



Univerza v Ljubljani
Fakulteta *za upravo*

60 LET

XXIII

Dnevi slovenske uprave 2016

DSU

Učinkovitost storitev + demokracija oblasti = dobro upravljanje ?

e-Zbornik referatov

22. – 23. september 2016
Fakulteta za upravo, Ljubljana
www.fu.uni-lj.si/dsu

European Association
for Public Administration
Accreditation

EAPAA
ACCREDITED
www.eapaa.org

CI© Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, 2016. 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)(082)(0.034.2)

DNEVI slovenske uprave (23 ; 2016 ; Ljubljana)

Učinkovitost storitev + demokratičnost oblasti = dobro upravljanje? [Elektronski vir] : e-zbornik referatov / XXIII. Dnevi slovenske uprave 2016 - DSU, 22.-23. september 2016. Ljubljana ; [urednik Mitja Dečman]. - El. knjiga. - V Ljubljani : Fakulteta za upravo, 2016

ISBN 978-961-262-092-9 (pdf)

1. Gl. stv. nasl. 2. Dečman, Mitja, 1972-
286541824

Urednik Mitja Dečman
Uredil Programski odbor

NASLOV

XXIII. Dnevi slovenske uprave 2016, Ljubljana 2016, 22.-23. september

Učinkovitost storitev + demokratičnost oblasti = dobro upravljanje?

Izdala in založila: Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani
Gosarjeva ulica 5, Ljubljana
Za založbo: izr. prof. dr. Maja Klun
Lektoriranje: avtorji so sami poskrbeli za lektoriranje svojih prispevkov
Priprava za tisk:
Naklada: e-gradivo, e-zbornik
Izdaja: prva izdaja, Ljubljana, 2016
Vsi prispevki so recenzirani.

Naslov: XXIII. Dnevi slovenske uprave 2016, Ljubljana 2016, 22.-23. september
Učinkovitost storitev + demokratičnost oblasti = dobro upravljanje?

Urednik: dr. Mitja Dečman

Uredil: Programski odbor

Predsednik Programskega odbora:

dr. Mitja DEČMAN, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

Člani Programskega odbora:

dr. Aleksander ARISTOVNIK, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

dr. Mitja DURNIK, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

dr. Maja KLUN, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

dr. Polonca KOVAČ, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

dr. Mirko PEČARIČ, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

dr. Primož PEVCIN, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

dr. Iztok RAKAR, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

dr. Janez STARE, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

dr. Tina JUKIĆ, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

dr. Ljupčo TODOROVSKI, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

Predsednik Organizacijskega odbora:

dr. Janez STARE, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

Člani Organizacijskega odbora:

mag. Barbara LESKOVŠEK, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

Zlatko MALIĆ, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

Mojca ROBAS, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

Polona STARE, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

Irena ŽUŽEK, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani je izključni imetnik vseh materialnih avtorskih pravic na tem mediju.

Prepovedano je kopiranje ali kakr'nokoli razmnoževanje dela brez dovoljenja avtorja.

Avtorji so sami poskrbeli za lektoriranje svojih prispevkov.

Vsi prispevki so recenzirani.

Izdajatelj in založnik: Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani

Leto izida: 2016

Elektronski vir, e-Zbornik

KAZALO ČLANKOV KONFERENCE

1. Aleksander **ARISTOVNIK**, Jernej **MENCINGER**, Dejan **RAVŠELJ**: Odprava ključnih administrativnih in zakonodajnih bremen za mala in srednja podjetja v Republiki Sloveniji
2. Sabina **BOGILOVIĆ**, Primož **PEVCIN**: Bibliometrična analiza citiranja področja lokalne samouprave
3. Nejc **BREZOVAR**: Regulatorna politika, sodelovanje javnosti in konkurenčnost v Sloveniji – dejstva in izzivi
4. Adisa **DIZDAREVIĆ**, Janez **STARE**: Kako v javnem sektorju ustvarjati kulturo uporabe inovativnih metod dela?
5. Mitja **DURNIK**: Demokratični deficit, participativno vrednotenje javnih politik in politična ekonomija prostotrgovinskih sporazumov: primer Iniciative »Stop TTIP«
6. Aleksandra **HEINZER**: Osnovni pogoji za odbijanje DDV v občinah in problematika izkrivljanja konkurence
7. Albin **IGLIČAR**: Demokratičnost oblasti
8. Maja **KLUN**, Jože **BENČINA**, Lan **UMEK**: Transparentnost lokalnih proračunov v Sloveniji na spletu
9. Žiga **KOTNIK**, Jože **BENČINA**, Bruno **NIKOLIĆ**, Jernej **BUZETI**: Izzivi pridobivanja podatkov javnih inštitucij: primer za področje zdravstva v Sloveniji
10. Polonca **KOVAČ**, Tina **JUKIĆ**: Normativna analiza upravno-procesnih elementov odprave administrativnih ovir
11. Polonca **KOVAČ**, Tina **SEVER**: Sistemski vidiki razumevanja koncepta odprave administrativnih ovir
12. Špela **MAR**, Primož **PEVCIN**: Ugotavljanje zainteresiranosti občin spodnjega Podravja za uvajanje koncepta »Zero Waste«
13. Jernej **MENCINGER**, Dejan **RAVŠELJ**, Alka **OBADIĆ**, Aleksander **ARISTOVNIK**: Vloga javne uprave pri izboljšanju poslovnega okolja za mala in srednja podjetja: primerjava Slovenije in Hrvaške
14. Gordana **MIKUNOVIĆ**, Elena **ZAVADLAV UŠAJ**: Novost urejanja obveznih socialnih zavarovanj - ni vsaka IT rešitev tudi dobra rešitev
15. Mirko **PEČARIČ**, Andrej **HUDOKLIN**: Motivacija javnih uslužbencev in njihovo nagrajevanje: vloga in odgovornost nadrejenih
16. Veronika **PETKOVŠEK**, Primož **PEVCIN**: Načini zagotavljanja lokalnih javnih storitev: medobčinsko sodelovanje oziroma skupno izvajanje lokalnih javnih storitev
17. Mateja **PREŠERN**, Aleš **VERŠIČ**: Odpiranje podatkov javnega sektorja in omogočanje njihove ponovne uporabe
18. Iztok **RAKAR**, Tatjana **KOZJEK**, Jože **BENČINA**: Participacija na lokalni ravni – primer slovenskih mestnih občin
19. Marko **ROPRET**, Aleksander **ARISTOVNIK**, Maja **KLUN**, Janez **STARE**: Demokratizacija upravljanja kot gonilo inovacijske uspešnosti v javni upravi
20. Stanka **SETNIKAR CANKAR**, Neda **VITEZIĆ**: Analiza organizacije regulacije zdravstva in mednarodna primerjava
21. Lan **UMEK**, Aleksander **ARISTOVNIK**, Damijana **KERŽIČ**, Nina **TOMAŽEVIČ**: Analiza mnenj študentov o koristnosti e-učilnic pri kombiniranem študiju
22. Gregor **VIRANT**: Štiri načela pri poenostavljanju upravnih postopkov – primer Srbije in postopkov, povezanih z rojstvom otroka

ODPRAVA KLJUČNIH ADMINISTRATIVNIH IN ZAKONODAJNIH BREMEN ZA MALA IN SREDNJA PODJETJA V REPUBLIKI SLOVENIJI

Aleksander Aristovnik, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo,

aleksander.aristovnik@fu.uni-lj.si

Jernej Mencinger, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, jernej.mencinger@fu.uni-lj.si,

Dejan Ravšelj, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, dejan.ravselj@fu.uni-lj.si

Povzetek

Slovensko gospodarstvo je izpostavljeno velikemu številu tako zakonodajnih kot tudi drugih administrativnih obremenitev. Zato bi si država morala prizadevati za njihovo odpravo in posledično spodbuditi predvsem malo podjetništvo kot enega izmed ključnih generatorjev gospodarske rasti in delovnih mest. V prispevku smo sistematično pregledali in preučili, kaj se je dogajalo v Sloveniji na področju odprave administrativnih ovir v zadnjih letih, poleg tega pa tudi identificirati največje probleme, ki jih podjetnikom povzročata administracija ter preobsežna in velikokrat prezapletena zakonodaja. Ugotavljamo, da za MSP problem predstavlja številčnost in posledična nejasnost predpisov, hkrati pa najbolj problematična področja predstavljajo najemanje kreditov, sodna uveljavitev pogodb ter enostavnost pridobivanja gradbenih dovoljenj. V zadnjih letih si je Slovenija prizadevala z različnimi ukrepi olajšati poslovno okolje za MSP, od katerih sta bili dve tretjini zastavljenih ukrepov bodisi delno bodisi v celoti realizirani, največ s strani Ministrstva za finance in Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Kljub že vloženim naporom bo morala Slovenija tudi v prihodnje poskrbeti za spodbudnejše poslovno okolje za MSP in izvesti nekatere predlagane ukrepe ter tako v prihodnje doseči tudi večje ocenjene potencialne prihranke.

Ključne besede: *administrativne ovire, administrativna bremena, administrativni stroški, mala in srednja podjetja, Slovenija*

Abstract

ABOLISHMENT OF KEY ADMINISTRATIVE AND LEGISLATIVE BURDENS FOR SMEs IN SLOVENIA

Large numbers of various administrative as well as legislative problems pose a problem for the economy in Slovenia. In this regard, Slovenia should strive to reduce the administrative burdens, which may subsequently encourage SMEs, as one of the key generator of growth and jobs. In the paper, we systematically examined and analysed the efforts made by Slovenian government to reduce the administrative burdens in recent years. Moreover, we also identified crucial challenges of government excessive and complicated regulation, which heavily affects the business environment. We conclude that too many regulation and lack of its clarity are the

most problematic for SMEs, especially in the field of getting a credit, enforcing contracts and dealing with construction permits. In recent years, Slovenia tried to facilitate the business environment for SMEs with various measures (2/3 of proposed measures were completely or just partly realized, mainly by Ministry of Finance and Ministry of Agriculture, Forestry and Food). However, Slovenia should continue with completion of different activities in order to reduce costs by doing business and provide a favourable environment for SMEs in the future.

Keywords: *administrative barriers, administrative burdens, administrative costs, SMEs, Slovenia*

1 UVOD

Slovensko gospodarstvo se trenutno srečuje z velikim številom zakonodajnih in drugih obremenitev, katere posledice v pri vrsti občutijo predvsem mala in srednja podjetja (MSP). Glede na to, da skoraj celotno populacijo vseh podjetij v Sloveniji predstavljajo prav MSP, je ključnega pomena, da si Slovenija skladno z neoliberalno ideologijo prizadeva zmanjšati ali odpraviti administrativne ovire ter s tem posledično omogočiti boljše poslovno okolje za MSP. Nenazadnje bo s tem država dosegla tudi večjo konkurenčnost gospodarstva, saj se po zadnjih podatkih švicarskega Inštituta za razvoj managementa (IMD) iz leta 2016 Slovenija uvršča relativno nizko, in sicer na 43 mestu od skupno 61 držav.

Zaradi želje po povečanju konkurenčnosti je Vlada Republike Slovenije v Strategiji razvoja javne uprave 2014-2020 med ključne strateške cilje uvrstila izboljšanje zakonodaje in zmanjšanje zakonodajnih bremen (MJU, 2014). V povezavi s tem Aristovnik in Obadić (2015) ugotavljata, da je glavni cilj večine evropskih držav, med katere sodi tudi Slovenija, prizadevanje za zmanjšanje birokracije. Le-to pa se lahko odrazi v ugodnih učinkih na poslovno okolje za MSP. Kot ugotavljata Virant in Kovač (2010), je potrebno znotraj procesov za izboljšanje zakonodaje posebno pozornost nameniti zmanjšanju administrativnih ovir. Nadalje Milavec in Klun (2011) ugotavljata, da je seznanjenost z različnimi ukrepi za zmanjševanje administrativnih ovir na nizki ravni, predvsem v privatnem sektorju. Kljub temu pa deležniki v privatnem sektorju priznavajo, da se je s pomočjo nekaterih izvedenih ukrepov za zmanjševanje administrativnih ovir zakonodaja za MSP izboljšala. Različne zakonodajne in administrativne ovire imajo namreč negativen vpliv na rast MSP, kar sta na primeru Slovenije ugotovila Bartlett in Bukvić (2011).

Skupno vsem ugotovitvam avtorjev, ki so preučevali odpravo administrativnih ovir v Sloveniji, je to, da poudarjajo zmanjševanje teh ovir z namenom zagotavljanja boljšega poslovnega okolja za MSP, ki bi spodbujal rast teh podjetij. Ugotovitve, kažejo tudi na to, da se je Slovenija že vložila nekaj navora v ta namen. Vendar kljub prizadevanju Slovenije za zmanjšanje oziroma odpravo administrativnih in zakonodajnih bremen ter izvajanju številnih aktivnosti v preteklosti je mogoče zaslediti določene probleme na tem področju. Zato je namen prispevka sistematično pregledati in preučiti dogajanje v Sloveniji na področju odprave administrativnih ovir v zadnjih letih, identificirati največje probleme, s katerimi se MSP srečujejo ter preučiti ukrepe, ki so bili sprejeti z namenom zmanjševanja oziroma odprave teh ovir. Prispevek tako dopolnjuje obstoječe raziskave, pri čemer se osredotoča zgolj na Slovenijo in odpravo administrativnih ovir relevantnih za MSP.

Struktura prispevka sovпада s predstavljenim namenom. Na začetku predstavimo relevantne definicije obravnavanega področja. V nadaljevanju predstavimo različne aktivnosti Slovenije na področju odprave administrativnih ovir. V četrtem poglavju na podlagi relevantnih podatkov in literature poskušamo identificirati največje probleme MSP. Sledi peto poglavje, v katerem preučujemo glavne ukrepe za zmanjšanje administrativnih ovir. Na koncu prispevka podamo ključne sklepne ugotovitve.

