

RAZVOJ SLOVENSKE JAVNE UPRAVE 1991–2011

© Uradni list Republike Slovenije, 2011. Vse pravice pridržane.

Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, javna priobčitev, predelava ali druga uporaba tega avtorskega dela ali njegovih delov v kakršnem koli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranitvijo v elektronski obliki. Tako ravnanje je, razen v primerih iz 46. do 57. člena Zakona o avtorski in sorodnih pravicah, kršitev avtorske pravice.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

35(497.4)''1991/2011''(082)

RAZVOJ slovenske javne uprave : 1991-2011 / avtorji Lidija Apohal Vučković ... [et al.] ; urednika Polonca Kovač, Gregor Virant. - 1. natis. - Ljubljana : Uradni list Republike Slovenije, 2011

ISBN 978-961-204-478-7

1. Apohal Vučković, Lidija 2. Kovač, Polonca, 1971-

256080640

URADNI LIST REPUBLIKE SLOVENIJE

Urednika

dr. Polonca Kovač

dr. Gregor Virant

RAZVOJ SLOVENSKE JAVNE UPRAVE 1991–2011

Avtorji

Lidija Apohal Vučković

dr. Boštjan Brezovnik

dr. Božo Grafenauer

Štefka Korade Purg

dr. Polonca Kovač

Nataša Pirc Musar

dr. Rajko Pirnat

dr. Igor Šoltes

dr. Gorazd Trpin

dr. Gregor Virant

Ljubljana 2011

Besede recenzentov

*Prof. dr. Janez Čebulj, izredni profesor na Fakulteti
za državne in evropske študije, Brdo pri Kranju*

RAZVOJ SLOVENSKE JAVNE UPRAVE 1991–2011

Monografijo, ki je pred nami, sestavlja deset zaokroženih obravnav, ki se učinkovito povezujejo v celovit prikaz razvoja javne uprave v Sloveniji v zadnjih dvajsetih letih. Avtorji, zasluga pa gre seveda tudi urednikoma, v monografiji obravnavajo vse najpomembnejše vidike oziroma elemente upravljanja države kot sodobnega družbenega sistema.

Monografija se začne s predstavitvijo vsebinskega razvoja pojma reforme javne uprave oziroma njene modernizacije od začetne faze po osamosvojitvi, prek faze, v kateri je na pojem reforme javne uprave vplival predvsem novi javni menedžment, do faze, v kateri se je vsebina pojma reforme javne uprave polnila pod vplivom pridruževanja Slovenije Evropski uniji in njene včlanitve vanjo, s primarnima ciljema znižanja javne porabe in usmerjenosti k uporabnikom. Za sedanje obdobje reformnega procesa avtorja tega dela monografije ugotavljata, da bi se moral ta proces gibati predvsem v smeri izboljšanja stopnje t. i. »good governance« v smislu večje demokratičnosti in odgovornosti javne uprave.

Uvodnemu poglavju sledi poglavje, ki vsebuje celovit in poglobljen prikaz in analizo razvoja slovenske državne uprave. Avtor ga razdeli na štiri razvojne faze, pri čemer zadnja ni končana, zanj pa so značilna prizadevanja za izboljšanje učinkovitosti uprave in za njeno večjo usmerjenost k uporabniku. Kritično zavrača trend, ki je nastal v času recesije in se kaže v pavšalnem krčenju sredstev in zmanjševanju števila zaposlenih, kar lahko zelo škoduje nadaljnjemu razvoju uprave, saj gre za vitalen instrument družbene ureditve.

Tesno povezana z reformnimi procesi javne uprave je bila uvedba sistema lokalne samouprave, ki je po osamosvojitvi zamenjal prejšnji sistem občin oziroma t. i. komunalni sistem, v katerem so se v občinah prepletale funkcije lokalne samouprave, kot jih pojmujeemo danes, in funkcije oziroma naloge državne uprave. Posebno poglavje monografije je zato namenjeno razvoju lokalne samouprave in z njim povezanega dograjevanja občinske uprave. Avtorja tega poglavja pa posebno pozornost namenita tudi smerem razvoja lokalne samouprave na drugi stopnji oziroma regionalizaciji.

Poudarjanje servisne funkcije javne uprave, v okviru katere se zagotavljajo javne dobrine, je narekovalo vključitev poglavja o vzpostavitvi in razvoju pravne ureditve negospodarskih in gospodarskih javnih služb, ki so nadomestile dotedanje dejavnosti posebnega družbenega pomena. Avtor tega dela monografije se ne ustavi zgolj pri poglobljeni analizi razvoja pravne ureditve, temveč se posebej posveti obravnavi problema preoblikovanja javnih zavodov in njihove tržne dejavnosti, na področju gospodarskih javnih služb pa ugotavlja, da težišče te ureditve ni več na klasičnem razmerju država – izvajalci – uporabniki, ampak prehaja na področje postopkov podeljevanja posebnih in izključnih pravic ter pravic dostopa do infrastrukture za izvajanje teh dejavnosti.

