

# uprava

**mednarodna znanstvena revija  
za teorijo in prakso**

*Univerza v Ljubljani  
Fakulteta za upravo*



**letnik I, številka 2, december 2003**

**ISSN 1581-7555**

**Revija Uprava je znanstvena revija, ki združuje različne discipline povezane z javno upravo. Obravnava teoretična in praktična vprašanja ter rešitve s področja javne uprave, upoštevajoč upravne, pravne, ekonomske, organizacijske in informacijske vidike delovanja in razvoja javne uprave.**

**izdajatelj / publisher**

Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani

**naslov uredništva / address**

Fakulteta za Upravo Univerze v Ljubljani  
Gosarjeva 5, SI-1000 Ljubljana  
tel.: +386 (0)1 5805-540 faks: +386 (0)1 5805-541  
e-pošta: uprava@fu.uni-lj.si

**odgovorna urednica / editor**

Stanka Setnikar-Cankar

**uredniški odbor / editorial board**

Srečko Devjak, Janez Grad, Nevenka Hrovatin, Štefan Ivanko, Tone Jerovšek, Rudi Kocjančič, Zdravko Pečar, Mirko Vintar, Stane Vlaj, Rajko Pirnat, Metka Tekavčič

**mednarodni uredniški odbor / international editorial board**

Stephen Bailey, (Glasgow Caledonian University, Velika Britanija), Biljana Crnjak Karanović (Ekonomski fakultet Split, Sveučilište u Splitu, Hrvaška), Mirjana Drakulić (Fakultet organizacionih nauka, Univerzitet u Beogradu, Srbija), Jürgen Harbich (Bayerische Verwaltungsschule, Universität München, Nemčija), Morton R. Davies (University of Liverpool, Velika Britanija), Milton A. Jenkins (Merrick School of Business, University of Baltimore, ZDA), Kveta Kubatova (University of Economics Prague, Češka Republika), Ivan Mencer (Ekonomski fakultet Rijeka, Sveučilište u Rijeci, Hrvaška), Katarina Ott (Institut za javne financije, Zagreb, Hrvaška), Mirko Pejanović (Fakultet političkih nauka Sarajevo, Univerzitet u Sarajevu, BiH), Heinrich Reineremann (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft, Speyer, Nemčija), Walter Scherrer (Economics Institute, University of Salzburg, Avstrija), John Taylor (Glasgow Caledonian University, Velika Britanija)

**recenzenti / referees**

Marko Bohanec, Miha Brejc, Marjan Brezovšek, Janez Čebulj, Zarjan Fabjančič, Franci Grad, Marko Hočevar, Mitja Horvat, Nevenka Hrovatin, Albin Igličar, Igor Kaučič, Andrej Kovačič, Maja Klun, Marko Kranjec, Marjan Krisper, Alenka Kuhelj, Anton Perenič, Vladislav Rajković, Ciril Ribičič, Rudi Rozman, Janez Šmidovnik, Gregor Virant, Zvone Vodovnik

**tehnično uredništvo / technical editors**

Marjeta Pečarič  
Katarina Puc

**oblikovanje / design**

Primož Fijavž, studiobotas™

**fotografija / photography**

Martin Baedler, Zlatko Malić

**prelom / text design**

Marjeta Pečarič

**prevod / translated by**

VERIS, d.o.o.

**lektoriranje / lecture**

Irena Androjna

**tisk / print**

Tiskarna Pleško, d. o. o.

**ISSN**

1581-7555

Revija izhaja dvakrat letno. Cena posamezne številke je 3500 SIT. Letna naročnina za pravne osebe je 7000 SIT, za posameznike 5000 SIT, za študente 3000 SIT, za tujino 35 EUR.

## **vsebina**

- 5** Stanka Setnikar-Cankar  
**Uvodnik**
- 7** Alain Lamassoure  
**The Changing Face of Europe**
- 16** Polonca Kovač  
**Evropski upravni prostor – realnost ali mit**
- 37** Mik Strmecki  
**Pravni problemi regulacije področja političnih strank pri nas in v EU**
- 55** Gorazd Trpin  
**Nove možnosti organiziranja javne uprave in učinkovitost upravnih sistemov**
- 67** Gregor Virant  
**Usmerjenost k uporabniku kot načelo delovanja javne uprave**
- 83** Marko Kranjec  
**Slovenski zdravstveni sistem in javni sektor**
- 104** Stane Vlaj  
**Lokalna in regionalna samouprava v Evropi in pri nas**
- 128** Žiga Andoljšek  
**Celovito obvladovanje kakovosti v javnem sektorju**
- 142** Janko Stare  
**Vloga posameznika pri spreminjanju javne uprave**

## **summaries**

- 5**     Alain Lamassoure  
**Evropa spreminja svoj obraz**
- 34**    Polonca Kovač  
**European Administrative Space – the Reality or the Myth**
- 53**    Mik Strmecki  
**Legal Problems Concerning the Regulation of Political Parties in slovenia and in the E.U.**
- 65**    Gorazd Trpin  
**New Opportunities for the Management of Public Administration and the Effectiveness of Administrative Systems**
- 79**    Gregor Virant  
**Orientation Towards Users as Principle of Public Administration Operations**
- 102**   Marko Kranjec  
**The Slovenian Healthcare System and the Public Sector**
- 126**   Stane Vlaj  
**Local and Regional Self-Government in Europe and in Slovenia**
- 140**   Žiga Andoljšek  
**Total Quality Management in the Public Sector**
- 155**   Janko Stare  
**The Role of the Individual in Changing Public Administration**

# Uvodnik

*Spoštovani,*

Pred kratkim sem ob podelitvi diplom diplomantkam in diplomantom Fakultete za upravo premišljevala, kaj je za njih najpomembnejša pridobitev ob končanju študija.

Nedvomno mora ostati v njihovem spominu dovolj novih informacij in znanj, ki jih usposobijo za vsakdanje delo na zahtevnejših delovnih mestih. Visokošolski študij mora študente usposobiti za analizo, odkrivanje pozitivnih in negativnih stanj in ustvarjalno iskanje rešitev. Uporaba sodobne tehnologije jim mora biti domača tako, da so jo sposobni nadgraditi pri vsakdanjem delu. Predvsem pa mora v njih, v kolikor tega že nimajo, zbuditi stalno zvedavost in zanimanje za področje, ki so ga spoznali v času svojega študija.

Samo diplomantka ali diplomant, ki bosta tudi po končanem dodiplomskem študiju ostala vedoželjna, tako da bosta sama iskala pot do novic o dogajanju v svetu, doma v Sloveniji in v svojem ožjem delovnem okolju ter do njih vzpostavljala kritičen odnos, bosta lahko uspešna. Za današnji čas je značilno, da pridobljeno znanje hitreje postane neuporabno in ga je potrebno izpopolniti in zamenjati z novostmi. Istočasno pa se povečuje konkurenca za delovna mesta tudi v javnem sektorju. Poleg formalne izobrazbe, ki postaja le potreben pogoj za zaposlitev, je vedno bolj pomembno izpolnjevanje zadostnega pogoja, ki zajema poznavanje področja, vizijo razvoja področja, izkušnje, znanje tujih jezikov, splošno razgledanost, samoiniciativnost in samozavest, če naštejemo le nekatere.

Hkrati se tudi v javnem sektorju izredno zastrujeta intenzivnost in zahtevnost dela. Lagodnih delovnih mest z ustaljenim delovnim časom skoraj ni več. Nasprotno, večina zaposlenih se v javnem sektorju sooča s preobremenjenostjo in delavnikom, prilagojenim delu in rokom. V takih razmerah je še toliko pomembneje, da zaposleni ne izgubljajo dragocenega časa za nepotrebna opravila in postopke.

Potrebno je opraviti prave stvari ob pravem času, strokovno, tako da je zagotovljena kakovost storitve ob sočasnem zadovoljstvu tako uporabnika storitve kot tudi njenega izvajalca. Sodobna uprava potrebuje zaposlene, ki so strokovno usposobljeni, samoiniciativni, pripravljeni na spremembe.

Zato morata biti prisotna vedoželjnost in radovednost, kako deluje sistem v tujini, kakšne so izkušnje doma in kje je mogoče dobiti nova znanja in informacije.

Upamo, da nam je pri večini diplomantk in diplomantov uspelo zbuditi to zvedavost, ki jih bo vodila v strokovnem življenju. Veseli nas, da smo njim, kot tudi vsem drugim vedoželjnim kandidatom, omogočili z naslednjim študijskim letom vpis na univerzitetni, strokovni dodiplomski, kot tudi podiplomski študij na Fakulteti za upravo. Enako si želimo, da bi revija Uprava pomagala vsem bralkam in bralcem pri iskanju odgovorov na njihova vprašanja ali pa odpirala nova, ki bodo predmet strokovnih razprav.

Vsem bralcem revije želim v letu 2004 uspešno delo in osebni razvoj

*Odgovorna urednica*  
*prof. dr. Stanka Setnikar-Cankar*

# The Changing Face of Europe

Alain Lamassoure<sup>1</sup>  
European Parliament

Human history often rhymes with mystery. One of the deepest mysteries in the history of our time hides behind the ongoing process of what is called 'the European construction'. An open-ended and never ending process. With stages of slowing down, followed by dramatic moves forward, but always irresistible. The small, timid, infant Common Market of the Six has deepened to a full economic and monetary union and enlarged to almost the whole European continent. It took us half a century: eternity for a man, but one second for mankind.

What has been achieved for this half-century?

We have carried out two historic, unprecedented achievements.

First. Securing peace among ourselves. Peace and reconciliation. The depth of reconciliation between our peoples is unbelievable. Let me take an example: my grandmother. Her father fought against the Germans in the year eighteen seventy. Her husband fought against the Germans in nineteen fourteen. Her son and son-in-law - my father - fought against the Germans in nineteen thirty nine. And to-day, when asked 'what people is the closest to, or the best friend of the French people', two French out of three answer: 'The German people, of course!' And conversely. It is as though, let us say in twenty years time, the Israeli would answer: 'The Palestinians', or the Indians 'the Pakistanis'. This miracle is the masterpiece of the Union: it was achieved by dint of coming together, working together, bringing together our political, economic, administrative elite, our academics and students, and even our localities through tens of thousands of local partnerships.

The second historic success is the monetary union. And it was no mean achievement. A necessary pre-condition was to put our public finances in order: they were unbalanced everywhere and the economic conjuncture was hardly helpful in the nineties. Everywhere the unpopular but necessary fiscal policies were launched and pursued. Therefore, everywhere the outgoing governments were voted out in the next national elections, and nevertheless, everywhere the new majority taking over resumed these unpopular policies. So that, at the end of the day, they were twelve of us in the monetary union. The socialists as well as the conservatives, the

---

<sup>1</sup> Avtor je ugledna politična osebnost v Franciji, kot prejšnji minister za evropske zadeve in finance, kot sedanji poslanec v evropskem parlamentu in predstavnik francoske vlade v evropski konvenciji. Pričujoči referat je predstavil na Dnevih slovenske uprave v septembru 2003. Zaradi njegove aktualnosti ga objavljamo tudi v slovenskem prevodu.

liberals like the Christian-democrats: all ruling political parties in twelve States preferred to lose power rather than putting the monetary union at risk. Europe first.

What does that prove? How deeply rooted the European sentiment is, in our countries. These statesmen were no heroes. They were, and still are, good average politicians in their home countries. But they knew that, in front of their national public opinion, they could not afford to endanger in any way the European dream.

To-day, with the accession by the eastern European countries, time has come to draw up a balance sheet of the process, and review both the competencies of the Union and its decision-making process to meet the requirements of the world in the 21st century. This review has been bestowed by the European leaders to a European Convention, named after the Philadelphia Convention. Being now at the end of our proceedings, what can we expect from their outcome? I would make three points.

**1. The Convention has opened a new era for Europe. It will be a new Europe.**

To-day's European Union is a weird political animal, an alien in the 'political zoo'. All of us keep repeating the E.U. is not a State. All right, it is not a State, but it has enormous political power of its own: considerable legislative powers - the French Supreme Court once assessed that every year, 60% of new legal rules imposed on the French citizens are decided upon in Brussels and no longer in the French National Assembly, and the proportion is bound to be the same in the other member States. The E.U. is not a State, but it has a budget of EUR 100 billion. This same non-State has a single currency, which my country is now deprived of. When commercial issues are debated in the World Trade Organisation, it is no longer my national Government which represents my national interests, but the European Commission. This non-State is even in the process of acquiring military capability.

For historical reasons the Union has developed with very different institutions and ground rules from those of traditional political entities such as States or territorial authorities.

- There is something called 'European Parliament', elected by universal suffrage. But for long it has been more a consultative forum than a legislative body.
- The legislative power pertains to a body named 'Council of Ministers', which represents national governments.
- In spite of the name, the Ministers are not the executive of the Union. This is the task of the Commission, a novel form of institution. The Commission is responsible for expressing the Union's common interest. It has an exclusive right of legal initiative. It also has certain quasi-judicial functions. Its members are appointed, and their status is more that of a board of very senior experts than politicians.

Over time, this improbable system has become more and more cumbersome, and less and less efficient. So that the Convention has to take into account two major changes: the revolution of numbers, and the revolution of the people.



Revolution of numbers. The institutions we have retained since 1957 were designed for the little 'Common Market' of the six founding States. Around that table, unanimity was not too difficult to achieve. But with twenty-five or thirty members, to require unanimity would be a commitment to inaction. That applies to political decisions, to the drafting of laws, and to the institutional reforms themselves.

Likewise, the time is ripe for the revolution of the people. Hitherto, Europe has been able to come together almost without reference to its peoples. Surprisingly, public opinion has hardly been consulted: events have taken place as if European construction, and even the functioning of the Community authorities, had been hijacked by a specialised ruling class.

Those days are over. For one simple, single reason. The new founding text that will emerge from the proceedings of the Convention will be impossible to ratify in a great many Member States – France, for one – without recourse to a referendum. The Union will be democratic or it will not survive. Before casting their vote, the citizens will want at least to understand the text, to make out what Europe is for - the distribution of competencies - and to secure somehow their final say in the system.

Thus, whatever the philosophy adopted, the revolution of numbers is in itself sufficient to compel the Union to adopt the majority decision procedure and the revolution of the people will compel us to the creation of an executive power – a 'Mr Europe' or 'Mrs Europe'.

## **2. The new step forward: from an economic area to a political one.**

For the sake of simplification, I would say that so far the E.U. has developed as a common economic and monetary area, equipped with legislating powers in these fields.

Among the Convention, a wide consensus is setting in to change this economic area into a fully political area, ruled by dedicated authorities enjoying democratic legitimacy of their own.

The overall design should most probably be based on the federal model, but should take account of the European Union's special characteristics, in particular:

- The fact that the Union does more than just exercise the powers that have been transferred to it: it also co-ordinates many of the Member States' national policies. This is a novel feature (it is practically non-existent in the US federal system) which is generally poorly understood and yet is extremely useful, since it means that our governments are gradually developing a sort of universal, permanent benchmarking.
- The wide range of Member States in terms of wealth, demography, size and languages is considerably greater than in existing federations, except perhaps for the Indian Union.

What does that mean?

- In the distribution of competencies, the role of the Union will be enlarged to all the issues related to the movement of the people: asylum and immigration policy, fight against cross-border crime, including terrorism, drug-running and prostitution. We are going to introduce in the constitution the legal bases for the creation, in due time, of a European FBI and a European Prosecutor.

Let me underline that if the normative power of the Union will expand, *the fiscal and taxation power will remain in the hands of national States*. The common European budget is capped at 1 per cent of our global GDP. The Union of 450 million inhabitants will keep a budget of a country like The Netherlands - 15 millions. Which implies that each individual member State will remain the area of redistribution between the wealthy and the destitute, between juniors and seniors, between the ailing people and those in good health. It is a major difference from the classical federal models in the US, Canada, Germany.

- But when it comes to the institutions and the decision-making process, we will refer to the classical federal pattern. Two chambers in charge of law-making: the European law shall be adopted by a majority in the Parliament, representing the citizens, and a majority in the Council, representing the States. The executive authority will stem from the current Commission. Its President will be elected by the citizens through the European Parliament, along the lines of a national parliamentary system.

**3. The political debate that the Convention has raised but that it will not conclude is: should this political area change further into a political power, political might?**

Do we have the will and capacity, not only to live together, but also to act together, including on the global stage? Do we see the European authorities more as an arbiter, a referee, a supervisory body encouraging the good and blaming the bad guys, or as genuine and fully-fledged policy-makers within their sphere of competencies? The latter was the original vision of our 'Founding Fathers' in the fifties, and it still prevails among the Six founding States. But there are still clearly differing views among the current governments. This debate clearly needs further ripening.

**That is why our text will be the last European treaty, and the first Constitution, but not the last Constitution for Europe.**

Hence, the idea of grafting into the genetic code of this so-called Constitution the genes for further mutations ahead.

On economic policy, we will not have one single economic policy for the 25 States, but the euro-zone members will be allowed to enhance co-operation among themselves and to seek one single representation in all international

financial institutions. I am looking forward to interesting comments from somewhere near the Potomac River.

On foreign and defence policy, the Iraq crisis was a dramatic moment of truth. We must take into account that not all governments are willing to grant the Union a role in foreign or/and defence policy. Not yet. Therefore, we will try to devise a dual Europe but within the same legal and political framework.

- A wider Europe, with twenty-five, and later thirty or more, members, making up the political area of the life in common.
- And inside that one, a hard core, a vanguard, comprising several pioneering States but open to all others, aiming at a European political power. This vanguard could try to go deeper into political integration, and to pool more competencies, particularly in foreign and defence issues. But these further competencies would be exerted within the same European institutions. Thus, the other member States would be present, for instance, around the table of the European Council, without the right to cast a vote on these extra-issues, but with the ability to express their views. And with the European Commission in a position to recall, if need be, what the interest of the wider Europe is.

#### PREVOD

### **Evropa spreminja svoj obraz**

Svetovni dogodki so pogosto zagonetka. In tako je ena od največjih zagonetk sodobne zgodovine razvoj tako imenovane »izgradnje Evrope«. Negotov in nikoli dokončan proces, ki se včasih upočasni, potem pa spet dramatično požene naprej in nezadržno napreduje. Mali, skromni, skoraj otroški Skupni evropski trg šestih držav se je razširil v polno gospodarsko in denarno unijo, povečal se je skoraj na ves evropski kontinent. To je trajalo pol stoletja: večnost za človeka, ena sekunda za človeštvo.

Kaj smo uresničili v tega pol stoletja?

Dva zgodovinska dosežka brez primere.

Predvsem, vzpostavili smo mir. Mir in spravo. Neverjetno, kako globoka je sprava med našimi narodi. Poglejmo mojo staro mamo. Njen oče se je bojeval proti Nemcem v letu 1870. Njen mož se je bojeval proti Nemcem v letu 1914. Njen sin in njen zet - moj oče - sta se bojevala proti Nemcem v 1939. In če danes vprašate: kateri narod je najbližji, najboljši prijatelj Francozom?, odgovorita dva Francoza od treh »Seveda Nemci!« In obratno. To je tako, kot če bi denimo čez dvajset let Izraelci odgovorili, da so njihovi najboljši prijatelji Palestinci, Indijci pa, da so to Pakistanci. Ta čudež je prava mojstrovina Unije: ustvarili smo ga tako, da smo stopili skupaj, sodelovali, združili politično, gospodarsko in upravno elito, akademike in študente in celo pokrajine v deset tisoč skupnih projektih.

Drug zgodovinski uspeh je monetarna unija. Kar ni bil majhen dosežek. Potrebni, temeljni pogoj zanj je bila ureditev povsod neuravnovešenih javnih financ; ekonomske razmere v devetdesetih letih pa k temu niso posebno pripomogle. Morali smo oblikovati in izvajati nepriljubljene toda nujno potrebne fiskalne politike. Tudi zato so vsepovsod tedanje vlade izgubljale na volitvah; kljub temu so nove večinske vlade nadaljevale s to nepriljubljeno politiko. Tako da nas je bilo slednjič v denarni uniji dvanajst: socialisti in konservativci, liberalci in krščanski demokrati; vse politične stranke v dvanajstih državah bi rajši izgubile oblast, kot da bi tvegale uspeh denarne unije. Evropa je bila na prvem mestu.

To dokazuje, kako globoko je v naših državah ukoreninjeno čustvo pripadnosti Evropi. Naši državniki niso bili heroji. Bili so, in še zmeraj so, dobri, povprečni politiki v svojih državah. Toda vedeli so, da si spričo domačega javnega mnenja ne morejo privoščiti, da bi sen o Evropi kakorkoli ogrozili.

Danes, ko pristopajo vzhodno evropske države, je prišel čas, da napravimo bilanco tega procesa in ocenimo pristojnosti unije in odločanje v njej, da bi videli, kako ustrezajo zahtevam enainvajsetega stoletja. To presojo so evropski voditelji dodelili Evropski konvenciji, imenovani po Philadelphijski konvenciji. Ker se dogovori bližajo h koncu, pogledjmo, kaj lahko pričakujemo od rezultata. Navedel bom tri ugotovitve.

### **1. Konvencija odpira novo dobo za Evropo. To bo nova Evropa.**

Današnja Evropska unija je čudna politična žival, tujec v »političnem živalskem vrtu«. Vsi nenehno ponavljamo, da unija ni država. Res, ni država, ima pa velikansko politično moč: znatno zakonodajno moč – francosko vrhovno sodišče je nekoč izjavilo, da se vsako leto 60% novih zakonskih določb, ki veljajo za francoske državljane, določa v Bruslju in nič več v francoskem parlamentu. Ta odnos je verjetno enak v drugih državah članicah. Unija ni država, ima pa proračun 100 milijard EUR. Prav ta nedržava ima svojo državno valuto, ki je zdaj moja država nima več. Kadar se v WTO razpravlja o gospodarskih vprašanjih, državnih interesov ne zastopa več vlada moje države, temveč evropska komisija. Ta nedržava je celo pričela oblikovati lastno vojaško silo.

Zelo različne institucije in temeljna zakonodaja od tistih v tradicionalnih političnih entitetah, kot so državne ali teritorialne oblasti, so se razvile v uniji iz zgodovinskih razlogov.

- Obstaja nekaj, kar se imenuje »Evropski parlament«, izvoljen z neposrednimi volitvami, že dolgo bolj posvetovalno kot zakonodajno telo.
- Zakonodajna oblast pripada svetu ministrov, ki predstavlja nacionalne vlade.
- Kljub svojemu imenu, ministri niso izvršilna oblast unije. To je naloga komisije, nove oblike institucije. Komisija je odgovorna za uresničevanje skupnega interesa Unije. Ima izključno pravico zakonskih pobud. Ima tudi nekaj drugih sodnih

funkcij. Njeni člani so imenovani, njihov status pa je bolj podoben odboru pomembnih strokovnjakov kot politikov.

Sčasoma postaja ta nenavadni sistem vse bolj okoren in vedno manj učinkovit. Tako da mora konvencija upoštevati dve veliki, revolucionarni spremembi: spremembo števila in spremembo ljudi.

Drastična sprememba števila. Institucije, ki izhajajo še iz leta 1957, so bile namenjene malemu Skupnemu trgu šestih držav ustanoviteljic. V njihovem krogu ni bilo težko doseči soglasja. Toda pri petindvajsetih ali tridesetih članih bi zahteva za soglasje pomenila priznavanje nedelovanja. Tako za politične odločitve, kot za osnutke zakonov in za reforme institucij.

Enako je čas dozorel tudi za upoštevanje ljudi. Do zdaj se je Evropa lahko združevala, skoraj ne da bi se ozirali na ljudi. Presenetljivo je, da so redko posvetovali z javnim mnenjem: odločanje o zgradbi Evrope in celo delovanju organov v skupnosti je tako rekoč ugrabil poseben vladajoči razred.

Ta čas je minil. Iz enega samega, preprostega razloga. Novo ustavno besedilo, ki bo izhajalo iz določil konvencije, bo v številnih državah članicah nemogoče ratificirati, na primer v Franciji, ne da bi izvedli referendum. Unija bo morala biti demokratična ali pa ne bo preživela. Preden se bodo odločali, bodo hoteli državljani vsaj razumeti besedilo, dognati, za kaj gre v Evropi – kako so razporejene pristojnosti – in so nekako zagotoviti svoj končni *da* v sistemu.

Torej, ne glede na privzeto filozofijo bo samo sprememba števila članic zadoščala, da bo morala Unija prevzeti večinsko odločanje, upoštevanje ljudi pa nas bo prisililo, da oblikujemo izvršilno oblast – torej gospoda ali gospo Evropo.

## **2. Nov korak naprej: iz gospodarskega v politično območje**

Da poenostavimo, bi rekel, da se je evropska unija do zdaj razvijala kot skupno gospodarsko in monetarno območje, opremljeno z zakonodajno oblastjo na teh področjih.

Z konvencijo se uveljavlja široko soglasje, da bi se to gospodarsko območje spremenilo v polno politično, z demokratično legitimnimi organi.

Okvirni načrt bo verjetno moral temeljiti na federalnem modelu, upoštevati pa bo moral tudi nekatere evropske značilnosti, zlasti:

- Dejstvo, da unija opravlja več kot samo to, kar je bilo preneseno na njo: razen tega koordinira številne državne politike držav članic. Ta nova funkcija (ki praktično ne obstaja v ameriškem federalnem sistemu) je na splošno slabo razumljena in vendar izredno koristna, ker pomeni, da naše vlade postopno razvijajo neke vrste splošno, medsebojno primerjalno analizo.
- Kar zadeva zdravstvo, populacijo, velikost in jezike, je skupna velikost držav članic znatno večja kot v drugih, obstoječih federacijah, razen morda v Indijski uniji.

Kaj to pomeni?

- Pri razdelitvi pristojnosti se bo vloga unije povečala na vsa vprašanja, ki se nanašajo na gibanje ljudi: azilno politiko in politiko priseljevanja, boj s čezmejnimi kriminalom, tako tudi s terorizmom, prometom z drogami in prostitucijo. V ustavo bomo uvedli zakonsko osnovo, ki bo nekega dne omogočila vzpostavitev evropske zvezne policije in imenovanje evropskega tožilca.

- Naj poudarim, da se bo normativna moč unije povečevala, fiskalno in davčno odločanje pa bosta ostala v pristojnosti držav članic. Skupni evropski proračun je omejen na en odstotek skupnega bruto domačega proizvoda. Torej bo unija 450 milijonov prebivalcev imela proračun kot država Nizozemska – 15 milijonov. Kar pomeni, da bo vsaki državi članici ostalo področje prerazdelitve sredstev med bogatimi in revnimi, med mladimi in starimi, med bolnimi in zdravimi. To je velika razlika glede na klasične federalne modele v ZDA, Kanadi in Nemčiji.

- Toda ko gre za institucije in odločanje, se bomo sklicevali na klasični federalni vzorec. Za zakonodajo bosta zadolžena dva doma: evropsko zakonodajo bosta sprejemala z večino parlament, ki predstavlja državljane, in svet, ki predstavlja države. Izvršilna oblast bo izhajala iz sedanje komisije. Njen predsednik bo izvoljen od državljanov prek evropskega parlamenta, usklajeno s postopkom nacionalnih parlamentarnih sistemov.

**3. Konvencija je odprla politično razpravo, ki se še ne bo končala: ali naj se naše politično območje spreminja v politično moč, politično silo?** Ali sta v nas volja in sposobnost, da bomo ne samo živeli skupaj, temveč tudi delovali skupaj, medsebojno in v globalni razsežnosti? Ali pričakujemo, da bodo evropske oblasti bolj neke vrste razsodniki, ocenjevalci, nadzorno telo, ki bo spodbujalo dobre in karalo slabe, ali pa pravi in opolnomočeni strategji v krogu svojih pooblastil? Prav slednje je bilo prvotna vizija »ustanoviteljev« v petdesetih letih in kot tako še zmeraj obstaja med šestimi ustanoviteljicami državami. Med sedanjimi vladami pa je o tem že veliko različnih mnenj. Očitno bo o tem treba še veliko razpravljati.

Zato bo naše besedilo konvencije zadnja evropska mednarodna pogodba in prva, toda nikakor ne zadnja evropska ustava.

Odtod zamisel, da bi vgradili v gensko kodo te tako imenovane ustave gene za kasnejše mutacije.

O gospodarski politiki, kjer ne bomo imeli ene same gospodarske politike za 25 držav, temveč bodo evropske članice lahko pospeševale medsebojno sodelovanje in bodo iskale eno samo zastopstvo v vseh mednarodnih finančnih institucijah. Zanima me, kakšne pripombe na to bomo slišali iz krajev ob reki Potomac.

Glede zunanje in obrambne politike je bila kriza v Iraku dramatičen trenutek resnice. Upoštevati moramo, da niso vse vlade pripravljene podeliti uniji vlogo v zunanji in obrambni politiki. še ne. Zato bomo poskušali v istem pravnem in političnem okviru zgraditi Evropo v dveh delih:

- Širša Evropa, s petindvajsetimi in kasneje mogoče tridesetimi članicami, ali celo več, si bo oblikovala politično območje skupnega življenja.
- Znotraj bo trdno jedro, avantgarda, ki bo zajemala številne pionirske države, pa hkrati odprta za vse druge, ki bodo ciljale na evropsko politično moč. Ta avantgarda bo poskušala doseči večjo politično integracijo in zbrati več pristojnosti, zlasti glede vprašanj zunanje politike in obrambe. Toda te pristojnosti se bodo izvajale v istih, evropskih institucijah. Tako bodo na primer države članice prisotne na sejah evropskega sveta, s pravico glasovanja pri teh posebnih vprašanjih in z možnostjo izražanja svojega mnenja. In imeli bomo evropsko komisijo, ki bo po potrebi opominjala, kakšni so interesi širše Evrope.

Iz angleščine prevedla Katarina Puc

# Evropski upravni prostor – realnost ali mit

UDK: 329 : (490.10): 341 EU

Polonca Kovač  
Fakulteta za upravo  
polona.kovac@fu.uni-lj.si

## IZVLEČEK

Evropski upravni prostor je skupek standardov, ki so se konec devetdesetih let 20. stoletja zaradi potreb širitve Evropske unije razvili kot neformalni *acquis communautaire* na področju javne uprave. Predmet Evropskega upravnega prostora so reforme glede kakovosti v upravi, e-uprave, sistema javnih uslužbencev, javnih financ, lokalne uprave, paradržavnih organizacij idr. Slovenija je na teh področjih načela zanesljivosti, predvidljivosti, odprtosti, odgovornosti, učinkovitosti in uspešnosti upoštevala že z vidika izpolnitve političnega merila za polnopravno članstvo v EU. Če presojamo udejanjanje evropeizacije javnih uprav posameznih držav, pa ugotavljamo, da načela Evropskega upravnega prostora v veliki meri niso zaživel v praksi. Drugače velja za upravljanje kakovosti v upravi, kjer do konvergence ukrepov in učinkov prihaja predvsem z uporabo modela Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF).

*Ključne besede: evropski upravni prostor, kakovost v javnem sektorju, javni uslužbenci, informatizacija javne uprave, evropski upravni prostor in slovenska uprava*

## 1. Opredelitev evropskega upravnega prostora

### 1.1 Nastanek in bistveni elementi Evropskega upravnega prostora

Evropski upravni prostor (angl. *European Administrative Space*, v nadaljevanju: EUP) je virtualne narave; je metafora, ki ima praktične posledice za države članice EU in države kandidatke.

Bistvo EUP je nabor temeljnih načel in minimalnih standardov, ki glede na neobstoje pravnege reda Evropskih skupnosti (*acquis communautaire*, v nadaljevanju: *acquis*) na področju javne uprave določajo delo upravnih organizacij širom po Evropi s temeljnim ciljem učinkovitega izvajanja *acquisa*<sup>1</sup>. EUP izhaja iz predpostavke,

---

<sup>1</sup> Učinkovito izvajanje *acquisa* je pogoj za dejansko funkcioniranje Evropske unije, zato je nujno merilo za presojo kandidatur potencialnih novih članic in hkrati odškodninska osnova za države članice. Področje javne uprave ni predmet primarne zakonodaje, je pa nekaj z upravo povezanih institutov urejenih v sekundarni zakonodaji.



da se v današnjem času delovanje javnih uprav posameznih držav zbližuje do te mere, da govorimo o skupnih vrednotah in posledično o skupnih izhodiščih za upravne strukture, postopke in upravljalvske pristope.

Ideja je privlačna, saj predstavlja nadgradnjo klasičnega pojmovanja o zaprtosti javnih uprav posameznih držav, ki so ena od druge neodvisne, ker pač izhajajo iz specifičnih zgodovinskih okoliščin in državnega pravnega reda<sup>2</sup>. Hkrati je veljalo, da predstavlja javna uprava instrument vladajoče koalicije, ki je zopet individualno pogojena na ravni posameznih držav. Kljub premikom sodobnega pojmovanja in delovanja uprave se postavlja vprašanje, ali je ideologija politične, ekonomske in vsesplošne evropske enotnosti možna tudi v tem segmentu. Vsekakor je treba priznati, da prizadevanja v to smer obstajajo, kažejo se predvsem v obliki sodne prakse Sodišča Evropskih skupnosti (angl. *European Court of Justice*, v nadaljevanju: SES), stalnih srečanj in izmenjave mnenj ter izkušenj upravnih praktikov in nacionalnih politikov, sodelovanja v mednarodnih organizacijah<sup>3</sup>, skupnih modelov<sup>4</sup> idr.

Načela in zahteve EUP je zaradi potreb širitvenega procesa Evropskih skupnosti uveljavila skupina strokovnjakov v okviru programa SIGMA kot skupne iniciative OECD in programa Phare<sup>5</sup> ter jih objavila v več publikacijah, med katerimi sta ključni v letih 1998 in 1999 izdani »Preparing Public Administrations for the European Administrative Space« in »European Principles for Public Administration«. Druga publikacija skuša dodati praktičnim vidikom združevanja načinov upravljanja, opisanim v prvem delu, teoretično podstat skupnih načel evropskega upravnega prava.

---

**2** V evropskem prostoru je glede pravnega reda ključna razlika med anglosaksonskim in kontinentalnim sistemom, ki je kljub zbliževanju posameznih elementov sistemov še vedno aktualna (morda še bolj kot na papirju v mentaliteti uradnikov, politikov in uporabnikov javnih storitev).

**3** Poleg evropskih zvez velja poudariti vlogo delovnih skupin, ki delujejo pod krovom OECD – PUMA (*Public Management*), v katerih je status opazovalke februarja 2003 pridobila tudi Slovenija (*Working Party on Human Resources Management, Working Party on Regulatory Management and Reform, Senior Officials from Centers of Government, Working Group on Strengthening Government-Citizen Connections*).

**4** Zlasti gre za modele kakovosti oz. odličnosti v javnem sektorju, kot sta model odličnosti EFQM in Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju – CAF (*Common Assessment Framework*), več v nadaljevanju.

**5** SIGMA (angl. *Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*) je bila leta 1992 oblikovana za podporo modernizacije upravljanja v srednje in vzhodno-evropskih tranzicijskih državah (med njimi Slovenija). Svoje delo glede na zaključene procese vključevanja teh držav v EU zaključuje, zadnja pogodba se bo iztekla 31. 12. 2003. Sodelovanje med strokovnjaki SIGMA in Slovenijo je bilo zlasti od leta 1999 dokaj konstruktivno, predvsem na področjih sistema javnih uslužbencev (vključno z usposabljanjem), notranje revizije, odpravljanja administrativnih ovir in ustanavljanja paradržavnih javnih agencij. Sodelovanje je potekalo v obliki svetovanja, študij, primerjalno-pravnih pregledov in letnih t. i. strokovnih pregledov (angl. *peer reviews*), ki so bili med drugim podlaga za letno poročilo Evropske komisije o napredku Slovenije.

Ta načela naj bi predstavljala t. i. neformalni *acquis*, ki prvenstveno izhaja iz jurisdikcije SES<sup>6</sup>.

Elementi EUP so za državne pravne rede in javne uprave posameznih držav neobvezni kot taki, vendar so na ravni držav vkorporirani tako ali drugače, saj gre za načela občega prava in nauke skupnega zgodovinskega, političnega in upravnega razvoja. Dodatno je treba poudariti, da so javne uprave po vsem svetu, skupaj z izvoljenimi politiki, upoštevaje sodobne reforme zadnjih dvajsetih let, poleg kogentnega prava dolžne za legitimnost in s tem lastno kontinuiteto upoštevati tudi zahteve in pričakovanja odjemalcev javnih storitev (angl. *stakeholders*). Kljub navedenemu pri EUP neposredno ne prihaja do vprašanja posega v koncept državne suverenosti<sup>7</sup>.

EUP sugerira prvenstveno naslednje cilje in sektorske politike (SIGMA, 1998, str. 112-116):

1. glede političnih institucij:
  - 1.1. svobodne volitve,
  - 1.2. načelo delitve oblasti in medsebojnega nadzora,
  - 1.3. vsaj minimalna lokalna samouprava in avtonomija,
  - 1.4. varstvo političnih in državljanskih pravic, varstvo manjšin;
2. glede javne uprave<sup>8</sup>:
  - 2.1. neodvisnost javne uprave od politike,
  - 2.2. jasnejša ureditev izvajanja javnih služb,
  - 2.3. sodoben sistem javnih uslužbencev, ki naj bo urejen v krovnem zakonu in naj temelji na kariernem sistemu,
  - 2.4. specializirano, ciljno usposabljanje (še posebej glede evropskih zadev) in učenje prek praktičnega dela in izkušenj (angl. *learning by doing, learning from experience*),
  - 2.5. primerljivost plač v zasebnem in javnem sektorju,
  - 2.6. strukturirano zaposlovanje in prerazporejanje prek interne mobilnosti;
3. glede reforme javne uprave:
  - 3.1. jassen načrt reforme (lahko poseben organ kot skrbnik za implementacijo načrta);
4. glede centralne (državne) uprave:
  - 4.1. medministrska koordinacija<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Weiler (2003, str. 347 in nasl.) poudarja, da tudi SES ne odloča popolnoma apolitično (kar bi bilo nenazadnje neživljenjsko), zato je moč iz judikature povleči več podlag za EUP, kot bi jih bilo sicer. Ta načela so po SIGMA (1998), Ivanc (2003), Bugarič (2003, str. 28) sorazmernost, zaupanje v pravo, pravna določnost, antidiskriminacija, zaslišanje v upravnih postopkih, začasno pravno varstvo, nepogodbena odgovornost javne uprave itd.

<sup>7</sup> Državna suverenost sama po sebi že dolgo ni več nedotakljiva, saj vanjo posegajo temeljni akti ES in EU, vzporedno tudi ustave držav. To velja tudi za zadnjo revizijo slovenske ustave v letu 2003 (3.a člen). Več v Ivanc (2003). Weiler v zvezi s tem govori o t. i. »poddržavnosti« (2003, str. 134 in nasl., posebej o komitologiji kot instrumentu poddržavnosti str. 374 in nasl.).

<sup>8</sup> EUP (niti *acquis*) ne vsebuje zahtev glede organizacije državnih uprav, tako je zlasti odločitev o številu in nalogah resorjev stvar držav samih. Področje javne uprave (kot primer) je umeščeno v nekaterih državah v Ministrstvo za notranje zadeve, v nekaterih v Ministrstvo za finance, ponekod imajo samostojno Ministrstvo za upravo.

<sup>9</sup> Posebej primerjalna študija poudarja potrebo po večji koordinaciji znotraj državne uprave ravno za Slovenijo (1998, str. 116).

Leta 1999 opredeljena evropska načela za javno upravo (SIGMA, 1999, str. 8 in nasl.) izhajajo iz načel občega upravnega prava in so združena v štiri skupine:

1. zanesljivost in predvidljivost (pravna varnost), ki temeljita na zakonitosti in nepristranskosti,
2. odprtost in transparentnost,
3. odgovornost in
4. učinkovitost (gospodarnost pri uporabi javnih virov) in uspešnost (doseganje ciljev javnih politik, primarno določenih v zakonodaji)<sup>10</sup>.

Podrobneje načelo zanesljivosti in predvidljivosti določajo podnačela vladavine prava oz. pravne države (s poudarkom na nevtralnosti, antidiskriminaciji, hierarhiji pravnih aktov, nadzoru uprave s strani neodvisnih sodišč), pristojnosti in odgovornosti, odločanja po diskreciji, sorazmernosti, postopkovne pravičnosti, pravočasnega reševanja zadev, nepristranskosti in profesionalizma.

Odprtost in transparentnost sta pogoj za zunanji nadzor in spoštovanje drugih načel, zlasti vladavine prava, enakosti pred zakonom in odgovornosti. Edini dovoljeni izjemi sta nacionalna varnost in varstvo osebnih podatkov. V upravnih postopkih se to načelo izraža v predpisani obrazložitvi odločitve, kar onemogoča malomarno in koruptivno reševanje in je podlaga za pritožbeno odločanje.

Odgovornost je opredeljena ob predpogoju ustreznih pristojnosti oz. pooblastil kot zaveza drugemu upravnemu, zakonodajnemu ali sodnemu organu obrazložiti in upravičiti svoje ravnanje in odločitve. Odgovornost je bistvena za zagotavljanje učinkovitosti, uspešnosti, zanesljivosti in predvidljivosti javne uprave. V upravi je predpisana že s formalnimi upravnimi in drugimi postopki.

Učinkovitost in uspešnost je relativno nova kategorija, ki je postala dimenzija uprave primarno na temelju fiskalnih omejitev državnih proračunov. Učinkovitost se sicer ne nanaša le na javne finance, temveč na vse uporabljene vire, uslužbenke, IT, nepremičnine in opremo itd.<sup>11</sup> Uspešnost stremi k evalvaciji javnih politik, saj pomeni doseganje ciljev in reševanje javnih problemov, opredeljenih kot takih v zakonih. Tako imenovana načela 5E (vsa se v angleščini začenjajo s črko »e«), to so učinkovitost, uspešnost, ekonomičnost, etičnost in varovanje okolja (angl. *environment*), so ob vladavini prava vrhovna merila za presojo javnih uprav ter dejavnosti in odločitev javnih uslužbencev. Potencialni konflikt med učinkovitostjo ter vladavino prava in zakonitostjo na drugi strani se naj razreši prek ločitve usmerjevalnih in izvajalskih funkcij uprave, tako da uprava določa javne politike in vrši nadzor, medtem ko samo izvajanje prenese na pogodbene izvajalce (angl. *contracting-out*).

---

<sup>10</sup> V angleščini: reliability and predictability (legal certainty), openness and transparency, accountability, efficiency and effectiveness.

<sup>11</sup> Sodobna teorija upravljanja šteje od nedavnega kot enega ključnih virov poleg naštetih »znanje« in govori o samostojni veji upravljanja znanja. Ta kategorija je med drugim izrecno zajeta v modelu CAF.

## **1.2 Alternativni in kritični pogledi na EUP**

Pri opredelitvi EUP moramo takoj na začetku opozoriti, da se vzporedno z navdušenjem nad dejanskostjo in nadaljnjimi možnostmi evropeizacije javnih uprav pojavlja velika mera skepticizma v gornje ideje, tako na strani akademikov kot praktikov. (Na temo EUP je bilo organiziranih nekaj specialnih konferenc, npr. septembra 2002 v Potsdamu, ki že z opredelitvijo nosilnih tematik posveta nakazujejo določeno problematičnost enotnega pojmovanja EUP, npr. »The European Administrative Space: convergence or divergence?«.)

Odprtih je nekaj osnovnih vprašanj:

1. Kaj je javni sektor in kaj je javna uprava? Glede na delegacijo nekaterih nalog iz ožje državne uprave v širši javni sektor ali celo izven njega, decentralizacijo v razmerju med državno upravo in lokalno samoupravo, pojav javno-zasebnega partnerstva (angl. *Public-Private-Partnership*) ipd. se postavlja nepremostljiv problem že pri definiciji osnovnih pojmov<sup>12</sup>, čeprav skušajo to dilemo strokovnjaki premostiti z izrecno zavezanostjo načel EUP in judikature SES ne samo na organe državne uprave, temveč tudi razne paradržavne organizacije.
2. Kje so meje EUP - ali gre za vezanost na države članice EU, so vključene države pristopnice oz. kandidatke, gre za članice Sveta Evrope ali se EUP nanaša na meje geografske Evrope ali kaj petega? Večina avtorjev glede na podstat EUP, to je učinkovito izvrševanje *acquisa*, in pristojnost SES kot oblikovalca sodne prakse evropskih načel upravnega prava, to je na ozemlju držav članic EU, zagovarja ožje tolmačenje - EUP se razteza nad teritorijem članic EU, njenih pristopnic ter kandidat<sup>13</sup>.
3. Ali se EUP veže na javno upravo ali na upravno pravo ali na oboje<sup>14</sup>?
4. Ali lahko govorimo o že uveljavljenem EUP, torej o realnosti evropeizacije javnih uprav?

---

**12** Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005 opredeljuje javni sektor v skladu z definicijo Zakona o javnih uslužbencih in Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (oba Uradni list RS, št. 56/02) kot celoto državnih organov in uprav samoupravnih lokalnih skupnosti, javnih agencij, javnih skladov, javnih zavodov in javnih gospodarskih zavodov ter drugih oseb javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti; dodana so še javna podjetja kot izvajalci javnih služb na področju gospodarske infrastrukture.

**13** Tako kot z izrazom Evropa včasih mislimo le EU, se v pogovornem, žal pa tudi v strokovnem jeziku nejasno uporablja pojem Amerika, ko so mišljene le Združene države Amerike. Tem nedoslednostim bi se morali čim bolj izogibati, saj vnašajo zmedo v osnovne pojme. V okviru obravnavanega je to še posebej pomembno, če gre za pravna učinkovanja, ko nejasnost subjekta ali objekta lahko zaradi pravil o pristojnosti in stvarni legitimaciji povzroči ničnost odločanja ali izgubo prekluzivnih pravic.

**14** Več o teoretičnih in praktičnih vidikih evropskega upravnega prava ter o EUP z zornega kota upravno-pravne znanosti Ivanc (2003), tudi Bugarič (2003, str. 25-26).

Dejstvo je, da "evropska javna uprava" kot enotni pojem in praksa ne obstaja. Javne uprave posameznih evropskih držav (članic EU ali ne) delujejo v lastnih pravnih in političnih okvirih, ki različno definirajo obseg javnega sektorja in javne uprave, naloge uprave, upravne organe, upravne postopke in druge poslovne procese v upravi, sistem javnih uslužbencev in njegove elemente, sistem javnih financ idr. Nenazadnje ne moremo govoriti o "evropskem uporabniku javnih storitev, saj glede na različne izvajalce-ponudnike ni enotnega povpraševalca (kar pa zaradi pojava globalizacije ni izključeno v naslednjih desetletjih). Kot pravi Ivanc (2003): »Sploh pa je vprašljivo, ali je zbliževanje javnih uprav v Evropi toliko pogojeno z razvojem evropskega upravnega prava, kolikor to predpostavljajo številni upravni in upravno-pravni teoretiki.«; enak skepticizem izraža Engel (2003)<sup>15</sup>. Med pravnimi in dejanskimi (lahko bi rekli celo moralnimi) posledicami evropske integracije velja na tem mestu izpostaviti, da se članice zavestno odrekajo delu svoje državne suverenosti. Nadalje je zelo zanimivo vprašanje razmerij med vejami oblasti, saj je glede na strukturo in funkcionalna razmerja med institucijami EU zaslediti čedalje večjo moč izvršilne veje oblasti na račun slabjenja vloge parlamenta (več v Weiler, 2002, npr. str. 97, 111 in nasl.). Bugarič (2003, str. 25) s tem v zvezi pojasnjuje označbo uprave kot četrtega nevidnega stebra EU (ob bok trem stebrom iz Evropske pogodbe). Odpirajo se nove dimenzije načela delitve oblasti, upošteva, da se sodobne regulatorne in druge upravne reforme med drugim osredotočajo na oženje klasične državne uprave s prenosom njenih nalog na subjekte (kvazi)javnega in zasebnega sektorja. Po mnenju Flynn, Strehla (1996, str. 269) in Falconerja (1997) je kljub različnim vzrokom za reforme skupni imenovalac evropskih (Švedska, Velika Britanija, Nemčija, Nizozemska, Francija, Avstrija in Švica) upravnih reform v zadnjih dveh desetletjih v spremenjeni paradigmi uprave z nalogami managementa rezultatov.

Ob tem naj opozorimo na nekaj dodatnih sodobnih pojavov v upravi, ki vnašajo v pojmovanje in razumevanje EUP določene dvome. Tako je npr. značilnost modernega sistema javnih uslužbencev, da ne določa le delovnopravnih vidikov razmerij med državo/lokalno skupnostjo in zaposlenimi, temveč vključuje čedalje več elementov menedžmenta, zlasti za uradnike na najvišjih položajih, čemur se standardi EUP bolj kot ne izogibajo.

Nadalje je treba pod drobnogled vzeti pojem javnega upravljanja kot ključnega elementa družbenega razvoja, pri čemer so (še) nerazrešena razmerja do neupravnih družbenih podsistemov. Doktrina dobrega upravljanja (angl. *good governance*), ki jo je razvila OECD, pravi, da je javno upravljanje skupaj z gospodarskim razvojem in socialno kohezijo pogoj za trajen družbeni napredek. Doktrino nadalje razgrajuje dokument Evropske komisije »*White Paper on Governance*«, ki določa naslednja

---

<sup>15</sup> Engel se tako izrazi pravzaprav med vrsticami, ko ob navajanju skupnih značilnosti strategij upravljanja kakovosti v državah kandidatkah elegantno doda: »*This is not to say that the author supports the suggestion of the emergence of a European Administrative Space.*«

temeljna načela dobrega upravljanja: odprtost, sodelovanje, odgovornost, učinkovitost in koherentnost.

Upošteva skupna izhodišča evropskega razvoja nekateri avtorji poudarjajo, da EUP ni edina alternativa teh stičišč. Med drugim je bila oblikovana ideja o Evropski upravni skupnosti (angl. *European Administrative Community*, več Ivanc (2003) in Bugarič (2003)), ki naj bi posamezne učinke poenotenja v državah članicah EU razvijala kot nadgradnjo nacionalnih tradicionalnih upravnih sistemov in načinov upravnega delovanja.

Ob tem se pojavlja še vprašanje relacije med EUP in novim javnim menedžmentom (angl. *New Public Management*). Novi javni menedžment se je kot nova paradigma javnega upravljanja, ki v javni sektor prenaša s ciljem večje učinkovitosti in demokratičnosti nekatere principe in metode zasebnega sektorja, pojavil od konca osemdesetih let prejšnjega stoletja, sprva v anglosaksonskem prostoru, nato po vsem svetu. Ob klasičnih vrednotah uprave sugerira nadgradnjo z načeli usmerjenosti k strankam, učinkovitosti, decentralizacije, privatizacije itd. Koncepti novega javnega menedžmenta se z načeli in standardi EUP prekrivajo, morda je le pri slednjem opaziti manj usmerjenosti v golo učinkovitost, racionalizacijo in javno-finančne reforme. S političnega vidika pa je neizpodbitno, da je EUP instrument Evropske unije, medtem ko je novi javni menedžment idejna zasnova, nevezana na konkretno državo ali meddržavno zvezo.

## **2. Poglavitna področja evropskega upravnega prostora**

### **2.1 Kakovost v javnem sektorju**

Temeljno vprašanje pri spodbujanju in razvoju kakovosti v javni upravi je stopnjevanje njene legitimnosti. Le uprava, ki upošteva zahteve in pričakovanja njenih uporabnikov, seveda v primer konflikta javnega in individualnih interesov podrejeno prvemu, je v času in prostoru demokratična in legitimna<sup>16</sup>. Definicija kakovosti pa je ravno ujemanje potreb uporabnikov storitev in njihove ponudbe oz. načina izvajanja. Upravljanje kakovosti in razvoj odličnosti v upravi sledita temeljnim evropskim načelom odgovornosti in učinkovitosti ter uspešnosti.

Za razvoj TQM (angl. *Total Quality Management*, celovito obvladovanje kakovosti) je značilno, da direktnega vpliva evropske integracije ni, medtem ko je izjemno močan v posredni obliki. Nekatere države (npr. Estonija) se pri oblikovanju nacionalnih strategij zaradi aktualnosti globalnih ukrepov, a pomanjkanja

---

<sup>16</sup> Legitimna uprava naj bi bila kljub večji odprtosti in s tem manj možnostim sledenja parcialnim interesom tudi v interesu politikov, katerih verjetnost ponovne izvolitve je po ekonomski teoriji pogojena s stopnjo zaupanja v oblast (Ferfila, 2002).

*acquisa*, sklicujejo celo neposredno na EUP. Engel (2003) na več mestih ugotavlja, da je šel vpliv EUP in dobrih praks v članicah EU tako daleč, da je za kandidatke postala primerljivost z EU dodatno merilo, posebej glede zahteve, da mora uprava nuditi podporo gospodarskemu in socialnemu razvoju in konkurenci. Temu razlogu pripisuje velik razmah uporabe evropskih standardov kakovosti (ISO, EFQM, CAF) v državah kandidatkah oz. pristopnicah.

H globalizaciji kakovosti v upravi v evropskem merilu je veliko doprineslo Evropsko omrežje za javno upravo (angl. *European Public Administration Network*, EPAN), ki ga na treh osnovnih ravneh sestavljajo ministri za javno upravo v članicah EU, generalni direktorji in slednjič višji uradniki v štirih delovnih skupinah, to so *Innovative Public Services Group* (IPSG), *Human Resource Management Group*, *E-government Group* in *Better Regulation Group*. Skupina IPSG se ukvarja s kakovostjo v upravi kot vseobsežnem elementu odnosa med upravo in uporabniki njenih storitev. V zadnjih petih letih delovanja se je skupina posvečala predvsem razvoju Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF), organizaciji konferenc o kakovosti v evropskih javnih upravah in instrumentom za primerjanje (angl. *benchmarking*).

Model CAF je bil oblikovan v letih 1998-2000 na osnovi modela odličnosti EFQM, vendar je njegova bistvena dodana vrednost upoštevanje specifik organizacij v javnem sektorju, med katerimi so izpostavljene vpliv politike na delo, procesni način dela, usmerjenost k uporabnikom in nefinančni rezultati uspešnosti delovanja. Model je oblikovan v obliki vprašalnika, ki ni pretirano zahteven, njegov osnovni namen je analizirati uspešnost in učinkovitost organizacije po vseh elementih delovanja, da bi identificirali točke, ki jih je treba prednostno izboljšati. CAF je v borih dveh letih uporabilo okoli 400 organizacij, med njimi dobra tretjina organov javne uprave, zato je bila oktobra 2002 predstavljena izboljšana različica vprašalnika. Danes je v bazi podatkov Evropskega inštituta za javno upravo približno 200 organizacij javne uprave, od tega 11 slovenskih. Ta baza mora v nadaljevanju postati osnova za primerjanje in izmenjavo dobrih praks med uporabniki. Da bi ta cilj pospešili, se je Italija v sklopu trenutnega predsedstva odločila novembra 2003 organizirati celo specialno konferenco o CAF na evropski ravni, ki je prvenstveno namenjena razpravi, kako načrtovati ukrepe po opravljeni oceni, da bi upravne organizacije dosegle pri svojem delovanju optimalen učinek za uporabnike, odjemalce, partnerje in družbo nasploh.

IPSG je v letu 2000 s ciljem promocije kakovosti v upravi in izmenjave idej ter izkušenj organizirala 1. konferenco o kakovosti v evropskih javnih upravah (<sup>1st</sup> *Quality Conference* - 1QC), ki ji je oktobra 2002 sledila 2. konferenca v Kopenhagenu

(2QC)<sup>17</sup>, medtem ko se že zaključujejo priprave na 3. konferenco (3QC), ki bo septembra 2004 v Rotterdamu. Konference so oblikovane kot nabor aktualnih tem, pri čemer se področja EUP medsebojno tesno prepletajo (kakovost, upravljanje kadrovskih virov, e-uprava, regulatorne reforme itd.). Konference imajo izjemen odmev v evropskih upravah glede poenotenja idej in ukrepov, ki se jih posamezne uprave lotevajo, kar je nenazadnje njihov izvorni namen.