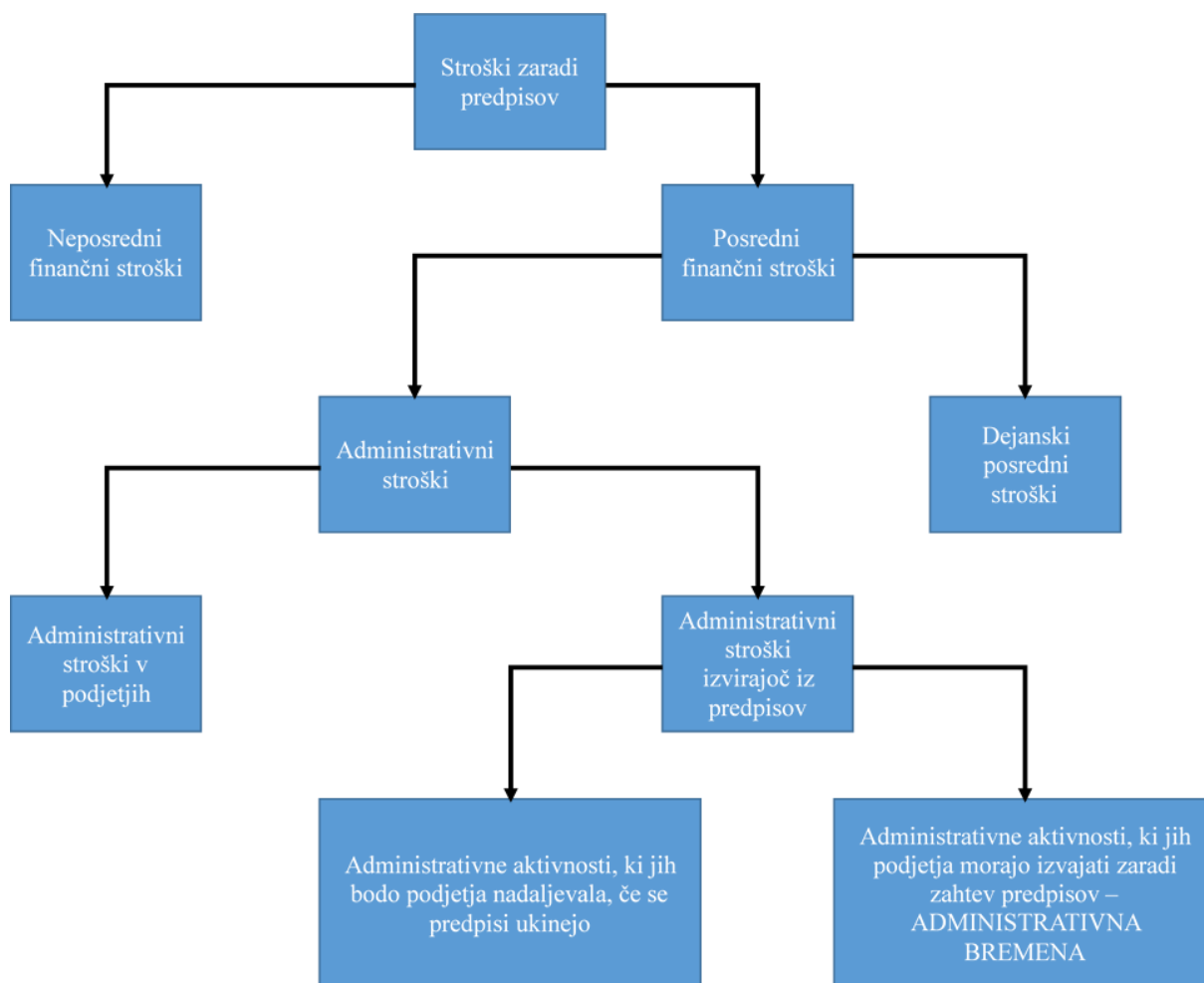
2 UMESTITEV OSNOVIH POJMOV PODROČJA OBRAVNAVE

2.1 Definicija administrativnih in zakonodajnih bremen

S pojmom administrativna ovira se srečuje sleherni podjetnik, pri čemer pa pojavnost številnih različic tega pojma velikokrat vodi v nerazumevanje kaj administrativna ovira sploh je. Tako se v literaturi pojavljajo različne skovanke kot na primer administrativna bremena, regulatorna bremena, zakonodajna bremena, upravne obremenitve in podobno. Kljub različnim izrazom, ki označujejo administrativno oviro pa se velikokrat omenjene skovanke uporablja kot sopomenke. Tudi mi v tem prispevku omenjene besede uporabljamo v sopomenskem smislu. Korak naprej v smeri definiranja administrativnih ovir v Sloveniji je bil narejen z objavo dokumenta *Enotna metodologija za merjenje administrativnih stroškov (2013)*, ki je privzeta po mednarodni metodologiji SCM (angl. *Standard Cost Model*). V tem dokumentu je jasno opredeljeno, kaj naj bi razumeli pod pojmom administrativna ovira oz. kako jo definiramo.

Sama definicija ima svoj izvor v stroških, ki se pojavljajo zaradi predpisov. Podjetja se namreč pri svojem poslovanju srečujejo s številnimi predpisi. Le-ti povzročajo podjetjem tako neposredne finančne stroške, ki so rezultat konkretne in neposredne obveznosti prenosa denarja državi, kot tudi posredne finančne stroške, ki predstavljajo rezultat posredne obveznosti in jih zakonodaja določa podjetjem. Nadalje so posredni finančni stroški razdeljeni na dejanske posredne stroške in administrativne stroške. Prvi nastanejo, če predpis določa obvezen nakup nekega blaga zato, da so izpolnjeni pogoji predpisanih norm. Drugi pa predstavljajo stroške administrativnih aktivnosti, ki jih mora podjetje opraviti za zagotovitev potrebnih informacij, zahtevanih z zakonodajo ali drugimi predpisi. Za potrebe definiranja administrativnega bremena se v nadaljevanju osredotočamo na administrativne stroške, ki se delijo na administrativne stroške v podjetjih ter na administrativne stroške izvirajoč iz predpisov. Le-ti pa lahko nastajajo na eni strani zaradi administrativnih aktivnosti, ki jih podjetje nadaljuje tudi v primeru ukinitve predpisov. Na drugi strani pa nastajajo zaradi administrativnih aktivnosti, ki jih podjetje mora izvajati zaradi zahtev predpisov, kar tudi predstavlja administrativno breme (MNZ, 2013). Predstavljene povezave med posameznimi stroški oziroma uvrstitev administrativnih bremen izhajajoč iz stroškov zaradi predpisov je predstavljena v Sliki 1.

Slika 1: Uvrstitev administrativnih bremen izhajajoč iz stroškov zaradi predpisov



Vir: MNZ, 2013

Do zanimivih ugotovitev glede razumevanja pojma administrativna ovira s strani podjetij sta prišla avtorja Kalaš in Bačlija (2015), ki v svojem prispevku ugotavljata, da večina (61,5 %) podjetij razume administrativno oviro kot nepotrebno regulacijo med katero sodijo pravila in postopki, ki so nepotrebni in onemogočajo poslovanje podjetja. Dobra tretjina (34,5 %) podjetij dojema administrativno oviro kot potrebno regulacijo, katero bi bilo mogoče izboljšati. Ostala podjetja pa razumejo administrativno oviro kot potrebno regulacijo, s katero država skrbi za učinkovito poslovanje vseh. Na podlagi predstavljene definicije in raziskave lahko sklepamo, da večina (96 %) podjetij, spodbuja bodisi odpravo bodisi spremembo obstoječih pravil in postopkov, kar je skladno s trenutno prevladujočo neoliberalno zasnovano delovanja gospodarstva.

2.2 Definicija malih in srednjih podjetij

Podjetja se razlikujejo po svoji velikosti, pri čemer pa se velikost tako na ravni EU kot tudi na nacionalni ravni določa glede na število zaposlenih, letnega prometa in bilančne vsote podjetja. S pomočjo teh treh meril podjetja razvrščamo v mikro, mala, srednja in velika podjetja. Prva opredelitev MSP na ravni EU je bila uvedena v Priporočilu Komisije 69/280/ES z dne 3. aprila 1996 (Ur. l. EU, L 107). V omenjenem priporočilu so bila MSP opredeljena kot podjetja, ki

imajo manj kot 250 zaposlenih in bodisi njihov letni promet ne presega 40 milijonov EUR bodisi njihova letna bilančna vsota ne presega 27 milijonov EUR. Kjer je bilo potrebno razlikovanje med malimi podjetji in MSP, so bila mala podjetja definirana kot podjetja, ki imajo manj kot 50 zaposlenih in bodisi njihov letni promet ne presega 7 milijonov EUR bodisi njihova letna bilančna vsota ne presega 5 milijonov EUR. Za potrebe razlikovanja med mikro podjetji in MSP, pa je mikro podjetje definirano kot podjetje, ki ima manj kot 10 zaposlenih. Pragova za letni promet in letno bilančno osnovo za mikro podjetja v tem priporočilu nista bila definirana.

Opredelitev malih in srednjih podjetij je bila na ravni EU leta 2003 spremenjena s Priporočilom Komisije 2003/361/ES z dne 6. maja 2003 o opredelitvi MSP, ki je začelo veljati 1. januarja 2005 (Ur. l. EU, L 124). Definicija MSP je bila spremenjena z namenom, da bi se odrazil splošni gospodarski napredek in obravnavale določene ovire, s katerimi se soočajo MSP. Omenjeno priporočilo tako MSP opredeljuje kot podjetja, ki zaposlujejo manj kot 250 oseb in imajo letni promet, ki ne presega 50 milijonov EUR in/ali letno bilančno vsoto, ki ne presega 43 milijonov EUR. Znotraj kategorije malih in srednjih podjetij, je malo podjetje opredeljeno kot podjetje, ki zaposluje manj kot 50 oseb in katerega letni promet in/ali letna bilančna vsota ne presega 10 milijonov EUR. Znotraj omenjene kategorije pa je mikro podjetje opredeljeno kot podjetje, ki zaposluje manj kot 10 oseb in katerega letni promet in/ali letna bilančna vsota ne presega 2 milijonov EUR.

Tako prejšnji kot tudi sedaj veljavni pragovi za določanje velikosti podjetij so opredeljeni v spodnji Tabeli 1, iz katere je razvidno, da so pragovi pri številu zaposlenih ostali na isti ravni, pragovi pri letnem prometu ter letni bilančni vsoti pa so se precej povečali. Prav tako je razvidno definiranje teh dveh pragov za mikro podjetja, ki pred letom 2005 nista bila opredeljena.

Tabela 1: Opredelitev malih in srednjih podjetij na ravni EU

Kategorija podjetja	Število zaposlenih	Letni promet	Letna bilančna vsota
Srednje veliko	1996: < 250	1996: ≤ 40 mil €	1996: ≤ 27 mil €
	2005: < 250	2005: ≤ 50 mil €	2005: ≤ 43 mil €
Malo	1996: < 50	1996: ≤ 7 mil €	1996: ≤ 5 mil €
	2005: < 50	2005: ≤ 10 mil €	2005: ≤ 10 mil €
Mikro	1996: < 10	1996: ni opredeljeno	1996: ≤ ni opredeljeno
	2005: < 10	2005: ≤ 2 mil €	2005: ≤ 2 mil €

Vir: Priporočilo Komisije, 1996, 2003.

Na nacionalni ravni pa je velikost podjetij določena v Zakonu o gospodarskih družbah (Ur. l. RS, št. 65/2009-UPB3, 83/2009; Odl. US: U-I-165/08-10, Up-1772/08-14, Up-379/09-8, 33/2011, 91/2011; Skl. US: U-I-311/11-5, 32/2012, 57/2012, 44/2013; Odl. US: U-I-311/11-16, 82/2013, v nadaljevanju ZGD-1) na sledeč način. Mikro podjetje, je podjetje, ki izpolnjuje dve od naštetih meril: povprečno število delavcev v poslovnem letu ne presega 10, čisti prihodki od prodaje ne presegajo 2 milijonov EUR in vrednost aktive ne presega 2 milijonov EUR. Kot majhno podjetje se upošteva podjetje, ki ni mikro družba in izpolnjuje dve od naštetih meril: povprečno število delavcev v poslovnem letu ne presega 50, čisti prihodki od prodaje ne presegajo 7,3 milijonov EUR in vrednost aktive ne presega 3,65 milijonov EUR. Srednje veliko podjetje pa je v ZGD-1 definirano kot podjetje, ki se ne uvršča med mikro in majhne družbe in ki izpolnjuje dve od naštetih meril: povprečno število delavcev v poslovnem letu ne presega

250, čisti prihodki od prodaje ne presegajo 29,9 mio EUR in vrednost aktive ne presega 14,6 mio EUR.

Tabela 2 prikazuje trenutno veljavne kriterije za uvrstitev podjetja kot MSP na evropski in slovenski nacionalni ravni. Primerjava teh kriterijev kaže na to, da se kriterij število zaposlenih ne razlikuje. Do precejšnjih razlik pa prihaja pri kriteriju letni promet in letna bilančna vsota pri srednje velikih in malih podjetjih. Le-ta je namreč na ravni EU precej višje postavljena kot na nacionalni ravni Slovenije. Za mikro podjetja med kriteriji za uvrstitev podjetij v kategorije med nacionalno in EU ravno ni razlik.