Lahko bi dejali, da reformni procesi »stojijo in padejo« na človeških virih. Zato je bila med cilji reformnih procesov v javni upravi tudi vzpostavitev učinkovitega sistema javnih uslužbencev. Monografija se s tem povezanimi vprašanji poglobljeno ukvarja v dveh poglavjih. Avtorica prvega s poglobljeno analizo prikaže stanje in sistemsko ureditev, ki je bila podlaga za uvedbo in razvoj sistema javnih uslužbencev, ter načela in standarde Evropske unije, ki jih je bilo treba pri tem upoštevati. Prikaže tudi temeljne značilnosti sistema in sedanje stanje, za katero na podlagi ugotovitev raziskav kritično ugotavlja, da se v njem nakazujejo spremembe, ki potekajo od profesionalnosti, stabilnosti in strokovnosti k politizaciji in zmanjševanju pomena strokovnosti. Avtorica drugega poglavja, ki ga lahko umestimo v del monografije, ki se ukvarja s človeškimi viri, obravnava razvoj plačnega sistema javnega sektorja v Sloveniji, ki je potekal ob pomembni vlogi socialnega dialoga in kolektivnih pogodb.

Posebna pozornost je v monografiji namenjena smotrnosti financiranja iz javnih sredstev, pri čemer se avtor tega dela posveti predvsem sistemu javnega naročanja, prek katerega se uresničujeta zlasti načeli gospodarnosti in učinkovitosti pri financiranju iz javnih sredstev, predstavlja pa tudi v Sloveniji uveljavljen model k ciljem usmerjenega proračuna, saj se prek njega uresničuje načelo uspešnosti delovanja in upravljanja javnega sektorja.

Eno ključnih vprašanj reformnih procesov javne uprave je z vidika pravice do enakega varstva pravic učinkovit upravni postopek. Zato avtorica dela monografije, ki je namenjen modernizaciji upravnega procesnega prava v Sloveniji, poudarja, da upravno procesno pravo ne sme ostati ob robu modernizacije javne uprave, ampak mora biti njen motor. S poglobljeno analizo kritično oceni normativno ureditev splošnega in posebnih upravnih postopkov ter na sodobnih teoretičnih in primerjalnopravnih izhodiščih kot nadgradnjo sedanji ureditvi razvije izhodišča večnivojskega modela regulacije upravnopravnih razmerij.

Zadnji poglavji sta namenjeni obravnavi dveh med seboj povezanih tem. To sta razvoj in pomen odprtosti delovanja javne uprave ter odprava administrativnih ovir in kakovost upravnih storitev. V okviru obravnave prve teme se avtorica osredotoča zlasti na analizo učinkov načela transparentnosti v praksi in podaja smernice za prihodnji razvoj tega področja. Avtor druge obravnavane teme pa kritično prikaže razvoj kakovosti upravnih storitev in odprave administrativnih ovir kot pomembnih elementov razvoja slovenske javne uprave od osamosvojitve do danes.

Monografija *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011* je pomemben znanstvenoraziskovalni prispevek k spoznanjem na področju razvoja slovenske javne uprave v zadnjih dvajsetih letih in stanja reformnih procesov, ki so bili za to obdobje značilni. Gre za monografijo, katere avtorji si prizadevajo ne le prikazati razvojne faze in ugotoviti stanje reformnih procesov v javni upravi, temveč tudi vplivati na nadaljnji razvoj na obravnavanih področjih. Njihova pričakovanja so upravičena, saj se ne izogibajo temu, da bi opozorili na zaznane slabosti, nakažejo pa tudi trende razvoja slovenske javne uprave.

Kot vsaka tovrstna monografija seveda tudi ta ne daje odgovorov na vsa vprašanja, ki se v zvezi z različnimi vidiki razvoja javne uprave lah-

ko zastavijo v strokovni javnosti. Vendar na področju upravne znanosti zaradi odkrivanja vidikov, ki ji dajejo vrednost izvirnega znanstvenega dela, pomeni dodano vrednost, ki bo zagotovo spodbuda za nadaljnje znanstvenoraziskovalno delo in podlaga za nadaljevanje procesov modernizacije slovenske javne uprave v prihodnjih letih.

*Prof. dr. Ivan Koprić, redni profesor na Pravni fakulteti
Univerze v Zagrebu, Hrvaška*

DVAJSET LET JAVNE UPRAVE V SAMOSTOJNI SLOVENIJI

Slovenska javna uprava se že dvajset let razvija v okviru samostojne države, kar je priložnost za inventuro stanja, bistvenih procesov in rezultatov. Za nami je dinamično obdobje, ki je zaznamovano tako s kontinuiteto kot tudi z globokimi spremembami. Na strani kontinuitete se vidi proces ustvarjanja, nadgradnje in krepite celovite javne uprave, ki je v sodobnem globaliziranem svetu nujna za samostojno državo. Na strani sprememb se vidijo globoki družbeni, doktrinarni, institucionalni in ekonomski procesi, ki kot zunanje okoliščine vplivajo na potek razvoja javne uprave. Med njimi je treba omeniti osamosvojitve Slovenije in razpad Jugoslavije, vpliv razširjene upravne doktrine novega javnega menedžmenta, proces pridružitve Evropski uniji ter na koncu ekonomsko krizo v najnovejšem obdobju.

