetja oziroma »*joint ventures*«.

V zadnjih letih so reforme izboljšale položaj komun. Leta 1990 je bila podana reforma, ki naj bi zmanjšala število komun vendar ni bila v celoti uresničena. Komunam je dala večjo neodvisnost pri odločanju o svojih upravnih in političnih strukturah. Uspešnejši sta bili dve kasnejši reformi. Leta 1993 so uzakonili neposredne volitve župana, pred tem je župana izvolil komunalni svet in pogosto je prihajalo do nesoglasij med političnimi strankami. Večina na novo izvoljenih županov je sedaj novincev v politiki ali pa so iz vrst političnih strank, ki drugače, po starem sistemu, ne bi nikoli uspele doseči takega imenovanja. Prav tako lahko sedaj župan izbere lokalnega izvrševalca izven sveta, kar vodi k pridobivanju osebja iz univerz, lokalnih poslov in prostovoljnih organizacij, ne pa iz političnih strank (Spence, 2000: 140).

Prvi od treh zakonov imenovanih po ministru Francu Bassaniniju, iz leta 1997, je skušal doseči preobrazbo odnosa med državno in lokalno upravo. Zakon števil. 59, ki se mu reče tudi Bassanini 1, je začel s procesom prenašanja nekaterih državnih upravnih funkcij na regije in lokalne oblasti. Šlo je za pomembno stopnjo pri uresničevanju decentralizacije, kar je terjalo tudi reorganizacijo lokalnih upravnih agencij.

Hitra decentralizacija ima lahko kratkoročne stroške, ki bi lahko poostriili regionalne napetosti in sprožili »delovanje v prazno«. Vladne kapacitete znatno variirajo med regijami, provincami in komunami. Decentralizacija urejevalnih nalog bi lahko v kratkem času »kaznovala« šibkejša. Kljub temu pa je bilo nekaj komun z juga Italije, kot sta na primer Neapelj in Bari, med glavnimi reformatorji. Spodbujevalni napredek je viden v kvaliteti mnogih uprav s področja južne Italije. Med temi jih je veliko, ki so pri implementaciji novih orodij, kot so na primer »one-stop shops«, nad nacionalnim povprečjem. Protiargument je lahko tehten le na dolgi rok. Predhodni centralistični pristop ni uspel povečati kvaliteto lokalne uprave. Jug je pri predhodnem sistemu nacionalnih monopolov in centraliziranem planiranju celo bolj trpel kot sever Italije (OECD, 2003: 19)

Tabela 3.1: Upravna razdelitev Italije

UPRAVNA RAVEN	TIP IN ŠTEVILO
CENTRALNA RAVEN	DRŽAVA
REGIONALNA RAVEN	REGIJE - 20
LOKALNA RAVEN - dvonivojska	PROVINCE - 103 KOMUNE - 8101

Vir: internet 16, 17.

3.7. OSTALE INSTITUCIJE

3.7.1. REVIZIJSKI URADI

Računsko sodišče izvaja preventivno kontrolo nad legitimnostjo vladnih ukrepov, državnih računov, državnega proračuna, in celotne porabe v republiki Italiji. O svojih ugotovitvah neposredno poroča parlamentu. Ustava tudi določa, da je računsko sodišče pri svojem delu neodvisno in vezano na ustavo in zakon (Ustava Italije, II. del, člen 100).

Urad, ki je odgovoren za notranje račune ministrstev, se imenuje Računski urad, »Dipartimento della ragioneria Generale dello Stato« in deluje v imenu Ministrstva za Ekonomijo in Finance (internet 24).

3.7.2. VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC

Italija pozna varuha človekovih pravic (»difensore civico«) le na lokalni ravni. Vzpostavile so ga vse regije, z izjemo štirih (Umbria, Molise, Puglia in Sicilia).

Varuha imenuje Regionalni svet za določen čas z možnostjo ponovnega imenovanja. Naloga varuha je zaščita prebivalstva, ko imajo le ti opravka z regionalnimi uradi. Uživa precejšnjo neodvisnost in lahko intervenira na prošnjo vsakega prebivalca ali, v posebnih primerih, na svojo roko, v primeru domnevne nepravilnosti, neprimernih zamud, izostankov nalog ali zlorabe moči. Varuhu primanjkuje formalnih moči za zahteve in sankcije, zato se mora zanašati na svojo kapaciteto, da prepriča regionalne urade v pravilno delovanje. Na koncu pa varuhova moč prepričevanja temelji na dejstvu, da ima zakonsko pravico in dolžnost, da obvesti regionalno izvoljena telesa in javnost, o nepravilnostih, zaostankih in neprimernem vedenju javnih uradnikov. Urad varuha človekovih pravic na občinski in pokrajinski ravni je vzpostavil zakon št. 142/1990 o reorganizaciji lokalne vlade. Določa ga tudi zakon št. 127/1997. Parlamentu je bilo tudi poslano veliko število dokumentov, ki se nanašajo na vzpostavitev urada varuha na nacionalni ravni (internet 23).

3.7.3. VLADNE AGENCIJE

Skupaj z ministrstvi se je razvila tudi mreža neodvisnih državnih ali para državnih organizacij, ki so bile ustanovljene, za opravljanje javnih storitev posebne tehnične narave. To so na primer državna cestna komisija, državna monopolna komisija, poštna in telekomunikacijska uprava. Druge so bile ustanovljene z namenom, da priskrbijo usluge, ki so bolj tržovske narave. To so na primer veliki državni holdingi, ki vključujejo Inštitut za industrijsko rekonstrukcijo, državno elektro-energijsko korporacijo in državno ogljikovodikovo korporacijo. Vse te zgoraj omenjene institucije so bile predmet privatizacije, ki se je v zadnji dekadi zelo hitro odvijala. Med druge velike para državne organizacije spada Državni inštitut za socialno zavarovanje («Istituto Nazionale di Previdenza Sociale»), ki skrbi za pokojninski sistem ter italijanska državna banka («Banca Italia»). Poleg teh večjih državnih organizacij obstaja še več tisoč manjših, ki delujejo predvsem na področju socialne blaginje, izobraževanja, športa in kulturnih aktivnosti (Spence, 2000: 37).

3.8 POLITIČNA SITUACIJA

Na delovanje države in na njen sloves po svetu ima velik vpliv politika. Poglavje je namenjeno prav razumevanju situacije države in razumevanju podlage in podpore, ki jo ima Italija pri modernizaciji upravnega sistema.

Od leta 1945 je pogosto prišlo do vladnih preobratov v Italiji. Prevlada krščansko demokratske stranke v večjem delu povojnega obdobja je vodila k stabilnosti v italijanskem političnem sistemu.

Od leta 1992 pa do leta 1997 se je Italija soočala z mnogimi izzivi saj so volivci, zasičeni s preteklo politično paralizo, velikim vladnim dolgom, korupcijo ter znatnim vplivom organiziranega kriminala, zahtevali politične, ekonomske in etične reforme. Z referendumom

leta 1993 so volivci izglasovali pomembne spremembe, ki vključujejo prehod iz proporcionalnega v mešani volilni sistem in opustitev nekaterih ministrstev²³.

Glavne politične stranke, ki so bile polne škandalov in so zgubile zaupanje volivcev, so se soočale z daleč največjimi spremembami. Na nacionalnih volitvah marca 1994, so se pojavile nove politične moči in nova zaveznitva. V novem parlamentu je prišlo do velikega preobrata. Izvoljenih je bilo 452 novih poslancev od skupno 630 ter 213 novih senatorjev od skupno 315. Volitve leta 1994 so izstrelile medijskega magnata Silvia Berlusconi²⁴, vodjo koalicije »Hiša svoboščin« oz. »Casa delle Libertà, v urad ministrskega predsednika. Berlusconi je bil januarja 1995 prisiljen odstopiti, ko mu je eden od članov njegove koalicije odrekel podporo.

Med letoma 1996 in 2001 so na političnem področju dominirale mnoge levo sredinske stranke. Aprila 1996 je na nacionalnih volitvah zmagala koalicija leve sredine (Oljka), pod vodstvom Romana Prodi²⁵. Prodijska vlada je bila tretja vlada po dolžini staža, preden je oktobra 1998 izgubila zaupanje²⁶. Novo vlado so oblikovali Levi demokrati (PDS), katerih vodja je bil bivši komunist Massimo D'Alema. Aprila 2000 je po revni predstavi koalicije, odstopil. Uspevajočo levo sredinsko vlado je vodil Giuliano Amato, ki je bil med leti 1992 in 1993 ministrski predsednik.

²³ Nekatera ministrstva so bila ponovno vzpostavljena, vendar le z delno potrjenimi nalogami.

²⁴ Silvio Berlusconi je bil od junija 2001 do maja 2006 ministrski predsednik Italije in vodja politične stranke Forza Italija, ki je pričela delovati z njegovim prihodom v politiko. Berlusconijska vlada je imela najdaljši staž v zgodovini Italije. Znan je tudi kot podjetnik, ki ima v lasti velik del italijanskih medijev. Tako je lastnik podjetja Fininvest, ki kontrolira tri komercialne TV programe, ki spadaja v največjo italijansko privatno mrežo Mediaset, njegova je največja založniška hiša Mondadori, ki tiska vodilni časopis »Il Giornale« ter popularno časopisno revijo »Panorama«. Imperij Berlusconijske družine je zelo obsežen in vključuje vse od telekomunikacij do zavarovalnic, nekaj bank ter drugih podjetij. Velik uspeh v njegovi politični karieri naj bi mu prinesel nogometni klub Milano (Forza Italija je nogometni slogan, ki pomeni »naprej Italija«). Italijansko javno mnenje je glede Berlusconijskega delovanja in njegove kontroverzne osebnosti deljeno. Za nekatere je skorumpirana figura sovraštva, za druge pa je vodja, ki naj bi Italijo popeljal v prihodnost (internet 25).

²⁵ »Zmagovalec italijanskih volitev leta 2006 in predsednik vlade. Edini politik, ki mu je dvakrat v karieri uspelo premagati najbogatejšega Italijana, lastnika medijev, najbolj zvitega in neusmiljenega nepoklicnega politika Silvia Berlusconijskega. Bivši predsednik evropske komisije, ki se lahko pohvali, da se je v njegovem bruseljskem obdobju Evropa razširila daleč na vzhod. Z ustanovitvijo Oljke je uresničil tako imenovani zgodovinski kompromis, spravo med demokristjani in komunisti, za kar je moral prej umreti Aldo Moro. Danes so bivši vsi, sprava, demokristjani in komunisti. Bivši premier, ki so ga po poltretjem letu spodnesli zavezniki z najbolj levega roba koalicije, tudi zdaj njegovi partnerji in že spet tudi največja nevarnost« (Hočevar, 2006: 3).

²⁶ Prodijska vlada je na volitvah leta 1998 prejela tri glasove premalo. Podporo ji je odrekla Stranka komunistične prenove (PRC) (internet 39).

Nacionalne volitve, ki so potekale 13. maja 2001 so vrnilo na oblast Berlusconi, kot vodjo pet strankarske desno sredinske koalicije »Casa delle Libertà«²⁷. Najdlje delujoče vlade v Italiji po letu 1945 je bilo konec 20. aprila 2005, ko je italijanski premier Silvio Berlusconi predsedniku Carlu Azegliu Ciampi predal svojo odstopno izjavo. Glavni razlog za krizo je bil zelo slab volilni izid za desnosredinske stranke na regionalnih volitvah (internet 46).

Berlusconi je v parlamentu dobil zaupnico za sestavo nove vlade. Nova vlada naj bi vodila državo do sredine maja 2006. Pešajoče gospodarstvo se do novih parlamentarnih volitev aprila 2006 ni bistveno popravilo in ni prepričalo volivce, da je vlada²⁸ na pravi poti (Spetič, 2005: 6). Volivci so na volitvah v 630-člansko poslansko zbornico namenili največ glasov levosredinski koaliciji, ki je prejela kar 49,8 odstotka glasov oziroma 340 sedežev, Hiša svoboščin pa 49,7 odstotka glasov oziroma 277 poslanskih sedežev. V 315-članskem senatu je Prodijska Unija dobila 158 sedežev, Berlusconijska Hiša svoboščin 156, en sedež je neodvisen, ostali pa so dosmrtni senatorji (internet 34).

Maja 1999 je parlament izbral za predsednika republike Carla Azeglio Ciampija. Ciampi, bivši ministrski predsednik, minister za finance in še pred tem guverner Banke Italija, je bil izvoljen v prvem krogu z malo več kot zahtevano dvotretjinsko večino glasov volivcev.

Novi predsednik države je 10. maja 2006 postal Giorgio Napolitano²⁹, potem ko je v četrtem krogu volitev volilnega kolegija prejel absolutno večino. Uradno je predsedniško mesto prevzel 15. maja in zmagovalca volitev Romana Prodi zaprosil, naj oblikuje vlado, o kateri poslanska zbornica in senat glasujeta ločeno (internet 40).

²⁷ Koalicija je bila sestavljena iz naslednjih strank: Naprej Italija, Nacionalno zavezništvo, Severna liga, Sredinski krščanski demokrati in Združeni krščanski demokrati.

²⁸ To je bila najštevilčnejša vlada, kar jih Italija pomni v povojnem času. Sestavljalo jo je devetindevetdeset ministrov, podministrov in državnih sekretarjev (Spetič, 2005: 6).

²⁹ Za izvolitev je v prvem in drugem krogu potrebna dvotretjinska večina, v primeru tretjega kroga pa je predsednik izvoljen že z navadno večino.

Napolitano je v zgodovini italijanske republike od leta 1946 postal njen enajsti predsednik, prvi iz vrst nekdanjih komunistov (internet 41).

Kot pravi Hočevar (Hočevar, 2006: 3) je Romano Prodi od Berlusconija prejel zapuščino, »ki je ne bi rad dobil v dar nihče v Evropi. Slabo ime Italije po svetu, za kar se je trudil predhodnik, bo mogoče še najhitreje opral, saj je priljubljen, doma bo to nekoliko težje«.

Novi predsednik vlade je dejal, da bo ena od prioritet nove vlade boj proti organiziranemu kriminalu in mafiji (internet 42).

3.9. KORUPCIJA V ITALIJI

Korupcija je dokaj nejasen termin in še do danes ni izoblikovane splošno sprejete definicije korupcije. Slovar slovenskega knjižnega jezika (SSKJ) definira korupcijo kot »dajanje ali sprejemanje nagrad zaradi hitrejšega, ugodnejšega, navadno nezakonitega reševanja uradnih zadev.; podkupovanje, podkupljivost; (moralna) izprijenost pokvarjenost, navadno zaradi takega dajanja ali sprejemanja nagrad; podkupnina – kar se komu da za hitrejše, ugodnejše navadno nezakonito dejanje«. Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) opisuje korupcijo kot »podkupovanje, ki je obljuba ali dajanje vsakršnega nedopustnega plačila ali druge koristi neposredno ali posredno javnim uslužbencem, da bi tako vplivali na odločitve uslužbenca, da se pridobi oziroma onemogoči kupčija (internet 33). Definicija opisuje samo aktivno ne pa tudi pasivno delovanje, kar omejuje njeno uporabo. Obstaja še vrsta definicij korupcije, kjer pa se, tako kot pri definiciji OECD, vedno najde kakšno pomanjkljivost. Najdejo pa se tudi skupne točke, ki pomenijo osrednje trdno jedro tistega, kar mora imeti vsaka definicija korupcije.

Prepletanje pogojev, okoliščin in vzrokov korupcije nudi ugodno klimo za obstoj le te v določeni državi. Korupcija ni omejena na določene države ali regije, niti ni odvisna od razvitosti države, kajti pojavlja se vsepovsod, kjer ljudje so in hočejo določene dobrine. Korupcija je skupek večih vzrokov, ki se med seboj dopolnjujejo. Svet Evrope je v svojem programu za akcijo proti korupciji povzel razmere, v katerih korupcija najbolj uspeva. Tako so glavni faktorji koncentracija moči, bogastva, statusa, nedemokratičnost oziroma avtorski režimi, oviralna birokracija, prekomerna administrativna kontrola ali trgovinske

omejitve, monopoli, pokroviteljstvo, klientalizem, vladne koncesije za ekonomski industrijski in infrastrukturni razvoj, slabo organizirana in premalo plačana javna uprava, šibek sodni sistem in materialistični koncept uspeha, kjer imajo denar, moč in status, glavno vlogo (internet 34).

Obstaja več možnih vzrokov za korupcijo v Italiji. Med drugim je to povečana državna intervencija, vzpon novega vladajočega razreda brez idealov, ki so jih imeli politiki, kateri so zgradili italijansko republiko po drugi svetovni vojni.

V zadnjih tridesetih letih je Italija šla skozi mnoge institucionalne reforme, od visoko centraliziranega modela do decentraliziranega. Ustava iz leta 1948 je določila pet »posebnih regij«, tri locirane na državnih mejah (Val d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia) in dva otoka (Sicilija in Sardinija). Zakon, ki je določil »navadne regije« je bil sprejet 1968 leta, prvi regijski sveti so bili izvoljeni junija 1970. Centralna vlada je imela na voljo dve leti, da določi odredbe za prenos moči, skladov in osebja na regije. To pomeni, da so regionalne vlade začele delovati šele leta 1972. Leta 1985 je bil sprejet zakon št. 382, ki je prenesel nekatere zelo pomembne naloge v pristojnost regij. Centralno vodstvo je obdržalo osnovne naloge kot sta »usmerjanje in koordiniranje« regij (Monte in Papagni, 2004: 14).

Decentralizacija nalog in centralna razporeditev sredstev je naredila politike za neodgovorne, zmanjšale so se spodbude za učinkovito razporeditev sredstev. Izvolitev politika je bila veliko bolj povezana s številom uslug, ki so jih lahko ponudili oziroma dali svojim »strankam«, kot pa z učinkovitostjo javne porabe, in z bojznijo, da bi jih prijeli³⁰. Decentralizacija je povečala število politikov. Novinci so morali osnovati svojo volilno kampanjo in bili tako potisnjeni k uporabi sredstev, ki so jih pridobili s podkupovanjem. Ker so bili davki in dobički v domeni centralne vlade, so bili lokalni politiki veliko bolj zainteresirani v pridobitev in ohranitev sredstev centralne vlade, kot pa, da bi jih učinkovito uporabili. Decentralizacija nalog od centralne vlade na lokalne vlade, je povečala možnost korupcije (Monte in Papagni, 2004: 14).