Tabela 2: Trenutno veljavni kriteriji za uvrstitev podjetja kot MSP na evropski in nacionalni ravni

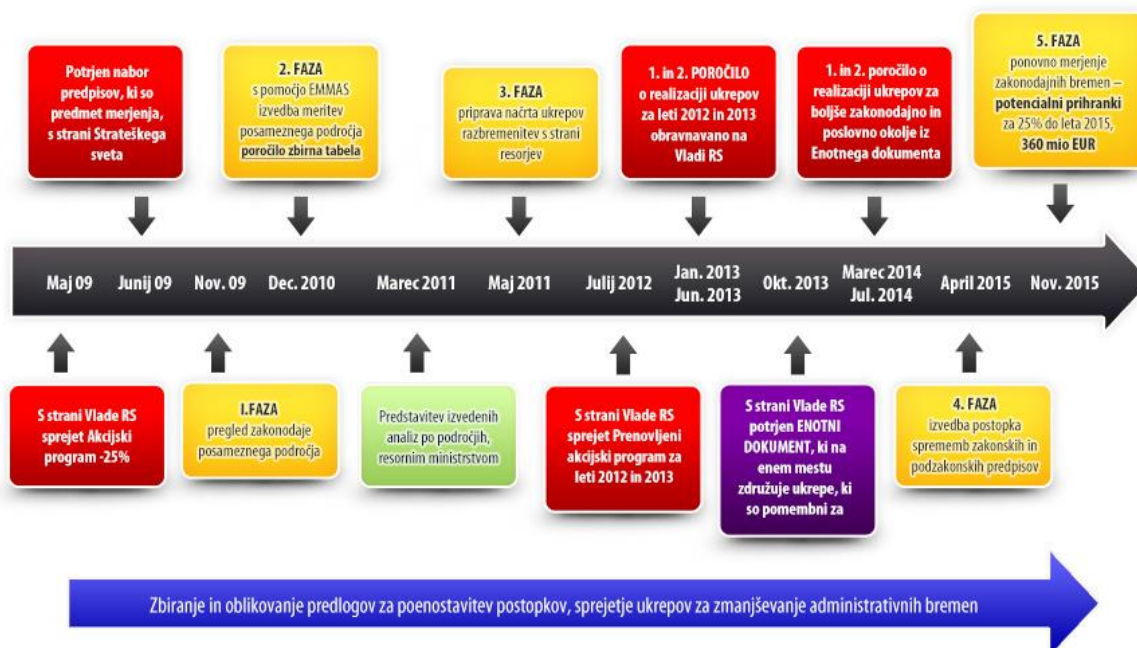
Kategorija podjetja	Število zaposlenih	Letni promet	Letna bilančna vsota
Srednje veliko	EU: < 250	EU: ≤ 50 mil €	EU: ≤ 43 mil €
	SLO: < 250	SLO: ≤ 29,2 mil €	SLO: ≤ 14,6 mil €
Malo	EU: < 50	EU: ≤ 10 mil €	EU: ≤ 10 mil €
	SLO: < 50	SLO: ≤ 7,3 mil €	SLO: ≤ 3,65 mil €
Mikro	EU: < 10	EU: 2 mil €	EU: ≤ 2 mil €
	SLO: < 10	SLO: ≤ 2 mil €	SLO: ≤ 2 mil €

Vir: Priporočilo Komisije, 2003; ZGD-1, 2013.

3 AKTIVNOSTI SLOVENIJE NA PODROČJU ODPRAVE ADMINISTRATIVNIH OVIR

V preteklosti se je Slovenija že spopadala z odpravljanjem administrativnih ovir. Izvajala je številne aktivnosti na tem področju, v nadaljevanju pa izpostavljam ključne mejnike. Pomemben korak v smeri razvoja tega področja je Slovenija naredila z letom 2005, ko se je sistematično začel odvijati program ukrepov za odpravo administrativnih ovir (MPJU, 2012). Pomemben mejnik na temu področju pa predstavlja leto 2009, ko je bil sprejet temeljni strateški in operativni dokument zmanjševanja administrativnih bremen in odprave administrativnih ovir z naslovom Program Vlade RS za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje administrativnih bremen za 25 % (MNZ, 2011). Omenjen dokument je bil vse do konca leta 2015 deležen večkratnih obravnav in sprememb. Kot je razvidno iz Slike 2, je bil sestavljen iz petih zaporednih faz, in sicer: pregled zakonodaje, merjenje administrativnih stroškov, nabor ukrepov, izvedba sprememb zakonodaje, ponovno merjenje administrativnih stroškov ter ugotavljanje učinkovitosti sprememb (MNZ, 2016a).

Slika 2: Časovni pregled aktivnosti v sklopu izvajanja Akcijskega programa za zmanjševanje administrativnih bremen



Vir: MJU, 2011

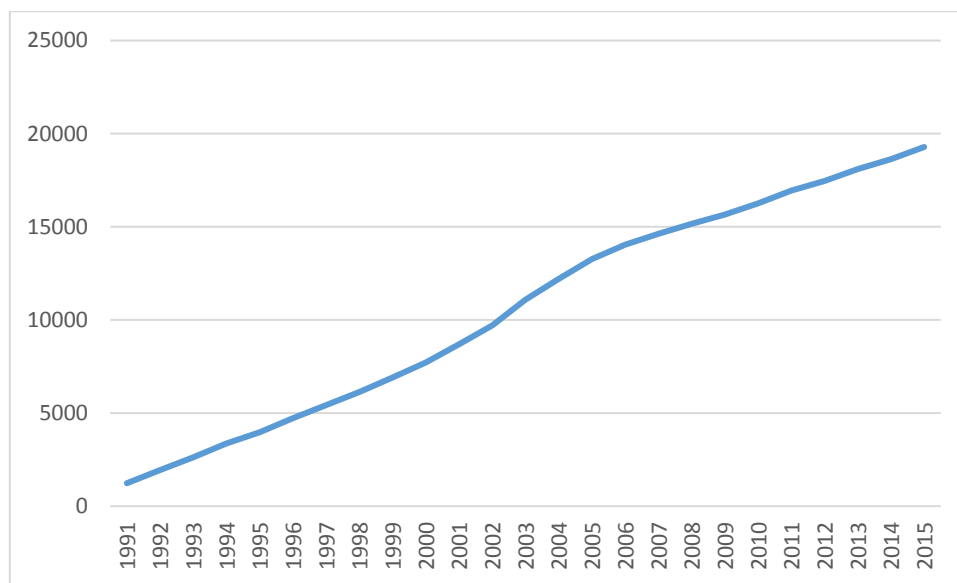
V okviru izvajanja Akcijskega programa za zmanjševanje administrativnih bremen je bilo v letu 2011 vzpostavljeno spletno mesto »STOP birokraciji«, ki je predstavljalo enotno orodje za zbiranje predlogov in pobud za zmanjševanje administrativnih bremen in odpravo le-teh (MJU, 2016a). Pozneje je Slovenija sprejela tudi Enotni dokument za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti (2013), v katerem so prvič na enem mestu vključeni ukrepi, predlogi rešitev, nosilci ter roki realizacije iz ključnih dokumentov za dvig konkurenčnosti in boljše poslovno okolje. Pozneje v letu 2014, je bila vzpostavljena tudi aplikacija Enotna zbirka ukrepov za boljše zakonodajno in poslovno okolje, ki na enem mestu omogoča pregled vseh ukrepov in nadzor nad realizacijo ukrepov za boljše zakonodajno in poslovno okolje (MJU, 2016b). Leta 2016 pa je kot produkt zaključene 5. faze Akcijskega programa za zmanjševanje administrativnih bremen Ministrstvo za javno upravo objavilo publikacijo Znižanje zakonodajnih bremen, v kateri so predstavljene evalvacije zakonodajnih bremen.

4 IDENTIFIKACIJA NAJVEČJIH PROBLEMOV MALIH IN SREDNJIH PODJETIJ

Znano je, da MSP predstavljajo enega ključnih generatorjev gospodarske rasti in delovnih mest. Na tem mestu je potrebno poudariti, da MSP predstavljajo 99,82 % vseh slovenskih podjetij, ki skupaj ustvarijo 66,76 % skupnih prihodkov (SURS, 2016). Zato mora biti v interesu države, da si z določenimi ukrepi na področju odprave administrativnih ovir prizadeva spodbuditi malo podjetništvo, kar bo posledično doprineslo k večji gospodarski rasti, k večanju števila delovnih mest ter k večji konkurenčnosti države.

Pred samim oblikovanjem ustreznih ukrepov pa se mora država najprej zavedati lastnih izzivov, s katerimi se trenutno srečuje. Slovenija se sooča s prevelikim številom zakonodajnih in drugih obremenitev, ki predvsem MSP povzročajo nepotrebne ovire. Predpisov je namreč preveč, kar zgovorno prikazujejo podatki Davčnega, finančnega in poslovnega portala (Tax-Fin-Lex portal). V podatkih, ki so prikazani v Sliki 3, so zajeti vsi veljavni zakoni in podzakonski predpisi v Sloveniji po letih in jasno prikazujejo ogromen porast zakonodaje v celotnem obdobju obstoja države.

Slika 3: Število veljavnih zakonov in podzakonskih predpisov v Sloveniji (2001-2015)



Vir: Davčni, finančni in pravni portal, 2016

V letu 1991 je število veljavnih zakonov in podzakonskih predpisov v Sloveniji znašalo 1.233. Skozi celotno obdobje je omenjeno število močno naraščalo in je tako v letu 2015 znašalo 19.285 (Davčni, finančni in pravni portal, 2016). Poleg tega pa se ti predpisi tudi prehitro spreminjajo in zato pogostokrat prihaja do neusklajenosti in nejasnosti med njimi. To pa povzroča tudi oteževanje poslovanja MSP, kar potrjujejo rezultati spletne ankete časnika Finance. Izmed 224 prejetih odgovorov je 40,18 % anketiranih podjetij odgovorilo, da prav nejasni predpisi najbolj otežujejo njihovo poslovanje (Finance, 2013).

Administrativna in zakonodajna bremena se lahko pojavljajo na različnih področjih. Najbolj razširjena primerjava po različnih področjih so kazalniki iz Poročila o poslovanju (angl. *Doing Business Report*), ki ga vsako leto izdaja Svetovna banka. V Tabeli 3 je tako za vsako področje prikazana uvrstitev Slovenije glede na ostalih 189 držav. Iz tabele je razvidno, da je najbolj problematično področje enostavnost najemanja kreditov, saj je Slovenija med skupno 189 državami uvrščena na 126. mesto. Drugo problematično področje je sodna uveljavitev pogodb z uvrstitvijo Slovenije na 117. mesto, tretje problematično področje pa je enostavnost pridobivanja gradbenih dovoljenj z uvrstitvijo Slovenije na 71. mesto. Ne glede na predstavljena področja, administrativne ovire že po sami definiciji pomenijo, da morajo podjetja pri posameznih aktivnostih, ki jih imajo znotraj posameznega področja vložiti več navora (časa in denarja), kot bi ga sicer, če teh ovir ne bi bilo. V povezavi s tem raziskava Kalaš in Bačlija (2015) navaja ugotovitev, da podjetja največkrat administrativno oviro razumejo kot dodatno časovno breme.

Tabela 3: Uvrstitev Slovenije na lestvici »Doing Business« po različnih področjih (2016)

Področje	Uvrstitev Slovenije
Enostavnost najemanja kreditov	126. mesto
Sodna uveljavitev pogodb	117. mesto
Enostavnost pridobivanja gradbenih dovoljenj	71. mesto
Enostavnost registracije novega imetja (zemljišč in nepremičnin)	36. mesto
Enostavnost pridobivanja električne energije	35. mesto
Enostavnost plačevanja davkov	35. mesto
Enostavnost ustanovitve podjetja	18. mesto
Enostavnost ukinitve podjetja	12. mesto
Zaščita investitorjev	7. mesto
Enostavnost mednarodnega poslovanja	1. mesto

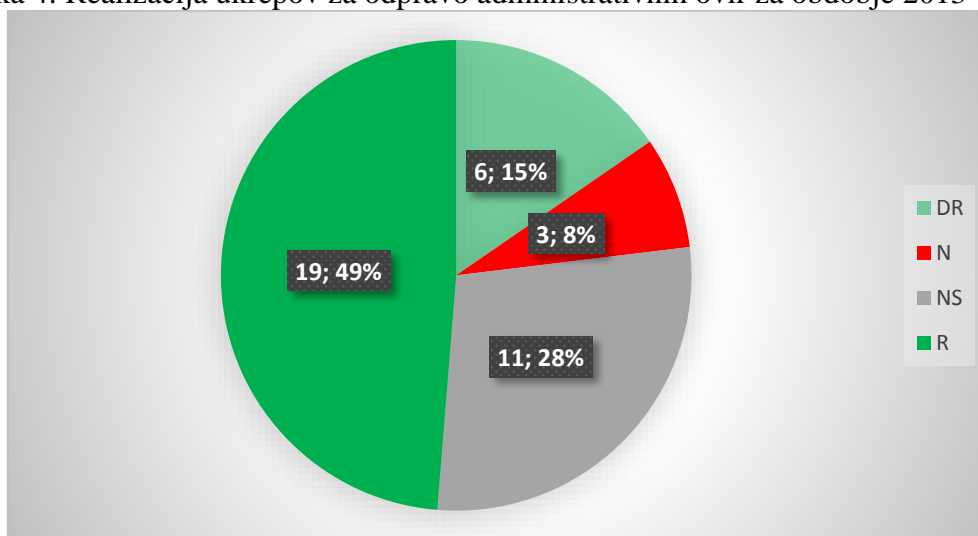
Vir: Svetovna banka, 2016

5 UKREPI ZA ZMANJŠANJE ADMINISTRATIVNIH OVIR

Slovenija je v preteklosti izvajala številne aktivnosti z namenom zmanjševanja administrativnih ovir. V sklopu teh aktivnosti je sprejela tudi različne ukrepe, ki pa se razlikujejo glede njihove realizacije. Nekateri ukrepi so tako bili, če ne v celoti vsaj delno, realizirani, nekateri so ostali še nerealizirani, nekaj ukrepov pa je tudi takih, ki so nesprejemljivi za realizacijo. V obdobju med 2009 in 2015, pri čemer je bilo upoštevanih 146 izmerjenih ukrepov, je tako Slovenija z realiziranimi ukrepi ustvarila 365 mio EUR realiziranih prihrankov. Ti prihranki predstavljajo znižanje zakonodajnih bremen v višini več kot 25 % od ugotovljenih bremen. Poleg tega pa je ocenjenih še 59,3 mio EUR potencialnih prihrankov, ki se nanašajo na še nerealizirane oziroma delno realizirane ukrepe. V letu 2016 je tako bilo realiziranih že 6,6 mio EUR prihrankov (Znižanje zakonodajnih bremen v obdobju med 2009 in 2015).