## **2.2 Upravljanje kadrovskih virov v sistemu javnih uslužbencev**

Sistem javnih uslužbencev v EU z vidika pravne ureditve ni popolnoma decentralizirano področje, temveč poleg posebnih določb o zaposlenih v institucijah EU (angl. *staff regulations*) pozna nekaj kogentnih pravil, izhajajočih iz več direktiv in uredb, ki se ukvarjajo z vprašanji enakih možnosti oz. antidiskriminacije pri zaposlovanju (zlasti na temelju nacionalnosti), napredovanja, nagrajevanja, prostega pretoka delavcev<sup>18</sup>, socialne varnosti, nostrifikacije spričeval, varnosti in zdravja pri delu, delovnega časa in starševskega dopusta, pogodb o zaposlitvi idr., podrobneje Bosaert in Demmke (2003, str. 81).

Da za zaposlene v upravi obstaja poseben uslužbenski sistem, ki se ga v precejšnji meri dotika EUP, izhaja iz specifičnega dualnega položaja države, ki nastopa na eni strani kot zakonodajalec, na drugi kot delodajalec in prek državnega proračuna financira plač javnih uslužbencev. Posebej se priporoča, da so status, pravice in obveznosti javnih uslužbencev urejeni s posebnim zakonom<sup>19</sup> in poudarek na načelih strokovnosti, politične nevtralnosti, nepristranskosti in etike uradnikov. Med posameznimi elementi upravljanja kadrov se večjo pozornost posveča usposabljanju, napredovanju, nagrajevanju, razporejanju, upokojevanju in socialni varnosti.

---

**17** Naj informativno podamo podatek o udeležbi na tovrstnih konferencah: z vse Evrope se je lizbonske konference udeležilo prek 1000, kopenhagenske pa kar 1400 udeležencev. Te številke potrjujejo stališča nekaterih, da je ključna sila razvoja EUP pritisk uradnikov samih, ki želijo doseči skupno razumevanje istih pojmov in slediti najboljšim praksam (t. i. »*peer pressure*«). Kljub množičnosti se organizatorji srečujejo s problemom, da so vsi udeleženci bolj ali manj javni uslužbenci in da na nek način prepričani prepričujejo prepričane, medtem ko manjkajo (reprezentativni) predstavniki uporabnikov javnih storitev.

**18** Izjema od pravila prostega pretoka delovne sile velja za delovna mesta v javnem sektorju, kjer je lahko razpisni pogoji državljanstvo ene od članic EU, kadar gre za izvrševanje pooblastil javnega prava in varovanje splošnih interesov države ali lokalne skupnosti (Zadeva 149/79 Komisija vs. Belgija).

**19** Slovenski Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02) je temu priporočilu sledil, pri čemer vprašanje plač v javnem sektorju obravnava ločeno v posebnem zakonu. Pri tem je treba poudariti, da je po vsebinski plati konceptualno in konkretno evropskim standardom v veliki meri sledil že »stari« Zakon o delavcih v državnih organih (Uradni list SRS, št. 15/90 in novele).



Svetuje se uvedba (modificiranega) kariernega sistema (s ciljem kontinuitete, stabilnosti, pravne varnosti), primerljivost plač v javnem in zasebnem sektorju, intenzivirano usposabljanje na področju evropskih zadev<sup>20</sup>, premestitve iz naslova racionalne uporabe virov ipd.

Zanimiva je navedba ključnih dolžnosti javnih uslužbencev, kjer SIGMA poudarja zavezo javnih uslužbencev, da ves svoj delovni čas posvetijo službi (možno je le kombiniranje s poučevanjem ali pisanjem), lojalnost državi in instituciji, spoštovanje hierarhije, stalno usposabljanje. Med pravicami zaposlenih izpostavlja enakost, svobodo izražanja mnenja, pravične plače, odpust le zaradi disciplinskih razlogov, nesposobnosti ali strukturnih sprememb idr.

### **2.3 Informatizacija javne uprave**

Ukrepi v sklopu e-uprave (angl. *e-government*) se nanašajo predvsem na notranje poslovanje uprave, kjer stremijo k optimizaciji in standardizaciji postopkov, in na odnos med upravo in uporabniki, kjer naj bi povečali dostopnost in prilagodljivost uprave tako fizičnim kot pravnim osebam. Na evropski ravni je v ta namen ključen dokument Akcijski načrt e-Evropa, ki definira za uporabnike najbolj pomembne upravne storitve (npr. davčni postopki, registracije podjetij itd.), v sklopu katerih naj bi države postopoma razvile informativne, interaktivne in komunikacijske načine poslovanja s strankami.

Ko govorimo o evropeizaciji in globalizaciji, je področje informatizacije s tehnološkega vidika pravzaprav prvo, ki nam pride na misel. Z vidika izvedljivosti bi morala biti informatizacija uprave vodilna dejavnost razvoja, seveda kot sredstvo in ne kot cilj. Poglavitni razlog za obratno prakso je v tem, da informatika kot taka ne more nadomeščati vsebine, lahko jo samo oblikuje v sodobni formi. Zato ne morejo informatiki voditi reforme e-uprave, temveč morajo biti prioritete razvoja, t. j. informatizacija posameznih upravnih storitev, določene predhodno po merilih kompleksnosti, pogostnosti, vpliva na trg ipd.

---

**20** Vlada RS je leta 2000 sprejela posebno strategijo usposabljanja na področju evropskih zadev za posamezne ciljne skupine, v okviru katere ima poseben pomen program intenzivnega usposabljanja za zaposlitev v institucijah EU (angl. *Fast Stream*). Strategija je bila v pretežni meri realizirana z vidika množične udeležbe, tako je bilo leta 2000 (od septembra) vključenih 600 javnih uslužbencev, v letu 2001 kar 1717, v letu 2002 1325 in v letu 2003 (do septembra) 640 (od tega je bilo udeležencev programa *Fast Stream* v treh generacijah 38). Takšno udeležbo je omogočila delna centralizacija finančnih sredstev v ta namen; gre za sprva le 4,5 milijonov tolarjev v letu 2000, nato pa v okviru samostojne proračunske postavke leta 2001 že 64 milijonov tolarjev, v letih 2002, 2003 in 2004 pa za rang cca 110 milijonov tolarjev. Izvajanje strategije se bo izteklo leta 2005.

## **2.4 Javne finance**

Na področju javnih financ se večina standardov EUP usmerja v izhodno usmerjenost in s tem proračunsko financiranje, usmerjeno v rezultate (angl. *result budgeting*), kar mora biti vkorporirano v načrtovanje, izvajanje in evalvacijo proračuna. Posebna pozornost je namenjena interni in eksterni reviziji. Dodatno se EUP ukvarja s finančno koordinacijo oz. usmerjanjem pogodbeno vezanih izvajalcev javnih storitev. Javne finance so na splošno v reformah posameznih držav vse prevečkrat ločene od upravnih reform, kar ne vodi k optimalnemu učinkovanju enih in drugih, zato je treba to prakso preseči. Poudarek pri načrtovanih reformah mora biti na skladnosti javno-finančnih ukrepov s strateškimi cilji uprave in merjenjem uspešnosti (angl. *performance measurement*) ter končno vrednotenjem uspešnosti zastavljenih javnih politik. SIGMA (1998, str. 162-163) države kandidatke posebej napotuje glede črpanja strukturnih skladov.

## **2.5 Lokalna uprava**

Temi, ki jih za lokalno upravo EUP izpostavlja kot specifični (čeprav so sicer lokalne skupnosti del javne uprave nasploh), sta predvsem participacija občanov (soodločanje pri zadevah lokalnega pomena) in decentralizacija državnih nalog na občine in druge lokalne skupnosti. Pri decentralizaciji je treba opozoriti, da je mišljena tako funkcionalno kot fiskalno, več Lavtar v Brezovšek (2003, str. 203-217). Notranje naj razvoj v lokalni upravi stremi k profesionalizaciji njenih uslužbencev (SIGMA, 1998, str. 173).

## **2.6 Paradržavne organizacije in razvoj pogodbenih razmerij v javnem sektorju**

Delegacija pristojnosti državne uprave paradržavnim organizacijam je poleg decentralizacije funkcionalno-organizacijski izraz demokratičnih standardov EUP. Priporoča se krovni zakon za ureditev skupnih načel delovanja<sup>21</sup>. S tem naj bi bil omogočen prenos izvajalskih (ne pa toliko regulatornih in sploh ne nadzornih) nalog uprave na druge subjekte, kar bi vodilo v manjšo, cenejšo in bolj gibko državno upravo s poudarkom na servisni in ne represivni funkciji. Demokratičnost se izkazuje

---

<sup>21</sup> Slovenski Zakon o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/02) uresničuje ta princip, pri čemer (skladno s 15. členom zakona o državnih upravi) v 4. členu določa, da se javna agencija lahko ustanovi s posebnim zakonom, če je s tem omogočeno učinkovitejše in smotrnejše opravljanje nalog, kot bi bilo v primeru opravljanja nalog v upravnem organu, zlasti če se lahko opravljanje upravnih nalog v celoti ali pretežno financira z upravnimi taksami oz. plačili uporabnikov; ali (alternativno, ne kumulativno!) če glede na naravo oz. vrsto nalog ni potreben ali ni primeren stalen neposredni politični nadzor nad opravljanjem nalog.

s prilagajanjem uporabnikom javnih storitev in večjo avtonomijo delovanja v neodvisnosti od trenutne politične opcije.

## **2.7 Drugo**

Poleg navedenih področij se EUP v izdaji publikacije SIGMA ukvarja tudi z drugimi temami, npr. z bojem proti korupciji in varstvom potrošnikov (1998, str. 117) ter nekaterimi sektorskimi politikami (1998, str. 113-114, npr. promet, telekomunikacije, okolje, carina).

## **3. Evropski upravni prostor in slovenska uprava**

Kot rečeno, je EUP nastal na temelju kandidatur srednje in vzhodno evropskih držav za polnopravno članstvo v ES oz. EU. Evropski svet je v Kopenhagnu (1993), Madridu (1995), Luxemburgu (1997) in Helsinkih (1999) kot enega od treh kriterijev za pristop k EU, ki jih je morala uresničiti država kandidatka za polnopravno članstvo, postavil merilo sposobnosti prevzema obveznosti članstva oz. usposobljenosti za izvrševanje *acquisa*<sup>22</sup>. Gre za politični kriterij, ki pravi, da morajo imeti države »stabilne institucije, ki zagotavljajo demokracijo, vladavino prava, človekove pravice ter spoštovanje in varstvo manjšin«, pri čemer bo integracija novih držav v EU zahtevala »prilagoditev njihovih upravnih struktur«. Glede na navedeno ne moremo reči, da je EU od kandidatke zahtevala konkretne ukrepe »prilagajanja« oz. modernizacije uprav, vendar je s posameznimi instrumenti, kot je npr. letno redno poročilo o napredku, sugerirala, kaj je bolj in kaj manj všečno<sup>23</sup>. Drug instrument EU nadzora so bili letni SIGMA pregledi (zadnji maja 2003), v okviru katerih se je preverjalo predvsem naslednje: operacionalizacija načela zakonitosti v sistemskih zakonih, določbe v delovnopравни zakonodaji glede odgovornosti javnih uslužbencev in dolžnosti njihovega nepristranskega delovanja, vnaprejšnja določenost meril za odločanje v upravnih postopkih in sodni nadzor nad upravo, upravljanje in nadzor javnih skladov (Cardona, 2001). EU se torej ne ukvarja z obliko državne uprave, se pa zelo ukvarja z rezultati njenega delovanja, kot pravi Nizzo v Bugarič (2003, str. 27)

---

**22** Pri tem so bili poudarki na posameznih zasedanjih sveta različni, povzeto po Cardona (2001), tako v Kopenhagnu stabilnost institucij, ki naj zagotavlja demokracijo, vladavino prava in varstvo človekovih pravic; v Madridu prilagojenost upravnih in pravosodnih struktur za prenos *acquisa* in njegovo implementacijo; v Luxemburgu večja moč institucij; v Helsinkih delovanje na podlagi skupnih vrednot in ciljev, kot jih določajo ustanovne pogodbe EU.

**23** Predstavniki Evropske komisije so v Sloveniji glede javne uprave povpraševali pravzaprav le po treh stvareh: 1 - kdaj bo sprejet na kariernem sistemu temelječ zakon o javnih uslužbencih, 2 - kdaj bo sprejet zakon o javnih agencijah, ki naj bi omogočil privatizacijo, 3 - kako se izvaja nacionalna strategija usposabljanja na področju evropskih zadev. Glede na to je bilo prvo pozitivno poročilo za javno upravo izdano šele leta 2002 po sprejemu reformnih zakonov.

oz. je eksplicitno določeno v SIGMA (1998, str. 121)<sup>24</sup>. Poleg reforme slovenske uprave kot političnega merila je bila javna uprava inkorporirana v posamezna pogajalska poglavja predvsem z vidika upravnih institucij, ki naj bi bila nosilna za učinkovito delo na določenem upravnem področju<sup>25</sup>. Reforma slovenske javne uprave je vsekakor temeljila na evropskih zahtevah in spodbudah, vendar bi slovenska uprava svoje delovanje reformirala tudi sicer<sup>26</sup>.

Če si ogledamo reformo (razvoj, modernizacijo) slovenske javne uprave поближе, lahko opredelimo več njenih podfaz. Sprva je reforma slovenske uprave pomenila strokovno podporo vzpostavitvi samostojne države, tako da sta bili ključni nalogi nadaljevanje tekočih upravnih storitev in konstituiranje nekaterih novih, prej zveznih služb (npr. carina). Nadalje je pomemben mejnik politična odločitev za začetek procesa vključevanja RS v ES, ki je bil na strateški ravni dokumentiran s posebnim akcijskim načrtom, katerega del je bil implementacijski načrt za reformo slovenske javne uprave 1997-1999. V naslednjih letih se je razvoj uprave vršil (brez pisne strategije) predvsem na področjih funkcionalne in organizacijske redefinicije uprave, sistema javnih uslužbencev in plač v javnem sektorju, odprave administrativnih ovir, kakovosti v upravi, e-uprave, ciljnega usposabljanja idr. V to obdobje sodi sprejem vrste temeljnih zakonov s sodobnimi rešitvami, ki so upoštevala standarde EUP in bila večinoma predmet pogajalskih izhodišč, to so Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 83/03 – uradno prečiščeno besedilo), Zakon o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/02), Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 56/02), Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02) in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 56/02). Poleg tega so bili sprejeti ali novelirani še zakon o lokalni samoupravi, zakon o splošnem upravnem postopku, zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu, zakon o javnih skladih, zakon o upravnih taksah idr. ter sprejetih

---

**24** »For one thing, the Union imposes on its Members obligations expressed in terms of results to be achieved (obligation de resultat).«

**25** Med konkretnimi primeri je lahko izpostavimo področje varne hrane (angl. *food safety*), kjer je Evropska komisija zaradi občutljivosti področja in prepletenosti nalog med več koordinatorji v bistvu terjala formalizacijo sodelovanja med njimi, čeprav gre za tipično vprašanje notranjega pravnega reda Republike Slovenije. Rezultat notranjih in zunanjih usklajevanj je bila tako junija 2003 izdana Uredba o koordinaciji delovanja ministrstev in njihovih organov v sestavi, s pristojnostmi na področju varnosti hrane oziroma živil, pri vključevanju v proces analize tveganja (Uradni list RS, št. 56/03), ki opredeljuje naloge in odgovornost Ministrstva za zdravje, Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstva za okolje, prostor in energijo oz. na ravni organov v sestavi Zdravstvenega inšpektorata RS, Urada RS za kemikalije, Uprave RS za varstvo pred sevanji, Veterinarske uprave RS, Inšpektorata RS za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo, Inšpektorata RS za kontrolo kakovosti kmetijskih pridelkov in živil, Inšpektorata RS za okolje, prostor in energijo in Uprave RS za varstvo rastlin in semenarstvo.

**26** Pri oblikovanju strateških smernic in konkretnih ukrepov reforme slovenske uprave so bile večkrat vključene mednarodne izkušnje, a v omejenem obsegu. Tako npr. izkušnja pri pripravi zakona o javnih agencijah, ko naj bi uporabili primerjalno pravno analizo agencij v državah OECD za določitev sistema regulatornih agencij pri nas, a je bil na koncu sprejet edini možni zaključek, da enostavnega prenosa v sistemskih vprašanjih ni. Velja načelo "razumeti in upoštevati, ne prepisovati" (nem. *kapieren, nicht kopieren*).

vrsta neregulatornih ukrepov<sup>27</sup>. Izpostaviti velja še Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/03)), ki operacionalizira načelo odprtosti.

Poleg zakonodajnih ukrepov je treba v luči nanizanih načel in standardov EUP poudariti aktivnosti v sklopu programa odprave administrativnih ovir, ki se je začel izvajati pomladi 2001 in je dosegel nekaj spodbudnih uspehov (npr. odprava ugotovitvene odločbe za izpolnjevanje pogojev kot pogoj za registracijo gospodarskih subjektov, prenos bremena pridobivanja podatkov iz uradnih evidenc s strank na organe javne uprave); enako velja za e-upravo (npr. portal upravnih enot s katalogom življenjskih situacij). Veliko truda je bilo vložnega pri spodbujanju in upravljanju kakovosti v slovenski upravi, tako prek standardizacije minimalnih dobrih praks poslovanja s strankami<sup>28</sup>, kot prek standardov zagotavljanja kakovosti (slovenskim upravnim organom je bilo podeljenih okoli 30 ISO certifikatov) in uporabe modelov (predvsem CAF je uporabilo okoli 30 organov, do konca leta 2003 naj bi jih še približno 10; načrtuje se (pilotno) kandidaturo za Priznanje RS za poslovno odličnost).

Zadnja podfaza reforme slovenske uprave se formalno začena z julija 2003 sprejeto vladno Strategijo nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005. Ta s predpisi EU ni neposredno povezana, a upošteva skupna načela EUP in posamezne evropske standarde, kot je CAF. Nadalje strategija v poglavjih o optimizaciji, standardizaciji in informatizaciji poslovnih procesov ter upravljanju kadrovskih virov upošteva priporočila SIGMA (1998) za Slovenijo, kjer so bile kot pomanjkljivosti izpostavljene:

1. slaba medministrska koordinacija,
2. reaktivna kadrovska politika in
3. skrb za sposobnost implementacije novo sprejete zakonodaje.

Koordinacija naj bi bila izboljšana z reorganizacijo vladnega sektorja (ministrstev, organov v sestavi, vladnih služb, upravnih enot) in oblikovanjem tipologije horizontalnim upravnim procesov. Kadrovsko politiko ureja Zakon o javnih uslužbencih, ki vnaša proaktivne elemente upravljanja kadrovskih virov. Implementacijske dejavnosti delimo v tri skupine: sprejem podzakonskih predpisov, usposabljanje za izvajanje novih zakonov in upravni nadzor.

---

**27** V razvojnem procesu je medsebojno povezanih več dimenzij spreminjanja uprave – funkcionalna, organizacijska, upravljavska (glede kadrov, financ, IT idr.), procesna. Slovenska uprava je bila reformirana predvsem glede organizacijskih struktur in načinov upravljanja virov, medtem ko procesni vidik ni bil v ospredju. To ni presenetljivo, če si predočimo dejstvo, da uprava deluje kot monopolna dejavnost s ciljem varovanja javnega interesa, zato je v izogib zlorabi oblasti zanjo značilna velika stopnja regulacije. Posledično je tudi reforma uprave - vsaj v delu, ki določa njene naloge in strukturo - nujno predvsem normativnega značaja. Kljub temu kritiki reforme slovenske uprave med drugim navajajo (pre)veliko naravnost reforme na regulativo. Ti je treba pritrditi, da zgolj sprejemanje novih predpisov ni garancija za napredek, zato bo treba večjo pozornost v prihodnje nameniti implementaciji nove zakonodaje in načel EUP z različnimi tipi ukrepov.

**28** Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Uradni list RS, št. 22/01, 81/03).

Trendi razvoja slovenske javne uprave so postali v slabem desetletju vsebinsko in metodološko povsem skladni s trenutnimi prizadevanji držav članic EU. To dokazuje zadnje srečanje ministrov in generalnih direktorjev za javno upravo v državah članicah EU, junija 2003 na Rodosu, katerega zaključna resolucija poudarja pomen širjenja idej kakovosti, stalnega ocenjevanja in izboljševanja ter izmenjave najboljših praks upravnega dela (na temelju modela CAF oz. sorodnih orodij), stalnega usposabljanja in izpopolnjevanja, posodobitve premestitev javnih uslužbencev izven državnih meja, projektov v sklopu informatizacije uprave, zlasti portalov za uporabnike, izboljšanja regulative in spodbujanja socialnega partnerstva.

#### **4. Prihodnost evropskega upravnega prostora**

Če si skušamo predložiti prihodnost EUP, se moramo najprej vprašati, od kod našo pot začnemo, torej - do katere stopnje je EUP zaživel v praksi evropskih uprav. Pri tem se je treba zavedati, kot opozarja Demmke v Bugarič (2003, str. 29), da se sicer skupna načela dostikrat zelo različno uporabljajo v različnih nacionalnih kontekstih, saj pravna načela zaradi svoje splošnosti dopuščajo znotraj opredelitve posameznega pojma več mogočih interpretacij. Pollitt (2001) ugotavlja, da povsod po svetu obstajajo ključne razlike med načrti in izvedbeno ravno, hkrati se pri izvajanju se reformah določena področja ne vključijo v splošno politiko, npr. proračunske reforme, sistem javnih uslužbencev, upravne postopke. Omenjena avtorja zato za novi javni menedžment in EUP predlagata uporabo koncepta različnih konvergenč oz. združevanj: 1 - diskurzivna konvergenca pomeni, da vse več ljudi govori o istih konceptih, 2 - konvergenca pri odločitvah pomeni, da država/lokalne skupnosti dejansko sprejemajo isto/podobno obliko in tehniko odločitev, 3 - praktična konvergenca, ki pomeni, da javni sektor dejansko začne delovati na podoben način, in končno najtežje dosegljiva 4 - konvergenca rezultatov, o kateri lahko govorimo, če imajo reforme enake/podobne rezultate oz. učinke.

Če uporabimo navedene range konvergenč za pregled realizacije elementov EUP po posameznih vsebinskih področjih, ugotovimo, da je prva stopnja diskurzivne konvergence dosežena povsod, saj se na različnih srečanjih in konferencah razpravlja o skorajda vsem. Oblastne odločitve so v posameznih državah že bistveno različne, najbolj glede decentralizacije in proračuna kot klasičnih nacionalnih domen, torej na področjih javnih financ, lokalne samouprave in privatizacije oz. kontraktualizacije. Za posamezne institute oz. projekte, če že ne za celotni področji, lahko ugotovimo praktično konvergenco pri upravljanju kadrovskih virov in e-upravi. Nedvomno pa lahko o konvergenci rezultatov govorimo kvečjemu pri upravljanju kakovosti v (evropski) upravi. Slednje izhaja ne le iz uporabe istih modelov (ki so jih nenazadnje že oblikovali predstavniki posameznih uprav, kar stopnjo njihove uporabljivosti in

legitimnosti enormno poveča), temveč predvsem iz zavedanja, da je uporaba teh modelov le orodje za načrtovanje in izvajanje istih ukrepov. Praktično konvergenco pri kakovosti lahko utemeljimo z rezultati primerjanj in pretokom dobrih praks, npr. vzpostavitev urada vse na enem mestu (angl. *one-stop-shop*). Da bi opredelili konvergenco rezultatov pri kakovosti, lahko v tem trenutku uporabimo le šesti čut, saj ustreznih metodologij ugotavljanja učinkov reform ni na voljo. Vsekakor bi morali ugotavljati zakonitost dela, uspešnost in učinkovitost ter odprtost oz. konkretnije npr. trajanje postopkov, dostopnost uprave (lokacijsko in časovno, elektronsko poslovanje), strokovnost, prijaznost in ustrežljivost uslužbencev ipd.

Kljub odprtim vprašanjem večina avtorjev izraža up v nadaljnji razvoj EUP, vsaj kot ene izmed oblik evropeizacije javnih uprav. V tem okviru lahko evropeizacijo razumemo tudi kot odpravo nekaterih posameznih administrativnih ovir, ki onemogočajo večjo konkurenčnost in posledično večjo kakovost upravnih storitev<sup>29</sup>. Kot poudarja Brezovšek (2003. str. 82-83), kljub vsemu zaradi evropeizacije ne glede na spremembe v kvaliteti in kvantiteti državne oblasti ne bo prišlo do odprave države in uprave.

Ko razmišljamo o prihodnosti, se moramo zavedati, da zaradi kontingenčnosti družbenih procesov, t. j. odvisnosti njihovega poteka in posledic od družbenih, ekonomskih in političnih okoliščin, v katerih se odvijajo, njihovega natančnega razvoja ni mogoče predvideti (Brezovšek, 2003, str. 76). EUP vsekakor je tak družbeni proces, zato bo intenziteta njegovega razvoja in predvsem udejanja v praksi posledica politične volje vladajočih koalicij, ekonomskih možnosti posameznih držav in EU kot celote ter nenazadnje zahtev uporabnikov javne uprave. Za spodbudo razvoja EUP bodo nedvomno aktualne zlasti tiste silnice, ki so botrovale njegovemu nastanku, to so skupni pravni red, skupna valuta, enotni gospodarski prostor s temeljnimi svoboščinami prostega pretoka blaga, storitev, delovne sile in kapitala, interakcije na osebni ravni, skupni modeli kakovosti idr. Zaradi različne moči teh silnic, bodo posamezna področja EUP napredovala različno hitro. Uporabljali se bodo različni tipi ukrepov, med katerimi je pričakovati predvsem deregulacijo in neregulatorne dejavnosti. Zaradi takega pristopa bodo še bolj kot sicer v ospredju optimizacija upravnih procesov, menedžment kakovosti, sodobne metode upravljanja javnih uslužbencev in operacionalizacija načela odprtosti uprave napram državljanom oz. zainteresirani javnosti.

Z vidika legitimne vloge oblastnikov in upravičenosti porabe proračunskih sredstev velja posebej poudariti pomen transparentnosti delovanja uprave. Javnost delovanja prek sprotnega informiranja je pogoj tako za pridobitev podpore pri vladnih odločitvah, kot za splošno in individualno odgovornost javnih uslužbencev.

---

**29** Zadnja pripravljajoča se novela slovenskega Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02) naj bi med drugim uvedla odpravo krajevne pristojnosti za nekatere skrajšane upravne postopke, kjer to omogoča tehnološka oprema (centralni registri podatkov).

Odprta uprava v tem pogledu obsega več korakov – od informiranja javnosti, do njenega sodelovanja in končno soodločanja pri sprejemanju in izvajanju javnih politik. Pravi test EUP kot realnosti ali mita bo tako preizkus idej, ukrepov in njihovih učinkov v splošni javnosti. Ko bodo predstavniki uporabnikov javnih storitev in civilne družbe začutili, da jim EUP prinaša konkretne koristi (ali bremena), bo v hipu završalo, vrstile se bodo razprave, argumenti za in proti, kar bo samo potrdilo pravo usmerjenost uprave k ljudem kot nasprotje klasičnega larpurlatističnega delovanja uprave same zase. In odziv javnosti bo končno merilo demokratičnosti Evrope<sup>30</sup>, na kar se EUP vseskozi sklicuje.

## **5. Sklepne misli**

Če povzamemo, pomeni Evropski upravni prostor skupek temeljnih načel in minimalnih standardov upravnega dela, ki stremijo k učinkovitemu izvajanju *acquisa*, a so v veliki meri za konkretno uporabo bodisi preveč abstraktni bodisi neaplikabilni za individualne državne rede. Zato so dimenzije EUP v več segmentih le mrtve črke na papirju. Najbolj obetajoče je področje upravljanja kakovosti, ki se z geografsko in medsektorsko globalizacijo čedalje bolj uveljavlja v EU in širše kot enotna javna politika<sup>31</sup>. O dejanskem pomenu EUP pa ne bodo odločali akademiki, politiki, javni uslužbenci in zunanji svetovalci, temveč prej ali slej zainteresirana javnost. EUP ne sme biti cilj evropske integracije, temveč mehanizem njenega optimalnega učinkovanja na uporabnike storitev evropskih javnih uprav.

### **Literatura in viri**

- Bossaert, Danielle, Demmke, Christoph: *Civil Services in the Accession States – New Trends and the Impact of the Integration Process*, European Institute of Public Administration, Maastricht.
- Brezovšek, Marjan, Haček, Miro (ur.) (2003): *Globalizacija in državna uprava*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Bugarič, Bojan (2003): *Evropeizacija državne uprave: vpliv evropskega prava na državno upravo držav članic*, zbornik, X. Dnevi javne uprave, Fakulteta za upravo, str. 23-35.
- Caddy, Joanne, Vintar, Mirko (ur.) (2002): *Building Better Quality Administration for the Public: Case Studies from Central and Eastern Europe*, NISPAcee, Bratislava.

---

<sup>30</sup> Tako tudi Weiler meri demokratičnost EU, ki naj bi se dokazala kot dejanska entiteta šele s premikom javnosti od ravnodušnosti k soodločanju (2003, str. 32).

<sup>31</sup> Strokovnjaki po svetu tudi v tem niso enotnega mnenja, tako npr. v vabilu potsdamske univerze na konferenco o EUP organizatorji nasprotno ugotovitvam tega prispevka izrecno poudarjajo tezo, da so strategije izboljševanja kakovosti v upravi po državah zelo različne, saj naj bi zadovoljstvo uporabnikov in njihovi standardi temeljili na politični in upravni tradiciji posameznih držav.



- Cardona, Francisco (2001): Assessing Horizontal Administrative Systems in CEE Countries Candidate to the EU, Seminar on Strengthening the Administrative Capacity for the Implementation of Acquis«, 18. – 19. 9. 2001, Vilna.
- Engel, Christian (2003): Quality Management Tools in CEE Candidate Countries - Current Practice, Needs and Expectations, European Institute of Public Administration, Maastricht.
- European Principles for Public Administration (1999), Sigma Papers No. 27, OECD, Pariz.
- Falconer, Peter K. (1997): Javna uprava in novi javni management: izkušnje iz Velike Britanije, zbornik, IV. Dnevi slovenske uprave, VUŠ, Ljubljana, str. 52-67.
- Ferfila, Bogomil (ur.), Kovač, Polonca, Žurga, Gordana, Klinar, Igor, Plaznik, Aneta (2002): Ekonomski vidiki javne uprave, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Flynn, Norman, Strehl, Franz (ur.) (1996): Public Sector Management in Europe, Prentice Hall.
- <http://efqm.org>, dobljeno 7. 10. 2003.
- <http://www.eipa.nl/CAF>, dobljeno 7. 10. 2003.
- [http://www.mnz.si/Urad za organizacijo in razvoj uprave](http://www.mnz.si/Urad%20za%20organizacijo%20in%20razvoj%20uprave), dobljeno 7. 10. 2003.
- Ivanc, Blaž (2003): Teoretični in praktični vidiki evropskega upravnega prava, IX. Dnevi javnega prava, zbornik, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana.
- Kerševan, Erik (1998): Primerjalni pregled sistemov javnih uslužbencev in posameznih institutov, ki urejajo njihov položaj, Javna uprava, let. 34, št. 4, str. 655-676.
- Kovač, Polona (2003): Quality Management Tools in Slovenian Public Administration: From ISO to CAF and Forward, 1st International Quality Conference in Public Administration, Conference Proceedings, Bratislava.
- Pirnat, Rajko (1999): Neodvisne upravne institucije, Javna uprava, let. 35, št. 3.
- Pollitt, Christopher (2001): 20 Years of Public Management Reform - What Have We Learned and What Have We Forgotten? v Conference 20 Years of Public Management Reform - Which Ways Forward?, Maastricht 6.-7.12.2001.
- Preparing Public Administrations for the European Administrative Space (1998), Sigma Papers No. 23, OECD, Pariz.
- Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF) – Kako s samoocenjevanjem izboljšati organizacijo (2003), Ministrstvo za notranje zadeve - Urad za organizacijo in razvoj uprave, Ljubljana.
- Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 - 2005 (2003), Vlada Republike Slovenije, Ljubljana.
- The European Administrative Space: Governance in Diversity (2002), invitation, EGPA Annual Conference, University of Potsdam.
- Weiler, Joseph H. H. (2002): Ustava Evrope: "Ali nova oblačila imajo cesarja" in druge razprave o evropski integraciji, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana.

*Mag. Polonca Kovač je diplomirala na Pravni fakulteti, nato leta 1999 magistrirala na Fakulteti za družbene vede. Sprva se je zaposlila na Upravni enoti Kranj, leta 1996 pa na Ministrstvu za notranje zadeve, kjer se je ukvarjala z reformo slovenske javne uprave, strukturo državne uprave in razvojem kakovosti v upravi. Od leta 2002 je zaposlena na Fakulteti za upravo kot asistentka na področju upravnih postopkov. Je avtorica vrste člankov.*

## SUMMARY

### **European Administrative Space – the Reality or the Myth**

The European Administrative Space (EAS) is the informal *acquis communautaire* in the field of public administration, which has been developed by SIGMA experts in late nineties due to the enlargement of European Union. It sets minimal standards for candidate countries on the issue of the reform of political institutions and public administration (especially central administration). Furthermore so-called European principles of administrative law have been developed on the basis of the decisions of the European Court of Justice: reliability and predictability (legal certainty), openness and transparency, accountability, efficiency and effectiveness. These standards and principles, coming into the force via common political, economic and societal development in Europe, are not obligatory directly but represent a political criterion for candidate countries.

Despite the common basis of the EAS there are some critical views of the phenomenon, arising from open questions such as: what is the definition of public sector and public administration, where are the boundaries of the EAS, is the underlying entity public administration as set of organizational, procedural and managerial elements or administrative law, to what extent can we talk about "European" public administration, what is the relation (if any) among the EAS, the Good Governance theory and New Public Management etc.

Nevertheless the EAS is incorporating common principles and measures on the fields of Quality Management, e-government, Human Resource Management and Civil Service System, public finances, local governance, para-governmental organizations etc.

Quality Management incentives in Europe are based on intensive work of Innovative Public Services Group who developed and disseminated European Common Assessment Framework (CAF), based on excellence model EFQM but specifically designed for organizations within public sector. The CAF is a tool to be used to detect major organizational deficiencies and furthermore to prepare and implement an action plan for better work. More than some hundred organizations Europe wide have assessed themselves from 2000, so the next step is definitely the development of benchmarking database to promote exchange of good practices. It is also of great importance to continue with organization of European quality conferences (QC - 2000 Lisbon, 2002 Copenhagen, 2004 Rotterdam) to harmonize and unify the understanding of

wording "Quality in European Public Administrations". The EAS has developed some criteria on the field of Civil Service System as well, focusing on the employment, training, promotion, salaries and social security of officials. The key principles are professionalism, political neutrality, objectivity and ethics. The candidate countries are supposed to pass special Civil Service Act. The field of informatisation is dedicated to redesign and standardize business processes in administration and to increase accessibility of administration. The principle of Results Oriented Budgeting is in the center of modern public finances system. Local self-government has to gain some crucial functions and finance to carry out them properly. It has to develop participation of citizens and professionalism within its employees. There is also a recommendation put for countries to pass the national law to set rules for establishment of independent non-governmental organizations.

Slovenia has followed all the standards and principles described during its own public administration reform which has been strengthened from 1997 due to the process of the accession to EU. The requirement of the EAS has been to develop national administrative capacity to effectively implement *acquis*, therefore to establish or adjust institutions to carry out the tasks to be set by *acquis* in certain administrative fields. SIGMA annual peer reviews focused its research on legality and impartiality of civil servants, criteria for decision-making in administrative procedures to be set in advance, management and supervision over public funds. Slovene public administration reform was so far implemented in four periods: firstly after the establishment of independent state, secondly within EU integration, thirdly from 2002-2003 when majority of new laws were passed and lately with the very new governmental strategy on further development of Slovene public sector 2003 to 2005. From the EAS perspective the great challenge was overcome by new legislation from 2002 such as State Administration Act, Inspection Supervision Act, Public Agencies Act, Civil Service Act, Act on Wage System in the Public Sector etc. Furthermore special governmental programme of removal of administrative barriers was passed in 2001 and some successful measures on the field of e-government have been introduced. Many organizations have developed its own Quality Management systems through ISO standards and by use of CAF model. Nevertheless Slovenia still has to make efforts regarding inter-ministerial coordination and poor Human Resource Management. The final point is to implement the new legislation by passing secondary legislation, training of civil servants and internal supervision. Despite some deficiencies mentioned Slovenia has its place in the circle of modern European public administrations.

To check whether there is some hope to actually develop the idea of the EAS in practice we have to analyze to what extent the process of the europesation of public administrations has been successful so far. Is there the convergence or divergence in place? If we follow the concept of different convergences proposed by C. Pollit and C. Demmke, only the Quality Management is standardized in actual activities and possibly impacts across the Europe as a common policy.

The EAS is therefore a set of principles and standards, not (yet) fully implemented as such in Member States and Candidate Countries since it is interpreted differently in specific national circumstances. The possible exception is Quality Management in European public administrations. But it will not be the officials, politicians or consultants to decide what is the actual meaning of the EAS, the answer is to be given by users of public services when interested enough.

# Pravni problemi regulacije področja političnih strank pri nas in v EU

UDK: 329 (497.12): 341 EU

Mik Strmecki

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

mik.strmecki@fu.uni-lj.si

## IZVLEČEK

**V članku obravnavamo različna vprašanja, povezana s pravno regulacijo področja političnih strank. Predhodni pravni problem, ki ga mora v zvezi s tem rešiti pravna regulativa, je prvenstveno ustrezno zakonsko definiranje pojma politične stranke zaradi lažjega razmejevanja od pojmovno podobnih subjektov, zlasti društev ipd. Norme s področja političnih strank podrobneje opisujejo pogoje za registracijo politične stranke, statutarni kogentni zakonski okvir, programske omejitve iz naslova varstva temeljev ustavnega reda svobodne demokratične ustavne ureditve, taksativni seznam zakonitih virov financiranja in pravila za primer prenehanja oziroma samorazpustitve politične stranke.**

**Te norme obsegajo tudi strankarski jurisdikcijski privilegij, da je izključno ustavno sodišče pooblaščen za razsojo vprašanja eventualne protiustavnosti delovanja političnih strank kot podlage za njihovo prepoved.**

**V nadaljevanju obravnavamo mejnike v razvoju pravnega položaja političnih strank v posameznih državah EU in vprašanje konstitucionalizacije materije političnih strank v ustavno besedilo.**

**Sklepno tudi na kratko tematiziramo pravno naravo nalog političnih strank kot determinacijskega elementa za konceptualizacijo izhodišč pravne ureditve njihovega financiranja, financiranja volilnih kandidatov in volilnih kampanj.**

*Ključne besede: politične stranke, pravne norme s področja političnih strank, konstitucionalizacija strank, taksonomija funkcij političnih strank*

## 1. Pojem politične stranke in pravne norme

Kakor velja, da iz načela nacionalne suverenosti izhaja demokratično pooblastilo ljudstvu, da si samo oblikuje svojo državno oblast, velja tudi logična razširitev tega pooblastila na organizacije, ustanovljene s ciljem, da se omogoči avtonomno tvorjenje ljudske volje, tj. razširitev na organizacije, ki lahko pripomorejo k temu, da ljudska volja pride do učinkovitega izraza.

V normativnem smislu tvorijo torej norme s področja političnih strank zgolj posebno podpodročje normativnega področja ljudske suverenosti in s tem osrednji strukturni element demokratičnega načela.

Pravne norme s področja političnih strank imajo za predmet pravno varstvo političnih strank kot pravnih tvorb in varstvo njihove politične akcijske zmožnosti.

Obstajajo številne definicije političnostrankarskega fenomena, med katerimi je zanimiva zlasti Ogrisova definicija, da so politične stranke politične organizacije, vključujoče ljudi z istim političnim prepričanjem, ki se borijo za institucionalno osvojitve ali ohranitev oblasti, oziroma če parafraziramo Ogrisa, gre natančneje za osvojitve ali ohranitev njihovega vpliva na državno oblast, prek katere želijo uresničiti svoje politične cilje (Ogris, 1927, str. 8).

Nemški teoretik Grewe opredeljuje pojem politične stranke kot združenje, ki ima za cilj svoje stremljenje po politični oblasti legitimirati kot skupno voljo naroda (Grewe, 1950, str. 43).

Politično stranko je italijanski teoretik Paolo Biscaretti di Ruffia označil kot združenje, ki ima lastnosti privatnega društva, katerega dejavnost zadeva javno sfero; po njegovem gre za združenje, ki se lahko označi v akcijskem smislu kot zasebno izvrševanje javnopravnih funkcij (Biscaretti di Ruffia, 1965, str. 764).

Do natančnejše definicije politične stranke vodijo različne poti. Ena od njih je način, na podlagi katerega je političnim strankam po pravu dopuščeno dokopati se do politične oblasti oziroma jo ohranjati v svojih rokah. Pri tem moramo biti pozorni na kvalitativni obrat pri vsem tem rezoniranju, saj *strictu iure* oblasti ne izvršujejo več politične stranke, temveč državni poslanci v parlamentu, ki so nekako *de iure privatorum* povezani s svojo politično stranko, kar pa nima neposredne javnopravne konotacije. Pri navedenih definicijah je srž argumentacije, da mora biti pri političnih strankah že iz definicije razvidna omejitev, da se smejo namreč politične stranke dokopati do svojega cilja izključno na demokratičen način.

Demokratska pot predpostavlja vpliv političnih strank na državno politiko, sorazmeren njihovem uspehu na volitvah, kar z drugimi besedami pomeni, da vzamemo kot pojmovni dejavnik in kriterij za njihovo pojmovno opredelitev njihovo udeležbo na volitvah, kar mora biti izraz resnega namena prevzeti odgovornost za početje za čas, ko enkrat prevzamejo kontrolo nad državnim krmilom, skratka, odgovornost za odločitve, nastale v njihovi režiji.

Nemški teoretik Kaiser opredeljuje politično stranko kot združenje državljanov, ki imajo za cilj uveljavljanje javnega interesa in ki so tudi trajno organizirane na podlagi nekega združevalnega načela oziroma načel, o katerih je doseženo predhodno soglasje. Ob tem velja pogoj, da se združenje tudi trajno udeležuje volitev s ciljem prevzeti oblast in odgovornost zanj pred volilnim telesom v celoti, tj. pred narodom (Kaiser, 1956, str. 24).

Po mnenju teoretika Kaiserja je odgovornost odločilni kriterij, kar izvaja iz trditve, da pomeni že postavitve volilnih kandidatov zadosten, učinkovit in konkreten izkaz volje in pripravljenosti politične stranke za prevzem lastne odgovornosti za izvajanje državne oblasti. Podobno trdijo še nekateri nemški teoretiki, kot so Hesse (1967, str. 27), Hering (1967, str. 8), Seifert (1975, str. 2) in Menger (1952, str. 160).

Nemški teoretik Liermann opredeljuje politično stranko kot združenje ljudi, ki si predvsem prizadeva na podlagi volitev pridobiti politično oblast (Liermann, 1967, str. 13).

Po Šinkovcu je politična stranka organizacija, ki neposredno deluje pri oblikovanju politične volje v ljudskem zastopništvu, zaradi česar je tudi udeležena na volitvah, gre pa tudi za trajno organizacijo, tj. ne za *ad hoc* združbo (Šinkovec, 1997, str. 17).

Med označene opredelitve, ki so v teoriji generično poimenovane s sintagmo "legitimacijske opredelitve", sodi tudi klasična definicija Edmunda Burka, po kateri je politična stranka označena kot skupina ljudi, ki se združuje zato, da bi s svojim skupnim trudom (nastopom) pospeševala javni interes, opirajoč se na določena načela, glede katerih se vsi strinjajo.

Legitimacijske opredelitve najdemo še pri kopici drugih avtorjev (teoretikov s tega področja), in sicer pri Mengerju (1952, str. 160), Henkeju (1991, str. 8), ter Marcicu, če se omejimo zgolj na avstrijsko-nemško področje (1967, str. 24).

Tovrstne opredelitve so po mnenju mnogih in problematične, ker ne obstaja objektivno merilo, ali cilji posamezne politične stranke zares upoštevajo splošno voljo nacije. Poleg tega pa ostaja ugovor, da imajo tudi preostala interesna in druga združenja za svoje cilje identično trditev, češ da so enako skladne s tako supraponirano voljo, kot to domnevno velja za politične stranke, zaradi česar tak razlikovalni definicijski dejavnik ne more več logično biti *differentia specifica*, na podlagi katere bi jih bilo mogoče medsebojno razlikovati.

Po Gradu je boj za oblast najpomembnejša in najznačilnejša prvina politične stranke, ki jo bistveno razlikuje od drugih organizacij oziroma združenj. Po njegovi definiciji štejejo za politične stranke samo tista združenja, ki imajo politične cilje, obvezno določene v programu politične stranke. Po njegovem za politično stranko ni mogoče šteti združenja, ki se ne zavzema za politične cilje, pa tudi ne tistega, ki se sicer zanje zavzema, vendar pa ti niso izrecno navedeni v programu politične stranke, kjer je mesto za določitev tovrstne politične razvidnosti (Grad, 1996, str. 5).

Grad nadalje zahteva obstoj še dveh konstitutivnih elementov, ki morata biti podana pri združenju, če hoče uspešno pretendirati na položaj politične stranke, in to je izpolnjen pogoj demokratičnega konteksta samooblikovanja politične volje na eni in aktivna vloga pretendentke za strankarski status, da sama predlaga kandidate na volitvah za politične (državne in subdržavne) sestoje, po drugi strani.

Do podobnega izida pridemo, če vzamemo kot konstitutivni definicijski element kar postulat, da mora pretendentka za statusni položaj politične stranke izpolnjevati specifičen pogoj, in sicer da mora imeti strankarski program.

Program politične stranke omogoča volivcem zgolj enostavnejšo prepoznavnost politične stranke in s tem olajšuje volilno odločitev, logično gledano pa program vendarle ni neizogibno potreben. Politične stranke se lahko konkretno sprotno opredeljujejo o tekočih političnih vprašanjih in niso zato nič manj politične od strank,

ki bi imele opredelitve vnaprej okvirno fiksirane v svojih programih, saj ti ne morejo zajeti vsega, kar utegne prihodnost prinesiti. Zato je taka zahteva logično nevzdržna.

Nekateri avtorji vendarle vztrajajo, da mora biti program politične stranke konstitutivni definicijski element njihove pravno-pojmovne opredelitve. Zlasti izstopa komentar Christiana-Friedricha Mengerja ter Maunza in Düriga. Slednji se opira v specifičnem nemškem primeru na prvi odstavek 3. člena nemškega področnega zakona o političnih strankah iz leta 1967, v katerem je navedeno, da so politične stranke vrste združenj, katerih cilji so vključeni v strankarske programe.

Nemška teorija in doktrina kljub temu večinsko stojita na stališču, da strankarski programi niso konstitutivni element pojmovne opredelitve politične stranke.

Pojmovna opredelitev politične stranke je v pozitivnem pravu odvisna predvsem od tega, kako v posamezni državi razumejo politiko v razponu med državljan-skim telesom in državno oblastjo.

Izhajajoč iz zakonske definicije pojma politične stranke v našem področnem zakonu o političnih strankah (ZpolS, Ur. l. RS, št. 62/94, čl. 1), lahko sklepamo, da pojmovno ne spadajo v pojem politične stranke interesna združenja, če ta neposredno ne sodelujejo na volitvah, zaradi česar torej tudi niso neposredno udeležena pri oblikovanju predpolitične volje ljudstva, ker je pogoj za kaj takega le neposredna postavitve lastnih kandidatov oziroma kandidatnih list na volitvah v politične sestope na nacionalnem in/ali regionalnem, tj. evropskem in/ali občinskem oziroma znotrajnacionalnem regijskem/pokrajinskem/deželnem nivoju. Tukaj gre lahko za politične sestope predstavniškega značaja oziroma upravno-izvršilnega značaja, če se člansko popolnjujejo bodisi na podlagi volitev s pomočjo državljanske volilne pravice, tj. na podlagi volitev od legitimiranega volilnega telesa, bodisi na podlagi koopcije.

Pri političnih združenjih ločimo pomožne organizacije političnih strank, vzporedne organizacije političnih strank, nadomestne organizacije prepovedanih političnih strank in končno t. i. skrita, kriptopolitična združenja.

Pomožnim organizacijam političnih strank priznavamo status političnih strank. Pomožne organizacije političnih strank se delijo na delne in posebne organizacije, za katere velja pravo političnih strank kot *lex specialis* poleg zakona o društvih kot *lex generalis*, medtem ko za vzporedne oziroma stranske organizacije političnih strank velja zgolj društvena zakonodaja (tj. zakon o društvih). Delne organizacije političnih strank so v vertikalnem razmerju z matično politično strankarsko organizacijo, npr. mladinske sekcije strank, ki so tipičen primer kvalificiranih pomožnih organizacij političnih strank, medtem ko so posebne strankarske organizacije v horizontalnem razmerju z matično strankarsko organizacijo. Z matično politično stranko so statusno izenačene naslednje entitete strank: delovne skupnosti političnih strank, strankarski strokovni odbori, strankarske šole, strankarski zavodi in strankarski gospodarski obrati, kot so npr. strankarske tiskarne in založbe.



Zanje torej veljajo pravice, privilegiji in dolžnosti kakor tudi vse omejitve, uveljavljene za politične stranke, kot to izhaja iz vsakokratne področne zakonodaje s področja političnih strank, ob predpostavki, da država tovrstno zakonodajo sploh ima. Anglosaške države take zakonodaje vsaj v obsegu, značilnem za evropske kontinentalne države, praviloma do sedaj niso imele, čeprav se tudi pri njih kažejo "kontinentalne" usmeritve.

Statusa politične stranke pa pravni red torej ne priznava vzporednim, tj. stranskim organizacijam političnih strank, kot so razni strankarski forumi in sosveti.

Pri razmejevanju med navedenimi različnimi pojmi si lahko pomagamo tudi s kriterijem, po katerem skušamo razmejiti t. i. bistvene sestavne dele političnih strank od t. i. pomožnih organizacij političnih strank. Najnazornejša metoda, ki jo lahko uporabimo za razmejitev omenjenih pojmov in nam v največji meri poenostavi našo nalogo, je uporaba naslednjih kriterijev:

- kriterij prekrivanja članstva pomožne z matično organizacijo;
- kriterij stopnje finančne odvisnosti pomožne od matične organizacije;
- usklajenost ciljev med pomožno in matično organizacijo ter
- kriterij empirično ugotovljene stopnje organizacijske samostojnosti oziroma nesamostojnosti pomožne organizacije. Po tem kriteriju se štejejo za pomožne vse tiste strankarske organizacije (pojem "strankarske" je treba tukaj razumeti v širšem smislu), ki pripomorejo k izvrševanju nalog političnih strank kakor tudi njihovih odgovornosti. Subsidiarno vlogo lahko pri tej analizi igra celo zavedanje članov organizacije o svoji resnični vlogi.

Strankarska področna zakonodaja je veljavna tudi za nadomestne organizacije prepovedanih političnih strank, zato so te še zlasti podvržene omejitvam iz naslova protiustavnega delovanja, ki sicer predvidevajo za politične stranke v jurisdikcijskem smislu celo nekatere prednosti, saj so upravičene do t. i. privilegija, dodeljenega zgolj političnim strankam, po katerem jih sme obravnavati glede njihove eventualne prepovedi zaradi domnevnega protiustavnega delovanja izključno ustavnosodna instances.

Takemu rezoniranju evropske pravne doktrine je treba vsekakor pritrditi, kajti če ne bi sledili logiki, da je treba nadomestnim organizacijam priznati strankarski pravni status, potem tudi ne bi bilo možno takšnih nadomestnih organizacij obravnavati pred ustavnim sodiščem v postopku, sproženem s ciljem njihove prepovedi zaradi očitka, da protipravno nadaljujejo že prej sodno obsojeno in prepovedano protiustavno dejavnost. Če bi se po drugi strani postavili na stališče, da nadomestna organizacija ni statusno politična stranka, bi jo lahko kvečjemu statusno degradirali v običajno društvo, ki pa ga bi bilo mogoče policijsko prepovedati, kar bi bilo seveda pravno vprašljivo zaradi možnih zlorab.

Zgornji razpravi je treba dodati, da pravni red ne priznava statusa politične stranke "skritim, tj. kriptopolitičnim organizacijam", ki se nimajo niti najmanjšega namena

potegovati za strankarsko-politični status, pa tudi javni interes države za kaj takega ne obstaja. Ob tem pa se je vendarle treba zavedati, da imajo kriptopolitične organizacije nekatere politične cilje, ki jih je objektivno gledano mogoče označiti kot protiustavne. Pojavne oblike takšne protiustavnosti *prima facie* so npr. razvidne iz okoliščine, da gre za kriptopolitično stranko, ki je bolj ali manj odvisna in/ali celo vodena od določene politične stranke, ki tega ne želi javno priznati, ker se npr. navidezno sama drži ustave, pri čemer ni pomembno, ali gre za domačo ali tujo nevidno roko, ki tako organizacijo usmerja. *A fortiori* velja povedano razlaganje za identifikacijo kriptopolitičnih strank tudi npr. pri organizaciji, ki bi jo, denimo, neposredno vodila tuja država, seveda s posredovanjem njenih organov (npr. neposredno preko svoje obveščevalne službe) ali pa pri organizaciji, ki bi jo obvladovala kakšna teroristična mreža. V to kategorijo bi spadale novodobne strankarske celice raznih terorističnih tvorb.

Pred podobnimi izzivi verjetno zdaj stoji svet z nastopom verskega fundamentalizma ali kateregakoli drugega v bistvenih znakih podobnega fundamentalizma, npr. rasno-evgenističnega, nacionalističnega, socialnega, tribalističnega itd.

Na to razpravo se navezuje tudi vprašanje prepovedi protiustavnega delovanja političnih strank, ki jih sme pravni red v tistih državah v Evropi, kjer ta institut sploh priznavajo, prepovedati edino, če obstaja prisiljujoči razlog, ki legitimira tak drastičen ukrep ustavnega sodišča. Ustavna sodišča smejo v teh primerih upoštevati edino okoliščino, po kateri je politična stranka utemeljeno obtožena hude kršitve ustavnih norm pri svojem delovanju, če bodisi izraža v svojem programu ali delovanju totalitarna nagnjenja ali pa stranka taka nagnjenja izraža npr. zaradi objektivnega pomanjkanja ustavno zaukazane notranje demokratičnosti v njej ali če bi se izkazalo, da deluje zoper integriteto države, tj. zoper njeno neodvisnost oziroma celovitost.

Končno lahko pod določenimi pogoji spadajo med organizacije, ki jim pravni red ne priznava strankarskega statusa in jim *ipso facto* tudi odreka pravico do uživanja t. i. strankarskega privilegija, tudi razna društva prijateljev neke države, društva za kulturno sodelovanje z neko državo, društva, ki se nominalno zavzemajo za vrsto miru, itd.

Takšne skrite organizacije se smejo prepovedati po postopku, ki je uveljavljen za običajna društva, in torej zanje ne velja zakonodaja s področja političnih strank, s tem pa tudi ne, kar je najvažnejše, jurisdikcijski privilegij, dostopen le političnim strankam glede postopka, ki uravnava institut njihove eventualne prepovedi od ustavnega sodišča. Zaradi tega so skrite organizacije podvržene sankciji običajne policijske prepovedi od ministra za notranje zadeve iz naslova javnovarnostnega javnega interesa na podlagi ustreznih predpisov. Med temi predpisi je na prvem mestu kazenska in spremljajoča kaznovalna ter prekrškovna zakonodaja v povezavi z ustreznimi členi področnega zakona o društvih itd.

## **2. Mejniki v razvoju pravnega položaja političnih strank in vprašanje njihove konstitucionalizacije**

Še vedno je v današnjih demokracijah precejšnja redkost, da pravni položaj političnih strank ustreza njihovem dejanskemu pomenu in funkcijam na področju oblikovanja državnopravne politične volje. Po teoretiku Triepelu lahko razmerje države do političnih strank razdelimo na štiri obdobja oziroma faze: zatiranja, ignoriranja, priznanja in uzakonitve ter končno vključitve v ustavo (Triepel, 1930, str. 8). V svetovnem merilu je urugvajska ustava iz leta 1917 prvi primer ustavne vključitve političnih strank (Marcic, 1967, str. 24), medtem ko je v Evropi do tega prišlo šele po 2. svetovni vojni. Italijanska ustava iz leta 1947 daje vsem državljanom ustavno garancijo svobodnega združevanja v politične stranke, zato da bi v demokratičnem delovanju sodelovali pri odločanju o državni politiki (Biscaretti di Ruffia, 1965, str. 764).