³⁰ Velikokrat se je zgodilo, da so bili politiki, ki so bili osumljeni podkupovanja, takoj ko je bilo možno, ponovno izvoljeni (Monte in Papagni, 2004: 14).

Drugi vzrok za korupcijo lahko povežemo s povečano intervencijo vlade v gospodarstvo. V Italiji je bila državna intervencija zelo visoka in je do konca 1980-tih let strmo naraščala. Konec 1980-tih in v 1990-tih se je intervencija postopno začela zmanjševati. Vendar je proces privatizacije dal nove možnosti za nastanek korupcije. Nižja stopnja intervencije države v gospodarstvo ni nujno prinesla pozitivnega učinka na razširjenost korupcije. Po drugi strani pa je vloga države v gospodarstvu v zadnjih tridesetih letih variirala med regijami, in tako bi lahko pričakovali pozitiven učinek stopnje državne intervencije na razpršenost korupcije med regijami (Monte in Papagni, 2004: 15).

Tretji vidik, ki ga je potrebno omeniti, je sprememba v stopnji korupcije ob koncu 1990 – tih let. Vzrok za to predvsem leži v institucionalni spremembi. Leta 1993 je v Italiji pričela delovati močna protikorupcijska kampanja imenovana »Mani pulite« (v prevodu »čiste roke«). V letih 1989-1997 se je znatno povečalo število sojenj proti zločinom korupcije. Odziv javnosti je povzročil padec dveh glavnih političnih strank, krščansko demokratske in socialistične. V Italiji, kot tudi v drugih evropskih državah, se je val protikorupcijskega mišljenja razširil v začetku 1990-tih let in dosegel višek v drugi polovici desetletja. S padcem berlinskega zidu korupcija ni bila več tolerirana. V Italiji so obstajali tudi ekonomski vzroki za kampanjo proti korupciji. Italijo je korupcija zelo veliko stala in je bila eden od vzrokov za velik proračunski primanjkljaj³¹. Učinki protikorupcijske kampanje na razširjenost podkupovanja niso bili takojšnji, so bili pa močni (Monte in Papagni, 2004: 16).

Drugi vzrok za padec korupcije leži v spremembi volilnega sistema. Leta 1993 je zakon št. 81 spremenil način volitev županov, predsednika province in predsednika regije. Z novim sistemom so postali župani in predsedniki veliko bolj neodvisni in tako so se lahko veliko bolje upirali pritiskom lobijev, kot pa so se lahko v preteklosti. Novi sistem je oslabil preveliko stopnjo političnega zavezništva, ki je bila ena od najbolj pomembnih značilnosti korupcije (Monte in Papagni, 2004: 16).

Korupcija manjša učinkovitost javne uprave, večja stroške in s tem povečuje proračunski dolg, hkrati pa povzroča nezadovoljstvo strank. V želji po obratnem učinku in po napredku se je

³¹ Takoj po začetku kampanje »Mani pulite« so začeli z zmanjševanjem stroškov javne uprave (Monte in Papagni, 2004: 16).

Italija začela boriti proti korupciji. Rečemo lahko, da je eden od glavnih vzrokov za reformo italijanske javne uprave ravno boj proti korupciji.

4. ŠVEDSKA MONARHIJA

Ime: Konungariket Sverige

Državna ureditev: ustavna monarhija

Oblika oblasti: parlamentarna demokracija

Število prebivalstva: 8,986,400 (februar 2005)

4.1 KRATKA ZGODOVINA ŠVEDSKE

Zgodovina švedskega naroda sega v obdobje Vikingov. Takrat je obstajala ohlapna federacija provinc pod vodstvom kraljev. Vikingi so imeli kontrolo nad trgovskimi potmi, ki so vodile vse do Bizanca in Bagdada. Prav to pa je onemogočalo nastanek večjih zaselkov ob poteh, ki bi lahko pridobili na moči (Yates, 2000: 148).

V letu 1389 so se Norveška, Danska ter Švedska združile v enotno monarhijo, Kalmarsko zvezo. Švedska se je v 15. stol. upirala poskusom centralizacije pod vodstvom danskega kralja. Od zveze se je ločila leta 1521, ko je kraljeval Gustav Eriksson Vasa, od leta 1523 poznan kot Gustav Švedski I.

V 17. stol. je bila Švedska ena najmočnejših držav v Evropi. Predvsem zaradi uspešne participacije v tridesetletni vojni, ki jo je pričel Gustavus Adolphus. Ta položaj se je spremenil v 18. stol., ko je Rusija dobila prevlado v severni Evropi z Veliko severno vojno in tudi, ko je leta 1809 razdelila vzhodni del Švedske in ustvarila Finsko, kot Rusko veliko grofijo.

Švedska zgodovina je bila od takrat mirna, zadnja vojna je bila »kampanja proti Norveški«, leta 1814. Nastala je zveza z Norveško. Zveza je bila mirno razrešena leta 1905. Švedska je

med prvo in drugo svetovno vojno ostala nevtralna država³². Z nevtralnostjo je nadaljevala tudi v času hladne vojne. Politiko nevtralnosti je opustila leta 1992, ko je razglasila pripravljenost, da sprejme varnostno klavzulo, ki jo je sprejela Evropska unija in temelji na kolektivni varnosti. Danes ni članica nobene vojaške zveze, vendar to ni ovira za tesno sodelovanje z zvezo NATO, vključno s sodelovanjem v partnerstvu za mir, ne za sodelovanje v okviru sil za krizna posredovanja EU. Švedska aktivno sodeluje pri delu Združenih narodov, tesno sodeluje s svojimi nordijskimi sosedi in je zelo prizadevna na področju zmanjševanja oboroževanja, nadzora nad njim ter neširjenja jedrske oborožitve (Yates, 2000: 149). Švedska je leta 1994 na podlagi referenduma postala članica Evropske unije. Obdržala pa je svojo valuto, švedsko krono.

4.2. DRŽAVA

4.2.1. NARAVA DRŽAVE IN NJENI USTAVNI TEMELJI

Švedska je ustavna monarhija s parlamentarno obliko vladavine. Ustava je sestavljena iz štirih zakonov. Leta 1974 je bil sprejet Inštrument Vlade (»The Instrument of Government«), ki vsebuje vsa temeljna načela in je zato tudi najbolj podoben ustavam ostalih držav (Petersson, 1994: 50). Ostali zakoni so, Zakon nasledstva (»The Act of Succession«) iz leta 1810, Pravica do svobode tiska (»The Freedom of the Press«) iz leta 1949, najmlajši ustavni zakon pa je Temeljni zakon o svobodi govora (»The Fundamental Law of Freedom of Expression«) iz leta 1991 (Inštrument Vlade, pogl.1, čl. 3).

Inštrument Vlade je najpomembnejši ustavni dokument. V veljavo je stopil leta 1975, ko je nadomestil Inštrument Vlade iz leta 1809. Reforma ni prinesla nobenih večjih sprememb v obstoječi sistem vlade. Nova ustava temelji na načelih ljudske suverenosti, reprezentativne demokracije in na parlamentarizmu (Yates, 2000: 150). Leta 1976 in leta 1979 je parlament

³² Z manjšo izjemo v »zimski vojni«. Zimska vojna, znana tudi kot Rusko - Finska vojna, se je začela 30. novembra 1939 z napadom Sovjetske zveze na Finsko. Sovjetska zveza je bila 14. decembra 1939 zaradi tega izključena iz Društva narodov. Čeprav je bila finska vojska številčno šibkejša (na pomoč ji pridejo tudi mednarodni prostovoljci), je uspela zadrževati Rdečo armado in ji zadati hude izgube (Rdeča armada izgubi okoli 600.000 vojakov, medtem ko Finci »le« 60.000). Kljub temu Finska podpiše mirovno pogodbo 12. marca 1940 v Moskvi, s katero odstopi Sovjetski zvezi 40.000 km² svojega ozemlja (internet 27).

sprejel ustavna amandmaja, ki sta okrepila ustavno zaščito človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Petersson, 1994: 29, 50).

Zakon nasledstva iz leta 1810, ki ureja pravico do nasledstva švedske krone, vsebuje načelo dedne pravice prvorojenca, načelo direktnega potomca, ter načelo popolnega sorodstva - pravica do nasledstva pripada najstarejšemu otroku monarha, ne glede na spol (Petersson, 1994: 192).

Pravica do svobode tiska je bila sprejeta leta 1949 in določa, da lahko vsakdo objavi svoje misli in mnenje. Eno pomembnejših načel je prepoved cenzure. Pravica do svobode tiska pa vsebuje tudi dostopnost javnosti do uradnih dokumentov. Seveda pravica do svobode tiska ni absolutna. Žalitve, nevljudnosti, sovraštvo do etničnih skupin, ogrožanje varnosti monarhije, je nedopustno (Petersson, 1994: 51).

Temeljni zakon o svobodi govora je bil predstavljen leta 1991 za vse tiste oblike izražanja, ki jih ne pokriva Pravica do svobode tiska. Nanaša se na svobodo izražanja na radiu, televiziji in v številnih drugih elektronskih medijih. Drugače pa ima Zakon o svobodi govora podobno strukturo kot Pravica do svobode tiska. Prepoved cenzure in pravica do objave se je s tem aktom razširila na celotno področje množičnih medijev (Petersson, 1994: 52).

4.2.2. ŠEF DRŽAVE

Šef države je kralj. Ima predvsem uradne dolžnosti, svečane in reprezentativne narave, kar pomeni, da obiskuje državnike v tujini in jih tudi sprejema doma, svečano odpre letno sejo švedskega parlamenta, ustoliči pomembne državne funkcionarje (internet 26). O dogajanju v državi ga obvešča ministrski predsednik (Inštrument Vlade, pogl. 5, čl.1), s katerim se mora posvetovati tudi o odhodu v tujino (Inštrument Vlade, pogl. 5, čl. 2). Je vrhovni vodja treh vej obrambnih sil, obiskuje državne in lokalne institucije, pogosto pa se udeleži tudi različnih proslav, slovesnosti in drugih gala dogodkov (Inštrument Vlade, pogl. 5). Je član luteranske cerkve na Švedskem. Da bi obdržal kraljevo tradicijo, ki sega daleč v srednjeveške čase, saj

dinastija Bernadottov vlada Švedom že od leta 1818, je kralj nekoč prepotoval celotno Švedsko (internet 26). Od leta 1994 je lahko kralj ob imenovanju star osemnajst let in ne več petindvajset (Inštrument Vlade, pogl. 5, čl. 2). Zakon nasledstva je leta 1980 določil, da kralja lahko nadomesti tudi naslednik ženskega spola (Petersson, 1994: 51). Tako bo švedskega kralja Carla XVI Gustava nasledila njegova najstarejša hči Viktorija (internet 26).

4.3. SODNA OBLAST

Da pravni sistem deluje, je zelo pomembno, da je neodvisen in avtonomen v odnosu do parlamenta, vlade, do javnih agencij. Švedski pravni sistem to zagotavlja v šestem členu Konvencije za zaščito človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter skozi predpise v Inštrumentu Vlade, kjer govori o neodvisnosti sodišč ter o delovnih pogojih sodnikov (Inštrument Vlade, pogl. 11).

Švedska pozna tri vrste sodišč, sodišča splošne jurisdikcije, upravna sodišča in posebna sodišča. Tako pri sodiščih splošne jurisdikcije kot pri upravnih sodiščih poznamo tri nivojsko hierarhijo.

V domeni splošnih sodišč so kriminalna dejanja ter civilne zadeve. Država je razdeljena na približno sto okrožnih sodišč (tingsrätter), ki služijo kot sodišča prve stopnje. Imamo šest apelacijskih sodišč (hovrätter), ki služijo kot posredovalna sodišča. Najvišje pa je Vrhovno sodišče (Högsta domstolen).

Upravna sodišča so zadolžena za zadeve, ki se nanašajo na javno upravo. Šele v zadnjem času so se upravna sodišča razvila kot popolnoma avtonomna telesa. Struktura je enaka kot pri sodiščih splošne jurisdikcije. Tako imamo štiriindvajset okrožnih upravnih sodišč (länsrätter), apelacijska upravna sodišča (kammarrätter), ter Vrhovno upravno sodišče (Regerngrätten) (Petersson, 1994: 117,118).

Posebnih sodišč je več. Mednje štejemo Delovno sodišče, sodišče za vode, Pomorsko sodišče, sodišča, ki se ukvarjajo z zadevami, ki so povezane z Aktom o svobodi tiska in tako naprej. Sodniki so imenovani in se jih lahko odstavi le v primeru, če so bili udeleženi v kriminalno dejanje ali pa, če niso zadovoljivo opravljali svojih dolžnosti. Sodniška funkcija se prekine tudi z upokojitvijo (Inštrument Vlade, pogl. 11, čl. 5).

4.4. ZAKONODAJNA OBLAST

Prvo zasedanje Riksdaga, švedskega parlamenta, je bilo leta 1435 v Aborgi³³, kjer so se odločali o zadevah kraljestva. Šele leta 1527 in kasneje, leta 1544, so povabili v »dvojno« skupščino Kralja Gustava Vase v Västeråsu, predstavnike vseh štirih stanov³⁴. Ime Riksdag se je prvič uporabilo okoli leta 1540 (internet 15).

Leta 1809 je bil sprejet Inštrument Vlade, ki je določil delitev moči med Kraljem in Riksdagom. Načelo delitve moči je ločilo med zakonodajno, sodno in izvršilno vejo oblasti. Sodstvo je dobilo neodvisni status in nastala je pisarna parlamentarnega varuha človekovih pravic (internet 15).

Leta 1866 je bil parlament štirih stanov³⁵ nadomeščen z dvodomnim parlamentom (Pettersson, 1994: 22). Volilno pravico so imeli le moški iz bogatejšega sloja. Leta 1909 so dobili volilno pravico vsi moški, ki so dopolnili enaindvajset let. Leta 1921 pa so dobili enako volilno pravico vsi polnoletni državljani (internet 3).

Leta 1971 je dvodomni parlament zamenjal enodomni parlament, leta 1974 je bil sprejet tudi novi Inštrument Vlade ter novi Akt Riksdaga. Načelo parlamentarizma je bilo vneseno v

³³ Sestanek v Aborgi leta 1435 predstavlja prvo zasedanje Riksdaga, vendar ni nobenega dokaza, da bi bil na sestanku prisoten tudi četrti sloj, kmečki stan. Prvi sestanek Riksdaga je tako lahko tudi sestanek v Uppsali leta 1436 (internet 44).

³⁴ V štiri stanove spada plemstvo, duhovščina, meščani in kmetje (internet 15).

³⁵ Parlament štirih stanov ali Ständsriksdagen (internet 15).

ustavo, govornik je dobil osrednjo vlogo povezano z oblikovanjem nove vlade po volitvah (internet 4).

Od leta 1971 je švedski parlament, imenovan Riksdag, enodomen. Ima 349 članov, ki so izvoljeni na svobodnih, tajnih ter neposrednih volitvah³⁶ (Inštrument Vlade, pogl.3, čl.1). Od 349 sedežev jih 310 pripada stalnim okrožjem, sedeži pa so razdeljeni med okrožja glede na število prebivalcev v posameznem okrožju. Ostalih 39 sedežev je razdeljenih glede na rezultate proporcionalnega volilnega sistema (Inštrument Vlade, pogl. 3, čl. 6, 8).

Parlament ima prezidij, ki je sestavljen iz govornika in še treh poslanskih govornikov. Zakonsko iniciativo ima vlada ter člani parlamenta. Predloge zakonov prejmejo parlamentarna telesa, ki jih preučijo. Ko parlamentarna telesa končajo s pregledom, se o tem razpravlja na seji parlamenta.

Riksdag ima šestnajst stalnih odborov, ki pokrivajo različna področja. Predvsem gre za področja, ki jih pokrivajo tudi ministrstva. Če je potrebno, se ustanovi tudi začasne oziroma posebne odbore. Odbori so glede na načela zapisana v Aktu Riksdaga sestavljeni iz članov Riksdaga (Inštrument Vlade, pogl. 4. čl. 3). Tako ima vsak odbor najmanj petnajst članov in ravno toliko namestnikov. Odbori se sestajajo za zaprtimi vrati. Navzoči so lahko le člani odbora, namestniki in strokovni sodelavci odbora. Vsak odbor ima svoj sekretariat, ki ga vodi sekretar odbora. Sekretar odbora opravlja tudi koordinacijo dela s pristojnim ministrstvom – na funkcionalni in ne na politični ravni. Preden odbor obravnava predlog zakona ali druge zadeve, ki so bile predložene parlamentu, morajo člani sekretariata odbora proučiti predlog, eden izmed njih pa predstavi vsebino predloga, preden poslanci pričnejo z razpravo. Sekretariat tudi priskrbi vse dodatne informacije v zvezi z vložnimi zakonskimi predlogi in amandmaji. Sekretariat pripravi osnutek poročila, ki je podlaga za razpravo in za predlaganje amandmajev na odboru. Po seji odbora in potem, ko odbor določi besedilo poročila, sekretariat poskrbi za tehnično izvedbo poročila, ga pošlje prezidiju in izvede vsa opravila v zvezi s posredovanjem poročila javnosti.

³⁶ Volitve v Riksdag potekajo vsaka štiri leta (Inštrument Vlade, pogl. 3., čl. 3).

4.4.1. VOLILNI SISTEM

Člani Riksdaga so neposredno izvoljeni po proporcionalnem volilnem sistemu za dobo štirih let (Inštrument Vlade, pogl. 3, čl. 3). Vse od leta 1921 imajo državljani Švedske enako volilno pravico. Voli lahko vsak državljan Švedske, ki je dopolnil osemnajst let (Inštrument Vlade, pogl. 3, čl. 2). Volilni prag za vstop v parlament je štiri procente (Inštrument Vlade, pogl. 3, čl. 7).

4.6. IZVRŠILNA OBLAST

Obstaja osnovna delitev odgovornosti med Kabinetnimi ministrstvi in agencijami. Pomembno odgovornost nosijo tudi lokalne vlade (občine in okrožni sveti).