Osamosvojitev države je izvedena na dobrih temeljih. Politični temelji so obstajali že v Ustavi SFRJ iz leta 1974. Ekonomsko gledano je Slovenijo zaznamovalo dobro lastno gospodarstvo, ki je bilo delno vključeno v mednarodno menjavo. Kar zadeva javno upravo, je njen bistveni del že obstajal, razen resorjev, ki so spadali v delovno področje zvezne države Jugoslavije, kot so obramba z vojsko (celo tukaj je bila teritorialna obramba organizirana republiško), zunanje zadeve z diplomatsko službo ipd., prav tako pa tudi funkcionalni sistem lokalne samouprave v občinah.

Nova slovenska ustava je zagotovila demokratičen, večstrankarski politični sistem, svobodno tržno ekonomijo, lokalno samoupravo, druge pravice in svoboščine državljanov itd. (Šturm, 2002). Na takšnem temelju se je z velikim prizadevanjem številnih akterjev gradila nova slovenska javna uprava. Treba jo je bilo tudi organizacijsko izpopolniti,

okrepiti z osebjem, primerno pravno urediti, opremiti in usmeriti za reševanje javnih problemov in nudenje storitev državljanom. V pravnem pogledu je bilo treba sprejeti številne nove zakone, ki urejajo posamezne komponente sistema javnega upravljanja, od vlade do gospodarskih in drugih služb splošnega interesa. To pa je bil le del teh prizadevanj.

Število razvojnih procesov, njihove značilnosti in rezultati v tem dinamičnem procesu so opisani v knjigi z naslovom *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*, ki sta jo ob dvajseti obletnici osamosvojitve Slovenije uredila docentka dr. Polonca Kovač in docent dr. Gregor Virant, oba s Fakultete za upravo Univerze v Ljubljani. Knjiga ima deset poglavij, ki so jih napisali različni avtorji, najboljši slovenski znanstveniki in strokovnjaki s področja javne uprave.

Urednika sta napisala prvo poglavje *Od reform javne uprave v Sloveniji do njene stalne modernizacije*. Avtorja menita, da je treba razlikovati med reformami kot globljimi občasnimi spremembami in modernizacijo kot procesom konstantnih izboljšav in prilagoditev hitro se spreminjajočemu okolju. Identificirata nekaj faz v razvoju slovenske javne uprave. Prva faza traja od osamosvojitve pa do polovice devetdesetih let, ko so se vzpostavile do takrat neobstoječe upravne funkcije in službe ter se je izvajala dokaj globoka reforma lokalne samouprave. Sledi ji faza evropeizacije (1996–2004) s pripravami na vključitev v Evropsko unijo. Vzporedno se ugotavlja tudi velik vpliv doktrine novega javnega menedžmenta, še posebej v obdobju 1996–1999.

Kontinuirano modernizacijo lahko spremljamo v obdobju 1999–2011, pri čemer se še zlasti od leta 2008 vidi pomembnejši vpliv globoke svetovne ekonomske krize. Avtorja analizirata bistvene dogodke v vsaki izmed teh faz, na koncu pa dodajata kritike razvoja slovenske uprave. Gre za pretirano usmerjenost k pravni regulaciji, nezadostno sistematičnost politike upravne reforme, velikost javne uprave in nezadostno politično podporo upravnim spremembam.

Profesor s Pravne fakultete Univerze v Ljubljani dr. Rajko Pirnat je napisal poglavje o razvoju državne uprave. Ta razvoj je sistemiziral v štiri faze. Prva faza traja od priprav na osamosvojitve po prvih demokratskih večstrankarskih volitvah do leta 1994. V drugi fazi prihaja do zmanjšanja števila upravnih resorjev z začetnih 22, oblikovanja de-

centraliziranih upravnih enot in ločevanja državne uprave od lokalne samouprave. Tretjo fazo zaznamuje evropeizacija oziroma priprave na pridružitve Evropski uniji. Kulminirala je s sprejemom Zakona o javnih uslužbencih leta 2002 zaradi profesionalizacije in zagotavljanja politične nevtralnosti javnih služb. V tej fazi so se oblikovale neodvisne regulacijske agencije kot nov tip upravnih organizacij zaradi neodvisnega urejanja služb splošnega ekonomskega interesa. Po vstopu v EU leta 2004 sledi četrta faza s prizadevanji za dvig ravni učinkovitosti državne uprave, ki se želi hkrati močnejše usmeriti k potrebam in željam državljanov. Recesija v obdobju od leta 2008 naprej vodi do zmanjšanja sredstev in ljudi v javni upravi, kar je lahko zelo škodljivo, saj dobra uprava pomeni podporo celotni družbi.

Avtorja naslednjega poglavja *Vzpostavitev in dograjevanje novega sistema lokalne samouprave* sta profesor dr. Božo Grafenauer in docent dr. Boštjan Brezovnik, oba s Pravne fakultete Univerze v Mariboru. Analizirata komunalno ureditev Slovenije, v kateri so velike in dokaj samostojne občine (takih je 60 do 65) z okrog 30.000 prebivalci in 300 km² opravljale v glavnem državne posle (80 %), medtem ko so lokalni samoupravni posli predstavljali le petino njihove delovne obremenitve. Reforma zakonodaje o teritorialni samoupravi se je izvajala v letih 1993 in 1994, ko so bile oblikovane nove občine, katerih število je s 147 do danes zraslo na 211. Avtorja podrobno analizirata organizacijske in funkcionalne komponente lokalne samouprave in finančne kazalce, posebno pozornost pa namenjata doslej neuspešnemu procesu ustanavljanja pokrajin. Menita, da je sistem moderne lokalne samouprave bolj zaživel in omogočil razvoj praktično vsem delom Slovenije.