Paolo Biscaretti di Ruffia označuje politične stranke kot pomožne entitete države (*enti ausiliari dello stato*) in opisuje njihovo dejavnost kot zasebno izvrševanje javnih funkcij (*un esercizio privato di pubbliche funzioni*). Italijanski pravni red daje v bistvu državljanom le jamstvo svobodnega ustanavljanja političnih strank v okviru svobode političnega združevanja (prav tam).

Nemška ustava iz leta 1949 gre vendarle nekoliko dalje od italijanske, kajti v prvem odstavku 21. člena bonskega temeljnega zakona ni zajamčeno samo svobodno ustanavljanje političnih strank, temveč je priznana strankam splošna pravica sodelovanja pri oblikovanju politične volje ljudstva, poleg tega pa ta člen zahteva tudi, da notranja ureditev političnih strank ustreza demokratičnim načelom in da morajo politične stranke dajati podatke o izvoru svojih sredstev.

V drugem odstavku 21. člena nemške ustave je podana možnost prepovedi posameznih političnih strank, ki lahko sledi le na podlagi sodbe ustavnega sodišča. Naposled pa 21. člen nemške ustave vsebuje tudi zakonodajno napotitveno klavzulo, ki predvideva sprejem posebnega zakona za podrobnejšo ureditev področja političnih strank. Izčrpnost nemške ustavnonomotehnične obdelave materije političnih strank odpira vprašanje pomena "konstitucionalizacije" področja političnih strank v nemškem pravnem redu. Zlasti pomembno je tukaj vprašanje, ali so s tem politične stranke v Nemčiji obravnavane kot organi države ali jih je treba še vedno razumeti kot institucije civilne družbe. Če se držimo Trieplove definicije državnih organov, katerih volja se šteje kot volja države, potem političnih strank nedvomno ne moremo šteti za državne organe (Triepel, 1930, str. 463).

Čeprav lahko brez težav empirično dokazujemo, da je državna volja v bistvu volja političnih strank, pa moramo vendarle priznati, da ta odvisnost ni utemeljena na pozitivnopravni podlagi in je zato brezpredmetna z vidika proučevanja pravnega položaja političnih strank. 21. člen nemške ustave v bistvu priznava političnim strankam le pravico do sooblikovanja politične volje, s čimer ustava priznava političnim strankam vlogo pomembnega, čeprav ne edinega dejavnika v tem procesu.

Med druge dejavnike sodijo še tisk, radio, televizija in preostale oblike množičnega komuniciranja.

Po mnenju vodilnega nemškega teoretika Heringa sledi ravno iz načela svobodnega ustanavljanja političnih strank (v prvem odstavku 21. člena nemške ustave), da ustava nikakor ni imela namena politične stranke vključiti v državni aparat. Svobodno formiranje je značilnost nedržavnih organov, medtem ko se državni organi formirajo po sili ustave in zakona in torej niso svobodne tvorbe (Hering, 1962, str. 63). Enakega mnenja kot Hering je tudi večji del pravne doktrine, kar je razvidno iz del številnih vodilnih nemških avtorjev s tega področja, kot so Hesse (1959, str. 27), Maunz in drugi (Maunz in drugi, 1991, str. 64), Heydte (1954, str. 468), Menger (1952, str. 160), Seifert (1975, str. 2), Scheuner (1952, str. 642) ter Heydte (Heydte 1954, str. 468). Nasprotnega mnenja sta Rabus (1996, str. 189) in Kaiser (1956, str. 236). Po mnenju Leibholza so politične stranke vgrajene v državno sfero vsaj implicitno, čeprav se avtor po drugi strani oddaljuje od tega stališča, ker zatrjuje, da jih vsaj "za zdaj še ne moremo" šteti za državne organe, čeprav tega v prihodnosti ne izključuje (Leibholz, 1974, str. 72). Nemška teorija in judikatura sta se že zdavnaj oddaljili od Leibholzove doktrine.

Nasprotniki vključevanja političnih strank v državni aparat navajajo kot nasprotni argument predvsem dejstvo, da politične stranke kot del državnega aparata ne bi mogle več ustrezno opravljati svojih funkcij v razmerah demokratične ureditve (Hesse, 1959, str. 27). Doktrina se je poenotila v naziranju, da je političnim strankam vendarle treba priznati poseben položaj nasproti državnemu aparatu glede na ustavnopravno priznavanje njihovih funkcij součinkovanja pri oblikovanju politične volje. Ravno iz citiranega posebnega ustavnega položaja političnih strank si je mogoče sploh razložiti poseben privilegiran način obravnavanja, po katerem je dana ustavnemu sodišču izključna pristojnost za preizkus zakonitosti njihovega delovanja oziroma si je mogoče razložiti vmešavanje pravnega reda v njihovo notranjo organizacijo kakor tudi v transparentnost njihovih financ. Pojemovni opis posebnega pravnega položaja političnih strank je bil zlasti močan izziv nemški teoriji in je sorazmerno zahtevna naloga, saj terja, da se podrobno seznanimo z judikaturjo nemškega ustavnega sodišča v zvezi s tem. Ustavno sodišče je v svojih številnih sodbah različno opisovalo in opredeljevalo položaj političnih strank. Enkrat v obliki dikcije, da politične stranke izvajajo funkcije ustavnega organa (B.Verf.GE št. 2 (str.27), (str.30); št. 5 (str.85), (str.34)), medtem ko v eni redkejših sodb povezuje politične stranke in volilno pravico ter na tej podlagi označuje politične stranke kot kreacijske organe v smislu definicije Georga Jellineka (B.Verf.GE št. 1 (208), (224)).

Preobrat je sodba nemškega ustavnega sodišča iz leta 1966, kajti sodišče tukaj prvič uporabi sintagmo, da so politične stranke svobodne kolektivne tvorbe, ki izvirajo iz družbenopolitičnega področja civilne družbe (B.Verf.GE št. 56 (101); 1 (208); 3 (383), (393)). Po Liermannu in številnih drugih avtorjih pomeni citirana sodba

iz leta 1966 prelomnico, ki je povsem jasno zakoličila položaj političnih strank izven državnega aparata (Liermann, 1967, str. 595).

Vsa ta judikatura nemškega ustavnega sodišča ni veliko pripomogla k dokončni razjasnitvi pravnega položaja političnih strank v Nemčiji. Von Mangold in Klein zamerita dikciji ustavnega sodišča, po kateri imajo politične stranke funkcije ustavnega organa, zlasti to, da je mogoče citirano sintagmo razumeti na različne načine, celo če se zanemari dejstvo, da ustava sama po sebi ne more imeti nika-kršnih organov (Mangold in Klein, 1957, čl. 21).

Po mnenju Ridderja pomeni termin ustavni organ priložnostno in prehodno rešitev, kajti celo ustavno sodišče se je nazadnje ustrašilo lastne dikcije, da je ne bi kdo razumel kot vključitev političnih strank v državni aparat (Ridder, 1965, str. 38). Christian-Friedrich Menger je za ponazoritev pravnega položaja političnih strank priredil iz upravnega prava poznani pojem javnopravnih ustavnih pristojnosti, ki jih zasebnopravni subjekt, v tem primeru politična stranka, izvršuje *ex proprio vigore* v svojem imenu (Menger, 1952, str. 160). Vprašati se je treba, ali daje 21. člen nemške ustave podlago naziranju, da gre pri političnih strankah in njihovem sodelo-vanju pri oblikovanju politične volje za izvrševanje ustavnopravnih pristojnosti. Komisija za preučitev položaja političnih strank v Nemčiji je z večino glasov sprejela stališče, da so politične stranke svobodne tvorbe družbenega značaja, katerih javni položaj je v državi sicer priznan (poročilo nemškega Bundestaga o političnih stran-kah iz leta 1968). Scheuner posebej poudarja, da politične stranke niso del državne organizacije, čeprav pripadajo javni sferi (Scheuner, 1952, str. 642).

Po Heringu so politične stranke pojmovno izenačene z društvi z javnimi nalo-gami, medtem ko njihov vmesni položaj med državo in ljudstvom najbolje ponazarja njegova označitev političnih strank kot tvorb, ki imajo za cilj osvojitve oblasti, zato da bi lahko vplivale na državno politiko (Hering, 1962, str. 102). Po mnenju Lier-manna je v nemški teoriji in doktrini prevladujoče stališče, da so politične stranke vmesna tvorba med ljudstvom in državno organizacijo (Liermann, 1967, str. 10), kar potrjujejo tudi številni drugi nemški avtorji, kot so Friesenhahn (1987, str. 248), Henke (1964, str. 80), Ridder (1965, str. 26), Maunz in drugi (Maunz in drugi, 1991, čl. 21) ter Mangold in Klein (1957, čl. 21).

Nemška teorija je mnenja, da je treba ustavnopravni položaj političnih strank gledati s stališča, da so te v bistvu tvorbe, ki s svojim svobodnim in trajnim součinkovanjem na oblikovanje politične volje ljudstva izvršujejo javne naloge, ki jim jih ustava nalaga in jih zato tudi ustrezno pooblašča (Friesenhahn, 1987, str. 248).

V Franciji je prišlo do konstitucionalizacije političnih strank šele v času V. republike s 4. členom francoske ustave iz leta 1958, po katerem je političnim stran-kam priznana pravica do udeležbe na volitvah, s čimer je po mnenju francoske teori-je jasneje potegnjena črta v nasprotju z Nemčijo v zanikanju koncepcije strankarske

države (Kheitmi, 1984, str. 304). Po besedah Mohameda Kheitmija so politične stranke privatna združenja, ki izvajajo dejavnosti javnega interesa (prav tam, str. 311).

Avstrijska teorija se zaveda, da ustava *strictu iure* ne priznava izrecne soudeležbe političnih strank v procesu oblikovanja politične volje ljudstva, čeprav očitno razume demokracijo kot politično strankarsko demokracijo po besedah Fridericha Koje in zato obstoj političnih strank predpostavlja (Koja, 1967, str. 22). Še dalje gre teoretik Kafka, po čigar mnenju se pravna skupnost v moderni državi sploh ne more razumeti drugače kakor pravna skupnost političnih strank (Kafka, 1959, str. 101).

Povojna avstrijska judikatura političnih strank tudi ni več obravnavala kot običajne korporacije javnega prava in je s tem pravno vzela podlago korporativizmu, ki je bil značilen za prvo avstrijsko republiko (Adamovich, 1952, str. 46). Politične stranke so izenačene s korporacijami javnega prava edino še na področju davkov (Adamovich, 1952, str. 870), tako da jim teorija priznava položaj korporacij javnega prava *sui generis*. S tem so bili odpravljeni številni dotedanji dvomi in nejasnosti, ki so bili posledica predvojne avstrijske upravnopravne doktrine, prakse in judikature (Brunner, 1964, str. 205).

V anglosaških pravnih ureditvah ne priznavajo splošne pravice do združevanja, zaradi česar si tudi politične stranke kot neinkorporirane splošno koristne organizacije ne morejo v lastnem imenu naložiti nobenih pravnih obveznosti, poleg tega pa tudi ne morejo posedovati nepremičnin. Končno politične stranke tudi ne morejo v lastnem imenu pravnoveljavno sklepati pogodb (Oleck, 1980, str. 51).

V Veliki Britaniji politične stranke nimajo položaja pravnih oseb, zato jim pravni red ne priznava nikakršne pravne sposobnosti (Leonhard, 1975, str. 2). V Veliki Britaniji je zakonodaja sicer posredno priznala funkcijo političnih strank v njihovi demokratični ureditvi s posebnim zakonom iz leta 1937, po katerem država plačuje vodjo opozicije (Ministers of Crown Act, 1937).

Ameriški pravni red, teorija in judikatura obravnavajo politične stranke kot organizacije za vodenje volilne kampanje in se mora temu primerno tudi njihov status podrežati zahtevam in okvirom te ozke definicije. To seveda močno odstopa od prevladujočega kontinentalnoevropskega pristopa na področju definiranja vloge političnih strank znotraj pravnega reda. V ZDA obstaja o področju političnih strank tako na zvezni ravni kot na ravni posameznih držav obsežna zakonska regulativa, ki se zlasti nanaša na postavljanje kandidatov in na financiranje. Na Švedskem so priznali funkcije političnih strank šele v sredini šestdesetih let prejšnjega stoletja.

### **3. Pravna narava funkcij političnih strank kot determinacijski dejavnik konceptualizacije izhodišč državne regulacije njihovega financiranja, financiranja volilnih kandidatov in volilnih kampanj**

V modernih razmerah sta obstoj in funkcija političnih strank neizogibno dejstvo, ki omogoča posamezniku minimalno dejansko, tj. tvorno sodelovanje pri udeležanju demokracije kot vladavine ljudstva.

Številne naloge javnega značaja, ki jih na svoja pleča prevzemajo stranke, zahtevajo znatna finančna sredstva za svojo realizacijo, kar še zlasti velja za predstavitev političnih volilnih kandidatov na volitvah. Gre za eno izmed pomembnejših nalog političnih strank, ki terja precejšnja finančna sredstva, pri čemer je ta faza pomemben del procesa oblikovanja politične volje ljudstva, kajti le tako so volivci lahko seznanjeni s temeljnimi premisami volilne odločitve, ki naj bi pomenila pretehtano izbiro, ne pa glasovanja na slepo.

Politične stranke morajo zato volivce seznanjati s svojimi temeljnimi političnimi programskimi usmeritvami ter kandidati, ki bodo takšne usmeritve zastopali.

V dejavnost političnih strank sodi tudi seznanjanje ljudi z njihovimi idejami in sprotno opredeljevanje do aktualnih političnih vprašanj, tudi v času trajanja parlamentarnega obdobja, tj. med predhodnimi in naslednjimi volitvami. Švicarski pravni teoretik Imboden trdi, da kolikor težje se državljansko telo dokoplje do bistva zadev, ki so za volitve relevantne in za katerih ozadje je potreben znaten intelektualen napor, toliko večji je pomen političnih strank v vlogi pomoči ljudem pri opredeljevanju do aktualnih političnih vprašanj in zlasti kontroverznih dilem (Imboden, 1962, str. 32).

V današnjem času postaja vse pomembnejša tudi opremljenost političnih strank z usposobljenim strokovnim in celo znanstvenim kadrom, skupaj z ustrezno infrastrukturo (prav tam, str. 84). Politične stranke potrebujejo zato svoj posebni strokovni aparat, ki omogoča strokovno podporo svojim poslancem oziroma poslanski skupini v parlamentu, da se lahko uspešno kosajo z vse bolj zapletenimi strokovnimi problemi. Le s pomočjo takšnega strokovnega aparata si je danes sploh mogoče zamisliti opravljanje predlagalne funkcije kot ene izmed temeljnih poslanskih funkcij, kajti v nasprotnem primeru so poslanci enostavno prisiljeni vse to pomembno akcijsko polje prepustiti vladi in njenemu strokovnemu aparatu, s čimer se izniči sistemska vloga opozicije (Eichenberger, 1959, str. 155). Sistemska vloga opozicije je posledično seveda pogoj za funkcioniranje svobodne demokratične pravne države.

Ravnodušnost pravnega reda do tega, ali imajo politične stranke sploh dovolj sredstev za opravljanje svojih in hkrati javno koristnih nalog ter od kod si potrebna sredstva priskrbijo, je popolnoma nedopustna glede na osrednje mesto političnih

strank v procesu oblikovanja politične volje ljudstva v svobodni demokratični pravni državi.

Za opravilno sposobnost moderne demokratične pravne države je zlasti pomembno, da se zagotovijo na pravno ustrezen način pravično urejeni viri in načini financiranja političnih strank glede na funkcionalno vlogo, ki jim jo pravni red dodeljuje. Vsekakor v demokratični pravni državi še zdaleč ni nepomembna vloga političnih strank kot svojevrstnih katalizatorjev, ki pripomorejo h kristalizaciji mnenj in stališč. Te je treba iz prvotnega stanja času, kontekstu in prostoru primerno prečistiti, konceptualizirati in artikulirati, da bi dosegli ustrezno politično učinkovitost.

Tej vlogi, ki še posebej pride do izraza v volilni kampanji, pravzaprav ustreza način financiranja, ki angažira čim večje število državljanov, ki naj bi bili po možnosti še člani politične stranke (Weinmann, 1990, str. 137).

Po Eichenbergerjevem mnenju je le s takšnim načinom financiranja po eni strani mogoče zagotoviti udejanjenje želene integrativne funkcije političnih strank na področju oblikovanja politične volje ljudstva, po drugi strani pa je to edini način za preprečitev tega, da bi politične stranke postale same sebi namen, ne oziraje se na članstvo. Edino tak način financiranja zagotavlja, da se politične stranke ne bodo izneverile svoji instrumentalni vlogi pri oblikovanju politične volje ljudstva v okviru svobodne demokratične pravne države (Eichenberger, 1959, str. 155).

Eichenberger celo zatrjuje, da je opisani, na članstvo osredotočeni sistem financiranja nemara še boljše jamstvo od načela znotrajstrankarske demokracije za to, da se politične stranke ne bi odtujile od ljudstva kot strankarske baze in postale osamosvojen center moči (prav tam, str. 232). Isto je trdil nekoliko starejši švicarski teoretik s področja političnih strank Duverger, in sicer da je za masovne politične stranke značilno, da se želijo z obračanjem na čim širšo javnost na področju financiranja postopno osamosvojiti od velikih donatorjev na tem področju.

Resničnost strankarskopoličnega financiranja pa bolj ali manj v nobenem primeru ne ustreza postuliranemu idealu. Številne politične stranke se v svetu pogosto izdatno financirajo iz sredstev donatorjev, ki obsegajo neznamenit delež državljanskega volilnega telesa, in/ali pa jih financirajo tudi podjetja ter interesna združenja. Vrh tega se celoten proces financiranja političnih strank pogosto odvija v največji tajnosti in daleč od oči javnosti, zato ne preseneča, da pogosto prihaja do nezakonitosti in celo do koruptivne prakse na tem področju (prav tam). Tovrstna negativna praksa ni nevarna zgolj zaradi paralizirajočih posledic za same politične stranke, ki s tem izgubljajo svojo integrativno vlogo pri vključevanju čim večjega kroga ljudi v politično dogajanje oblikovanje politične volje, ampak se s tem politične stranke tudi izpostavljajo nevarnosti nenadzorovanih in s tem nedemokratičnih vplivov na oblikovanje politične volje ljudstva, tako navznoter kakor tudi navzven. Prekomerna regulatorna orientacija v korist donacijskega načina financiranja političnih strank, zlasti če gre v resnici za netransparentno pretakanje sredstev, utegne privedi



do kompromitacije z ustavo deklarirane pravne enakosti kot enega bistvenih temeljev demokratične pravne države.

Pravni redi številnih demokratičnih držav so se od zadnje četrtine prejšnjega stoletja naprej začeli na regulativni ravni izčrpno ukvarjati s problematiko političnega financiranja predvsem zato, ker je prodrlo v zavest spoznanje, da je financiranje političnih strank izjemno pereče načelno vprašanje, in tudi zaradi povsem neposrednega strahu oziroma skrbi, da ne bi bile politične stranke iz eksistenčne nuje, ob pomanjkanju ustrezne pravne regulacije na tem področju, prisiljene poseči po rešitvah, ki bi postavile pod vprašaj njihovo funkcijsko poslanstvo sodelovanja pri oblikovanju politične volje ljudstva in s tem svobodni demokratični javni red pravne države.

#### **4. Sklepne ugotovitve**

Glede kategorizacije funkcij političnih strank lahko ugotovimo, da je celotno funkcijsko področje političnih strank mogoče razčleniti v tri razločevalne kategorizacijske sklope, izhajajoč pri tej razdelitvi iz kriterija kontinuuma, ki se razteza od nedvomno javnopravnih funkcij preko napol javnopravnih funkcij do povsem nejavnopravnih funkcij političnih strank. Javnopravne funkcije opravljajo politične stranke v javnem interesu, pri čemer se javnopravne funkcije pojmovno prekrivajo s katalogom nalog, ki izhajajo iz funkcije oblikovanja t. i. "državne politične volje".

Pojem oblikovanja državne politične volje obsega poleg delovanja političnih strank v parlamentu tudi funkcijo organiziranja delazmožne vladne pozicije oziroma opozicije tej. Poleg naštetega spada v javnopravni sklop strankinih funkcij pogojno tudi funkcija kandidiranja volilnih kandidatov ob pogoju, da je v dani državni ureditvi uveljavljen strankarski kandidacijski monopol. V to kategorijo funkcij spada tudi funkcija izobraževanja političnega nosilnega kadra, predvidenega v okviru priprav na zasedbo in prevzem ustrezne kvote javnih političnih funkcij.

Javnopravne funkcije je upravičeno oziroma največkrat kar nujno financirati iz proračuna, ker gre za funkcije, ki so ključnega pomena za ohranitev opravilne sposobnosti večstrankarskega sistema. Ta je oprt na pluralistični demokratični konkurenčni boj za volilne glasove na volitvah, umeščenih v cel splet pravnih institucij pravne države, ki naj omogočijo tovrsten *fair play*.

Drugo kategorijo tvori sklop t. i. napol javnih funkcij političnih strank, kar se deloma prekriva s katalogom funkcij v okviru nalog, povezanih z oblikovanjem ljudske politične volje, tj. z oblikovanjem oziroma sooblikovanjem državljske avtonomne volje t. i. državotvornega ljudstva v fazi, ko te še ne moremo označiti kot "državno voljo". Ta se formira šele v parlamentu in v organih, ki jim daje legitimnost.

Političnim strankam ni priznan v pravu nikakršen monopol na oblikovanje ljudske politične volje, zaradi česar si to svojo vlogo politične stranke delijo z drugimi za to poklicanimi subjekti, npr. mediji, različne javnopravne in zasebne korporacije, npr. razne zbornice, od splošnejše gospodarske do poklicnih, ter verske, humanitarne in nevladne organizacije, različne ustanove (fundacije), sindikati itd.

Ker to področje, tj. oblikovanje ljudske volje, ni pridržano izključno političnim strankam, je tudi samo po sebi razumljivo, da ne moremo verodostojno pravno razglasiti te funkcije kot javnopravne. Če bi to naredili, bi po isti logiki to morali priznati tudi drugim udeležencem pri oblikovanju ljudske politične volje, kar bi bil seveda nesmisel v pomenu *argumentum ad absurdum*, zlasti če si predstavljamo še finančne posledice.

V praksi številnih držav je dejansko uveljavljena državna alimentacijska dolžnost tudi za pokrivanje stroškov v zvezi z oblikovanjem oziroma sooblikovanjem ljudske politične volje v tistem segmentu, za katerega skrbijo politične stranke. Za to anomalijo se *ad hoc* išče razlog z namenom upravičenja oziroma neka pravna podlaga, ki naj bi upravičevala takšno državno alimentacijo funkcije, ki ni opredeljena kot javnopravna, in da se s tem ne bi odprla ista možnost drugim akterjem na tem področju. Prisiljujoč razlog je po našem mnenju mogoče edino verjetno najti in obrazložiti, opirajoč se na državno skrb, uresničeno s političnimi strankami v obliki nekakšne podaljšane roke države, da ta vloži ustrezna sredstva, tudi javnofinančna, in zaradi pomanjkljive finančne podstat tega sistema, ki se npr. ne more več obdržati pri življenju iz lastnih moči, prepreči razkroj opravilne sposobnosti večstrankarske demokracije, če bi se izkazalo, da je sicer ogrožena eksistenca oziroma veljavnost načel, na katerih ta demokracija sloni. To je tudi edini način, na podlagi katerega je še mogoče za silo upravičiti uvrstitev teh funkcij med varovane objekte pravne države in jih zato tudi alimentirati iz proračuna.

Tretja kategorija funkcij je pa z javnopravnega vidika povsem brezpredmetna, ker gre za povsem zasebno dejavnost političnih strank, povezano z njihovo založniško in publicistično-knjigotržno dejavnostjo, pri kateri bi bila državna alimentacija zanesljivo absurdna.

### **Literatura**

- Adamovich, Ludwig, Verwaltungsrecht, 2. del, Domus Verlag, Wien, 1952.
- Biscaretti di Ruffia, Paolo, Diritto costituzionale, 7. izd., Editioni Zambini, Napoli, 1965.
- Brunner, Erich Edwin, Die Problematik der verfassungsrechtlichen Behandlung extremistischer Parteien in den Westeuropäischen Verfassungsstaaten, Müller Verlag, Zürich, 1964.
- Duverger, Maurice, Die politische Parteien, Nomos verlag, Tübingen, 1959.
- Eichenberger, Kurt, Die oberste Gewalt im Bunde, Schindler Verlag, Bern, 1959.
- Friesenhahn, Ernst, Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, članek v reviji Zeitschrift für Staatsrecht ZSR NF 87/I, 1987.

- Grad, Franc, Državna ureditev Slovenije, Državna založba Slovenije, Ljubljana, 1996.
- Grewe, Wilhelm, Zum Begriff der politischen Partei, znanstvena razprava, Festgabe für Erich Kaufmann, zbornik, Stuttgart/Köln, 1950.
- Henke, Wilhelm, Das Recht der Politischen Parteien, Delphi verlag, Göttingen, 1964
- Henke, Wilhelm, Das Recht der politischen Parteien, 3. izd., Nipperdey Verlag, Bonn, 1991.
- Hering, Wolfgang, Zur Frage der Anerkennung der politischen Parteien als Staatsorgane, Nomos Verlag, Mainz, 1962.
- Hesse, Konrad, Die Verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat, znanstvena razprava, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, zbornik, zvezek 17, Walter de Gruyter Verlag, Berlin, 1959.
- Heydte, F. A. von der, Freiheit der Parteien, v: Die Grundrechte, 2. izd., Neuman/Nipperdey/Scheuner, Berlin, 1954.
- Imboden, Max, Die politischen Systeme, Heller Verlag, Basel und Stuttgart, 1962.
- Kafka, Gustav E., Die Verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat, separat v zborniku VVDSt.L, zvezek 17, Walter de Gruyter Verlag, Berlin, 1959.
- Kaiser, Josef H., Die Repräsentation organisierter Interessen, Walter de Gruyter Verlag, Berlin, 1956.
- Kelsen, Hans, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. izd., J. C. B. Mohr Verlag, Tübingen, 1929.
- Kheitmi, Mohamed Rechid, Les partis politiques et le droit positif français, Editions Gallimard, Paris, 1984.
- Koja, Friedrich, Die Bundesverfassung und die politischen Parteien. Österreichische Monatshefte, 1967.
- Leibholz, Gerhard, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, 3. izd., Walter de Gruyter Verlag, Berlin, 1966.
- Leibholz, Gerhard, Parteienstaat, Walter de Gruyter Verlag, Berlin, 1969, str. 106.
- Leibholz, Gerhard, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. dop. izd, Verlag Suhrkamp, Frankfurt/a.M., 1974.
- Leibholz, Gerhard, Verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien, znanstvena razprava v zborniku, Verhandlungen des 38. Deutschen Juristentages, Tübingen, 1951.
- Leohard, Dick R. L., Paying for Party Politics, separat, Political and Economic Planning, zbornik, London, 1975.
- Liermann, Eberhard, Modelle der Parteienfinanzierung und ihre Verfassungsmässigkeit, Alpha Verlag, München, 1967.
- Löwenstein, Karl, Staatsrecht und Staatspraxis der Vereinigten Staaten, Berlin/Heidelberg, 1959
- Mangold, Hermann von, Klein, Friedrich, Das Bonner Grundgesetz, 2. izd., Verlag Suhrkamp, Frankfurt/Berlin, 1957.
- Mangold, Hermann von, Klein, Friedrich, Das Bonner Grundgesetz, 6. del, Vahlen, München, 1991.
- Marcic, Rene, Sentenzen zur Parteienfinanzierung, članek v reviji "Österreichische Monatshefte", 1967.
- Maunz, Dürig, Herzog, Scholz, Grundgesetz – Kommentar, 2. del, Loseblattsammlung, C. H. Beck Verlag, München, 1991.

- Menger, Christian-Friedrich, Zur Verfassungsrechtlichen Stellung der politischen Parteien, separat, Revija Annalen des Öffentlichen Rechtes, Tübingen, 1952.
- Menzel, Eberhard, Staatliche Parteifinanzierung in modernen Parteienstaat, znanstvena razprava, zbornik, DOV, Karlsruhe, 1970.
- Ogris, Albin, Politične stranke, samozaložba, Ljubljana, 1927.
- Oleck, Howard L., Non-profit Organizations and Corporations, Englewood Cliff, New Jersey, 1980.
- Plate, Heiko, Parteifinanzierung und Grundgesetz, Schriften zum Öffentlichen Recht 30. del, Berlin, 1986.
- Rabus, Günther, Die innere Ordnung der politischen Parteien im gegenwärtigen Deutschen Staatsrecht, Hickel R. Verlag, München, 1996.
- Ridder, Helmuth, Grundgesetzwidrige Wettbewerbsbeschränkungen im politischen Prozess durch Staatliche Direktfinanzierung der politischen Parteien, članek, zbornik, Festschrift für Franz Böhm, Aachen, 1965.
- Scheuner, Ulrich, Der Bereich der Regierung, separat v zborniku Festschrift für Rudolf Smend, Delphi Verlag, Göttingen, 1952.
- Seifert, Karl-Heinz, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, Heymanns Verlag, Köln/Berlin/Bonn/München, 1975.
- Sorauf, Franz, J., Party Politics in America, 4. izd., Chapel Hill, Boston/Toronto, 1980.
- Šinkovec, Janez, Pravice in svoboščine, časopisni grafični zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1997.
- Triepel, Heinrich, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 2. izd., Manzsche Verlag, Wien, 1930.
- Weinmann, Roland, Die Finanzierung politischen Parteien im Steuerrechtlicher Betrachtung, C. H. Bech Verlag, München, 1990.

#### **Judikaturna gradiva**

- Odločba avstrijskega zveznega ustavnega sodišča z dne 8. 3. 1947.
- Odločba nemškega zveznega ustavnega sodišča, B.Verf. GE št. 4 (27), str. 30, št. 5 (85), (134).
- Odločba nemškega zveznega ustavnega sodišča B.Verf. GE št. 1 (208), (224), precedenčna sodba.
- Odločbi nemškega zveznega ustavnega sodišča B.Verf. GE št. 20 (56), (101), št. 3 (383), (393).

#### **Ustavna in zakonska gradiva**

- Ministers of Crown Act iz leta 1937 (1 Edv. 8 & Geo. c. 38).
- Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949.
- Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33/91, 47/97, 66/00, 24/03.
- Zakon o političnih strankah, Ur. l. RS, št. 62/94, 13/98, 1/99, 24/99, 70/00, 51/02, 94/02.
- Zakon o političnih strankah Zvezne republike Nemčije, B.G.BL. l.s. št. 773/67, 1538/79, 1481/83, 897/87, 2615/88, 142/94, 149/94, 146/98.

*Doc. dr. Mik Strmecki, doktor pravnih znanosti, je zaposlen kot docent na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani za področje javne uprave. Leta 1996 je pridobil tudi naslov magistra ekonomskih znanosti s področja menedžmenta (MBA). Dr. Strmecki ima opravljen pravosodni izpit in je stalni sodni tolmač za angleški jezik.*

SUMMARY

**Legal problems concerning the regulation of political parties in Slovenia and in the E.U.**

The article addresses various issues connected with the overriding concern the state has to tackle when facing the prospect of regulating in the domain of political parties acting as a vehicle for the effective exercise of free speech in political matters of public concern. One of such matters that needs to be tackled at the outset is foremost to come forward with a meaningful definition of the legalistic notion of a political party for obviously practical reasons so as to be able to judge from such a definition the ambit, which is to be covered by the legal norms, contained in statutes dealing with political parties. Such norms cover conditions set out for the registration of political parties along with their relevant essential, i.e. core functions, their legitimate activities, their legitimate sources of finance, the rules pertaining to voluntary dissolution of parties, etc. These norms also cover the so-called party privilege along with the criteria of its application and/or its inapplicability and also the termination of its applicability. This privilege means just a jurisdictional privilege, by force of which, exclusively the constitutional court is empowered to rule on the unconstitutionality and/or illegality of a given political party and thus on its dissolution, which in consequence also means the extinction of its legal personality as a final possible sanction. In case a political party's activity is pronounced as prohibited and also its mouthpiece, i.e. such political party is banned, its legal personality is ruled out of its existence and its assets are confiscated.

There is an outline of a list of definitions proposed by legal theory and doctrine.

Furthermore, there is a lengthy description of various criteria, which could be utilized to differentiate between the core party organization, which has the benefit of enjoying the political party privilege on one hand, and other party organizations not endowed with this privilege, because of the simple fact that such entities, though in one way or another being connected to the core political party, are denied this privilege precisely for the reason that they cannot be logically considered as central enough to the task of exercising the party's functions. Political party freedom is legally considered as a functional sort of freedom, which should therefore take such functions seriously into consideration, when devising criteria for the delineation of the core party organization from other entities not deserving to be considered as such, which

consequently means that the law on political parties cannot be applied to such an organization, which means, in extenso that such an organization could be banned by a simple Decree of the Minister of Interior or the Minister of Justice, as the case may be in any given country.

Taking as a point of departure a given definition, the legitimate core functions political parties are supposed to perform are summarised and then compared to the outcome, according to the various laid down definitions. These functions are categorised according to the need of their being subsidized by the state budget.

# Nove možnosti organiziranja javne uprave in učinkovitost upravnih sistemov

UDK: 35.07: 658.3 (497.12)

Gorazd Trpin

Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta

gorazd.trpin@pf.uni-lj.si

## IZVLEČEK

**V prispevku obravnavamo učinkovitost upravnih sistemov v luči nove zakonodaje in organizacijski vidik reforme javne uprave. V zvezi z učinkovitostjo upravnih sistemov ugotavljamo, da je prvi del normativnega vidika reforme javne uprave, ki zajema ureditev razmerij med upravo in državljani pri odločanju o njihovih pravicah in obveznostih, zaključen. Kljub temu opozarjamo na posamezne pomanjkljivosti v tej ureditvi, ki bi jih bilo treba odpraviti. Prikazujemo in komentiramo tudi dobre rešitve, ki jih je nova ureditev prinesla v upravnem postopku, upravnem sporu in na področju neformalnih oblik varstva pravic posameznikov. V drugem delu obravnavamo nove možnosti organizacije javne uprave, ki jo prinašajo novi zakoni, kot so zakon o državni upravi, zakon o javnih agencijah in zakon o javnih skladih. Pri tem ugotavljamo, da nova zakonodaja prinaša dobre rešitve na področju odločanja o organizaciji državne uprave in njeni teritorialni ureditvi. Končno obravnavamo še organiziranost javnih služb in ugotavljamo, da bi bilo treba njihovo normativno ureditev posodobiti, saj jo še vedno ureja zakonodaja, ki je imela predvsem namen zagotoviti prehod iz pravne ureditve stare države v novi ustavni in pravni sistem.**

*Ključne besede: javna uprava, reforma javne uprave, učinkovitost upravnih sistemov, normativni vidik reforme, organiziranost javnih služb*

Eden temeljnih ciljev reforme javne uprave je povečanje učinkovitosti upravnih sistemov. Ta cilj se skuša doseči v vseh treh njenih temeljnih delih, in sicer v normativnem, institucionalno-organizacijskem in informacijskem delu. Vsi trije deli so med seboj povezani in odvisni, kar je treba pri proučevanju tega področja posebej upoštevati. Pri tem pa je treba poudariti, da je normativni okvir temelj celotne organizacije in delovanja upravnih sistemov, zato se tudi vsakršne spremembe na tem področju začnejo s spremembami njihove normativne podlage.

Tudi v Sloveniji se je reforma javne uprave pričela najprej na normativnem področju, pri čemer je zajela tri temeljne sklope razmerij, ki jih je morala na novo urediti. Prvi sklop so razmerja med državljani in upravo, kadar slednja odloča o njihovih pravicah oziroma obveznostih, ter druga razmerja, ki nastajajo med državljani in

upravo pri njenem delovanju. Drugi sklop so razmerja, ki opredeljujejo položaj zaposlenih v upravi tako znotraj upravnih sistemov kot tudi v razmerju do njihovega okolja. Tretji sklop pa so statusna in organizacijska razmerja organizacij javne uprave.

Normativni del reforme javne uprave je najprej uredil prvi sklop razmerij, tj. razmerja med upravo in državljani pri varstvu in uveljavljanju njihovih pravic v razmerju do uprave. V to ureditev sodijo upravni postopki, upravno sodno varstvo pravic, ustavno sodno varstvo pravic in neformalne oblike varstva pravic posameznikov v razmerju do uprave.

Na področju upravnih postopkov je bil leta 2000 sprejet novi Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP – Uradni list RS, št. 80/99), ki se je močno opiral na tradicionalno ureditev tega področja iz prejšnje ureditve. To je tudi razumljivo, saj je bil stari zakon o splošnem upravnem postopku nekdanje SFRJ eden najboljših procesnih zakonov na tem področju v svetu. Kljub temu pa je novi zakon poleg uskladitve tega postopka z novim pravnim redom uvedel nekatere novosti, ki naj bi povečale predvsem učinkovitost upravnih postopkov. Pri tem moramo na učinkovitost upravnih postopkov gledati z dveh vidikov, in sicer z vidika varstva pravic strank in z vidika varstva javnega interesa. Učinkovitost upravnih postopkov pomeni uravnoteženje obeh vidikov, katerega rezultat je boljše in hitrejše uveljavljanje pravic posameznikov in organizacij na eni strani ter boljše in hitrejše zagotavljanje izvajanja njihovih obveznosti na drugi.

Z vidika varstva pravic posameznikov in organizacij je novi ZUP bistveno povečal učinkovitost upravnega postopka. Prvič, polje svoje uporabe je razširil z dosedanjega klasičnega področja državnih organov in nosilcev javnih pooblastil še na izvajalce javnih služb in na javnopravne zadeve, ki nimajo lastnega procesnega varstva. Izvajalci javnih služb morajo sedaj uporabljati pravila upravnega postopka pri odločanju o pravicah uporabnikov svojih storitev, ki izvirajo iz njihove dejavnosti kot javne službe. Pri tem se postavlja vprašanje, v kolikšnem obsegu so ga dolžni uporabljati, tj. v enakem obsegu kot državni organi in nosilci javnih pooblastil ali pa ožje.

Tretji odstavek 3. člena ZUP, ki ureja to vprašanje, glede tega ne daje neposrednega odgovora. Iz njega bi se dalo celo sklepati, da je uporaba ZUP na področju javnih služb najslošnejša, saj govori samo o uporabi splošnega upravnega postopka na tem področju, ne da bi pri tem določil tudi njegovo subsidiarnost, ki jo pozna celo pri državnih organih. Tako bi lahko ugotovili, da je uporaba splošnega upravnega postopka na področju javnih služb širša kot na področju državne uprave, na katerem splošna pravila splošnega upravnega postopka lahko nadomestijo posebna pravila posebnih upravnih postopkov.

Kljub temu da tretji odstavek 3. člena ne govori o subsidiarnosti splošnega upravnega postopka na tem področju, pa lahko ugotovimo, da ta vseeno obstaja. Tretji člen namreč nosi naslov Subsidiarna uporaba zakona, ki se po našem mnenju nanaša na vse tri njegove odstavke, čeprav izrecno govori o subsidiarni uporabi



ZUP samo v prvih dveh odstavkih, ki se nanašata na državne organe in nosilce javnih pooblastil. Glede na umestitev te določbe v procesni institut subsidiarnosti lahko torej sklepamo, da ta velja tudi za odločanje izvajalcev javnih služb o pravicah uporabnikov njihovih storitev.

Pri tem pa še vedno obstaja vprašanje, kakšna naj bi bila ta subsidiarnost oziroma kateri akti so tisti, v razmerju do katerih se ZUP uporablja subsidiarno. Za državne organe in nosilce javnih pooblastil ZUP v prvih dveh odstavkih 3. člena določa, da je akt, s katerim se ureja posebni upravni postopek, lahko samo zakon, medtem ko tretji odstavek tega člena za izvajalce javnih služb zopet ne določa ničesar. Zakon je glede tega pomembnega vprašanja zelo pomanjkljiv, kar povzroča velike težave v praksi, zato moramo zapolniti to praznino z ustreznim tolmačenjem. Po našem mnenju lahko pri tem vprašanju uporabimo teleološko tolmačenje, torej razlago namena zakonodajalca. Namen zakonodajalca je bil procesno urediti varstvo in uveljavljanje pravic posameznikov na področju javnih služb, pri čemer je bil ta namen zares dosežen samo tam, kjer posamezni izvajalci oziroma njihove posamezne kategorije niso imele lastnega postopka. Kjer je postopek obstajal, torej ni bilo posebnih problemov, saj je bila pravna pot uveljavljanja pravic jasna. ZUP na teh področjih ni nameraval nadomestiti teh postopkov s svojimi določbami, ampak je hotel te postopke samo dopolniti. Glede na to lahko ugotovimo, da se splošni upravni postopek tudi na področju javnih služb uporablja samo subsidiarno v razmerju do postopkov izvajalcev javnih služb. To dodatno potrjuje še dejstvo, da je ureditev uporabe splošnega postopka na področju javnih služb umeščena v 3. člen zakona, ki kot celota nosi naslov Subsidiarna uporaba zakona.

Z razširitvijo subsidiarne uporabe tudi na področje javnih služb je ZUP močno povečal možnosti varstva in uveljavljanja pravic posameznikov v razmerju do izvajalcev javnih služb oziroma funkcionalnih upravnih sistemov. Njihova učinkovitost na tem področju se meri predvsem s tega vidika, torej z vidika učinkovitega varstva in uveljavljanja pravic. Glede na to, da je novi ZUP procesno uredil celotno izredno široko področje javnih služb, lahko ugotovimo, da je na tem področju prišlo do bistvenega povečanja učinkovitosti upravnih sistemov z vidika varstva in uveljavljanja pravic posameznikov v razmerju do uprave.

Drugi del teh razmerij je upravno sodno varstvo pravic posameznikov v razmerju do uprave. To področje je na novo uredil Zakon o upravnem sporu, ki je bil sprejet že julija 1997, objavljen pa je bil v Uradnem listu RS, št. 50/97. Izhodišče te ureditve je določila že ustava v 157. členu, s katerim je odpravila dotedanji sistem generalne klavzule z negativno enumeracijo in uvedla popoln sistem generalne klavzule v upravni spor. To pomeni, da je upravni spor mogoče voditi zoper vsak posamični akt, s katerim državni organi, organi lokalnih skupnosti ali nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, če za določeno zadevo ni predvideno drugo sodno varstvo. To ureditev je povzel tudi zakon, tako da je sedaj močno povečana možnost uporabe upravnosodnega

nadzora nad odločanjem uprave, kar zopet močno povečuje učinkovitost upravnih sistemov z vidika varstva pravic posameznikov in organizacij.

Možnost uporabe upravnosodnega varstva pravic je dodatno povečal drugi odstavek 157. člena ustave, da se v upravnem sporu odloča tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika. Upravni spor v tem primeru ni vezan na izdajatelja akta ali izvajalca dejanja, ampak je bistveno samo to, da gre za ustavno pravico posameznika in da ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. Ta ureditev, ki je bila v prejšnjem upravnem sporu opredeljena kot pravni institut kvaziupravnega spora, določa sodni nadzor za vsak akt ali dejanje kogarkoli, ki bi merilo na kršitev ustavne pravice posameznika. Ta akt ali dejanje ima sicer lahko lasten sodni nadzor; če tega nima, se uporabijo določbe upravnega spora.

Zakon o upravnem sporu nadalje razširja področje njegove uporabe na akte, izdane v obliki predpisa, ki urejajo posamična razmerja, ter na akte v zvezi z volilnimi postopki in volitvami funkcionarjev ter imenovanji javnih uslužbencev. S tem je upravni spor zajel praktično vsa možna področja in s svojo subsidiarno uporabo zapolnil praktično vse možne vrzeli na področju sodnega nadzora nad upravnim odločanjem in ravnanjem.

K učinkovitosti upravnega sistema pa seveda mnogo prispeva sam potek postopka upravnosodnega nadzora. Glede tega vprašanja je zakon uvedel veliko novosti, od katerih bi na tem mestu omenili samo tri, in sicer vzorčni postopek, način odločanja sodišča in pritožbo.

Vzorčni postopek ureja zakon v 42. in 43. členu, v katerih določa, da lahko sodišče v primeru več kot dvajsetih upravnih aktov z enako ali podobno dejansko in pravno podlago prekine njihove postopke in izvede vzorčni postopek na podlagi ene same tožbe. Po pravnomočnosti odločbe, izdane v vzorčnem postopku, lahko nato sodišče brez obravnave odloči o prekinjenih postopkih, če ti postopki glede na vzorčni postopek nimajo bistvenih posebnosti dejanske ali pravne narave in če je dejansko stanje razjasnjeno. Če v vseh obravnavanih primerih odloča enako, potem lahko o vseh tožbah odloči z eno samo sodbo.

Vzorčni postopek nedvomno povečuje učinkovitost postopka upravnega spora. Njegovo učinkovitost povečuje tudi način odločanja v upravnem sporu, saj je zakon precej razširil možnost odločanja upravnega sodišča v postopku polne jurisdikcije. Odločanje v polni jurisdikciji ureja 61. člen zakona, ki sicer še vedno izhaja iz možnosti polne jurisdikcije glede na naravo stvari, pri čemer pa dodatno zahteva še zanesljivo dejansko podlago za odločanje, težko popravljivo škodo za stranko, če bi vrnilo zadevo v ponovno odločanje toženemu organu, in neupoštevanje pravnega mnenja sodišča v izdanem upravnem aktu, zoper katerega je bil že voden upravni spor. Poleg tega sodišče lahko odloči v sporu polne jurisdikcije tudi v primeru, če toženi organ ne izda v zakonskem roku ali roku, ki ga določi sodišče, novega upravnega

akta v zadevi, pri kateri je v prejšnjem upravnem sporu sodišče akt odpravilo in naložilo organu izdajo novega upravnega akta.

Kljub navedenim dobrim rešitvam pa bi odločanje v sporu polne jurisdikcije lahko še izboljšali. Po našem mnenju bi jo lahko razširili še na neuporabo ali nepravilno uporabo materialnega prava. Sodišče je nedvomno bolj kvalificirano za tolmačenje materialnih predpisov, zato se nam zdi nepotrebno zavlačevanje postopka, da sodišče samo odpravi takšno odločbo in jo vrne v ponovno odločanje temu organu. V eventualnem noveliranju zakona o upravnem sporu bi lahko ta način odločanja prenesli iz dosedanje 4. točke prvega odstavka 60. člena v novo 4. točko prvega odstavka 61. člena in tako odprli pot polni jurisdikciji glede vprašanj kršitve materialnega prava.

Enako po našem mnenju tudi sedanja ureditev pritožbe v upravnem sporu ne vodi k povečanju učinkovitosti upravnih sistemov. V nasprotju s prejšnjo ureditvijo, v kateri je bil upravni spor v načelu enostopenjski, smo v novem zakonu povsem odprli vrata pritožbi in tako oblikovali popolnoma dvostopenjski upravni spor. Pritožba v upravnem sporu je sedaj vezana na klasične pritožbene razloge brez kakršnihkoli omejitev. S tem se podaljšuje trajanje postopka do odločitve, saj imamo sedaj skupaj z upravnim postopkom štiristopenjsko, pri dodatni ustavni pritožbi pa celo petstopenjsko odločanje. Takšno mnogostopenjsko odločanje ne prispeva k učinkovitemu varstvu pravic, zato bi morali po našem mnenju pri novelaciji upravnega spora razmisliti o zoženju razlogov, iz katerih je mogoče vložiti pritožbo v upravnem sporu, tako da bi se bolj približali postopku revizije kot pa klasičnemu postopku pritožbe v upravnem sporu.

Tretji del razmerij med posamezniki in upravo zajema t. i. neformalne oblike varstva pravic posameznikov v razmerju do uprave. V primerjalnih ureditvah je najbolj razširjena oblika ombudsman, pri nas pa je to varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin je ustavna kategorija, ki jo ureja 159. člen ustave. Ta člen opredeljuje delovno področje varuha, ki je varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. Delovno področje varuha je glede na to ustavno določbo zelo široko, saj zajema vse možne izvajalce oblasti, vključno s sodišči. Pri slednjih je zakon o varuhu človekovih pravic in temeljnih svoboščin delovno področje nekoliko zožil, tako da nadzira varuh delo sodišč samo z vidika zavlačevanja postopkov in vidika očitne zlorabe oblasti. Vendar ta ureditev ni posebej problematična, saj lahko najdemo to omejitev v razmerju do sodišč skoraj v vseh primerjalnih ureditvah.

Tudi zakonska ureditev varuha ni posebej problematična, saj gre za novo moderno ureditev te institucije, ki se močno zgleduje po nordijskem vzoru. Glede na to ne vidimo posebne potrebe po njeni spremembi, saj takšna, kot je, omogoča zadosti široko in učinkovito neformalno varstvo pravic posameznikov v razmerju do uprave. Vendar bi bilo nemara treba razmisliti o ustanovitvi katerega od posebnih

varuhov pravic državljanov po drugem odstavku 159. člena ustave. Posebni varuhi bi bili lahko pristojni za področja, ki jih splošni varuh ne zajema (razmerja med posamezniki in izvajalci javnih služb, razmerja do klientele v zdravstvu, razmerja do otrok ipd.). Da so ti posebni varuhi potrebni, kažejo ustanovitve in poizkusi ustanovitve varuhov bolnikovih pravic na lokalni ravni, pri čemer pa ti lokalni varuhi ne morejo imeti nikakršnih pooblastil, saj lahko ta pridobijo samo na podlagi zakona. Zato že ustanovljenih posebnih varuhov na lokalni ravni ne moremo šteti za prave varuhe, ampak bolj za oblike civilne družbe, v katere se vključuje tudi lokalna skupnost.

K učinkovitosti upravnih sistemov precej prispeva tudi ustrezna ureditev njihovega institucionalnega dela. Na tem področju je bil storjen velik korak naprej, tako da imamo danes skoraj že povsem izdelan institucionalni okvir javne uprave. Prvič, državno upravo imamo urejeno z novim zakonom o državni upravi, medtem ko paradržavne organizacije urejata novi zakon o javnih skladih in novi zakon o javnih agencijah. Ostane samo še področje gospodarskih in negospodarskih javnih služb, sicer že urejeno z zakonodajo v novih ustavnih okvirih (zakon o zavodih in zakon o gospodarskih javnih službah), ki pa bi jo bilo treba posodobiti. Kljub temu v celoti pomeni primeren institucionalni okvir za vzpostavitev učinkovite organizacije slovenske javne uprave.

Novi zakon o državni upravi bistveno drugače ureja organizacijo državne uprave, čeprav temelji na enakih ustavnih izhodiščih kot prejšnja ureditev. Pri tem je zakonodajalec izhajal iz stališča, da določba prvega odstavka 120. člena ustave nikjer ne določa, do katere organizacijske ravni mora urejati organizacijo uprave zakon, kar pomeni, da lahko to ureja na organizacijski ravni ministrstev, organov v sestavi ministrstev ali na ravni notranje organizacije. Ustava je glede tega vprašanja odprta, tako da lahko ta določba zajema samo najvišjo organizacijsko raven, lahko pa seže tudi do najnižje. Če namreč sprejmemo tezo, da ustava zahteva urejanje organov v sestavi ministrstev z zakonom, potem ni nobenega razloga, da ne bi trdili isto tudi za notranjo organizacijo ministrstev. Šele v zadnjem primeru bi zadostili striktnemu gramatikalnemu tolmačenju te določbe, saj bi z zakonom uredili prav vsa vprašanja organizacije uprave.

Po našem mnenju ustave seveda ne gre tolmačiti tako, ampak prej nasprotno. Glede na odprtost ustavne določbe je popolnoma dovolj, če zakon ureja samo najvišjo organizacijsko raven uprave, tj. ministrstva. Res je, da to sicer ustava že izrecno določa v drugem odstavku 114. člena (ki sodi v poglavje o vladi), vendar lahko pri tem mirno ugotovimo, da gre za delno podvajanje določb. Določbo o organizaciji ministrstev bi lahko v 114. členu ustave enostavno izpustili, saj se določba 120. člena nedvomno nanaša predvsem na ministrstva, ki so glede na določbo 121. člena temeljni del strukture državne uprave. Po tem tolmačenju torej že do sedaj ni bilo nobene potrebe, da je organe v sestavi ministrstev urejal zakon, saj (kot smo videli) tega ustava izrecno ne zahteva. Način urejanja organov v sestavi ministrstev

z zakonom je bil bolj ali manj sprejet po inerciji iz prejšnje ureditve in ni imel nobenega ustavnopravnega, še manj pa organizacijskega razloga. Organizacija je namreč orodje za izvajanje svojih funkcij, zato mora nosilec funkcij tudi razpolagati s svojim orodjem. Lahko se strinjamo z dejstvom, da na najvišji organizacijski ravni državne uprave obstajajo politični razlogi, da se ta raven ureja z zakonom, medtem ko na nižjih ravneh ni za to nobenega pravega razloga.

Te ugotovitve skoraj v celoti upošteva novi zakon o državni upravi. Tako v prvem odstavku 21. člena določa, da se upravni organ v sestavi ministrstva lahko ustanovi z uredbo vlade, notranja organizacija ministrstev pa se enako kot do sedaj določi z aktom, ki ga sprejme minister v soglasju z vlado na podlagi uredbe o skupnih temeljih notranje organizacije in sistemizacije delovnih mest v državni upravi. Takšna ureditev pomeni bistven napredek na področju urejanja organizacije državne uprave, njena slaba stran je samo v tem, da nekoliko znižuje preglednost organizacije. Vendar je tudi to pomanjkljivost mogoče omiliti z doslednim in jasnim normiranjem te organizacije, ki ne sme biti podvržena spremembam zgolj zaradi trenutnih političnih interesov, ampak morajo biti te predvsem rezultat potreb po njeni boljši organizaciji in boljšem delovanju.

Podobno je tudi z drugim ustavnim izhodiščem, v okviru katerega ustava v prvem odstavku 121. člena določa, da naloge uprave neposredno opravljajo ministrstva. Iz te ustavne določbe bi se dalo sklepati, da lahko naloge uprave opravljajo izključno samo ministrstva, kar bi na organizacijskem področju pomenilo, da morajo biti vsi organi in organizacije, ki izvajajo upravne naloge, del organizacijske strukture ministrstev. To vprašanje je še posebej odprto pri teritorialni strukturi državne uprave, prek katere se izvajajo upravne naloge na celotnem teritoriju države. To teritorialno strukturo predstavljajo upravne enote, ki so zaokroženi in do neke mere samostojni teritorialni upravni sistemi. Glede na ustavno določbo, da naloge uprave neposredno opravljajo ministrstva, se postavlja vprašanje, kakšen je potem položaj upravnih enot, ki ravno tako opravljajo naloge uprave. Po striktnem tolmačenju ustavne določbe bi morale biti neposredno del organizacijske strukture posameznega ministrstva (npr. ministrstva, pristojnega za upravo), saj lahko samo ministrstva neposredno opravljajo naloge uprave.

Dosedanji zakon o upravi se je temu vprašanju preprosto izognil, in sicer tako, da ni nikjer opredelil položaja upravnih enot. Novi zakon o državni upravi pa jih je opredelil tako organizacijsko kot funkcionalno. Organizacijsko jih je opredelil v 14. členu, kjer jih našteva med upravnimi organi skupaj z ministrstvi in organi v njihovi sestavi, funkcionalno pa v 43. členu, kjer je določil, da za opravljanje upravnih nalog, ki jih je zaradi njihove narave treba organizirati teritorialno, delujejo upravne enote. S tem je vprašanje položaja upravnih enot v bistvu rešeno, saj jih lahko opredelimo kot teritorialne organe državne uprave.

Ustrezno je urejena tudi pristojnost določanja teritorialnega obsega upravnih enot. Teritorialni obseg upravnih enot se po novem zakonu določa z uredbo vlade, kar omogoča enostavnejšo in prilagodljivejšo teritorializacijo državne uprave. Takšna ureditev je dobra podlaga za začetek teritorialne reorganizacije državne uprave, ki pa mora biti premišljena in usklajena s procesom vzpostavljanja pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave. Ustanovitev pokrajin bo, če bo do nje prišlo, prav gotovo največji premik v organizaciji slovenske javne uprave po osamosvojitvi, spremljati pa jo bodo morale ustrezne spremembe v teritorialni ureditvi državne uprave. Glede na to bi bilo smotno, da bi s spremembami teritorialnega obsega upravnih enot počakali do jasno izoblikovanega predloga o teritorialnem obsegu pokrajin.