Zgoraj predstavljeni podatki pokrivajo tako tiste ukrepe, ki so relevantni za prebivalstvo kot tudi tiste, ki so pomembni za MSP. Zato smo Enotne zbirke ukrepov, v kateri so za obdobje 2013-2016 na enem mestu vključeni vsi ukrepi za dvig konkurenčnosti in boljše poslovno okolje, izluščili zgolj tiste ukrepe, ki se navezujejo na odpravo administrativnih ovir ter MSP. Kot je razvidno iz Slike 4 je vseh predlaganih ukrepov bilo 39. Od tega jih je bilo 19 realiziranih (R), 6 delno realiziranih (DR), 3 predlogi pa so ostali nerealizirani (N). Preostalih 11 predlogov pa je nesprejemljivih za realizacijo (NS).

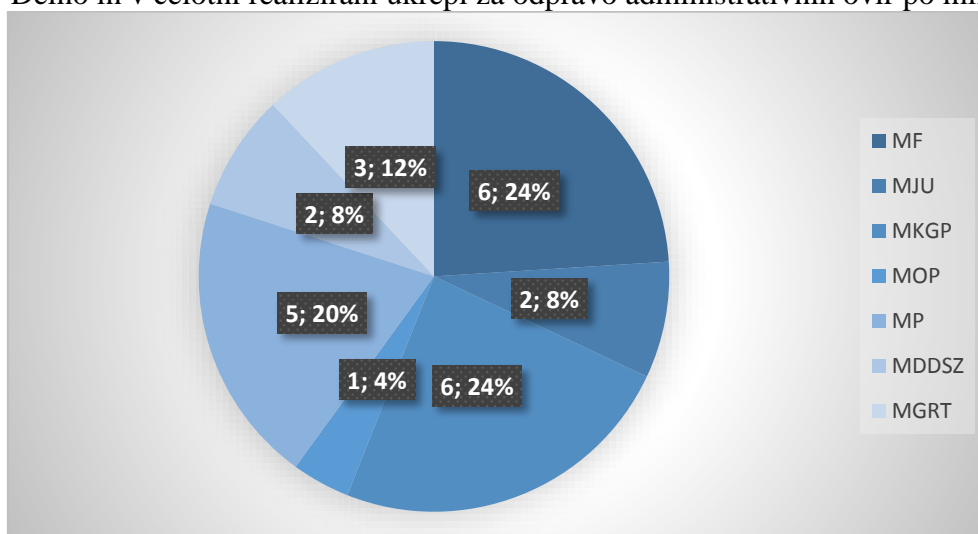
Slika 4: Realizacija ukrepov za odpravo administrativnih ovir za obdobje 2013-2016



Vir: MJU, 2016b; lastni izračuni

Od vseh (delno ali v celoti) realiziranih ukrepov je največ, 24 % ukrepov realiziralo Ministrstvo za finance (MF) (npr. poenostavitev sistema plačevanja obveznih dajatev, informatizacija vlog in poročil preko sistema E-davki, ukinitvev dnevnega polaganja gotovine za pravne osebe idr.) in Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP). Velik delež ukrepov (20 %) je realiziralo tudi Ministrstvo za pravosodje (MP) (npr. povečanje učinkovitosti izvršilnih postopkov, znižanje notarskih tarif idr.). Malo manj (12 %) ukrepov je realiziralo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (MGRT) (npr. poenostavitev vstopnih pogojev za opravljanje dejavnosti, ukinitvev obveznega članstva v obrtno-podjetniški zbornici in deregulacija poklicev idr.). Na zadnjih dveh mestih pa sta glede realizacije ukrepov Ministrstvo za javno upravo (MJU) in Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) z realiziranimi 8 % ukrepov in Ministrstvo za okolje in prostor (MOP) z realiziranimi 4 % ukrepov (glej Slika 5).

Slika 5: Delno in v celotni realizirani ukrepi za odpravo administrativnih ovir po ministrstvih



Vir: MJU, 2016b; lastni izračuni

Izvajanje različnih aktivnosti, ki jih je Slovenija izvajala z namenom zmanjševanja administrativnih ovir, se je odrazilo tudi v številnih predlaganih ukrepih, katere je Slovenija s pomočjo pristojnih ministrstev tudi pretežno realizirala. Rezultat realizacije ukrepov se nenazadnje odraža tudi v prihrankih, ki nastanejo iz naslova zmanjšanja oziroma odprave administrativnih ovir. Glede na ocenjene potencialne prihranke bo morala Slovenija narediti še drznejši korak smeri odprave administrativnih in zakonodajnih bremen, predvsem tistih, ki bremenijo MSP.

6 SKLEPNE UGOTOVITVE

MSP igrajo pomembno vlogo v slovenskem gospodarstvu, saj predstavljajo skoraj celotno populacijo slovenskih podjetij in skupno ustvarijo dobro tretjino vseh prihodkov podjetij. Omenjena podjetja velikokrat občutijo težo različnih administrativnih in zakonodajnih bremen, ki jim otežujejo poslovanje. Slovenija je že v preteklosti izvajala nekatere aktivnosti z namenom zmanjšanja različnih administrativnih ovir MSP, pri čemer je ključna aktivnost predvsem izdaja in sprejetje Akcijskega programa za zmanjševanje administrativnih bremen, katerega rezultat zaključne faze je prinesel konkretne izračune realiziranih in potencialnih prihrankov iz naslova znižanja zakonodajnih bremen.

Pregled relevantnih podatkov in študij razkriva, da slovenska MSP v zvezi z administrativnimi ovirami še vedno najbolj pesti prav številčnost in posledična nejasnost predpisov, hkrati pa imajo v mednarodnem pogledu najbolj oteženo delovanje na področju najemanja kreditov, sodni uveljavitvi pogodb ter enostavnosti pridobivanja gradbenih dovoljenj. MSP predvsem izpostavljajo, da zaradi različnih administrativnih ovir namenjajo veliko (pre)več truda in napora, kar povzroča podjetju nezaželeno dodatno časovno in finančno breme. Slovenija se zaradi omenjenih in podobnih težav prizadeva z ustreznimi ukrepi olajšati poslovno okolje za MSP. V zadnjih treh letih je tako dve tretjini zastavljenih ukrepov bodisi delno bodisi v celoti realizirala, pri čemer pa je največ ukrepov bilo realiziranih s strani Ministrstva za finance (MF) in Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP). Kljub že vloženim naporom bo morala Slovenija tudi v prihodnje poskrbeti za spodbudnejše poslovno okolje za MSP in (do)končati izvedbo predlaganih ukrepov oz. razširiti njihov ukrepov ter tudi tako v prihodnje doseči višje potencialne časovne in finančne prihranke.

LITERATURA IN VIRI

1. Aristovnik, A. in Obadić, A., 2015. The impact and efficiency of public administration excellence on fostering SMEs in EU countries. *Amfiteatru Economic*, 17(39), pp. 761-774.
2. Bartlett, W., & Bukvič, V. (2001). Barriers to SME growth in Slovenia. *MOST: Economic Policy in Transitional Economies*, 11(2), 177-195.
3. Davčni, finančni in pravni portal. (2016). Zakonodajni Supervizor. Pridobljeno 27. 6., 2016, s <http://www.tax-fin-lex.si/stari/VeljavnaZakonodajaRs.aspx>.
4. Finance. (2013). Spletna anketa: Katere administrativne ovire najbolj otežujejo vaš posel. Pridobljeno 27. 6., 2016, s <http://www.finance.si/8341525>.
5. Kalaš, L., & Bačlija, I. (2015). Podjetniški vidik administrativnih ovir. *Revija za ekonomske in poslovne vede*, 2(1), 3-17.

6. Milavec, U., & Klun, M. (2014). Familiarity with Measures to Reduce Administrative Burdens in The Public and Private Sector in Slovenia. *International Public Administration Review*, 9(1).
7. Ministrstvo za javno upravo. (2011). Stop birokraciji. Pridobljeno 27. 6., 2016, s <http://www.stopbirokraciji.si/program-25/faze/>.
8. Ministrstvo za javno upravo. (2014). Strategija razvoja javne uprave 2020. Pridobljeno 27. 6., 2016, s http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJ/2014/Strategija_razvoja_javne_uprave_2020/Strategija_razvoja_javne_uprave_2014_-_2014_-_krovni_dokument.pdf.
9. Ministrstvo za javno upravo. (2016a). Z znižanjem zakonodajnih bremen do pomembnih prihrankov. Pridobljeno 27. 6., 2016, s http://www.mju.gov.si/si/novinarsko_sredisce/novica/article/1328/7309/b812119b0787be69fe3ac42d93a87f1d/.
10. Ministrstvo za javno upravo. (2016b). Enotna zbirka ukrepov za boljše zakonodajno in poslovno okolje. Pridobljeno 27. 6., 2016, s http://www.enotnazbirkaukrepov.gov.si/realizacija-ukrepov/kako_deluje.
11. Ministrstvo za notranje zadeve. (2013). Enotna metodologija za merjenje stroškov, ki jih zakonodaja povzroča subjektom. Pridobljeno 6. 7., 2016, s http://www.stopbirokraciji.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Publikacije/EM_MS4112013_1.pdf.
12. Ministrstvo za pravosodje in javno upravo. (2012). Poročilo o izvajanju aktivnosti na področju boljše zakonodaje in odprave administrativnih ovir. Pridobljeno 27. 6., 2016, s http://www.stopbirokraciji.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Novice/1.porocilo_PAP_Priloga_3.pdf.
13. Priporočilo komisije 2003/361/ES z dne 6. maja 2003 o definiciji mikro, malih in srednje velikih podjetij. *Uradni list EU L 124*.
14. Priporočilo komisije 96/280/ES z dne 3. aprila 1996 o opredelitvi malih in srednje velikih podjetij. *Uradni list EU L 107*.
15. SURS. (2016). Podjetja po pravnoorganizacijski obliki in velikosti glede na število oseb, ki delajo, Slovenija, letno. Pridobljeno 27. 6., 2016, s http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=1418803S&ti=&path=../Database/Ekonomsko/14_poslovni_subjekti/01_14188_podjetja/&lang=2.
16. Svetovna banka. (2016). Ease of Doing Business in Slovenia. Pridobljeno 27. 6., 2016, s <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/slovenia>.
17. Virant, G., & Kovač, P. (2010). Reducing Administrative Burdens as Part of the »Better Regulation« Programme—the Case of Slovenia. *Lex localis-Journal of Local Self-Government*, 8(4), 369-390.
18. Zakon o gospodarskih družbah. *Uradni list RS* št. 42/2006, 60/2006 – popr., 26/2007-ZDSU-B, 33/2007-ZSReg-B, 67/2007-ZTFI (100/2007 – popr.), 10/2008, 68/2008, 23/2009; Odl. US: U-I-268/06-35, 42/2009, 65/2009-UPB3, 83/2009; Odl. US: U-I-165/08-10, Up-1772/08-14, Up-379/09-8, 33/2011, 91/2011; Skl. US: U-I-311/11-5, 32/2012, 57/2012, 44/2013; Odl. US: U-I-311/11-16, 82/2013.

BIBLIOMETRIČNA ANALIZA CITIRANJA PODROČJA LOKALNE SAMOUPRAVE

Sabina Bogilović, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, sabina.bogilovic@fu.uni-lj.si,
Primož Pevcin, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, primoz.pevcin@fu.uni-lj.si

Povzetek

Namen prispevka je, s pomočjo bibliometrične analize skupnega navajanja objavljenih raziskav, ki so na voljo na ISI Web of Science, prikazati, kako se je znanstveno področje lokalne samouprave razvijalo od leta 1900 do danes. V bibliometrično analizo sva poleg besede lokalna uprava (angl. local government), ki je najbolj generalna, vključila še ključno besedo lokalna avtoriteta oz. lokalna oblast (angl. local authorities), saj gre za dve ključni besedi v literaturi s področja lokalne samouprave. Analiza s pomočjo ISI Web of Science je pokazala, da se 4.053 raziskovalnih del nanaša na omenjeni ključni besedi. V končno bibliometrično analizo citiranja s pomočjo Bibexcela in Pajka sva vključila 476 najbolj citiranih virov (najmanj 17 krat). Analizi sta pokazali, da lahko področje lokalne uprave in avtoritete razdelimo na štiri različna raziskovalna področja. Prispevek zaključiva s podrobnim vpogledom, kako se je področje lokalne uprave in avtoritete razvijalo, ter podava predloge za nadaljnje raziskave za znanstveno področje lokalne samouprave.

Ključne besede: lokalna samouprava, lokalna oblast, lokalna avtoriteta, analiza citiranja, omrežja

Abstract

EXPLORING THE FIELD OF LOCAL GOVERNMENT: A BIBLIOMETRIC CITATION META-ANALYSIS

The aim of the paper is to present a dynamic perspective of formal scholarly communication in the field local government through publication from 1900 on by conducting a bibliometric citation meta-analysis. In the research we include the most important word in the analyzed field: local government and local authorities. The searching with help of ISI Web of Science revealed that there are 4,053 documents that are related to our key words. In the final bibliometric citation meta-analysis combines co-citation analysis with network visualization we included only the 476 most-cited articles (cited at least 17 times) in the local government field. The study goes even deeper by drawing networks that reflect the community structure mapping the four most important streams of research in the local government field. The paper ends with suggestions for further research on network patterns in the local government field.

Keywords: *local government, local authorities, co-citation analysis, networks*

1 UVOD

Področje lokalne samouprave je eno izmed hitreje rastočih področij raziskovanja znotraj javne uprave, vendar je izrazoslovje v omejenem področju precej raznoliko. Tako znotraj javne uprave lahko zasledimo besede kot so local self-government (lokalna samouprava), local government (lokalna uprava), local authorities (lokalna oblast), ki jih uporabljajo znanstvenik na istem področju za isti raziskovalni konstrukt. Lokalna uprava definiramo kot skupek upravnih teles na subnacionalnem kot tudi na regionalnem ali recimo občinskem nivoju, ki imajo nadzor nad določenim omejenim geografskim področjem. Vendar pa je sama beseda

lokalna uprava dokaj splošno definirana, saj zajema sektorski vidik proučevanja, za razliko od besede lokalna samouprava, kjer je poudarek pri proučevanju na zmožnostih neke skupnosti vplivati na svoj položaj in razvoj. Znanstveniki besedi lokalna uprava (local government) in lokalna samouprava (local self-government) v angleškem jeziku uporabljajo bolj kot sopomenki in dejansko preučujejo isti konstrukt pa čeprav ga pojmujejo z dvema različnima besedama (local government in local self-government).