O razvoju javnih služb oziroma služb javnega interesa piše profesor dr. Gorazd Trpin s Pravne fakultete Univerze v Ljubljani. Najprej analizira začetno stanje, v katerem je država klasično prek javnopravnih oseb opravljala javne službe za uporabnike. V času socializma so se te službe imenovalе dejavnosti posebnega družbenega pomena. Prehod na novo ureditev sta zaznamovala Zakon o ustanovah iz leta 1991 in Zakon o gospodarskih javnih službah iz leta 1993. Ureditev posameznih nekomercialnih služb je sčasoma »izpraznila« Zakon o ustanovah, tako da so celo sistemska vprašanja do danes ostala neprimerno urejena. Avtor se

podrobno ukvarja s problemi transformacije ustanov in javnih ustanov, še posebej tistih, ki opravljajo dejavnosti s komercialnimi vidiki. Avtor dvomi o usklajenosti ureditve teh služb v Sloveniji z evropskim pravom, vsaj pred sprejemom Zakona o preglednosti finančnih odnosov ... iz leta 2007, za katerega meni, da je ustrezen in usklajen z evropskimi standardi. Na področju gospodarskih služb vidi pomemben korak naprej v sprejemu Zakona o javno-zasebnem partnerstvu, ravno tako iz leta 2007.

Naslednji dve poglavji obravnavata vprašanja, ki so povezana z javnimi uslužbenci. Prvo je posvečeno analizi uslužbenskega sistema, napisala pa ga je Štefka Korade Purg iz Ministrstva za javno upravo. Drugo, ki ga je napisala Lidija Apohal Vučković iz Urada za makroekonomske analize in razvoj, analizira plačni sistem.

Za vzpostavitev sistema javnih uslužbencev je posebnega pomena istoimenski zakon, sprejet leta 2002. Do tedaj je bil status državnih uslužbencev v bistvu urejen z Zakonom o delavcih v državnih organih iz leta 1990, skupaj z drugimi predpisi. Avtorica analizira začetno stanje, ki se je razširilo na celotno prvo desetletje, zatem pa evropske standarde ureditve položaja javnih uslužbencev. Pri oceni, da je Slovenija po stopnji spoštovanja evropskih standardov v uslužbenskem sistemu na sredini lestvice novih držav, ki so vstopile v Evropsko unijo, se avtorica sklicuje na dokument Sigmę št. 44 iz leta 2009. Avtorica nadalje analizira temeljne značilnosti in novosti v uslužbenskem sistemu po zakonu iz leta 2002 in njegovih kasnejših spremembah ter ugotavlja, da obstaja potreba po nadaljnjem razvoju uslužbenskega prava.

Lidija Apohal Vučković ravno tako izhaja iz pravne ureditve plačnega sistema v javnem sektorju. Poudarja, da se je razvijal od decentraliziranega sistema z nižjo stopnjo urejenosti proti centraliziranemu sistemu z visoko stopnjo urejenosti. V času celotnega dvajsetletnega obdobja je bil pomen kolektivnih pogodb, nato pa tudi socialnega dialoga, na podlagi katerega so bile sklenjene, zelo velik. Razvoj deli v tri faze: 1990–1994, 1994–2002 in 2002–2011. Poda pregled makroekonomskih učinkov plačnega sistema, pri čemer se vidi sistemsko zaostajanje rasti plač v javnem sektorju za rastjo plač v zasebnem sektorju, čeprav so plače v javnem sektorju, glede na višjo izobraževalno strukturo, višje. Na koncu avtorica analizira možnost prihodnjih sprememb sistema plač.

Dr. Igor Šoltes z Računskega sodišča Republike Slovenije piše o učinkovitosti javnega financiranja. Svojo razpravo o sistemu finančnega upravljanja usmerja k dvema ključnima vprašanjema o učinkih javnih naročil in o uvajanju k rezultatom usmerjenega proračuna. Analizira usklajenost in osnovne učinke Zakona o javnih naročilih iz leta 2006 in Zakona o javnih financah, še zlasti po njegovi noveli leta 2001, ki je uvedla proračun, ki se osredotoča na cilje oziroma programsko proračunsko financiranje. Avtor posebej analizira nadzor nad javnimi naročili, ki je v rokah Državne revizijske komisije (ki upošteva predvsem oblikovne elemente) in Računskega sodišča (poleg oblikovnih upošteva tudi vsebinske elemente ekonomičnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev). To uravnoteženost oblikovne in vsebinske kontrole šteje avtor za najpomembnejše vprašanje uspešnosti javnih naročil. Prizadeva si za omejevanje povsem oblikovne kontrole, pri tem pa se sklicuje na načelo proporcionalnosti.