Tretje ustavno izhodišče, ki se neposredno nanaša na državno upravo in ki je neposredno predmet nadaljnega zakonskega urejanja, je javno pooblastilo. Ustava ureja javno pooblastilo v drugem odstavku 121. člena, na podlagi katerega lahko samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki z zakonom dobijo javno pooblastilo za izvajanje nekaterih funkcij državne uprave. Ustavna določba je glede samega pooblastila dovolj jasna, povsem odprto pa je bilo vprašanje postopka podeljevanja javnega pooblastila, zlasti v primeru, kadar je bilo za njegovo podelitev več kandidatov. Dosedanja zakonodaja tega vprašanja sploh ni urejala, novi zakon o državni upravi pa ga je začasno uredil v svoji prehodni določbi 81. člena. V tej določbi najavlja novi zakon, ki bo uredil postopek podelitve javnega pooblastila, do njegove uveljavitve pa se v primeru več kandidatov za javno pooblastilo, ki se podeli na javnem natečaju, uporabljajo določbe zakona, ki ureja javna naročila. S tem je to vprašanje vsaj deloma rešeno, natančneje pa ga bo treba, kot je bilo že omenjeno, urediti v posebnem zakonu.

Poleg državne uprave so podani normativni okviri tudi za organizacijo drugega dela javne uprave, ki zajema njeno pospeševalno in servisno funkcijo. Tako imamo sedaj organizacijsko urejene vse tri temeljne funkcije javne uprave, in sicer regulativno, ki jo pretežno izvaja državna uprava, pospeševalno, ki jo pretežno izvajajo paradržavne organizacije, kot so javne agencije in javni skladi, ter servisno funkcijo oziroma javne službe, ki jih izvajajo javni zavodi in javna podjetja ter druge izvajalske oblike javnih služb.

V nasprotju z opisanimi področji pa je izvajanje javnih služb še precej neurejeno. S prehodom na novi ustavni in politični sistem je prišlo do ukinitve sistema svobodne menjave dela na področju tedanjih dejavnosti posebnega družbenega pomena, s tem pa tudi do ukinitve institucije samoupravnih interesnih skupnosti ter organizacij združenega dela, ki opravljajo dejavnosti posebnega družbenega pomena kot oblike izvajanja javnih služb na teh področjih. Pristojnosti prvih so prešle na tedanje izvršilne organe republiške skupščine in občinskih skupščin, medtem ko je na področju izvajanja javnih služb zazevala velika statusna praznina, saj so imele vse organizacije na tem področju svoj temelj v zakonu o združenem delu. To praznino je za tisti čas ustrezno zapolnil Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91), ki je tedanje

organizacije združenega dela, ki opravljajo dejavnosti posebnega družbenega pomena na področju družbenih dejavnosti, preoblikoval v prvo statusno obliko oseb javnega prava v novi ureditvi, tj. v javni zavod.

Kljub svojim pozitivnim učinkom pa je imel omenjeni zakon precej pomanjkljivosti, kar je razumljivo glede na čas njegovega nastanka in glede na takojšnjo potrebo po vsaj zasilni ureditvi tega področja. Prvo takšno vprašanje, ki ga zakon ni mogel povsem zadovoljivo rešiti, je vprašanje premoženja javnih zavodov. Z ukinitvijo družbene lastnine je bilo namreč tudi na tem področju treba poiskati ustreznega lastnika, ki ga je zakon našel v državi oziroma lokalni skupnosti. Dotedanje premoženje teh organizacij, ki je bilo kot družbena lastnina v upravljanju njihovih delavcev, je tako prešlo na državo oziroma lokalno skupnost, pri čemer pa zakon ni bil selektiven, ampak je *ipso lege* preoblikoval v javne zavode vse organizacije, ki so delovale na področju družbenih dejavnosti in ki so imele ob njegovi uveljavitvi status posebnega družbenega pomena, ne glede na pravo naravo njihovega dela. S tem je »nacionaliziral« premoženje številnih organizacij, ki so kljub svojemu statusu pridobile ves dohodek ali večino dohodka na trgu. Tako so bili delavci v teh organizacijah postavljeni v deprivilegiran položaj, saj kljub enakim pogojem za svoje delo, kot so jih imeli delavci v gospodarstvu, niso enakopravno z njimi sodelovali v postopku lastninjenja družbene lastnine.

Zanimiva je ugotovitev, da še danes večina teh organizacij, ki so izpolnjevale in še izpolnjujejo pogoje za preoblikovanje v gospodarsko družbo ali zasebni zavod, nadaljuje svoje delo kot javni zavod. S tem nastaja nenormalen položaj, saj se v statusni obliki zavoda izvajajo praktično vse dejavnosti, od gospodarskih do dejavnosti upravljanja državnih nepremičnin, ki bi se morala odvijati v statusni obliki javnih skladov. Tipičen zgled za to ugotovitev je Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS, ki je organiziran v obliki javnega zavoda, čeprav neposredno izvaja funkcije nepremičninskega javnega sklada, kot jih opredeljuje Zakon o javnih skladih (Uradni list RS, št. 22/2000). Podobno velja za celotno področje izobraževanja odraslih in večino področja raziskovanja, na katerih delujejo številni javni zavodi, čeprav ne izvajajo nobene javne službe. Javni zavod je tako ena najbolj neustrezno uporabljenih statusnih oblik, zato bo po sprejemu novega zakona treba nujno preoblikovati posamezne organizacije. Tokrat to ne bi smelo biti izvedeno zgolj po kriteriju področja, na katerem delujejo, in po kriteriju dosedanjega statusa, ampak predvsem po kriteriju individualne obravnave glede na naravo njihove dejavnosti, ki zahteva ustrezen status.

Prenos celotnega premoženja javnih zavodov na državo oziroma lokalne skupnosti je povzročil velike težave tudi pri njihovem upravljanju. Centralno upravljanje premoženja javnih zavodov je na eni strani demotiviralo slednje za gospodarno ravnanje s sredstvi za svoje delo, na drugi strani pa je sprožilo nerealne apetite po investicijah v novo družbeno infrastrukturo, ki ne izražajo realnih potreb. Posledica

tega so megalomanski in dragi projekti, ki glede na centralno odločanje o investicijah ne upoštevajo realne distribucije potreb po družbeni infrastrukturi. Sam proces tekočega upravljanja premoženja pa je postal tog in birokratski, saj so procesi odločanja bistveno predolgi in preveč odmaknjeni od okolja, kjer potrebe po tem odločanju nastajajo.

Posebej so pomanjkljive določbe zakona o zavodih, ki urejajo financiranje javnih zavodov. To ni zgolj vprašanje stroškov izvajanja posamezne javne službe, ampak predvsem vprašanje mehanizmov njihove učinkovitosti. Sedanji sistem financiranja javnih zavodov ne spodbuja učinkovitega in racionalnega izvajanja javnih služb, kar skupaj s centralizacijo odločanja o vseh pomembnejših vprašanjih, ki se tičejo javnih zavodov, ovira večji napredek na tem področju. Financiranje javnih zavodov je zato drugo ključno vprašanje, ki bi ga bilo treba urediti na povsem drugačnih temeljih.

Celoten sistem financiranja je privedel do tega, da so se številni javni zavodi pričeli ukvarjati s tržnimi, včasih pa celo z gospodarskimi dejavnostmi. S tem je nastala nenormalna situacija na trgu, saj javni zavodi pri izvajanju teh dejavnosti pomenijo nelojalno konkurenco v razmerju do zasebnega sektorja, ki mu zlahka konkurirajo, saj imajo večino svojih stroškov že pokrito iz proračuna. To vprašanje se bo ob vstopu v EU še zaostri, saj takšno stanje pomeni kršitev ene temeljnih evropskih politik, tj. varstva svobodne konkurence.

Pomanjkljivost sedanje ureditve je tudi skupno urejanje zasebnih in javnih zavodov. Zasebni zavodi so osebe zasebnega prava in so kot takšne mnogo bližje gospodarskim družbam kot javnim zavodom, ki so osebe javnega prava. Pri tem se postavlja vprašanje, ali imajo zasebni zavodi kot statusna oblika zasebnega prava sploh svoj smisel in ali jih ne bi bilo treba ukiniti, saj danes velika večina zasebnih zavodov opravlja dejavnosti, ki bi jih lahko opravljali v obliki gospodarske družbe. Te dejavnosti bi lahko opravljali celo v obliki neprofitne gospodarske družbe, ki jo sicer določa zakon o gospodarskih družbah, vendar pa je podrobneje ne ureja. V vsakem primeru pa bo treba ob uveljavitvi novega zakona o javnih zavodih sprejeti tudi nekatere spremembe zakona o zavodih, ki se bodo nanašale na položaj zasebnih zavodov. To velja predvsem za način njihovega upravljanja v primeru večjega števila ustanoviteljev, pri čemer bo treba urediti njihova medsebojna razmerja. Ta ureditev bo potrebna tudi za uveljavitev nove zakonodaje na področju javnih zavodov, saj bo preoblikovanje sedanjih javnih zavodov, ki ne izvajajo javne službe, v zasebne zavode možno samo s prenosom ustanoviteljskih pravic, kar pa seveda zahteva zakonsko ureditev medsebojnih razmerij njihovih nosilcev.

Kljub temu da je predvsem področje normativne ureditve javnih služb potrebno ustrezne novelacije in modernizacije, lahko ugotovimo, da je že mogoče pričeti pravo reorganizacijo javne uprave. Seveda pa ta reorganizacija ni več samo normativna, ampak mora biti tudi dejanska, zato zahteva resen analitični pristop pri izvedbi. To pomeni, da bi morali funkcionalno analizirati celoten upravni sistem, nato pa



bi lahko začeli razporejati njegove funkcije po različnih novih organizacijskih oblikah v skladu z naravo teh funkcij. Temeljno vodilo te reorganizacije bi moralo biti večja odprtost javne uprave v razmerju do državljanov in večja učinkovitost pri izvajanju vseh njenih funkcij.

**Literatura:**

- Pusić, E.: Modernizacija velikih evropskih upravnih sustava, Hrvatska javna uprava, let. 4, št. 2/2002, Zagreb 2002, str. 293, 233, 269.
- Rus, V.: Sociološki vidiki prehoda iz moderne v postmoderno državo, Teorija in praksa, let. 40, št. 1/2003, Ljubljana 2003, str. 5–16.
- Trpin, G.: Reforma javne uprave u Sloveniji, Hrvatska javna uprava, let. 4, št. 2/2002, Zagreb 2002, str. 293–323.
- Trpin, G.: Državna uprava deset let po sprejemu ustave, VII. Dnevi javnega prava, IJU, Portorož 2001, str. 257–271.

*Dr. Gorazd Trpin je izredni profesor na Pravni Fakulteti Univerze v Ljubljani, nosilec oziroma sodelavec pri predmetih: Upravni postopek in upravni spor, Javna uprava in Sistem državne uprave ter predstojnik Katedre za upravnopravne znanosti. Objavlja več strokovnih in znanstvenih člankov v domačih in tujih strokovnih in znanstvenih revijah ter z referati nastopi na vrsti mednarodnih in domačih strokovnih in znanstvenih posvetovanj.*

SUMMARY

**New Opportunities for the Management of Public Administration and the Effectiveness of Administrative Systems**

In this paper the effectiveness of administrative systems in the light of new legalisation and the organizational aspect of the public administration reform are dealt. In connection with the effectiveness of administrative systems we discovered that the first part of the normative aspect of the public administration reform has been concluded. It refers to the management of the relations between the administration and citizens in taking decisions about their rights and duties.

We discovered that there are still some shortcomings in the legal reform that need to be improved. We present and comment on some good solutions, which the new reform introduced in the administrative procedure or in the administrative dispute as well as in the field of informal forms of the protection of individuals' rights. In this capacity, we discovered that the general

administrative procedure consists of all procedural relations that emerge in the administrative organization and in the individual in making decisions about their rights and duties. Thus, the use of the rules of the administrative procedure is also expanded to those people employed in the administrative services whenever they are in a position to make decisions about the rights of the individuals. Similar developments could be also traced in administrative disputes, which broadens with its system of the general clause of the judicial control over the whole administrative decision-making.

In the second part, we deal with new opportunities for the organisation of the public administration, which are introduced by new legislation; for example, the law of the government, the law of the public agencies and the law of the public funds. The law of the government brings more flexible forms of the governmental organisation. It especially gives to the government the ability to make decisions about all the internal organisational levels of the government as its highest body. With that the rigidity of the organisation of the government is removed, which was previously decided on and changed only by the law. Besides, the territorial organisation of the public administration is managed more effectively, because the territorial units finally got the status of territorial bodies of government. Their territory is again managed by the government and its decrees.

In the last part we deal with the organisation of the public administration in the field of the performance of public services. We discovered that this field of the services is managed inappropriately, because it is still managed by temporary legislation. The purpose of this temporary legislation was to enable the passage from the old to the new constitutional and legal system. Therefore, modernisation of the laws is needed for this field, which should be achieved by the new law of the public institutions. Despite this shortcoming, we can claim that it is already possible to start with the real reorganisation of public administration. This reorganisation is no longer only normative, of course, but also actual. Therefore, a serious analytic approach to the performance is required. This means that we would need to analyse the whole administrative system functionally and then we would be able to rearrange its functions into various new organisational forms which are in the accordance with the nature of their functions. The essential principle throughout the reorganisation should be the greater openness of the public administration towards citizens and the greater effectiveness in performing all of its functions.

# Usmerjenost k uporabniku kot načelo delovanja javne uprave

UDK: 35. 086 (497.12)

Gregor Virant

Ministrstvo za notranje zadeve, UORU

gregor.virant@gov.si

## IZVLEČEK

Usmerjenost k uporabniku je eno od načel, ki jih zasleduje reforma javne uprave v Sloveniji. V tem okviru se javna uprava trudi povečati zadovoljstvo strank z njenimi storitvami. Meje usmerjenosti k uporabniku določa javni interes. Pri izboljševanju kakovosti upravnih storitev je potrebno na strateški ravni odločanja kombinirati pristop od zgoraj navzdol (uvajanje novih idej in projektov, ki jih domača praksa še ne pozna) s pristopom od spodaj navzgor (vznik iniciativ v posameznih institucijah, razvoj in promocija dobrih praks). Za zadovoljstvo uporabnika so pomembni naslednji elementi upravne storitve: informacija o storitvi, prostorska in časovna dostopnost, enostavnost naročila, postopka in plačila, kakovost osebnega stika, strokovnost in urejenost uslužbencev, urejenost poslovnih prostorov, odzivnost na kritike, pripombe, predloge in pohvale ter zanesljivost. Na zadovoljstvo uporabnika bistveno vpliva tudi spoštovanje »klasičnih« načel delovanja uprave, to je načel zakonitosti, pravne varnosti in predvidljivosti, politične nevtralnosti in odgovornosti javne uprave. V slovenski javni upravi so bili uvedeni številni ukrepi za izboljševanje navedenih elementov. Problem, ki ga je treba preseči v naslednjem obdobju, je razkorak med normativnim in stvarnim, med predpisi in realnostjo. Bistvo nadaljevanja reforme javne uprave je torej v doslednem izvajanju sprejetih zakonov in podzakonskih predpisov na vseh področjih. To pa bo mogoče doseči z učinkovitim nadzorom, usposabljanjem menedžerskih struktur in drugih uslužbencev v javni upravi in s spreminjanjem organizacijske kulture v javni upravi.

*Ključne besede: reforma javne uprave, usmerjenost javne uprave k uporabniku, kakovost upravnih storitev, informacije o upravnih storitvah, e-uprava, odpravljanje administrativnih ovir.*

## 1. Reforma javne uprave in zadovoljstvo uporabnikov

V reformah javnih uprav vseh evropskih držav, vključno z državami pristopnicami k Evropski uniji (EU), ima pomembno mesto načelo usmerjenosti k uporabniku. V zgodovinskem razvoju javnih uprav je ta vrednota relativno mlada in je povezana s prodorom novega javnega menedžmenta, ki v javni sektor uvaja načela in metode, uveljavljene v zasebnem sektorju. Podobno velja tudi za upravljanje kakovosti, ki je z zadovoljstvom uporabnikov tesno povezano. Tradicionalna definicija

kakovosti je namreč skladnost med pričakovano in dobljeno storitvijo, kar pomeni, da je kakovost delovanja prenosorazmerna z zadovoljstvom uporabnikov. Novejše definicije kakovosti so širše in moderni modeli merjenja in izboljševanja kakovosti poslovanja upoštevajo številne druge elemente (zlasti zadovoljstvo zaposlenih, vpliv na okolje, v javnem sektorju pa tudi vpliv na družbo). Usmerjenost k uporabniku je našla svoje mesto na političnem dnevnem redu in se marsikje tudi uspešno uresničuje v praksi, ker je politično vabljiva in zahteva od političnih elit relativno majhne »žrtve« (z izvajanjem depolitizacije in profesionalizacije je zlasti v državah kandidat-kah več težav, ker zmanjšujeta možnost političnih elit, da javno upravo jemljejo kot plen, možnost za ugodno zaposlitev svojih pripadnikov itd.).

Zadovoljstvo uporabnikov, prijazna uprava, antibirokratski programi in odpravljanje administrativnih ovir so izrazi, ki so postali del političnega besednjaka. Javna uprava jih praviloma sprejema pozitivno toliko, kolikor so realistični in kolikor upoštevajo njene posebnosti. Realizem v tem kontekstu pomeni, da ne smemo obljubljati več, kot je objektivno mogoče. Če bomo zaradi večjega zadovoljstva strank čez noč povečali obremenitve javnih uslužbencev za sto odstotkov, da bi npr. odpravili zaostanke, bo lahko prišlo do negativnih učinkov – zaposleni bodo nezadovoljni in bodo svoje nezadovoljstvo stresali na uporabnike, nekateri zaposleni pa bodo verjetno zapustili službo. Prav tako narobe bi bilo obljubljati informatizacijo upravnih storitev čez noč, če ideja ni podprta z zadostnimi sredstvi.

Ob prizadevanjih za povečanje zadovoljstva uporabnikov je treba vedno upoštevati tudi posebnosti javne uprave. Usmerjenost k uporabniku ima meje, ki jih postavlja javni interes. Zadovoljstva uporabnika ne smemo postavljati pred interese drugih ali pred javni interes, ki ga določa zakon. Javna uprava, ki bi podlegla tej skušnjavi, bi imela zadovoljne individualne uporabnike, a družba kot celota bi bila z njenim delom nezadovoljna. Javna uprava včasih svojo kakovost izkaže tako, da uporabnika ne zadovolji (ko npr. zavrne njegovo zahtevo za gradbeno dovoljenje ali socialno pomoč, če ne izpolnjuje zakonskih pogojev). Tudi sicer je nezadovoljstvo uporabnikov delno vgrajeno v poslovanje javne uprave, saj javnost (zlasti manj izobraženi) njenega delovanja pogosto ne dojema kot zadovoljevanja svojih potreb, temveč kot (birokratsko) oviro na poti do zadovoljevanja potreb (npr. pri gradnji hiše) ali pa vsaj kot nujno zlo. V tem pogledu so številne službe v javni upravi bolj stresne kot v zasebnem sektorju. Prodajalec avtomobilov ima opravek z ljudmi, ki jih že samo dejstvo, da kupujejo avtomobil, spravlja v zadovoljstvo; težko pa bi to trdili za uradnika, ki podaljšuje vozniška dovoljenja ali izdaja gradbena dovoljenja. Še bolj to seveda velja za represivne dele javne uprave in za tiste, ki državljanom in pravnim osebam nalagajo obveznosti.

Ovira za doseganje večjega zadovoljstva uporabnikov je tudi dejstvo, da imajo ponudniki upravnih storitev večinoma monopolni položaj, da ne obstaja prosta konkurenca. Zato upravne institucije nezadovoljstvo uporabnikov ogroža bistveno manj kot podjetja, ki se morajo iz dneva v dan boriti za ohranitev in povečanje števila

strank. Tudi naloge javne uprave se lahko opravljajo konkurenčno (privatizacija), vendar so države pri privatizaciji praviloma previdne, ker privatizacija upravnih (oblastnih) nalog lahko ogroža javni interes. Privatizacija in vzpostavitev konkurence, kjer je to mogoče, sta dobrodošla ukrepa, ki pozitivno vplivata na zadovoljstvo strank (nevarnost pa je zlasti v tem, da se zanemari interes tretjih oseb, ki niso neposredni uporabniki, in javni interes). Ob pomanjkanju trga pa so za povečevanje kakovosti storitev in zadovoljstva uporabnikov na voljo različni netržni mehanizmi. Ker se nezadovoljstvo javnosti z delovanjem uprave in povečana pričakovanja glede kakovosti storitev kažejo kot pritisk na politične stranke in vlado, vlada z obvezujočimi standardi (predpisi) usmerja upravne organe k uporabniku. Vzpostavljane družbene klime, ki postavlja javni upravi višje zahteve, vpliva tudi na vse večje število entuziastov, ki se projektov izboljševanja kakovosti, uvajanja inovativnih rešitev in povečevanja zadovoljstva strank lotevajo brez palice in korenčka, na lastno pobudo, ponavadi v sodelovanju s somišljeniki. Ne gre pozabiti, da imajo upravne institucije, njihovi menedžerji in zaposleni mnogo neposrednejši stik in izkušnje z uporabniki svojih storitev kot politiki; uradnikom in njihovim menedžerjem ni vseeno, kaj si o njih mislijo njihove stranke in okolje, v katerem živijo. Iz navedenih razlogov v javni upravi vzniknejo t. i. dobre prakse, ki jih modra vlada ob pravem trenutku promovira v širšem krogu institucij javne uprave ali v trenutku, ko je dosežena kritična masa oziroma so vzpostavljene možnosti, naredi iz njih obvezne standarde.

Povečevanje kakovosti storitev in zadovoljstva strank je kontinuiran projekt, pri katerem je dobro kombinirati pristop od spodaj navzgor s pristopom od zgoraj navzdol. V strateškem centru reforme javne uprave mora obstajati posluš za dobre ideje iz prakse in dober občutek za pravi trenutek, ko se dobre prakse pretvorijo v obvezen standard. Seveda pa je naloga strateškega centra tudi v tem, da uvede nove ideje in projekte, ki jih domača praksa še ne pozna (zlasti tiste, ki so se uspešno uveljavili v drugih državah). Njegova pomembna vloga je tudi, da ustrezno organizira pobude (z oblikovanjem projektnih skupin, odborov za kakovost itd.).

## **2. Elementi kakovosti upravne storitve**

### **2.1. Splošno**

Zadovoljstvo uporabnika je odvisno od številnih elementov storitve, med katerimi je treba poudariti zlasti naslednje:

- informacije o upravnih storitvah,
- prostorska in časovna dostopnost,
- enostavnost naročila, postopka in plačila,
- kakovost osebnega stika, strokovnost in urejenost uslužbenca,
- urejenost poslovnih prostorov,
- odzivnost na kritike, pripombe, predloge in pohvale ter
- zanesljivost.

V širšem smislu kakovost upravne storitve zajema tudi nekatera klasična prav-nopolitična načela (zakonitost, pravna varnost in predvidljivost, objektivnost in nepristranskost). Uresničevanje nekaterih izmed teh načel (zakonitost, nepristranskost) je v celoti v rokah organa, ki stopa v stik s stranko, pri nekaterih drugih načelih pa je implementacijski organ odvisen od kakovosti politik oziroma predpisov, ki urejajo njegova ravnanja. Sicer pa velja enako tudi za zgoraj navedene elemente kakovosti. Enostavnost postopka je le deloma odvisna od implementacijskega organa, bolj pa od vsebine predpisov, ki so v rokah oblikovalcev politik (*policy-makers*).

## **2.2. Informacije o upravnih storitvah**

Omenjeno je že bilo, da je stik z javno upravo uporabniku praviloma nadležen. Posamezniki tradicionalno pojmujejo javno upravo kot težko razumljiv aparat, ki nastopa v razmerju do njih z državno avtoriteto. Zato je velikega pomena, da se uporabnikom zagotovijo informacije o upravnih storitvah, s pomočjo katerih bo uprava bolj transparentna, uporabnik pa bo lažje predvideval odločitve uprave. Informacije morajo biti zagotovljene v različnih oblikah (osebni stik, telefon, elektronska pošta, brošure, internet), tako da je uporabniku zagotovljena svoboda izbire. Informacije morajo biti podane na uporabniku prijazen in razumljiv način. Pri njihovem sestavljanju je treba izhajati iz logike uporabnika in njegove življenjske situacije, ne pa iz logike javne uprave oziroma njenih uradnikov. Jezik, ki ga uporablja informacijsko gradivo, mora biti razumljiv slehernemu uporabniku. Informacije morajo odgovarjati na ključna vprašanja (kje, kako, kdaj, koliko stane). Sistem informacij mora biti čim enotnejši; idealno je, če za celotno javno upravo obstaja enotna struktura informacij (npr. internetni storitveni portal).

## **2.3. Prostorska in časovna dostopnost storitev**

Prostorska dostopnost pomeni, da lahko uporabnik storitev naroči in vse stike z javno upravo, potrebne za izvedbo storitve, opravi na svojem stanovanju ali poslovnemu sedežu čim bližji lokaciji. Razvoj e-uprave omogoča stik z upravo od doma oziroma iz pisarne, če javna uprava na internetu ponuja storitve na ravni transakcije – to pomeni, da lahko uporabnik storitev naroči po elektronski poti in na isti način javni upravi dostavi tudi vse potrebne dokumente. Ta raven storitev običajno zahteva uporabo elektronskega podpisa kot načina identifikacije uporabnika in avtentikacije dokumenta.

Načelo uvajanja e-uprave je, da naj bi javna uprava na internetu ponudila vse storitve, če je to mogoče in smotno. Prednost morajo imeti stiki z javno upravo, ki so za uporabnike pogostejši. Pogoste stike z javno upravo imajo podjetja, zato je

dodana vrednost e-storitev nedvomno bistveno večja pri podjetjih. Državljanom se zdi e-uprava zanimiva novost, vendar se redkeje odločajo za nabavo elektronskega podpisa, ker so njihovi stiki z javno upravo relativno redki. Uporabo e-storitev spodbuja uvedba možnosti uporabe elektronskih potrdil, ki se uporabljajo v bančnem poslovanju. Elektronsko poslovanje na tem področju je med državljani zelo razširjeno, zato jih ima veliko število na voljo digitalna potrdila. Ni videti razloga, da s temi digitalnimi potrdili, če izpolnjujejo varnostne standarde, ne bi bilo mogoče poslovati tudi z javno upravo

Prostorsko dostopnost storitev povečuje tudi možnost komunikacije po telefonu, po elektronski ali navadni pošti. Praviloma se lahko vse komunikacije opravijo po elektronski ali navadni pošti, pri čemer je elektronska pošta lahko spet vezana na uporabo elektronskega podpisa. V dobi e-poslovanja bo za zadovoljstvo uporabnikov izjemno pomembno, da javna uprava klasificira vrste komunikacij po zahtevani stopnji varnosti. Uporabniki bodo nezadovoljni, če bo zahtevana varnost pretirana. Zdi se, da ob »prevajanju« fizične komunikacije v elektronsko pogosto pretiravamo v varnostnih zahtevah in vidimo nevarnosti, ki jih pri fizičnem poslovanju nismo videli, čeprav so prav tako obstajale. Na primer: pri pošiljanju davčnih napovedi po navadni pošti za identifikacijo avtorja zadošča lastnoročni podpis, katerega avtentičnosti v praksi davčna uprava nikoli ne preverja. To tudi ni potrebno, saj se morebitne zlorabe hitro odkrijejo (če npr. davčna uprava prejme dve napovedi od istega zavezanca ali pa če se zavezanec pritoži na odmero davka). Zakaj bi torej za elektronsko pošiljanje davčne napovedi zahtevali elektronski podpis državnega overitelja, ko pa elektronski podpis, overjen od licenciranega overitelja, zagotavlja bistveno višjo stopnjo varnosti kot lastnoročni podpis?

Poslovanje po telefonu je pri upravnih storitvah omejeno zaradi oteženega preverjanja identitete. Kljub temu pa je po telefonu mogoče dobiti informacije o storitvah ter opraviti manj pomembna posvetovanja in preverjanja, namesto da se stranka vabi na lokacijo organa.

Prostorska dostopnost je odvisna tudi od lokacijske razporejenosti javne uprave. Javna uprava mora biti teritorialno dekoncentrirana, tako da zagotavlja fizično bližino svojih storitev uporabnikom. Večja ko je frekvenca nekega upravnega postopka, večja je potreba po dekoncentraciji. Seveda je težnja po dekoncentraciji omejena s težnjo po učinkovitosti. Izpostave nekega urada se ne splača locirati v manjši kraj, kjer bi po storitvah povpraševalo le nekaj uporabnikov tedensko.

Časovna dostopnost storitev pa pomeni, da je treba uporabniku zagotoviti, da do storitve pride v čim krajšem času. Za storitve, ki se opravljajo takoj (na okencu), to pomeni čim krajše čakalne vrste ali vsaj lajšanje čakanja (števcu vrst in podobni ukrepi), za druge storitve pa, da je predpisan rok in da se organi tega roka tudi držijo. Najpomembnejši ukrep na tem področju je zmanjševanje zaostankov pri reševanju upravnih zadev.

## **2.4. Enostavnost naročila, postopka in plačila**

Odpravljanje administrativnih ovir ali t. i. »antibirokratski programi« so sestavni del reform javnih uprav po vsem svetu. Kreatorji sprememb želijo poenostaviti upravne postopke, tako da jih uporabniki ne bi doživljali kot birokratske odisejane. Tega ne delajo samo z namenom olajšati življenje povprečnemu državljanu, temveč zlasti z namenom znižati bremena in stroške podjetjem in podjetnikom na poti do začetka opravljanja gospodarske dejavnosti ali pri opravljanju te dejavnosti. Enostavnost postopka pomeni časovne in finančne prihranke (zato je ta element povezan z elementom časovne dostopnosti), pa tudi prihranek človeške energije in živcev. Pri tem je treba ločiti dve vrsti poenostavitve: prva je politične, druga pa zgolj administrativno-tehnične oziroma organizacijsko-procesne narave. V prvem primeru govorimo o liberalizaciji – pojavu, ko se država in njena uprava umikata z določenih področij družbenega življenja in prepuščata odločitve in odgovornost posameznikom in pravnim osebam. Odpravljajo se različna dovoljenja in licence, rahljajo se pravila ravnanja, katerih spoštovanje nadzira javna uprava. Liberalizacija je političen proces, ker vsaka »osvoboditev« zasebne sfere terja politično ovrednotenje morebitne škode, ki nastane za javni interes. Ukinitve dovoljenj za manjše posege v prostor npr. povečuje svobodo investorjev in spodbuja investicije, po drugi strani pa lahko ogroža urejenost prostora in interese soseske.

Drugi tip poenostavljanja postopkov pa nima političnega naboja. Njegova vsebina je v tem, da se isti javni interes v neokrnjenem obsegu zavaruje na tehnično enostavnejši način. Poenostavljajo se obrazci, iz postopka se izločijo sestavine, ki za varovanje zakonitega javnega interesa nimajo nobenega pomena, različne kontrole se koncentrirajo na enem mestu, upravni organi zbirajo podatke in dokumente namesto uporabnika in ipd. Teži se k integraciji postopkov, vezanih na določeno življenjsko situacijo ali status, in njihovo koncentracijo na eno mesto (*one-stop shop*). Po tej zamisli naj bi uporabnik vse, kar je povezano z določeno situacijo ali statusom, opravil na enem mestu. Tam bi dobil vse potrebne informacije, obrazce, tam bi lahko vložil vlogo in spremljal njeno reševanje, tja bi bil vabljen na razgovor itn.

## **2.5. Kakovost osebnega stika, zanesljivost, urejenost prostorov**

V tej točki govorimo o prijaznosti javne uprave v ožjem pomenu besede. »Prijazna javna uprava« v širšem smislu zajema vse elemente zadovoljstva uporabnikov, ki jih naštevamo v tem prispevku. V ožjem pomenu besede pa prijaznost pomeni kakovosten osebni, človeški stik. Prijazna beseda in nasmech imata čarobno moč. Uporabniki upravnih storitev pripisujejo kakovosti osebnega stika velik pomen. Uslužbenec, ki obvlada odnose z uporabniki, lahko ublaži napete situacije, ki jih



povzročajo zapletena zakonodaja, neurejeni prostori, vrste in zaostanki. Kakovost osebnega stika je element, ki ga je najtežje uveljaviti s prisilnimi standardi in ukrepi. Nasmeha in prijaznosti pač ni mogoče zaukazati. Veščin komuniciranja s strankami se je mogoče priučiti, sposobnost pa je bolj ali manj prirojena in stvar značaja. Zato je pomembno, da v »prve vrste« razporedimo posameznike, ki imajo te sposobnosti, hkrati pa jim zagotovimo ustrezne programe usposabljanja. Poleg tega ne smemo pozabiti, da bo zadovoljen človek najbolj motiviran, da zadovoljstvo prenaša na drugega. Zato je zadovoljstvo zaposlenih pomemben dejavnik zadovoljstva uporabnikov.

Ljudje cenimo zanesljivost v zasebnih in poslovnih stikih. Uporabnik bo zadovoljen, če bodo uradniki držali besedo in opravili storitev v roku in na način, kot so obljubili, in nezadovoljen, če bodo dajali nerealne obljube, ki jih ne bodo mogli uresničiti. T. i. državljanske listine (*citizen's charters*), ki jih uvajajo v nekaterih evropskih državah kot zbir obljub o standardu storitev, lahko povzročijo več škode kot koristi, če se jih ne držimo.

Za zadovoljstvo uporabnika so pomembni tudi urejeni poslovni prostori. Ti ustvarijo pri uporabniku prijeten občutek, poleg tega pa le primerni in urejeni prostori olajšujejo čakanje v vrstah. Investiranje v poslovne prostore, v katerih prihaja do komunikacije z uporabniki, je zato velikega pomena za zadovoljstvo uporabnikov.

## **2.6. Odzivnost**

Vsaka organizacija, ki ji je mar za zadovoljstvo uporabnikov, tenkočutno prisluhne njihovemu mnenju, oceni in želi. Tudi institucije javne uprave morajo sistematično spremljati zadovoljstvo uporabnikov in iz ugotovitev izpeljati ustrezne sklepe in ukrepe. Poleg tega morajo spremljati sprotne kritike, pripombe, predloge in tudi pohvale na račun svojega dela. Omogočiti morajo uporabnikom, da ta stališča posredujejo na različne načine (pisno, ustno, v knjigah pritožb in pohval, v posebnih nabiralnikih, anonimno ali podpisano, po telefonu in v rubrikah »pišite nam« na domačih spletnih straneh). Na sporočila je treba odgovarjati v razumnem roku in v nebirokratskem tonu, tudi tedaj, kadar menimo, da uporabnik nima prav ali pa nje-govim željam iz objektivnih razlogov ne moremo ugoditi. Dejstvo, da smo ga poslušali, vzeli resno, obravnavali njegove pripombe, za katere si je vzel čas, in mu odgovorili, bo na uporabnika naredilo dober vtis. Poleg tega individualnega učinka pa je pomemben tudi splošni učinek, kajti kritike in predlogi nam včasih odprejo oči za boljše rešitve.

### **3. Ukrepi za dvig zadovoljstva uporabnikov slovenske javne uprave**

Obvladovanje kakovosti in razmerij do uporabnikov je sestavni del procesov modernizacije javne uprave tudi v Sloveniji. Slovenska javna uprava je morala sicer v letih od osamosvojitve (1991) opraviti številne pomembne naloge, ki so postavile prizadevanja za večjo kakovost na drugo prednostno raven. Treba je bilo zgraditi upravo samostojne države, ki je prevzela funkcije nekdanje zvezne uprave. Upravo je bilo treba prilagoditi novemu demokratičnemu političnemu sistemu in ustavnemu redu (sprejem ustave konec leta 1991). Leta 1997 se je začel pogajalski in predpristopni proces, katerega sestavni del je bila tudi zagotovitev upravne usposobljenosti za izvajanje evropskega pravnega reda in izpolnitev političnih kriterijev, ki so se nanašali tudi na reformo javne uprave. Osamosvojitve, vzpostavitev novega političnega in ustavnega sistema in vključitev v EU so bili projekti velikih razsežnosti, v katerih je javna uprava igrala pomembno vlogo. V predpristopnem procesu se je slovenska javna uprava srečala z javnimi upravami držav članic in to je spodbudilo razvoj projektov na nekaterih področjih, ki so bila dotlej zanemarjena.

Sistematična prizadevanja za dvig kakovosti in zadovoljstva uporabnikov so se začela leta 1999, ko je bil pod okriljem urada za organizacijo in razvoj uprave na ministrstvu za notranje zadeve ustanovljen odbor za kakovost, vlada pa je leto kasneje sprejela izjavo o kakovosti. Leta 2001 je bila sprejeta uredba o poslovanju organov javne uprave s strankami, ki je številne dobre prakse v javni upravi uveljavila kot obvezni standard, leto kasneje pa sta bila novelirana zakon o splošnem upravnem postopku in zakon o upravnih taksah, oba z namenom poenostavitve postopkov. Leta 2002 je bil v javno upravo vpeljan evropski model ocenjevanja kakovosti (C. A. F.), leta 2003 pa sprejet zakon o dostopu do informacij javnega značaja. To je le nekaj pomembnejših dokumentov – mejnikov na poti k izboljševanju kakovosti storitev. Poglejmo, kakšni ukrepi so bili izvedeni po posameznih elementih kakovosti storitev oziroma zadovoljstva strank, naštetih zgoraj (v 2. točki).

#### **3.1. Informacije o upravnih storitvah**

Upravni organi ponujajo informacije o svojih storitvah v različnih oblikah in različno strukturirane. Najcelovitejša ponudba informacij je dostopna na storitvenem portalu upravnih enot (<http://upravneenote.gov.si/upravneenote/>) oziroma v t. i. vodniku upravnih storitev, ki je sestavni del tega portala. Vodnik vsebuje informacije o približno 150 upravnih storitvah (postopkih). Informacije so strukturirane po področjih (dokumenti, potrdila in tujci; registracija vozil in cestni promet; gradnja; rojstvo, zakonska zveza itd.), znotraj teh pa po sistemu opisov življenjskih položajev

(kako opravim šoferski izpit, želim graditi nov objekt, rad-a bi spremenil-a ime... ). Pod posameznimi opisi je še raven podrobnejših opisov, kjer uporabnik najde konkretno upravno storitev (upravni akt, upravni postopek). Na voljo so informacije o tem, kdo lahko pridobi storitev, kje jo pridobi, pravna podlaga, višina upravne takse (tu uporabnik najde povezavo do podatka o načinu plačila) in dodatne informacije. Posebej je navedeno tudi, katere priloge je treba priložiti vlogi in katere podatke bo za uporabnika zbrala javna uprava sama. Obrazec vloge je na voljo v Wordovem formatu in v formatu pdf. Za zdaj znotraj portala še ni mogoče elektronsko podpisovanje in pošiljanje po elektronski poti.

Na podlagi pozitivnih odzivov na portal upravnih enot je bil takšen način nudenja informacij s spremembo Uredbe o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Uradni list RS, št. 22/2001 in 81/2003) predpisan kot obvezni standard. Splošne informacije o upravnih storitvah mora vsak organ zagotavljati s svojimi uslužbenci (za vsako področje mora biti uslužbenec na voljo strankam za osebni stik ali po telefonu vsak dan najmanj od 8.00 do 16.00)<sup>1</sup> v obliki pisnih informacij (brošure, zloženke ipd.), ki so strankam dostopne v vložišču, sprejemnem prostoru in na drugih ustreznih mestih ter na svetovnem spletu.

Informacije morajo biti podane na stranki razumljiv način. Strukturirane morajo biti po življenjskih položajih in morajo zajeti zlasti podatke o tem, kakšni so pogoji za pridobitev pravice oziroma upravne storitve, kje in po kakšnem postopku lahko stranka pridobi pravico oziroma upravno storitev, kaj je treba priložiti vlogi, kolikšna je višina upravne takse in morebitnih drugih plačil ter kako se lahko plačilo izvede.

Kot rečeno: opisani standard je nastal kot dedukcija dobre prakse. Hkrati pa se uporablja tudi kot izvedbeni standard k eni izmed zahtev, ki jih postavlja javni upravi letos sprejeti Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/2003), ki v 10. členu med informacijami, ki jih mora vsak organ posredovati v svetovni splet, našteva tudi »podatke o upravnih storitvah«.

### **3.2. Prostorska in časovna dostopnost**

Prostorska dostopnost se zagotavlja zlasti z ustrezno teritorialno razporejenostjo (dekoncentracijo) upravnih nalog. Sistem javne uprave v Sloveniji v nasprotju s številnimi evropskimi sistemi temelji na ločitvi lokalne samouprave (občine)<sup>2</sup> in državne uprave – občinske uprave ne izvajajo državnih upravnih nalog. Vendar je

---

<sup>1</sup> V nekaterih organih so uvedli t. i. informatorja oziroma svetovalca za pomoč strankam. Za svetovalce za pomoč strankam v upravnih enotah je bil pripravljen poseben program usposabljanja, ki jih seznani z vsemi področji dela upravne enote, vsemi postopki, upravnim okoljem upravne enote, veščinami komuniciranja s strankami itd. Svetovalec za pomoč strankam nudi strankam informacije o vseh storitvah upravne enote in po potrebi stranko naroči na točno določen dan in uro pri referentu, ki bo obravnaval njeno zahtevo.

<sup>2</sup> Druge ravni lokalne samouprave Slovenija še nima, čeprav politične razprave o tem tečejo že vrsto let.

mreža državne uprave razpršena tako, da je celotna država dobro teritorialno pokrita z upravnimi institucijami. Teritorialna organizacija državne uprave ni enotna, temveč so različna področja organizirana različno, pač glede na posebnosti področja, frekvenco upravnih postopkov in potrebe strank. Največ storitev za državljane (storitve na področju osebnih dokumentov, registracije prebivališča, matičnih zadev, graditve objektov, prometa s kmetijskimi zemljišči itd.) opravijo upravne enote, ki jih je 58 (povprečna upravna enota zajema približno 35.000 prebivalcev), večina drugih področij (davčna služba, carinska služba, policija, inšpekcije, geodetska služba, služba pokojninskega zavarovanja, služba za izvajanje politike zaposlovanja, služba obveznega zdravstvenega zavarovanja) pa je organizirana dvonivojsko (na prvi ravni imamo 8–12 območnih enot, na drugi ravni pa 20–58 izpostav).

Na posameznih področjih se pojavljajo težnje menedžmenta po organizacijski koncentraciji (ukinjanje izpostav), vendar je vlada sprejela odločitev, da se upravne storitve ne smejo oddaljevati od strank, razen v primeru očitnih neracionalnosti. Pripravljen je tudi projekt reorganizacije upravnih enot, na podlagi katerega bi sistem 58 upravnih enot spremenili v sistem 8–12 upravnih enot z 58 izpostavami; na ta način bi dosegli racionalizacijo na področju menedžmenta in podpornih (režijskih) služb, ne da bi s tem zmanjšali dostopnost storitev za uporabnike. Za izvajanje storitev se postopoma oblikuje mreža informatiziranih krajevnih uradov, ki praviloma delujejo dva- do trikrat na teden v prostorih občin (trenutno jih je nekaj čez 90). Novi pravilnik o krajevnih uradih določa, da krajevni uradi izvajajo osnovne, najpogostejše storitve (naštete so v prilogi tega pravilnika), sprejemajo vloge, dajejo strankam informacije o vseh upravnih storitvah in jih po potrebi v zadevah, ki jih ne morejo opraviti sami, naročajo pri referentih na sedežu upravne enote. Oblikovanje krajevnega urada je organizacijska odločitev načelnika upravne enote, zagotovljeni pa morajo biti prostori, oprema in kadrovske rešitve. Uporabo prostorov in opreme lahko po dogovoru zagotovi tudi občina. Krajevni urad je lep primer partnerstva med državno upravo in lokalnimi skupnostmi.

Idealne rešitve za prostorsko dostopnost prinaša razvoj e-uprave. Transakcijska raven elektronskega poslovanja med javno upravo in uporabnikom omogoča pridobitev storitve iz domače dnevne sobe ali pisarne. Slovenska e-uprava žal ponuja malo storitev na tej ravni. Imamo pa zagotovljeno infrastrukturo, s katero bi lahko v kratkem omogočili elektronsko naročanje vseh upravnih storitev. Od leta 2000 je elektronski podpis pravno izenačen z lastnoročnim podpisom, digitalna potrdila se v velikem številu uporabljajo v bančnem poslovanju (več kot 150.000 izdanih potrdil, medtem ko je število izdanih digitalnih potrdil državnega overitelja, SIGEN-CA, tako rekoč zanemarljivo). Nekateri komercialni ponudniki razvijajo aplikacije, ki uporabniku ponujajo obrazce vlog za upravne storitve, možnost plačila upravne takse in elektronskega podpisovanja vloge. Pripravljena je sprememba zakona o splošnem upravnem postopku, ki bo sprejeta spomladi naslednje leto in bo omogočila vzpostavitev enotnega informacijskega sistema (na državni ravni ga bo vzpostavil vladni

center za informatiko) za sprejemanje vlog, vročanje in obveščanje o stanju zadeve. Na ta način bi lahko praktično z eno potezo odpravili zamudo, ki smo si jo nakopali z nekaterimi slabimi rešitvami<sup>3</sup> v preteklosti.

### **3.3. Enostavnost naročila, postopka in plačila**

Na področju poenostavljanja postopkov je bilo v zadnjih letih storjenih nekaj pomembnih korakov. Na nekaterih upravnih področjih je prišlo do liberalizacije oziroma deregulacije. Ukinjena je bila odločba o izpolnjevanju pogojev za opravljanje gospodarske dejavnosti (4. člen zakona o gospodarskih družbah), ki jo je prej morala pred začetkom opravljanja katerekoli dejavnosti pridobiti vsaka gospodarska družba. Sprememba je sprostila preko 100 uslužbencev upravnih enot, ki so bili prerazporejeni na druge naloge na področjih, kjer so zaostanki največji (denacionalizacija, gradbene zadeve). Do liberalizacije je prišlo tudi na področju graditve objektov; novi zakon o graditvi objektov določa, da za enostavnejše objekte po novem ni potrebno niti gradbeno dovoljenje niti kakšna druga odločba.

Na nekaterih področjih pa je prišlo do poenostavljanja postopkov brez liberalizacije, torej brez posega v javni interes. V letu 2002 je bil spremenjen zakon o upravnih taksah, ki prinaša nove možnosti plačevanja upravnih taks. Takse je mogoče plačevati z gotovino, s kreditnimi in plačilnimi karticami in z drugimi »sodobnimi plačilnimi sredstvi« (v času pisanja tega prispevka potekajo pogajanja z operaterji mobilne telefonije o pogojih plačevanja taks po mobilnem telefonu). Upravne enote so že februarja 2003 (zakonski rok se je iztekel maja) zagotovile tehnične možnosti za plačevanje taks s t. i. plastičnim denarjem.

Pomembna je tudi sprememba zakona o upravnem postopku, ki uvaja načelo izmenjave podatkov iz uradnih evidenc med državnimi organi in organi lokalnih skupnosti. Zakonske določbe prepovedujejo organom javne uprave, da bi od uporabnikov zahtevali dokazila o podatkih, ki so v uradnih evidencah. Takšne podatke morajo organi pridobiti sami. Omenjena zakonska določba je vplivala na pospešitev informatizacije in odpiranja podatkovnih baz (primeri: priključitev zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje na centralni register prebivalstva, priključitev upravnih enot in nekaterih drugih uporabnikov na bazo zemljiškega katastra) in na spremembe v poslovnih procesih javne uprave v smeri horizontalnega povezovanja. Sprememba je pomemben korak na poti k idealu »vse na enem mestu«.

---

**3** Zlasti izključevanje digitalnih potrdil licenciranih overiteljev izven državne uprave pri poslovanju z upravo, izbira storitev, ki so bile informatizirane kot prve (izpiski iz matičnih knjig), zanemarjanje zasebne pobude in zanemarjanje področja, kjer so elektronske storitve najzanimivejše – tj. poslovanja med javno upravo in podjetji.

### **3.4. Kakovost osebnega stika, zanesljivost**

Na področju kakovosti osebnega stika moramo omeniti nove standarde poslovanja s strankami, kot so obvezna identifikacija uradne osebe (s tablico ali priponko), polje diskretnosti, uvedba svetovalca za pomoč strankam v upravnih enotah, razvoj novih programov usposabljanja za svetovalce za pomoč strankam in programov s področja obvladovanja odnosov z uporabniki. Nekaj časa je potekalo tudi tekmovanje za uradnika meseca, vendar se je izkazalo, da so takšne akcije neprimerne in krivične do tistih uslužbencev, ki se redkeje srečujejo s strankami.

### **3.5. Odzivnost**

Na področju odzivnosti uredba o poslovanju organov javne uprave s strankami prinaša dve pomembni obveznosti. Prva se nanaša na obravnavanje pripomb, kritik, predlogov in pohval strank. Predstojnik organa mora zagotoviti, da se tovrstna sporočila strank glede poslovanja organa obravnavajo in da se stranki odgovori najkasneje v 30 dneh. Če stranka z odgovorom ni zadovoljna, se lahko obrne na organ, ki je pristojen za nadzor nad organom.

Drugo sredstvo odzivnosti je ugotavljanje kakovosti storitev oziroma zadovoljstva strank. Za upravne enote se ti postopki izvajajo na podlagi posebne metodologije, ki jo je pripravilo ministrstvo za notranje zadeve.

## **4. Šibke točke in nadaljnja strategija**

Slovenska javna uprava je naredila pomembne korake pri usmerjanju k uporabniku. Trenutno obstaja precejšen »implementacijski razkorak« – razkorak med normativnim in stvarnim. Lahko bi rekli, da vemo, kaj od javne uprave na tem področju želimo in zahtevamo, in da smo to tudi zapisali v predpise, v nadaljevanju pa bomo morali poskrbeti za to, da se bodo »implementacijske škarje« zapirale. Uresničiti bo treba določbe zakona o dostopu do informacij javnega značaja, ki postavljajo standarde podobe javne uprave (in širšega javnega sektorja) na svetovnem spletu. Napačno bi bilo, če bi se uresničevanja teh standardov lotil vsak organ posebej; potreben je usklajen, dobro voden projekt. Za lažje izvajanje določb zakona o upravnem postopku, ki predpisujejo izmenjavo podatkov iz uradnih evidenc, bo treba organom javne uprave odpreti možnost dostopa do sodnih baz podatkov.

Poskrbeti bo treba za to, da se novi pristopi usmerjenosti k uporabniku z upravnih enot razširijo tudi na druge organe javne uprave. Upravne enote so sicer pomemben del, a le del mozaika javne uprave, in tudi njihovi naporji razvojenijo, če se izvajajo v okolju, ki takšnih pristopov ne uporablja. Kaj npr. pomaga stranki, če upravna enota zanjo pridobi podatke iz zemljiške knjige, če mora isti problem nato reševati pri notarju, ki še vedno zahteva izpisek iz zemljiške knjige? Kaj pomaga

kakovostna informacija o gradbenem dovoljenju na internetu (za katero je pristojna upravna enota), če ob njej ni informacije o izvajanju enostavnih posegov v prostor, za katere so pristojne občine?

Velik maneverski prostor imamo na področju poenostavljanja postopkov. Napori za odpravljanje administrativnih ovir so jalovi, če zavest ne prodre v vse upravne resorje in se ne preneha praksa zapletanja postopkov. Med novimi predpisi je namreč še vedno več takih, ki postopke dodatno zapletajo, kot tistih, ki jih poenostavljajo.

Na področju e-uprave se nam ponuja možnost za preboj poslovanja »G2C« (uprava – državljeni) in »G2B« (uprava – podjetja), torej med upravo in uporabniki. Pripravljene so spremembe zakona o upravnem postopku, ki predvidevajo vzpostavitev enotnega informacijskega sistema za sprejemanje vlog, obveščanje in vročanje. Takšna horizontalna rešitev bo za upravo razmeroma poceni, omogočila pa bo hiter in širok razmah elektronskih storitev, zlasti če bo omogočila uporabo drugih kvalificiranih digitalnih potrdil. Elektronske vloge bodo organe javne uprave spodbujale, da zunanje elektronsko poslovanje (*front office*) povežejo z notranjimi procesi (*back office*), saj jim bodo elektronske vloge ponujale podatke v elektronski obliki in možnost samodejne obdelave.

Slovenska uprava na področju usmerjenosti k uporabniku ubira pravo pot. Strateški cilji so načrtani, normativne podlage zagotovljene. Nadaljnji razvoj bo odvisen od izvedbene sposobnosti, ta pa predvsem od zavzetosti in zmogljivosti »strateških centrov« reforme uprave, pa tudi od posluha vlade za finančne potrebe na tem področju.

*Doc. dr. Grega Virant je pridobil doktorat znanosti na Pravni fakulteti v Ljubljani. Njegova strokovna, znanstvena in raziskovalna dejavnost je usmerjena predvsem v naslednja področja: državna uprava, upravno pravo, lokalna samouprava, javne službe, državni posegi v lastnino, odškodninska odgovornost države, volilni sistem, referendum. Objavlja več člankov v domačih in tujih strokovnih in znanstvenih revijah. Na Ministrstvu za notranje zadeve je državni sekretar za organizacijo in razvoj uprave od junija 2000.*

#### SUMMARY

### **Orientation Towards Users as Principle of Public Administration Operations**

The principle of orientation towards the user, which is one of the so-called "new public administration" principles, has a significant role in the reform of public administrations of European countries. Governments pay special attention to the enhancement of quality of administration services. Public administration accepts this in a positive way, providing that political

promises and actions are realistic and do not represent an unreasonable burden for its workers.

The essence of the principle of orientation towards the user is in the objective of reaching the highest possible level of satisfaction of the user with public administration services. In pursuing this objective, boundaries set by the public interest have to be respected. There are some hurdles on the way to a higher level of satisfaction by users of public administration services. Public administration does not function under market conditions and, therefore, is not forced to engage in a competition race for greater quality. Non-market mechanisms have to be used in order to improve the quality of its services. The top-down approach and the bottom-up approach should be combined. Administrative institutions, their managers and civil servant have direct contact and experience with users. Civil servants and their managers do not ignore the opinions their clients might have about them or their environment.

This is the reason why good practices emerge within the administration and wise governments promote them at the right moment to a wider circle of institutions or make them compulsory standards at the point when a critical mass has been reached. The strategic centre for public administration reform must be open for good ideas emerging from practice and must have a good sense for the right moment when good practices may be turned into compulsory standards. It is also a duty of the strategic centre to introduce new ideas and projects that the established domestic practice is at that time unfamiliar with (particularly those ideas which have already been established in other countries). Its important role is also in appropriately organising initiatives and information flow (by setting up project groups, quality boards, conferences on good practices, good practice competitions, etc.).

In order to achieve user satisfaction, the following elements of administration service are important: information about the service, accessibility in terms of location and time, simplicity of order, procedure and payment, quality of personal contact, expert level and professional appearance of workers, good organisation and conditions of the premises, appropriate response to criticism, comments, suggestions and praise as well as reliability. User satisfaction is essentially affected by the notion of respect for the "classical" values of public administration operation, namely the principles of legality, legal security and expectation, political neutrality and accountability of the public administration.

Information about administration services must be provided in various forms (by personal contact, telephone, e-mail, brochures and the Internet) so



that users are guaranteed the freedom of choice. Information has to be provided in a user-friendly and intelligible format. It must answer key questions (where, how, when and how much?). The information system must be as uniform as possible. Ideally, a single information structure should be provided for all public administration services (e.g. a service portal on the Internet).

Accessibility in terms of location means that the user can order services and has all contacts necessary for the implementation of the service, in a location that is close to his/her home or business headquarters. Territorial organisation of the public administration is thus important as well as the introduction of new communication channels, in particular the development of e-administration. The development of e-administration enables contact with administration from home or office, if the public administration provides its services at transactions levels on the Internet. Electronic operations taking place between the administration and users bring about some added value mainly to businesses, since they have significantly more frequent contacts with the administration than the citizens.