Pred začetkom izbire ministrskega predsednika oz. šefa vlade³⁷, se o izbiri le tega, govornik³⁸ posvetuje s predstavniki poslanskih skupin v Riksdagu. Govornik se, preden poda predlog v parlament, pogovori še s poslanskim govornikom. O predlogu nato odločajo v parlamentu, kjer je za odobritev potrebna več kot polovica glasov poslancev (Inštrument Vlade, pogl. 6, čl. 2). V primeru zavrnitve predloga se postopek ponovi. Po četrti zavrnitvi predloga je ponovitev postopka možna šele po novih volitvah v parlament, ki morajo biti sklicane v roku treh mesecev. V primeru, da ni časa za redne, so sklicane izredne volitve (Inštrument Vlade, pogl. 6, čl. 3). Ko Riksdag potrdi novega ministrskega predsednika, mora le ta v najkrajšem času določiti ministre in o tem obvestiti Riksdag (Inštrument Vlade, pogl. 6, čl. 4).

Urad predsednika vlade je trenutno sestavljen iz približno petinpetdesetih ljudi. Deli se na upravni in politični del. Politični del je sestavljen iz politično imenovanih ljudi, ki so organizirani po načelu »ogledala«. Upravni del pa je sestavljen iz ne politično imenovanih ljudi, ki so odgovorni za ustavne in zakonske postopke ter sestanke Kabineta.

³⁷ Trenutni predsednik Vlade je Göran Persson (internet 7).

³⁸ Govornik je glavni predstavnik parlamenta. Vodi delo Riksdaga, predseduje sejam zboru ter določa urnik dela. Pomagajo mu trije poslanski govorniki. Najpomembnejša naloga govornika je predlaganje novega ministrskega predsednika. V tem se Švedska razlikuje od drugih držav, kjer ima to pristojnost ponavadi predsednik države (internet 14).

Leta 1976 se je končala štiriinštiridesetletna vladavina Social-demokratske stranke. Na oblast so prišli zopet leta 1982, s pomočjo Komunistične stranke. Leta 1991 se je oblikovala koalicija štirih nesocialnih strank, ki so razglasile namero Švedske, da pristopi k Evropski uniji. Nova vlada si je zadala cilj izboljšanja tržne ekonomije in zmanjšanje vladnega trošenja. Zaradi velike ekonomske krize, ki se je še povečevala, je prišel pod vprašaj tudi sistem socialne blaginje. Ingvar Carlsson je leta 1994 zopet povedel na oblast Social demokratsko stranko, ki je oblikovala manjšinsko vlado. Podporo ljudstva je dobila v veri, da bo zaščitila državo blaginje. Leta 1998 je bila ponovno oblikovana manjšinska vlada Socialnih demokratov (Yates, 2000: 149). Prav tako na zadnjih volitvah, ki so potekale 15. septembra 2002. Za predsednika vlade je bil ponovno imenovan Göran Persson. Sedanja vlada sodeluje še z dvema parlamentarnima strankama in sicer z Levo stranko ter stranko Zelenih. Vlada je trenutno sestavljena iz dvajsetih ministrstev. V enem letu sprejme okoli deset tisoč sklepov. O pomembnejših zadevah potekajo pogovori s posameznimi ministri še pred samim zasedanjem. Vladna procedura zahteva določeno koordinacijo med različnimi ministrstvi. Javni uslužbenci različnih ministrstev se pogosto dogovarjajo o zadevah, ki jih mora potrditi vlada. Vsako leto vlada predloži Riksdagu okoli dvesto zakonskih osnutkov.

V primerjavi z drugimi državami so švedska ministrstva majhna. Zelo pomembna značilnost Švedske pa so javne agencije, ki skrbijo za implementacijo odločitev, ki jih sprejmeta vlada in Riksdag (internet 10).

4.7. VLADNE AGENCIJE

Agencije delujejo v praksi zelo avtonomno. Imajo veliko osebja in so tudi drugače dobro preskrbljene s sredstvi. To jim daje veliko prednost pred relativno majhnimi ministrstvi. Vsaka agencija poroča sebi nadrejenemu ministrstvu. Tako so na primer pod Ministrstvom za zdravje in socialne zadeve, Nacionalni odbor za zdravje in blagostanje, Odbor za nacionalno socialno zavarovanje in še druge manjše agencije. Ostali primeri vladnih agencij so Odbor trga delovne sile, Nacionalni odbor za nastanitev, gradnjo in planiranje, Nacionalna agencija za okoljevarstvo. Obstajajo tudi posebne agencije, ki predstavljajo interese Saami ljudstva, ki živi na severu Švedske ter čez mejo na Finskem ter v severni Rusiji. Imajo precejšnjo

svobodo pri določanju metod dela. Nekatere od teh agenciji so bile zaradi decentralizacijskega programa premeščene izven Stockholma (Yates, 2000: 156).

Agencije so neposredno podrejene vladi in delujejo preko celotne države. Vodi jih generalni sekretariat, ki je ponavadi razdeljen na sektorje, oddelke in pisarne. So relativno avtonomne in odgovorne vladi. Njihova naloga je predlaganje zakonodajnih sprememb ter nadzor nad implementacijo. Zaradi njihove neodvisne pozicije se od njih pričakuje, da vladi predstavijo predloge zakonskih sprememb (Yates, 2000: 156). Delovanje agencij ter njihove rezultate redno ocenjujejo. Tako morajo vse agencije vsako leto oddati letno poročilo vladi, v katerem so informacije o stroških, prihodkih, kakovosti in učinkih dela (internet 9).

Veliko agencij vodijo delovni odbori, ki predstavljajo različne interesne skupine. Značilno je, da so predstavljene obe strani interesnih skupin, tako imamo na primer v odboru delodajalce in sindikate. Odločitve so rezultat kompromisa med obema interesnima stranema. Kljub zelo razširjenemu delovanju delovnih odborov, so njihove odločitve postale vprašljive. Tako je leta 1983 državna komisija preučila vlogo interesnih skupin v delovnih odborih in sprejela odločitev, da bodo njihove odločitve le še svetovalne narave in ne bodo več imele moči dejanskega sprejemanja odločitev (Yates, 2000: 157).

Vloga agencij se spreminja. V poznih osemdesetih so bili mnjenja da naj bi vladne agencije postale nekakšni prenašalci politike in ne oblikovalci. Občine naj bi bile pripravljavke politike, ki bi poročale vladi preko vladnih agencij. Kakorkoli, vse to vodi nekako k večji kontroli države (Yates, 2000: 157).

4.7.1. ŠVEDSKA AGENCIJA ZA JAVNO UPRAVO

Švedska Agencija za javno upravo (Statskontoret) je vladna agencija, ki je bila ustanovljena z namenom pospešitve razvoja javne uprave. Z reorganizacijo so bile njene naloge s 1. januarjem 2006 prenesene na Agencijo za razvoj uprave (Verva) (internet 32).

Njena glavna naloga je, da nudi podporo vladi in vladnim uradom. Na prošnjo vlade opravi različne študije in ocene o javni upravi. Vodi tudi modernizacijo javne uprave, predvsem v smeri uporabe informacijske tehnologije. Glavna področja delovanja agencije so:

- raziskave ter ocenjevanje; gre za ocenjevanje, analiziranje javnega sektorja, javnih organizacij, transferjev ter drugih državno financiranih aktivnosti. Delajo tudi mednarodne primerjave;
- modernizacija državne uprave; agencija igra aktivno vlogo pri akcijskem načrtu modernizacije javne uprave, pospešuje razvoj javnih elektronskih storitev, vključno z razvojem štiriindvajseturne javne uprave;
- usklajevanje državne porabe; gre za usklajevanje državne preskrbe na področju informacij in komunikacijske tehnologije (ICT), pridobitev splošnega dogovora o javni upravi ICT storitev in opreme;
- elektronsko informiranje; agencija pospešuje in usklajuje elektronsko informiranje. Odgovorni so za spletni strani, Sverige.se in Lagrummet;
- upravljanje ter predpostavlanje; gre predvsem za podporo vladi (internet 29).

4.8. LOKALNA IN REGIONALNA UPRAVA

Švedska je enotna država s centralno, regionalno in lokalno ravnijo oblasti. Regionalno raven predstavljajo okrožja, lokalno pa občine. Volitve potekajo istočasno na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, torej v nacionalni parlament, okrožne in občinske svete. Ustava določa dve ravni lokalne samouprave, raven okrožnih svetov in raven občinskih svetov, ki se dopolnjujeta in nista hierarhično urejena. Ustava določa tudi njuno polnomočje. Okrožni sveti urejujejo zadeve, ki presegajo zmožnosti urejanja na občinski ravni, sicer pa je temeljna oblika samouprave občina (internet 18). Teritorialna razdelitev oz. območja in njihove spremembe so določene z zakonom o določitvi področij občin in okrožij. Prve občine in okrožja so nastala že leta 1862, ko je bil sprejet Odlok o lokalni samoupravi.

Kraljevina Švedska je razdeljena na enainvajset okrožij (län, county), ki jih upravljajo administrativni sveti okrožij (opredeljeni so kot predstavniki osrednje vlade) in z guvernerji kot vodji teh svetov, ki jih imenuje vlada in so tudi predstavniki osrednje oblasti (Yates, 2000:

158). To je torej administrativna - upravna razdelitev, ki je na spletnih straneh švedske vlade prikazana kot ena od delitev na regionalni ravni (internet 19). Druga delitev na regionalni ravni pa je delitev Švedske na triindvajset območij okrožnih svetov (county council districts), kjer delujejo okrožni sveti. Ta območja v bistvu predstavljajo drugo raven lokalne samouprave. Okrožni sveti urejajo zadeve, ki presegajo zmožnost urejanja zgolj na ravni posameznih občin (internet 5).

4.8.1 OBČINE

Švedska je razdeljena na dvestodevetdeset občin, ki imajo veliko stopnjo avtonomije. Zadolžene so za področje izobraževanja, nego starejših, ceste, vodo, energijo. Občine prav tako izdajajo različna dovoljenja, kot je na primer gradbeno dovoljenje, pomembno vlogo pa imajo tudi pri promociji lokalnega podjetništva, turizma in kulturnih aktivnosti.

Občinski sveti (kommunfullmäktige) so najvišje telo odločanja na lokalni ravni. Sestavljeni so iz voljenih politikov in delujejo kot nekakšni lokalni parlamenti. Določijo občinski izvršni odbor za upravljanje in vodenje občinskih dejavnosti.

Poleg tega obstaja še veliko število odborov, ki jih prav tako imenujejo občinski sveti. Ustanovljeni so za pripravo različnih predlogov, ki morajo biti obravnavani na zasedanjih sveta. Prav tako izvršujejo sprejete odločitve. Pri odločanju o nekaterih zadevah imajo tudi določene pravice. Število odborov in njihova imena so med občinami različna.

Pristojnosti občine so določene z Aktom o lokalni vladi (kommznallagen) ter drugimi zakoni kot je na primer Akt o socialnem skrbstvu, Akt o načrtovanju in izgradnji, Akt o izobraževanju (internet 11).

4.8.2 OKROŽNI SVETI

Okrožni sveti opravljajo naloge, ki so za občino predrage. Obstaja enaindvajset okrožnih svetov in regij. Njihova glavna naloga je javno zdravstvo ter zdravstvena oskrba. Okrožni sveti so prav tako odgovorni za načrtovanje zobozdravstvene nege, tako privatne kot javne. Javno zobozdravstvo (folktandvården) vodijo okrožni sveti.

Poleg teh nalog si okrožni sveti skupaj z občinami delijo javni transport. Okrožni sveti vodijo tudi različne dejavnosti na področjih kot sta turizem in kultura, s katerimi skrbijo za razvoj področja.

Najvišje telo odločanja na ravni okrožja so okrožni sveti, ki so sestavljeni iz izvoljenih politikov. Okrožni sveti delujejo kot regionalni parlamenti. Imenujejo okrožni upravni odbor, ki vodi ter koordinira delo okrožnih svetov. Obstaja tudi veliko število odborov katerih naloga je priprava različnih predlogov, ki jih je potrebno obravnavati na okrožnih svetih. Njihova naloga je tudi implementacija sprejetih odločitev. Okrožni sveti lahko v določenih zadevah prenesejo moč odločanja na odbore.

Pristojnosti okrožnih svetov so med drugim določene z Aktom lokalne vlade (internet 11).

Tabela 4.1.: Upravna razdelitev Švedske

UPRAVNA RAVEN	TIP IN ŠTEVILO
CENTRALNA RAVEN	DRŽAVA
REGIONALNA RAVEN	OKROŽJA (LÄN) - 21
LOKALNA RAVEN	OBČINE - 290 (21. junij 2004)

Vir: Langset v Larsson, 2001: 353

V evropskih mednarodnih primerjavah se Švedsko postavlja v skupino držav, ki imajo politično in funkcionalno močne lokalne vlade (Hesse and Sharpe, 1991). Švedska pa ima tudi finančno najbolj neodvisno lokalno vlado.

Švedska sledi »tradicionalnim« reformnim strategijam, če samo pogledamo:

- Švedska, ki je bila že dokaj decentralizirana država, se je še dodatno decentralizirala in prenesla dodatne naloge z državne ravni na raven občin. Posebej je to vidno na področjih socialnih storitev in izobraževanja. Iz tega sledi, da je bil tradicionalni multifunkcionalni model lokalne vlade še nadalje poudarjen;
- Moč občinskih svetov, da regulirajo institucionalno strukturo in organizacijo lokalnih avtoritet, se je opazno razširila;

Poudariti je pomembno tudi pojav konkurence, močnih mednarodnih ponudnikov, še posebej na področju energije ter liberalizacijo trga h kateremu je težila Evropska komisija. Posledica tega je bila, da so se občine odrekale številnim tradicionalnim dejavnostim. Prišlo je do privatizacije storitev.

4.9. OSTALE INSTITUCIJE

4.9.1. REVIZIJSKI URADI

Glavni institut za revizijo je Nacionalni revizijski urad (Riksrevisionsverket, RRV). Sestavljen je iz približno tristopetinsedemdesetih ljudi. Odgovoren je za finančno revizijo, predstavitev revizije oz. prikaz učinkovitosti ter za finančni menedžment oziroma za razvoj menedžerskih sistemov. Generalnega sekretarja revizijskega urada imenuje vlada za obdobje šestih let. Lahko je tudi ponovno izvoljen. Urad poroča o svojem delu agencijam ali vladi (kabinetu), kljub temu pa je urad zelo svoboden pri odločanju kaj, kdaj in kako se česa lotiti.

Parlament imenuje posebno parlamentarno komisijo za revizijo, katere naloga je pregled učinkovitosti delovanja države. Riksdag lahko določi da se naloge revizijske komisije razširijo tudi na druga področja. Riksdag ima pravico do kateregakoli dokumenta, ki ga potrebuje pri reviziji. Revizorji imajo svoj urad, a se njihovi viri kljub temu ne morejo primerjati z revizijskimi viri, ki so na voljo vladi preko Nacionalnega revizijskega urada in Švedske agencije za upravni razvoj (Petersson, 1994: 76).

Parlamentarni revizorji imajo natančen pregled nad delom parlamenta. Še večji pregled nad delom parlamenta bi dosegli s pridobitvijo večje količine virov.

4.9.2. VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC

Ombudsman oziroma varuh človekovih pravic na Švedskem obstaja že od leta 1809. Prvi ombudsman je bil parlamentarni ombudsman in še danes sledi enakim načelom kot leta 1810, ko je bil prvič imenovan. Izvoli ga parlament za obdobje štirih let in je lahko ponovno izvoljen. Ustava določa da lahko Riksdag izvoli štiri parlamentarne varuhe (Inštrument Vlade, pogl. 8, čl. 10). Parlamentarni varuh izdaja letno poročilo, ki je tudi ena od uradnih publikacij Riksdaga.

Na Švedskem imajo tudi otroškega varuha, varuha medijev, varuha, ki se bojuje proti rasni in spolni diskriminaciji, varuha, ki se sooča s posebnimi vprašanji konkurence, zaščite potrošnika, enakimi možnostmi za oba spola in z etnično diskriminacijo. Inštitut ombudsmana na Švedskem je bil že vseskozi zgled za ostale države in je še sedaj.

4.10. POLITIČNA KULTURA

Humanost, družbena zavest, enakost, egalitarizem in okoljevarstvena ozaveščenost so ključne karakteristike švedske politične kulture (Hampden - Turner and Trompenaars, 1993). Melanholičnost švedske kulture se kaže tudi v javni upravi. Zakonodaja se resno upošteva, obstaja tudi velika zavest zagotavljanja pravičnosti v družbi. Kultura družbene individualnosti spodbuja Švede da svojo energijo usmerijo v delo, iz tega pa izhaja tudi njihov status ter samospoštovanje (Hampden - Turner and Trompenaars, 1993: 242).

Za Švedsko je značilno, da ima visoko stopnjo življenjske dobe ter visoko rodnost. Ženske dosegajo visoko izobrazbo ter imajo možnost napraviti kariero. Ženske so zelo dobro zastopane v parlamentu (Yates, 2000: 150).

Značilen je tudi velik javni sektor. Leta 1950 je javni sektor posrkal približno devetdeset odstotkov povečanja delovne sile. V šestdesetih in sedemdesetih letih, v obdobju enkratnega povečanja delovne sile, ni samo poskrbel za celoten obseg nove delovne sile, temveč se je javni sektor povečal celo na račun zmanjšanja gospodarskega sektorja (Wallin, 1991: 100). Ta rast se je v devetdesetih obrnila. Ekonomska recesija je prisilila upravno oblast, da je poskrbela za zmanjšanje zaposlenih. Po stotih letih stalnega naraščanja zaposlenih, je javni sektor dosegel točko spremembe (Petersson, 1994: 105).