Prav tako raziskovalci iz ameriškega območja v večini svojih prispevkov uporabljajo besedno zvezo lokalna uprava (local government), vendar njihovi britanski kolegi namesto besedne zveze lokalna uprava v večini uporabljajo besedno zvezo lokalna oblast (local authorities). Tako so se na raziskovalnem področju lokalne uprave razvila tri različna pojmovanja lokalna uprava, lokalna samouprava in lokalna oblast. Vendar vprašanje ostaja ali znanstveniki res z različnimi izrazi preučujejo in raziskujejo isti konstrukt – lokalna uprava (local government) – pri čemer izhajamo iz predpostavke, da gre dejansko za isti konstrukt, kljub določenim variacijam v uporabi. Tako je sama opredelitev področja lokalna uprava in kako se je le to raziskovalno področje razvijalo še vedno nejasno. Namen prispevka je tako zapolniti to vrzel in s pomočjo bibliometrične analize skupnega citiranja pogledati, kako se je razvijalo raziskovalno področje lokalne samouprave, kdo so ključni avtorji in odgovoriti na vprašanje ali dejansko raziskovalci iz različnih angleško govorečih območjih raziskujejo isti konstrukt?

V strokovni literaturi najdemo različne metodami (npr.: metodi analize citatnih omrežij in analize vsebine) s katerimi lahko pokažemo, kako se je omejeno področje razvijalo, vendar v prispevku uporabiva metodo bibliometrično skupnega navajanja. Analiza skupnega citiranja predstavlja analizo, ki je opredeljena kot metoda, ki preverja kako pogostost sta dve enoti, v tem prispevku članka, skupaj citirani (Small, 1973). Omejeno metodo bova uporabila, saj je bila le ta metoda »največkrat uporabljena in potrjena bibliometrična metoda« (Zupic in Čater, 2015, str. 434). Nadalje Zupic in Čater (2015, str. 434) obrazložita, da ravno bibliometrična metoda skupnega citiranja »z visoko stopnjo zanesljivosti poveže izbrane prispevke, avtorje in znanstvene revije, v katerih so bili izbrani prispevki objavljeni«. Tako v prispevku najprej predstaviva glavne definicije lokalne uprave, ključne članke in njune avtorje ter s pomočjo socialnih omrežij pokaževa kako se je raziskovalno pomočjo lokalne uprave, lokalne samouprave in lokalne oblasti razvijalo.

2 BIBLIOMETRIČNA ANALIZA PODROČJA LOKALNA UPRAVA IN OBLAST (LOKALNA SAMOUPRAVA)

2.1 Kontekst, metodologija in podatki bibliometrične analize citiranja

Terminološko lahko sintetiziramo, da gre dejansko pri terminih lokalna samouprava, lokalna oblast in lokalna uprava za en in isti konstrukt, sploh če sledimo Whalenu (1960). Namreč, skladno z njegovim elaboratom predstavlja lokalna uprava in lokalna oblast obliko razvoja demokracije v razvitih državah, kjer se je del moči političnega odločanja prenesel na subnacionalne nivoje oblasti, pri čemer te enote prakticirajo neko obliko demokratičnega načina odločanja. Tako lahko posledično trdimo, da termin lokalna samouprava v grobem pomeni »seštevek« lokalne uprave in demokracije.

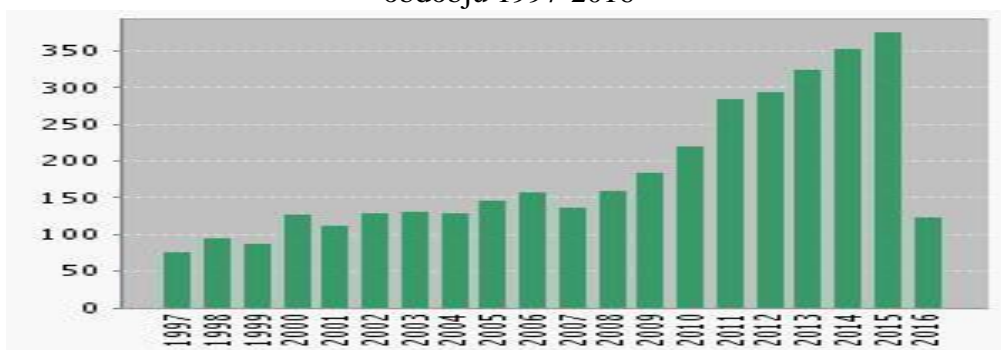
V tem kontekstu lahko lokalno upravo oziroma oblast razumemo kot »sektor« znotraj javne uprave, medtem ko lahko pojem lokalne samouprave razumemo kot način upravljanja tega sektorja, zato je zaslediti, da nekateri avtorji raje govorijo o lokalnem (samo)upravljanju (angl. local (self)governance). Vsekakor pa pregled literature napeljuje na dejstvo, da je uporaba terminov lokalna uprava in oblast, sicer že s prej omenjeno variacijo, precej bolj

generičen, saj npr. nekateri avtorji (glej Wollmann, 2011) trdijo, da pojem lokalne samouprave dejansko izhaja iz anglosaškega sveta, saj obstaja precejšnja variacija tega termina po posameznih državah. Tako npr. izraz local self-administration uporabljajo kot naziv za lokalno samoupravo v Nemčiji, naziv autonomous administration uporabljajo v Franciji, na Švedskem pa se uporablja izraz self-steering. Posledično ugotavljava, da je za pregled navedenega znanstvenega področja in obstoječe literature precej bolj smiselno slediti izrazom lokalna uprava in oblast kot pa lokalna samouprava, tudi zato, da se zajame širši spekter del.

Tako sva najprej naredila literature lokalne samouprave naredila s pomočjo ISI Web of Science, saj raziskovalci za bibliometrične študije večinoma uporabljajo ravno omejeno bazo (Nerur, Rasheed, & Natarajan, 2008). Sekundarne vire podatkov sva pridobila z iskanjem ključne besede lokalna uprava (angl. *local government*) na ISI bazah: SCI-EXPANDED (Science Citation Index Expanded), SSCI (Social Sciences Citation Index), and A&HCI (Arts & Humanities Citation Index). Iskanje na ISI Web of Science bazi je pokazalo, da je na dan 30. 6. 2016 za omenjeno ključno besedo »lokalna uprava« dostopnih 35.384 virov literature. V drugem koraku pridobivanja virov literature za bibliometrično analizo sva znotraj področja lokalna samouprava vključila še besedo lokalna avtoriteta oz. lokalna oblast (angl. *local authorities*) ter tako omejila bazo podatkov na 4.053 enot literature.

Začetna analiza socitiranja je tako pokazala, da je bilo 4.053 enot literature na področju lokalna uprava in lokalna oblast skupaj citiranih 30.177 krat, in sicer vsak dokument v povprečju 7,45 krat (Web of Science). Najbolj je citiran članek Ferguson in Gupta (2002) z naslovom *Spatializing states: toward an ethnography of neoliberal governmentality*, in sicer kar 522 krat. Slika 1 prikazuje porazdelitev primarnih objavljenih predmetov v posameznem letu v obdobju 1997-2016. Kot je razvidno iz Slike 1, je število člankov, objavljenih na temo lokalna uprava in lokalna oblast, naraščalo v obdobju 1997-2016. Najmanjše število objavljenih literature na temo lokalna samouprava in lokalna oblast je bilo v letih 1997 in 1999. Največje število objavljenih člankov na analiziranem raziskovalnem področju je bilo v letih 2015 in 2016, kar pomeni, da se omenjeno področje še vedno razvija. Glede na trende prejšnjih let lahko pričakujemo, da bo tudi v letu 2016 število objavljenih literature na področju lokalna uprava in lokalna oblast več kot 300.

Slika 1: Objavljeni viri literature na področju lokalna samouprava in lokalna avtoriteta v obdobju 1997-2016

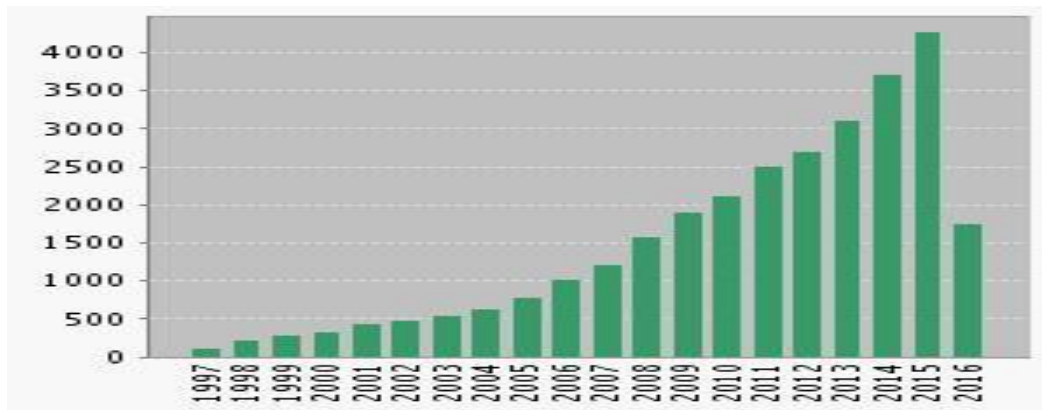


Vir: Web of Science, 2016.

Začetna analiza socitiranja na Web of Science je prav tako pokazala trende citiranja od leta 1900 pa vse do danes. Na Sliki 2 tako prikaževa citiranje literature na temo lokalna uprava in lokalna oblast. Iz slike 2 je razvidno, da je citiranost člankov na temo lokalna uprava in lokalna oblast naraščala v obdobju 1997-2016. Najmanjše število citatov v omenjenem obdobju je bilo v letu 1997 in 1998. Največje število citatov, ki presega število 4.000, je bilo v

letu 2015. V letu 2014 je bilo citatov na temo lokalna uprava in lokalna oblast malo manj kot v letu 2015, in sicer nekaj več kot 3.500. Tudi Slika 2 je skladna z najino domnevo, da se področje lokalna uprava in lokalna oblast močno razvija v zadnjih letih.

Slika 2: Število citatov na področju lokalna samouprava in lokalna avtoriteta v obdobju 1997-2016



Vir: Web of Science, 2016.

Za končno bibliometrično analizo citiranja s pomočjo omrežji je 4.053 virov preveliko, tako sva v zadnji del analize vključila dela le dela, ki so bila citirana najmanj 17 krat. Tako slediva priporočili Zupic in Čater (2015, str. 446), ki pravita da je potrebno omejiti število virov iz dveh razlogov in sicer, da dobimo obvladljiva velikost samega omrežja, saj le tako lahko najboljše boljše interpretiramo željeno področje. Tako je bilo v bibliometrično analizo citiranja vključenih le 476 najbolj citiranih virov na področju lokalne uprave in oblasti. Raziskavo sva nadaljevala in sicer z izvozom baze izbranih člankov v Bibexcel (Persson, Danell, & Schneider, 2009) za končno analizo socitiranja bibliometrične analize. Nadalje sva za boljšo analizo in vizualno predstavitev različnih omrežij na področju lokalne uprave in avtoritete uporabila programsko opremo Pajek (De Nooy, Mrvar, & Batagelj, 2005). Tako s pomočjo bibexcela programa izbereva 30 najbolj citiranih in jih prikaževa s pomočjo programa Pajek v omrežjih citiranja na področju lokalne uprave in oblasti. Analiza je pokazala, da lahko področje lokalne uprave in oblasti razdelimo na štiri različna raziskovalna področja. Nadalje v prispevku najprej predstaviva ključne članke in avtorje ter s pomočjo socialnih omrežij pokaževa ključna področja raziskovanja literature lokalne uprave in avtoritete. Prispevek zaključiva s podrobnim vpogledom, kako se je področje lokalne uprave in oblasti razvijalo, ter podava predloge za nadaljnje raziskave za znanstveno področje lokalne samouprave.

2.2 Rezultati bibliometrične analize citiranja

V bibliometrično raziskavo sva vključila 476 najbolj citiranih virov, ki so bili citirani najmanj 17 krat na področju lokalne uprave in oblasti. Izbrano literaturo sva najprej izvozila v Bibexcel (Persson, et al., 2009) in naredila analize najbolj citiranih člankov in so-citiranje avtorjev v omenjenem raziskovalnem področju. Tabela 1 prikazuje 30 dokumentov, ki so bili najpogosteje citirani na področju lokalne uprave in oblasti od izbranih 476 virov.