Accessibility in terms of time means enabling the user to obtain a service in the shortest possible period of time. This provides for the shortening of queues and elimination of backlogs (dealing with cases in prescribed times).

Making administration procedures simple is very important for the enhancement of the quality of administration services. Simplified procedures save time and money. There should be a distinction between liberalisation and simplification of procedures in terms of their organisation and process. In the first case, the state is withdrawing from certain areas, abolishing obligatory licenses or reducing obligations for obtaining them (these are political decisions). The second type of procedure simplification has no political implications. Its essence is in the goal that the same public interest be protected to the same extent, but by making it simpler.

The quality of personal contact means an appropriate personal attitude of civil servants towards clients and managing relations with users. A kind attitude and a smile work miracles. Users of administration services attribute great importance to the quality of personal contact. It is important to place in the "front line" individuals with appropriate personal characteristics and capabilities and, at the same time, provide them with relevant training programmes.

Public administration institutions must respond to the opinions, assessments and wishes of their users. They must enable their users to report their criticisms, comments and suggestions as well as praise about their work.

They must respond to such messages in a reasonable time. Research on user satisfaction is also very important.

Since 1999 there have been systematic efforts carried out within the Slovene public administration to raise quality and user satisfaction. A number of projects and actions has been introduced, among which, for instance, there are the following: establishment of an e-administration service portal, definition of standards in operations with clients (with regard to information, response and personal contact), simplification of certain procedures (payment of administrative fees, abolition of certain licenses) and introduction of the principle that the administration must not demand clients to present proof of data already filed in official records.

The problem, which has yet to be overcome, is a gap between norms and actuality, between regulations and reality. The essence of the continuation of public administration reform is a consistent application of adopted laws and of implementing regulations in all areas. This shall be made possible by means of effective supervision, training of managers and other civil servants in the public administration as well as by changing the organisational culture of the public administration.

# Slovenski zdravstveni sistem in javni sektor<sup>1</sup>

UDK: 351.77: 614.2 (497.12)

Marko Kranjec

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

marko.kranjec@fu.uni-lj.si

## IZVLEČEK

**Avtor kritično obravnava belo knjigo ministrstva za zdravje, v kateri se predlaga reforma zdravstvenega sistema Slovenije. Strinja se s potrebo po reformi, ki bo imela pomembne posledice tudi za javni sektor, pri čemer pa meni, da reforma zdravstva ni samo sprememba financiranja, kar je glavni poudarek v beli knjigi, temveč je treba rešiti številna vsebinska vprašanja učinkovitosti izvajalcev in regulatorjev, predvsem pa odgovoriti na vprašanje prihodnje organizacije izvajalcev in njihovega lastništva. Z analizo ekonomskih, javnofinančnih, regulatornih in upravljavskih vidikov reforme avtor pokaže, da je treba predhodno odgovoriti na naslednja vprašanja: i) kakšna je učinkovitost in organiziranost izvajalcev v sedanjem sistemu, ii) kolikšne so finančne rezerve obstoječega sistema, iii) kako vzpostaviti učinkovit sistem ekonomske regulacije, iv) kakšne zakonodajne spremembe so potrebne in v) kakšni drugi ukrepi so potrebni za učinkovito izvedbo reforme. Predlaga nadaljevanje priprav na reformo (Bela knjiga II), s čimer bi bilo pripravljeno izhodišče za njeno kakovostno izvedbo.**

*Ključne besede: ekonomika zdravstva, zdravstvena ekonomika, javni sektor, javne finance, ekonomska regulacija, privatizacija, javni zavodi.*

## 1. Uvod

Razprave o reformi slovenskega zdravstvenega sistema kažejo, da obstajajo velike razlike v pogledih, ali naj zdravstvo ostane pretežno del javnega sektorja ali pa je treba pričeti resno razmišljati o privatizaciji zdravstva ob upoštevanju njegove specifične vloge v zadovoljevanju potreb in uresničevanju načela pravičnosti in solidarnosti. Med zdravniki prevladuje mnenje, da morajo izvajalci zdravstvenih storitev ostati tako kot doslej pretežno v javnem sektorju in v organizacijski obliki negospodarskih javnih zavodov, med ekonomisti pa se vedno bolj uveljavlja mnenje, da je potreben temeljit razmislek o prihodnji organiziranosti zdravstvenih izvajalcev, predvsem v smeri zdravstvenih podjetij, ki naj poslujejo tako v javnem kot v zasebnem sektorju.

---

<sup>1</sup> Članek je razširjeni povzetek analize, ki jo je avtor izdelal za ministrstvo za finance in ki je bila deloma objavljena v Zborniku referatov za posvetovanje ekonomistov in zdravnikov o reformi slovenskega zdravstvenega sistema (Portorož, september 2003, Društvo ekonomistov Ljubljana, Ekonomska fakulteta Ljubljana in Zdravniška zbornica Slovenije).

Bela knjiga (BK) ministrstva za zdravje (MZ), s katero se predvideva reforma zdravstvenega sistema, na ta vprašanja ne daje jasnih odgovorov. Pretežno se ukvarja z reformo sistema financiranja in implicitno predpostavlja nespremenjen sistem organizacije zdravstvenih izvajalcev, ki naj bi ostali pretežno v javnem sektorju. Priznava sicer, da je sedanji način upravljanja negospodarskih javnih zavodov vodil do neučinkovitosti (spomnimo se samo nakupa kirurških postelj, nabave ple-nic, plačevanja dragih zdravil itd.), za katere pa prevladuje prepričanje, da jih je mogoče odpraviti z večjo zavestjo zaposlenih in z manjšimi korekturami sedanjega sistema.

Ekonomisti so po drugi strani prepričani, da je BK dokument, ki ne bo omogočil potrebnih izboljšav sistema, zaradi česar je potreben resnejši razmislek o prihodnjih korakih. Namen sestavka je zato prikazati glavne pomanjkljivosti BK, kot jih vidijo ekonomisti, in predlagati smeri nadaljnjega dela pri reformi sistema. Članek je razdeljen na dva dela: v točki 2 je narejena kritična analiza BK, v točki 3 pa so podani nekateri predlogi za nadaljnje delo. Sledi kratek zaključek v 4. točki.

## **2. Kritična ocena BK**

BK je strukturirana v šestih poglavjih, od katerih se vsako nanaša na enega od ciljev reforme. Ti so:

1. pravičnost pri zagotavljanju sredstev za zdravstveno varstvo,
2. razporejanje sredstev po potrebah državljanov,
3. boljša dostopnost do zdravstvenega varstva,
4. razvoj sistema celovite kakovosti,
5. regulacija sistema in učinkovitost upravljanja in
6. krepitev področja javnega zdravstva.

Cilji reforme odsevajo probleme, ki so posledica demografskih, socialnih, ekonomskih, političnih in zdravstvenih sprememb in se pojavljajo praktično v vseh državah, vključno s Slovenijo. S tega stališča zato ciljem ni mogoče oporekati; pomembnejša je strategija za doseg te ciljev, ki jo je smiselno ocenjevati z ekonomskega, javnofinančnega, regulativnega in upravljalškega vidika. S teh vidikov pa BK ni mogoče oceniti kot ustrezno izhodišče za reformo.

### **2.1. Ekonomski vidik reforme**

BK je pisana z izrazito negativnim stališčem do ekonomike in ekonomistov. Na več mestih so ekonomisti in njihova stališča omenjeni kot nekakšna ovira za večjo pravičnost in učinkovitost javnega sektorja v zdravstvu. To je verjetno posledica

dejstva, da so njeni avtorji pretežno zdravniki,<sup>2</sup> ki jim je ideja, da je zdravstvo dejavnost, pri kateri je treba upoštevati ekonomsko logiko in ekonomske omejitve, težko sprejemljiva. Po drugi strani pa je – paradoksalno – knjiga polna primerov, ki kažejo, kako močno so v zdravstvu prisotne ekonomske reakcije, ki skoraj učbeniško ustrezajo ekonomski teoriji in se jih avtorji morda niti ne zavedajo. To je mogoče ugotoviti na različnih mestih v knjigi, kjer se pojavljajo nesmiselne ekonomske trditve.

BK izhaja iz (napačne) trditve, da je zdravstveni trg zelo specifičen in zanj ne veljajo klasični ekonomski zakoni. Ker ni pojasnjeno, kaj so »klasični ekonomski zakoni«, domnevamo, da imajo avtorji v mislih trg, ponudbo, povpraševanje in cene. Res je, da v zdravstvu zaradi več razlogov ne deluje konkurenčni trg, kot ga postulira ekonomska teorija, ne drži pa trditev, da zato ne veljajo ekonomske zakonitosti. Višja cena tudi v zdravstvu pomeni večjo ponudbo in manjše povpraševanje, nižja cena pa manjšo ponudbo in večje povpraševanje. To je razvidno iz številnih primerov, ki jih navaja sama BK, od katerih naj omenimo samo nekatere:

- podaljševanje bivanja v bolnišnicah pri plačevanju po oskrbnih dneh,
- pošiljanje pacientov k specialistom v modelu glavarinskega plačevanja,
- dvakratno zaračunavanje istih zdravil od bolnišnic,
- prizadevanje bolnišnic, da bi bile plačane po kapacitetah namesto po storitvah,
- skrajševanje ležalnih dni v bolnišnicah s prehodom na model plačevanja po primeru itd.

Številne študije v tujini, v katerih so bile empirično ocenjene reakcije izvajalcev zdravstvenih storitev in pacientov na spremenjene modele plačevanja (ekonomisti temu pravijo dohodkovne in cenovne elastičnosti ponudbe in povpraševanja) jasno kažejo, da »klasični ekonomski zakoni« še zmeraj veljajo in da ekonomike v zdravstvu ni mogoče odpraviti z njenim ignoriranjem. Ekonomski zakoni veljajo vedno in povsod, na vseh zemljepisnih širinah in pri vseh dejavnostih, in seveda tudi v zdravstvu v Sloveniji, kar jasno potrjujejo zgoraj nanizani primeri.

V čem je zdravstvo specifično glede na trg in ekonomiko? Za zdravstvo je značilna velika negotovost (*uncertainty*) glede nastopa bolezni, poteka zdravljenja, stroškov, delovanja zdravil in še številnih drugih dejavnikov.<sup>3</sup> V takšnih razmerah ne obstajajo ustrezne informacije, ki so potrebne za delovanje trga, zato tako na področju izvajanja (ponudbe zdravstvenih storitev) kot na področju financiranja težko

---

<sup>2</sup> Od 32 navedenih avtorjev je 20 doktorjev medicine, 5 uslužbencev ministrstva za zdravstvo in le 4 so ekonomisti. Že samo število avtorjev je lahko problematično za konsistentnost teksta. Poleg avtorjev je navedenih še 43 sodelavcev, med katerimi je več kot polovica zdravnikov.

<sup>3</sup> Na negotovost kot odločilen vzrok specifičnosti zdravstva je prvi opozoril nobelovec K. Arrow v svojem klasičnem članku. Zanimivo je, da bela knjiga v svojem zanikanju ekonomike v zdravstvu uporablja koncepte, ki so jih razvili prav ekonomisti, ko so proučevali, zakaj trg v nekaterih dejavnostih deluje nezadovoljivo, tj. informacijsko asimetrijo, moralni hazard in negativno selekcijo; Arrow, K. (1963), Stiglitz (1981).

organiziramo trg, ki bi vodil do teoretično učinkovite »alokacije«, in to predvsem zaradi treh razlogov: i) obstaja informacijska asimetrija med ponudniki in povpraševalci. Na področju izvajanja so zaradi boljše informiranosti v prednosti ponudniki (zdravniki) pred povpraševalci, na področju financiranja (zavarovanja zdravstvenih tveganj) pa povpraševalci pred ponudniki (zavarovalnicami). Zaradi te asimetrije trg ali ne obstaja ali deluje defektno; ii) zdravstvo ima pomembne eksterne učinke, zaradi katerih je zaželena in potrebna družbena intervencija (javno zdravstvo, nalezljive bolezni); in iii) problem zdravstva je navsezadnje problem pravičnosti. Zaradi teh razlogov vse države intervenirajo predvsem na področju financiranja z obveznimi javnimi zavarovalnicami in deloma tudi na področju izvajanja z javnimi zdravstvenimi zavodi.<sup>4</sup> Zaradi uresničevanja načela pravičnosti je dejansko večji problem financiranja (zavarovanje) zdravstva, medtem ko je izvajanje – vsaj v tržnih gospodarstvih – pretežno prepuščeno zasebnemu sektorju ob intenzivni regulaciji cen in standardov.

Na podlagi povedanega se je zato mogoče le pogojno strinjati s trditvijo v BK, da je zdravstvo javna dobrina. Javne dobrine so v ekonomski teoriji zelo natančno opredeljene (Kranjec, M., 2003, str. 31–32): to so dobrine, pri katerih i) ni mogoča izključitev iz porabe (tak primer je npr. javna razsvetljava) in ii) poraba enega potrošnika ne zmanjšuje porabe drugih potrošnikov. Pri večini zdravstvenih storitev ni izpolnjena ne prva ne druga zahteva, saj so zdravstvene storitve tipične individualne dobrine, ki jih trošijo individualni pacienti. Če država intervenira v zdravstvu, je to samo zaradi neekonomskih razlogov pravičnosti, defektnosti informacij in eksternalij; za vse drugo pa je ekonomski pristop edini racionalni pristop k organizaciji zdravstva. To velja tudi za štiri osnovna izhodišča BK: pravičnost, dostopnost, kakovost in učinkovitost, od katerih samo načelo pravičnosti izhaja iz širših družbenih interesov, medtem ko morajo biti druga tri izhodišča definirana primarno ekonomsko.

Če torej ne držita ideološki trditvi avtorjev, da v zdravstvu ne delujejo »kласične« ekonomske zakonitosti oz. da je zdravje javna dobrina (to je samo delno), se tudi ni mogoče strinjati z (dogmatičnim) stališčem, da samo javni sektor lahko zagotovi pravičen in učinkovit zdravstveni sistem. Praksa reform zdravstvenih sistemov (v Nemčiji, Franciji itd.) jasno kaže, da t. i. socialni zdravstveni sistemi vedno bolj vključujejo večjo odgovornost prebivalstva za svoje zdravje in njegovo večjo finančno participacijo, seveda ob zagotavljanju izvajanja tako v javnem kot v zasebnem sektorju. S stališčem, kakršno zastopajo avtorji, se bo v našem sistemu *de facto* ohranila ekonomska organizacija in razmišljanje, kakršno smo imeli v prejšnjem sistemu (samo javni sektor), kar dejansko ne zagotavlja, da bodo reforme, ki so sicer potrebne, vodile do deklariranih ciljev, niti tega, da bodo doseženi potrebni finančni prihranki.

---

<sup>4</sup> V večini držav EU, z izjemo Velike Britanije, je pretežni del izvajalcev v zasebnem sektorju.

Problemi našega zdravstva, ki jih vsak dan občutimo kot pacienti, jasno kažejo, da je reforma zdravstva nujna; ni pa se mogoče strinjati z izhodiščem, da je javni sektor edini pravilni pristop za organizacije, ki v zdravstvo ne vnaša potrebnih spodbud za povečevanje učinkovitosti v obliki tekmovanja zasebnega in javnega sektorja ob ustrezni državni regulaciji in ki predpostavlja, da je osnovni problem zdravstvene reforme prenos financiranja iz prostovoljnega v obvezno zavarovanje. Prav tako se ni mogoče zadovoljiti s splošnimi deklaracijami, ki napeljujejo na sum, da konkretni predlogi za izvedbo reforme sploh še niso pripravljeni.

Ekonomsko in družbeno izhodišče zdravstvene reforme je precej primerneje definirati J. Kornai (2001) z dvema načeloma, na katerih naj bi slonel učinkovit zdravstveni sistem:

- i) načelo suverenosti posameznika, ki mora imeti pravico in možnost odločati o svojem zdravju, ne samo o izbiri zdravnika (ta pri nas ni zagotovljena ne danes ne v reformiranem sistemu), temveč tudi o načinu življenja in o posledicah za zdravje, in
- ii) načelo solidarnosti, ki zahteva pomoč vsakemu državljanu v primeru potrebe in bolezni.

Ti dve načeli ne izhajata iz apriorističnega in ideološkega zagovarjanja javnega sektorja, kot to dela BK, temveč dopuščata možnost za financiranje in izvajanje zdravstva vsakemu, ki izpolnjuje ustrezne pogoje in ki je ekonomsko učinkovit. Načelo suverenosti potrošnika pa istočasno implicira, da nikomur ni mogoče zagotoviti neomejenega zdravstvenega varstva ne glede na posameznikov odnos do ohranjanja zdravja.

Ekonomski analizi BK je mogoče očitati tudi številne druge napake, ki so posledica ideoloških izhodišč ali namernega zavajanja. Če tezam avtorjev ustreza kakšen primer iz tujine, ga navajajo kot podkrepitev svojih apriornih prepričanj. Tako npr. brez dokazov voluntaristično navajajo oz. »domnevajo«, kdo v francoskem zdravstvenem sistemu nima dopolnilnega zavarovanja, na drugi strani pa odklanjajo navajanje primerov iz tujine, če to ni v skladu z njihovim apriornim prepričanjem. Napačna je tudi razlaga stroškov zdravstvenega zavarovanja. Trditev, da 20 % prebivalstva vsak trenutek povzroča 80 % vseh izdatkov v zdravstvu, je seveda točna, vendar je teh 20 % vedno drug del populacije, kot je to vedno pri nepredvidljivih dogodkih, npr. požarih, tatvinah in nesrečah, zaradi katerih je zavarovanje sploh potrebno.<sup>5</sup> Avtorji očitno ne želijo razumeti bistva zavarovanja, pripravljeni pa so trditi, da je takšna incidenca stroškov argument za javno zavarovanje. Nadaljnji dokaz nerazumevanja zavarovalništva je njihovo obžalovanje, da zavarovalne premije niso proporcionalne s prejemki prebivalstva (eno osnovnih zavarovalnih načel je, da so premije proporcionalne tveganju), iz česar naredijo sklep, da je treba zdravstveno zavarovanje reformirati z uvedbo novega prispevka oz. davka.

---

**5** Zavarovanje je potrebno zaradi negotovosti, kot je že bilo pojasnjeno.

## **2.2. Javnofinančni vidik reforme**

Delež sredstev, ki jih slovenski davkoplačevalci<sup>6</sup> namenimo za zdravstvo, znaša 8,1 % BDP, s čimer presegamo deleže številnih držav EU. Zaradi uvedenega dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja je sorazmerno visok tudi delež zasebnih izdatkov v obliki prostovoljnega zavarovanja in neposrednih plačil, ki skupaj znaša 1,92 % BDP. Po deležu zasebnih izdatkov Slovenijo presega 8 držav EU, medtem ko ima 7 držav ta delež manjši.<sup>7</sup>

BK izhaja iz predpostavke, da je najvažnejši cilj reforme sprememba sistema financiranja zdravstva, tako da se odpravi sedanji sistem dopolnilnega zavarovanja s fiksno mesečno premijo in zamenja s posebnim zdravstvenim prispevkom (davkom) po stopnji 1,95 % na brutoplače. S tem naj bi bila dosežena večja pravičnost ob sicer *nespremenjenih skupnih sredstvih* za zdravstvo, ker bi se v absolutnem znesku povečali prispevki vseh zavarovancev, ki imajo brutoplačo nad 205.000 SIT na mesec, in zmanjšali prispevki zavarovancev, ki imajo nižje brutoplače. Tako bi se za okoli 61 % zavarovancev stroški zdravstvenega zavarovanja zmanjšali, za okoli 39 % zavarovancev pa povečali.<sup>8</sup>

Sedanji sistem prostovoljnega dopolnilnega zavarovanja, ki ga ponujata dve zavarovalnici, prav gotovo ekonomsko ni primerno zasnovan. Zavarovalnici izkazuje ta visoke dobičke, ki niso posledica njihove učinkovitosti, temveč oligopolnega položaja na trgu in kartelskega obnašanja, saj dvigujeta premije kljub visokim dobičkom. Reforma na tem področju bi bila zato več kot potrebna s sprejemom posebnega zakona o zdravstvenih zavarovalnicah ter z uvedbo ekonomske regulacije konkurenčnosti zavarovalnic in nadzora nad določanjem premij. Nenormalno visoka donosnost dopolnilnega zavarovanja je jasen znak, da s konkurenčnostjo na tem trgu nekaj ni v redu. Monopoliziranega trga nobena država ne sme pustiti brez regulative. To bi morala biti primarno naloga urada za varstvo konkurence pa tudi MZ, ne pa urada za zavarovalni nadzor, ki je primarno institucija za nadzor solventnosti zavarovalnic. Celotno področje dopolnilnega zavarovanja bi bilo zato treba ponovno proučiti glede značaja zavarovalnic (profitne ali vzajemne) in glede možnosti ponudbe posebnih skupinskih zavarovanj, s pomočjo katerih je mogoča razpršitev tveganj in kot posledica znižanje premij.

Pogojno se je mogoče strinjati s trditvijo BK, da je sedanja kombinacija obveznega zavarovanja s proporcionalnim prispevkom in dopolnilnega zavarovanja z nominalno fiksno premijo, ki jo zaračunavata zavarovalnici Vzajemna in Adriatic,

---

<sup>6</sup> Nepomembno je, ali del prispevkov plačujejo podjetja, ker se končno to izraža v višjih cenah na trgu.

<sup>7</sup> Mednarodne primerjave so v vsakem primeru lahko zelo problematične. Slovenija še ne uporablja mednarodne klasifikacije izdatkov za zdravstvo po metodologiji OECD, kar je lahko dodaten vzrok za slabšo mednarodno primerljivost.

<sup>8</sup> Podobni izračuni so narejeni tudi za upokojece.



distribucijsko regresivna, ker premija zajema večji delež dohodkov prebivalcev z nižjimi skupnimi dohodki.

BK presenetljivo ugotavlja, da ima prostovoljno zavarovanje vrsto negativnih vplivov na pravičnost in učinkovitost, med drugim spodbuja ponudbo alternativnih oblik zdravljenja, preusmeritev državljanov k manj učinkovitim oblikam zdravljenja, zmanjševanje vloge splošnega zdravnika, zmanjšanje samoomejevanja v povpraševanju ipd. Takšne trditve brez dokazov so dejansko paternalistične vrednostne sodbe, ki pomenijo podcenjevanje sposobnosti proste presoje posameznika o tem, kaj je zanj najprimerneje. BK nadalje trdi, da je prostovoljno zavarovanje razbremenilo ljudi z visokimi prihodki na račun tistih z nizkimi, istočasno pa pozablja, da na drugem mestu trdi, da 20 % zavarovancev povzroča 80 % vseh stroškov. Kaj pa, če je teh 20 % zavarovancev v razredu z najnižjimi dohodki? Ali v tem primeru revnejši prebivalci ne dobijo bistveno več, kot prispevajo? Ali je v tem primeru sistem prostovoljnega zavarovanja še regresiven? Netokoristi ni mogoče ocenjevati samo pri plačilih ali samo pri prejemkih, treba je oceniti tako prispevke kot koristi (zdravstvene izdatke). Trditev je še posebno sporna, če ni podprta z nobenim empiričnim podatkom.

Če sprejemamo izhodišče, da je treba trg prostovoljnega dopolnilnega zavarovanja reformirati, pa to še ne pomeni, da je nujna in upravičena njegova ukinitve in administrativna transformacija premij v obvezni prispevek (davek) za zdravstveno zavarovanje. Večja družbena pravičnost financiranja zdravstva je vsekakor zaželena, kljub temu pa se postavlja legitimno vprašanje, ali je predlagana sprememba financiranja najboljši način za povečanje pravičnosti in ali je pravičnost edini motiv za predlagano reformo. Ali ne bi kazalo prej podrobneje opredeliti sveženj dobrin zdravstvenega varstva, ki bodo dostopne v okviru obveznega zavarovanja? Pri tej opredelitvi bi morali predvsem izhajati iz dveh osnovnih postulatov: i) v obveznem zavarovanju bi morale biti predvsem dobrine, ki za zavarovance pomenijo največje finančno tveganje in ga sami praviloma ne bi mogli financirati;<sup>9</sup> ii) nemogoče je zagotoviti 100-odstotno pokritje za celoten sveženj obveznega zavarovanja, ker v takem primeru noben sistem zavarovanja ne more zagotoviti zadostnih finančnih sredstev. Šele na podlagi odgovora na ti dve vprašanji bi se bilo smiselno pogovarjati o tem, v kolikšnem obsegu ukiniti sedanje prostovoljno zavarovanje, ki se mora brez dvoma spremeniti.

Pisce BK predvsem motijo visoki presežki, ki sta jih zavarovalnici oblikovali doslej (v obdobju 1999–2002 so presežki znašali 40,7 mrd. SIT, od česar je šel večji del v rezerve) in ki bi jih v sistemu davka lahko tekoče uporabili za financiranje izvajalcev. Za zdravstveni sistem bi to pomenilo enkratno injekcijo dodatnih sredstev, poleg tega pa bi se z davkom letno zbralo še pribl. 65 mrd. SIT, kolikor so leta 2002

---

<sup>9</sup> V dosedanjem zakonu o zdravstvenem zavarovanju so odstotni deleži pokritja stroškov zdravstvenih storitev določeni bolj ali manj mehanično in po socialnih, ne zavarovalniških kriterijih.

znašale premije; postavlja pa se vprašanje, kakšne bi bile posledice te navidezno nevtralne operacije. Predvsem bi zavrli nadaljnji razvoj zavarovalniškega trga in povečali delež javnega sektorja v BDP. Dopolnilno zavarovanje ima pozitivne učinke, saj se:

- razvijajo zavarovalnice, ki poslujejo po načelih zavarovanja tveganj, kar v aktuarskem smislu ne velja za obvezno zavarovalno blagajno, to pa deluje pozitivno na zavarovance v smislu večje skrbi za preprečevanje bolezni (kot posledice kajenja, pitja, nevarnih športov) in manjšega povpraševanja po ne vedno potrebnih zdravstvenih storitvah (torej po načelu, kot ga predlaga Kornai);
- ustvarja kapitalska baza (rezerve) za prihodnje financiranje zdravstvenih izdatkov, ki v prispevnem sistemu preveč sloni na sistemu sprotnega kritja;
- statistično znižuje delež javne porabe v BDP, ker se plačila dopolnilnega zavarovanja ne izkazujejo v javnem sektorju. Transformacija sedanjih premij zavarovanja v prispevek (davek) bo avtomatično povečala delež javnega sektorja za 1,2 % BDP.<sup>10</sup>

Učinkovit sistem financiranja zdravstva mora vedno biti kombinacija javnega obveznega zavarovanja (v večjem delu) in prostovoljnega dopolnilnega zavarovanja (v manjšem delu), vendar brez ideoloških predsodkov o prednosti enega sistema nad drugim. S predlaganimi spremembami financiranja BK dejansko ustvarja vtis, da je osnovni problem zdravstvene politike distribucija, namesto da bi to bila učinkovitost zdravstvenega sistema, seveda ob ustrezni pravičnosti financiranja.

### **2.3. Regulativni vidik reforme**

Del BK, ki se ukvarja z regulativo, je najkoristnejši del knjige. V tem delu je treba predvsem omeniti seznam modelov za plačevanje izvajalcev (cilj 2: razporejanje sredstev po potrebah državljanov) in predloge za večjo učinkovitost upravljanja na makronivoju (cilj 5: večja učinkovitost upravljanja in regulacije sistema zdravstvenega varstva). Ni se mogoče sicer strinjati z izrazom »razporejanje sredstev«, ki implicitno kaže na proračunsko in razdeljevalno logiko avtorjev, ker gre dejansko za plačevanje storitev (izvajalcem), za kar v bistvu vedno gre, ko obvezne ali prostovoljne zavarovalnice sklepajo pogodbe z izvajalci.

---

<sup>10</sup> Predlog uvedbe zdravstvenega prispevka očitno tudi predvideva, da se bo za globalni znesek prispevka zmanjšala osnova za dohodnino (str. 81). Ob povprečni efektivni globalni stopnji dohodnine 20 % to pomeni izpad dohodnine za okoli 13 mrd. SIT.

V cilju 2 je prikazanih 7 modelov plačevanja ter njihove prednosti in pomanjkljivosti, in sicer:

1. plačilo po ceni storitve,
2. plačilo po oskrbnem dnevu,
3. plačilo po primeru,
4. plačilo po skupinah podobnih primerov (SPP) oz. po zahtevnosti primera,
5. proračun,
6. glavarina in
7. plačilo za sveženj obravnave.

Različni modeli plačevanja so v bistvu iskanje najustreznejše definicije produkta in njegove cene, ki jih je v zdravstvu še posebej težko opredeliti, če upoštevamo, da gre tehnološko za več kot 7000 možnih postopkov.<sup>11</sup> Praksa tujih zdravstvenih sistemov je pokazala, da je za bolnišnično zdravljenje najboljši model prospektivni plačilni sistem, pri katerem je z bolnišnicami dogovorjeno plačilo po skupinah podobnih primerov,<sup>12</sup> ki izhaja iz določenih diagnostičnih skupin (*diagnostic related groups – DRG*),<sup>13</sup> in ta model se priporoča tudi za naš sistem. Prednost tega modela je, da izvajalce spodbuja k iskanju notranjih rezerv, zmanjševanju ležalnih dob in prehodu na ambulantni (dnevni) način zdravljenja v veliko primerih, kjer so se doslej pacienti zdravili bolnišnično. Ker so bolnišnični stroški največji del zdravstvenega proračuna, je z novim sistemom mogoče pričakovati precejšnjo racionalizacijo in prihranke. Prospektivni sistem plačevanja po skupinah podobnih primerov ima pred drugimi modeli tudi prednost, da se finančno tveganje med izvajalci in plačniki (zavarovalnicami) enakomerno razdeli, medtem ko je pri retrospektivnem plačevanju po storitvi večji del tveganja na plačniku. Za zdravnike v osnovnem zdravstvu sistem DRG ni primeren, ker na tej stopnji ni mogoče dovolj natančno opredeliti začetek in konec postopka, kot je to mogoče za bolnišnično zdravljenje. Za osnovno zdravstvo se zato predlaga model glavarine, ki pa je primeren predvsem za enote z večjim številom pacientov (npr. ZD), medtem ko je za individualne zdravnike (zasebnike) manj priporočljiv glede na vedno prisotno možnost, da pri prosti izbiri zdravnika pacienti izberejo drugega zdravnika in s tem prejšnjega spravijo v finančne težave. V primeru zasebnikov je zato primernejši sistem plačila po

---

<sup>11</sup> T. i. sistem CPT (*current procedural terminology system*); Phelps (1997, str. 428).

<sup>12</sup> Trenutno je pri nas opredeljenih samo 9 primerov za glavne specialnosti, in sicer: internistika, kirurgija, pediatrija, ginekologija, okulistika, otorinolaringologija, dermatologija, rehabilitacija in onkologija. V jeziku ekonomistov bi lahko rekli, da je definicija produkta, in s tem tudi cene, bistveno pregroba za racionalno gospodarjenje.

<sup>13</sup> V ameriškem sistemu Medicare je opredeljenih 470 diagnostičnih skupin (Phelps, 1997), v slovenskem sistemu pa bo menda razvitih 600 skupin (BK, str. 120). Zanimivo je, da je slovenski antititrni sistem prevzel model plačevanja iz najbolj tržno naravnane sistema v svetu.

storitvi, o katerem se BK ne opredeljuje. V delu BK, ki obravnava modele plačevanja, so številni primeri delovanja ekonomskih zakonov, ki jih sicer BK vehementno zanika.

Prospektivni model plačevanja zahteva zbrane podatke o kliničnih obravnavah in stroških, ki so se doslej zbirali nepopolno ali se sploh niso zbirali in jih je malokdo uporabljal za analize. Pričakovati je, da bodo pred vpeljavo modela podrobno simulirani doslej zbrani podatki in ocenjeni potencialni finančni prihranki. Tudi za ta del projekta bi bilo primernejše, če bi ga izvedli pred uvedbo novega zdravstvenega prispevka (davka).

Zdravstvo je dejavnost, pri kateri je regulacija neizogibna ne glede na to, ali je v celoti organizirano v javnem sektorju ali pa imamo mešani sistem javnega in zasebnega zdravstva.<sup>14</sup> V grobem bi regulacijo na področju izvajanja zdravstvenih storitev lahko razdelili na ekonomsko in zdravstveno regulacijo. Pri ekonomski regulaciji, ki nas tukaj edino zanima, gre za nadzor nad stroški in cenami storitev (s pomočjo modelov plačevanja) in za ugotavljanje učinkovitosti in produktivnosti poslovanja (produktivnosti zdravnikov, bolnišnic, učinkovitosti zdravljenja itd.). Ekonomska regulacija je običajno usmerjena v 4 večja področja: i) regulacija sklepanja pogodb in izbire izvajalcev, ii) regulacija plačevanja storitev izvajalcev, iii) regulacija porabe in plačevanja zdravil<sup>15</sup> in iv) regulacija investicij v zdravstvo. BK našteva področja regulacije, od katerih so posebno pomembne regulacija cen, regulacija delovanja plačnikov (tudi glede zlorabe monopolnega položaja zavarovalnic), regulacija delovanja izvajalcev in, delno, regulacija kapacitet (na tem področju bi bilo smiselno pustiti več avtonomije zasebnemu sektorju). Regulacije teh področij ne more v celoti urediti zakon, temveč jih je treba opredeliti s podzakonskimi akti, za katere morajo biti odgovorne regulatorne institucije. Tehnična regulacija v obliki določanja kakovosti in dostopnosti je seveda tudi sestavni del regulacije, ki pa je samo posredno del ekonomske regulacije.

Težko je oceniti, kako so posamezne institucije v Sloveniji izvajale ekonomsko regulacijo v preteklosti. Glede na opise v BK je mogoče domnevati, da je bila regulacija prepuščena posameznim institucijam: za plačevanje (modeli) in sklepanje pogodb je skrbel ZZSZ, urad za zdravila sestavlja listo zdravil, investicije določa MZ, zbiranje podatkov opravlja Inštitut za varovanje zdravja, vse skupaj pa je obremenjeno z zakonodajo, ki zavodom, farmacevtom in industriji zdravil daje praktično popolno avtonomijo in možnost izsiljevanja dodatnih sredstev po regionalnih ključih in glede na kapacitete izvajalcev. BK govori o tem kot o sistemu, ki je bil usmerjen v

---

<sup>14</sup> Tudi za ameriški zdravstveni sistem velja, da je sektor z največjo stopnjo regulacije v vsem gospodarstvu.

<sup>15</sup> Da izvajalci in drugi lobiji, ki imajo korist od sedanjega nepreglednega sistema, ne marajo ekonomske regulacije, dokazujejo razprave o tem, kakšna nevarnost grozi bolnikom, če bodo morali jemati generična zdravila namesto dragih originalov. Prihranki, ki jih je mogoče doseči z generiki, pa bi pri tem znašali nekaj deset mrd. SIT.

izvajalce in ne v paciente. Primerneje bi bilo govoriti o sistemu, ki ni poznal ustrezno koordinirane ekonomske regulacije, za kar sta primarno odgovorna ZZZS kot največja »zavarovalnica« in MZ. V prihodnje se noben izvajalec ne bi smel počutiti popolnoma brezskrbno glede zagotavljanja sredstev; to naj bo odvisno predvsem od njegovega dela in učinkovitosti.

Uvedba novih modelov plačevanja izvajalcev, uvedba liste cenejših zdravil ter predlog za participacijo pri zdravilih in pri obisku splošnega zdravnika so zato koraki v pravo smer, zavedati pa se je treba, da to ni samo stvar pogajanj med ZZZS ter bolnišnicami in zavodi, temveč je del širšega kompleksa ekonomske regulacije zdravstva, ki je bila doslej pomanjkljiva in razpršena med različnimi institucijami, predvsem pa svoje naloge nista opravila ZZZS in MZ kot osnovna regulatorja zdravstvenega sistema. Kaj je vzrok za to, je težko presojati, eden od osnovnih pa je prav gotovo pomanjkanje interesa za omejevanje stroškov, saj so tako izvajalci kot obvezna zavarovalnica v javnem sektorju. Neizpodbitno dejstvo je, da ekonomsko regulacijo v zdravstvu potrebujemo in je ne moremo nadomestiti s pozivanjem na zavest, z ideološkim apriorizmom in ignoriranjem ekonomskih omejitev. Z ustrezno regulacijo je v bistvu nepomembno, iz katerega sektorja sta izvajalec in zavarovalnica.

## **2.4. Upravljavski vidik reforme**

BK se na kratko dotika tudi problema upravljanja v naših zdravstvenih zavodih. Pravilno se ugotavlja, da je menedžment v zdravstvu slabo razvit, deloma zaradi predpisov in deloma zaradi napačne selekcije menedžerjev. V večini zdravstvenih zavodov so na vodilnih mestih zdravniki, ki za upravljanje nimajo ustreznega znanja. Sedanja zakonska ureditev v zdravstvenih zavodih ohranja proračunsko logiko, zato so najprej potrebne zakonske spremembe, ki bodo menedžmentu zavodov omogočile večjo avtonomijo tako do plačnikov, da bodo lahko poslovali po podjetniških načelih (seveda v okviru dogovorjenih pogodb z zavarovalnicami), kot tudi do zaposlenih zdravnikov. Skoraj nič ni povedano o morebitni privatizaciji javnih zdravstvenih zavodov v zasebne ali polzasebne institucije (npr. v neprofitne klinike, zavode ipd., podobno kot v tujini). Spremeniti je treba tudi funkcije svetov zavodov, ki so sedaj pogosto zavora za racionalizacije, ki jih predlaga menedžment. Z razmišljanji in predlogi BK se je v večjem delu mogoče strinjati.

## **3. Kako naprej?**

BK je lahko izhodišče za nadaljnje delo, pri čemer bi kazalo prej odgovoriti na številna vsebinska vprašanja, ki se jih BK ne dotika. Prva prednostna naloga ne bi smela biti sprememba financiranja zdravstva, tj. transformacija prostovoljnega dopolnilnega zavarovanja v novi zdravstveni davek. To je lahko kasnejši rezultat, če

bi druge analize pokazale, da je to smiselno in upravičeno s stališča prihodnjega razvoja zdravstvenega sistema in gospodarstva nasploh, ki bo v skladu s članstvom v EU *socialno-tržno* usmerjeno (poudarek je na tržno!) in bo moralo zagotavljati makroekonomsko stabilnost. Prva prednostna naloga bi morala biti povečevanje učinkovitosti zdravstva, ki je ni mogoče doseči samo z nekaj zakoni ali z oza-vešččenostjo zdravnikov<sup>16</sup> in javnih uslužbencev, temveč s konkurenco med javnimi zavodi, med javnimi in zasebnimi izvajalci, s primerno regulacijo celotnega sektorja zdravstva in z upravljanjem javnih zavodov v skladu s podjetniškimi načeli.<sup>17</sup>

Reforma bi morala izhajati iz naslednjih predpostavk, ki se deloma razlikujejo od izhodišč BK:

- I) financiranje zdravstvenega varstva je kombinacija obveznega zavarovanja (v večjem delu) in prostovoljnega dopolnilnega zavarovanja;
- II) nobenemu zavarovancu iz obveznega zavarovanja ni mogoče v celoti zagotoviti 100-odstotnega pokrivanja stroškov; vsebinska in količinska opredelitev svežnja pravic je stvar politične odločitve, ki mora upoštevati ekonomske omejitve;
- III) izvajanje zdravstvenih storitev opravljajo javni in zasebni izvajalci, pri čemer ni apriorno zagotovljena večja vloga ali delež javnega sektorja; zdravstveni izvajalci so v odnosu do financerjev enakopravni; pospešuje se konkurenčnost in zagotavlja dinamično prilagajanje izvajalcev v prostoru in času;
- IV) razvoj zdravstvenih kapacitet je predmet nacionalnega planiranja, pri čemer je dopustno in zaželeno ne samo investiranje javnega, temveč še posebno zasebnega sektorja (v zdravstvena »podjetja« in opremo);
- V) zdravstveni sektor ne posluje na prostem trgu, temveč ga država okvirno regulira in planira (izvajalci, zavarovalnice, lekarne, proizvajalci zdravil).

Na podlagi teh izhodišč bi bilo treba delovati predvsem v naslednjih petih smereh:

- a) pregled učinkovitosti in organiziranosti zdravstvenih izvajalcev,
- b) pregled finančnih rezerv v sedanjem sistemu in analiza alternativnih sistemov financiranja,
- c) vzpostavitev celovitega sistema regulacije,
- d) zakonodajne in institucionalne spremembe,
- e) druge aktivnosti.

---

<sup>16</sup> Ozaveščenost izvajalcev je eden od argumentov v BK. O tem dovolj zgovorno priča najnovejši škandal pri nakupu operacijskih miz v KC.

<sup>17</sup> Za zasebne izvajalce je poslovanje po »podjetniških« načelih samo po sebi razumljivo in pogoj obstanka.

V nadaljevanju podajamo nekatere predloge za potrebne analize in ukrepe.

#### **Ad a) Ugotavljanje učinkovitosti in organiziranosti izvajalcev**

1. Izdelava statistične baze podatkov za nadzor produktivnosti in plačevanje v različnih modelih plačevanja.

Iz statistike o izvajanju storitev je treba zbrati podatke o obravnavah na vseh nivojih zdravljenja, in sicer:

- v osnovnem zdravstvu o številu pacientov, pri katerih se bo plačevalo z glavarinskim modelom,
- v sekundarnem zdravstvu o številu akutnih primerov, pri katerih se bo plačevalo po modelu SPP (DRG),
- v sekundarnem zdravstvu o številu neakutnih primerov, pri katerih se bo plačevalo po modelu oskrbnega dne,
- v terciarnem zdravstvu o številu primerov, pri katerih se bo plačevalo po modelu SPP ali po oskrbnem dnevu,
- v specialističnih zavodih o številu in vrsti primerov ter modelih plačevanja (verjetno po oskrbnem dnevu ali po opravljeni storitvi),
- pri zdravnikih zasebnikih o številu primerov in modelu plačevanja (verjetno po opravljeni storitvi),
- podatke o morebitnih drugih storitvah (urgentne storitve ipd.).

Podatke o tem bi bilo treba zbrati na nivoju zavoda (ZD, bolnišnica, laboratorij itd.) in na nivoju zdravnika (ali ekipe zdravnikov). Tak pregled, izdelan na osnovi storitev enega ali dveh let, bi bil osnova za oceno stroškov zdravstvenega sistema. Ceno posamezne storitve bi bilo treba izračunati iz stroškov v preteklosti in iz primerjave s stroški podobnih storitev v tujini. Iz predvidevanj potrebnega obsega zdravstvenih storitev v prihodnosti bi bilo iz te baze podatkov mogoče dobro preverjati, kakšne bodo letne finančne potrebe, ločeno po zdravnikih, zavodih in v globalu. S tem bi opustili planiranje na osnovi globalnega proračuna, ki je zelo nezadovoljiv instrument, s katerim lahko izvajalci stalno manipulirajo. Takšna baza podatkov tudi omogoča preveritev produktivnosti zdravnikov in zavodov, kar je nujno potreben podatek plačniku (ZZZS in zasebnim zavarovalnicam) pri letnem sklepanju pogodb. Če podatkov ni mogoče zbrati za celotno zdravstvo, bi bilo treba izbrati nekaj izvajalcev (bolnišnic, ZD, zasebnikov) in iz teh podatkov oceniti letne stroške, nato pa jih aplicirati na celotno zdravstveno mrežo. Prednost tega pristopa je, da je mogoče dosti natančnejše predvidevanje sprememb obsega storitev in cen ter njihovega prilagajanja inflaciji namesto pavšalnega dviganja obsega plačil izvajalcem za stopnjo letne inflacije. Če je takšna statistika že razpoložljiva, bi jo bilo treba samo ustrezno obdelati. Izdelovanje baze podatkov bo verjetno trajalo več mesecev.

Na podoben način, kot je bil v BK simuliran izračun posledic prispevka za različne dohodke, naj se izdela simulacija posledic različnih modelov plačevanja za zdravstveni proračun.

## 2. Sprememba plačne politike v zdravstvu

S spremenjenim načinom plačevanja zdravstvenih storitev bi se morala spremeniti pogajanja o plačah zdravnikov. V obliki, kot so potekala doslej, je bila država v pogajanjih vedno talec grožnje sindikata, da bodo zdravniki prenehali z delom. Z novimi modeli plačevanja bodo zdravniške plače sestavni del cene storitve, zato se je mogoče pogajati samo o cenah teh in o tem, ali te cene prenesejo plače, kot si jih zamišljajo zdravniki. S širjenjem zasebnih izvajalcev se bo grožnja javnih zavodov in sindikata v vsakem primeru zmanjševala. Preveriti bi bilo treba možnost čimprejšnje uvedbe plačevanja zdravnikov po individualnih pogodbah v vseh primerih, kjer je možno meriti njihove učinke. Če je glede tega potrebna sprememba zakonodaje, bi moralo MZ takoj uvesti spremembe.

## 3. Dopolnitev strategije razvoja mreže izvajalcev

Strategija razvoja mreže zahteva podatke, po *občinah ali krajih*, o lokaciji izvajalcev in njihovi obremenjenosti. Verjetno je večina teh podatkov že zbrana in analizirana. Potrebni so podatki o izvajalcih na vseh nivojih in o ustanovah, ki se ukvarjajo z bolniki izven zdravstvene mreže.

Mreža zdravstvenih izvajalcev je zelo odvisna od odločitev v *preteklosti* in ne ustreza vedno spremenjenim razmeram v *sedanjosti*. Potrebna bi bila analiza obremenjenosti zavodov, ki bi pokazala, ali je obstoj vseh zavodov še vedno upravičen<sup>18</sup> in ali ne bi bilo mogoče doseči prihrankov, ki jih omogoča večja mobilnost pacientov (ob vsem upoštevanju pravočasne in ustrezne dostopnosti). Z večanjem števila zdravnikov zasebnikov tako v splošni praksi kot specialistov, ki svojo dejavnost lahko izvajajo v manjših krajih, se postavlja vprašanje upravičenosti večjih organizacij (zdravstvenih domov) in njihovih predvidoma večjih stroškov.

## Ad b) Ugotavljanje finančnih rezerv v sistemu in analiza alternativnih sistemov financiranja

### 1. Izdelava analize o vplivu določitve spodnjega minimuma in zgornjega maksimuma osnove za zdravstveni prispevek

Večina evropskih držav ima osnovo za zdravstveni prispevek omejeno navzgor (gre torej za omejeno solidarnost). Koliko manj sredstev bi v tem primeru zbrali v Sloveniji in s katerimi viri (davki) bi jih lahko nadomestili? Pri nas je poseben problem tudi prosta izbira prispevne osnove (spodnji minimum) za zavarovance, ki niso uslužbenci (npr. podjetniki, svobodni poklici, športniki ipd.), s čimer ti poklici

---

<sup>18</sup> V BK je npr. omenjeno zmanjševanje števila rojstev ob nespremenjenem številu pediatrov.



zmanjšujejo svoje prispevke za zdravstvo. Vprašanje ni nepomembno, ker velik del zavezancev za prispevke, posebno zasebnikov, kot osnovo prijavlja bistveno nižjo osnovo, kot v resnici znašajo njihovi prejemki (s tem so tudi diskriminirani zaposleni, ki vse prejemke dobivajo v obliki brutoplač).

**2. Vpliv uvedbe časovne omejitve in (odstotnega) deleža znižanja nadomestil za čas bolezni**

Po nepreverjenih podatkih nadomestila za čas bolezni pomenijo 56 % vseh izdatkov osnovnega zdravstva; dnevno je zaradi bolezni z dela odsotnih 35.000 oseb. Odgovoriti je treba na vprašanje, kako je mogoče zmanjšati ta del stroškov, da bo primerljiv s prakso v EU (stimulacija za prisotnost?). Kolikšni bi lahko bili prihranki po različnih variantah?

**3. Razmejitev med izdatki za socialno varnost in izdatki za zdravstvo**

Izdatki, ki imajo pretežno značaj socialnih izdatkov (nadomestila brezposelnim za čas bolezni, dolgotrajna nega v primeru kroničnih bolezni ipd.) naj se prenesejo na resor sociale, s čimer se lahko razbremeni proračun zdravstva.

**4. Izločitev posebnih tveganj iz obveznega zdravstvenega zavarovanja**

Zdravljenje v primeru avtomobilskih nesreč in v primerih poškodb pri nevarnih športih bi bilo treba prenesti na obvezno avtomobilsko zavarovanje in na dodatno zavarovanje tistih, ki se ukvarjajo z nevarnimi športi. Kolikšni so možni prihranki?

**5. Analiza različnih modelov poravnave stroškov zdravljenja**

Ali bi uvedba plačevanja storitev pri zdravniku in kasnejše povračilo (reimbursiranje) od ZZZS (namesto fakturiranja storitev ZZZS) lahko pomenila prihranke zaradi manjšega povpraševanja? Zdravstveni sistemi EU uporabljajo zelo različne modele plačevanja.

**6. Ocena možnih prihrankov predpisovanja generičnih zdravil**

Študije kažejo, da je s predpisovanjem cenejših generičnih zdravil mogoče letno prihraniti med 2,5 in 10 mrd. SIT ob zagotavljanju enake kakovosti zdravstvenega varstva.<sup>19</sup>

**7. Prenos pristojnosti glede pobiranja, izterjave in obračuna prispevkov za zdravstveno zavarovanje na ZZZS**

Ali bi bilo smiselno pobiranje obveznih prispevkov prenesti na ZZZS? Ali bi bili v tem primeru zaostanki pri plačevanju manjši? Za koliko bi se v tem primeru povečali stroški ZZZS?

---

**19** J. Bešter idr.: Raziskava o možnih prihrankih pri izdatkih za zdravila na recept v Sloveniji, IER, maj 2003.

#### 8. Izdelava strategije razvoja dopolnilnega (privatnega) zavarovanja

Ne glede na to, ali bo uveden zdravstveni prispevek (davek), je mogoče pričakovati, da bo dopolnilno zdravstveno zavarovanje v prihodnje ponujalo več zavarovalnic, tudi iz tujine. Vprašanja, ki se ob tem postavljajo, so zlasti:

- koliko zavarovalnic prenese slovenski trg,
- ali naj bodo zavarovalnice na komercialni ali na vzajemni osnovi,
- ali potrebujemo spremembo zakona o zavarovalništvu oz. poseben zakon o zdravstvenih zavarovalnicah,
- kdo naj nadzira zavarovalnice s stališča konkurenčnosti, kartelnega dogovarjanja in zaščite potrošnikov,
- kakšna naj bo vloga privatnih zavarovalnic v pogajanjih o sklepanju pogodb z izvajalci (neodvisne od ZZZS, partner?),
- ali pospeševati skupinsko zavarovanje (po podjetjih ali po geografskem načelu), tako da se razprši tveganje in znižajo zavarovalne premije,
- ali lahko zavarovalnice ustanovljajo tudi svoje zdravstvene zavode (po zgledu *Health Maintenance Organisations* – HMO), s čimer imajo večji vpliv na stroške izvajalcev,
- kakšen je v tem primeru odnos med obvezno (ZZZS) in privatno zavarovalnico itd.

#### 9. Izdelava analize o možnem segmentiranju zdravstvenega zavarovanja

Slovensko prebivalstvo je s stališča stroškov razdeljeno na 3 skupine: i) skupina, ki je socialno ogrožena (revni), v kateri je pribl. 200.000 prebivalcev. Ta skupina ni sposobna v celoti financirati svojega zavarovanja. Ugotoviti bi bilo treba, kolikšna je njihova poraba storitev zdravstva v razmerju do financiranja; ii) skupina delovno aktivnih prebivalcev (in njihovih družin). V tej skupini je pribl. 1,5 mio. prebivalcev. Ugotoviti je treba, kakšna je njihova bilanca med financiranjem in porabo; iii) skupina starejših občanov in upokojencev (več kot 65 let, pribl. 350.000 prebivalcev). Ugotoviti je treba, kakšna je bilanca med stroški in prispevki v tej skupini. Analiza bi skušala ugotoviti, kolikšna solidarnost je potrebna med skupinami in ali bi bilo mogoče diferencirano definirati zdravstvene pravice za te skupine, posledica česar bi bilo različno dopolnilno zavarovanje.

#### 10. Izdelava analize o vplivu novega zdravstvenega davka na pokojninske osnove bodočih upokojencev

Nekateri analitiki trdijo, da bo zaradi višje obremenitve brutoplač prišlo do manjših pokojninskih osnov in s tem do nižjih pokojnin. Pokazati bi bilo treba konkretne izračune.

#### 11. Konkretna opredelitev ciljev promocije zdravja

BK najavlja (str. 232) nacionalni program javnega zdravja za obdobje 2004 – 2010. V nacionalnem programu morajo biti opredeljeni konkretni kvantitativni cilji zmanjševanja bolezni in umrljivosti in ukrepi, ki bodo za to potrebni (morebitno povečanje davkov na cigarete, alkohol, ostrejša kontrola vinjenih voznikov ipd.), ter ocenjen potencialni netoprihranek (po odbitju stroškov promocije, pomoči ipd.), če bo prišlo do uresničitve ciljev.

#### Ad c) Vzpostavitev celovitega sistema regulacije

##### 1. Ustanovitev oddelka za globalno regulacijo

MZ ali ZZZS bi morala vzpostaviti enoto, ki se bo ukvarjala izključno z ekonomskimi in finančnimi vprašanji oz. ekonomskim planiranjem, tj. predvsem:

- sklepanje pogodb z izvajalci (vrste pogodb, obveznosti partnerjev),
- vrste modelov plačevanja in določanje cen standardnih storitev in obravnav),
- delovanje izvajalcev (poslovanje po podjetniških načelih, razmerja med različnimi nivoji zdravstva),
- reguliranje liste zdravil in določanje cen,
- reguliranje kapacitet (v skladu s strategijo razvoja mreže),
- potrebne investicije in predvideni investitorji (javni sektor, zasebni sektor),
- spremljanje globalnih gibanj v zdravstvenem sektorju in ažurno predlaganje ukrepov za korekcijo nepredvidenih odklonov na strani porabe,
- spremljanje kakovosti zdravstvene oskrbe (za to ni potrebna posebna agencija) in reševanje pritožb pacientov.

Za oblike in vrsto regulacije je mogoče dobiti izkušnje pri zdravstvenih sistemih v tujini.

##### 2. Učinkovitejša regulacija cen zdravil in marž v lekarnah

Ker gre za sektor, pri katerem je vstop v dejavnost reguliran in omejen, ima država popolno pravico nadzirati in celo določati cene zdravil<sup>20</sup> in marž. Preverjanje finančnega poslovanja lekarniških podjetij, način sklepanja pogodb z industrijo zdravil, nadzor nabav preko povezanih podjetij in nadzor porabe zdravil morajo postati del permanentnega delovanja ZZZS in MF. Obseg letnih stroškov za zdravila (pribl. 60 mrd. SIT) je tretja največja postavka zdravstvenega proračuna.

---

**20** Analize kažejo, da so cene nekaterih generičnih zdravil naših proizvajalcev bistveno višje kot v tujini, kar morda lahko pojasnjuje uspešnost naših proizvajalcev. Cene naših generikov se pri nas običajno – in napačno – primerjajo s cenami tujih originalnih zdravil, ki so običajno precej dražja.

#### **Ad d) Zakonske in podzakonske spremembe**

1. Sprememba zakonodaje, ki omejuje javne zavode pri poslovanju po podjetniškem principu

Spremeniti je treba vlogo svetov zavodov in vlogo menedžmenta. Menedžerjem (direktorjem) je treba dati vsa pooblastila, da zavode vodijo poslovno učinkovito, da spremljajo produktivnost zdravnikov in strokovnega osebja in tudi v celoti odgovarjajo za poslovne odločitve. Zdravniki so v poslovnih zadevah in v organizaciji dela zavoda podrejeni vodstvu.

2. Uvedba participacije za zdravlila in za prvi obisk pri zdravniku

Ta predlog vsebuje že BK in ga je treba čim prej uresničiti. Participacija naj ne bo konfiskatorna, temveč edukativna, s čimer se bo zmanjšal moralni hazard pri potrošnji zdravil in pri nepotrebnih obiskih zdravnika.

3. Privatizacija javnih zavodov

Če obstaja interes zdravnikov za privatizacijo, bi bilo treba razmisliti o spremembi statusa javnega zavoda v zasebnega, ki bi posloval po koncesiji. Proračunski stroški (predvsem tisti, povezani s fiksnimi stroški stavb in opreme) bi se v takem primeru lahko zmanjšali. Izdelati je treba analizo mogočih prihrankov po različnih scenarijih.