Modernizacija upravnega procesnega prava je tema poglavja docentke dr. Polonce Kovač. Najprej določa pojem upravnega procesnega prava, ki vključuje upravni postopek, sodno kontrolo uprave, zaščito Ustavnega sodišča in Evropskega sodišča za človekove pravice. Poleg zakonodajne aktivnosti in temeljnih značilnosti predpisov upravnega procesnega prava avtorica še posebej analizira splošni upravni postopek. Pri tem opravi globljo teoretično analizo ciljev tega postopka. Šele zatem se spusti v analizo instituta slovenskega Zakona o splošnem upravnem postopku, ki ga še posebej primerja z načeli Evropske unije, Sveta Evrope in sodobnimi evropskimi standardi. Avtorica analizira tako dobre in slabe strani kot tudi moč in slabosti ureditve splošnega upravnega postopka (analiza SWOT). Na koncu analizira statistične podatke o upravnih postopkih. Na podlagi vsega tega poda predlog temeljnih vprašanj, ki jih je treba opredeliti pri morebitni reformi splošnega upravnega postopka: definirati upravno zadevo, določiti minimalni nabor načel, ki se morajo spoštovati pri ravnanju vsake javnopravne institucije, razviti in ločiti določbe, ki bi veljale za reševanje bolj spornih razmer (stranke z nasprotnimi interesi ali po naravi konfliktne razmere, še posebej v klasični državni upravi), od tistih, ki bi bile usmerjene k doseganju dogovorjene rešitve upravne zadeve z neko vrsto mediacije, še posebej v

javnih službah. Na koncu sklene, da obstajata tako potreba kot prostor za nadaljnji razvoj ureditve splošnega upravnega postopka.

Nataša Pirc Musar, informacijska pooblaščenka Republike Slovenije, je napisala poglavje o odprtosti delovanja javne uprave. Začenja ga s konceptualno obravnavo odprtosti oziroma transparentnosti uprave, ki med drugim temelji na pravici dostopa do informacij javnega sektorja. Zato poda tudi krajši pregled razvoja in širjenja te pravice v Evropi. Analizira ureditev načela javnosti javne uprave in pravice dostopa do informacij javnega sektorja v Sloveniji. Ustavna pravica dostopa do informacij javnega sektorja je bila zakonsko urejena šele leta 2003, in sicer celovito in sistematično. Tudi drugi zakoni zagotavljajo dostop do določenih informacij, med drugim tudi do informacij o individualnih plačah vsakega javnega uslužbenca. Čeprav avtorica zastavlja vprašanje, ali je slovenska javna uprava preveč odprta, saj so pravni standardi transparentnosti postavljeni dokaj visoko, je odgovor negativen. Na koncu navaja, da je ob solidni pravni regulaciji treba zagotoviti ugodne pogoje za razvoj kulture odprtosti uprave, da bi lahko sistem popolnoma deloval v praksi.

Zadnje poglavje v knjigi, o zmanjševanju upravnih ovir in izboljšanju kakovosti upravnih storitev, je napisal docent dr. Gregor Virant. Avtor svojo analizo opira na doktrino novega javnega menedžmenta, za katero meni, da se ukvarja z vprašanjem učinkovite porabe javnih sredstev in zagotavljanjem kakovostnih javnih storitev. Z razlikovanjem le-te od deregulacije analizira politiko zmanjševanja upravnih ovir v sodobni Evropi, kakor tudi v Sloveniji. Navaja, da se ta prvič omenja konec devetdesetih let, ampak se kot praktična naloga začne izvajati šele po ustanovitvi Ministrstva za javno upravo. V slovenski upravi to pomeni poenostavitev vseh postopkov z namenom zmanjšanja porabljenega časa in denarja ter povečanja zadovoljstva državljanov z upravnimi storitvami. Analizira številne podatke o načinu izvajanja tega reformnega ukrepa. Kakovost upravnih storitev definira predvsem z zadovoljstvom državljanov, s tem da je ta ideja prišla do izraza z upravljanjem celotne kakovosti (bolj znan je seveda angleški izraz *total quality management* – TQM) in z doseganjem poslovne odličnosti (ISO 9002, *common assessment framework* – CAF, tekmovanje Republike Slovenije za poslovno

odličnost). Poleg prakse pri uporabi teh mehanizmov se analizirajo tudi pravni viri, ki urejajo neko obliko ali vidik upravljanja kakovosti javnih storitev (merjenje zadovoljstva, informator oziroma svetovalec za stranke in barometer kakovosti so samo nekateri izmed ukrepov, ki so urejeni s pravnimi predpisi). Avtor kombinira pravni in empirični pristop ter analizira posamezne upravne novosti v njihovi institucionalni celovitosti.

Prispevki, ki so zbrani v tej knjigi, zagotavljajo vpogled v ključne procese v razvoju slovenske javne uprave, prav tako pa tudi v dosedanje rezultate upravnih reform in modernizacije. Med razvojnimi procesi sta opazni evropeizacija in modernizacija. Oba procesa sta dobro raziskana in dokumentirana v knjigi.

Evropeizacija poteka v času priključevanja Evropski uniji in tudi potem. Čeprav je na določenih področjih sčasoma prišlo do odmikov od standardov, ki so bili doseženi v času pridruževanja EU, se država pri vsakodnevnem upravnem delovanju sooča s pričakovanji evropskega okolja, ne glede na to, ali gre za institucije EU ali pa za evropske državljane in poslovne subjekte. Evropsko predsedstvo je zagotovilo intenzivne stike in sprejem določenih standardov ter pridobivanje novih kompetenc (Kajnič, Svetličič, 2010), evropska sodišča in druge institucije lahko ocenjujejo rezultate delovanja slovenske uprave, stiki uslužbencev z evropskimi kolegi so praktično vsakodnevni, arena političnega boja pa je dosegla evropsko dimenzijo.