Tabela 1: Izbrani članki za analizo citiranja z največjim številom citatov

Pogostost citiranja	Prvi avtor, leto, izdaja, strani in znanstvena revija
16	Rhodes R, 1997, Understanding Govern
11	Putnam R, 1993, Making Democracy Wor
10	Tiebout C, 1956, V64, P416, J Polit Econ
9	Ostrom E, 1990, Governing Commons Ev
8	Newman J, 2001, Modernising Governan
8	Crook R, 1998, Democracy Decentrali
8	Mamdani M, 1996, Citizen Subject Cont
7	Pierre J, 2000, Governance Politics
7	Ribot J, 1999, V69, P23, Africa
7	Bulkeley H, 2003, Cities Climate Chang
7	Agrawal A, 1999, V33, P473, J Dev Areas
7	Jessop B, 1995, V24, P307, Econ Soc
7	Detr, 1998, Cm4014
6	Hood C, 1991, V69, P3, Public Admin
6	Rogers E, 1995, Diffusion Innovation
6	Coleman J, 1988, V94, P95, Am J Sociol
6	Stoker G, 2004, Transforming Local G
6	Bulkeley H, 2006, V43, P2237, Urban Stud
6	Cochrane A, 1993, Whatever Happened Lo
6	Boyne G, 1996, V33, P809, J Manage Stud
6	Dietz T, 2003, V302, P1907, Science
5	Department Of Environment Transport And The Regions (1998, Mod Loc Gov Touch Pe
5	Walker R, 2004, V14, P417, J Publ Adm Res Theor
5	Rhodes R, 1996, V44, P652, Polit Stud-London
5	Bulkeley H, 2005, V14, P42, Environ Polit
5	Walsh K, 1995, Public Services Mark
5	Department For The Environment Transportand The R, 1998, Mod Loc Gov Loc Dem
5	Jessop B, 1990, State Theory Putting
5	Newman J, 2000, Innovation Best Prac
5	Smoke P, 2003, V23, P7, Public Admin Develop

Iz Tabele 1 je razvidno, da je bil najpogosteje citiran članek Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability avtoraj Rhodes (1997), omenjen je bil 16 krat v 476 različni dokumentih. Nato sva pogledala, kateri avtorji se med seboj citirajo oziroma, katera dva avtorja lahko najdemo skupaj citirana v istem prispevku. Tako v Tabeli 2 predstaviva, kateri avtorji so najpogosteje skupaj omenjeni, oziroma citirani v istem prispevku, na področju lokalne uprave in oblasti.

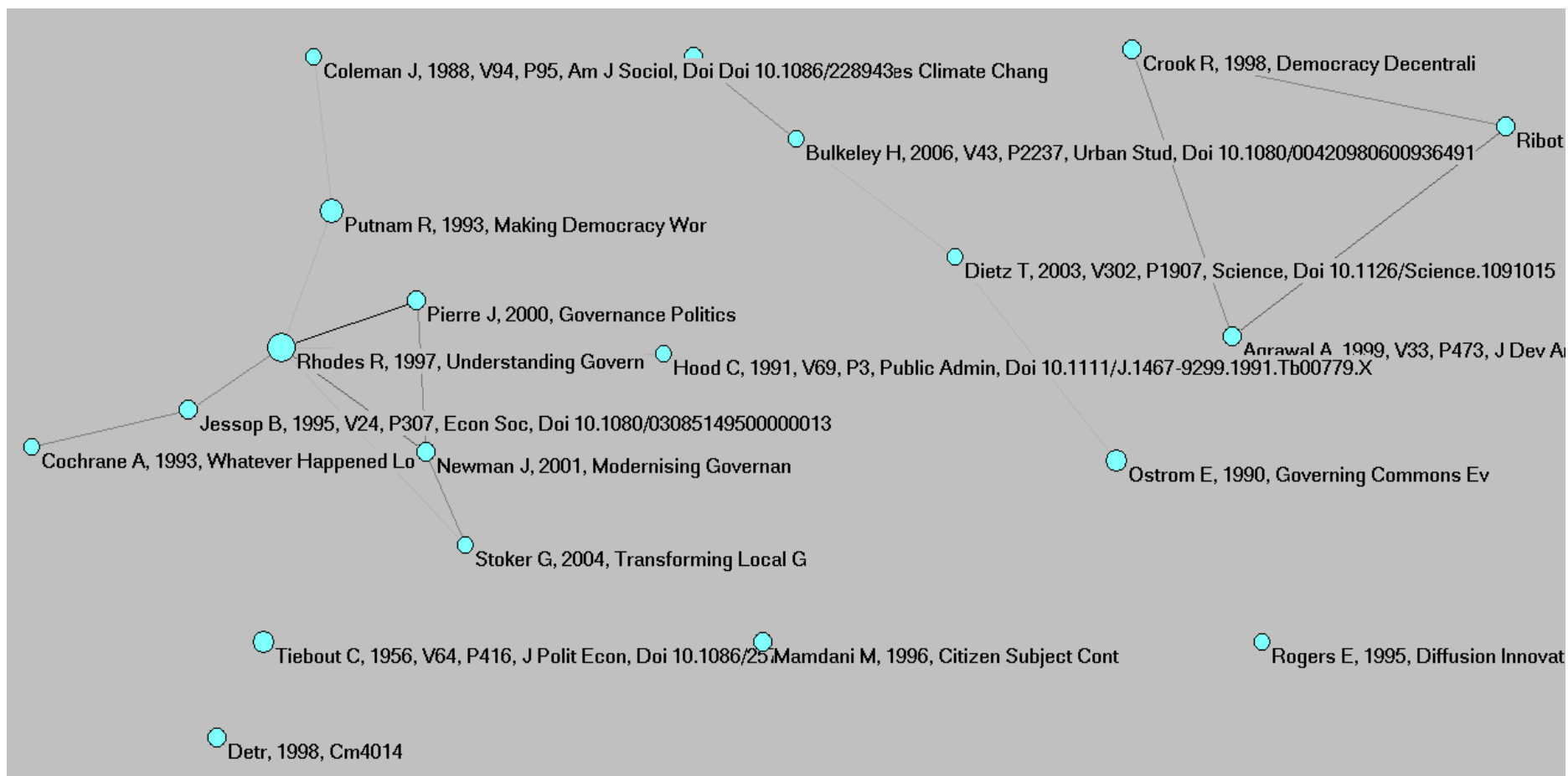
Tabela 2: Ciljni članki z najvišjimi številom so-citiranja na področju lokalne uprave in oblasti

Število so-citativ	Prvi citirani avtor (Prvi avtor, leto, izdaja, strani in znanstvena revija)	Drugi citirani avtor (Prvi avtor, leto, izdaja, strani in znanstvena revija)
6	Pierre J, 2000, Governance Politics	Rhodes R, 1997, Understanding Govern
4	Ribot J, 1999, V69, P23, Africa	Agrawal A, 1999, V33, P473, J Dev Areas
4	Newman J, 2001, Modernising Governan	Rhodes R, 1997, Understanding Govern
3	Cochrane A, 1993, Whatever Happened Lo	Jessop B, 1995, V24, P307, Econ Soc
3	Bulkeley H, 2006, V43, P2237, Urban Stud	Bulkeley H, 2003, Cities Climate Chang
3	Agrawal A, 1999, V33, P473, J Dev Areas	Crook R, 1998, Democracy Decentrali
3	Newman J, 2001, Modernising Governan	Pierre J, 2000, Governance Politics
3	Ribot J, 1999, V69, P23, Africa	Crook R, 1998, Democracy Decentrali
3	Jessop B, 1995, V24, P307, Econ Soc	Rhodes R, 1997, Understanding Govern
3	Newman J, 2001, Modernising Governan	Stoker G, 2004, Transforming Local G

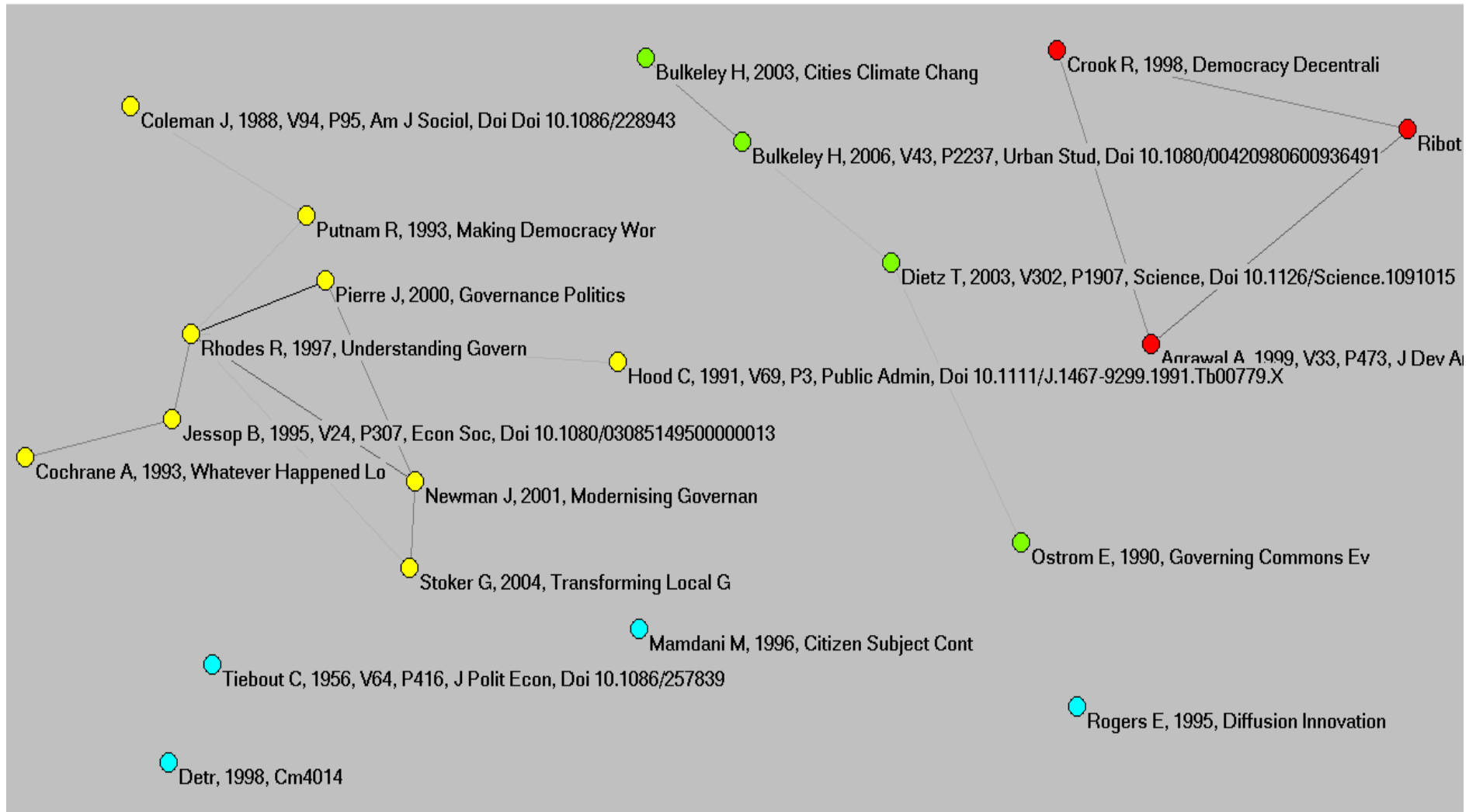
Iz Tabele 2 je razvidno, da sta najpogosteje skupaj navedena članka Pierre in Peter (2000) ter Rhodes (1997), 6 krat v vseh 476 člankih. Vsi ostali avtorji so bili skupaj socitirani manj kot 6-krat v izbranih 476 člankov na področju lokalne uprave in lokalne oblasti. Za nadaljnjo analizo in predstavo sva podatke analizirala še s pomočjo omrežij v programu Pajek. V končno analizo omrežij so bili vključeni le članki, ki so prikazani v Tabeli 1, saj bi bilo omrežje socitiranja drugače preveč zgoščeno in bi bilo posledično nemogoče pravilno analizirati končno omrežje. Omrežja citiranja na področju lokalne uprave in lokalne oblasti tako prikaževa na Sliki 3, 4 in 5 (glej v nadaljevanju). V vsakem omrežju ena točka oziroma krog predstavlja en dokument in njega prvega avtorja, ter ostale informacije o navedenem dokumentu (leto, izdaje in začetek imena revije, v katerem je bilo delo objavljeno).

Na Sliki 3 najprej prikaževa najpomembnejše avtorje na področju lokalne uprave in oblasti glede na število citatov ter odnose med njimi. Tako lahko vidimo, da je dejansko točka Rhodes (1997) najširša in s tem pokažemo, da je bil omejen članek največkrat citiran, kar pa je skladno s Tabelo 1. Ostali avtorji imajo približno točke enake velikosti, kar pomeni, da so imeli enako število citatov, kar je prav tako skladno s Tabelo 1, saj je mogoče zapaziti, da imajo avtorji dokaj podobno število citatov za svoja dela. Želela sva, da bi dobili še jasnejši vpogled v področje lokalne uprave in oblasti, zato nadalje predstaviva poglobljeno sliko (glej Sliko 4, ki ponazori različne »otoke« avtorjev - avtorji, ki so med seboj povezani na podlagi različnih stvari, npr.: lahko s svojim člankom prispevajo k isti teoriji ali pa enako definirajo lokalno samoupravo).