4. Druge spremembe zakonskih in podzakonskih predpisov

MZ naj izdela podroben seznam predpisov, ki bi jih bilo z reformo treba spremeniti.

#### **Ad e) Druge dejavnosti**

1. Izobraževanje zdravstvenih delavcev v veščinah zdravstvene ekonomike in upravljanja

Po nepreverjenih informacijah trenutno nobena fakulteta v Sloveniji nima sodobnega programa ekonomike zdravstva (*health economics*), kar je resna pomanjkljivost za učinkovitost te dejavnosti.

2. Vpeljava mednarodne klasifikacije zdravstvenih izdatkov po metodologiji OECD

Sedanja proračunska klasifikacija (plače, materialni stroški itd.) je bistveno pregrba za smiselno analitično proučevanje učinkovitosti zdravstvenih izdatkov ter izdatkov zavodov in njihove učinkovitosti.

## **4. Zaključek**

BK je za zdaj le osnutek reforme in je lahko izhodišče za resnejšo reformo, ki je vsekakor potrebna. Najprimernejša za nadaljevanje reforme bi bila izdelava BK II, v kateri bi bili prikazani rezultati analiz zgoraj navedenih (in morebitnih dodatnih) področij in predlogov, in šele na tej podlagi bi bila smiselna razprava o morebitni spremembi sistema financiranja.

BK daje vtis, da je najpomembnejši del reforme sprememba sistema financiranja, s katerim naj bi bili rešeni vsi nakopičeni problemi zdravstva, ki je organizirano in upravljano z logiko preteklega gospodarskega in družbenega sistema in ki naj bi takšno ostalo tudi po reformi. Brez rešitve teh vprašanj obstaja resna nevarnost, da bo prenos financiranja iz dopolnilnega zavarovanja na obvezni prispevek samo kratek predah za zdravstvo, nato pa se bodo vsi problemi ponovili, vendar na višjem nivoju.

### **Literatura:**

- Bela knjiga: Zdravstvena reforma, osnutek, MZ, 2003.
- Arrow, K. (1963), Uncertainty and the welfare economics of medical care; American Economic Review, Vol. LIII, št. 5.
- Kornai, J., idr. (2001), Reforming the State: Fiscal and Welfare Reforms in Post-socialist Countries (poglavje 6: The borderline between the spheres of authority of the citizen and the state: Recommendations for Hungarian health reform); Cambridge University Press.
- Kranjec, M. (2003), Davki in proračun; Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani.
- Mossialos, E., Dixon, A., idr. (2002), Funding health care: Options for Europe; Open University Press, Buckingham.
- Pauly, M. V. (1986), Taxation, health insurance, and market failure in the medical economy; Journal of Economic Literature, vol. XXIV, junij.
- Phelps, C. E. (1997), Health Economics, 2. izd.; Addison Wesley.
- Stiglitz, J., Weiss, A. (1981), Credit rationing in markets with imperfect information; American Economic Review, Vol. 71, št. 3.

*Dr. Marko Kranjec je zaposlen kot izredni profesor na Fakulteti za upravo. Doktoriral je s področja javnih financ. Več let je služboval kot raziskovalni sodelavec in nadalje kot raziskovalni svetnik na Inštitutu za ekonomska raziskovanja (IER) pri Ekonomski fakulteti v Ljubljani, OECD v Parizu ter Svetovni banki v Washingtonu.*

## SUMMARY

### **The Slovenian Healthcare System and the Public Sector**

The paper is a critical review and analysis of the White Book (WB) on the reform of the healthcare system in Slovenia (prepared by the Ministry of Health). While the author agrees with the need for reform, he considers the proposals contained in the WB to be too narrow, ideologically biased, and essentially limited to the question of health insurance financing.

Healthcare systems in practically all developed countries are presently faced with financial and budgetary constraints that reflect changes in demographics, new social patterns of life, improved technology of healthcare treatment and better drugs. Countries in transition in Central and Eastern Europe must, in addition to these common factors, reorient their healthcare systems from the philosophy that (at least in theory) guaranteed complete and free coverage of healthcare needs to everybody, to a system that will better reflect market realities, while simultaneously guaranteeing a politically acceptable level of solidarity and social justice.

The author believes that the WB is seriously flawed in its economic analysis and policy implications. Economic theory is today unanimous that a free market in medical care leads to socially unacceptable outcomes. This is the main reason behind mandatory healthcare financing schemes that are practised in most countries of the EU. These mandatory financing schemes, however, do not exclude the desirability of private financing of supplementary health insurance for services that are not covered by the public health insurance. Public health insurance also does not imply only public provision of health services, which the WB believes should be the institutional solution in Slovenia. In the author's opinion, the healthcare system should be reformed in the direction of more competition among public and private providers and a greater variety of insurance packages that should be offered by commercial or by non-profit (mutual) insurance companies. In the unreformed institutional setup that is assumed by the WB, it is impossible to improve the efficiency of providers and consequently to achieve the economies necessary to balance the health budget.

The WB lays the emphasis of the reform on the transformation of the present supplementary insurance financing into a compulsory contribution that would become the revenue of the Institute for Health Insurance, a public body that at present finances roughly 90 % of all healthcare expenditures. It is

believed that this transformation would achieve two goals: i) financing would better reflect objectives of social justice (contributions would be proportional to gross salaries, while the present voluntary insurance is based on fixed premiums), and ii) more resources would be available since no reserves would be needed, compared to the present system in which insurance companies must set aside reserves for risks. Implied in these proposals is also the assumption that resources would be employed more efficiently.

The author believes that all these assumptions are deficient and based on wishful thinking rather than the facts. He advocates a system where competition will be promoted, both in the financing and the provision of healthcare. Regulation, rather than ideology, should guide healthcare policy. Regulation of prices, better models for payment of providers, supervision of profit margins of drug distributors (that are, in most cases, local monopolies), and more efficient management of public health providers should be the primary orientation of the healthcare system reform, rather than the suppression of the private market in insurance and health services provision.

The author proposes actions in several directions in order to improve the efficiency of the system, *inter alia*: i) inventory of existing inefficiencies in the public sector, ii) inventory of possible economies that would result from better payment models and from clearer delimitation of financial obligations between social and healthcare policy, iii) introduction of efficient regulatory policy, iv) a thorough review of existing legislation with the view to minimizing costs, and v) other actions that would promote economic criteria, instead of social considerations that were the characteristic of the previous social and economic system.

# Lokalna in regionalna samouprava v Evropi in pri nas

UDK: 352 (497.12): 341.176 (4)

Stane Vlaj  
Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo  
stane.vlaj@fu.uni-lj.si

## IZVLEČEK

Značilnosti današnje lokalne samouprave v Evropi sta dve: splošno soglasje o skupini splošnih vrednot in načel ter velika raznolikost institucij in praks. Evropska listina lokalne samouprave (MELLS) izpeljuje svoja splošna načela lokalne demokracije iz zgodovinske izkušnje držav, ki jih je preoblikovala v splošen vir in okvir. Načela MELLS se lahko uveljavijo v različnih institucionalnih oblikah. Lokalna demokracija je eden od stebrov demokracije v Evropi: načelo subsidiarnosti pa kaže stopnjo demokracije v neki državi.

Naraščajoča decentralizacija in devolucija odsevata splošno prisotno prepričanje, da so ekonomska rast, soobstojni razvoj, kakovostne javne službe in polna demokratična participacija državljanov učinkovitejši, če oblastne institucije niso vsesplošno centralizirane.

V demokratičnih državah je cilj lokalnih in regionalnih oblasti in države same pospeševati uresničevanje demokracije in zagotoviti najboljši možni odziv na potrebe ljudi. Za to mora obstajati sodelovanje med različnimi ravni oblasti ter med njimi in državljanji. Na ta način se vzpostavlja potrebno ravnovesje med vsemi udeleženci dialoga. Če želi politični sistem doseči ustrezne rezultate, mora v procese odločanja vključevati vse, ki jih zadeva neka odločitev.

Pri reformi lokalne samouprave v RS je šlo za zlasti za zapostavljanje funkcionalne, finančne in regionalne sestavine. Zato je prišlo do skrajnosti, kot so: ustanovitve velikih in zelo majhnih občin, nastanek občin z ozkimi lokalnimi pristojnostmi iz prej preobremenjenih občin, centralizem namesto regionalizma itd. Vzrok za to pa je tudi v neuveljavljanju načela subsidiarnosti, kot ga pojmuje MELLS. V letu 2004 bo spremenjena Ustava RS tudi na področju lokalne samouprave. Novi člen 143 bo ustavna podlaga za ustanovitev pokrajin kot obvezne druge ravni lokalne samouprave v RS. Regije (pokrajine) bodo lahko učinkovitejše delovale kot partner evropskih strukturnih skladov ter v prekomernem regionalnem sodelovanju.

*Ključne besede: lokalna samouprava, regionalizem, evropski standardi lokalne in regionalne samouprave, udeležba državljanov v lokalnem javnem življenju*



## **Svet Evrope (SE) in evropski standardi lokalne in regionalne samouprave<sup>1</sup>**

### **Uvod**

Lokalna samouprava je kazalec demokratičnosti neke države in po stališčih SE temeljni kamen vsake demokracije. Dokumenti SE (pa tudi EU) govore vse več o potrebi po krepitvi lokalne in regionalne demokracije, pri čemer v ospredje postavljajo državljane, ki jim morajo biti predvsem namenjene vse dejavnosti v lokalnih skupnostih.<sup>2</sup> Gre za kakovost njihovega življenja, za naravnost javnih služb na njihove sodobne potrebe in interese. Lokalna demokracija je splet neposrednega odločanja prebivalcev in predstavniške demokracije. Če ni neposrednega odločanja prebivalcev na lokalni ravni, ni mogoče govoriti o lokalni samoupravi, ki je splet predstavniškega in neposrednega odločanja.

SE<sup>3</sup> se od začetka ukvarja tudi z lokalno samoupravo (demokracijo), ki je temelj vsakega demokratičnega političnega sistema, in je od vseh evropskih institucij največ storil za razvoj lokalne samouprave v Evropi. Najpomembnejši dokument, ki ga je sprejel na tem področju, je Evropska listina lokalne samouprave (MELLS).<sup>4</sup> Listina je odločilno prispevala k varstvu in povečanju splošnih evropskih vrednot in se je uporabljala tudi kot napotek za reforme lokalne demokracije v državah srednje in vzhodne Evrope.

SE je 5. maja 1949 ustanovilo 10 zahodnoevropskih držav, danes pa je v njem včlanjenih 45 držav; sedež ima v Strasbourgu. SE si prizadeva okrepiti sodelovanje držav članic na političnem, socialnem, pravnem in kulturnem področju v Evropi ter varovati človeške pravice. Več kot 800 milijonov Evropejcev zastopajo vlade, parlamenti ter regionalne in lokalne skupnosti držav članic. Iz vlad se oblikuje Odbor

---

**1** Slovenijo je kmalu po osamosvojitvi SE povabil k sodelovanju tudi na področju lokalne samouprave. Tako so njeni predstavniki s statusom opazovalcev že februarja 1992 sodelovali na prvi mednarodni konferenci o uresničevanju MELLS, ki jo je SE organiziral v Barceloni. Avtor je predstavljal RS v CDLR kot predstojnik Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in strokovnjak za lokalno in regionalno samoupravo od 1992 do marca 2003.

**2** SE pripravlja podrobno primerjalno študijo o obsegu in naravi pristojnosti lokalnih oblasti v državah članicah (Preparation on detailed comparative study of the extent and nature of local authorities' responsibilities in Council of Europe member states, Committee of experts on the framework and structure of local and regional government, Strasbourg, 8. marec 2002).

**3** Pri vključitvi RS v EU se ne sme pozabiti na SE in njegove dejavnosti na področju vzpostavljanja in krepitve lokalne in regionalne samouprave (v zadnjih letih še posebej poudarjene demokracije na teh dveh ravneh). RS je postala članica SE 1993, 1994 je podpisala MELLS, ki je najpomembnejši pravni dokument v Evropi na tem področju, jo ratificirala 1996, v celoti pa je zanj začela veljati s 1. marcem 1997.

**4** MELLS je v RS začela veljati 1. marca 1997, za njeno uresničevanje pa je pristojna Služba Vlade RS za lokalno samoupravo (zdaj Urad za lokalno samoupravo). Pripravljen pa je tudi osnutek svetovne listine lokalne samouprave, ki naj bi jo sprejela OZN in ki v bistvu razširja načela MELLS na ves svet.

(zunanjih) ministrov SE, iz parlamentov Parlamentarna skupščina SE, iz lokalnih in regionalnih oblasti pa Kongres lokalnih in regionalnih skupnosti Evrope (CLRAE). Organ odločanja je Odbor ministrov SE, glas demokracije Parlamentarna skupščina SE in glasnik lokalne demokracije CLRAE. SE si prizadeva doseči usklajevanje politik držav članic ter sprejemanje skupnih postopkov in norm. V ta namen sklicuje sestance parlamentarcev, vladnih izvedencev, lokalnih in regionalnih predstavnikov, mladinskih gibanj in mednarodnih nevladnih organizacij, ki tako lahko združijo svoje pristojnosti in izkušnje.

Med prednostnimi cilji SE sta tudi krepitev demokratičnih procesov in organiziranje sodelovanja na lokalni in regionalni ravni.<sup>5</sup>

Tudi članstvo Slovenije v EU bo imelo pomembne posledice za njeno lokalno samoupravo. EU se sicer neposredno ne spušča v organizacijo oziroma strukturo lokalne samouprave v posamezni državi članici, je pa vsekakor zelo zainteresirana za uveljavljanje skupnih evropskih standardov, kot so načelo subsidiarnosti, decentralizacija in opravljanje javnih storitev čim bližje državljanom.

Ministrske konference SE<sup>6</sup> sprejemajo resolucije in/ali sklepne izjave, ki so pomembna usmeritev za države članice pri uresničevanju MELLs.

Celovitejšo podobo delovanja SE na področju lokalne demokracije dobimo, če vštejemo tudi dejavnosti Parlamentarne skupščine SE in CLRAE,<sup>7</sup> ki se prav tako ukvarjata z mnogimi zadevami v zvezi z lokalno demokracijo.

V zadnjih letih se SE osredotoča na vprašanja regionalizma v državah članicah, uresničevanja načela subsidiarnosti in z njim povezane decentralizacije, etike v javnem upravljanju na lokalni ravni, udeležbe državljanov v lokalnem javnem življenju, lokalnega menedžmenta, kriterijev za ustanovitev lokalnih in regionalnih

---

**5** Predstavniki Slovenije redno sodelujejo v delu Vodilnega odbora SE za lokalno in regionalno samoupravo (CDLR) ter njegovih pododborov in delovnih skupin za čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti, lokalne finance, položaj funkcionarjev in zaposlenih v lokalnih upravah, za udeležbo državljanov v lokalnem javnem življenju ter v pripravi dokumentov in gradiv SE na teh področjih. Predstavniki lokalnih skupnosti RS pa sodelujejo v delu zbornice regij in zbornice lokalnih oblasti CLRAE. Tako kot druge države članice SE je tudi Slovenija pripravila uradni dokument o strukturi in dejavnosti svoje lokalne samouprave, ki ga je CDLR potrdil leta 1997. Urad za lokalno samoupravo pri MNZ redno obvešča generalnega sekretarja SE o zakonskih spremembah in predvidenih dejavnostih na področju lokalne samouprave.

**6** Do sedaj jih je bilo 13, npr. Haag 1993 – Večja mesta in njihove periferije: Sodelovanje in koordinirano upravljanje; Lokalni referendum; Varšava 1994 (neformalna konferenca) – Razvoj lokalne in regionalne demokracije v srednji in vzhodni Evropi; Lizbona 1996 – Lokalne finance; Carigrad 2000 – Lokalne socialne javne službe; Pakt stabilnosti za jugovzhodno Evropo – Vloga lokalnih in regionalnih skupnosti; Helsinki 2002 – obravnavala je vprašanja regionalizma in različnih rešitev tega vprašanja v državah članicah SE; Budimpešta 2004 – obravnavala bo dokument (konvencijo ali priporočilo) SE o regionalni samoupravi.

**7** V okviru Pakta stabilnosti CLRAE daje pobude za partnerstvo in čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti, za sodelovanje mest s podobnimi problemi, za ustanavljanje agencij za lokalno demokracijo v državah jugovzhodne Evrope, organizira usposabljanje lokalno izvoljenih predstavnikov in osebja v lokalnih upravah idr.

skupnosti idr. Sprejema vrsto priporočil, resolucij ministrskih konferenc o lokalni samoupravi, poročil in priporočil glede stanja na področju lokalne in regionalne demokracije v posamezni državi članici SE idr.

SE se sedaj ukvarja zlasti s temami, kot so dobra praksa v finančnem in proračunskem upravljanju na lokalni in regionalni ravni; upravne in teritorialne reforme, ki ustvarjajo teritorialne skupnosti ali oblasti; obseg in narava pristojnosti lokalnih skupnosti; sosednja mesta, ki jih ločujejo mednarodne meje; dobra praksa glede javne etike na lokalni ravni; uporaba informacijske tehnologije na lokalni ravni; komunikacijska strategija CDLR (*LOREG database, CDLR Internet site*) ter priprava in izdajanje študij.

Program ADACS, ki je nasledil program LODE, nadaljuje podobne dejavnosti, kot so:

- pomoč pri pripravi zakonodaje s tega področja v posameznih državah;
- lokalne finance in fiskalna decentralizacija (FDI),
- usposabljanje osebja v lokalnih upravah;
- usposabljanje nacionalnih združenj lokalnih skupnosti za vlogo pogajalca z državo.

### **Evropska listina lokalne samouprave (MELLS)**

Cilj MELLS je zagotoviti skupne evropske standarde za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih oblasti, ki pomenijo državljanom najbližjo raven uprave in jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev, ki se tičejo njihovega vsakdanjega okolja. Pravica državljanov, da sodelujejo pri opravljanju javnih zadev, se lahko najneposredneje uresničuje na lokalni ravni. Listina nalaga podpisnicam izpolnitev temeljnih pravil, ki zagotavljajo politično, upravno in finančno neodvisnost lokalnih skupnosti. Pripravljen pa je tudi osnutek svetovne listine lokalne samouprave, ki naj bi jo sprejela OZN in v bistvu razširja načela MELLS na ves svet.

Listina zavezuje podpisnice, da uporabljajo njena temeljna načela zato, da zagotovijo politične in zakonske razmere v domačih pravnih sistemih za učinkovito lokalno demokracijo in še zlasti za konkretno izvajanje načela subsidiarnosti. Načelo subsidiarnosti je splošno načelo institucionalne organizacije, ki daje prednost bazi pred vrhom. To načelo je kriterij, ki zagotavlja spoštovanje demokracije in učinkovito opravljanje javnih zadev.

MELLS spoštuje veliko raznolikost političnih modelov teritorialne organizacije in lokalne samouprave v različnih evropskih državah. Zavzema pa se za ustanavljanje takšnih lokalnih skupnosti, ki bodo sposobne v zakonskih okvirih urejati in upravljati bistveni del javnih zadev z lastno odgovornostjo in v korist lokalnega prebivalstva. Lokalne skupnosti naj bi imele splošno pristojnost za delovanje na vseh področjih, ki niso izključena iz njihove pristojnosti ali dodeljena drugim oblastem.

Področna zakonodaja konkretizira te naloge na posameznem področju ter natančen obseg pristojnosti države in lokalnih skupnosti. Pri tem je treba preprečiti dodeljevanje prevelikih pristojnosti lokalnim skupnostim brez finančnega kritja. Dodelitev pristojnosti eni ali drugi skupnosti mora upoštevati obseg in naravo javne zadeve ter zahteve učinkovitosti in racionalnosti.

### **Regionalna samouprava<sup>8</sup>**

Svet Evrope sprejema temeljne pravne in politične dokumente s področja lokalne in regionalne samouprave, Evropska unija pa računa z lokalnimi in regionalnimi oblastmi v posamezni državi, oblikovanimi po evropskih standardih. Načelo subsidiarnosti, ki ga priznavata obe organizaciji, pomeni tudi upoštevanje vloge in položaja lokalnih in regionalnih oblasti v posamezni državi s strani EU in posamezne države članice. Država ni več absolutno pristojna za določanje avtonomije svojih lokalnih in regionalnih skupnosti. Z ratifikacijo Evropske listine lokalne samouprave (MELLS) je tudi Slovenija prevzela mednarodno obveznost uresničevati v MELLS zapisana načela.

V evropskih državah so glede regionalizacije velike razlike. Te je mogoče pripisati različnemu kulturnemu, zgodovinskemu, političnemu razvoju. Poznanih je naslednjih šest modelov regionalne samouprave:

- regije s pravico sprejemati primarno zakonodajo, kar jim zagotavlja ustava,
- regije s pravico sprejemati primarno zakonodajo, ki jim ni zagotovljena z ustavo,
- regije s pravico sprejemati zakonodajo v skladu z načeli in splošnimi določbami nacionalne zakonodaje, ki jim jo zagotavlja ustava,
- regije s pravico sprejemati zakonodajo v skladu z načeli in splošnimi določbami nacionalne zakonodaje, ki jim ni zagotovljena z ustavo,
- regije s pravico odločanja (brez zakonodajnega pooblastila) in s sveti, ki so neposredno izvoljeni,
- regije s pravico odločanja (brez zakonodajnega pooblastila) in s sveti, ki jih izvolijo lokalne oblasti.

---

**8** Za besedo *regionalizacija* se skriva več pomenov. Ti so od dežele do dežele drugačni. Tako lahko regija pomeni različne in včasih prav raznovrstne institucionalne situacije. Lahko gre tudi za regionalne akcije, ki omogočajo razvoj države, lahko gre za regionalne javne zavode, ki so posebna oblika decentralizacije storitev, avtonomne sestavne dele regionalizirane države in včasih celo, če besede regija ne uporabljajo pravilno, za zvezno enoto. *Regionalizem* je pojav, ki je s procesom regionalizacije usmerjen h končnemu cilju - konstituiranju regij. Gre za sodoben pojav pri oblikovanju držav, kjer je na eni strani osrednja oblast, na drugi strani pa so lokalne skupnosti. Regionalizacija je proces, katerega cilj je izoblikovati regije, tj. ozemelj, ki jih družijo podobne ali celo enake značilnosti.

V veljavni zakonodaji posameznih držav je mogoče zaslediti kriterije, ki se jih upošteva ob morebitnem spreminjanju meja, tudi ustanavljanju novih regij.<sup>9</sup> Svet Evrope regionalne oblasti definira kot oblasti, ki upravljajo območje (ozemlje) med državo in lokalnimi oblastmi. Čeprav so prakse tujih držav različne, zasledimo kot skupen cilj oziroma prizadevanje trend po večanju administrativne in finančne samostojnosti lokalnih skupnosti, večji demokratizaciji in uresničevanju načela subsidiarnosti.

Na lokalne in regionalne oblasti se najtesneje vežejo vprašanja, ki so povezana z uresničevanjem načel subsidiarnosti, decentralizacije in demokratizacije ter partnerstva in sodelovanja različnih ravni oblasti znotraj držav in v mednarodnih povezavah.

Večina evropskih držav poudarja decentralizacijo, ustanavljajo se regije ali pa se daje dodatna avtonomija že obstoječim regijam. Načelo regionalne samouprave<sup>10</sup> je povezano s spoštovanjem demokracije in z vidikom večjega povezovanja Evrope.

MELLS ni natančneje določila posebnosti regionalne samouprave. Uresničevanje načela subsidiarnosti in decentralizacije narekuje pripravo posebnega pravnega instrumenta SE tudi za to področje.<sup>11</sup> Temeljna dilema pa je, kako konkreten in pravno zavezujoč naj bo ta dokument, in ali naj torej SE sprejme konvencijo (Evropsko listino o regionalni samoupravi) ali zgolj priporočilo. Za konvencijo se zavzema večina držav članic SE, CLRAE, Parlamentarna skupščina SE in Odbor regij pri EU. Prevladuje stališče, da naj bi bil tak dokument načelen in dovolj prožen za uresničevanje regionalizacije v skladu z razmerami v posamezni državi članici SE.<sup>12</sup>

---

**9** Regionalizacija v Italiji se je pričela leta 1948 kot posledica vrste zgodovinskih, geografskih, gospodarskih, kulturnih idr. razlogov. Italija je razdeljena na 8097 občin, 102 provinci in 20 regij, ki so avtonomna področja z določenimi posebnostmi. Petnajst regij ima navaden status, pet pa posebnega. Italijanski zakon št. 142 o reformi krajevnih uprav iz leta 1990 v 16. členu navaja kriterije in usmeritve, katere se upošteva pri reviziji oziroma ustanavljanju novih provinc. Tako mora vsako njihovo ozemlje ustrezati območju, na katerem se odvija večji del družbenih, gospodarskih in kulturnih odnosov prebivalcev. Obseg province mora po površini, št. prebivalcev in ekonomski moči omogočati načrtovanje takšnega razvoja, ki bo pospeševal gospodarsko, družbeno in kulturno ravnovesje na ravni province in regije. Območje posamezne občine mora v celoti pripadati le eni provinci, število prebivalcev province ne sme biti manjše od 200.000 prebivalcev itd.

**10** Regionalna samouprava, kjer pač obstaja, je del demokratičnega upravljanja, zato morajo regionalne oblasti imeti minimalne standarde demokratične zgradbe in biti opremljene z zakonskimi pristojnostmi in zmožnostjo znotraj ustavnih in zakonskih okvirov urejati in upravljati del javnih zadev s svojo odgovornostjo v interesu prebivalcev in v skladu z načelom subsidiarnosti.

**11** Osnutek evropske listine o regionalni samoupravi pravi, da je regija bistveni sestavni del države, eden od temeljev demokratičnega režima in primerna raven oblasti za učinkovito uresničevanje subsidiarnosti, da ponazarja raznovrstnost Evrope, pri čemer mora spoštovati lokalno (občinsko) avtonomijo.

**12** Priporočilo je lahko politično še bolj zavezujoče za članice SE, saj se nanaša na vse članice, konvencija pa je dokument, ki bi ga posamezne članice podpisale in ratificirale ali pa ne. Poleg tega bi imela tako kot MELLS obvezni in neobvezni del.

Slovenija se zavzema za sprejem pravnega dokumenta SE o regionalni samoupravi v obliki konvencije.<sup>13</sup> Pri tem tudi mi poudarjamo, da mora biti dokument fleksibilen oz. takšen, da bo spoštoval različnost razmer v državah članicah SE ter omogočal široko možnost izbire na tem področju. Za RS je bil že osnutek evropske listine o regionalni samoupravi koristna smernica pri pripravi ustavnih sprememb, ki jih potrebujemo za uvedbo pokrajin, zakona o pokrajinah ter drugih dokumentov, ki se nanašajo na nadaljnji razvoj lokalne in regionalne samouprave pri nas.

13. konferenca evropskih ministrov, odgovornih za lokalno in regionalno samoupravo, je bila 27. in 28. junija 2002 v Helsinkih na Finskem.<sup>14</sup> Obravnavala je dve temi: »Regionalna samouprava in subsidiarnost – evropski modeli in načela« in »Regionalna samouprava in subsidiarnost – podrobna obravnava besedil, ki jih je pripravil Vodilni odbor SE za lokalno in regionalno demokracijo (CDLR)«. <sup>15</sup> Ministri so v okviru prve teme izmenjali izkušnje in poglede glede regionalne samouprave, regionalizacije, decentralizacije in uresničevanja načela subsidiarnosti. Ministri so se strinjali, da je delujoča demokracija temelj miru, stabilnosti, napredka in razvoja. Naraščajoča decentralizacija in devolucija odsevata splošno prepričanje, da se ekonomska rast, soobstoječa obnovitev, kakovostne javne službe in polna demokratična participacija učinkoviteje razvijajo, če oblastne institucije niso vsesplošno centralizirane. Seveda je stvar vsake države, da odloči, ali bo ustanovila regionalne oblasti, ki jih dejansko nimajo vse države. SE pri tem igra pomembno vlogo pri podpori učinkovite demokracije v vseh državah članicah tako na državni kot na poddržavni ravni.<sup>16</sup>

---

**13** Tak pravni dokument naj bi spoštoval suverenost, identiteto in svobodo držav, da določajo svojo notranjo organizacijo z upoštevanjem teh splošnih načel. Bil naj bi dovolj širok, da bi priznal široko lestvico demokratičnih oblik regionalne samouprave. Jasen mora biti v tem, da ima vsaka država pravico odločiti se, ali bo uvedla regionalne oblasti ali ne. Dokument ne sme ogroziti načela enakopravnosti lokalnih in regionalnih oblasti in njihove avtonomije, kjer je to načelo uveljavljeno z ustavo ali zakonom. Tudi ne sme voditi h kreaciji relativnih vrednot med različnimi modeli regionalne avtonomije. Države morajo imeti izbiro, ki jim omogoča upoštevanje specifičnih karakteristik njihovega sistema regionalne samouprave. Dokument naj bi bil v harmoničnem skladu z MELLs.

**14** Conference of European ministers responsible for local and regional government, 13th Session, Helsinki, 27. in 28. junij 2002, Helsinki Declaration on Regional Self-Government.

**15** Po mnenju CDLR je pet področij, ki bi jih urejal dokument SE o regionalni samoupravi, potencialno sprejemljivih za vse države članice: odgovornosti oz. pristojnosti regionalnih oblasti; notranja struktura – regionalni organi; finančni in človeški viri regionalnih oblasti; varstvo regionalne samouprave; nadzor dela regionalnih oblasti.

**16** Ministri so izrazili mnenje, da bi moral imeti SE cilj sprejeti pravni dokument o regionalni samoupravi na temeljnih konceptih in načelih, ki jih je že pripravil CDLR. Dokument naj bi bil v harmoničnem skladu z MELLs. Odboru ministrov SE ministri priporočajo, da razvija in okrepi delo SE na področju lokalne in regionalne samouprave, vključno s promocijo izkušenj na področju regionalne samouprave. Nadaljuje naj se dialog na evropski ravni med vladami ter lokalnimi in regionalnimi izvoljenimi predstavniki, zbranimi v CLRAE. CDLR naj se naloži, da izdela osnutke za pravni dokument različnih vrst in pri tem upošteva predloge konference, izkušnje članic in ustrezno razmerje do MELLs. K izjavi je priložen dodatek »Core concepts and common principles on regional self-government identified by the CDLR«.

Konvencija ne želi zavezovati evropskih držav, naj ustanovijo regionalne ravni oblasti. Vsaka država je avtonomna pri odločanju o svoji oblastni strukturi. Na to ves čas opozarjajo tako pristaši listine kot njeni nasprotniki. Zbornica regij CLRAE je na junijskem zasedanju sprejela resolucijo, ki podpira pravni dokument o regionalni samoupravi v obliki konvencije. Tak dokument je podprl tudi Odbor CLRAE za kmetijstvo in okolje, ki je pristojen tudi za lokalno in regionalno demokracijo. CLRAE poudarja, da konvencija kot pravni dokument ne zahteva, da država ustanovi regije, vendar bo njen sprejem okrepil regionalno demokracijo. V Evropi so uveljavljeni različni modeli regionalizacij, države pa se same odločajo, kateri jim ustreza in kateri ne. Nekatere države regij sploh ne potrebujejo. Regionalizacija za države ni obvezna, listine ni treba podpisati in ratificirati, podpisnice pa si bodo lahko pridržale tudi nekatere rezervacije, kot to velja za MELS.

Zaključni dokument helsinške konference poudarja, da bo SE priznal in promoviral splošna načela regionalne samouprave v evropskem pravnem dokumentu, v katerem bodo upoštewane izkušnje držav članic. O tem bo ponovna razprava na 14. Evropski konferenci ministrov, pristojnih za lokalno in regionalno samoupravo, ki bo leta 2005 v Budimpešti.

### **Čezmejno sodelovanje lokalnih in regionalnih skupnosti**

Maja 1980 so države članice SE v Madridu podpisale Evropsko okvirno konvencijo o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti,<sup>17</sup> s katero so se zavezale, da bodo omogočale in spodbujale obmejno sodelovanje med lokalnimi skupnostmi, ki so pod njihovo sodno pristojnostjo, ter si prizadevale za sklenitev ustreznih sporazumov in dogovorov. Konvencija šteje za obmejno sodelovanje vsak dogovor, s katerim se krepijo in razvijajo sosedski odnosi med lokalnimi skupnostmi, kot tudi vsak sporazum, sklenjen v ta namen.

Čezmejno sodelovanje se nanaša predvsem na okolje, javne službe, razvoj, prevoz in skupne naprave. Pogoji zanj pa so:

- resnična lokalna samouprava,
- pozitivna politična volja,
- ustrezen pravni okvir,
- politična volja, da se odpravijo ovire, in
- evropska vizija.

V konvenciji je poudarjeno, da se obmejno sodelovanje izvaja v okviru pristojnosti lokalnih skupnosti, opredeljenih v notranji zakonodaji. Dogovori in sporazumi lokalnih skupnosti se lahko zgledujejo po vzorčnih in okvirnih sporazumih, statutih in

---

<sup>17</sup> Okvirno konvencijo o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti je RS podpisala 21. maja 1980, dodatni protokol 9. novembra 1995 in protokol št. 2 5. maja 1998. Konvencija je bila ratificirana v letu 2003.

pogodbah, ki so priloženi tej konvenciji. Države pogodbenice lahko sklepajo tudi meddržavne sporazume, ki med drugim lahko določajo okvir, oblike in omejitve za obmejno sodelovanje lokalnih skupnosti. Konvencija je sploh naravnana tako, da se sporazumi in dogovori sklepajo ob popolnem spoštovanju določb notranje zakonodaje vsake pogodbenice.

Pri čezmejnem sodelovanju gre za proces; veliko je dela z vizumi, odpravo različnih ovir in vzpostavitev ustrezne infrastrukture. EU, ki sicer že leta prispeva h krepitvi čezmejnega sodelovanja, naj bi bolj koordinirala svoje dejavnosti s SE in nasprotno, kar bo prispevalo k boljšim rezultatom prizadevanj obeh.

Lokalne in regionalne skupnosti imajo nepogrešljivo vlogo pri krepitvi demokratične stabilnosti v Evropi. Še zlasti pa je v zadnjem času poudarjena krepitev čezmejnega sodelovanja med lokalnimi skupnostmi na področju kulture,<sup>18</sup> saj to krepi medsebojno razumevanje in zaupanje med ljudmi, ki živijo na obeh straneh meje, ne glede na to, ali imajo skupen jezik, religijo in kulturno dediščino.

Konvencijo je podpisala in leta 2003 ratificirala tudi RS. Dosedanje izkušnje čezmejnega sodelovanja Slovenije s sosednjimi državami so zelo dobre. Pri skupnem sodelovanju z Italijo, Avstrijo in Madžarsko je bilo pripravljenih več kot 100 projektov s področij prometa in obmejne infrastrukture, okolja, turizma, kmetijstva, drobnega gospodarstva, kulture in človeških virov.<sup>19</sup>

Pripravljen je bil tudi predlog projektov za čezmejno sodelovanje med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško.<sup>20</sup> Gre za projekte, ki se nanašajo na prometno in obmejno infrastrukturo, okolje in varstvo narave, gospodarsko sodelovanje ter regionalne in lokalne pobude.

Eden glavnih problemov našega čezmejnega sodelovanja je v tem, da naš sedanji upravni sistem ni primerljiv s sosednjimi državami. Zaradi odsotnosti regionalne ravni se moramo bolj potruditi za obvladovanje čezmejnega sodelovanja in vzdrževanje ravni, kakršno imajo sosednje države. To pomeni, da trenutno še nimamo v celoti organizirane javne infrastrukture, ki bi na vseh ravneh celovito podpirala vzpostavljanje ali širjenje stikov in sodelovanja. Predvsem nam manjkajo tiste regionalne strukture, ki bi povezovale, motivirale, usmerjale in podpirale izvajanje skupnih projektov, s tem pa seveda tudi organizirane animacijske dejavnosti, ki bi pomenile priložnost za skupni razvoj, zaradi česar na nekaterih področjih prihaja do nerazumevanja in tudi odpora zaradi strahu pred konkurenco. Težave imamo tudi pri

---

**18** Draft Recommendation on Fostering Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities in the Cultural field, Steering Committee on Local and Regional Democracy, Strasbourg, 6. maj 1999.

**19** Podrobno o tem dr. Riana Benko, Programi pomoči Evropske unije, Inštitut za prenos znanja in tehnologije, Ljubljana 1999.

**20** Predlog projektov za čezmejno sodelovanje med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško, Služba Vlade RS za evropske zadeve, Ljubljana, 24. 12. 1999.



zagotavljanju lokalnih finančnih virov, ker posamezne občine finančno niso dovolj močne.

### **Javna etika na lokalni ravni**

Med prioritetami SE na področju poglobljanja lokalne in regionalne samouprave je tudi javna etika na lokalni ravni, povezana z bojem zoper korupcijo in druge oblike finančnega kriminala v lokalnih organih. Skupini specialistov je CDLR zaupal nalogo, da pripravi zbirko oz. priročnik dobrih praks na tem področju.

Skupina specialistov je tematiko razdelila na šest podtem, in sicer:

- statut in pravila, ki veljajo za odgovornost lokalno izvoljenih predstavnikov (jamstva, odobritve, profesionalno varstvo, civilna, kazenska in upravna odgovornost idr.);
- status lokalnih javnih uslužbencev in pravila službe (pogoji za imenovanje in odpust, diskvalifikacije, odgovornosti, obveznosti do izvoljenih predstavnikov idr.);
- razpoložljiva sredstva za izvajanje lokalne demokracije v praksi (financiranje volilne kampanje, financiranje političnih združenj in strank na lokalni ravni idr.);
- dostop do informacij, upravna preglednost in upravni postopki;
- nadzor in računovodski postopki;
- razmerja med lokalnimi oblastmi in zasebnim sektorjem (pogodbe o javnih naročilih, pomoč in drugi finančni prenosi osebam zasebnega prava, profitnim in neprofitnim, gospodarske agencije, ki pripadajo občini, izdajanje dovoljenj in certifikatov).

Na tej podlagi in na podlagi drugih razpoložljivih informacij (zlasti priporočil Odbora ministrov SE) je sekretariat pripravil šest tematskih dosjejev, ki vsebujejo tudi seznam priporočil za različne skupnosti in vključene ljudi (centralne in lokalne oblasti, izvoljene predstavnike, kandidate in politične vodje); ti dosjeji sestavljajo prvi del priročnika.

Priročnik je zdaj v osnutku pripravljen<sup>21</sup> in je dostopen na spletnih straneh SE: [www.coe.int/local](http://www.coe.int/local) ali [www.loreg.org](http://www.loreg.org). Priročnik naj bi postal realen praktičen instrument za države in lokalne ter regionalne oblasti.

Na zadnji seji CDLR novembra 2002 v Strasbourgu je bilo dogovorjeno, da naj člani CDLR (vladni strokovnjaki iz držav članic SE) za promocijo tega nadvse pomembnega priročnika organizirajo nacionalna posvetovanja v različnih oblikah: prevod in posredovanje priročnika združenjem lokalnih in regionalnih oblasti in lokalno in regionalno izvoljenim predstavnikom; organizacija srečanj z lokalnimi in

---

**21** Public ethics at local level, Model initiatives package, CDLR, Strasbourg, 13. januar 2003.

regionalnimi funkcionarji in uradniki iz lokalnih in regionalnih uprav; organizacija seminarjev, delavnic ali nacionalnih konferenc (po potrebi s pomočjo članov sekretariata in strokovnjakov ter finančno udeležbo SE); objava priročnika na vladnih spletnih straneh z možnostjo dajanja komentarjev javnosti. Te dejavnosti naj bi bile zaključene do novembra 2003, vsaka članica SE pa bo morala pripraviti poročilo o rezultatih razprave o priročniku.

Nizozemska vlada bo spomladi 2004 gostila mednarodno konferenco o rezultatih obravnave priročnika v državah članicah SE, drugih telesih SE, nevladnih organizacijah, EU, OECD, Svetovni banki ipd., ta pa bo nato dopolnjen in sprejet v končni vsebini. Na konferenci naj bi s političnega vidika obravnavali zlasti financiranje političnih strank, kandidatov, volitev, samozavarovanje javnih uslužbencev, omejitve daril, integriteto političnih in izvoljenih predstavnikov ter finančni nadzor, sodelovali pa naj bi predstavniki lokalnih in regionalnih oblasti, njihova združenja, ministri, državni sekretarji, različna civilna združenja in drugi.

Priročnik spremljajo še avtorski prispevki o statusu lokalnih javnih uslužbencev in pogojih za njihovo delo (Češka), razpoložljivih sredstvih za uresničevanje lokalne demokracije v praksi (Finska), notranji in zunanji kontroli (Francija), dostopu do informacij, upravni preglednosti in upravnih postopkih (Italija), statusu in pravilih za verodostojnost lokalno izvoljenih predstavnikov (Združeno kraljestvo), strukturah, ki so urejene z zasebnim pravom, case studies (načela javnega življenja, primer modela pobude na področju zasebnopravnih podjetij z javnim kapitalom) ter izjave izvoljenih oseb o financiranju lokalnih volitev (primer Helsinkov).

Lokalne oblasti so v celoti odgovorne za svoje upravljanje volilnemu telesu, javnemu mnenju, upravnim ali civilnim sodiščem ali (v nekaterih primerih) kazenskim sodiščem. Vzpostaviti morajo posebni strokovni notranji kontrolni mehanizem, da bi kar se da omejile tveganje:

- slabega ekonomskega ali finančnega upravljanja;
- slabega upravnega menedžmenta, ki izvira iz nespoštovanja pravil;
- revne oskrbe s storitvami;
- upravnega, civilnega ali kazenskega postopka.

## **Dialog med oblastmi in državljani**

Naraščajoči proces decentralizacije, krepitev demokracije in sistem novega upravljanja zahtevajo nove sofisticirane mehanizme dialoga med državo, regionalnimi in lokalnimi skupnostmi, njihovimi združenji ter državljani. V marsikateri državi ugotavljajo, da so se začele zelo pomembne spremembe, ki vodijo v nova razmerja med ravnmi oblasti. Nastopili so izzivi novih realnosti, prelom s preteklostjo, nove finančne ureditve, naraščajoče vključevanje poddržavnih ravni oblasti v vladanje in upravljanje ter pritisk državljanov, ki se vse bolj zavedajo svojih pravic in potreb.

V demokratičnih državah je cilj lokalnih in regionalnih oblasti in države same pospeševati uresničevanje demokracije in zagotoviti najboljše možne zadovoljitve potreb ljudi v danih razmerah. Da bi to dosegli, mora obstajati sodelovanje med različnimi ravni oblasti, konflikti pa se morajo reševati z vidika doseganja omenjenih ciljev. Ko razpravljamo o lokalni in regionalni demokraciji, morata vedno biti v ospredju državljan in kakovost njegovega življenja.

Kompleksnost modernih družb zahteva stalen dialog med vsemi ravni oblasti in državljani,<sup>22</sup> čeprav obstajajo različna gledišča,<sup>23</sup> s katerih naj bi analizirali razmerje med participacijo in demokracijo, obstaja mnogo vzrokov, ki spodbujajo udeležbo. Javna telesa dobijo zahtevano legitimnost, sredstva za učinkovito odločanje in podporo državljanov za doseganje posebnih ciljev. Državljani pa sodelujejo, če se jim zdi, da je zadeva dovolj zanimiva in da se splača sodelovati. Za udeležbo državljanov v lokalni politiki je mnogo razlogov: praktični razlogi, izrecna ali posvetovalna udeležba ali pa zgolj državljanska dolžnost. V instrumentalnem pogledu pa udeležbo lahko jemljemo kot pot posameznikov, da dosežejo svoje cilje.

Institucionalni dialog v enotni (unitarni) državi lahko opišemo kot celotno mrežo komunikacijskih razmerij med centralno oblastjo na eni strani in drugimi ravni teritorialnih oblasti na drugi strani. V zadnjih desetletjih ta dialog postaja vse pomembnejši strateški faktor v državah zaradi naraščajoče kompleksnosti upravljanja in prizadevanja, da bi javne zadeve opravljale tiste oblasti, ki so bližje državljanom. Institucionalni dialog je tako bistveni del upravljanja v moderni državi. Prelom s preteklostjo, zahteve novih realnosti, nove rešitve, nove finančne ureditve, vključevanje poddržavnih ravni v oblastne in upravne dejavnosti ter pritisk državljanov, ki se vse bolj zavedajo svojih pravic in potreb, so pomembne novosti, ki se jim moramo posvetiti z akademskim in praktičnim pristopom.<sup>24</sup> Institucionalni dialog poteka po načelih učinkovitosti, preglednosti in racionalnosti. Ta terjajo zagotovitev vseh relevantnih informacij vsem udeležencem, jasna pravila, čimprejšnjo predstavitev rezultatov dialoga javnosti, pristojne (izvoljene) organe, dobro koordinacijo idr. Takšen dialog je bistveni del upravljanja demokratične države.

Naraščajoči proces decentralizacije, krepitev demokracije in sistem novega upravljanja zahteva nove, sofisticirane mehanizme dialoga med državo, regionalnimi

---

**22** Regionalne in lokalne oblasti se vse bolj vključujejo v zadeve, ki so bile tradicionalno v izključni domeni državnih oblasti. Ta 'lokalizacija' državnih problemov je neposredna posledica novih upravljalških procesov, načela subsidiarnosti in okrepitve mehanizmov verodostojnosti.

**23** Na primer realistično stališče, po katerem je namen politike izražati in braniti interese, namen udeležbe državljanov pa je doseči te cilje in zagotoviti optimalne rezultate z minimalnimi stroški. Drugo stališče je povsem nasprotno. Po njem je demokracija proces, ki potrebuje maksimalno udeležbo državljanov. Tretje stališče temelji na zahtevi izključenih skupin, da se vključijo v procese odločanja. Zagovorniki posvetovalne demokracije pa želijo, da državljani lahko vzpostavijo razmerja s političnimi institucijami, tudi na neinstitucionalen način.

**24** Preliminary draft report on »Institutional dialogue between the state, regions, local authorities and their associations«, Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Strasbourg, 8. april 2002, str. 4.

in lokalnimi skupnostmi, njihovimi združenji ter državljani. Ta razmerja, ki zajemajo vse dejavnosti med različnimi teritorialnimi enotami vseh tipov in na vseh ravneh, so nova razsežnost javne politike. Obstaja veliko različnih oblik institucionalnega dialoga. Največkrat so to skupna telesa, v katerih imajo svoje predstavnike vse udeležene ravni oblasti, ali pa skupni sestanki, konference, delavnice idr.<sup>25</sup>

### **Udeležba državljanov v lokalnem javnem življenju<sup>26</sup>**

Izziv je ustvariti sisteme lokalne demokracije, v kateri imajo državljani možnost participacije. Glavne točke so odprte tako na strani institucij kot na strani državljanov, ki naj imajo možnost vplivati na odločitve, če čutijo potrebo za to. Vse države upajo, da bodo njihovi sistemi lokalne demokracije prispevali k naraščajoči participaciji različnih socialnih in gospodarskih skupin ter vodili k bolj posvetovalni politiki, ki bo konsolidirala mnoge interese v iskanju splošne vizije in partnerstva za kolektivno akcijo.

Sodelovanje državljanov je srce demokracije. Državljeni, ki spoštujejo demokratične vrednote in ki se zavedajo svojih državljanskih dolžnosti ter vključujejo v politično dogajanje, so življenjska sila vsakega demokratičnega sistema. SE pripravlja novo študijo o razmerju med velikostjo lokalnih skupnosti, njihovo učinkovitostjo in vključenostjo državljanov v lokalno politiko.

Udeležba državljanov v javnem življenju njihovih lokalnih skupnosti je značilnost demokracije. Nizka stopnja udeležbe v demokratičnem procesu je skrb zbujajoč znak in dejavnik, ki prizadeva delovanje lokalne demokracije.<sup>27</sup> Čeprav

---

**25** 21 držav članic SE je odgovorilo na vprašalnik CDLR o različnih modalitetah institucionalnega dialoga v njihovem primeru. Odgovori so dostopni na Local Democracy Website ([www.coe.int](http://www.coe.int) – pod »Legal«).

**26** Recommendation Rec (2001) 19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life, 6. december 2001.

**27** »Udeležba državljanov pa ni samo splošen problem. Ima tudi specifične razsežnosti, ki ustrezajo različnim zmožnostim za prispevanje različnih sociogospodarskih skupin. Ženske, mladi ljudje, etnične skupine, starejši in prizadeti ljudje so skoraj v vseh državah skupine, ki so premalo udeležene zlasti v predstavnih institucijah lokalne demokracije.

Biti je treba pozoren na tiste kategorije državljanov, ki se težje aktivno vključujejo in ki dejansko ostajajo na obrobju lokalnega javnega življenja.

Zavedati se je treba, da je pomembno, da so ženske enakopravno zastopane v lokalni politiki.

Zavedati se je treba, da so otroci in mladina potencial za trajno uravnotežen razvoj lokalnih skupnosti, in poudariti vlogo, ki jo lahko imajo.

Priznati in povečati je treba vlogo, ki jo imajo združenja in skupine državljanov kot ključni partnerji pri razvijanju in ohranjanju kulture sodelovanja in kot gonilna sila pri demokratičnem sodelovanju v praksi ...

Za tujce posebej velja, da se spodbuja njihovo aktivno sodelovanje v življenju lokalne skupnosti, in sicer brez diskriminacij in v skladu z določili Konvencije o sodelovanju tujcev v javnem življenju na lokalni ravni Sveta Evrope iz leta 1992, tudi kadar ta določila niso zakonsko obvezujoča za države, ali pa naj vsaj črpajo pobude iz mehanizmov, na katere se sklicuje ta konvencija. Priporočilo Rec (2001) 19 Odbora ministrov SE državam članicam o sodelovanju državljanov v lokalnem javnem življenju.

obstajajo različna gledišča<sup>28</sup>, s katerih naj bi analizirali razmerje med participacijo in demokracijo, obstaja mnogo vzrokov, ki spodbujajo udeležbo. Javna telesa dobe zahtevano legitimnost, sredstva za učinkovito odločanje, podporo državljanov za doseganje posebnih ciljev. Državljeni pa sodelujejo, če vidijo dovolj zanimivo zadevo, pri kateri se splača sodelovati idr. Obstaja mnogo razlogov, ki spodbujajo državljanke k udeležbi v lokalni politiki. Sledijo praktičnim razlogom, izrecni ali posvetovalni udeležbi, ali zgolj državljanski dolžnosti. V instrumentalnem pogledu pa udeležbo lahko jemljemo kot pot posameznikov, da dosežejo svoje cilje.

Vendar pa večina državljanov ostaja pasivna oziroma nezainteresirana. Pri tem nekateri mislijo, da ta apatija izvira iz nizke ravni interesa, drugi pa, da odseva njihovo neustrezno politično moč. Tisti, ki zagovarjajo udeležbo, menijo, da ta izraža skrb za skupnost, ki ji pripadajo državljeni, in državljanom omogoča učiti se umetnosti državljanstva. V modernem času se zdi ta ideja preveč romantična.

Uvedba lokalne samouprave v RS je imela za cilj tudi demokratizacijo življenja ljudi v lokalnih skupnostih z večjo uporabo zborov občanov, kot je danes, lokalnih referendumov, državlanske iniciative in drugih oblik vključevanja ljudi v procese odločanja v lokalni skupnosti. S temi oblikami naj bi ugotavljali odnos ljudi do konkretnih in perečih težav, ki jih čutijo v svoji lokalni skupnosti. Udeležba državljanov v najrazličnejših oblikah je značilna v vseh državah z razvito lokalno samoupravo. Pri nas so te oblike precej zanemarjene in zato nerazvite. Boljše so razmere v manjših, podeželskih občinah.

## **Lokalna samouprava v Sloveniji<sup>29</sup>**

### **Ustavna in zakonska podlaga**

Osamosvojitve Slovenije kot države in uvedba parlamentarne demokracije v letu 1991 sta pomenili nov začetek tudi za lokalno samoupravo. Že v uvodnih določbah nove slovenske ustave, v katerih so zapisana in zagotovljena temeljna politična načela in družbene vrednote, s katerimi Slovenija opredeljuje svojo državno ureditev, je dobila svoje mesto tudi lokalna samouprava. Ustava RS je s tem Slovenijo uvrstila med države, ki želijo zagotoviti skupne evropske standarde za

---

**28** Na primer realistično stališče, po katerem je namen politike izražati in braniti interese, namen udeležbe državljanov pa je doseči te cilje in zagotoviti optimalne rezultate z minimalnimi stroški. Drugo stališče je povsem nasprotno. Po njem je demokracija proces, ki potrebuje maksimalno udeležbo državljanov. Tretje stališče temelji na zahtevi izključenih skupin, da se vključijo v procese odločanja. Zagovorniki posvetovalne demokracije pa želijo, da državljeni lahko vzpostavijo razmerja s političnimi institucijami, tudi na neinstitucionalen način. Prav tam, str. 4–5.

**29** Tako kot druge države članice SE je tudi Slovenija pripravila uradni dokument o strukturi in dejavnosti njene lokalne samouprave, ki ga je CDLR potrdil leta 1997. Služba (zdaj Urad) Vlade RS za lokalno samoupravo redno obvešča generalnega sekretarja SE o zakonskih spremembah in predvidenih aktivnostih na področju lokalne samouprave. Iz prikaza temeljnih dokumentov in usmeritev SE na področju lokalne in regionalne samouprave v prvem delu prispevka je razvidno, da bo treba v slovenski lokalni samoupravi opraviti še veliko zakonodajnega in strokovnega dela.

opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih oblasti, ki so za državljane najbližja raven uprave in jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev, nanašajočih se na njihovo vsakdanje okolje.

Reforma slovenske lokalne samouprave vsebuje pet sestavin: funkcionalno, teritorialno, organizacijsko, finančno-materialno in pravno.<sup>30</sup>

Nobena od naštetih sestavin lokalne samouprave v Sloveniji še ni v celoti uresničena. Pri tem je treba ugotoviti, da je bil preveč poudarjen teritorialni vidik, pre malo pa funkcionalni, regionalni in finančni vidik. Vlada RS je julija 2001 sprejela Izhodišča in predloge za nadaljnji razvoj lokalne samouprave v RS. Gre za strateški dokument Vlade RS za nadaljevanje reforme lokalne samouprave, ki je nastal tudi na podlagi poročila in priporočila 89. Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Evrope glede stanja na področju lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji (junij 2001).

Sprejeta je bila vrsta zakonov in drugih predpisov, ki urejajo lokalno samoupravo oziroma se nanašajo nanjo. Ustavna načela konkretizirata predvsem Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) in Zakon o financiranju občin (ZFO). ZLS je občinam v izvirno pristojnost dodelil naloge, ki so bistvenega pomena za življenje in delo njenega prebivalstva in se lahko v občini uresničujejo in obvladujejo racionalneje in učinkoviteje kot z državno oblastjo. ZFO pa temelji na načelu, da se občine financirajo predvsem iz lastnih virov, pa tudi iz sredstev državnega proračuna, ki so jim dodeljena v obliki finančne izravnave in dotacij za naložbe zaradi izravnavanja potreb financiranja občinskih nalog in njihovih lastnih zmožnosti. Zakon o javnih financah ureja tudi zgradbo, pripravo in uresničevanje proračunov lokalnih skupnosti, upravljanje premoženja lokalnih skupnosti, njihovo zadolževanje, jamstva, upravljanje dolgov, račune in proračunski nadzor. Posamezne sestavine lokalne samouprave ureja še cela vrsta zakonov, med katerimi je treba omeniti Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, Zakon o referendumu za ustanovitev občin in Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (ZPUODO), v skladu s katerima so bile ustanovljene občine in določeno oziroma spremenjeno njihovo območje. Lokalne volitve so urejene v Zakonu o lokalnih volitvah (ZLV).