Vendar pa pri tem ne gre za enostavno prevzemanje edinstvenega evropskega modela javne uprave (ta niti ne obstaja), ampak za neko vrsto filtriranja evropskih rešitev (Page, 2003) in osmoze, v kateri upravne ideje in rešitve potujejo v obe smeri (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2011).

Z druge strani modernizacija poteka v dveh osnovnih smereh. Za prvo so značilni pritisk na učinkovito delovanje in varčnost uprave, primerno finančno upravljanje, upravno poenostavljanje in podobne rešitve ter kakovost in zadovoljstvo državljanov, vse to ob sklicevanju na doktrino novega javnega menedžmenta. Za drugo so značilna prizadevanja za vzpostavitev transparentne in odprte uprave, uprave, ki deluje javno, za državljane in pod njihovim nadzorom, kar omogoča učinkovitost sistema odgovornosti (*accountability*), kakor tudi vključevanje

večjega števila državljanov v pripravo javnih politik (*participation*). Ta komponenta temelji na doktrini dobrega javnega upravljanja (*good governance*).

Prispevki, ki so zbrani v tej knjigi, lepo kažejo, da novi javni menedžment in dobro upravljanje (Bovaird, Löffler, 2009) nista vedno konkurenčni doktrini, vsaj ne na ravni nacionalnih javnih uprav, ampak tudi dopolnilna sistema idej o upravnem razvoju.

Pri razvoju slovenske javne uprave moramo tudi v prihodnje računati z določenimi omejitvami, ki obstajajo v vseh majhnih državah, vključno s sosednjo Hrvaško. Igrati vlogo v evropski skupnosti držav in narodov ob omejenem številu profesionalnega, primerno in dobro izobraženega osebja, zagotoviti delovanje mehanizmov omejevanja in kontrole v razmerah večje personalizacije in močnejših neformalnih stikov glede na izobraževalni, profesionalni in socialni *background* ljudi, ki delajo v javnem sektorju, vse to so težave, ki jih ni lahko reševati (Sara-puu, 2010, str. 34–37, Brown, 2010).

Težave pri vzpostavitvi pokrajin, usposabljanje strokovnjakov s primernim znanjem, ki so neodvisni od politike in močnih ponudnikov javnih služb, ali pa možne težave centraliziranih javnih naročil, ko razpisne pogoje lahko izpolni samo nekaj izvajalcev, so samo primeri bolj splošnih težav majhnih držav. Majhne države si morajo v neugodnih razmerah bolj prizadevati za modernizacijo svojih javnih uprav. Iz prispevkov, ki so zbrani v knjigi, se lahko vidi, da Slovenija to tudi dela.

Literatura:

1. Bovaird, T., Löffler, E., (ur.) (2009): Public Management and Governance, 2nd ed. (London, New York: Routledge).
2. Brown, D. R. (2010): Institutional Development in Small States: Evidence from the Commonwealth Caribbean, *Halduskultuur – Administrative Culture*, 11 (1), str. 44–65.
3. Kajnč, S., Svetličič, M. (2010): What it Takes to Run an EU Presidency: Study on Competences in Slovenia's Public Administration, *Halduskultuur – Administrative Culture*, 11 (1), str. 84–109.

4. Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. (2011): What is Good Administration in European Terms?, Institutional Adjustments as a Ticket to European Administrative Space, v: European Administrative Space – Balkan Realities (v pripravi).
5. Page, E. C. (2003): Europeanization and the Persistence of Administrative Systems, v: Hayward, J., Menon, A., (ur.), Governing Europe (Oxford: Oxford University Press).
6. Sarapuu, K. (2010): Comparative Analysis of State Administrations: The Size of State as an Independent Variable, Halduskultuur – Administrative Culture, 11 (1), str. 30–43.
7. Šturm, L., (ur.) (2002): Komentar Ustave Republike Slovenije (Brdo pri Kranju: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije).

Seznam avtorjev

(po abecednem redu priimkov)