Slika 3: Omrežje so-citiranja in predstavitev krogov ustrežajo n številu citatov za avtorje na področju lokalne samouprave in avtoritete



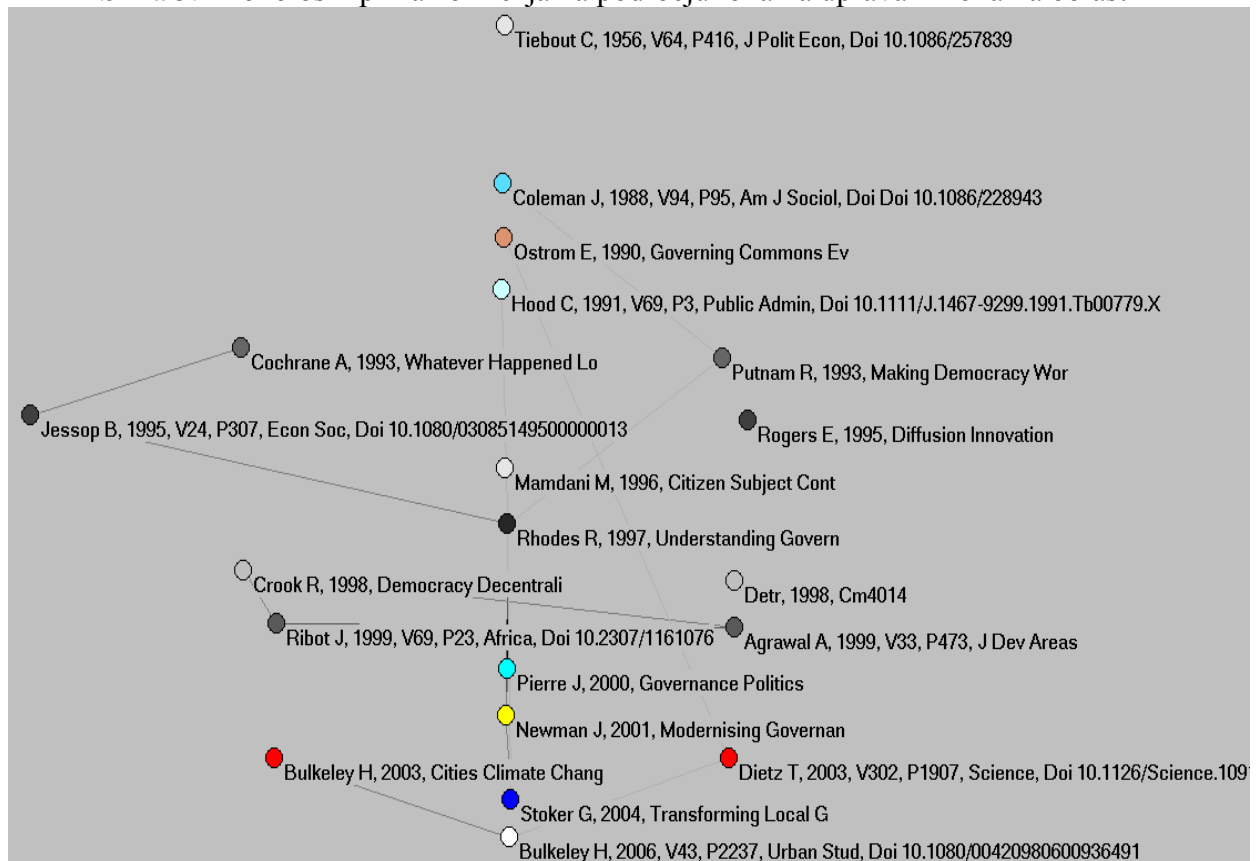
Slika 4: Omrežje so-citiranja in predstavitev otokov na področju lokalna samouprava in lokalna avtoriteta



Iz Slike 4 je razvidno, da področje lokalne uprave in oblasti nima pravega jedra in periferije v omrežju, saj je mogoče zapaziti kar štiri različne usmeritve, oziroma »otoke«, ki so med seboj dobro povezani. Največ avtorjev je v tako imenovanem »rumenem otoku«, ki skupaj vključuje devet različnih raziskovalnih del. Tako so rezultati pokazali, da so avtorji Coleman (1988), Putnam (1993), Pierre and Peters (2000), Rhodes (1997), Hood (1991), Jessop (1995), Cochrane (1993), Newman, Raine in Skelcher (2000) ter Stoker (2004) ključni v omrežju lokalna uprava in oblast. Ostali raziskovalni otoki so dokaj enaki in zato enako pomembni. V tako imenovani »modri« omrežni otok spadajo naslednji avtorji: Tiebout (1956), Mamdani (1996), Detr (1998) in Rogers (1995). Otok zelene barve vključuje avtorje Bulkeley in Betsill (2005), Bulkeley in Kern (2006), Dietz, Ostrom in Stern (2003) in Ostrom (1990). Avtorji Crook in Manor (1998), Ribot (1999) in Agrawal (1999) pa tvorijo t.i. »rdeči« omrežni otok.

V nadaljevanju bova razložila, kako so si ti otoki, oziroma avtorji in njihovi članki podobni, oziroma, kako se razlikujejo med seboj na področju lokalne uprave in lokalne oblasti. Na Sliki 5 sva še prikazala, kako se je področje lokalne uprave in lokalne oblasti razvijalo. Tako je iz slike 5 razvidno, kateri avtorji predstavljajo temelj na področju lokalne uprave in oblasti.

Slika 5: Kronološki prikaz omrežja na področju lokalna uprava in lokalna oblast



3 DISKUSIJA

S prispevkom sva najprej prikazala glavne avtorje v omejenem raziskovalnem področju, in sicer je bibliometrična analiza citiranja pokazala, da je bil najpogosteje citiran članek *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability in s* tem je najpomembnejši avtor Rhodes (1997). Sledijo mu avtorji Putnam (1993), Tiebout (1956), Ostrom (1990), Newman (2001), Crook (1998) in Mamdani (1996). Nadalje sva

prikazala, da sta skupaj najpogosteje navedena članka Pierre in Peter (2000) ter Rhodes (1997) ter sta tako omejena prispevka ena glavnih na področju lokalne uprave.

Namen prispevka je bil prikazati, da znanstveniki z različnimi izrazi (lokalna uprava, lokalna samouprava in lokalna oblast) dejansko preučujejo in raziskujejo isti konstrukt – lokalna uprava (local government). Kot je že bilo omenjeno na področju lokalne uprave in oblasti težko identificiramo pravo jedro omrežja proučevanja, kar lahko utemeljimo z dejstvom, da smo kot parameter dejansko vzeli »sektor«. To pomeni, da lahko proučevanje izhaja iz problemov samega sektorja, lahko pa ta sektor služi le kot enota opazovanja pri proučevanju drugih družbeno-ekonomskih problemov. Analiza bibliometričnega skupnega citiranja je prikazala, da je področje lokalne uprave razdeljeno na širi glavna omrežja, katerim pa lahko bolj ali manj izpostavimo neke skupne značilnosti in temelje proučevanja. Tako bi lahko za rumeno omrežje rekli, da temelji na t.i. alternativnih teorijah, ki zavračajo tradicionalno pojmovanje uprave, temveč zaznavajo pomen omrežij in s tem sodobno upravljanje (angl. *governance*). Za to omrežje bi lahko rekli, da predstavlja prispevke, ki se v glavnem ukvarjajo z reformami in modernizacijo uprave in oblasti, niti ne nujno izključno na lokalni ravni, kar dejansko potrjuje dejstvo, da lahko gledamo na oblast predvsem iz integralnega vidika. Zanimivo je torej, da to, recimo najbolj intenzivno omrežje, izhaja iz pristopov menedžerializma in upravljanja, se pa seveda zaradi posledičnega pomena decentralizacije in lokalnih oblasti v sodobnih demokratičnih in razvitih družbah »zajeda« tudi pomembno v omrežje področja lokalne oblasti in uprave.

Podobno lahko sklepamo tudi za zeleno omrežje, ki izhaja iz koncepta tragedije skupnega (angl. *tragedy of the commons*), ki je značilen za številne storitve na lokalni ravni, jedro proučevanja pa temelji na institucionalni analizi, pri čemer so v jedru proučevanja predvsem lokalne javne storitve in dobrine. Zanimivo, tudi za rdeče omrežje je značilno, da v jedro proučevanja umešča v glavnem koncepte, ko so decentralizacija in dekoncentracija, kar je sicer vezano na lokalne oblasti, vendar kot takšne ne nastopajo v jedru proučevanja neposredno, temveč zgolj posredno. Zdi pa se, da je najbolj raznoliko ravno modro omrežje, ki sicer temelji na Tiebotovem pristopu, vendar širi proučevanje na vlogo lokalnih oblasti v centralnem upravljanju, prenosu inovacij ipd.

Na podlagi navedenega lahko sklepava dve stvari, in sicer na precejšnjo raznolikost omrežja proučevanja lokalne uprave in oblasti, saj se navedeni »sektor« pojavlja v številnih proučevanjih, pri čemer so izpostavljena zelo različna raziskovalna vprašanja. Drugič pa tako potrdiva najino prvotno domnevo, da znanstveniki z različnimi izrazi lokalna uprava (angl. *local government*), lokalna samouprava (angl. *local self-government*) in lokalna oblast (angl. *local authorities*), preučujejo in raziskujejo isti konstrukt – lokalna uprava (angl. *local government*), vendar prispevajo k različni vejam in teorijam lokalne (samo)uprave.

Nadalje na podlagi kronološkega sosledja iz slike 5 ugotoviva, da se je omrežje lokalne uprave dejansko začelo razvijati z delom Tiebouta (1956), avtorja t.i. Tieboutovega modela, ki temelji na predpostavki, da obstaja nepolitična rešitev zastojarskega problema v lokalnem upravljanju, katerega bistvo je teza, da imajo lokalne oblasti boljše poznavanje preferenc lokalnega prebivalstva, kar predstavlja osnovo za doseganje večje alokacijske učinkovitosti lokalnih oblasti v primerjavi s centralno oblastjo. Navedeno predstavlja osnovo za razumevanje pomena lokalne (samo)uprave in omogoča vpogled v intelektualno strukturo lokalne (samo)uprave. Tako je prispevek tako imenovani referenčni vodnik (kdo so glavni avtorji in njihovi članki, katere so glave teorije na področju) za interdisciplinarne raziskovalce, javne uslužbence, javne menedžerje in ostale relevantne deležnike, ki se želijo

seznaniti z literaturo iz področja lokalne (samo)uprave. Pri tem velja poudariti, da se navedeno delo osredotoča le na navedeno raziskovalno področje in njegovo bibliometrično analizo, ne posega pa na druga povezana ali širša raziskovalna področja, prav tako pa ne postavlja dobljenih rezultatov v širši kontekst povezanih raziskav iz bibliometričnih študij iz področja javne uprave (glej npr. Vogel, 2014), saj to presega dane in opredeljene namene prispevka, vsekakor pa predstavlja pomembno potencialno nadaljevanje proučevanja.

4 SKLEPNE UGOTOVITVE

Prispevek s pomočjo bibliometrične analize skupnega navajanja objavljenih raziskav prikazuje, kako se je znanstveno področje lokalne (samo)uprave razvijalo od leta 1900 do danes, pri čemer je analiza temeljila na uporabi dveh ključnih besed, in sicer lokalna uprava in lokalna oblast, s čimer se je želela ohraniti splošnost, izpostaviti pa predvsem sektorski vidik. Analiza je pokazala, da se 4.053 raziskovalnih del nanaša na omenjeni ključni besedi. Med letom 1900 in 2016 je bilo največ del na temo lokalna uprava in avtoriteta objavljenih v letu 2015, in sicer več kot 350 raziskovalnih del. Nadalje, povprečno citiranje omenjenega število virov je 7,45 krat. Najbolj je citiran članek Ferguson in Gupta (2002) z naslovom "Spatializing states: toward an ethnography of neoliberal governmentality", in sicer kar 522-krat. Končna bibliometrična analiza skupnega citiranja s pomočjo omrežij je pokazala, da lahko področje lokalne uprave in oblasti avtoritete razdelimo na štiri različna raziskovalna področja. Analiza je tako pokazala, da dejansko ne obstaja pravo jedro omrežja proučevanja področja lokalne samouprave, temveč imamo dejansko štiri glavna omrežja, ki pa so sicer med sabo precej povezana, čeprav lahko trdimo, da so po vsebini proučevanja precej raznolika. Tako lahko na podlagi navedenega sklepamo, da se izpostavlja pravi raziskovalni izziv v izpostavitvi omrežja, ki kot dejansko jedro proučevanja identificira lokalno upravo in oblast, kar pa je moč doseči z nadaljno vzpostavitvijo omejitvenih parametrov, t.j. ključnih besed, proučevanja.

LITERATURA IN VIRI

1. Agrawal, A. (1999). Accountability in decentralization: A framework with South Asian and West African cases. *The Journal of Developing Areas*, 33(4), 473-502.
2. Bulkeley, H., & Betsill, M. M. (2003). *Cities and climate change: urban sustainability and global environmental governance (Vol. 4)*: Psychology Press.
3. Bulkeley, H., & Kern, K. (2006). Local government and the governing of climate change in Germany and the UK. *Urban studies*, 43(12), 2237-2259.
4. Cochrane, A. (1993). *Whatever happened to local government?* (p. 124). Buckingham: Open University Press.
5. Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American journal of sociology*, 95-120.
6. Crook, R. C., & Manor, J. (1998). *Democracy and decentralisation in South Asia and West Africa: Participation, accountability and performance*: Cambridge University Press.
7. De Nooy, W., Mrvar, A., & Batagelj, V. (2005). *Exploratory Social Network Analysis With Pajek. Structural Analysis in the Social Sciences (Vol. 27)*. New York: Cambridge University Press.
8. Department of Environment, Transport and the Regions (DETR). 1998. *Modern Local Government: in Touch with the People*. London: The Stationary Office.
9. Dietz, T., Ostrom, E., & Stern, P. C. (2003). The struggle to govern the commons. *science*, 302(5652), 1907-1912.

10. Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19.
11. Jessop, B. (1995). The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change? *Economy and society*, 24(3), 307-333.
12. Mamdani, M. (1996). *Citizen and subject: Contemporary Africa and the legacy of late colonialism*: Princeton University Press.
13. Nerur, S. P., Rasheed, A. A., & Natarajan, V. (2008). The intellectual structure of the strategic management field: An author co-citation analysis. *Strategic Management Journal*, 29(3), 319-336.
14. Newman, J., Raine, J., & Skelcher, C. (2000). *Innovation and best practice in local government: A research report*: Department of the Environment, Transport and the Regions.
15. Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*: Cambridge University Press Cambridge.
16. Persson, O., Danell, R., & Schneider, J. W. (2009). How to use Bibexcel for various types of bibliometric analysis. Paper presented at the Celebrating Scholarly Communication Studies, Leuven, Belgium(ISSI).
17. Pierre, J., & Peters, G. B. (2000). *Governance, politics and the state*.
18. Putnam, R. (1993). *Making democracy works. Civic traditions in modern Italy*.
19. Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*: Open University Press.
20. Ribot, J. C. (1999). Decentralisation, participation and accountability in Sahelian forestry: legal instruments of political-administrative control. *Africa*, 69(01), 23-65.
21. Rogers, E. M. (1995). *Diffusion of innovation theory*. New York: Free Press.
22. Small, H. (1973). Co-citation in the scientific literature: A new measure of the relationship between two documents. *Journal of the American Society for information Science*, 24(4), 265-269.
23. Stoker, G. (2004). *Transforming local governance: from Thatcherism to New Labour*: Palgrave Macmillan.
24. Zupic, I., & Čater, T. (2015). Bibliometric methods in management and organization. *Organizational Research Methods*, 18(3), 429-472.
25. Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The journal of political economy*, 416-424.
26. Vogel, R. (2014). What Happened to the Public Organization? A Bibliometric Analysis of Public Administration and Organization Studies. *The American Review of Public Administration*, 44(4), 383-408.
27. Whalen, H. (1960). Democracy and local government. *Canadian Public Administration*, 16(3), 1-13.
28. Wollmann, H. (2011). Local Government. V: Badie, B., Berg-Schlosser, D., Morlino, L. (ur.) *International Encyclopedia of Political Science*, vol.8. London: SAGE Publications, 1463-1470.