---

**30** Pri funkcionalni sestavini gre za prerazporeditev pristojnosti med državo in občinami kot temeljnimi samoupravnimi lokalnimi skupnostmi, za uresničevanje načela subsidiarnosti s procesom decentralizacije, ki se je začel. Pri ozemeljski sestavini gre za ustanavljanje novih občin, ki so nadomestile nekdanje komune. Iz 62 komun je nastalo v letu 1994 147 novih občin, v letu 1998 še 45 in v letu 2002 še ena občina. Skupaj imamo danes v Sloveniji 193 občin, ki niso vse oblikovane v skladu z zakonskimi merili. Polovica jih ima manj kot 5000 prebivalcev, vse pa tudi nimajo popolne osnovne šole, zdravstvenega doma ali zdravstvene postaje, banke, pošte, ustreznih prostorov za delo občinskih organov itd. Pri organizacijski sestavini gre za novi razpored organizacije oblasti v občini, ki ga sestavljajo organi (neposredno izvoljena občinski svet in župan, nadzorni odbor) in oblike neposrednega sodelovanja državljanov pri odločanju v občini (zbori občanov, referendumi in državljanska pobuda). Pri finančno-materialni sestavini gre za uresničevanje načel sorazmernosti sredstev z nalogami lokalnih skupnosti, solidarnosti do razvojno šibkejših občin, pravice do lastnih virov lokalnih skupnosti itd. Pri pravni sestavini pa gre za položaj občine kot pravne osebe javnega prava in njeno vključenost v celotni pravni sistem RS.

Razmejitve pristojnosti med državo in občinami urejajo Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin in področni zakoni (npr. Zakon o varstvu okolja, Zakon o urejanju prostora, Zakon o geodetski službi). Državni nadzor nad zakonitostjo dela občinskih organov poleg ZLS urejata še Zakon o državni upravi (ZU) in Zakon o vladi.

Zakon o inšpekcijskem nadzoru se z izjemo določb o organizaciji uporablja tudi za inšpekcijski nadzor, ki ga izvajajo organi lokalnih skupnosti. Zakon o javnih uslužbencih celovito ureja sistem javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti ter posebnosti delovnih razmerij javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Zakon o javnih agencijah ureja javno agencijo kot statusno obliko osebe javnega prava. Ustanovi jo lahko tudi samoupravna lokalna skupnost ali zveza samoupravnih lokalnih skupnosti. Zakon o gospodarskih javnih službah določa način in oblike izvajanja gospodarskih javnih služb. Z njimi se zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija oziroma občina ali druga lokalna skupnost zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar jih ni mogoče zagotavljati na trgu. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) ureja sistem plač funkcionarjev in javnih uslužbencev v javnem sektorju<sup>31</sup>.

Občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti s svojimi splošnimi akti oziroma predpisi. Tako so za pravno urejanje lokalne samouprave pomembni predvsem statuti občin, ki vsebujejo temeljna načela za organizacijo in delovanje občine, oblikovanje in pristojnosti občinskih organov, organizacijo občinske uprave, sodelovanje občanov pri sprejemanju odločitev in druge statusne določbe. Pomembni so tudi poslovniki občinskih svetov in nadzornih odborov ter odloki o ustanovitvi, organizaciji in delovnem področju organov občinske uprave. Z odloki, odredbami, pravilniki in navodili občine določajo splošna pravna pravila, na podlagi katerih opravljajo naloge iz svoje ter zadeve iz prenesene pristojnosti, če je tako določeno z zakonom.

Uresničevanje ustavnih načel in določb o lokalni samoupravi, spoštovanje načel ratificirane MELLS in vključitev Slovenije v EU zahtevajo usklajevanje in nadaljnje dopolnjevanje veljavnih predpisov in tudi novo pravno urejanje lokalne samouprave. Z zakoni bo treba pravno urediti še pokrajine, medobčinsko sodelovanje ter vlogo in položaj glavnega mesta države.

V področni zakonodaji je treba v skladu z načelom subsidiarnosti razmejiti naloge med državo in lokalno samoupravo (občine, pokrajine) ter prenesti nekatere državne naloge v opravljanje občinam.

---

**31** Javni sektor po tem zakonu sestavljajo državni organi in samoupravne lokalne skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, niso del javnega sektorja po tem zakonu.

V Komisiji za ustavna vprašanja Državnega zbora je bil podprt tudi vladni predlog za spremembo Ustave RS, ki se nanaša na uvedbo pokrajin kot obvezne druge ravni lokalne samouprave v RS, prenos državnih nalog na pokrajine brez njihovega predhodnega soglasja ter na opravljanje državnih upravnih nalog<sup>32</sup> tudi v občinah in pokrajinah. Pričakovati je, da bodo te spremembe sprejete v letu 2004.

V nadaljevanje reforme je treba vključiti tudi najnovejša družboslovna spoznanja, ki presegajo lokalno zaprtost, kakršno utrjuje naš pravni red. Gre za prehod od »prostora krajev« k »prostoru tokov«, razliko med »starim« (zaprtim) in »novim« (odprtim) lokalizmom, »novi regionalizem«, »teledemokracijo«, ki spreminja dosežani pomen neposredne in posredne demokracije, »novo politično kulturo«, ki kaže na izpodkopavanje toge, hierarhične teritorialne organiziranosti, slabitev vloge političnih strank ter krepitev vloge množstva raznih (pod)skupin, ki presegajo lokalne in nacionalno-državne okvire. Ta spoznanja nakazujejo dolgoročno perspektivo nastajanja globalne civilne družbe.<sup>33</sup>

## **Regionalizacija Slovenije**

Slovenija sodi v krog držav, ki imajo vse možnosti za dvonivojsko lokalno samoupravo – gospodarske, geografske, upravno-politične, zgodovinske idr. Razvoj lokalne samouprave in pretirana centralizacija nalog v državi kažeta na potrebo po krepitevi moči občine v razmerju do države preko pokrajine<sup>34</sup> kot druge ravni lokalne samouprave v Sloveniji. Pokrajine naj bi zapolnile vrzel med majhnimi občinami in državo in blažile sedanjo preveliko urejevalno in dejansko moč države v odnosu do šibkih občin. Povezovala naj bi občine zaradi učinkovitejšega urejanja in izpolnjevanja potreb državljanov in gospodarstva, ki presegajo zmogljivosti posamezne občine.

V unitarni državi, kot je Slovenija, je regionalizacija pravzaprav način za vzpostavitev vmesne stopnje med lokalnimi skupnostmi in državo. Pokrajina naj bi v medsebojni povezanosti opravljala državne naloge, ki jih je treba opravljati v pokrajini, in samoupravne naloge lokalnega pomena, ki so odsev procesov v tem prostoru. Pokrajine bodo opravljale naloge, ki presegajo zmogljivosti majhnih občin, predvsem pa zadeve, ki jih bo država prenesla v njihovo izvirno in preneseno pristojnost in odgovornost. Pokrajine so nujno potrebna struktura, ki bo zapolnila vrzel med (pre)majhnimi občinami in državo ter bo primerno mesto za uresničevanje načela subsidiarnosti oziroma za nujno potrebno decentralizacijo in demokratizacijo naše države. To nam narekujejo predvsem domače razmere in razlogi, pa tudi primerljivost

---

<sup>32</sup> Zdaj državne upravne zadeve, npr. izdajanje različnih dovoljenj in drugih dokumentov, opravlja 58 upravnih enot kot oblik teritorializirane državne uprave.

<sup>33</sup> Prim. Mlinar, Zdravko, »Globalizacija« ali getoizacija lokalne demokracije? Teorija in praksa, št. 3/00.

<sup>34</sup> Pri tem moramo opozoriti, da je mogoče naše pokrajine primerjati npr. s provincami v Italiji, okrožji na Danskem, landkreisi v ZRN ali departmaji v Franciji, ne pa z evropskimi regijami.



z evropskimi kriteriji in standardi, ki jih vsebujejo ratificirana MELLs in drugi dokumenti SE in EU.

Pri regiji (pokrajini) gre za vmesni prostor med državo in občinami, v katerem se pojavljajo aktualne potrebe, kot so gradnja in vzdrževanje lokalnih cest regionalnega pomena, oskrba z vodo in energijo idr., ki jih je treba upoštevati in zadovoljevati. V tem vmesnem prostoru se kopičijo problemi, ki temeljijo na eni strani na interesih države, na drugi strani pa gre za interese lokalnega pomena. Ta prostor lahko označujemo kot regijo, ne glede na to, kakšno ime lahko dobi, če ji država prizna določeni upravnosistemski položaj.

Pokrajine so v Sloveniji potrebne tudi zaradi primerljivosti z državami EU in zaradi uspešnejšega kandidiranja za sredstva EU za regionalni razvoj. Strukturni skladi, ki so namenjeni spodbujanju regionalnega razvoja v EU, bodo pomembni tudi za Slovenijo oziroma njen regionalni razvoj. Potreba po pokrajinah pa se kaže tudi zaradi čezmejnega sodelovanja lokalnih in regionalnih skupnosti.

Pri prizadevanjih za uvedbo pokrajin je treba največjo pozornost posvetiti štirim sklopom vprašanj: kakšne bodo njihove pristojnosti, organizacija in upravljanje, financiranje in premoženje ter na tej podlagi najoptimalnejša razdelitev Slovenije na pokrajine. Največjo strokovno podporo ima model velikih pokrajin, tj. 6 do 8 pokrajin.

## **Zaključek**

Razvita lokalna samouprava je temelj vsakega demokratičnega sistema. Lokalne skupnosti naj bi opravljale vse tiste javne zadeve, ki se učinkoviteje in racionalneje ter bližje državljanom upravljajo na lokalni ravni. Organi in uprave lokalnih skupnosti imajo pri tem odločilno vlogo. Iz dokumentov SE lahko povzamemo, da bodo v novem stoletju na področju lokalne in regionalne demokracije v Evropi v ospredju naslednji cilji in vrednote:

- varstvo človekovih pravic in uveljavljanje vseh vrst demokracije;
- povečana participacija državljanov v lokalnem in regionalnem javnem življenju; še zlasti je treba zagotoviti povečanje udeležbe mladih in žensk v organih lokalnih in regionalnih skupnosti;
- čezmejno sodelovanje lokalnih in regionalnih skupnosti, še zlasti na področju kulture, medsebojnega spoznavanja in učenja;
- uveljavljanje načela subsidiarnosti in s tem povezane regionalizacije držav;
- na partnerstvu temelječ in skupen pristop vseh akterjev in s tem krepitev demokratične strukture in duha evropskih integracijskih procesov na vseh ravneh oblasti;
- nepogrešljiva vloga lokalnih in regionalnih skupnosti pri uresničevanju prava EU na poddržavni ravni.

SE se zaveda različnosti sistemov lokalne samouprave v evropskih državah, zato bo podpiral reforme, ki se nanašajo na decentralizacijo, pomagal pri razvoju učinkovitih lokalnih demokratičnih institucij (na občinskih in višjih oziroma regionalnih ravneh), krepil zmožnost delovanja lokalnih skupnosti in njihovih združenj ter razvijal oblike usposabljanja, ki naj da lokalno izvoljenim predstavnikom in osebju v lokalnih upravah znanje in veščine ter jih usposobi za zagotavljanje storitev, ki bodo v skladu s pričakovanji lokalnega prebivalstva.

Lokalna demokracija v Evropi je v zadnjih desetih letih dosegla velik napredek. Gre za kontinuiran in dinamičen proces, v katerem lokalne oblasti dobivajo nove pristojnosti in odgovornosti. Število lokalnih pristojnosti vsepovsod narašča, usmeritve v lokalnem financiranju pa so vse bolj v škodo interesov lokalnih skupnosti. Načelo subsidiarnosti pomeni ravnovesje med pristojnostmi in finančnimi viri lokalnih skupnosti, zahteva pa tudi odgovornost lokalnih in regionalnih oblasti, da poznajo potrebe svojih prebivalcev in temu ustrezno organizirajo javne službe; poleg tega imajo tudi odgovornost do države.

V zadnjih nekaj desetletjih so evropske države zaradi skladnosti z interesi evropskih prebivalcev za višjo kakovost življenja preuredile strukturo svojih javnih oblasti z institucionaliziranjem različnih ravni oblasti. Javne zadeve so v precejšnji meri prenesle na lokalno in regionalno samoupravo. V večini evropskih držav prenaša država na občine in druge lokalne skupnosti del svojih pristojnosti, kadar ocenjuje, da je na ta način mogoče učinkoviteje uresničevati posamezne zadeve, bolj upoštevati specifičnosti nekega območja ali približati upravo prebivalcem. Lokalne skupnosti opravljajo tudi velik del državne uprave, ki ima pomen za prebivalce teh skupnosti.

Vseopovsod v Evropi se odvija proces decentralizacije ter krepitev demokracije in novega sistema upravljanja, ki zahteva sofisticirane mehanizme dialoga.

Vsak politični sistem ima kakšen način za izražanje potreb in zahtev državljanov in družbenih skupin do oblasti. Gre za različne oblike artikulacije in združevanja interesov. Najbolj temeljna oblika je participacija in dejavnost državljanov z različnimi metodami – od volitev do osebnih stikov, od protestov in neposredne aktivnosti do enostavne politične abstinence. Bolj institucionalizirane oblike artikulacije interesov pa se pojavljajo s socialnimi in političnimi skupinami, ki predstavljajo interese svojih članov. Te skupine se razlikujejo po organizacijskih elementih, finančnih mehanizmih, političnem stilu in klienteli. Med njimi so tudi združenja lokalnih in regionalnih oblasti kot primer institucionalnih interesnih skupin, ki poskušajo legitimno doseči centralno oblast po dostopnih kanalih.

Pri reformah lokalnih skupnosti v Evropi in pri nas gre za povezanost teritorialnih sprememb z vsebinskimi vprašanji in še zlasti z dobrim upravljanjem, ki bo v korist prebivalstva. Kdaj sploh so potrebne teritorialne reforme? Kakšen je koncept dobrega upravljanja v posamezni državi? Kaj naj se upošteva pri snovanju lokalnih (in regionalnih) skupnosti? Ali so ob ekonomskih vidikih, ki so temeljni, pomembni

še drugi vidiki oziroma cilji? Ali današnji teritorialni okviri lokalnih skupnosti še ustrezajo? Kako usklajevati pristopa 'od zgoraj navzdol' (državni) in 'od spodaj navzgor' (lokalni, državljanski)? Kako ugotoviti identiteto lokalnih in regionalnih skupnosti? Kako čim bolj upoštevati in obveščati njihove prebivalce pri teritorialnih reformah? Ali imajo državne oblasti jasno izdelano strategijo in cilje razvoja lokalnih in regionalnih skupnosti?

SE poudarja, da gre pri upravljanju za temeljna vprašanja, kot so: centralizacija, decentralizacija, devolucija; učinkovitost in demokratičnost lokalnih in regionalnih oblasti; etični standardi pri delu lokalnih uprav; pomembnost načela subsidiarnosti – nove pristojnosti lokalnih in regionalnih oblasti in njihovi stiki s prebivalci; enakovrednost javnih služb – enaki standardi storitev za državljane v vsej državi; partnerstvo med ravnmi oblasti, nacionalna združenja lokalnih skupnosti; demokracija medijev.

Uresničevanje načela subsidiarnosti in decentralizacije je značilnost moderne dobe. Čeprav je vsaka država avtonomna pri odločanju o svoji oblastni strukturi, gre v zadnjih desetletjih v Evropi za naraščajočo decentralizacijo in devolucijo, ki se odvijata v več modelih regionalne samouprave. Ekonomska rast, soobstoječi razvoj in kakovostne javne službe se lahko učinkoviteje uveljavljajo, če oblastne institucije niso vsesplošno centralizirane. Razvoj gre v smeri učinkovite in demokratične oblasti na vseh ravneh, pri čemer morata biti vedno v ospredju državljan in kakovost njegovega življenja. To pa je mogoče, če med različnimi ravnmi oblasti in državljani obstajata stalni dialog in partnerstvo.

Evropske integracije vse bolj računajo tudi s poddržavnimi strukturami oblasti v posamezni državi, tj. z lokalnimi in regionalnimi oblastmi. Nanje se najtesneje vežejo vprašanja, ki so povezana z uresničevanjem načel subsidiarnosti, decentralizacije in demokratizacije ter partnerstva in sodelovanja različnih ravni oblasti znotraj držav in v mednarodnih povezavah. Večina evropskih držav se giblje k devoluciji, ustanavljajo se regije ali pa se daje dodatna avtonomija že obstoječim regijam; načelo regionalne samouprave, ki ga prav tako poudarja EU, je povezano s spoštovanjem demokracije in z vidikom večje integracije Evrope.

Regionalizacija v Evropi kaže zelo pestre institucionalne oblike. Ne obstaja pa en model regionalne samouprave, ki bi ga lahko prenesli v vsako državo.

Narašča pomen regij oziroma vmesnih ravni oblasti med centrom in občinsko ravno. Te vmesne ravni imajo različen položaj v posameznih državah. Ne glede na to pa gre v vseh primerih za spremenjeno naravo starih držav. Tudi politika EU je odprla vrata za nov scenarij, v katerem regionalne in lokalne oblasti dobivajo podporo za svoje nove zahteve.

Lokalna in (bodoča) pokrajinska samouprava v RS sta sestavni del javne uprave. Imamo 193 občin, ki se zelo razlikujejo med seboj po velikosti teritorija, številu prebivalcev, razvitosti, številu zaposlenih v občinskih upravah in kakovosti dela, udeležbi prebivalcev v lokalnem javnem življenju, povezovanju in sodelovanju na horizontalni ravni, dejavnosti v dveh reprezentativnih združenjih občin, čezmejnem

sodelovanju idr. Več kot polovica občin ne izpolnjuje zakonskih pogojev za ustanovitve. Z upravnega vidika smo dobili neracionalne občine; tudi ni pričakovati, da bi se v kratkem začele združevati v večje enote. V nadaljevanju reforme lokalne samouprave bi bilo treba nameniti veliko pozornost učinkovitosti občin (občinskih organov in občinske uprave), še posebej pa soodvisnosti med velikostjo občine, njeno učinkovitostjo in participacijo državljanov v lokalnem javnem življenju, kriterijem za oblikovanje lokalnih in pokrajinskih skupnosti, analizi sedanjih pristojnosti občin in njihovemu financiranju, nalogam lokalnih skupnosti po vključitvi RS v EU, upravljanju občinskega premoženja in proračuna, lokalnim javnim službam, javni etiki na lokalni ravni ter razmerjem lokalnih skupnosti do države.

Marsikje v Evropi si prizadevajo za združevanje majhnih občin v večje enote ali pa močno spodbujajo medsebojno sodelovanje občin. Vse države si prizadevajo za takšno velikost lokalnih in regionalnih skupnosti, ki bo omogočala potrebne finančne in človeške vire za čim kakovostnejše javne storitve za zadovoljevanje sodobnih potreb prebivalcev. Pomembnost teritorija je povsem jasna, pa naj gre za gospodarski, socialni, politični ali upravni vidik. Parametri, ki jih je treba upoštevati pri oblikovanju novih teritorialnih skupnosti, so: velikost (teritorij, prebivalstvo), funkcije (naloge in pristojnosti), avtonomija (razmerja med državnimi oblastmi in lokalno/regionalno samoupravo, fiskalna in funkcionalna soodvisnost) in način delovanja (razmerje med javno in zasebno produkcijo). Ti parametri so medsebojno odvisni. V skandinavskih državah še dodajajo, da so ob finančnih razlogih za reforme, ki naj prinesejo čim zmožnejše lokalne in regionalne skupnosti, zelo pomembni tudi demokratični cilji.

Pripravljene so spremembe Ustave RS, ki naj bi jih sprejel državni zbor v letu 2004. Predlagani novi 143. člen ustave določa, da so pokrajine obvezna druga raven lokalne samouprave, ki jih ustanovi država z zakonom za opravljanje lokalnih zadev širšega pomena in z zakonom določenih nalog regionalnega značaja. Pokrajine naj bi opravljale tudi naloge v imenu in za račun države (državne upravne zadeve). Na ta način bi bila omogočena decentralizacija Slovenije in s tem uresničevanje načela subsidiarnosti. Pri uvedbi pokrajin v RS gre za povezanost nove enote teritorialne samouprave (demokracije) z vsebinskimi vprašanji, zlasti z dobrim upravljanjem, ki bo v korist tam živečega prebivalstva.

#### **Literatura in pravni viri**

- Draft report (No. PE 204-739) of 20 April 1993 on local authorities in the political and institutional construction of European Union: the principle of subsidiarity and the Committee of the Regions.
- Council of Europe, Definition and limits of the principle of subsidiarity, Local and regional authorities in Europe, No. 55, Council of Europe Press, 1994.
- The size of municipalities, efficiency and citizen participation, Council of Europe, 1995, Local and Regional authorities in Europe, No. 56.

- Institutional dialogue between the state, regions, local authorities and their associations, Steering committee on local and regional democracy (CDLR), Strasbourg, 8. april 2002.
- Recommendation Rec (2001) 19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life, 6. december 2001.
- Appendices to the preliminary draft report on the participation of citizens in local public life, Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Strasbourg, 8. november 1999.
- Council of Europe, Local democracy at the dawn of the 21st century, Riga, 3. – 4. maj 2001.
- Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Situation of local and regional democracy in Slovenia, Explanatory Memorandum, Recommendation 89 (2001) on the situation of local and regional democracy in Slovenia, Eighth Session, Strasbourg, 29. – 31. maj 2001.
- Helsinki Declaration on Regional Self-Government, Conference of European ministers responsible for local and regional government, 13th Session, Helsinki, 27. – 28. junij 2002.
- Administrative and territorial reforms creating territorial communities or authorities, CDLR, Strasbourg, 7. marec 2002.
- Public ethics at local level, Model initiatives package, CDLR, Strasbourg, 13. januar 2003.
- Poročilo, stališča in predlogi skupine strokovnjakov za regionalizem glede predloga za začetek postopka za spremembo 143. člena ustave, ki ga je vložila v Državnem zboru RS skupina poslancev s prvopodpisanim dr. Cirilom Ribičičem (EPA 708–I), Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 92/00.
- Izhodišča za nadaljnji razvoj lokalne samouprave v RS – EVA 2001-1525-0006, Ljubljana, 18. 7. 2001.
- Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona – EPA 283–III, Poročevalec Državnega zbora, št. 69/01.
- Mlinar, Zdravko, »Globalizacija« ali getoizacija lokalne demokracije? Teorija in praksa, št. 3/00.
- Izhodišča za nadaljnji razvoj lokalne samouprave v RS – EVA 2001-1525-0006, Ljubljana, 18. 7. 2001.
- Šmidovnik, Janez, Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana, 1995.
- Vlaj, Stane, Lokalna samouprava: občine in pokrajine, (Knjižna zbirka Teorija in praksa). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 1998.
- Vlaj, Stane, Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti. Ljubljana: Visoka upravna šola, 2001.
- Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS) (Uradni list RS, št. 57/96 – Mednarodne pogodbe, št. 15).
- Zakon o lokalni samoupravi – ZLS (Ur. l. RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 51/02). V zakonodajni proceduri je nov ZLS, ki naj bi bil sprejet v l. 2004.
- Zakon o financiranju občin – ZFO (Ur. l. RS, št. 80/94, 45/97, 56/98).
- Zakon o javnih financah (Ur. l. RS, št. 79/99).
- Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Ur. l. RS, št. 60/94, 69/94, 56/98, 75/98, 67/98, 72/98).
- Zakon o referendumu za ustanovitev občin (Ur. l. RS, št. 75/94).
- Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (Ur. l. RS, št. 44/96).
- Zakon o lokalnih volitvah (Ur. l. RS, št. 72/93, 7/94, 33/94, 61/95, 70/95).
- Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin (Ur. l. RS, št. 29/95).
- Zakon o urejanju prostora (ZureP-1) (Ur. l. RS, št. 110/02).
- Zakon o geodetski dejavnosti (Ur. l. RS, št. 8/00).

Stane Vlaj

## **Lokalna in regionalna samouprava v Evropi in pri nas**

- 90 področnih zakonov – Katalog pristojnosti občin, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo, Ljubljana, 1998.
- Zakon o državni upravi (Ur. l. RS, št. 52/02).
- Zakon o Vladi Republike Slovenije, (Ur. l. RS, št. 4/93, 71/94, 23/96, 47/97, 23/99, 119/00).
- Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Ur. l. RS, št. 56/02).
- Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) (Ur. l. RS, št. 56/02).
- Zakon o javnih agencijah (ZJA) (Ur. l. RS, št. 52/02).
- Zakon o gospodarskih javnih službah (Ur. l. RS, št. 32/93).

*Dr. Stane Vlaj je docent na Fakulteti za upravo in direktor inštituta za lokalno samoupravo. Bil je predstojnik Službe Vlade RS za reformo lokalne samouprave in deset let predstavljal Slovenijo v Vodilnem odboru SE za lokalno in regionalno demokracijo.*

### SUMMARY

#### **Local and Regional Self-Government in Europe and in Slovenia**

Present-day local democracy in Europe is characterised by two things: general consent on a group of general values and principles, and a large diversity of institutions and practices. The European Charter of Local Self-Government (ECLS) derives its general principles of local democracy from the historical experience of the countries and transforms them into a general source and framework. The principles of ECLS can be implemented in different institutional forms. Local democracy is one of the pillars of democracy in Europe: but the principle of subsidiarity is always at the forefront, when the creation of a safe and stable Europe is discussed. The implementation of the principle of subsidiarity is a decentralisation of public matters or competence to the most suitable level, starting with the municipality and indicates the level of democracy in a particular state. Local democracy is of vital importance for a democratic system and represents a constitutive element of a state.

The increasing decentralisation and devolution reflect a generally present belief that economic growth, co-existent development, quality public services and full democratic participation are more efficient when the institutions of authority are not generally centralised.

In the democratic states, the goal of local and regional authorities and of the state itself is to promote the implementation of democracy and to ensure the best possible response to the people's needs. For this purpose, there should exist cooperation between different levels of authority and between

them and the citizens. This allows the establishment of the required balance between all participants in the dialogue. If a political system wishes to achieve the desired results, it should include in the decision-making process all those concerned by a particular decision.

When reforming the local self-government in Slovenia the functional, financial and regional components were particularly neglected. Therefore the extremes occurred, such as: establishment of large and rather small municipalities, the establishment of municipalities with narrow local competence from previously overburdened municipalities etc. The Constitution of the Republic of Slovenia in 2004 will be amended. The new Article 143 will be the basis for establishing regions as a secondary level of local self-government in Slovenia. Regions should be more efficient partners to the Structural Funds and in crossborder co-operation as well.

# Celovito obvladovanje kakovosti v javnem sektorju

UDK: 35.088:331.101.6

Žiga Andoljšek

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

ziga.andoljsek@fu.uni-lj.si

## IZVLEČEK

**Namen prispevka je predstaviti celovito obvladovanje kakovosti (TQM) v javni upravi. Teoretični definiciji kakovosti sledi pojasnitev razlike med kontrolo in obvladovanjem kakovosti kot vse pomembnejši sestavini procesov v storitvenih organizacijah. Nadrobno so pojasnjene tudi tri osnovne sestavine obvladovanja kakovosti: osredotočenje na stranko, stalno izboljševanje procesov in celovito sodelovanje zaposlenih v timih. Pri prenosu spoznanj celovitega obvladovanja kakovosti v javni sektor pa ne moremo mimo nekaterih omejitev in značilnosti, ki jih je treba upoštevati.**

*Ključne besede: javni sektor, kakovost javnega sektorja, merjenje kvalitete, celovito obvladovanje kakovosti (TQM)*

## 1. Uvod

Zaradi vse večje pomembnosti javnega sektorja ter izboljševanja njegove učinkovitosti in uspešnosti lahko tudi v javnem sektorju opazimo zgledovanje po zasebnem sektorju. Sodelovanje javnega in zasebnega sektorja v obliki javno-zasebnega partnerstva (PPP) je uveljavljeno. Predvsem v praksi tujih držav pa opazimo, da se tudi načini vodenja zasebnega sektorja prenašajo v javni sektor. Eden takih primerov je teorija celovitega obvladovanja kakovosti.

Cilj članka je predstaviti celovito obvladovanje kakovosti širši publiki. Po teoretičnem delu bomo navedli nekatere posebnosti javnega sektorja, ki od teoretikov in praktikov zahtevajo poseben pristop k uvajanju omenjene teorije v organizacije javnega sektorja. Na tem mestu bomo omenili razlikovanje med proizvodi in storitvami, stranko in državljanom ter možnosti za timsko delo. Vse to bomo skušali postaviti v okvir celovitega obvladovanja kakovosti (*Total Quality Management – TQM*).

Teorija celovitega obvladovanja kakovosti je zbir načel in tehnik za neprestane izboljšave procesov v organizaciji od najvišjih nivojev pa do najnižjih s ciljem popolnoma zadovoljiti stranko s kakovostnim proizvodom, procesi, organizacijo in zaposlenimi (Henry, 1999, str. 219). Omenjena teorija je danes v velikem razmahu tako v



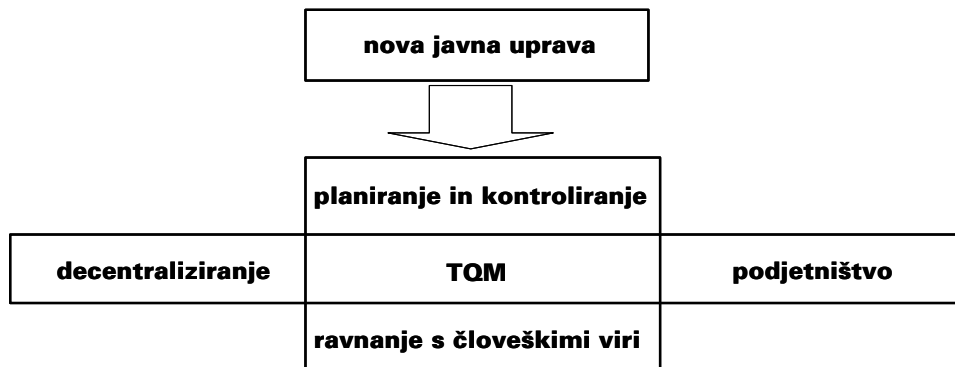
zasebnem kot v javnem sektorju. V Združenih državah Amerike pravijo, da prinaša »nekaj socialnega čuta v ekonomsko teorijo« (Hackman idr., 1995, str. 309).

V Slovarju slovenskega knjižnega jezika je beseda »kakovost« opredeljena kot »kar opredeljuje kaj glede na veliko mero pozitivne lastnosti«. V organizacijski literaturi pa najdemo mnogo različnih definicij besede »kakovost«.

Juran, strokovnjak na področju kakovosti, je opredelil kakovost kot primernost za uporabo (Žnidaršič, 1990, str. 5–10). Ameriško združenje za nadzor kakovosti je definiralo kakovost kot skupek lastnosti in značilnosti izdelka oz. storitve, ki vplivajo na njegovo sposobnost, da zadovolji izražene ali naznačene potrebe (Kotler, 1996, str. 56). Kakovost je celokupnost značilnosti in karakteristik izdelka ali storitve, ki se nanaša na njeno zmožnost, da zadovolji določene zahteve, potrebe ali pričakovanja stranke oziroma trga (Marolt, 1994).

Nov način vodenja javne uprave je usmerjen v čim kakovostnejše zadovoljevanje javnih potreb. Koncepti, metode in tehnike so preneseni iz podjetništva in so vključeni v vodenje javne uprave. Cilj nove javne uprave je čim večja učinkovitost in uspešnost javne uprave. Slika 1 kaže usmerjenost javne uprave na več pomembnih področij. Kot eno izmed področij lahko opazimo tudi delovanje za celovito obvladovanje kakovosti.

**Slika 1: Nova javna uprava**



Vir: Goller idr., 1996, str. 136.

Sistem kakovosti, ki temelji na stalnem izboljševanju kakovosti procesov ter storitev in proizvodov je eden izmed konceptov, ki je bil prenesen iz podjetij v javno upravo. Sistem pomeni proces stalnih izboljšav pri spreminjanju vložkov (*input*) v izloške (*output*). Obsega interno in eksterno dimenzijo organizacije. Zadeva celotno pot storitve ali izdelka od začetka do konca in odnose znotraj in zunaj organizacije. Obvladovanje celovite kakovosti je definirano kot razvijajoč se sistem, ki je osredotočen na stalno izboljševanje kakovosti izdelkov in storitev, da bi se povečala zadovoljstvo

kupcev in uspešnost organizacije oz. ustanove. Poudarek je na sodelovanju zaposlenih s ciljem doseči čim boljši rezultat.

Z vpeljavo ustreznega sistema kakovosti lahko organizacija doseže tudi znižanje stroškov poslovanja. Stalno izboljševanje, spodbujanje in vključevanje zaposlenih v reševanje problemov omogoča, da si organizacija pridobi zaupanje strank, zniža stroške ter poveča zadovoljstvo, učinkovitost in uspešnost.

## **2. Celovito obvladovanje kakovosti in njegove značilnosti**

### **2.1. Opredelitev celovitega obvladovanja kakovosti**

Izboljševanje kakovosti izdelkov in storitev, stalno zmanjševanje stroškov in rast produktivnosti so se izkazali kot osnovni stebri dolgoročnega obstoja podjetij in ustanov. V zadnjem času tudi v svetu podjetja in ustanove izboljšujejo kakovost izdelkov in storitev ter s tem uspešnost, ker uporabljajo načelo t. i. obvladovanja celovite kakovosti (TQM). Definicija TQM, ki so jo postavili ugledni profesorji vodilnih univerz v ZDA, ugledni svetovalci s področja kakovosti in devet predsednikov velikih ameriških korporacij, je (Verbič, 1994, str. 33–34): »Celovito obvladovanje kakovosti je sistem ravnanja z ljudmi, ki si prizadeva za večje zadovoljstvo strank ob čedalje nižjih realnih stroških. Celovito obvladovanje kakovosti je celovit sistemski pristop in sestavni del strategije, ki deluje horizontalno na vseh funkcijah in sektorjih, vključuje vse zaposlene od vrha do dna in sega nazaj v verigo dobaviteljev ter naprej v verigo odjemalcev. Celovita kakovost poudarja izobraževanje in usposabljanje za nenehno spreminjanje kot ključ za uspeh organizacije.« Definicija nadalje pravi, da se morajo vsa dejanja izvajati po v naprej strogo določenih standardih kakovosti. Naša obveza je, da proizvode in procese razvijamo v smeri stalnega izboljševanja kakovosti (Kopperger, 1996, str. 53). Potrebna je tudi opredelitev kakovosti. Kakovost proizvodov in storitev pa lahko določajo proizvajalec ali stranka. V teoriji celovitega obvladovanja kakovosti pričakovano kakovost določajo stranke (Vahs, 1997, str. 186). Zavedati se moramo, da stranka ni samo končni kupec, ampak so to vsi sodelavci v procesu proizvodnje oz. ustvarjanja storitev. Stanka je potemtakem vsakdo pred in za nami v verigi procesa. V javni upravi mora kakovost končnega proizvoda upoštevati želje, korist in potrebe državljanov. Zato je javna uprava pristojna, da z danimi sredstvi čim bolj zadovolji državljana. Navsezadnje je država tista, ki strankam (državljanom) predpisuje postopke. Ljudje sami registracij avtomobilov, gradbenih dovoljenj itd. ne potrebujejo, ampak jih morajo pridobiti, ker je tak upravni postopek. Javna uprava se mora zato zavedati, da je ona tista, ki od ljudi nekaj pričakuje, in da so stranke v uradih zaradi upravnega postopka in ne po lastni želji.

Načela TQM so se razvila v vsakdanji praksi v podjetjih in drugih organizacijah s ciljem čim bolj zadovoljiti kupca, zato ta teorija ni abstraktna. Ker se je razvijala *ad hoc*, tudi nima enega vpeljanega načina doseganja boljših rezultatov. TQM se mora prilagoditi vsaki kulturi in zgodovini vsakega posameznega podjetja oz. organizacije. Razlikovati moramo kontrolo kakovosti, kot smo jo poimenovali nekdanj, in sistem celovitega obvladovanja kakovosti. Pri prvi so se ljudje v glavnem ukvarjali s kontrolo kakovosti proizvodov in storitev, druga pa kakovost obravnava drugače. Razlike si pogledjmo na sliki 2 (Kopperger, 1996, str. 54):

**Slika 2: Primerjava med kontrolo kakovosti in celovitim obvladovanjem kakovosti**

|                                       | Kontrola kakovosti<br>(nekdanj)                                                                                                         | Celovito obvladovanje kakovosti<br>(danes)                                                                                                  |
|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cilj poslovanja                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• boljši proizvodi</li> <li>• minimalni proizvodni stroški</li> <li>• optimalen izpad</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• boljše delovno okolje</li> <li>• zadovoljevanje stranke</li> <li>• velika fleksibilnost</li> </ul> |
| Cilj zagotavljanja kakovosti          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• dobri proizvodi</li> </ul>                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• zadovoljitev trga</li> </ul>                                                                       |
| Organiziranje zagotavljanja kakovosti | <ul style="list-style-type: none"> <li>• stroga kontrola</li> </ul>                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• zagotavljanje kakovosti kot del vsakega opravila</li> </ul>                                        |
| Odgovornost za kakovost               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• kontrolor kvalitete</li> </ul>                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• vsi zaposleni pri svojem opravilu in občasno nadrejeni</li> </ul>                                  |
| Metode zagotavljanja kakovosti        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ugotavljanje napak z opazovanjem</li> <li>• merjenje</li> <li>• kontroliranje</li> </ul>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• cilj proizvodnja brez napak</li> <li>• izboljševanje procesov</li> <li>• samokontrola</li> </ul>   |
| Kaj zagotavlja kakovost               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• opazovanje proizvoda</li> </ul>                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• proces in sistem procesov</li> </ul>                                                               |

Vir: Kopperger, 1996, str. 54.

Temeljno načelo TQM se skriva v istočasnosti upoštevanja ljudi, procesov in rezultatov. V teoriji poznamo tri temeljna področja, s katerimi se TQM ukvarja (Kovač, 1999, str. 89–118):

1. osredotočenje na stranke,
2. stalno izboljševanje procesa,
3. celovito sodelovanje zaposlenih v timih.

Ljudje so skrita rezerva podjetja in ustanov za konkurenčno prednost in večjo kakovost. Glavna dolžnost menedžmenta je, da bodo zaposleni s svojimi sposobnostmi in znanjem čim bolj prispevali k uspešni izvedbi delovanja organizacije. Timsko delo vodi v hitrejše izboljševanje procesov in s tem kakovost ter poslovne

rezultate tako v zasebnem kot tudi javnem sektorju. Potreba državljanov po storitvah javnega sektorja narašča. Javnemu sektorju mnogokrat konkurirajo tudi zasebni subjekti, zato kakovost storitev ne sme izostati. Močno navznoter usmerjena organizirana javna uprava odbija marsikaterega državljana. Sodelovanje med javnim sektorjem in stranko – državljanom – je bilo težko, saj sta bila fleksibilnost in inovativnost v javnem sektorju neznana pojma. Zato je cilj menedžmenta, ki se ukvarja s kakovostjo procesov, jasen: delovanje usmeri na zadovoljevanje potreb strank in še več, prav od začetka do konca procesu poskuša zagotoviti čim večjo kakovost (Kirchhoff, 1996, str. 17). Zato moramo uresničevati dva cilja: tvorno vključevati zaposlene v izboljševanje procesov in procese organizirati zaradi čim boljšega zadovoljevanja potreb državljanov.

Sistem celovitega obvladovanja kakovosti vključuje vsaj naslednje elemente (Pollit, 1995):

1. vnaprej pripravljene cilje glede doseganja kakovosti;
2. prizadevanje vsakega posameznika za čim boljšo kakovost, po vsej organizacijski strukturi od vodstva do najnižjih uslužbencev;
3. naprežanje za izboljšave znotraj podjetja in njihovo obvladovanje, nato pa še obvladovanje okolja;
4. željo po neprestanem izpopolnjevanju;
5. zavezanost neprestanim izboljšavam (TQM je nenehen proces);
6. predvidevanje možnih napak in njihovo preprečevanje.

Le kdo ne bi želel uresničevati navedenih načel! Sklepamo in verjamemo, da nas vodijo k večji učinkovitosti, posledica česar je večja uspešnost. Če verjamemo, da TQM izvira iz zasebnega sektorja, kjer je edino sodilo finančni rezultat, potem bi pozitivne učinke lahko pričakovala tudi javna uprava.

## **2.2. Osredotočenje na stranke**

Cilj vsakega gospodarskega subjekta je stranki ponuditi izdelek ali storitev. Vendar je danes zgolj izdelek ali storitev premalo za uspešno poslovanje. Zato je ekonomskim subjektom cilj, da z izdelkom ali storitvijo čim bolj zadovoljijo odjemalčeve potrebe. Če izdelek ali storitev ni narejen po željah kupca, se vrednost proizvoda ali storitve močno zmanjša. Pojmovanje kakovosti se je s tehničnih lastnosti izdelka obrnilo na celovito kakovost, v katero je vključen celotni proces. Tehnične značilnosti niso zanemarljive, dodana pa jim je kakovost procesa, ki odseva medsebojno sodelovanje pri izvajanju procesa, vgrajene materiale, kontrolo in poprodajne storitve. Enostavno moramo v proizvod vključiti tisto, kar bi si sami želeli pri posameznem proizvodu ali storitvi.

V podjetjih se podjetniki zavedajo, da se razočarana stranka ne bo vrnila. Stranko pritegneš, če ji ponudiš več kot konkurenca glede na njeno zaznavanje

potreb. Zato ni enotnega vzorca, ki bi jamčil uspešnost prodaje. Treba je proučiti posamezne ciljne trge in za vsakega uporabiti poseben način pristopa in prodaje. Cilj izboljšanja kakovosti storitve bomo dosegli samo, če bomo razumeli želje zunanjih strank in potek procesov v organizaciji, da bi čim bolj zadovoljili zunanje stranke (Munro, 1992, str. 93–144). Zato bi moralo podjetje redno ocenjevati zadovoljstvo svojih strank. Orodja, ki jih imajo na voljo in bi jih bilo mogoče uporabiti tudi v javnem sektorju, so (Kotler, 1996, str. 41–43):

- sistem pritožb in predlogov,
- ankete o zadovoljstvu strank,
- namišljeno nakupovanje (organizacija najema ljudi, ki se pretvarjajo, da so kupci, in poročajo o dobrih in slabih izkušnjah pri nakupovanju izdelkov),
- analiza izgubljenih kupcev (podjetje vzpostavi stik z nekdanjimi kupci in poskuša izvedeti vzrok njihovega nezadovoljstva).

Vendar je filozofija teorije TQM globlja. Teorija ne poudarja samo končnega kupca, ki ga imamo sami največkrat v mislih, ampak dejstva, da ima vsak zaposleni svojega notranjega kupca. Zato je vsak zaposleni notranji dobavitelj in kupec storitev ali proizvodov. Če želimo biti dosledni, je lahko tudi naš končni kupec dobavitelj nekoga tretjega. Če v organizacijah gledajo na medsebojno sodelovanje v procesih tako, kot smo navedli, se kakovost procesa, proizvodov in storitev ter medsebojnega sodelovanja poveča. Delavec, ki prodaja svojo storitev drugemu, se mora postaviti v vlogo kupca, saj bo le takrat lahko čim bolj zadovoljil potrebo kupca. Če bomo znali prisluhniti potrebam drugega in se poskušali približati njegovim željam, izboljšanje kakovosti ne more izostati. Za ocenitev zadovoljstva pa so povratne informacije kupcev nujne. Tako bi morali razmišljati vsi zaposleni. Teorija TQM pravi, da ima vsak zaposleni dvojno delo: prvič standardno, ki vključuje faze za izdelavo proizvoda ali storitve, in drugič, skrbeti mora za izboljševanje svojega dela.

### **2.3. Stalno izboljševanje procesa**

Izboljševanje kakovosti in kupčevega zadovoljstva dosegamo z izboljševanjem procesa. Vsak izdelek in storitev je rezultat procesa. Če želimo izboljšati kakovost, moramo izboljšati proces načrtovanja, nabave, proizvodnje, prodaje in kontrole. Bistvene procese je treba urediti, saj je rezultat odvisen od procesov. Popis in spremljanje procesov v organizaciji privede do boljših podrobnih rezultatov. Standardi ISO npr. temeljijo na podobnih predpostavkah. Obvladovanje procesov in sledenje dogajanju v organizaciji je bistvenega pomena. Osredotočenje samo na predmete je preživeto.

Menedžment procesa, TQM, ima določeno zaporedje. Prvi je plan izvedbe za doseg cilja, ki obvezno upošteva ljudi. Sami izvedbi sledi stopnja nadziranja skladnosti rezultatov s planom izvedbe. Na podlagi informacij nadzora lahko analiziramo, zakaj je prišlo do odstopanj od plana izvedbe ali zakaj plan izvedbe ni bil primeren.

Na podlagi ugotovitev lahko izvršimo revizijo cilja, plana izvedbe ali plana nadzora. Na tak način je mogoče analizirati vsak proces v podjetju. Razumevanje procesov in njihovo izpopolnjevanje je za uspešnost bistvenega pomena. Samo ob popolnem poznavanju dogajanja v podjetju menedžment ve, kako se odzvati. Miselne simulacije so dobrodošel pripomoček pri uvajanju TQM.

## **2.4. Sodelovanje zaposlenih v timih**

Zaposleni so ključni proizvodni dejavnik v storitvenem sektorju. Z ustrezno organizacijo, vodenjem in motiviranjem lahko zaposleni dosežejo neslutene rezultate. Ena izmed oblik sodelovanja je timsko delo. Tim je skupina ljudi z jasno določenim in skupnim ciljem. To ni interesna skupina, ampak skupina ljudi, ki so združeni, da dosežejo cilj – rezultat s čim nižjimi stroški. Ponavadi so v timu ljudje različnih znanj in sposobnosti. Navsezadnje so za uspešen tim pomembne tudi vloge ljudi v timu in ustrezno motiviranje. Pravilna mešanica znanj in osebnostnih lastnosti članov tima pripomore k uspešnosti tima. Združevanje zaposlenih v time ima številne prednosti. Za doseganje čim boljših rezultatov moramo poznati načela izgradnje uspešnega tima (Kovač, 1999, str. 99–110):

- Vsak zaposleni mora biti član vsaj enega tima. Vključevanje v tim je obvezno in pri zaposlenem kljub odporu sproži razmišljanje o kulturi tima. Ljudje začno med seboj komunicirati, razreševati konflikte, usklajevati ideje in sami močno vplivati na izboljšave v podjetju.
- Osnovno načelo tima je doseči takšno kakovost dela, da bo stranka zadovoljna. Vsak zaposleni se mora zavedati, da s svojim delom vpliva na zadovoljstvo stranke. Samo povečevanje zadovoljstva privede do pozitivnih rezultatov.
- Razlike v idejah, razmišljanju in mnenjih samo pripomorejo k želenemu rezultatu. Konfliktne situacije so vsakdanjik uspešnih timov. Pestre ideje širijo obzorje.
- Če ima posameznik več znanja, se bo lažje vključil v tim. Dejstvo je, da so znanja posameznika v timu delno spregledana ali nefavorizirana, h končnemu rezultatu tima pa močno pripomorejo.
- Vsak zaposleni je specialist na svojem področju. Zato zaposleni najlažje rešujejo probleme na svojih področjih. Če zaposleni lahko izboljšujejo in sodelujejo pri spremembah, se bodo s temi istovetili. Počutili se bodo cenjene in bodo zadovoljni.
- Prikaz rezultatov tima vodi k večji motiviranosti članov tima. Informiranje o poteku del v timu je nujno. Delovna vnema med delom niha, zato neprestano seznanjanje z doseganjem cilja pripomore k učinkovitosti članov tima.

- Ljudje želijo čutiti, da je njihovo delo koristno. Dober vodja zna spodbujati člane in vodi s pohvalami, ne kaznijo.
- Tudi v timu se odvijajo procesi. Tim mora stalno izboljševati svoje procese. Z izboljševanjem procesov tim doseže tudi boljši rezultat.

Ob upoštevanju navedenih načel in pravil za oblikovanje tima smo na dobri poti k boljšim rezultatom organizacije. Vsak tim je uspešen toliko, kolikor so uspešni njegovi člani. Sposobnost posameznika je v primerjavi s sposobnostjo tima zanemarljiva. Zato je vodenje tima nekaj posebnega. Pri vodenju tima veljajo naslednja načela (Rozman, 2000, str. 43–49):

- v timu je treba razpravljati, dokler ni doseženo soglasje,
- menjati delo med člani tima,
- iskati vsa dejstva in informacije,
- razpravljati o konfliktih,
- upoštevati »načelo odprtih vrat«,
- podeljevati pohvale, graje in priznanja,
- aktivno poslušati člane tima,
- podpirati člane,
- navzven delovati kot tim.

Vodje timov morajo odigrati povezovalno vlogo. Z menedžerskim znanjem lahko iz ljudi, ki so »zlata rezerva«, potegnemo maksimum. Ljudje radi delajo v timih, le začutiti morajo prednosti take organiziranosti dela.

### **3. Celovito obvladovanje kakovosti v javnem sektorju**

V prejšnjem poglavju smo opisali celovito obvladovanje kakovosti in njegove značilnosti. Navedli smo tri temeljna področja, s katerimi se TQM ukvarja. Prav vse ključne značilnosti omenjenih področij so pomembne tudi pri uvajanju TQM v javni sektor. Pri prenosu teorij in praks iz enega v drugo okolje moramo paziti na značilnosti novega okolja.

Zato bomo v nadaljevanju obravnavanja značilnosti TQM poudarili razlike med zasebnim in javnim sektorjem, ki jih je treba upoštevati. Zahtevajo namreč deloma drugačno uvajanje celovitega obvladovanja kakovosti v javni sektor.

#### **3.1. Osredotočenje na stranke**

Vsak ekonomski subjekt ne glede na lastniško strukturo deluje za doseganje smotra delovanja. Tega določijo lastniki. Zasebni lastniki si za cilj postavljajo doseganje čim večjega dobička. V javnem sektorju pa cilj zamenja zlasti družbena

odgovornost. Ta cilj organizacije dosegajo z izvajanjem javnih storitev in proizvodnjo javnih dobrin.

Čeprav so javne storitve praviloma brezplačne, je v zadnjem času zelo poudarjeno osredotočenje na stranke. Prvi vidik kakovosti se nanaša na povečanje kakovosti v organizaciji. Gre za procese v organizaciji, ki zadevajo vse od vodstva do najnižjega uslužbenca. Poudarek je na zadovoljstvu zaposlenih, njihovem izpolnjevanju pričakovanj glede napredovanja in identificiranja s podjetjem. V teoriji se doseganje kakovosti v podjetju sliši enostavno, dejstvo pa je, da se v organizaciji srečujemo z razkorakom med željami lastnika in zaposlenih. V osnovi gre za asimetrijo informacij. Zaposleni imajo več notranjih, neposrednih znanj iz poslovnega procesa podjetja, lastniki pa imajo moč denarja (Halachmi, 1998, str. 45–56). Prvim je motiv rast, kapitalski donos, prihodki, učinkovitost, kakovost storitev, drugim pa plače in bonitete. Omenjenemu vidiku se tako tudi v javnem sektorju dodaja vidik, ki se nanaša na odnos organizacije do strank.

Ta drugi vidik kakovosti obravnava odnos med proizvajalcem in stranko. Gre za to, da je vse pomembnejša stranka, pri kateri je treba ugotavljati zadovoljstvo in potrebe. Ena izmed metod, ki obravnava to področje, je metoda celovitega obvladovanja kakovosti. Rezultat odličnega pristopa k stranki je večje povpraševanje stranke po javnih storitvah, pa čeprav so omejeno nujne. Rezultat povečanega povpraševanja je več dela v javnih organizacijah. Zdravnik npr. pacientu priporoči izvedbo preiskav, ki niso nujne za zdravljenje.

Tretji vidik kakovosti zadeva doseganje čim večjega standarda v družbi in čim boljšega sodelovanja med državo in državljanom.

Predvsem zaradi tega, ker je teorija prenesena iz zasebnega sektorja, moramo razlikovati pojma stranka in državljan. Pojma stranke v smislu kupca, ki z nakupom pridobi izključno lastninsko pravico, in državljana, ki je potrošnik javnih storitev, je treba med seboj razlikovati. Če je oseba deležna represivnih javnih storitev, npr. aretiranja od policista, plačila kazni za prehitro vožnjo, izpolnjevanja davčne obveznosti itd. težko govorimo o stranki, ampak govorimo o državljanu. Pojem državljan se nanaša na skupek pravic in dolžnosti, ki izvirajo iz ustave in zakonov. Posameznik jih je prisiljen spoštovati in jim podrediti svoje želje. Na drugi strani lahko govorimo o stranki, odjemalcu, porabniku, torej osebi, ki izraža lastne želje in zadovoljstvo ter se lahko individualno odloči za nakup neke dobrine ali ne. V ospredje je postavljeno individualno hotenje in osebna odločitve. Stranka je pri izbiri podrejen samo lastni hierarhiji želja in zmožnosti. Državljan je del družbe, stranka pa trga. Stranka je potemtakem le manjši del državljana. TQM posameznika obravnava tradicionalno, kot stranko. »Nova javna uprava« na drugi strani želi stranko postaviti pred državljana, to pomeni pristopiti k obravnavanju posameznika kot družbe in upoštevanju individualnosti.

Nadaljujemo z razlikovanjem med proizvodi in storitvami. Javna podjetja so predvsem v zadnjem času zaradi vse večje liberalizacije trgov in privatizacije



organizacij v dobršni meri križanci med zasebnim in javnim sektorjem. Večina se jih že obnaša podobno kot podjetja zasebnega sektorja, prevzemajo njihove tehnike in prakse, zato teh v prispevku ne bomo obravnavali. Glede na to lahko zapišemo, da so preostale organizacije javnega sektorja pretežno storitvene, kar zahteva samosvoje obravnavanje.

Prvič, proizvodi in storitve imajo vsak svoje posebnosti. Storitve je nemogoče proizvajati na zalogo in jo skladiščiti, je enkratna, lastnik storitve pa ostane ponudnik storitve. Storitve so namenjene trenutno za znanega kupca.

Drugič, storitve je težko standardizirati, proizvodov pa ne. V proizvodnji npr. nastane dvesto enakih električnih aparatov. Zaradi subjektivnosti človeka, ki je ponudnik storitev, pa tudi specifičnosti zahtev stranke je storitev unikatna.

Tretjič, proizvod je največkrat zaželen od uporabnika in posredovan od ponudnika. Gre za povezanost dejstva, da sta želji obeh strank usmerjeni v isti cilj. Pri javnih storitvah pa to ne drži vedno. Študent želi npr. opraviti izpit na fakulteti, zato hodi na predavanja, ki so javna in brezplačna; pacient odide k zdravniku, ker želi ozdraveti; kriminallec pa je obsojen zaradi kriminalnega dejanja in je deležen prevzgojitvenih ukrepov. Teh ne prejema po svoji lastni volji in so mu vsiljena. V tem primeru je želja prejemnika storitve obratnosorazmerna z željo ponudnika storitve. Zato bi morali ocenjevati kakovost storitve razumno in z omejitvami glede na naravo storitve.

Nadalje lahko trdimo, da bi moral biti odnos ponudnika storitev do notranjih in zunanjih porabnikov tak kot v zasebnem sektorju. Ugotovimo lahko, da to v praksi ne drži. Če sta že zagotovljena komunikacija in sodelovanje med zaposlenimi, pa je komuniciranje z odjemalci v javnem sektorju zelo omejeno. Med vzroki lahko omenimo nepoznavanje odjemalcev in njihovih potreb, relativno težjo določljivost značilnosti, ki govorijo o kakovosti storitve, nezainteresiranost ponudnikov ali odjemalcev za sodelovanje in visoke stroške ugotavljanja kakovosti storitev.

### **3.2. Stalno izboljševanje procesa**

Organizacija deluje učinkovito, da bi bila čim uspešnejša. Uspešna pa je, če obvladuje procese, ki v njej potekajo. Poleg tega na poslovni izid močno vpliva kakovost storitev.

Obvladovanje procesov pomeni, da so procesi organizirani za doseganje cilja, možno je izboljševanje na poti do cilja, vzpostavljeni so kontrolni in popravljalni ukrepi itd. Na področju reorganizacije javne uprave smo po osebnem mnenju tu verjetno najdlje od uresničitve vseh treh značilnosti TQM. Na ravni države je bil ustanovljen Urad za organizacijo in razvoj uprave, ki je v letošnjem letu izvedel organizacijske reforme javne uprave. Sami procesi v organizacijah pa so stvar vsake organizacije posebej. Prepoznavanje, predvidevanje učinkov sprememb in same

spremembe ostajajo na ramenih vsake organizacije posebej. Nekaj organizacij razmišlja o prihodnosti in se že poteguje za certifikat kakovosti procesov v upravi; tako so na pravi poti k izboljšavam.