Za Švedsko je značilen zelo odprt sistem javne uprave. Načelo odprtosti pomeni, da je proces odločanja v javni upravi odprt do posameznikov, ki pridobivajo informacije o delu in sodelujejo pri sprejemanju njenih odločitev. Odprta javna uprava ima dve sestavini: javnost delovanja in zagotavljanja informacij. Odločitve organov se sprejemajo čim bolj odprto in v kar najtesnejši povezavi z državljani. Demokratični primanjkljaj se v odprti javni upravi nadomešča z mehanizmi neposredne demokratične legitimacije javne uprave. Odprtost javne uprave je nujna za odgovornejše in učinkovitejše delovanje javne uprave, ki se iz neposredne spreminja v posredno. Reorganizacija vključuje pravico do dostopa informacij javnega značaja, do posvetovanja pri sprejemanju podzakonskih predpisov in do sodelovanja pri sprejemanju temeljnih političnih odločitev v družbi, močnejše vloge sodstva pri nadzoru nad zakonitostjo delovanja javne uprave in močnejšo vlogo neformalnih oblik varstva državljana

pred upravnimi organi. Pričakovanja so, da javna uprava deluje pošteno, strokovno in učinkovito. Švedska je že leta 1949 sprejela akt, ki se imenuje Pravica do svobode tiska. Ta akt vsebuje tudi pravico javnosti do dostopa do uradnih dokumentov. Švedska pozna tudi Zakon o svobodi govora. Samo pravico do dostopa do informacij javnega značaja pa Švedska pozna že od leta 1776. Vse to državljanom omogoča, da spoznajo vsebino predpisov in enakopravneje sodelujejo pri sprejemanju odločitev javne uprave. Naslednji vidik se dotika reforme javne uprave v »e-upravo«, kar pomeni uvajanje interneta kot sredstva komunikacije med upravo, državljani in gospodarstvom. Švedska je z namenom pospešitve razvoja e-uprave, ustanovila 24/7 agencijo in Komisijo za elektronsko vlado. Danes je na prvem mestu v razvoju e-uprave. Kot je dejal minister za finance, g. Gunnar Lund (internet 13), se trudijo, da bi prav vsak državljan imel koristi od e-uprave. Hkrati pa se zavedajo, da bo vedno obstajala skupina ljudi, ki zaradi različnih razlogov ne bo mogla uporabljati interneta ali tehnologije. Za take primere si prizadevajo razviti druga sredstva komunikacije, ki bi nudila primerljivo dobro možnost participacije v demokratični informacijski družbi. To je tudi eno od vodilnih načel Agencije 24/7.

5. KLJUČNE TOČKE V RAZVOJU JAVNE UPRAVE

Uprava se je v večini evropskih držav po koncu druge svetovne vojne zelo povečala. V sredini sedemdesetih let je postala že preobširna in je delala velike stroške. Finančni pritisk je prinesel reforme javne uprave. Od leta 1970 so se reforme pojavile v dveh obsežnih valovih. Prvi val, »manj uprave«, je prinesel reforme, ki so se nanašale na kontrolo vladnega trošenja. Drugi val, »boljša uprava«, se nanaša na izboljšane storitev in odnosov z državljani. Trenutni, tretji val, naj bi popravil nepredvidljive učinke predhodnih reform, in uskladi prednosti večje upravljalne avtonomije s potrebo po ohranitvi kohezije in integritete v javni upravi.

Prvi val reform je vključeval trud v smeri kontrole celotne porabe in hkrati trud v smeri bolj učinkovite uprave. Reforme so spodbudile tudi zahteve Evropske unije po boljši fiskalni disciplini in proti koncu tisočletja se je trud izkazal v uspešni obnovitvi fiskalne stabilnosti v večini držav Evropske unije.

Da bi zmanjšali stroške uprave so morali zmanjšati njeno velikost. Večina držav se je na to odzvala z umikom od komercialnih dejavnost, medtem ko so obdržali splošne obveze do socialne varnosti (pokojnine, zdravstveno zavarovanje,...). Kljub temu so se reforme, katerih cilj je bilo zmanjšanje uprave, razlikovale od države do države. Nekatere države kot na primer Nova Zelandija, so poskušale osnovati enotni javno/zasebni trg delovne sile z delovnimi pogodbami za določen čas za javne uslužbence in možnostjo maksimalne mobilnosti od enega sektorja k drugemu. Druge države, kot na primer Japonska, so obdržale tradicionalne »doživljenjske« uradnike. V večini držav so vodje postali bolj fleksibilni pri osebnih odločitvah in pri ocenjevanju dela podrejenih.

Učinkovitejša uprava je bila potrebna tudi za ohranitev socialne varnosti, kljub omejenim virom. V večini držav je bilo izboljšanje učinkovitosti doseženo preko korporacije javnih podjetij. Korporacija je bila v večini primerov uspešna, vendar je izboljšanje temeljilo predvsem v določitvi večje odgovornosti vodjem za upravljanje njihovih proračunov in osebja. Kakorkoli, vodstvena fleksibilnost je bila omejena s potrebo po ohranitvi na novo vzpostavljene fiskalne discipline in z zagotavljanjem enakega ravnanja z javnimi uslužbenci.

V nekaterih primerih je bila večja avtoriteta vodij protiutež za večjo vlogo delavskih sindikatov. Izboljšanje učinkovitosti javne uprave zato na splošno ni imelo tako velikega pomena kot znatno izboljšanje, ki je bilo doseženo s skupno fiskalno situacijo.

Drugi val reform, »boljša uprava«, je bil spodbujen z zahtevami javnosti po izboljšanih storitvah in po bolj odzivni upravi, ki bo služila državljanom. Reforme so šle v smer približevanja državljanom in v smer zagotovitve močnejše odgovornosti.

To je sprožilo trud k izboljšanju upravne odzivnosti in storitvene kvalitete. S pomočjo decentralizacije so nekatere službe približali uporabnikom. V zameno je boljša kvaliteta storitev zahtevala boljšo transparentnost v upravi, možnost participacije, naslavljanje zahtev strank in povečanje dostopnosti. Povečana odgovornost je kompenzirana z večjo avtonomijo in fleksibilnostjo upravnih vodij. Vendar tudi kadar je kompenzacija z notranjo odgovornostjo učinkovita, upravni vodje tvegajo oslabitev odgovornosti pri izvrševanju zakonodaje.

Lahko se vprašamo ali bi moralo upravno vodstvo (prej kot ministri) poročati direktno zakonodajalcu, ali pa so zakonodajna telesa dovolj opremljena, da vidijo rezultate in podobno težka vprašanja. Ena od rešitev se je pokazala v ločitvi odgovornosti do operativnih zadev od odgovornosti za politiko. V vsakem primeru pa je večja avtonomnost upravnih vodij sprožila potrebo po močnejši zunanji reviziji in evalvaciji.

Hitrost in metode upravnih reform so bile specifične za vsako državo. Kljub temu lahko ločimo tri pristope. Nekaj držav je v upravi uporabilo pristop zasebnega sektorja. Uporabili so tržne mehanizme, ločevanje politike od implementacije, prisvojitve tržnih bilanc itd. Druge države, kot so nordijske, so dodale nove rešitve k že obstoječim modelom, tako so na primer dali večjo odgovornost prostovoljnemu sektorju.

Glavna značilnost švedskega pristopa je značilna decentralizacija na lokalni nivo in na agencije, ob hkratni ohranitvi velikega javnega sektorja. Želeli so obdržati obvezo vlade do državljanov, čeprav skromno zmanjšano, vendar še vedno je obstala velika blaginja. Vlada se

je tako osredotočila na predstavitev, modernizacijo, na zadovoljstvo državljanov, medtem ko je ohranila svojo bistveno vlogo v družbeni areni.

Tretja skupina držav je imela rajši pragmatične odgovore na specifične probleme, hkrati pa so obdržali sestavo pravil in postopkov.

Pri preteklih reformah se je pokazalo, da imajo strukturne spremembe tudi stranske učinke in stroške. Spojitev entitet ali oblikovanje novih struktur ni vedno najbolj učinkovita pot do realnih sprememb. Večjo pozornost bi bilo potrebno nameniti pravim spodbudam in sprejemanju upravljalnih praks.

Naj omenim še nekatere specifične probleme, ki so se pojavili v povezavi z reformami in so prav tako vredni omembe. To so predvsem težave z merjenjem učinka; etične napetosti med dodeljevanjem avtoritete in zaščito integritete; tveganje razdrobitve in zmede v državni intervenciji; izprijenost zaradi avtoritarne predstavitve reform po načelu »od zgoraj navzdol«.

Imamo tudi probleme z nizkim zadovoljstvom z reformami in z nizko moralo. Do tega pride največkrat ob obširnih reformah, ko se od javnih uslužbencev pričakuje da naredijo »več z manj«, hkrati pa so njihova delovna mesta ogrožena. Ta problem je bil vedno podcenjen. V večini držav bi se to kazalo z notranjimi konflikti in povečano negotovostjo. Vse to bi vodilo k nasprotovanju reform javne uprave. Prav zaradi tega so nordijske države obdržale mehanizme s katerimi zagotovijo kohezijo javnih uslužbencev. Stik ohranjajo predvsem s prisostvovanjem delavskih sindikatov pri reformnih procesih.

Kot sem že omenila, je večina evropskih držav sedaj v tretjem valu reform. To pomeni, da so pri ohranjanju dobrih inovacij predhodnih let, medtem ko bodo odvrgli tiste, ki so se izkazale za drage ali neproduktivne.

6. RAZVOJ JAVNE UPRAVE V ITALIJI

6.1 GLAVNI NAMEN IN PRIORITETE³⁹

V vseh razvitih državah je v zadnjih dvajsetih letih pritisk globalizacije močno porasel. Mednarodni trg je sedaj veliko bolj odprt in na njem vlada veliko večja konkurenčnost. Hkrati je prišlo do spoznanja da so stroški javnega sektorja enako pomembni za ohranjanje konkurenčnosti kot so stroški dela, primarnih virov in kapitala. Reven javni sektor, ne samo da neposredno povečuje stroške zasebnega sektorja, kot je to na primer pri revnemu javnemu transportu ali poštnih storitvah, temveč tudi posredno, ko delavci zahtevajo dodatek npr. za zdravstvo in izobraževanje. Zasebni sektor prav tako plačuje za neučinkovitost javnega sektorja v smislu višjih davkov. S tem se pokriva preveliko porabo javnega sektorja (Spence, 2000: 144, 145).

Javna uprava v Italiji je bila znana po razdrobljenosti in po podvojenosti določenih služb, po preveliki količini notranjih in zunanjih predpisov, po neustrezni uporabi sredstev ob odsotnosti ustrezne kontrole, po nezadostni usposobljenosti javnih uslužbencev, po pomanjkljivemu usposabljanju javnih uslužbencev, po nizki storilnosti javnih uslužbencev, po počasnem sprejemanju odločitev. Iz tega sledi, da je bilo za italijansko javno upravo značilno morje neučinkovitosti z otopki odličnosti (OECD, 2003: 7).

Potreba po reformi v Italiji se je kazala že nekaj časa, najbolj pa je prišla do izraza v začetku devetdesetih. Imela je dva glavna cilja: zmanjšanje stroškov ter izboljšanje učinkovitosti in kvalitete javne uprave. Stroške javne porabe so morali zmanjšati predvsem z namenom, da dosežejo kriterije Evropske monetarne unije in s tem postanejo in ostanejo člani Evropske monetarne unije. Drugi cilj pa je bil postavljen predvsem zaradi pričakovanj državljanov, ki so bili bolj in bolj nezadovoljni z delovanjem javne uprave (OECD, 2001).

³⁹ Cilji razvoja javne uprave po direktivi predsednika sveta ministrov za leto 2003 in 2004, so predstavljeni pod poglavjem Ministrstvo za javno upravo. Glavni reformator javne uprave v Italiji je ministrstvo za javno upravo.

Prve reforme so bile narejene v smeri bolj transparentne in odgovorne uprave (1990), v smeri uprave, ki bi bila bližja prebivalcem in njihovim pričakovanjem, v smeri okrepitve vloge in orodij lokalnih avtoritet, v smeri dostopa do javnih storitev (1990). Leta 1994 so predstavili »Javno listino«, (Carta dei servizi pubblici)⁴⁰, ki je določila standarde kakovosti storitev javne uprave. Razvoj je šel naprej v smeri bolj fleksibilne in učinkovite uporabe človeških virov v državnem sektorju, kar so izvedli z reformo »senior civil servis« in z uporabo Zakona o javnih uslužbencih (1993 in 1998).

V letih 1996 in 1997 je bila postavljena obsežna strategija za reformo uprave, ki je znatno razvila in povečala reformni proces, ki se je pričel v zgodnjih devetdesetih letih. Reforma je s sprejetjem zakona št. 59/1997⁴¹ (Bassaninijev zakon) stopila v obdobje bolj intenzivne zakonodaje in upravnih sprememb. Proces sprememb je obšel tako državno kot lokalno upravo, kot tudi zdravstvo in šolstvo (OECD, 2003).

Zakon št. 59/1997 je določil pomembno načelo, načelo subsidiarnosti, tako horizontalno kot vertikalno. Po načelu horizontalne subsidiarnosti so postopoma začeli z odpravo nepotrebnih vladnih dejavnosti, prenosom nekaterih dejavnosti zaradi večje učinkovitosti v zasebni sektor, z liberalizacijo javnih koristi (kot so Telekom, Autostrada, Državna Elektro-energetska korporacija ...) in z množičnim privatizacijskim programom. Po načelu vertikalne subsidiarnosti je zakonodajni odlok št. 112/98, konec decembra 2000, izvedel prenos moči, funkcij in odgovornosti na različnih področjih, na regije in druge lokalne avtoritete. Leta 2001 se je proces zaključil. Vloga osrednje vlade se je zmanjšala oziroma osredotočila le na nekatera področja, kot so obramba, zunanje zadeve, javna varnost in zakonitost. Hkrati se je zmanjšala tudi njena velikost (OECD, 2001).

⁴⁰ Posebna politika za vzpostavitev standardov kakovosti je bila postavljena leta 1994 z direktivo predsednika ministrskega sveta in je znana pod imenom »javna lista«. Ta lista določa, da morajo biti storitve javne uprave izvedene pod določenimi kriteriji (kot so kvaliteta, nepristranskost, odprtost, izbira, vljudnost, uslužnost in posvetovanje). Zakonodajni odlok št. 286/99 je še enkrat opazno podal to posebno politiko.

⁴¹ Sledila sta mu še št. 127/1997 in št. 191/1998.

Proces modernizacije javne uprave s katerim se soočajo v Italiji je zelo podoben procesu modernizacije v drugih državah⁴². Tako kot v drugih OECD državah, se tudi v Italiji osredotočajo predvsem na izboljšanje odnosa do strank.

Vzroka za to sta dva (Marconi, 1997: 3):

- 1.) Fiskalni pritisk se je povečeval zaradi nestabilnega ravnotežja med relativno nizko davčno stopnjo, velikim vladnim dolgom in nizko kvaliteto javnih storitev⁴³. K nestabilnosti je prispevala tudi evropska integracija in pokazalo se je, da takšna situacija ne bo mogla več dolgo trajati. Posledica takšne situacije je bila večja obdavčitev, začeli pa so tudi zaračunavati nekatere javne storitve, kot so na primer šole, univerzitetna izobrazba, zdravstvo ...
- 2.) Zelo se je razširilo mnenje ljudi, da je trošenje javnih sredstev preveliko. Občutek prevelikega javnega trošenja se je še okrepil z razkritjem korupcije, v katero so bili vključeni tako politiki, kot tudi javni uslužbenci. Rezultat tega je bilo povečano nezadovoljstvo državljanov do javnih institucij.

Vse to je vodilo do nastanka reform, ki so bile osredotočene na način izvrševanja javnih storitev in na večjo vlogo državljanov (Marconi, 1997: 3).

6.1.1. STRATEGIJA ZA IZBOLJŠANJE ODNOSA UPRAVE DO DRŽAVLJANOV

V želji po izboljšanju odnosa javne uprave do državljanov, je Oddelek za javno upravo pripravil pravila imenovana »Codice di Stile«, z namenom, da javni uslužbenci izboljšajo pisno komunikacijo z državljani. Kot drugo, je Oddelek pripravil učbenik, imenovan »Manuale di stile«, pripravljen na podlagi pravil, postavljenih v »Codice di Stile«. Glavna pravila so enostavnost (priporoča uporabo enostavnih besed, besed, ki se uporabljajo v splošni rabi, besed italijanskega izvora, kratkih besed in uporabo celotnih besed namesto okrajšav),

⁴² Države, ki so članice OECD (Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj). Organizacija ima trideset držav članic in sicer: Avstralija, Avstrija, Belgija, Kanada, Češka, Danska, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Islandija, Irska, Italija, Japonska, Koreja, Luksemburg, Mehika, Nizozemska, Nova Zelandija, Norveška, Poljska, Portugalska, Slovaška, Španija, Švedska, Švica, Turčija, Velika Britanija, Združene Države Amerike (internet 30).

⁴³ Pri tem stroški javnih storitev niso bili transparentni (Marconi, 1997: 3).

razumljivost, funkcionalna omejitve (priporoča izogibanje bombastičnim besedam), pomoč in podpora (dajanje nasvetov in primerov). Učbenik je dopolnjen s slovarjem strokovnih izrazov za različne sektorje. Oddelek za javno upravo je organiziral tečaje upravnega pisanja, razvili so tudi prototip programske opreme, ki omogoča avtomatično preverjanje stopnje čitljivosti (Marconi, 1997: 3, 4).

V letu 1990 so postavili zakonodajo (Zakon o upravnem postopku), ki bi pripomogla k večji transparentnosti, odprtosti, predvidljivosti in k participaciji strank v upravnih postopkih. Zakonodaja na tem področju se je kasneje še spreminjala (Marconi, 1997: 4).

Zakonodaja je določala, da morajo agencije informirati državljane o upravnih postopkih. Dostop do zapisnikov je dovoljen na zahtevo stranke, izjema so področja obrambe in zunanje politike. Vseeno pa lahko agencije prepovedo dostop do določenih dokumentov oziroma zadev, vendar morajo zato imeti razlog (Marconi, 1997: 4).

Agencije morajo zagotoviti identifikacijo vodilnih, določiti skrajne roke za projekte, ki jih izvajajo in nuditi svetovanje državljanom. Da bi dosegli večjo odzivnost do državljanov, so uvedli notranjo kontrolo in ocenjevanje vodilnih. Tako je sedaj vodstvo odgovorno za slabo ali dobro odzivnost do stranke (Marconi, 1997: 4).

Stranke so si pridobili pravico do povračila stroškov v primeru, da je skrajni rok, v katerem naj bi bila storitev izvršena, presežen. Agencije naj bi vzpostavile posebne enote namenjene delu s strankami, »Ufficio di relazioni con il pubblico«. Da bi se soočile z zahtevami strank, enote opravljajo raziskave zadovoljstva strank in tako neposredno kontrolirajo delo agencij. Enote so tudi odgovorne, da se upošteva zahteve strank, ko se odločajo kako izboljšati upravne storitve (Marconi, 1997: 4).