Lidija Apohal Vučković

Urad RS za makroekonomske analize in razvoj

doc. dr. Boštjan Brezovnik

Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta

prof. dr. Božo Grafenauer

Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta

Štefka Korade Purg

Ministrstvo RS za javno upravo

doc. dr. Polonca Kovač

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

Nataša Pirc Musar

Informacijski pooblaščenec RS

prof. dr. Rajko Pirnat

Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta

dr. Igor Šoltes

Računsko sodišče RS

prof. dr. Gorazd Trpin

Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta

doc. dr. Gregor Virant

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

Življenjepis urednikov

Doc. dr. Polonca Kovač

Docentka dr. Polonca Kovač je po končani gimnaziji v Kranju nadaljevala študij na Pravni fakulteti v Ljubljani, kjer je leta 1995 diplomirala z nadpovprečno oceno. Sprva se je zaposlila na Upravni enoti Kranj, leta 1995 pa se je vključila v mednarodni 18-mesečni specialistični študij javne uprave. Podiplomski študij je nadaljevala na Fakulteti za družbene vede, kjer je leta 1999 uspešno zagovarjala magistrsko nalogo na temo novega javnega menedžmenta. Medtem se je zaposlila na Upravni akademiji v okviru Ministrstva za notranje zadeve, od začetka leta 2001 do konca leta 2003 pa je delovala kot namestnica državnega sekretarja za javno upravo, pristojna za pripravo nekaterih sistemskih predpisov in razvoj kakovosti (posebej evropskega modela odličnosti CAF). V letu 2001 se je tretjinsko, v letu 2003 pa polno zaposlila na Fakulteti za upravo kot asistentka za splošni in posebne upravne postopke. Vse od konca devetdesetih let stalno izvaja različne seminarje in delavnice, predstavlja prispevke na domačih in mednarodnih znanstvenih in strokovnih konferencah ter objavlja znanstvene in strokovne članke. Novembra 2005 je končala doktorski študij na Pravni fakulteti v Ljubljani z disertacijo Javno pooblastilo v Republiki Sloveniji. Leta 2008 je bila izvoljena kot docentka za področje javne uprave. Na Fakulteti za upravo in Fakulteti za socialno delo je nosilka vrste do- in podiplomskih predmetov na temo upravnega procesnega prava oziroma pravne ureditve javne uprave. Stalno sodeluje pri evropskih in nacionalnih ciljnih in aplikativnih raziskovalnih projektih. Od leta 2002 je ocenjevalka, v obdobjih 2004–2008 in 2009–2011 pa je bila razsodnica v okviru postopka podelitve Priznanja RS za poslovno odličnost. V obdobju 2005–2007 je na Fakulteti za upravo opravljala funkcijo predstojnice za permanentno izobraževanje javnih uslužbencev, v letih 2009 in 2010 pa predstojnice za razvoj pedagoške odličnosti, od leta 2008 je članica senata. Je eval-

vatorka v postopkih evalvacije in akreditacije visokošolskih programov oziroma zavodov prek Nacionalne agencije za kakovost v visokem šolstvu. Leta 2009 je bila imenovana za članico vladnega Strateškega sveta za javni sektor. Od decembra 2008 je članica, od leta 2009 pa predsednica Uradniškega sveta.

Doc. dr. Gregor Virant

Doc. dr. Gregor Virant je bil rojen 4. decembra 1969 v Ljubljani. Po diplomi na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani (1993) se je zaposlil na Fakulteti za upravo kot asistent. Leta 1995 je na Pravni fakulteti končal magistrski študij, leta 1998 pa je doktoriral s področja pravnih znanosti (naslov disertacije: Razlastitev in omejitev lastninske pravice v javno korist). Od leta 1995 do leta 1999 je delal tudi kot svetovalec Ustavnega sodišča RS za področje referendumov, volitev in javne uprave. Od junija 2000 do avgusta 2004 je opravljal funkcijo državnega sekretarja na Ministrstvu za notranje zadeve. Leta 2004 je postal minister za javno upravo. Ministrstvo je uspešno vodil do konca svojega mandata leta 2008. V času ministirovanja je uspešno začel temeljito reformo javnih služb v Sloveniji, ki je vključevala modernizacijo in racionalizacijo storitev ter oblikovanje novega plačnega sistema javnih uslužbencev. V decembru 2008 je bil izvoljen za predsednika Zbora za republiko. Od marca 2010 je spet zaposlen na Fakulteti za upravo kot docent za področje upravnega prava in prava javne uprave.

KAZALO

Besede recenzentov	5
Seznam avtorjev	19
Življenjepisa urednikov	21
1. OD REFORM JAVNE UPRAVE V SLOVENIJI DO NJENE STALNE MODERNIZACIJE (<i>Polonca Kovač in Gregor Virant</i>)	29
1.1. Uvod – pojem reforme in modernizacije javne uprave . . .	30
1.2. Obdobja in vsebine razvoja slovenske javne uprave	33
1.3. Kritike razvoja slovenske javne uprave	44
1.4. Sklep	46
2. POGLED NA RAZVOJ SLOVENSKE DRŽAVNE UPRAVE (<i>Rajko Pirnat</i>)	51
2.1. Uvod	52
2.2. Osamosvojitev in nova ustavna ureditev uprave	54
2.2.1. Priprave na osamosvojitev	54
2.2.2. Osamosvojitev in nova ustavna ureditev	56
2.3. Teritorializacija državne uprave – reforma uprave leta 1994	60
2.4. Približevanje Evropski uniji in reforma iz leta 2002 . . .	65
2.4.1. Uvod	65
2.4.2. Profesionalizacija uprave	66
2.4.3. Neodvisna regulacija	69
2.5. Uprava po vstopu v Evropsko unijo	73