Samo osredotočenje na stranke in izboljšanje procesov pa je za doseg ciljev organizacije v javnem sektorju premalo. Pojem kakovost je dal zaposlenim v javnem sektorju nov zagon. Na eni strani so bili stimulirani ponudniki storitev, na drugi pa tudi prejemniki, ker so bili zaradi izboljšav deležni boljših storitev. Boljša kakovost pa je imela še dodaten učinek pri ekonomiki. Kakovost in ekonomika se dopolnjujeta.

Kot smo opozorili že prej, je težko ocenjevati kakovost javnih storitev, ki so del kontrolnega aparata države. Ugodnega odziva onesnaževalcev na storitve preprečevanja onesnaževanja npr. ne moremo pričakovati. Kakovosti storitev prevzgojnih zavodov tudi ne bodo nepristransko ocenjevali zaporniki. Pojavlja se problem, da pri nekaterih javnih storitvah ne moremo pričakovati, da bodo tisti, ki so jim te storitve namenjene, dobili povratne informacije o kakovosti in zadovoljstvu. Še posebej je to razvidno pri represivnih storitvah, kjer kakovostnejša storitev bolj krati prejemnikovo svobodo.

Nazadnje imamo pri javnih storitvah problem, da prav ponudniki javnih storitev vzpostavljajo okoliščine za čim redkejšo izvajanje javnih storitev. Zdravnik, ki opravlja javno službo zdravljenja, npr. otroku predpiše cepljenje proti nekaterim nalezljivim boleznim. S tem je zmanjšal možnost strankine uporabe zdravstvenih storitev. Pri gasilcih je podobno. Ob vgradnji protipožarnih sistemov se količina storitev, ponujenih od gasilcev, zmanjša. Podobnih primerov je veliko. Navedena dejstva kažejo na to, da je proučevanje kakovosti v javnem sektorju dosti bolj zapleteno kot v zasebnem.

### **3.3. Timsko delovanje**

Pozitivni učinki timskega dela so dokazani. Kot smo opisali, je mogoče timsko delo enako obravnavati tako v zasebnem kot v javnem sektorju. Glavni očitke javnega sektorja je, da je organiziranost v javnem sektorju bolj toga kot v zasebnem. To je ovira, ki slabi učinek timskega dela. Izhajajoč iz teorije, lahko poleg togosti poudarimo tudi premajhno dodatno finančno stimulacijo članov tima. Obema omenjenima slabostma lahko dodamo tudi pomanjkanje vodstvenega znanja vodij v javnem sektorju. Tudi vodje v javnem sektorju bodo morali postati vodje v pravem pomenu besede. Spoznati in uporabljati bodo morali vodstveno znanje, da bodo lahko kakovostno in ciljno usmerjeno načrtovali, organizirali, vodili in kontrolirali.

Čeprav je veliko opravil organov javnega sektorja rutinskih, je kljub temu precej inovativnih oz. razvojnih. Začetke timskega dela lahko zasledimo pri projektnem delu. Ker je projekt enkratni in unikaten dogodek, zahteva sodelovanje večjega števila sodelavcev. Skupina ljudi z različnimi znanji pa naravnost sili v timsko delo.

Tovrstne pristope lahko opazimo na ministrstvih in drugih organih. Zavedati pa se moramo, da je uspešnost tima odvisna od članov tima in predvsem vodje.

#### **4. Zaključek**

V zadnjem času se je razmišljanje v javnem sektorju spremenilo, predvsem z reformo javne uprave in vedno pogostejšim zahtevam po večji učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja. Do nedavnega je bila javna uprava birokratski aparat, ki je bil namenjen pretežno sam sebi. Danes cilj javnega sektorja ni le ustvarjanje javnih storitev za uravnotežen razvoj, marveč je pomembna kakovost procesov, storitev in doseganje čim večje zadovoljitve potreb uporabnikov javnih storitev.

Že nekaj časa javni in zasebni sektor plodno sodelujeta. Dejansko udeležbo zasebnega sektorja pri izvajanju javnih storitev kažeta instrumenta koncesije in javnega naročila. Pri obeh gre predvsem za doseganje večje stroškovne učinkovitosti. Poleg tega pa se prenašajo menedžerski pristopi iz privatnega sektorja v javnega. Pri tem obstajajo nekatere omejitve, ki smo jih omenili v članku. Zaradi različnosti javnega in zasebnega sektorja je treba teorije, razvite v zasebnem sektorju, delno prilagoditi delovanju javnega sektorja. S tem se korist novih pristopov delno izgubi, glavni prispevek pa še vedno ostane.

V delu je predstavljeno celovito obvladovanje kakovosti, ki poudarja pomembnost kakovosti procesov, osredotočenost na stranke javnih storitev in sodelovanje zaposlenih s ciljem doseči čim boljši poslovni rezultat. Kadar neko teorijo prenašamo iz javnega v zasebni sektor, pa se moramo zavedati tudi razlik. Posebej smo navedli razlike med stranko in državljanom, proizvodom in storitvijo, vodjo zasebnega in javnega sektorja ter timskim delom v privatnem in javnem sektorju. Te so opisane zato, ker v javnem sektorju ne moremo uporabljati enakih pristopov k strankam, vodenja, storitev in ugotavljanja kakovosti kot v zasebnem sektorju.

Ker je bila opisana teorija razvita v zasebnem sektorju zaradi izboljšanja poslovanja in je še posebej primerna za storitvene dejavnosti, verjamemo, da jo bodo uporabljali številni menedžerji subjektov javnega sektorja. Zavedati pa se moramo, da prevzem teorije ni dovolj; zahtevano je sodelovanje vseh, tako zaposlenih kot tudi strank. Le z njihovo pomočjo bo zaživela in dosegla svoj cilj: izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja.

#### **Literatura**

- Goller, J. idr. (1996): *Verwaltungsmanagement*, Stuttgart.
- Hackman, J.R. idr. (1995): *Total Quality Management: Empirical, Conceptual and Practical Issues*, *Administration Science Quarterly*, Harvard Business School.
- Halachmi, A. in Boorsma, P. B. (1998): *Inter and Intra Government Arrangements for Productivity*. Kluwer Academic Publisher, Boston.

- Henry, N. (1999): Public Administration and Public Affairs, 7. izd., Prentice Hall, New Jersey.
- Kirchhoff, G. (1996): Total Quality Management, Ein Innovationskonzept für Kundenorientierte Verwaltungen, Stuttgart.
- Kopperger, G. (1996): TQM und Lean Management als Grundlage zur Entwicklung von Leistungsverwaltungen, in: Modernes Verwaltungsmanagement.
- Kotler, P. (1996): Marketing Management – Trženjsko upravljanje. Ljubljana, Slovenska knjiga.
- Kovač, B. idr. (1999): Sodobne oblike in pristopi pri organiziranju. Moderna organizacija, Kranj.
- Marolt, J. (1994): Menedžment in tehnologija zagotavljanja kvalitete. Moderna organizacija, Kranj.
- Munro-Faure, L. in Munro-Faure, M. (1992): Implementing Total Quality Management, Financial Times/Pitman Publishing, London.
- Pollit, C. idr. (1995): Quality Improvement in European Public Services: Concepts, Cases and Commentary, SAGE, London.
- Rozman, R. (2000): Ravnanje projekta. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
- Vahs, D. (1997): Organisation, Einführung in die Organisationstheorie und Praxis, Stuttgart.
- Verbič, B. (1994): Dobrodošli med najboljšimi. Gospodarski vestnik, Ljubljana.
- Žnidaršič, J. idr. (1990): Razumevanje kakovosti. Gospodarski vestnik, Ljubljana.

*Žiga Andoljšek je magister ekonomskih znanosti. Zaposlen je na Fakulteti za upravo v Ljubljani, kjer poučuje predmet Statistika. V svojem raziskovalnem delu se ukvarja s proučevanjem učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju.*

## SUMMARY

### **Total Quality Management in the Public Sector**

The aim of this article is to present the theory of Total Quality Management (TQM) in the public sector, focusing on the particular features of the public sector. TQM is a collection of principles and techniques for the constant development of processes in organizations, from the lowest to highest levels. Its aim is to ensure that clients are fully satisfied with the quality of products, processes, organization and its employees. Constant development together with encouraging employees for problem solving lead the organization on a path of effectiveness and efficiency.

The theory of TQM was developed in the private sector. Taking into account some particular features of the public sector, the TQM theory can be applied there. The quality system is a process of constant improvements changing inputs to outputs. TQM functions not only inside the organization but also outside it. TQM is defined as a developing system that focuses on satisfying

clients' needs, aims at assuring effectiveness and efficiency of organization, and encourages its employees to achieve the best results.

The main principle of TQM is to simultaneously consider three aspects, which are: people, processes and results. In theory, three main aspects are very important:

- focus on the client,
- constant improvement of processes,
- cooperation between employees within teams.

Because the TQM theory was developed in the private sector, some particular features of the public sector must be taken into account. The first is the distinction between clients and citizens. Secondly, we must be aware of the difference between products and services. Thirdly, there is also the difference between private and public services.

Public administration in Slovenia is undoubtedly undergoing major changes. The theory presented in this article is one of the many possible ways to improve its quality. Because TQM was developed in the public sector, we argue that it is one of the ways leading to a greater efficiency and effectiveness of the public sector.

# Vloga posameznika pri spreminjanju javne uprave

UDK: 35.08 (497.12): 331.101.3

Janez Stare

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

janko.stare@fu.uni-lj.si

## IZVLEČEK

**Sodobni čas je čas hitrih sprememb, ki se kažejo na vseh ravneh družbenega in zasebnega življenja. Pomemben člen spreminjanja je javna uprava, ki s svojo (ne)aktivnostjo močno vpliva na delovanje in razvoj družbe. V zvezi s proučevanjem vloge javnega uslužbenca in njegovega vpliva na spodbujanje učinkovitosti javne uprave se pojavlja vprašanje, ali je mogoče opredeliti dejavnike, ki bi bili z vidika spodbujanja učinkovitosti javne uprave načeloma primerni za vse ravni javnih uslužbencev. Gre za primer, ko v središče proučevanj postavimo javnega uslužbenca kot posameznika (ne glede na njegov položaj v sistemu delovanja javne uprave), ki s svojo držo in odnosom prispeva k procesu spreminjanja javne uprave. Posameznikov prispevek je v veliki meri načrtan tudi na osnovi organizacijske kulture upravne organizacije.**

*Ključne besede: javna uprava, ravnanje s človeškimi viri, organizacijska kultura, javni uslužbenec, posameznik, učinkovitost.*

## Uvod

Vrsta razlogov narekuje posodobitev slovenske javne uprave, od zahteve po učinkovitejšem delovanju državnih institucij pa vse do skorajšnje vključitve v Evropsko unijo (EU). Prav proces približevanja Slovenije EU je prinesel številne zahteve po spremembah in prilagoditvah na vseh področjih našega dela in življenja. V javnosti je (bilo) mogoče pogosto zaslediti številne komentarje o tem, kako pomembna je prilagoditev in priprava gospodarstva normam, standardom in pravilom, ki veljajo v krogu najrazvitejših evropskih držav. Ob tem se je kot rdeča nit vlekla »tradicionalna« kritika EU glede slovenske modernizacije in povečanja učinkovitosti delovanja javne uprave ter upravne usposobljenosti za uporabo pravnega reda EU. Komisija, ki je ocenjevala pripravljenost kandidat, je pogosto opozarjala na nujnost nadaljnje reforme slovenske uprave. Le na tak način bi Slovenija lahko zgradila primerne strukture za učinkovito uporabo in uveljavitev pravnega reda EU. Mnenje komisije je opozorilo na potrebe po nadaljnjem razvoju upravne usposobljenosti in na potrebe po izboljšanju učinkovitosti in uspešnosti javne uprave.

Izboljšanje učinkovitosti delovanja javne uprave mora postati del nove organizacijske kulture, ki izraža vsakodnevni trud zaposlenih pri spodbujanju učinkovitega delovanja javne uprave: vsakega na svojem področju dela. Pri tem je prispevek, ki ga daje vsak posamezen javni uslužbenec (v nadaljevanju posameznik), večji kot kdaj prej. Večji prispevek pa praviloma ne zadosti potrebam, saj so tudi pričakovanja do uprave in uslužbencev večja kot sploh kdaj.

Ob tem se pojavlja vprašanje, ali obstajajo posamezni vidiki spodbujanja učinkovitosti delovanja javne uprave, ki jih je mogoče opredeliti v splošnem za vse uslužbence ne glede na njihov položaj. V prispevku želimo podati odgovor na zastavljeno vprašanje.

## **1. Pot do učinkovitosti je v spreminjanju javne uprave**

S pojmom javna uprava opredeljujemo organe in organizacije, ki opravljajo javne zadeve oz. izvajajo dejavnost upravljanja v javnih zadevah. Javna uprava se deli na državno upravo, lokalno samoupravo, javne službe in javni sektor. Zajema vse dejavnosti javnega upravljanja ne glede na to, ali jih opravljajo državni upravni organi ali organizacije izven državnega mehanizma, in ne glede na to, ali nastopajo oblastno ali neoblastno. Javna uprava zajema vse državne in paradržavne organizacije, organe in službe, razen sodnih.

Javna uprava je zelo pestra po dejavnosti in številna po deležu aktivnega prebivalstva, ki ga zaposluje. Sodi med pomembnejše usmerjevalce družbenega razvoja, za svoje delovanje pa potroši zajeten del državnega proračuna. »V dvajsetem stoletju je javni upravi dajalo pečat pravo. To velja zlasti za kontinentalno Evropo, medtem ko v anglosaksonskih državah pridejo do izraza tudi druge znanstvene discipline. Sodobna raziskovanja javne uprave pa vse bolj v ospredje postavljajo interdisciplinarni pristop. To še posebej velja za organizacijske vede, ki morajo pri raziskovanju javne uprave upoštevati pravno-politične temelje, človeške vire, tehnologijo, zahteve po učinkovitosti in ekonomičnosti in podobno.« (Brejc, 2000, str. 9.)

Slovenija se je v procesu približevanja EU obvezala, da bo oblikovala sodoben sistem javne uprave. To pa je težavna naloga, saj se število funkcij javnega sektorja zadnja desetletja nenehno povečuje; ne samo pri nas, ampak v vseh sodobnih državah. Javna uprava mora izpolnjevati potrebe po vse večji povezanosti različnih področij dela, spremembi aktivnosti in načinu dela, predvsem pa zahteve po večji učinkovitosti upravnega dela. Vse to pa povzroča tudi količinsko rast uprave. Prav na rast uprave se nanaša ena izmed najpogostejših kritik javnosti do uprave, češ da je uprava neučinkovita zato, ker je številčno preobsežna. »Količinska rast uprave ni nujno negativen pojav, saj se s širjenjem uprave povečuje obseg in kakovost uslug

in storitev javne uprave. Ključno in najtežje vprašanje pa je, koliko uprave je treba za dani obseg in kompleksnost nalog. Na to vprašanje niti znanost niti praksa še nista našli ustreznega odgovora. Zato je tudi vprašljivo govorjenje o tem, da je uprave preveč, če ob tem ne povemo, koliko bi je bilo ravno prav.« (Brejc, 2000, str. 20)

Vprašanje učinkovitosti uprave je spodbujeno tudi zaradi spreminjajočega se položaja, ki ga ima uprava v družbi. Iz represivne in regulativne uprave, ki je bila podaljšana roka oblasti in je zagotavljala predvsem javni red in mir, se je njeno delovanje razvijalo in razširilo na praktično vsa področja človekovega družbenega življenja. To pa od javne uprave in zaposlenih zahteva na eni strani znanje, učinkovitost, racionalnost, prilagodljivost in inovativnost, na drugi strani pa tudi spremenjeno strukturo delovanja javne uprave in drugačno organizacijsko kulturo.

Spreminjanje in povečevanje učinkovitosti je mogoče z opuščanjem birokratske organizacije (Webrovega tipa), ki je najpogostejša prav na področju javne uprave. Pri birokratski organizaciji gre za idejo, da se iz funkcioniranja organizacije izključi človeška nezanesljivost (vse se definira z izčrpnimi pravili). Poleg tega se zahtevajo jasna delitev dela, močna stopnja hierarhije, selekcija zaposlenih in napredovanje na osnovi tehničnih sposobnosti ter popolno ločevanje osebnega in organizacijskega življenja.

Zaradi predpostavke, da organizacija deluje kot zaprt sistem, ki ne vsebuje mehanizmov prilagajanja spremembam v okolju, organizacija Webrovega tipa ni več kos novim razmeram na področju javne uprave. Neustrezni pa so tudi strogo formalni in strogo hierarhično urejeni odnosi med zaposlenimi, ki jih takšen način organiziranja predpostavlja.

Vse več teoretikov in praktikov govori o tem, da mora javna uprava pričeti delovati po načelih poslovne uspešnosti in v bistvu postati poslovni sistem. S tem seveda ne bodo rešeni vsi problemi, s katerimi se javna uprava srečuje, omogočena pa bo večja uspešnost in učinkovitost. V javnih upravah razvitih demokracij je še posebej v zadnjem desetletju zelo pogosto uvajanje načel novega javnega menedžmenta (NJM; *New Public Management – NPM*).

NJM predpostavlja, da je treba v delovanje javne uprave uvesti pozitivne izkušnje menedžmenta zasebnega sektorja. Na tak način je mogoče pričakovati, da bo tudi javna uprava sposobna dosegati in prevzemati značilnosti uspešnih organizacij. Kovač (1999, str. 31) tako meni, da NJM sestavlja niz konceptov, tehnik in načel, ki s ciljem splošne učinkovitosti uprave težijo k vpeljavi pozitivnih elementov iz upravljanja in delovanja zasebnega sektorja.

Omenjene značilnosti se kažejo v hitrem reagiranju na postavljene naloge ali spremenjene razmere, usmerjenosti v akcije ter izvajanju dejavnosti, ki so usmerjene k uporabniku in rezultatu. Za to je potrebno poznavanje in razumevanje potreb in zahtev uporabnika (državljana), kar končno kaže tudi na povezanost organizacije z uporabniki njenih storitev.



Uspešne organizacije imajo izoblikovane sisteme motiviranja, s katerimi stalno skrbijo za ustrezno motivacijo zaposlenih, s tem pa povečujejo produktivnost oz. učinkovitost dela. Zaposlenim dajejo občutek spoštovanja in koristnosti, skrbijo za njihov razvoj ter jim omogočajo napredovanje. Zaposleni opravljajo tiste naloge, ki jih obvladajo najbolje. Pri delu se spodbujajo ustvarjalnost, podjetniški duh in oblikovanje skupnih ciljev. V uspešnih organizacijah se poudarjata zanesljivost pri opravljanju dela in pomen posameznih opravil, ki jih opravljajo zaposleni.

Nadzora nad izvajanjem nalog je v uspešnih organizacijah malo, vendar je ta stalen in oster. Organizacijska struktura je enostavna, z malo birokracije in malo štabnih funkcij. Vodstvo je v stalnem stiku z zaposlenimi, komunikacija pa poteka v obe smeri, tako da zaposleni poznajo poslovno filozofijo organizacije, ki je razmeroma stabilna in imajo jasno predstavo o lastni organizaciji.

Kot je že omenjeno, bi želeli opisane značilnosti čim bolj razviti tudi v javni upravi. Pri tem je treba vseskozi upoštevati specifično situacijo v javni upravi, saj se državljeni pojavljajo v vlogi lastnikov, financerjev in končnih uporabnikov storitev. Seveda pa zavedanje o tem lahko le še bolj spodbudi procese spreminjanja javne uprave in prizadevanje za povečanje učinkovitosti.

## **2. Vloga posameznika v procesih spodbujanja učinkovitosti javne uprave**

Večina avtorjev, ki se ukvarja s proučevanjem učinkovitosti v javni upravi, poudarja, da na učinkovitost upravnega dela in spodbujanje te učinkovitosti vpliva veliko dejavnikov. To utemeljuje z dejstvom, da morajo upravne organizacije, če hočejo biti uspešne, zagotoviti veliko učinkovitost opravljanja dejavnosti v vseh delih poslovnega procesa. S tem se poveča pomen znanja in ravnanja vseh zaposlenih. Takšen pristop zahteva tudi merila, s katerimi je mogoče kakovost in učinkovitost opravljanja posameznih dejavnosti sproti preverjati ter hkrati zagotoviti, da šibki členi ne ovirajo rasti in delovanja celotnega sistema.

O učinkoviti javni upravi govorimo torej takrat, kadar dosega zastavljene cilje, izvršuje svoje delo v najkrajšem možnem času, opravlja delo brez napak, zaznava in se ekspeditivno odziva na potrebe okolja itd. Uprava bo lažje postala takšna, če bodo učinkovitost kot vrednoto sprejeli vsi zaposleni.

Res je, da je prispevek posameznika k spreminjanju javne uprave in k spodbujanju učinkovitosti precej določen z odnosom uprave do posameznika in z delom, ki ga posameznik opravlja, to je s položajem, ki ga zaseda v sistemu javne uprave. Poleg tega je precej aktivnosti opredeljenih s politiko, ki na posameznem področju delovanja javne uprave definira ravnanje. Kljub temu pa velja, da bo uprava postala učinkovitejša le, če bodo učinkovitost delovanja spodbujali vsi zaposleni. Lahko

rečemo, da gre tudi za spreminjanje organizacijske kulture, kar je zahteven proces. Strukture (predpise) je razmeroma lahko spreminjati. Težko je spreminjati ljudi.

Vpliv odnosa uprave do posameznika je z vidika prispevka, ki ga daje posameznik k procesu učinkovitosti uprave, težje opredeljiv. Čeprav se je odnos uprave do posameznika v upravi spreminjal, pa je še vedno razmeroma težko enoznačno opredeliti, kaj je tisto, kar posameznika spodbudi za uspešno in učinkovito delo. Odločitev in aktivnost je močno odvisna od značaja in osebnosti posameznika. Tako bo npr. zanesljivost in varnost zaposlitve v tradicionalni upravi ter lojalnost sistemu kot ena izmed najvišjih vrednot kljub paternalističnemu odnosu uprave do zaposlenih v nekaterih primerih delovala spodbudno, v drugih pa povsem zavirajoče – in nasprotno. Pričakovana participacija in prevzeta soodgovornost za lastno delovanje, ki jo spodbuja NJM, bo pri posamezniku, ki ni pripravljen ali zmožen prevzemati odgovornosti, delovala predvsem zavirajoče in demotivirajoče.

Vloga posameznika je v procesu spodbujanja učinkovitosti javne uprave zelo velika predvsem iz dveh razlogov. Prvi je ta, da je delo posameznika strokovno vedno na višji ravni. Tako s svojim delom močno vpliva na potek in uspešnost delovanja javne uprave. Tudi zato so posamezniki vedno bolj cenjeni, zaradi vpliva na organizacijske procese pa pridobivajo tudi ustrezno avtoriteto.

Drugi razlog je dejstvo, da je delo posameznika vse bolj vpeto med različna področja poslovanja javne uprave. Časi, ko je imel posameznik določeno eno samo vrsto dela, so minili. Posamezniki ne opravljajo več samo dela, vezanega na eno delovno nalogo, ampak opravljajo vse več nalog, ki so vezane na različne delovne postopke, procese in dejavnosti. S tem pa raste tudi odgovornost posameznika glede spodbujanja učinkovitosti upravnega dela. Heraty in Morley (1998, str. 663) menita, da je poglobljena razlika med uspešnimi in neuspešnimi organizacijami v zaposlenih in njihovem načinu dela. Poleg tega sta mnenja, da pomenijo individualne sposobnosti zaposlenih največjo konkurenčno prednost.

Vidikov, s katerih posameznik najočitneje vpliva na spodbujanje učinkovitosti javne uprave, je več. Lahko jih razdelimo v pet osnovnih skupin, ki opredeljujejo delo in odnos posameznika do:

- sebe,
- lastnega dela,
- organizacije,
- sodelavcev,
- delovnega okolja.

Posamezne vidike v nadaljevanju obravnavamo ločeno, čeprav so v upravni praksi med seboj precej povezani.

## **2.1. Odnos posameznika do sebe**

Razvijanje odnosa do sebe je največji izziv posamezniku sodobnega sveta. Hkrati je to tudi pogoj, da bo posameznik sploh lahko spremljal hiter razvoj javne uprave in enakopravno sodeloval v spremenjenih delovnih razmerah. Gre za naravnost posameznika k stalnemu izpopolnjevanju na vseh življenjskih področjih. Kranjc (1982, str. 116–125) meni, da posameznik pridobiva motivacijo za izobraževanje že v otroštvu z družinsko vzgojo, z mnenjem staršev, s splošnimi pogledi, odvisna pa je tudi od zadovoljevanja osnovnih materialnih potreb. Le z zavedanjem sebe, vrednosti izobraževanja in usposabljanja, s pridobljenim znanjem, sposobnostjo in veščinami lahko pričakujemo ustrezen prispevek posameznika k spodbujanju učinkovitosti.

Pri tem gre za povečevanje sposobnosti posameznika na vseh področjih življenja in dela. Gre za idejo vseživljenjskega izobraževanja, za to, da znanje in usposobljenost postaneta vrednota. Seveda je samo izobraževanje premalo. Gre za celotno področje človekovih lastnosti in zmožnosti, ki jih lahko definiramo na treh nivojih:

- kot sposobnosti in predispozicije ali tisto, kar posameznik zmore,
- kot navade, spretnosti in znanje ali tisto, kar posameznik zna,
- kot interesi, nagnjenja, stališča ali tisto, kar posameznik hoče.

Pri tem je treba omeniti, da je možnost lastnega vplivanja na navedene lastnosti različna, včasih je večja, drugič zelo majhna. To še posebej velja za sposobnosti in predispozicije, saj sposobnosti niso rezultat specifičnega usposabljanja na nekem področju (pri usposabljanju gre že za znanje ali veščino), ampak so nekakšne človekove prikriti zmožnosti, da si pri usposabljanju za neko delo pridobi znanje in veščine.

Večji vpliv ima posameznik na druge navedene lastnosti: navade, spretnosti in znanje, ki jih lahko pridobiva z lastno dejavnostjo. Gre za pridobivanje formalne izobrazbe v zavodih in drugih izobraževalnih organizacijah kot tudi za pridobivanje znanja, veščin in spretnosti na različnih srečanjih, posvetovanjih, seminarjih ipd.

Interese, nagnjenja in stališča lahko opredelimo kot motivacijo posameznika za opravljanje dela. Omeniti moramo, da obstajata splošna in posebna motivacija za delo. Nekdo ima npr. lahko nizko splošno motivacijo, ima pa zato posebne motive za neko delo. Večje možnosti ima tisti posameznik, ki ima visoko splošno motivacijo, saj navadno dosega v vseh dejavnostih primerne rezultate – to pa je za spodbujanje učinkovitosti pomembno dejstvo. Motivi spodbujajo posameznika k dejavnosti in sposobnosti, spretnosti in znanje pa mu omogočajo, da svoje aktivnosti uspešno izvede. Omenjenih treh dejavnikov zato ne smemo izključevati, saj so vsi trije potrebni za uspešnost pri delu in s tem za večjo možnost vplivanja na učinkovitost lastnega dela in dela v javni upravi.

Pri odnosu posameznika do sebe lahko upoštevamo tudi posameznikovo upoštevanje etičnih načel, ki veljajo v zunanjem in notranjem delovnem okolju. Brejc (2002, str. 74) meni, da je pripravljenost upoštevati etična načela odvisna od:

- obsega sprejemanja vrednot organizacije. Čim bolj se posameznik identificira z vrednostnim sistemom organizacije, tem bolj bo pripravljen delovati skladno z etičnimi načeli te organizacije;
- skladnosti ciljev posameznika in organizacije;
- pomena dela, ki ga opravlja;
- presoje, ali organizacija zagotavlja zadostne možnosti za razvoj posameznika.

Brejc tudi meni (2002, str. 76), da se prav v zvezi z etičnostjo delovanja pojavlja eno temeljnih vprašanj sodobne javne uprave, tj. iskanje odgovora na vprašanja, kako se odzvati na razvojne spremembe, kako tradicionalne vrednote povezati z novimi pristopi, kako v etičnem kodeksu upoštevati značilnosti NJM, skratka, kako zaposlenim dati dovolj jasne napotke, kako naj ravnajo.

## **2.2. Odnos posameznika do lastnega dela**

Kadar govorimo o odnosu posameznika do lastnega dela kot o dejavniku spodbujanja učinkovitosti javne uprave, merimo predvsem na opredelitev ključnih področij njegovega dela, delovnih nalog in pravil, ki jih mora upoštevati pri delu. Kako jih upošteva in kakšen je prispevek posameznika, pa je treba preverjati s perspektive etičnosti opravljenega dela.

Seveda pa poleg tega ne moremo mimo že povedanega: skrbi posameznika za lastni razvoj. Razlika je torej v tem, da nas pri odnosu posameznika do samega sebe zanima usposabljanje in splošna kompetentnost, pri odnosu posameznika do lastnega dela pa ustrezna usposobljenost za delo, ki ga posameznik trenutno opravlja. Delo samo je pomemben motivacijski dejavnik, ki na različnih ravneh spodbudi posameznika k razvoju ali odločitvi za lastni razvoj na delovnem področju. Prav tako lahko povzroči, da posameznik ne vidi pomena in smisla lastnega razvoja. Jelenc (1996, str. 45) meni, da je vsaj tako pomembno kot poznati motive odraslih za izobraževanje tudi vedeti, kaj odrasle ovira, da se ne odločijo za izobraževanje.

V zvezi s tem se kot pomemben dejavnik učinkovitosti upravnega dela omenja kakovost dela. Definiranje kakovosti ni enostavno, saj so znane različne ideje glede pomena posameznih dimenzij za kakovost upravnega dela. V splošnem lahko kakovost dela posameznika opredelimo kot doseganje in preseganje predenji postavljenih zahtev glede opravljanja posameznega dela, doseganja rezultatov opravljanja storitev; vse to na tak način, da bo posameznik s svojim delom izpolnil cilj (javne uprave) ter hkrati zadostil potrebam strank (javnosti, državljana itd.).

### **2.3. Odnos posameznika do organizacije (javne uprave)**

Če posameznik želi kar največ prispevati k povečanju učinkovitosti javne uprave, mora poznati delovanje in sistem javne uprave. Razumeti mora cilje delovanja upravne organizacije, v kateri dela, ter seveda cilje svojega oddelka, svojega delovnega mesta in tudi cilje delovanja svojega nadrejenega.

Omenjene zahteve bo mogoče doseči, če so cilji delovanja jasno definirani in poznani zaposlenim. Pri tem je treba opozoriti, da so smiselna samo tista dela, ki so v funkciji doseganja postavljenih ciljev javne uprave ali konkretne upravne organizacije. Brez poznanih ciljev delovanja ni mogoče določiti vsebine dela. Če ne vemo, zakaj delati, ali če vemo, da delo ne omogoči doseganja ciljev, zakaj bi potem delo sploh opravljali in se trudili s povečanjem učinkovitosti takšnega dela?

Jasno definiranje cilja delovanja organizacije, lastnega dela in znana pravila delovanja bodo pripomogli k temu, da bo posameznik vedel, kaj se od njega pričakuje, kaj je kriterij učinkovitosti in uspešnosti njegovega dela ter kaj poveča uspešnost upravnega dela.

Poleg poznavanja sistema javne uprave je treba poznati tudi osnovne etične vidike, sistem vrednot, normative in principe delovanja konkretne upravne organizacije ter način izvajanja njenih osnovnih funkcij organiziranega delovanja. Z vidika dejavnosti in narave dela gre predvsem za ustrezno razumevanje upravne funkcije, ki jo sestavljajo: načrtovanje, organiziranje, ukazovanje, usklajevanje in nadzorovanje.

Načrtovanje pomeni stalno raziskovanje in predvidevanje prihodnosti. Gre za to, da se z namenom uresničitve določenega cilja opredeli potrebno delo. Pri tem je nujno dobro poznavanje situacije in napovedi za prihodnost, poznavanje in prepoznavanje možnih težav, določanje ciljev ipd.

Zagotavljanje vsega potrebnega za funkcioniranje upravne organizacije poteka v okviru funkcije organiziranja. Pri tem gre tako za področje materialnega (materiali, oprema, kapital) kot tudi socialnega (ljudje). V okviru te funkcije je treba zagotoviti smiselno oblikovanje delovnih ciljev in delovnih načrtov, določiti dejavnosti za doseganje oblikovanih ciljev, uskladiti vse vire, ki so potrebni za doseganje ciljev, jasno določiti pristojnosti in odgovornost posameznikov, zagotoviti pooblastila za izvajanje nalog, skrbeti za to, da so interesi posameznika podrejeni interesom upravne organizacije, itd.

Čeprav ima samo ukazovanje dostikrat negativni predznak, pa velja, da gre le za izvrševanje dogovorjenega načina vodenja. S tem navadno označujemo način, kako vodja vpliva na posameznika ali skupino, da opravi neko delo.

Usklajevanje dela se kaže v usklajenem delovanju posameznikov ali različnih organizacijskih oblik (oddelkov, organov ipd.). Usklajeno delovanje je možno le ob poznavanju lastne vloge v procesu dela, povezanosti med posameznimi subjekti in skupnimi interesi delovanja.

Nadzorovanje je preverjanje dejanskega stanja z načrtovanim stanjem, zastavljene cilji, predvidenimi programi poslovanja in danimi pravili. Gre za sprotno ugotavljanje odstopanja od predvidenega stanja, to pa zato, da bi lahko pravočasno sprejeli ukrepe, s katerimi bi odstopanja odpravili. Nadzor lahko izvedemo z razgovorom, s primerjavo doseženih rezultatov z načrti, z zakonskimi določili ipd.

Odnos do organizacije zajema tudi odgovoren odnos do virov. Kljub temu da v upravi pogosto zasledimo mnenje, da je ustrezna skrb za ravnanje z viri predvsem stvar vodstva, pa to ne drži. Za učinkovito ravnanje z viri je odgovoren vsak posameznik. Tako lahko Everardovo in Morrisovo ugotovitev, ki sta jo sicer opredelila za vodje oz. menedžerje, razumemo tudi kot vodilo za vsakega posameznika. Omenjena avtorja pravita (Everard, 1996, str. 23), da vsaka organizacija pričakuje od svojega menedžerja vsaj troje:

1. da bo povezoval razpoložljive vire tako, da bo dosežen cilj,
2. da bo glavni dejavnik uspešnih sprememb,
3. da bo vzdrževal in razvijal razpoložljive vire.

Odnos do virov upravne organizacije in ravnanje z njimi je pomemben vidik odnosa posameznika do upravne organizacije, posledično pa seveda vpliva na učinkovitost upravnega dela.

## **2.4. Odnos posameznika do sodelavcev**

Ustrezen odnos do sodelavcev pripomore k ustreznemu odzivanju, sodelovanju in spodbujanju med sodelavci. S tem je omogočeno povečanje učinkovitosti javne uprave. Ustrezen odnos do sodelavcev je običajno opredeljen s temeljnimi komunikacijskimi vrednotami. Mednje štejemo spoštovanje, poslušanje, zavedanje in sprejemanje odvisnosti od drugega.

Medsebojni odnos lahko najučinkoviteje vzpostavimo z ustrezno komunikacijo. Zanj je (v odnosu do sodelavca) potrebno zavedanje in poznavanje samega sebe, razvijanje občutka medsebojnega zaupanja, sprejemanje povratnih informacij in pogovor o odnosu.

Za kakovostno komunikacijo morajo biti izpolnjeni štirje temeljni pogoji (Brajša, 1993, str. 94–95):

1. svoboda (pri izbiri partnerja, vsebine, prostora, časa),
2. neogroženost lastne osebnosti (avtonomnost, nedotakljivost, vrednost, svetost osebne integritete),
3. sprejemanje komunikacije vseh sogovornikov,
4. komunikacijska iskrenost.

Bistveno za uspešno komuniciranje je obvladovanje motenj. Razumevanje med pošiljateljem in prejemnikom sporočila je ključ do rešitve. Sporočilo je dobro

večkrat ponoviti, nepogrešljive so povratne informacije prejemnika pošiljatelju. Thorrington in Hall (Thorrington, 1995, str. 126–141) trdita, da o komuniciranju lahko govorimo samo takrat, kadar gre tako za posredovanje sporočila ene osebe kot tudi sprejem in razumevanje sporočila pri drugi osebi. Sporočilo – ne glede na to, kako pomembno je – je nekoristno toliko časa, dokler ni sporočeno (posredovano) in razumljeno pri drugih (Robbins, 1998, str. 310).

Pri odnosu do drugih in želji po povečanju učinkovitosti gre tudi za vprašanje, kdo in kako mi lahko pomaga pri mojem socialnem učenju, npr. kdo mi bo povedal moje napake, da me ne bo prizadel, od koga sploh lahko pričakujem kritiko, kaj bi lahko pri sebi spremenil, kako pomembno je za lastni osebnostni razvoj in izobrazbo vedenje o samem sebi itd.

Odgovor na to vprašanje je pomemben z več vidikov. Pogosto namreč posameznik ne ve nič o tem, kakšen vtis naredi na druge. Lahko ga ocenjujejo dobro, lahko pa tudi slabše, kot si zasluži in kot je res. Zato je tudi podoba, ki jo razvija o sebi, dostikrat drugačna od tiste, ki jo imajo drugi o njem. Če je razlika med tema dvema podobama prevelika, se lahko zgodi, da bo posameznik naletel na oviro, s tem pa se lahko za nekaj časa zavre učinkovitost njegovega delovanja.

Prav vprašanje odnosa je dostikrat krivo, da se nobeden ne potruzi, da bi sodelavcu zagotovil povratne informacije ali jih ustrezno doziral. Temu lahko dodamo še hierarhične odnose. Tako »ni priporočljivo« kritizirati nadrejenega, nadrejeni sam pa se na tak način ne zave lastnih napak v odnosu do posameznika. Ker jih ne pozna, se jih tudi ne znebi in se iz njih nič ne nauči. Pogosto se namreč dogaja, da nadrejenemu ali sodelavcem ne povemo, kaj delajo narobe, kakšne negativne odzive povzročajo. Kako naj potem pričakujemo, da se bodo spremenili in delali drugače (učinkoviteje).

V ta sklop sodi tudi obveščanje sodelavcev o pomembnih dogodkih, spodbujanje ali pozivanje podrejenih k pogovoru s predstojnikom, zbiranje mnenj o neki temi itd.

## **2.5. Odnos posameznika do delovnega okolja**

Delovni sistem, v katerem deluje posameznik, lahko preprosto definiramo kot vse tisto, kar ni znotraj meja njegovega delovnega sistema. Poznamo več vrst okolja, osnova pa je delitev na zunanje in notranje okolje.

Zunanje okolje so državljani, ki pričakujejo storitve upravne organizacije, splošno politično okolje, ekonomsko okolje, podjetniško okolje, interesne skupine itd. Notranje okolje sestavljajo predvsem drugi zaposleni v upravni organizaciji, s katerimi posameznik nima rednih vsakodnevnih stikov, in seveda tudi vodstvo upravne organizacije.

V delovni praksi se odnos posameznika do okolja in s tem možnost vpliva na povečanje učinkovitosti dela kaže predvsem pri delu s strankami in javnostjo. V zvezi s tem praviloma govorimo o ustreznem nivoju storitve, ki jo nudimo stranki in javnosti. Pri tem so področja dela raznolika, posebno pomembna pa so tista, ki omogočajo gradnjo pozitivne podobe upravne organizacije v javnosti. Ravnanje posameznika mora izhajati iz zavedanja, da kot javni uslužbenec deluje v javnem interesu. Tako se v vsaki situaciji od njega pričakuje, da ravna do vsakogar in v vseh primerih pošteno, pravično, nepristransko in dostojanstveno.

Zavedanje, da se učinkovitost upravnega dela povečuje tudi z zadovoljstvom strank, je pomembno. Pri tem je pomembno vprašanje, kako ugotavljati zadovoljstvo strank s storitvijo in razumeti, kakšno je mnenje stranke o opravljeni storitvi. Močan vpliv na ocenjevanje kakovosti storitve ima namreč zaznavanje, saj se stranka odziva čustveno. Zato ni pomembna le sama strokovnost opravljene storitve, ampak tudi, kako se stranka odziva med izvajanjem in po končani storitvi.

### **3. Posameznik in proces graditve organizacijske kulture**

Oblikovanje in zavedanje odnosov, ki smo jih definirali v prejšnjem poglavju, bosta lažje in hitreje dosegli svoj namen, če ju bo spodbujala organizacijska kultura posamezne upravne organizacije. Organizacijska kultura je eden od pomembnih dejavnikov učinkovitosti organizacije, saj vpliva na način organiziranja dela, ravnanja s človeškimi viri, vodenja, nadzorovanja, načrtovanja, komuniciranja itd. Weihrich in Koonz (1994, str. 716) definirata organizacijsko kulturo kot splošni obrazec obnašanja, verovanja in vrednot, ki so skupni pripadnikom neke organizacije.

Beseda kultura ima različne pomene in se uporablja tudi v povezavi z organizacijami, skupinami in timi. Schein (Schein, 1995, str. 21–22) definira glavne kategorije, ki lahko asociirajo na kulturo:

- ponavljajoči se odnosi in interakcije; jezik, navade, tradicija in v mnogih situacijah uporabljeni rituali;
- skupinske norme; implicitna merila in vrednote, ki se razvijejo znotraj skupin, kot je npr. pošteno plačilo za pošteno delo;
- izražene vrednote; artikulirani in javno predstavljeni principi in vrednote, po katerih se skupina po lastnem prepričanju ravna, npr. kakovost izdelkov;
- javna filozofija; zajeta politika in ideologija, po kateri se skupine pri ravnanju in občevanju s sodelavci, strankami in drugimi odločilnimi ljudmi ravna;
- pravila igre; gre za tihi sporazum, po katerem se sprejmejo pravila za življenje v organizaciji; novi člani se jih morajo najprej naučiti, če želijo, da jih bodo sodelavci sprejeli; gre za način, kako »stvari pri nas potekajo«;



- klima; kaže se v vzdušju in oblikah medsebojnega shajanja pripadnikov organizacije kot tudi v ravnanju s strankami in v drugih zunaj nastajajočih razpoloženjih znotraj organizacije, skupine ali tima;
- zakoreninjeni talenti; posebne sposobnosti, ki jih člani skupine potrebujejo za opravljanje nalog; lahko se prenašajo iz generacije v generacijo in ni treba, da so zapisane;
- miselne navade, duhovni modeli in/ali jezikovne paradigme; skupni kognitivni okviri, zaznavanje, mišljenje in sporazumevanje,
- skupni pomen, ki nastane po dogovoru članov skupine,
- simboli; imajo integracijsko moč.

Organizacijska kultura pomeni način mišljenja, razmišljanja in občutkov v organizaciji. Gre za poseben, organizaciji lasten način emocionalnega reagiranja, ki se povezuje z vprašanjem, kako odvrčati strah in kako vzbuditi veselje. Je ključ do razumevanja organizacije, pri čemer je treba še posebej upoštevati vsakega posameznega uslužbenca. Brezovšek (Brezovšek, 1997, str. 184) meni, da gre za velike preizkušnje, ki so tudi kulturno determinirane, saj v slovenski politični in upravni kulturi lahko najdemo pripisovanje krivde za svoje slabosti drugim, pomanjkanje duha zakonov, dajanje prednosti kratkoročnim ciljem pred dolgoročnimi, odpor proti spremembam, antiintelektualizem idr. Odgovor glede spodbujanja učinkovitosti uprave od posameznika je treba iskati na ravni posameznika in njegovega dojemanja pričakovanih in zahtevanih sprememb ter okolja (kulture) upravnega delovanja.

Iz organizacijske kulture se lahko ugotovi, kakšno je stanje v organizaciji, poleg tega neformalno oblikovana kultura dostikrat bolj določa ravnanje v organizaciji kot vsi pravilniki. V svojih namerah so praviloma propadle vse organizacije, ki so s pravili in z okrožnicami poskušale urejati slabe medsebojne odnose. Prav to dejstvo pa potrjuje prepričanje, da je pot do uspešnih sprememb javne uprave v ljudeh in v graditvi kulture, ki se zaveda pomena tistega, kar posameznik stori ali česar ne. Dejanje ali tudi tisto, česar posameznik ne stori, je izoblikovano na osnovi notranjih, njemu lastnih odnosov do različnih področij (so)delovanja. Prav omenjeni vidik pa smo želeli poudariti v prispevku.

#### **4. Zaključek**

Učinkovitost javne uprave je opredeljena kot zmožnost javne uprave, da opravlja, kar se od nje pričakuje. Vplivi na spreminjanje in povečevanje učinkovitosti so različni tako glede na zaposlene kot na naravo njihovega dela. V tem procesu imajo posamezniki pomembno vlogo.

Spodbujanje in povečevanje učinkovitosti upravnega dela z aktivnostjo posameznikov je mogoče po različnih kriterijih. Upoštevanje le nekaterih bi bilo zelo pomanjkljivo. Zaradi velikega števila dejavnikov tudi ni mogoče podati enotnega »recepta«, ki bi zagotavljal učinkovitost upravnega dela. Posameznik mora zato

dobro poznati sebe, svoje delo, upravno organizacijo in njene cilje ter potek dela, s svojim odnosom do strank pa mora graditi pozitivno podobo javne uprave. Takšen vidik delovanja je možno spodbuditi s spremenjeno kulturo upravnega delovanja.

### **Literatura in viri**

- Bandelj, M. (1998): Analiziranje učinkovitosti državne uprave, Analiziranje za potrebe strateškega določanja ter dosežki analitske prakse teorije. Zbornik referatov 1998. Zveza ekonomistov Slovenije, Portorož, str. 130–145.
- Brajša, P. (1993): Pedagoška komunikologija. Glotta Nova, Ljubljana.
- Brejc, M. (2000): Ljudje in organizacija v javni upravi. Visoka upravna šola, Ljubljana.
- Brezovšek, M. (1987): V: Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji, Zbornik referatov. Politološki dnevi, Portorož, 6. in 7. junij 1997. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 175–187.
- Bučar, F. (2000): Bo javna uprava po reformi drugačna? Zbornik referatov. VII. Dnevi slovenske uprave, Portorož 2000. Visoka upravna šola, Ljubljana, str. 39–45.
- Everard, B., Morris, G. (1996): Uspešno vodenje. Zavod Republike Slovenije za šolstvo, Ljubljana.
- Heraty, N., Morley, M. (1998): In search of good fit: policy and practice in selection in Ireland. Journal of Management Development, Vol. 17, št. 9, str. 662–685.
- Jelenc, S. (1996): ABC izobraževanja odraslih. Andragoški center Republike Slovenije, Ljubljana.
- Kranjc, A. (1982): Motivacija za izobraževanje. Delavska enotnost, Ljubljana.
- Kovač, P. (1999): Tradicionalno in novo upravljanje javnega sektorja – primer upravnih enot. Javna uprava, št. 1/1999, Ljubljana, str. 29–48.
- Kodeks ravnanja javnih uslužbencev. Uradni list RS, št. 8-474/2001.
- Republika Slovenija (2001). Strategija Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo, 7. reforma javne uprave. <http://www.gov.si/svez/strategija/>. 20. 4. 2001.
- Republika Slovenija, Urad za informiranje (2001). Poročilo Evropske komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo. [http://evropa.gov.si/iso/ceu\\_026\\_5.html](http://evropa.gov.si/iso/ceu_026_5.html). 20. 4. 2001.
- Robbins, P. S. (1998): Organizational Behavior, Concepts, Controversies, Applications. New Jersey: Prentice-Hall International, Inc.
- Schein, E. H. (1995): Unternehmenskultur, Ein Handbuch für Führungskräfte. Campus.
- Thorington, D., Hall, L. (1995) Personnel Management, HRM in Action, 3. izd. New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo, Singapore, Madrid, Mexico City, Munich, Hertfordshire: Prentice Hall.
- Tekavčič, M. (2000): Uravnoteženi sistem kazalcev uspešnosti poslovanja, 1. del. Gospodarski vestnik, d. d., Ljubljana, številka 26, 29. 6. 2000, str. 59.
- Weihrich, H., Koontz, H. (1994): Menedžment. MATE, Zagreb.

*Janez Stare je magistriral na področju kadrovskoizobraževalne dejavnosti. Zaposlen je kot višji predavatelj za organizacijsko-kadrovsko področje na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani. Pri svojem pedagoškem in raziskovalnem delu se ukvarja z ravnanjem s človeškimi viri in razvojem človeških virov, metodami in tehnikami upravnega dela, upravnim poslovanjem ter organiziranjem upravnih dejavnosti.*

SUMMARY

**The Role of the Individual in Changing Public Administration**

There are a number of factors prompting calls for the modernisation of Slovenia's public administration; these factors include the demand for the more efficient functioning of state institutions and the country's imminent accession to the European Union. In assessing the readiness of the candidate states, the European Commission often indicated the need for the continued development of administrative competence and improvements in the efficiency and effectiveness of public administration. Improving the efficiency of the functioning of public administration must become part of a new organisational culture that reflects daily efforts by employees to promote and improve the efficient functioning of their departments. Here questions arise as to whether there exist individual ways of promoting the efficiency of public administration functioning that can be given a general definition for all civil servants, irrespective of their position or status.

The efficiency of the public administration can be gained by abandoning the bureaucratic model (the Weber model) that is most typically found in the sphere of public administration. Given its assumption that an organisation functions as a closed system that does not include mechanisms to adapt to changes in the environment, a Weber type organisation is no longer adequate to deal with new circumstances in public administration. Instead, we have seen the rise of the principles of New Public Management (NPM) in the public administrations of developed democracies, particularly over the last decade. NPM takes as its starting point the idea that the positive experiences of private sector management should be introduced into the functioning of public administration. In this manner we can expect that public administrations will also be capable of attaining and adopting the characteristics of successful organisations. The individual has a special role in this process for two reasons. Firstly, it means that professionally the work of an individual is at a higher level, so the individual's work has an important effect on the course and effectiveness of the public administration's functioning. This leads to individuals being more and more valued, while their influence on the organisational process means they gain more authority. Secondly individuals are increasingly involved in working across different areas of public administration operations.

There are many factors affecting how and where an individual's influence on promoting the efficiency of public administration is most evident. We can

divide them into five basic groups that define the work and attitudes of the individual to: his or herself, his or her own work, the organisation, colleagues, the working environment.

The individual's attitude to him or herself is a basic condition for the individual to follow rapid development in public administration and participate on an equal basis in new working conditions. This concerns the individual's thoughts on continuous training and the enhanced competence of the individual in all areas of life and work.

When speaking of the individual's attitude to his or her own work as a factor in promoting the efficiency of public administration, one is pointing primarily to the definition of key areas of the individual's work, assignments and the rules that must be respected at work. Of course, we cannot neglect what was stated above: the individual's concern for personal development. The difference is that the attitude to oneself involves training and general competence, while in the attitude to one's own work we are interested in a person's capacity to do the work for which he or she is currently responsible.

If an individual wants to make a full contribution to the efficiency of the public administration, he or she must be familiar with the system of public administration and its functioning. The individual's attitude to the organisation (the public administration) falls within this framework. They must understand and function in line with the objectives of the administrative organisation in which they work and, of course, in line with the objectives of their department, position and the objectives of their superiors.

The right attitude towards colleagues or co-workers facilitates right responses, cooperation, and encouragement among the workforce. Herein also lie opportunities to increase the administrative organisation's efficiency. The right attitude towards colleagues is normally defined by basic communication values, including respect, listening, acceptance and being aware of their interdependence.

The attitude of the individual to the working environment is addressed in relation to both the external and internal environment. The external environment is the public that expects services from the administrative organisation, the more general political environment, the economic environment, the enterprise environment, interest groups, etc. The internal environment consists, above all, of other employees of the administrative organisation that the individual does not have day-to-day contact with and, of course, the management of the administrative organisation. In working practice an individual's attitude to this environment – and with that the opportunity to increase work efficiency – primarily appears in work with clients and the public.

Shaping the attitudes set out above and gaining familiarity with them will achieve their functions more quickly and easily if promoted by an appropriate organisational culture within an individual administrative organisation. The organisational culture is one of the most important factors in the efficiency of an organisation, as it has wide-ranging effects on the way in which work is organised, on human resource management, leadership, supervision, planning, and communicating. It is by looking at the organisational culture that one can ascertain the condition of an organisation; furthermore, it is far more often the informally developed culture that determines how an organisation acts than the organisation's rulebook. What individuals do or neglect to do is shaped by their internal, personal attitudes to various areas of work and cooperation. It is this very point that this paper is intended to highlight.

## Navodila avtorjem

Revija Uprava objavlja originalne prispevke domačih in tujih avtorjev. Članke objavljamo v slovenskem jeziku z daljšimi povzetki v angleškem jeziku, prispevke tujih avtorjev objavljamo v angleškem jeziku. Vsak članek mora za objavo prejeti dve pozitivni recenziji. Prispevki morajo biti lektorirani, v uredništvu opravljamo samo korekturo.

Polno ime avtorja naj sledi naslovu prispevka. Imenu dodajte naslov institucije in avtorjev elektronski naslov. Prispevki naj imajo dolžino cca 30.000 znakov. Članek mora vsebovati še:

- **izvleček v slovenskem jeziku**, ki v 8 do 10 vrsticah opiše vsebino prispevka oz. dosežene rezultate raziskave ter
- **»summary« v angleškem jeziku**, v obsegu 2 strani, ki se prične s prevodom naslova v angleščino.

Prispevki naj bodo pisani v urejevalniku besedil WORD (\*.doc) v enojnem razmaku, brez posebnih ali poudarjenih črk, za ločilom na koncu stavka napravite samo en prazen prostor, ne uporabljajte zamika pri odstavkih.

Na koncu članka **navedite literaturo**, ki ste jo uporabili za prispevek, po naslednjem vzorcu:

- Novak, F., Bernik, S. (1999): »Naslov članka«, ime revije, letnik, števil., str. 12-15.
- Bernik, S.: (1999): »Naslov knjige«, založba, kraj.
- Novak, F. (1999): »Naslov magistrskega dela«, magistrsko delo, univerza, fakulteta.
- Žagar, A. (2003): »Naslov referata«, X. Dnevi slovenske uprave, Zbornik posvetovanja, Fakulteta za upravo, str. 12 -15.

V besedilu članka se sklicujte na navedeno literaturo na način (Novak, 1999, str. 456).

Članku dodajte **kratek življenjepis avtorja** (do 4 vrstice).

Prispevke pošljite po elektronski pošti gospe Pečarič na naslov:

**marjeta.pecaric@fu.uni-lj.si** ter 2 tiskana izvoda na naslov:

**Fakulteta za upravo, Uredništvo revije Uprava, Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana.**

## Instructions for Authors

The magazine Uprava (Administration) publishes original articles written by Slovene and foreign authors. The articles are published in the Slovene language with longer summaries in English; the articles written by foreign authors are published in the English language. Each article has to receive two positive reviews to be published. The articles have to be edited, while the editorial office only provides proofreading.

The title of the article must be followed by a full name of the author. The name is accompanied by the title of the institution and the author's e-mail address. The articles should contain around 30,000 characters. An article must also comprise:

- **»abstract« in English**, which in 8 to 10 lines describes the contents of the article or the results achieved in the research; and
- **»summary« in English** of up to 2 pages, which will be translated into Slovene.

The articles must be written in WORD (\*.doc), with single spacing between lines, without special or bold characters, with only one space after the punctuation mark at the end of the sentence, and without indented paragraphs.

At the end of the article, the **bibliography** used in the article should be listed as follows:

- Novak, F., Bernik, S. (1999): "Title of the article", name of the magazine, year, no., p. 12-15.
- Bernik, S. (1999): "Title of the book", publishing house, town.
- Novak, F. (1999): "Title of the master's thesis", master's thesis, university, faculty.
- Žagar, A. (2003): "Title of the paper", X. Days of the Slovene Administration, Proceedings, Faculty of Administration, p. 12 -15.

In the text of the article, the bibliography used should be referred to in the following way (Novak, 1999, p. 456).

The article must be accompanied by a **short biography of the author** (up to 4 lines).

The articles must be sent by electronic mail to: Mrs. Pečarič at the following address:

**marjeta.pecaric@fu.uni-lj.si**. Two printed versions must also be sent to:

**Fakulteta za upravo, Uredništvo revije Uprava, Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana.**