Ker je postopek upravnega odločanja preveč tog, počasen in neučinkovit, povzroča nepotrebne stroške državljanom in podjetjem. Prav izboljšanje tega postopka je eden od ciljev reform. Reforme izvajajo z deregulacijo in poenostavitvijo upravnih postopkov. Najprej upravne predpise degradirajo iz primarne v sekundarno zakonodajo. Potem pa sledi naslednje:

- zmanjšanje števila sodelujočih institucij na samo tiste, ki so zares potrebne;
- zmanjšanje števila stopenj upravnega postopka, na način, da odstranijo nepotrebna svetovalna telesa;
- konec sprejemanja odločitev na različnih ravneh institucije;
- nadomestitev dovoljenj vladnih agencij s samo-deklaracijami;
- določitev fiksnih rokov za dokončanje postopkov;
- integriranje in koordiniranje različnih, vendar sorodnih, predpisov;
- konec zastarelih in nepotrebnih postopkov (Marconi, 1997: 5).

Leta 1994 je bila z direktivo predsednika vlade⁴⁴ postavljena javna listina imenovana »Carta dei servizi pubblici«⁴⁵. Listina določa, da morajo biti storitve javne uprave izvedene pod določenimi kriteriji kot so kvaliteta, nepristranskost, odprtost, izbira, vljudnost, uslužnost in posvetovanje. Dostava storitev mora temeljiti na standardih, upoštevati je potrebno pritožbe strank in tudi njihove nasvete.

Politika izboljšanja javnih storitev se nanaša na vse vladne agencije, tako na centralni kot tudi na lokalni ravni, in na javno korist. Da bi pospešili implementacijo storitvenih standardov, so oblikovali smernice za posamezne sektorje (»Schemi generali di riferimento«), kot so zdravstvo, šolstvo, plin, elektrika, poštna storitve ...) Smernice so bile razvite tudi za transport, carine, vodovodne storitve ...) (Marconi, 1997: 5).

Obstajajo tri glavne značilnosti politike izboljšanja javnih storitev:

- 1.) Namesto ene nacionalne listine, obstaja množstvo listin v posameznih sektorjih. Vsaka agencija mora zato definirati in sprejeti sebi specifično storitveno listino, ki je v skladu s splošnimi predpisi⁴⁶.

⁴⁴ »Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, 27. 1. 1994, *Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*« (Marconi, 1997 : 5).

⁴⁵ Javno listino sem omenila že na strani 91.

⁴⁶ Listina določa, da morajo biti storitve javne uprave izvedene pod določenimi kriteriji kot so kvaliteta, nepristranskost, odprtost, izbira, vljudnost, uslužnost in posvetovanje (Marconi, 1997: 5).

- 2.) Državni standardi ne obstajajo. Vsaka agencija mora postaviti svoje standarde, ki bodo temeljili na indikatorjih kvalitete določenih na državni ravni.
- 3.) Kontrola izboljšanja storitev temelji na odzivih strank, na njihovih pohvalah in pritožbah. Agencije morajo letno poročati vladi o standardih, ciljih ... (Marconi, 1997: 6).

Dovzetnost do državljanov je postala zelo pomembna komponenta javnega sektorja v Italiji. Vključitev menedžerske odgovornosti je pomemben korak k napredku v javnih storitvah, spreminja se tako kultura, kot način javnega upravljanja. Potrebno pa bo še veliko izkušenj in dela, preden bodo doseženi vsi cilji.

6.1.2. PROGRAM CANTIERI

Program Cantieri⁴⁷ so začeli izvajati leta 2002. Namenjen je bil pomoči vladi pri modernizaciji javne uprave. Program je v pristojnosti Oddelka za modernizacijo javne uprave (Ufficio per l'Innovazione delle Pubbliche Amministrazioni - UIPA). Le ta pa je del Oddelka za javno upravo (Dipartimento della Funzione Pubblica - DFP), ki že ves čas skrbi za modernizacijo javne uprave.

Glavne naloge Oddelka za modernizacijo javne uprave na tem področju so:

- razvoj upravnih reform; (Development of policy governing administrative reform)
- pomoč javnim organom pri implementiranju inovacij in začetnih reform;
- razvoj poskusnih reform;
- opravljajo tudi naloge, ki imajo širši obseg in se jih zato šteje v naloge Oddelka za javno upravo. Te so:
 - usposabljanje in vodenje javnih uslužbencev;
 - izboljšanje predpisov in poenostavitev upravnih postopkov;

⁴⁷ Internet 29.

- nadzor in ocena začetnih reform, ki so jih prevzeli javni uslužbenci.

Že od leta 1950 reforma javne uprave spada v pristojnost Oddelka za javno upravo (Dipartimento della funzione Pubblica)⁴⁸. Glavna spodbuda za modernizacijo se je pojavila v 1990-tih, ko so bila v italijansko javno upravo vključena številna načela Novega javnega menedžmenta.

V tem času je oddelek opravil mnoge zakonodajne spremembe kot je privatizacija in decentralizacija vladnih funkcij, poskušal je doseči večjo učinkovitost v javni upravi in zmanjšanje stroškov javnih storitev.

V zadnjem času je v Italiji, kot tudi v drugih državah, preobrazba okolja javne uprave in sprememba potreb in pričakovanj državljanov, pripeljala do spoznanja, da sprememba v kvaliteti javnih storitev zahteva, bolj kot spremembo v zakonodaji, vodenje delovanja javne uprave same.

Modernizacija je danes osredotočena na izgradnjo zmožnosti javnih organov, da predvidijo oziroma prepoznajo kompleksna vprašanja in zaslutijo nove funkcije vodstva. Posebna pozornost je namenjena razvoju notranjih pogojev, saj le ti predstavljajo nujno potrebno pomoč pri spremembah in inovacijah znotraj organov javne uprave.

To pomeni, da se več poudarka nameni potrebi po boljšem in konstruktivnem odnosu z državljanji, podjetji, uporabniki storitev in s širokim spektrom javnih, zasebnih in občinskih partnerjev v planiranju, dostavi in oceni javnih storitev. Prav tako je pomembno, da se organizacije javne uprave učijo in se izboljšajo z razvojem vodstva, s pomočjo organizacijske kulture in s pomočjo delovnega okolja javne uprave.

Cantieri program vodijo naslednje naloge, s katerimi skuša pomagati javni upravi da:

- 1.) Razvije upravo, ki bo sposobna odgovoriti potrebam državljanov in podjetjem, vključno z izgradnjo zmožnosti posvetovanja in vključitve državljanov v planiranje in

⁴⁸ Do leta 1983 se je imenoval Urad za upravno reformo (internet 20).

dostavo storitev, da bo razumela in pričakovala potrebe delničarjev in izboljšala storitve na način, da se bo lahko zadovoljilo zahteve uporabnikov, da bo izmerila kvaliteto storitev in s tem zagotovila obljubljene rezultate;

- 2.) Izboljša svojo politiko tako, da prepozna in razume notranje potrebe, da pri sprejemanju odločitev in ocenjevanju učinkovitosti vključi državljanke;
- 3.) Izpelje spremembe učinkovito, tako, da razvije strateški pristop k inovacijam, ki temelji na primernih organizacijskih strukturah, učinkovitem vodstvu in finančnih postopkih, na enotnih strategijah človeških virov in na uporabi novih tehnologij;
- 4.) Oblikuje okolje, ki bo podpiralo spremembe in inovacije;
- 5.) Razvije dober odnos z drugimi avtoritetami, zasebnimi podjetji, civilno družbo, s strokovnjaki in, da se nauči usmeriti energijo, dejavnosti in sredstva za dostavo boljših storitev, na lokalne skupnosti.

Cantieri program ne zavezuje dobaviteljev javnih storitev, da vpeljejo reforme. Program le pomaga, da javna uprava sama prepozna potrebo po izboljšanju, po reformi. Organi javne uprave na vseh ravneh (centralni, regionalni, v provincah, komunah) lahko prostovoljno začnejo z aktivnostmi Cantieri programa.

Cantieri ponuja popolen program pomoči za organizacijsko spremembo. Stopnja aktivnosti in intervencij je oblikovana tako, da omogoči organom javne uprave, da sledijo procesu identificiranja njihovih potreb, da pridobijo primerno pomoč in usmeritev, in da delijo izkušnje z drugimi uslužbenci.

Dejavnosti v okviru Cantieri programa omogočajo poleg tega tudi obveščanje in krepijo drug drugega ter s tem zagotovijo, da se lahko program sooči z novonastalimi vprašanji in potrebami.

Ena od glavnih aktivnosti Cantieri programa je podpora uslužbencem, da odkrijejo svoje potrebe in razvijejo obsežen program sprememb. Javni organi na vseh ravneh, ki se vključijo v program, začnejo z raziskavo, s katero ugotovijo ali so pripravljeni na inovacije. Ta

raziskava pomaga določiti moč posamezne organizacije v oblikovanju in vključevanju spodbud za spremembe, prav tako pomaga določiti druge probleme ali področja slabosti, ki jih je potrebno imenovati.

Vsako leto Cantieri program zbere skupaj vodstvene, akademske strokovnjake in organe javne uprave, ki so vodilni v inovacijah na posameznih področjih. Le ti oblikujejo smernice za naprej, hkrati pa prikažejo uporabne študije primerov. Marca 2005 so oblikovali deset smernic za posamezna področja modernizacije javne uprave. Smernice so dostopne za vse organe javne uprave, ki jih želijo.

Pomoč nudijo tudi s svetovanjem preko spleta. V letu 2003 – 2004 je bilo največ zanimanja na temo, zadovoljstvo strank, ženske na vodilnih položajih, razvoj pozitivne organizacijske klime. Trenutne teme pa so, družbena odgovornost, komunikacijske strategije, kako izboljšati dostavo storitev in proces odločanja.

Marca 2005 je Cantieri predstavil nadaljni razvoj javne uprave in sicer na področju boljše organizacijske klime. Napravili so raziskavo o tipih uslužbencev, prikazali so kritična vprašanja in primere dobrih praks.

Nasvete Cantieri programa na področju organizacijske klime je uporabilo že 94 organizacij in s tem več kot 16.500 javnih uslužbencev. Organi javne uprave, ki uporabljajo nasvete Cantierija prispevajo svoje izsledke, rezultate, v skupno informacijsko bazo, ki jo vodi Cantieri program. Ta baza podatkov bo omogočila sodelujočim javnim organom, da bodo lahko spremljali svoj napredek skozi čas. Poleg tega bo prispevala k izčrpnemu prikazu kvalitete delovnega okolja javne uprave v Italiji, saj naj bi bil to eden od najbolj bogatih informacijskih virov, iz tega področja, na svetu.

Spletna stran Cantieri programa je zelo obiskana. Leta 2005 so registrirali približno 50.000 obiskov mesečno. Cantieri pripravlja dvakrat na teden elektronski časopis, kjer prikažejo rezultate projektov, nove predloge in ključna vprašanja ter dogodke javne uprave. Razdelijo ga več kot 9000 javnim uslužbencem. Cantieri vsako leto gosti tudi "dan inovatorjev", kjer

razrešujejo aktualne teme v modernizaciji javne uprave, prikažejo rezultate različnih iniciativ, ki so se pojavile v Cantieriju. Dan inovatorjev poteka istočasno kot največja konvencija javne uprave v Italiji, ki se imenuje Forum PA (forum javne uprave). Forum je odprt za vse ravni oz. organe javne uprave.

Cantieri je lansko leto predstavil tudi prvi letni Cantieri forum, ki združuje uslužbence, ki so kakorkoli sodelovali pri Cantieri programu. Forum je namenjen nudenju svežih rezultatov Cantierija, praznovanju posebnega uspeha in dosežkov udeležencev Cantierija in predstavitvi novih predlogov za naslednje leto.

Cantieri prav tako nudi usposabljanje vodilnih. Osredotočajo se na razvoj vodstvenih značilnosti (kompetenc) potrebnih za krepitev kulture inovacij v organizacijah javne uprave. Posebna zanimivost usposabljanja je, da je namenjen skupinam ljudi, ki delajo znotraj neke organizacije, in ne posameznikom. Vodje zato obiskujejo učne ure skupaj z izbrano ekipo sodelavcev s katerimi delajo na določenem projektu oz. projektih.

Cantieri pozna tudi »forum najvišjega vodstva«, ki ponuja regijskemu in lokalnemu vladnemu vodstvu možnost, da pregledajo trenutna vprašanja v modernizaciji javne uprave skupaj z mednarodnimi strokovnjaki.

Izsledki raziskav in odzivi državljanov kažejo, da je Cantieri program zelo pripomogel k modernizaciji javne uprave v Italiji.

7. RAZVOJ JAVNE UPRAVE NA ŠVEDSKEM

7.1. GLAVNI NAMEN IN PRIORITETE

Javna uprava se sooča z novimi izzivi. Kljub temu, da se je položaj z javnimi financami⁴⁹ izboljšal v zadnjih letih, še vedno obstaja potreba po dobrem upravljanju z razpoložljivimi viri. Internacionalizacija spreminja zahteve za javno upravo. Novi, bolj kompleksni družbeni problemi zahtevajo različne vrste vložkov in nove delovne metode. Državljeni zahtevajo višjo kvaliteto in bolj fleksibilne javne storitve kot rezultat celotnega razvoja družbe (OECD, 2000).

Po programu javne uprave »Central Government Administration at the Citizens Service« bi morala javna uprava, medtem ko se sooča s strogimi zahtevami po večji učinkovitosti in demokratičnosti slediti naslednjim ciljem:

- 1.) dostopnost in uslužnost javnosti;
- 2.) uživanje popolne podpore državljanov;
- 3.) gospodarstvu in industriji je potrebno nuditi boljše pogoje za delo in rast;
- 4.) uspešnost in sodelovanje na mednarodnem trgu.

Delovanje v smeri nadaljnjega izboljšanja švedske uprave temelji na naslednjih smernicah:

- 1.) Osredotočenje: varovanje glavnih dejavnosti in nadaljevanje združenja osrednjih vladnih aktivnosti. Splošno varčevanje je postalo manj učinkovit instrument. Namesto glavnega orodja za promoviranje učinkovitosti bo bolj sistematična ponovna ocenitev obvez javnega sektorja v različnih sektorjih;
- 2.) Razvoj kakovosti in usposobljenosti: Državljanom mora biti nudena visoko kakovostna javna uprava. Državne agencije bi morale preskrbeti storitve, ki bi bile

⁴⁹ V začetku 1990-tih let so bile švedske javne finance v krizi. V nekaj letih se je javni dolg podvojil in proračunski primanjkljaj počel veriti. Leta 1993 je primanjkljaj znašal 12.3% BDP. To je bil drugi največji primanjkljaj med državami OECD. Vlada je kasneje reformirala proračunski postopek in uvedla zahtevna fiskalna pravila. K reformi so jo predvsem vodili Maastricht kriteriji Evropske unije. Reforma je prinesla dobre rezultate. Dolg se je zmanjšal in prišlo je celo do presežka v proračunu (OECD, 2000).

usmerjene k državljanom. Hkrati pa bi morale izboljšati delovno usposobljenost zaposlenih;

- 3.) Osredotočenje na izvrševanje: Storitveno upravo bi morali še bolj razviti in osredotočenje na izvrševanje bi moralo biti vodilno načelo pri Švedski participaciji v Evropski uniji;
- 4.) Učinkovita priprava informacij in storitev: Javni sektor bi moral služiti kot predhodnik v preskrbi z elektronskimi informacijami in storitvami.

Junija 2000 je vlada sprejela akcijski načrt – »Javna uprava služi demokraciji« (»Public Administration in the Service of Democracy«) - s katerim je postavila smernice ter navodila za izvršitev glavnih reform javne uprave, ki jih je postavil vladni zakon iz leta 1998 (OECD, 2000). Določil je, da morajo biti storitve za državljane ter pravne osebe dosegljive preko interneta. Omogočil je tudi ustanovitev Nacionalnega Sveta za kakovost in razvoj.

Za čim boljšo vzpostavitev e-uprave je Švedska junija 2001 ustanovila 24/7 agencijo. S tem je postala prva država s pravo »informacijsko družbo«. Odgovornost za agencijo je prevzela in ji dala vso podporo, Agencija za javno upravo (Statskontoret)⁵⁰. Naloga je bila dodeljena za obdobje dveh let, zaključno poročilo o napredku je bilo predstavljeno konec junija 2003. Projekt se je izkazal za uspešnega in minister za finance, g. Gunnar Lund, ki je z nastopom svoje funkcije leta 2002 prevzel tudi odgovornost za javno upravo, je predlagal nadaljevanje delovanja Agencije 24/7 (internet 13).

Agencijo sestavljajo strokovnjaki iz vlade, občin, okrožnih svetov, teoretiki in gospodarstveniki. Bdiijo nad razvojem in samo uporabnostjo e-uprave. Njihov mandat poteče 1. novembra 2006. Imajo več nalog, med drugim:

- povečanje sodelovanja med centralno in lokalno vlado in med javnim sektorjem ter drugimi akterji;
- vzpodbuditi skupne projekte z gospodarskim sektorjem;

⁵⁰ Z reorganizacijo so bile njene naloge s 1. januarjem 2006 prenesene na Agencijo za razvoj uprave (Verva) (internet 32).

- pospešiti transfer znanja med raziskovanjem in razvojem na eni strani, ter produkcijo praktičnih in koristnih e-storitev na drugi strani.

V smislu stimuliranja odprtosti in transparentnosti je vlada ustanovila Komisijo za elektronsko vlado, ki se ukvarja z informacijsko tehnologijo ter načelom javnega dostopa do uradnih dokumentov. Vlada je bila tudi pobudnica kampanje za izboljšanje zavedanja in znanja o pomembnosti tega načela. Prav tako kot Agencijo 24/7, tudi Komisijo za elektronsko vlado podpira Agencija za javno upravo.

Komisija za elektronsko vlado je sestavljena iz predstavnikov vladnih agencij, ki skrbijo nad širokim spektrom e-storitev. Komisija izdaja predpise in priporočila o standardih za elektronske komunikacije med vladnimi agencijami in med agencijami in državljani.

Področja, ki so potrebna skupnih standardov so:

- elektronska identifikacija in podpisi;
- varne in zanesljive komunikacije med agencijami;
- shranjevanje in označevanje informacij;
- norme kvalitete za agencijske spletne strani (OECD, 2004: 100).

Zaskrbljenost nad majhno udeležbo na volitvah je povzročila, da se je vlada odločila zvišati demokratičnost ter povečati participacijo državljanov v demokratičnih procesih. Vpeljala je načrt za povečanje demokracije, »Čas za demokracijo«. Ustanovljena je bila posebna komisija za promocijo demokracije (OECD, 2000).