3.	VZPOSTAVITEV IN DOGRAJEVANJE NOVEGA SISTEMA LOKALNE SAMOUPRAVE (<i>Božo Grafenauer in Boštjan Brezovnik</i>)	79
3.1.	Uvod	80
3.2.	Prehod na novo ureditev lokalne samouprave	81
3.3.	Ustanavljanje občin kot osrednje vprašanje nove ureditve lokalne samouprave	83
3.4.	Organizacijski in funkcionalni vidiki ureditve in delovanja občin	87
3.5.	Prvotno ustavno besedilo o pokrajinah spremenjeno, politične in druge dileme pa ostajajo	90
3.6.	Razmišljanja o dograditvi sistema lokalne samouprave v prihodnje	94
4.	NASTANEK IN RAZVOJ JAVNIH SLUŽB V SLOVENIJI (<i>Gorazd Trpin</i>)	97
4.1.	Izhodiščna ureditev v letu 1991	98
4.2.	Prehod v novo pravno ureditev javnih služb	99
4.3.	Problemi razvoja pravne ureditve negospodarskih javnih služb od leta 1991 do leta 2011	103
4.4.	Problemi razvoja pravne ureditve gospodarskih javnih služb od leta 1991 do leta 2011	112
5.	SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV KOT DEL PROCESA RAZVOJA IN MODERNIZACIJE JAVNE UPRAVE V REPUBLIKI SLOVENIJI (<i>Štefka Korade Purg</i>)	119
5.1.	Ureditev sistema delovnih razmerij in ravnanja s kadri v upravi Republike Slovenije od leta 1991 do prehoda na sistem javnih uslužbencev	120
5.2.	Pregled standardov in načel kot podlag za pripravo sistemske ureditve položaja, pravic in obveznosti javnih uslužbencev	126
5.3.	Osnovne značilnosti in novosti v sistemu javnih uslužbencev	129
5.3.1.	Uradniška delovna mesta in nazivi	130

5.3.2.	Položaji	135
5.3.3.	Javni natečaj	137
5.3.4.	Uradniški svet	140
5.4.	Spremembe sistema javnih uslužbencev	142
5.5.	Sklep	144
6.	PLAČNI SISTEMI V JAVNEM SEKTORJU V REPUBLIKI SLOVENIJI OD LETA 1991 DO LETA 2011 (<i>Lidija Apohal Vučković</i>)	149
6.1.	Uvod	150
6.2.	Razvoj plačnih sistemov javnega sektorja v Sloveniji od leta 1990 dalje	153
6.2.1.	Razvoj od leta 1990 do leta 1994	153
6.2.2.	Razvoj od leta 1994 do leta 2002	156
6.2.3.	Razvoj od leta 2002 dalje	159
6.2.3.1.	<i>Značilnosti novega plačnega sistema</i>	<i>159</i>
6.2.3.2.	<i>Makroekonomski učinki uvedbe novega sistema</i>	<i>165</i>
6.2.3.3.	<i>Predvidena prenova plačnega sistema</i>	<i>168</i>
6.3.	Sklep	170
7.	SMOTRNOST FINANCIRANJA IZ JAVNIH SREDSTEV (<i>Igor Šoltes</i>)	173
7.1.	Uvod	174
7.2.	Pojem in razvoj smotrnosti pri upravljanju javnih financ	174
7.3.	K ciljem in rezultatom usmerjeno financiranje v javnem sektorju	180
7.4.	Javna naročila kot pomemben generator smotrnosti pri porabi sredstev javnih financ	184
7.5.	Tehtanje med načelom formalnosti in načelom gospodarnosti pri javnem naročanju	189
7.6.	Prihodnji izzivi smotrnosti financiranja iz javnih sredstev	192
7.7.	Sklep	193

8.	MODERNIZACIJA UPRAVNEGA PROCESNEGA PRAVA V SLOVENIJI (<i>Polonca Kovač</i>)	197
8.1.	Pojem in razvoj upravnega procesnega prava v Republiki Sloveniji 1991–2011	198
8.2.	Pomen podrejene in smiselne rabe ZUP v javnopravnih razmerjih	203
8.3.	Poglavitne spremembe ZUP – od ciljev do implementacije	206
8.3.1.	Cilji razvoja ZUP v evropskem (in širšem) prostoru	206
8.3.2.	Instituti slovenskega ZUP kot predmet spreminjanja	212
8.3.3.	Primerjalnopravna ocena ureditve ZUP v RS z načeli EU in Sveta Evrope	215
8.3.4.	Krovna ocena ureditve slovenskega ZUP	219
8.4.	Večnivojski model regulacije upravnih postopkov – jutrišnja regulacija v RS?	221
8.5.	Sklep	224
9.	ODPRTOST DELOVANJA JAVNE UPRAVE (<i>Nataša Pirc Musar</i>)	229
9.1.	Pomen odprtosti delovanja javne uprave v evropskem in svetovnem prostoru	230
9.2.	Kratek razvojni primerjalnopravni pregled	232
9.3.	Temeljni pojmi in umestitev širšega načela odprtosti delovanja javne uprave v slovenskem prostoru	234
9.4.	Institut dostopa do informacij javnega značaja kot sredstvo za uveljavljanje načela odprtosti delovanja javne uprave – analiza začrtanih ciljev in njihova implementacija v praksi	237
9.5.	Sklep: ali je javna uprava lahko preveč odprta?	243

10. ODPRAVA ADMINISTRATIVNIH OVIR IN IZBOLJŠEVANJE KAKOVOSTI UPRAVNIH STORITEV (<i>Gregor Virant</i>)	247
10.1. Uvod	248
10.2. Odprava administrativnih ovir	249
10.3. Kakovost upravnih storitev	257
10.4. Sklep: kako naprej?	264
STVARNO KAZALO	269