Leta 1999 je bila ustanovljena nova agencija, Nacionalni svet za kvaliteto in razvoj. Ustanovljena je bila z namenom aktivnega vplivanja na javno upravo, na njen razvoj na strateško pomembnih področjih kot so kakovostni menedžment in druge razvojne zadeve splošnega interesa. Nacionalni svet naj bi gradil na izkušnjah, nudil seminarje ter razvojne programe. Vzpostavil bi bližnje sodelovanje z raziskovalci na univerzah ter profesorji (OECD, 2000).

Od leta 1990 je prišlo do velikih sprememb v državnem sektorju. Spremembe so vključevale odpravo, spojitve in korporacijo vladnih agencij. Pri korporaciji gre za tip spremembe, ki zahteva velike finančne in upravne posledice. V ta tip sprememb spada prehod mnogih državnih podjetij v podjetja z omejeno odgovornostjo. Zaradi tega je postalo več sto tisoč zaposlenih brez dela. Glavni motiv korporativizma je bil v večji učinkovitosti in v večji konkurenčnosti trga ter v boljši povrnitvi vloženega kapitala. Da bi zagotovili konkurenčno nevtralnost, so bile ustanovljene neodvisne nadzorne agencije za telekomunikacije, poštna storitve in trg z elektriko (OECD, 2000).

V 1990- tih so bile sprejete pomembne reforme tudi v strukturi lokalne vlade. Zakon o lokalni upravi je začel veljati 1. januarja 1991. Občinam in okrožnim svetom je prinesel veliko svobodo, da organizirajo dejavnosti kot jih same vidijo (OECD, 2000).

8. PRIMERJALNA ANALIZA

V javnem sektorju se dandanes povsod po svetu pojavljata predvsem dve zahtevi. Na eni strani smotrnejša uporaba danih finančnih virov oziroma celo zmanjševanje javnih izdatkov (privatizacija, racionalizacija, krčenje obsega zaposlenih) in na drugi strani zahteva po bolj demokratičnem, odprtem, učinkovitejšem, hitrejšem in uporabniku bližjem opravljanju javnih storitev (Kovač, 2002: 180). Glavni cilji reform javnega sektorja zadevajo učinkovitost, uspešnost in pravičnost. Ti trije cilji pomenijo operacionalizacijo različnih tipov reform, od golega uvajanja menedžerskih metod dela do reform politične usmeritve, strukturnih ali celo ustavnih reform.

Prihaja do sprememb v družbenih sistemih in v odvisnosti od njih tudi v upravnih sistemih. Naj omenim usmeritve, ki neposredno vplivajo na ureditev javne uprave, oziroma jih je treba pri izvajanju te ureditve posebej upoštevati.

Prva takšna razvojna usmeritev je spreminjajoča se vloga države. Težišče njene vloge v vseh razvitih sistemih prehaja s področja upravno policijskega dela na področje zagotavljanja posameznih javnih dobrin in storitev državljanom ter na področje pospeševanja družbenega razvoja. Posledica tega je na eni strani zmanjševanje obsega prisilnega delovanja, na drugi pa dinamične spremembe na področju servisnih dejavnosti.

Druga globalna razvojna tendenca je izrazit proces decentralizacije teritorialnih upravnih sistemov. Z njo se odločanje v družbi s centralnega nivoja prenese na tiste strukture, ki so zaradi svoje bližine dejanskosti bolj sposobne odločati. Centralizirani upravni sistemi so preveč togi in oddaljeni od dejanskega dogajanja v družbi, zato so njihove odločitve praviloma prepozne in neprilagojene dejanskemu dogajanju v njihovem okolju. Glavni instrument na tem področju je lokalna samouprava.

Tesno povezana s spremenjeno vlogo države je tendenca profesionalizacije uprave. Z upadanjem oblastne funkcije države in z naraščanjem njene servisne in pospeševalne funkcije v upravi ni več prostora za politični voluntarizem, saj je upravna dejavnost postala visoko

zahtevna strokovna dejavnost. Temu primerno morajo biti usposobljeni upravni delavci, ki se morajo izbirati izmed vrhunskih strokovnjakov na posameznih področjih (Trpin, 1993: 20).

Omenjene razvojne tendence močno vplivajo tudi na notranjo organizacijo upravnih sistemov. Dosedanja prevladujoča birokratska organizacija Webrovega tipa, za katero je značilna izrazito hierarhična struktura, se umika novim tipom organizacije, kot so projektne organizacije in timske mreže. Birokratska organizacija preprosto ni več primerna za hitro in ustrezno reagiranje na spremembe v okolju. Nadaljnji vpliv omenjenih tendenc lahko zasledimo na področju kontrolnega procesa v upravnih sistemih. V klasičnih upravnih sistemih ta proces zajema predvsem nadzor nad izvajanjem predpisov, ki jih določa vrh upravnega sistema. S spremenjeno vlogo države, z upadanjem oblastne funkcije in z decentralizacijo upravnih sistemov pa se težišče te funkcije pomika s področja nadzora nad izvrševanjem predpisov na področje ocenjevanja rezultatov posameznega upravnega delovanja.

Velike spremembe v upravljanje vnašajo tudi nove tehnologije. Z uvedbo elektronskega poslovanja je opazen velik napredek. Pri tem je glavna pridobitev predvsem poenostavljen dostop do upravnih organov, povečana hitrost postopkov in posredno tudi boljša osveščenost državljanov o njihovih pravicah.

Tako kot javne uprave drugih držav, se tudi italijanska in švedska javna uprava soočata z zahtevami po izboljšanju uspešnosti, učinkovitosti in kakovosti svojih storitev. Kompleksnost okolja, v katerem živimo in delujemo, stalno narašča. Posledica tega je skrb za stalen razvoj. Tudi razvoj javne uprave.

Švedska in Italija sta dve državi, ki sta si na prvi pogled zelo različni. Na eni strani imamo Švedsko, ustavno monarhijo, z zelo demokratičnim sistemom, stabilno vlado. Država, ki je bila že v preteklosti vzor drugim državam po svoji blaginji, zavzemanju za enakost spolov, pravičnosti. Prva je tudi uvedla institucijo varuha človekovih pravic, kar so posnemale tudi ostale države. Na drugi strani imamo republiko Italijo, mediteransko državo, ki je znana po velikem menjavanju vlad, po raznih aferah, korupciji in tako naprej. Obe državi pa si, ena

bolj, druga manj uspešno, prizadevata k izboljšanju njunih sistemov. Cilj reform javne uprave je podoben v Italiji in na Švedskem, sama uspešnost doseganja cilja pa je različna.

Pri dostopnosti državljanov do javne uprave je veliko boljša Švedska. To je pokazala tudi zadnja raziskava o e-upravi, ki jo je pripravila Komisija Evropske unije. V raziskavo je bilo zajetih vseh petindvajsetih članic Evropske unije ter tudi Norveška, Islandija in Švica. Rezultati raziskave vseh osemindvajsetih držav so pokazali, da imajo najbolj razvite spletne storitve na Švedskem, prav tako je Švedska na prvem mestu pri merjenju v celoti avtomatiziranih elektronskih storitev (internet 28). Za uresničitev tega cilja ima tudi veliko boljše pogoje, saj je vedno delovala bolj odprto kot druge države, hkrati pa je bila vedno med prvimi v razvoju elektronskih storitev.

Tudi politična situacija v državi ima velik pomen za modernizacijo javne uprave. Za Švedsko lahko rečemo, da ji je večino časa vladala Social-demokratska stranka, katere glavni namen je bila zaščita države blaginje. Na splošno Švedska daje velik pomen boljšemu življenju svojih državljanov. Tudi večji del modernizacije javne uprave je usmerjen k načelu »uprava za državljane«. Javna uprava promovira demokracijo s svojo odprtostjo do javnosti in z omogočanjem dostopa do vseh dokumentov. Izjema so seveda dokumenti, ki imajo oznako strogo zaupno, za kar obstajajo zelo omejeni kriteriji. V švedski družbi je tradicija odprtosti že zelo dolga. Tujci so marsikdaj presenečeni nad podatki, ki so dostopni za javnost. E-uprava pa bo transparentnost še povečala. Švedska javna uprava se od drugih držav v določenih zadevah kar razlikuje. Tako je bilo že v začetku 17. stoletja predstavljeno načelo avtonomnih agencij, ki so ločevale oblast kralja od javnih uslužbencev⁵¹. Tudi kralj⁵² sam si je želel take organizacije, da je lahko lažje in bolj učinkovito kontroliral gospodarsko rast države preko zakonsko omejene uprave. Za razliko od drugih »izvršnih agencij«, ki so jih ustanovile države, je avtonomija švedskih agencij določena z ustavo. Vlada ima še vedno kontrolo nad agencijami, vendar mora biti le ta splošna in temelječa na zakonskih določbah ali na pooblastilu parlamenta. Posledično so ministrstva majhna, in omejena predvsem na ustvarjanje politike. Švedska je zelo poznana tudi po varuhu človekovih pravic. Pozna ga že od leta 1809, kot institucijo, ki je varovala državljane pred vlado. Šele po letu 1950 so tudi ostale države oblikovale podobne institucije.

⁵¹ Javni uslužbenci bili v tem času iz vrst plemstva.

⁵² Kralj v tistem obdobju je bil Gustavus Adolphus II.

Na splošno je za skandinavske države, z izjemo Norveške, značilno, da so bile pri reformiranju zelo previdne. Reforme so bile veliko bolj selektivne in manj radikalne od reform v Veliki Britaniji, Novi Zelandiji in Avstraliji.

Švedski pristop k reformam se je osredotočil na iskanje novih sredstev in tehnik za financiranje javnih storitev (proračunska reforma), povečana konkurenca (deregulacija, privatizacija, korporatizacija in tržni mehanizmi), zmanjšanje uprave, decentralizacija vodstva in povečanje možnosti izbire za državljane. Veliko število vladnih agencij se je privatiziralo.

Na drugi strani imamo Italijo, ki že kar stereotipno slovi po svoji neučinkoviti birokraciji. Rast države in njeno venomer večje vmešavanje v ekonomske aktivnosti, vse od petdesetih let naprej, združeno s prevelikim »uzakonjevalnim« pristopom do javne politike, se je kazala v labirintu nadrobnih pravil in rigidnih postopkov, od katerih jih je bila večina neučinkovitih in jih javna uprava ni mogla v celoti implementirati, niti uskladiti skupaj z javnostjo. Urejanje je postalo stvar pogajanj med javnimi uradniki in tistimi, ki so se jih uredbe dotikale. Korupcija se je vedno bolj razvijala. Del države so prevzele interesne skupine, zasebni sektor je zapolnil širok spekter družbenih politik, kot so regionalni razvoj in ohranitev delovnih mest. Na splošno je bila pravna situacija opisana kot kaotična in predmet »zakonske hipertrofije«. Ekonomska rast v severni Italiji je bila nacionalno spodkopana s severno-južno praznino v kvaliteti uprave, ki je poslabšala regionalne razlike na ekonomskem in družbenem področju.

Urejevalna reforma, ki se trenutno odvija v Italiji, je prvi bolj široko zastavljen poskus preobrazbe vloge in prakse države. Z impresivno širokim pristopom so bila konkurenčna pravila, transparentnost, poenostavitev, odgovornost za rezultate in orientiranost k strankam, vgrajena v nacionalni urejevalni aparat preko novih politik, postopkov, izkušenj in institucij. Še posebej po letu 1997 je bilo, s tako imenovanimi »Bassaninijevimi reformami«, narejeno veliko pomembnih korakov. Decentralizacija na regije in občine je zblížala vlado z državljani, kljub temu, da se še ne ve kakšna je nevarnost decentralizacije da zmanjša kvaliteto regulacije. Italija je postala tržno orientirana, v smislu tržne liberalizacije je bila celo med najhitrejšimi v Evropi. Vstopila je v virtualni krog, kjer ena reforma vzpodbudi naslednjo reformo ter ustvari verižno reakcijo skozi ekonomijo, družbo in institucije. Če pomislimo na začetek ter na vse težave pri reformiranju ob vladah, ki imajo v Italiji kratek čas preživetja, je

napredek Italije prepričljiv. Izzivi ležijo pred njo, vendar se Italija premika hitro in v pravilni smeri, da ustvari trajne temelje za ekonomske, upravne in družbene regulacije, ki jih bodo bolj podpirali konkurenčni trgi in bodo bolj učinkovite pri soočanju z javnimi politikami. Reforme bodo izboljšale kvaliteto življenja državljanov, olajšale poslovne aktivnosti in pomagale oblikovati pogoje za bolj hiter ekonomski in družbeni napredek po severni in južni Italiji (OECD, 2003: 5, 39, 40).

Uprave celega sveta so del globalnega trga, ki je bolj močan in prodoren kot kdajkoli prej. Za države, ki si želijo napredka v globalni ekonomiji, je modernizacija javne uprave postala in bo ostala enako pomembna kot je modernizacija v zasebnem sektorju.

9. SKLEP

V preteklosti je imela javna uprava različne oblike, ki so bile odvisne predvsem od državne in družbene ureditve. V današnji demokratični družbi države dobivajo nove naloge in izgubljajo stare. Svet se globalizira, prostor in čas v prehodu v postmoderno obdobje dobivata drugačne razsežnosti. Teoretiki in praktiki skušajo v javni sektor vpeljati nova znanja, ki so v zasebnem sektorju postala vsakdanja praksa (Andoljšek in Seljak, 2005: 13).

V različnih državah je lahko vsak tip reform⁵³ razumljen drugače. To je posledica različnih državnih tradicij in političnih kultur. Razumevanje teh različnosti nam lahko pomaga razložiti zakaj so določene reforme nekje bolj uspešne kot drugje. Posebna upravna tradicija je ali nujna ali zadostna za uspeh dane reforme. Kakorkoli, »prijazna« tradicija lahko nudi večjo možnost uspeha pri reformah.

Na Italijo se je vedno gledalo kot na državo polno paradoksov in nasprotij (Negri, 1996). Glavni paradoks je v odnosu med italijanskimi državljani in vlado. Italijanski politični sistem je znan po svoji krhkosti. Od leta 1948, ko je nastala Republika Italija, pa do leta 2000 so imeli sedeminpetdeset vlad s povprečno dobo delovanja tristo dni. Kljub temu pa je politični razred, ki vlada, eden od najstabilnejših v demokratičnih sistemih. Razlog za stabilnost političnega razreda je v tem, da je volilna udeležba državljanov kljub velikemu nezaupanju vladi, veliko večja kot v drugih demokratičnih državah (Spence, 2000: 126). Krhkost italijanskih vlad pa ni preprečila sprejetja več kot stopetdeset tisoč kosov zakonodaje v začetku devetdesetih. Kljub velikemu številu sprejete zakonodaje je veliko ni bilo implementirane. Največkrat zaradi premajhnih finančnih sredstev ali pa, ker je primanjkovalo

⁵³ Obstaja več vrst reform, ki jih lahko zberemo v nekaj kategorij:

- privatizacija in deregulacija: umik funkcij od javnega sektorja;
- osebni menedžment: v zadnjem času je bil ta trend prevladan z načeli novega javnega menedžmenta;
- finančni menedžment: reforme usmerjene k zmanjšanju stroškov uprave in povečanju njene učinkovitosti, še posebej preko razvoja in implementacije posebnih tehnik usmerjenih k izboljšanju finančnega menedžmenta v javnem sektorju;
- usmerjenost k strankam: vladne organizacije in njeni zaposleni bi morali razmišljati o odnosu z javnostjo kot, da delajo na trgu, kjer stranke lahko izbirajo med storitvami;
- pooblastitev: gre za nasprotovanje tradicionalnemu modelu javne uprave, ki je temeljil na hierarhiji, webrovem modelu, kjer morajo nižje rangirani uslužbenci slediti navodilom svojih nadrejenih. Pri ustvarjanju bolj humanih vrednot, pooblaščenju nižje rangiranih uslužbencev, se dovoljuje upravam, da zmanjšajo število srednih menedžerjev in tako zmanjšajo stroške uprave;
- dekoncentracija in decentralizacija: politična decentralizacija se nanaša na prenos odločanja s centralne uprave na nižje ravni uprave. Upravna dekoncentracija vključuje prenos določenih nalog na nižje ravni uprave, vendar brez ustreznega prenosa politične odločitve.

strokovnjakov iz področja uprave. Hkrati je treba omeniti, da se Italija spopada tudi z veliko stopnjo korupcije in s tako imenovano klientelo. Nekaj zelo pomembnih pozicij v javnem sektorju je bilo tako zasedeno brez preverjanja kandidatovih izkušenj. Mesta so si razdelili med seboj glede na stopnjo popularnosti ali njihovo strateško pomembnost v vladni koaliciji. Ker je bil politični razred preobremenjen z zahtevami po ohranitvi klientelističnih odnosov, je ostalo premalo časa, da bi se posvetili veliko pomembnejšim političnim in institucionalnim reformam. Institucije se tako niso mogle soočiti z domačimi zahtevami, kot ne z zahtevami iz tujine (Spence, 2000: 128).

Odsotnost dobro delujoče vlade doma je verjetno povzročila, da so se Italijani začeli ozirati proti Bruslju. Prav Evropska unija in sprejetje skupne valute je zahtevala, da postane javni sistem bolj učinkovit in konkurenčen. Še posebej po lizbonskem in strasburškem zasedanju Sveta ministrov Evropske unije odgovornih za javno upravo, ima proces evropske integracije neposreden vpliv na izboljšanje javne uprave. Ministri so se dogovorili, da bodo usmerjali svojo moč k izboljšanju nacionalnih javnih uprav in zato so z željo po »skupnem evropskem prostoru za javno upravo« vzpostavili sistem referenčnih indikatorjev za nacionalno javno upravo (OECD, 2001).

Kljub temu pa je potrebno poudariti, da sama struktura in organizacija javne uprave nista neposredno del evropskega pravnega reda. Evropska pogodba ureja marsikaj, nič pa ne določa, kako mora biti organizirana nacionalna javna uprava. Njena ureditev je, formalno gledano, prepuščena domačemu pravu. Drugače povedano, evropski predpisi nimajo nobenih določb, ki bi predpisovale, kako mora neka država oblikovati ministrstva, njihovo strukturo, vladne službe, agencije ali lokalno samoupravo (Bugarič, 2003). Kot pravi Bonwitt (Bonwitt, 1998: 90) so vlade po načelu subsidiarnosti v posameznih državah odgovorne za svojo državno upravo. Država mora torej doseči cilje skupne evropske politike, pri tem pa unija prepušča strukturalno in funkcionalno oblikovanje javne uprave vsaki posamezni članici. Takšno politiko do uprav držav članic omogoča t.i. evropski upravni prostor, ki sem ga že omenila in katerega značilnost je precejšnja medsebojna odvisnost ter skupne upravne vrednote in načela upravljanja (zanesljivost in predvidljivost, odprtost in transparentnost, odgovornost, zmogljivost in učinkovitost). Le ta se je oblikoval med dolgoletnim delovanjem držav članic na skupnih evropskih področjih (Bugarič, 2003).

Prvo hipotezo, ki pravi, da so si cilji razvoja javne uprave v Italiji in na Švedskem podobni lahko potrdim. Glavni cilji so učinkovitost, pravičnost in varčevanje (Lane, 1995: 143). Stroka sicer nima enotnega mnenja, kako močan je proces konvergence v evropskem upravnem prostoru, vendar se večina avtorjev strinja, da nacionalna javna uprava ni več izključna domena nacionalnega prava. Skupna pravila in praksa Evropske unije pomembno vplivajo na strukturo in način delovanja nacionalnih javnih uprav. Lahko torej rečemo, da se javna uprava v prostoru Evropske unije nagiba k enakosti, podobnosti. Če pa gledamo na svetovni ravni, je velika verjetnost, da bo svet zaradi različnih kulturnih skupin in interesov imel zelo različne upravne sisteme. Kar pomeni, da za reševanje ekonomskih in socialnih problemov, s katerimi se v največji meri soočajo, ne bodo nujno oblikovali enako strukturo javne uprave.

Če pogledamo drugo hipotezo, ki pravi, da je potreba po reformi javne uprave v Italiji nastala zaradi participacije v Evropsko monetarno unijo in sprejetja »Single Currency«, skupne valute, lahko rečemo, da je bil v Italiji to res eden od pomembnejših vzrokov za reformo. Italija se je namreč soočala z velikim javnim dolgom s katerim se je morala spoprijeti predvsem zato, ker je bil to eden od zahtevanih kriterijev⁵⁴ vstopa v Evropsko monetarno unijo. Hkrati pa je potrebno poudariti, da je za Italijo temeljni vzgib reform javnega sektorja, boj proti korupciji.

Obstaja nekakšna globoka, moralna obvezanost za boj proti korupciji. Veliko uprav, med njimi moram posebej omeniti italijansko javno upravo, se je ob začetku novega stoletja posvetilo zmanjšanju uradne korupcije. Načini pristopa k zmanjšanju korupcije so različni:

- oblikovanje transparentne javne uprave;

⁵⁴ Kriteriji:

- stopnja inflacije ne sme presegati povprečja treh držav članic EU z najnižjo stopnjo inflacije za več kot 1,5 odstotne točke (referenčna vrednost je novembra 2002 znašala 3,0 %);
- dolgoročne obrestne mere ne smejo presegati povprečja treh držav članic EU z najnižjo stopnjo inflacije za več kot 2 odstotni točki (referenčna vrednost je novembra 2002 znašala 6,93 %);
- stabilnost deviznih tečajev z dovoljenimi nihanjem znotraj dogovorjenega mehanizma deviznih tečajev (ERM) v obdobju vsaj dveh let;
- proračunski primanjkljaj ne sme presegati 3 % BDP;
- javni dolg ne sme presegati 60% BDP oziroma se mora ustrezno zniževati proti tej vrednosti (vir: Služba Vlade RS za evropske zadeve).

- potrebno je oblikovanje »informativne kulture« med državljani, da bodo le ti vedeli, da imajo pravico do informacij javne uprave;
- letno poročilo o korupciji v svetu prisili države k še večjemu trudu, da zmanjšajo korupcijo;
- države morajo uveljaviti zakon in obtožiti uradnike, ki se ukvarjajo s korupcijo;
- države se morajo vključiti v deregulacijo in poenostavitev upravnih postopkov, če želijo priti do korenin korupcije;
- v državah prvega sveta, kjer naj bi bila raven korupcije nizka, morajo uradniki najti pravo ravnovesje med kontrolo nepoštenosti na eni strani in produktivnostjo in storitvami na drugi strani.

Na lestvici držav z najmanjšo korupcijo je najvišje Švedska. To se v največji meri pripisuje zelo dolgi in zelo močni tradiciji državne transparentnosti. Švedska ustava zagotavlja pravico dostopa do uradnih dokumentov že od leta 1776. Poleg tega, da ima vsak državljan pravico do uradnih dokumentov, so javni uslužbenci obvezani, da obveščajo državljane o vsebini vladnih dokumentov. Prav tako imajo javni uslužbenci posebne pravice, da razkrijejo vsebino dokumentov medijem, medijem pa je prepovedano razkriti vir informacij. Ta edinstvena zaščita javnih uslužbencev ustvarja izredno odprt sistem. Da je nek dokument označen kot tajen, mora zadostiti mnogim kriterijem, ki so zapisani v Pravici do svobode tiska, ki je del ustave (Petersson, 1994: 166 – 178).

Tudi tretjo hipotezo, ki pravi da je švedski sistem javne uprave odprt in demokratičen, lahko potrdim. Petersson (1994: 222) poudari dve značilnosti švedskega sistema, enakost in močna vlada. Enakost se razume kot pravica vsakega posameznika da vpliva na zadeve splošnega pomena. Prav v lokalni samoupravi, prostemu dostopu do informacij in družbenih gibanjih lahko vidimo uresničevanje teh zahtev navadnega človeka. Švedski je uspelo združiti demokratične in egalitarne elemente z močno centralno državo (Petersson, 1994: 32). Prost dostop do informacij je Švedska uzakonila z Aktom o svobodi tiska, prav tako je uzakonila svobodo govora.

Sodobne državne uprave si danes ne moremo več predstavljati predvsem brez kakovostne javne uprave. Učinkovita in uspešna vlada uresničuje vse tisto, kar si želijo državljani:

- »učinkovitost, to je racionalno porabo proračunskih sredstev;
- kakovost, to je zagotavljanje pravih storitev ob pravem času in na pravem mestu, odzivnost, enakopravnost;
- uspešnost, to je zagotavljanje svobode, miru in varnosti ter doseganje najpomembnejših ciljev« (Henry, 1999: 494).

»Javna uprava naj bi omogočala čim boljše razmerje med vlado in družbo. Zagotavljati mora tudi politiko, ki ustreza socialnim potrebam in potrebam državljanov ter zagovarja menedžerski prisop k doseganju učinkovitosti in uspešnosti« (Henry, 1999: 494).

10. BIBLIOGRAFIJA

10.1. VIRI

1. Andoljšek, Ž., J. Seljak (2005): Merjenje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave. Ljubljana: GV Izobraževanje. Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani.
2. Banks S. Arthur (1993): Political handbook of the world 1993: CSA Publications. State University of New York.
3. Barzelay, Michael (1992): Breaking Through Bureaucracy, A New Vision for Managing in Government. Berkeley: University of California Press.
4. Beck, Ulrich (2000): What is globalization?. Cambridge: Polity Press.
5. Behn, Robert D. (1998): The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability. International Public Management Journal 1 (2) str. 131 – 164.
6. Behn, Robert D. (2001): Rethinking Democratic Accountability. Washington DC: Brookings Institution Press.
7. Benchmarking E-government (2002): A global Perspective, Assessing the Progress of the UN Member States, New York, United Nations Division for Public Economics and Public Administration..
8. Bonwitt, Bob(1998): Zanesljiva javna uprava. Javna uprava, Letn. 34, št. 1, str. 89-109.
9. Boston, J., Martin, J., Pallot, J., Walsh, P. (1996): Public Management: The New Zealand Model. Auckland: Oxford University Press.
10. Brandt, Neven (1998): Osnove italijanskega ustavnega prava in Ustava Republike Italije. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
11. Brezovšek, M. (2000): Kako do zanesljive uprave?. Teorija in praksa, Ljubljana 37/2000, 2, str. 264 – 278.

12. Brezovšek, M., M. Haček (2003): Globalizacija in državna uprava. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
13. Bučar, France (1969): Uvod v javno upravo. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.
14. Bučar, France (1981): Upravljanje. Ljubljana: Cankarjeva založba.
15. Bugarič, Bojan (2003): Slovenska uprava, revija Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije, številka 2, letnik 3.
16. Chandler, J.A. (2000): Comparative Public Administration. London: Routledge.
17. Center Vlade RS za informatiko (2001): E-poslovanje v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004. Ljubljana: Vlada RS.
18. Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2002 (GU št. 207, 4.9.2002).
19. D. J. Savoie (1994): Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
20. Ferfila, Bogomil (1994): Teme iz vladne ekonomike in vladnih politik. Ljubljana: Enotnost.
21. Ferlie, E., Ashburner L., Fitzgerald L., Pettigrew A. (1996): The New Public Management in action. Oxford: Oxford University Press.
22. Flynn, Norman, Franz Strehl (1996): Public Sector Management in Europe. Prentice Hall Europe.
23. Gerth, H. H. in Mills, C. Wright (1970): From Max Weber, Essays in Sociology. London: Routledge & Kegan Paul.
24. Giddens, Anthony (1992): V: Hall, S., Held, D. and McGrew, T. Mc Grew, Anthony (ur.) A Global Society v Modernity and its Futures. Cambridge: Polity Press.
25. Giddens, Anthony (2000): Tretja pot: prenova socialne demokracije. Ljubljana: Orbis.
26. Gosar, Anton (2005): Evropa v globaliziranem svetu. V: Gosar, Anton (ur.) Globalizirana Evropa. Ljubljana: Knjižnica Annales Majora.
27. Gričar, Jože (1994): Management informacij in informacijska tehnologija. V: Možina et al. Management. Radovljica: Didakta.

28. Gualtieri, Roberto (1998): Impact of the emerging information society on the policy development process and democratic quality. Paris: OECD, PUMA.
29. Gustafsson, L. (1987): Renewal of the Public Sector in Sweden. *Public Administration (UK)* 65 (Summer) str. 179-191.
30. Haček, Miro (2001): Sistem javnih uslužbencev. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
31. Hague, Rod in Martin Harrop, Shaun Breslin (1998): *Comparative Government and Politics: An introduction*. London: MacMillan Press Ltd.
32. Hampden -Turner, C. and Trompenaars, F. (1993): *The Seven Cultures of Capitalism: Value Systems for Creating Wealth in the US, Britain, Japan, Germany, France, Sweden and the Netherlands*, London: Piatkus.
33. Held, David (1991): *Democracy, the National State and the Global System*. V: Held, David (ur.) *Political Theory Today*. Oxford: Polity Press.
34. Held, D., Mc Grew, A., Goldblatt D., Perraton, J. (1999): *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press.
35. Held, David (2000): V: Waters, Malcom (ur.): *Globalization*. London: Routledge.
36. Henry, N. (1999): *Public Administration and Public Affairs*. Prentice Hall, New Jersey.
37. Hočevár, Tone (2006): Romano Prodi. V: *Sobotna Priloga, Delo z dne 15. april 2006*.
38. Hood, Christopher (1991): A public management for all seasons?, *Public Administration*. London, 69/1, str. 3-19.
39. Hood, Christopher (1995): Contemporary public management: a new global paradigm?. *Public Policy and Administration*, 10, 2, 1995, str. 104-117.
40. Holmes, M., D. Shand (1995): Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years. *Governance*, 8(5), str. 551-578.
41. Holmes, Douglas (2001): *E-Gov: E-Business Strategies for Government*. London: Nicholas Brealey Publishers.
42. Hughes, Owen E. (2003): *Public management and administration*. New York: Palgrave macmillan.

43. Ingraham, Patricia W. (1998): *Transforming Management, Managing Transformation*. V: Patricia W. Ingraham, James R. Thompson, Ronald P. Sanders (ur.) *Transforming Government: Lessons from the Reinvention Laboratories*. San Francisco: Jossey-Bass.
44. Jreisat, Jamil E. (2002): *Comparative public administration and policy*. Westview Press. Boulder (Colo.), Oxford.
45. Yates, Jasqualine (2000): *Sweden*. V: Chandler, J.A. (ur.): *Comparative Public Administration*. London: Routledge.
46. Kamarck Ciulla, Elaine (2000): *Globalization and Public Administration Reform*. V: Nye S. Joseph, Donahue D. John (ur.) *Governance in a Globalizing World*: Washington, D.C.: Brookings.
47. Kamarck Ciulla, Elaine (2003): *Government Innovation around the World*. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
48. Kavaš, Damjan et al. (2000): *Priprava strokovnih podlag za strategijo regionalnega razvoja Slovenije*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
49. Kettl, Donald, F. (2000): *The Global Public Management Revolution*. Washington DC: Brookings Institution Press.
50. Kingdom, John (2000): *Britain*. V: Chandler, J.A. (ur.): *Comparative Public Administration*. London: Routledge.
51. Kocjančič, R., C. Ribičič, F. Grad, I. Kaučič (1998): *Ustavno pravo Slovenije*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
52. Kovač, Polonca (2002): *Podjetniška načela v upravljanju slovenske javne uprave*. V: Ferfila, B. ... (et al.): *Ekonomski vidiki javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
53. Lan, Zhiyong in Rosenbloom, David H. (1992): *Public Administration in Transition?*. *Public Administration Review*, 52/6.
54. Lane, Jan-Erik (1995): *The public sector: concepts, models and approaches*. London, Newbury Park, New Delhi: Sage.

55. Larsson, T., K. Nomden, Petiteville, F. (2001): The intermediate level of government in European states - complexity versus democracy? Maastricht: European institute of public administration.
56. Mala splošna enciklopedija, tretja knjiga P-Ž (1976). Ljubljana: Državna založba Slovenije.
57. Marconi, Pia (1997): Public administration reform and government responsiveness to citizens in Italy. Italia: Ufficio Procedimenti ed Efficienza Amministrativa Department of Public Administration.
58. Mintzberg, H. (1996): Managing Government-Governing Management. Harvar Business Review Vol. 74, šte. 3, str. 75-83.
59. More, Matej (1986): Regionalni modeli rasti v teoriji in jugoslovanski praksi. IB revija za planiranje. Ljubljana.
60. Negri, N., L. Sciolla (1996): Il Paese dei Paradossi. Rim: La Nuova Italia Scientifica.
61. Norris, Pippa (1999): Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance. Oxford: Oxford University Press.
62. OECD (1991): Public management developments. Paris: OECD
63. OECD (2000): Issues and developments in public management: Sweden – 2000.
64. OECD (2001): Issues and developments in public management: Italy – 2001.
65. OECD (2003): Regulatory Reform in Italy, Government Capacity to Assure High Quality Regulation.
66. OECD (2004): Public Governance Committee, Country Factsheets, 29th Session of the Public Governance Committee, 15-16 April 2004.
67. Osborne, David in Gaebler, Ted (1992): Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company.
68. Peters, B. Guy (1995): The Politics of Bureaucracy. 4th ed. White Plains: Longman.
69. Peters, B. Guy (1996): The Future of Governing: Four Emerging Models. Lawrence: University of Kansas Press.
70. Petersson, Olof (1994): Swedish Government and Politics. Stockholm: Fritzes.

71. Pikalo, Jernej (2003): O diskurzu globalizacije in vlogi države v njem. V: Brezovšek, M., M. Haček (ur.) Globalizacija in državna uprava. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
72. Pinto-Duschinsky, Michael (1997): The Rise of Political Aid. V: Diamond L., Plattner F. M., Chu J., Tien H.: Consolidating Third Wave Democracies, Regional Challenges. Baltimore MD: Johns Hopkins University Press.
73. Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 31, 25. april 2001.
74. Pollitt, Christopher (1993): Managerialism and the Public Services, Cuts or Cultural Change in the 1990s, Second Edition. Oxford: Basil Blackwell.
75. Pollitt, C., G. Bouckaert (1995): Defining Quality. Quality Improvement in European Public Services. London: Sage Publications.
76. Pollitt, C., G. Bouckaert (2000): Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press.
77. Pollitt, Christopher (2001): Clarifying convergence: Striking similarities and durable differences in public management reform, Public Management 2(2), str. 181-199.
78. Puljiz, Vlado (1998): Globalizacija in socialna država. Zagreb: Pravni fakultet, Sveučelište u Zagrebu.
79. Pusić, Eugen (1996): Nauka o upravi. Zagreb: Školska knjiga.
80. Rakočević, S., Bekeš, P. (1994): Državna uprava. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.
81. Repovž, Mija (2003): S tem je kot z modo: zdaj kratka, potem dolga krila. Ljubljana: Delo, Sobotna priloga. 29. november 2003, str. 10 – 12.
82. Rhodes, R. A.W. (1997): Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability. Maidenhead, Philadelphia : Open University Press.
83. Robertson, Roland (1996): V: Svetličič, Marjan (ur.) Svetovno podjetje. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
84. Rovet Brun, Marianne (2002): Revenue hit by further computer problems. Financial Times. London, 27. junij 2002.

85. Trpin, Gorazd (1997): Preobrazba slovenske javne uprave. V: Brezovšek, Marjan (ur.) Demokracija - vladanje in uprava v Sloveniji. Politološki dnevi. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
86. Spence, R. E. (2000): Italy. V: Chandler, J. A. (ur.): Comparative Public Administration. London: Routledge.
87. Sruck, Vlado (1995): Leksikon politike: Založba obzorja Maribor.
88. Slovar Slovenskega knjižnega jezika, informacijska baza Državnega zbora, okolje Lotus Notes.
89. Stewart W. Debra, Sprinthall A. Norman, Kern D. Jackie (2002): Moral reasoning in the Context of Reform: A Study of Russian Officials. Public Administration Review, Vol. 62, 3, maj/junij 2002.
90. Strømsnes, Dag (2001): Applying quality to Public Administration in practice, presentation to The Common Assessment Framework (CAF). Posvet o kakovosti v javni upravi. Ljubljana: Visoka upravna šola.
91. Šmidovnik, Janez (1980): Temeljni pojmi o upravi. Ljubljana: Višja upravna šola in DDU Univerzum.
92. Šmidovnik, Janez (1985): Teoretične osnove upravljanja. Ljubljana: Višja upravna šola in DDU Univerzum.
93. Spetič, Stojan (2005): Premier rojen pod srečno zvezdo. Maribor: Večer. 28. april 2005, str. 6.
94. Thompson, Fred (1997): Defining the New Public Management. V: Lawrence R. Jones, Kunko Schedler, Stephen W. Wade (ur.) International Perspectives on the New Public Management, Advanced in International Comparative Management. Greenwich CT: JAI Press.
95. Timmins, Graham (2000): Germany. V: Chandler, J.A. (ur.): Comparative Public Administration. London: Routledge.
96. Toonen, A. Theo (2001): The comparative dimension of administrative reform. V: Peters, B. Guy, Pierre, Jon (ur.) Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform. London. Routledge.

97. Trpin, Gorazd (1993): Nekateri problemi reorganizacije državne uprave. Javna uprava, let. 29, št. 1/2, str. 15-40.
98. Trpin, Gorazd (1997): Preobrazba slovenske javne uprave. V: Brezovšek, Marjan (ur.) Demokracija - vladanje in uprava v Sloveniji. Politološki dnevi. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
99. Ule, Mirjana (2000): Sodobne identitete v vrtincu diskurzij. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
100. Vavpetič, Lado (1961): Temeljni pojmi naše javne uprave I. Ljubljana.
101. Virant, Grega (2002): Pravna ureditev javne uprave. Ljubljana: Visoka upravna šola.
102. Waters, Malcom (2000): Globalization. London: Routledge.
103. Wilson, David (1997): Globalization and the Changing US City. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 2, str. 8-16.
104. Zakon št. 59/1997 (15.3.1997) - Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrazione.
105. Zver, Milan (2003): Globalna demokracija - dileme in perspektive. V: Brezovšek, M., M. Haček (ur.) Globalizacija in državna uprava. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
106. Žurga, Gordana (1997): Uspešnost in učinkovitost delovanja organizacij v javni upravi. V: Brezovšek, Marjan (ur.) Demokracija - vladanje in uprava v Sloveniji. Politološki dnevi. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
107. Žurga, Gordana (2001): Kakovost državne uprave: pristopi in rešitve. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
108. Žurga, Gordana (2004): Projektni menedžment kot del menedžmenta v javni upravi. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

10.2. MEDMREŽNI VIRI

1. <http://www.statskontoret.se> – Swedish Agency for Public Management, februar 2005.
2. <http://www.sigov.si/svz/data/primerjalni-podatki.pdf> - Primerjalni podatki ministrstva za pravosodje glede izročitve državljanov in imenovanja sodnikov, februar 2005.
3. http://www.riksdagen.se/english/work/history_del2.asp - The bicameral Riksdag, februar 2005.
4. http://www.riksdagen.se/english/work/history_del3.asp - A unicameral Riksdag, februar 2005.
5. <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2858/a/16191> - The Swedish model of government administration - three levels, marec 2005.
6. <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2858/a/16193> - The regional level, marec 2005
7. <http://www.sweden.gov.se/sb/d/577> - The Prime Minister and Ministers, marec 2005.
8. <http://www.sweden.gov.se/sb/d/576> - The Government Offices including ministries, marec 2005.
9. http://www.euf2001.se/static/eng/facts/stat_forvalt.asp - The Swedish Presidency, marec 2005.
10. http://www.eu2001.se/static/eng/facts/stat_regering.asp - The government, marec 2005.
11. http://www.sverige.se/sverige/templates/page_7516.aspx - Sverige.se, april 2005.
12. <http://www.riksdagen.se/english/work/fundamental/introduction.asp> - Introduction. Why do we have a constitution ?, april 2005.
13. <http://www.europa.eu.int/idabc/en/document/1602/344> - Making e-government happen in Sweden., april 2005.
14. <http://www.riksdagen.se/english/members/speaker.asp> - The speaker, april 2005.
15. <http://www.riksdagen.se/english/work/history.del1.asp> - The Riksdag of the four estates, april 2005.
16. <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/it.html#Intro> – Italia, maj 2005
17. <http://www.istat.it/Prodotti-e/ita2003/Popolazione.pdf> - I numeri dell'Italia, maj 2005.
18. <http://english.camera.it/> - The Constitution of the Italian Republic, julij 2005.
19. http://www.governo.it/Governo/Struttura/cons_ministri.html - Il Consiglio dei Ministri, julij 2005.

20. http://www.funzionepubblica.it/dipartimento/dipartimento_English.htm - What is Funzione Pubblica, julij 2005.
21. http://www.governo.it/Governo/Ministeri/ministri_gov.html - Il Ministri del Governo Berlusconi, julij 2005.
22. http://www.funzionepubblica.it/docs_pdf/direttiva_2004.pdf - Direttiva sull'attività amministrativa e sulla gestione del Dipartimento della Funzione Pubblica per l'anno 2004, julij 2005.
23. <http://www.difensorecivico.org/> - Difensorecivico.org, avgust 2005.
24. <http://www.rgs.mef.gov.it/> - Ragioneria Generale dello Stato, avgust 2005.
25. <http://www.cnn.com/SPECIALS/2001/italy/stories/berlusconi/> - Silvio Berlusconi, self-styled man of the people, Francesca Caferra, CNN Italia, avgust 2005.
26. http://siol.net/Novice/EU/default.asp?site_id=148&page_id=107&article_id=14810704050121192916 - Doma v Evropi, avgust 2005.
27. http://www.wikipedia.org/wiki/Winter_War - Winter war, september 2005.
28. <http://www.itsweden.com/pressroom/main.aspx?id=13&pageid=621> - Sweden's E-Government Services »Best in Europe«, september 2005.
29. <http://www.cantieripa.it/> - Cantieri, januar 2006.
30. http://www.oecd.org/countrieslist/0,3025,en_33873108_33844430_1_1_1_1_1,00.htm - Organisation for Economic Co-operation and Development, februar 2006.
31. <http://www.fu.uni-lj.si/personal/iztokr/CAF2002sl.htm> - CAF - Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju, februar 2006.
32. <http://www.verva.se> - Verva - Swedish Administrative Development Agency, (april 2006), april 2006.
33. <http://www.oecd.org> - Corruption, april 2006
34. <http://www.greco.coe.int/> - GRECO, april 2006.
35. STA (2006): Novi italijanski predsednik prisegel, 15. maj 2006. Dostopno na <http://www.sta.si/>, maj 2006.
36. STA (2006): Ciampi se poslavlja, Italija išče novega predsednika, 4. maj 2006. Dostopno na <http://www.sta.si/>, maj 2006.

37. STA (2006): Napolitano bo Prodiu zaupal mandat za sestavo vlade, 16. maj 2006. Dostopno na <http://www.sta.si/>, maj 2006.
38. STA (2006): Italija dobila novo vlado, 17. maj 2006. Dostopno na <http://www.sta.si/>, maj 2006.
39. STA (2006): Prodi - iz Bruslja nazaj na italijansko politično prizorišče (biografija), 7. april 2006. Dostopno na <http://www.sta.si/>, maj 2006.
40. STA (2006): Berlusconi zahteva pregled več kot milijon glasovnic, 13. april 2006. Dostopno na <http://www.sta.si/>, maj 2006.
41. STA (2006): Giorgio Napolitano novi italijanski predsednik, 10. maj 2006. Dostopno na <http://www.sta.si/>, maj 2006.
42. STA (2006): V Italiji preverjajo sporne glasovnice; Prodi verjame v zmago, 12. april 2006. Dostopno na <http://www.sta.si/>, maj 2006.
43. STA (2006): V Italiji potrdili zmago Prodijskega na volitvah, 19. april 2006. Dostopno na <http://www.sta.si/>, maj 2006.
44. <http://en.wikipedia.org/wiki/Sweden> - Sweden, maj 2006.
45. Monte, A., E. Papagni (2004): The Determinants of Corruption in Italy, Regional Panel Data Analysis. Dostopno na <http://www.economiaindustriale.unina.it/papers/Corr2004.pdf>, april 2006.
46. STA (2005): Berlusconi uradno ponudil odstop, 20. april 2005. Dostopno na <http://www.sta.si/>, maj 2006.

10.3 SEZNAM TABEL

1. Tabela 3.1: Upravna razdelitev Italije

2. Tabela 4.1: Upravna razdelitev Švedske

10.4 SEZNAM SLIK

1. Slika 2.1: Novo upravljanje javnega sektorja

10.5 PRILOGE

PRILOGA – A

POVZETEK ZADNJIH BISTVENIH PREMİKOV V RAZVOJU JAVNE UPRAVE V ITALIJI

1993	<ul style="list-style-type: none">- Odlok št. 29, z dne 3. februar 1993 – »Reforma sistema javne uprave in javnih uslužbencev«.- Odlok št. 39, z dne 12. februar 1993 – »Pravila upravljanja računalniških informacijskih sistemov v javni upravi v skladu z odstavkom 2.1 zakona 421 z dne 23. oktober 1992«.- Zakon št. 537, z dne 24. december 1993 – »Javno finančne korektivne mere«.
1994	<ul style="list-style-type: none">- Predsedniški odlok št. 144, z dne 25. januar 1994 – »Urejanje, ki se nanaša na pravila vzpostavitve in delovanja Agencije za odnose z javno upravo (Civil Service) (ARAN)«.- Odlok predsednika vlade št. 174, z dne 7. februar 1994 – »Urejanje, ki se nanaša na pravila pristopa v službe javne uprave za državljane članic Evropske unije«.- Odlok Kabineta z dne 31. marec 1994 – »Etika obnašanja javnih uslužbencev«.- Odlok predsednika vlade št. 439, z dne 21. april 1994 – »Ureditev pristopa do izvršilnih mest«.- Predsedniški odlok št. 487, z dne 9. maj 1994 – »Postavitev pravil za dostop do delovnega mesta v javni upravi in postavitev postopkov konkurenčnih preizkusov, vstopnih preizkusov in drugih oblik rekrutiranja za službe javnega sektorja«.- Predsedniški odlok št. 716, z dne 16. september 1994 – »Ureditev pravil glede mobilnosti javnih uslužbencev«.

	<ul style="list-style-type: none"> - Predsedniški odlok št. 692, z dne 18. oktober 1994 – »Ureditev pravil za določitev kriterija za imenovanje strokovnjakov za šefe izvršilne oblasti in hkrati tudi določitev njihovih funkcij z zasebnimi pravnimi pogodbami«. - Odlok predsednika vlade št. 770, z dne 27. oktober 1994 – »Ureditev pravil glede dovoljenj za odsotnost v času dela za sindikalne aktivnosti v javni upravi«. - Zakon št. 724, z dne 23. december 1994 – »Merila za postavitev bolj razumnih javnih financ«.
1995	<ul style="list-style-type: none"> - Izvršni odlok št. 112, z dne 27. februar 1995 – »Ureditev pravil postopka za objavo večštevničnega osebja in dovoljenja za odsotnost za uslužbence javnega sektorja«. - Odlok predsednika vlade št. 207, z dne 24. marec 1995 – »Urejevanje, ki se nanaša na ukrepe za organiziranje in delovanje Višje šole za javno upravo«. - Odlok predsednika vlade z dne 19. maj 1995 – »Začetna identifikacija oskrbovalcev javnega sektorja s pogledi na glavne smernike listine javne uprave«. - Zakon št. 481, z dne 14. november 1995 – »Pravila tekmovanja in regulacije javnih služb, institucij javnih služb«. - Direktiva predsednika vlade z dne 5. september 1995 – »Načela in metode za instalacijo standardizirane informacijske mreže za javne službe«. - Izvršni odlok št. 497, z dne 25. november 1995 – »Privatizacija avtonomnih podjetij za pomoč v zračnem prometu«. - Izvršilni odlok št. 541, z dne 23. december 1995 – »Nujni ukrepi za organizacijo revizijske pisarne«. - Zakon št. 549, z dne 28. december 1995 - Merila za postavitev bolj razumnih javnih financ«.

1996	<ul style="list-style-type: none"> - Izvršni odlok št. 29, z dne 24. januar 1996 - »Privatizacija avtonomnih podjetij za pomoč v zračnem prometu«. - Okrožnica št. 8/96, z dne 29. december 1995, ki jo je izdal Minister za javno upravo – »Izobraževanje javnih uslužbencev. Informacijske in izobraževalne iniciative javnih uslužbencev v javni upravi odgovornih za strukturne sklade v <i>Mezzogiorno</i>«.
1997	<ul style="list-style-type: none"> - Zakon št. 59, z dne 15. marec 1997 – Pooblastitev vlade za prenos funkcij in nalog na regije in lokalne avtoritete, za reformiranje javne uprave in poenostavitev upravnih postopkov«. - Zakon št. 127, z dne 15. maj 1997 – »Nujni ukrepi za pospešitve administrativne aktivnosti ter odločevalnih in kontrolnih postopkov«. - Zakonodajni odlok št. 396, z dne 4. november 1997 – Amandmaji na zakonodajni odlok št. 29/97 o kolektivnem pogajanju in o reprezentativnih sindikalnih organizacijah v javnem sektorju pod členom 11.4 in 11.6 zakona št. 59/97«.
1998	<ul style="list-style-type: none"> - Zakon št. 1991, z dne 16. junij 1998 – »Amandmaji in dopolnila na zakon št. 59/97 in 127/97 in pravila zakona, ki se nanašajo na izobraževanje javnih uslužbencev in delanje na razdaljo v javni upravi. Ukrepi glede šolskih zgradb«. - Zakonodajni odlok št. 112, z dne 31. marec 1998 – Prenos upravnih funkcij in nalog s centralne vlade na regije in lokalne avtoritete v skladu z odstavkom 1, zakona št. 59/97«. - Predsedniški odlok št. 403, z dne 20. oktober 1998 - »Ureditev implementacije členov 1., 2. in 3. zakona št. 127/97 glede poenostavitve upravnih certifikatov«. - Zakonodajni odlok št. 80, z dne 31. marec 1998 – »Novi ukrepi glede organizacije in zaposlitvenih razmerij v javni upravi, jurisdikcije v delovnih konfliktih in upravne jurisdikcije v skladu s členom 11.4, zakona št. 59/97«. - Zakonodajni odlok št. 387, z dne 29. oktober 1998 – »Drugi popravljalni in dodatni ukrepi na zakonodajni odlok št. 80/98«.

<p>1999</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Zakon št. 50, z dne 8. marec 1999 – »Zakonodaja in izboljšani tekst glede pravil, ki se nanašajo na upravne postopke – poenostavitveni zakon 1998«. - Predsedniški odlok št. 70, z dne 8. marec 1999 – »Ureditev pravil televizijskega dela v javni upravi pod členom 4.3 zakona št. 191/98«. - Zakon št. 208, z dne 25. junij 1999 – »Pravila, ki se nanašajo na proračunski proces in upravljanje finančnih virov«. - Zakonodajni odlok št. 286, z dne 30. julij 1999 – »Reforma in ojačitev mehanizmov in instrumentov za nadzorovanje in ocenjevanje stroškov in učinkov delovanja javne uprave pod členom 11, zakona št. 59/97«. - Zakonodajni odlok št. 300, z dne 30. julij 1999 – »Reforma organizacije vlade pod členom 11, zakona št. 59/97«. - Zakonodajni odlok št. 303, z dne 30. julij 1999 – »Pravila, ki se nanašajo na <i>Presidenza del Consiglio</i> (Urad predsednika vlade) pod členom 11, zakona 59/97«.
<p>2000</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Zakon št. 53, z dne 8. marec 2000 – »Pravila za podporo materinstva in očetovstva, pravice do zdravstvene oskrbe in izobraževanja in za urejanje mestnega časa«. - Odlok predsednika vlade z dne 27. marec 2000 – »Pravila za preizkušanje urejevalne analize (Regulatory Impact Analysis) (RIA)«. - Zakon št. 150, z dne 7. junij 2000 – »Ureditev informacijskih in komunikacijskih aktivnosti javne uprave«. - Zakon št. 205, z dne 21. julij 2000 - »Pravila o upravni pravičnosti« - Zakonodajni odlok št. 267, z dne 18. avgust - »Izboljšani tekst zakona o lokalnih avtoritetah«. - Zakon št. 340, z dne 24. november 2000 – »Pravila za delovno zakonodajo in poenostavitev upravnih postopkov – Poenostavitveni zakon 1999«. - Ministrski odlok z dne 28. november 2000 – »Etika obnašanja javnih uslužbencev«.

	<ul style="list-style-type: none"> - Predsedniški odlok št. 440, z dne 7. december 2000 – »Ureditev, ki vsebuje amandmaje na predsedniški odlok št. 447/98, ki se nanašajo na pravila poenostavitve postopkov avtorizacije za začetek, povečanje in obnovo industrijskih rastlin. (one–stop shop)«. - Predsedniški odlok št. 445, z dne 28. december 2000 – »Izboljšani tekst zakonodajnih in izvršilnih pravil glede upravne dokumentacije (npr. digitalni podpis in digitalni protokol)«. - Okrožnica št. 42, z dne 28. december 2000 – »Enojen sistem za analitično ekonomsko računovodstvo, ki temelji na stroškovnih centrih: Poglavje III zakonodajnega odloka št. 279/97 – Centralna vlada: ekonomski proračun za leto 2001«.
2001	<ul style="list-style-type: none"> - Okrožnica št. 1, enote za poenostavitev, z dne 16. januar 2001 – »Smernice za preizkušanje urejevalne analize (Regulatory Impact Analysis) (RIA)«. - Okrožnica št. 3, z dne 13. marec 2001 – »Smernice za organizacijo, uporabnost in dostopnost medmrežnih strani javne uprave«. - Izboljšani tekst zakonov in pravil o javni upravi.

Vir: OECD, Italy - 2001

PRILOGA –B

POVZETEK ZADNJIH BISTVENIH PREMikov V RAZVOJU JAVNE UPRAVE NA ŠVEDSKEM

1996	Parlamentarna resolucija o implementaciji porabe (expenditure ceiling)
1998	Parlamentarna resolucija o Vladnem računu: Osrednja (centralna) Vladna administracija v rokah državljanov (Citizen's service)
	Oblikovanje nacionalne finančne upravne oblasti
1999	Oblikovanje Nacionalnega Sveta za kakovost in razvoj
2000	Parlamentarna resolucija o Vladnem računu: Informacijska družba za vse (vključno z vladnimi iniciativami)
	Vlada sprejme akcijski plan: Javna uprava služi demokraciji (implementacija Vladnega računa iz leta 1998)

Vir: OECD, Sweden - 2000