REGULATORNA POLITIKA, SODELOVANJE JAVNOSTI IN KONKURENČNOST V SLOVENIJI – DEJSTVA IN IZZIVI

Nejc Brezovar, Ministrstvo za javno upravo, nejc.brezovar@gov.si

Povzetek

Cilj in sredstvo modernih regulatornih politik je boljša zakonodaja. Slednja je ciljno usmerjena, njena posledica pa je stabilno in predvidljivo pravno okolje. Kot taka terja odpravo tako zakonodajnih bremen kot administrativnih ovir. Posledično povzroča stabilno poslovno okolje, kar izboljšuje konkurenčnost gospodarstva. Boljša zakonodaja je cilj brez konca, saj gre za kontinuiran proces, ki se nikoli ne konča. Vedno se pojavijo novi izzivi na katere je potrebno poiskati nove rešitve. Optimalne zakonodaje namreč ni, obstaja zgolj težnja po boljši zakonodaji. Za pripravo in sprejem boljše zakonodaje potrebujemo dostop do relevantnih informacij. To nam nudita zainteresirana javnost kot tista na katero se zakonodaja nanaša in ima praktične izkušnje in znanja ter strokovna javnost s svojim strokovnim znanjem. To je ključno za kakovostno presojo učinka predpisov, kar nam omogoča sprejem boljše zakonodaje.

Ključne besede: regulatorna politika, sodelovanje javnosti, boljša zakonodaja

Abstract

REGULATORY POLICY, PUBLIC PARTICIPATION AND COMPETITIVENESS IN SLOVENIA – FACTS AND CHALLENGES

Goal and means of modern regulatory policies is better regulation. Latter is goal orientated, its consequence is stable and predictable legal environment. As such it demands elimination of legal burdens and administrative obstacles. Consequently it causes stable business environment, which improves competitiveness of economy. Better regulation is a goal without end, since its a continuous process that never comes to an end. New challenges appear all the time, that require new solutions. There is no optimal legislation, only aspiration towards better legislation exists. For preparation and acceptance of better legislation access to relevant information is required. This is provided by interested public that the legislature refers to and has practical experience and knowledge as well as professional public with its expert knowledge. This is crucial for quality regulatory impact assessment that enables us to accept better regulation.

Keywords: regulatory policy, public participation, better legislation

»Transparency and consultation are at the heart of our efforts to produce better regulation for better results.«

Frans Timmermans
Prvi podpredsednik Evropske komisije

1 UVOD

V modernem svetu regulatorna politika presega meje nacionalnih držav.¹ Trenutna Evropska komisija (EK) daje velik poudarek regulatorni politiki EU in držav članic saj vidi v primernih regulatornih politikah ukrep, ki povečuje konkurenčnost gospodarstva. Boljša oziroma bolj kakovostna zakonodaja je ključna pri odzivu Evrope na gospodarsko in finančno krizo. Tega se zaveda tudi Organizacija za gospodarsko sodelovanje (OECD), v okviru katerega že od leta 2009 deluje Odbor za regulatorno politiko. Predvidljivo in stabilno zakonodajno okolje prispeva k pripravi jasne, pregledne, kakovostne in določne zakonodaje. Učinkovita regulatorna politika in predvidljivo ter stabilno poslovno okolje pripomoreta h konkurenčnosti gospodarstva.

V Sloveniji opazamo naraščanje števila predpisov – prenormiranost. Od leta 1991, ko smo imeli 357 zakonov do konca 2015, ko smo imeli 810 zakonov (na dan 22.8.2016 –815 zakonov) Podobno je število podzakonskih predpisov naraslo iz 875 na 18.504 (na dan 22.8.2016 – 18.948 podzakonskih predpisov). V zadnjih šestih letih je bilo 6.206 sprememb predpisov – 73 na povprečni mesečni ravni. Posledica je nestabilen pravni red in težko predvidljivo poslovno okolje. Spremembe predpisov povzročajo konkretni problemi in ne zasledovanje dolgoročne stabilnosti pravnega sistema. To v praksi velikokrat povzroči prevladovanje nujnih in skrajšanih zakonodajnih postopkov v razmerju do rednega zakonodajnega postopka. Ne upoštevajo se določbe Resolucije o normativni dejavnosti (ReNDej). Ne izvaja se analiza učinkov oziroma presoja učinkov predpisov kot zahteva Poslovnik Vlade RS (t.i. Regulatory Impact Analysis or Assessment (v nadaljevanju RIA)).

Podobno ugotavlja Pavčnik v uvodnih pojasnilih k razpravam Odprta vprašanja zakonodajne dejavnosti, ko že na samem začetku pojasni, da je splošna značilnost družbe v moderni državi ukleščenenost v kopice in kopice predpisov, s tonami določil ki niso vselej sad tehtnih razmislekov in v ponos izpiljenemu strokovnemu jeziku ter častivredni slovenščini. Skupni imenovalec razprav pa naj bil, »da je treba zakonodajno in na splošno pravodajno dejavnost graditi tudi na tem, da ravnamo *lege artis*«. ²

Cilj regulatorne politike morajo biti predvidljivi in sistematični postopki sprejemanja in spreminjanja predpisov z jasnimi cilji in kazalniki. Prizadevat si moramo za prehod iz procesne oziroma postopkovne v bolj ciljno usmerjeno zakonodajo. Slednja mora biti sodobna, učinkovita, sorazmerna, izvedljiva, zanesljiva, predvidljiva ter karseda preprosta. Eden od izzivov v tem procesu je tudi sprememba organizacijske kulture v smeri participativne politične

¹ Regulatorno politiko predstavljajo ukrepi za doseganje vladnih ciljev z uporabo predpisov, zakonov in drugih inštrumentov z namenom zagotoviti boljše gospodarske in socialne rezultate in tako izboljšati življenja državljanov in poslovno okolje (<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/>). Kot tako pomeni predvsem oblastno dejanje izdajanja splošnih pravnih aktov oziroma predpisov.

² M. Pavčnik v uvodnik pojasnilih Odprta vprašanja zakonodajne dejavnosti (2016). Razprave 32. Ljubljana, Slovenska akademija znanosti in umetnosti, ur. T. Štajnpihler, A. Igličar, M. Pavčnik.

kulture.³ To pomeni, da bi v prihodnje morali v postopke priprave in sprejemanja predpisov v večji meri vključiti ključne deležnike (npr. zainteresirano in strokovno javnost).⁴ Sodelovanje javnosti bo rezultiralo v boljšem zakonodajnem okolju in kvalitetnejših in bolj ciljno usmerjenih predpisih, kot enemu od elementov oziroma predpogojev za boljše poslovno okolje in povečanje konkurenčnosti v Republiki Sloveniji.

2 BOLJŠA ZAKONODAJA⁵ KOT AGENDA EVROPSKE KOMISIJE

Evropska komisija postaja motor razvoja boljših regulatornih politik na ravni EU in v državah članicah.⁶ Paket EK namenjen uresničevanju cilja »boljše zakonodaje«⁷ se je že leta 2005 uvrstil v prenovljeno Lizbonsko strategijo »Partnerstvo za rast in nova delovna mesta«. Boljša zakonodaja naj bi bila evropska zgodba o uspehu.⁸ Strategija za boljšo zakonodajo je kmalu pokazala prve rezultate. Leta 2009 je EK sprejela ukrepe za zmanjšanje obsega pravnega reda EU za skoraj 10 odstotkov oz. za približno 1.300 pravnih predpisov in 7.800 strani Uradnega lista. Aktualna EK med desetimi prednostnimi nalogami mandata 2014-2019 predvideva realizacijo politične usmeritve »Demokratske spremembe«. Slednja - katere del je cilj po boljši zakonodaji - sodi v sam naslov političnih usmeritev.⁹ V okvir te prednostne naloge sodi kontinuiran proces in težnja po »boljši zakonodaji« po bolj kvalitetnih novih predpisih, izboljšanju obstoječih in zmanjševanje administrativnih bremen.¹⁰ Slednja naj bi po mnenju EK predstavljala način kako zagotoviti transparentnost s pomočjo postopka, dostopnosti dokazov,

³ Eden od elementov kakovosti predpisov je tudi sodelovanje oziroma vključitev zainteresirane (in strokovne) javnosti v pripravo, obravnavanje in sprejem predpisov (*Public participation* ali *Public consultation*). Več o tem glej G. Virant(2009). Boljši predpisi – dejavnik kakovosti življenja in konkurenčnosti gospodarstva. Javna uprava, let. 45, št. 1-2, str. str.251 do 253.

⁴ Javnost lahko na portalu <http://predlagam.vladi.si/> opozori Vlado na ovire s katerimi se srečujejo in predlaga njihovo rešitev. Čeprav je večina predlogov, predvsem tistih, ki so dobili zadostno podporo javnosti, dobila opredelitev resornih ministrstev do predloga. Pozitivno je bilo od vzpostavitve portala leta 2009 sprejetih le poldrugi odstotek predlogov.

⁵ Boljša zakonodaja ni le agenda EU oziroma EK temveč se že nekaj časa uresničuje tudi v Republiki Sloveniji <http://www.stopbirokraciji.si/boljsi-predpisi/>.

⁶ EK ima pomembno vlogo v samem zakonodajnem postopku EU. Pripravlja novo zakonodajo in jo predlaga v sprejem Evropskemu parlamentu in Svetu EU ter skrbi za pravilno uporabo zakonodaje EU v državah članicah. Ima tudi pravico do zakonodajne pobude. Ko je zakonodaja EU sprejeta pa EK skrbi, da jo v državah članicah pravilno uporabljajo.

⁷ EK boljšo zakonodajo (*Better Regulation*) ne razume kot regulacijo ali deregulacijo temveč kot način dela s katerim se zagotovi, da se politične odločitve pripravljajo na odprt in transparenten način, v katerem se seznanijo z vsemi dostopnimi informacijami oziroma dokazi in je podprt z obširnim sodelovanjem (ključnih) deležnikov oziroma javnosti. Ne gre torej nujno za več ali manj zakonodaje ampak za boljšo, bolj kvalitetno zakonodajo.

⁸ Leta 2003 so na ravni EU začeli s t.i. (R)IA – Impact Assessment v okviru cilja po »boljši zakonodaji« s ciljem izboljšati ne samo kakovosti evropske zakonodaje temveč tudi njen ugled pred javnostjo oziroma deležniki. O začetnih težavah vpeljave presoje učinkov v EU več v J. Torriti, (2007), *Impact Assessment in the EU: A Tool for Better Regulation, Less Regulation or Less Bad Regulation?* Journal of Risk Research Vol. 10, No. 2, (pp. 239–276). London, King's Centre for Risk Management, King's College London.

⁹ Nov začetek za Evropo: moj načrt za delovna mesta, rast, pravičnost in demokratične spremembe. Točka 10 Unija demokratičnih sprememb, dostopno na

http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_sl.pdf.

¹⁰ Kontinuiran, ker se je formalno začel že leta 2005. Takrat je EK menila, da bo naslednja komisija končala proces poenostavljanja evropske zakonodaje (europa.eu/rapid/press-release_IP-09-131_sl.pdf). To je bilo seveda iluzorno, saj gre za kontinuiran postopek, ki se nikoli ne zaključi, če želimo rezultate poenostavljene zakonodaje prenašati tudi na bodočo zakonodajo. Takratni predsednik EK J. M. Barroso je opredelil cilj, da »Z izboljšanjem posvetovanja z zainteresiranimi stranmi, z boljšim ocenjevanjem učinka in zmanjševanjem administrativnih bremen lahko oblikujemo še učinkovitejšo evropsko zakonodajo, ki bo še prijaznejša uporabnikom.«

ki informirajo politike in zakonodajalce, vključenost državljanov in deležnikov (slednje zmanjšuje t. i. demokratični deficit). Sam proces se je začel pred več kot desetletjem z razpravami o potrebi po zmanjšanju *acquis communautaire* in težnjami po boljši, učinkoviti, enostavnejši in preglednejši zakonodaji, ki bi spodbudila rast. EK je priporočila državam članicam naj sprejmejo nacionalne strategije za implementacijo koncepta boljše zakonodaje. Regulatorni okvir zagotavlja enostavno in kvalitetno zakonodajo EU, ki je po mnenju EU pomembna za konkurenčnost, rast in zaposlovanje. EK pogosto poudari zavezanost načelu subsidiarnosti.¹¹ Leta 2015 je EK sprejela agendo Boljše pravno urejanje za boljše rezultate.¹² Slednja zasleduje cilje in opredeljuje ukrepe, ki spodbujajo: 1.) drugačen način dela na ravni EU z namenom zagotoviti boljše rezultate (npr. bolj odprti postopki priprave in sprejemanja odločitev, ki temeljijo na posvetovanjih z deležniki, ki implementirajo evropsko zakonodajo in so njeni naslovniki), 2.) zavezanost k odprtosti in transparentnosti postopkov (s poudarkom na več posvetovanja od začetne ideje do sprejetja zakonodaje in njenega ocenjevanja, boljšem posluhu za predloge in informacije s strani državljanov in deležnikov na vseh nivojih od lokalnega do evropskega saj ti najboljše razumejo učinek sprejete zakonodaje in lahko nudijo dokaze potrebne za njeno spremembo), 3.) zavezanost k boljšim obrazložitvam zakaj in kako se kakšna zakonodaja sprejema (namen, kdo so deležniki, pričakovani učinki npr. na MSP, podrobnejša obrazložitev kako je predlog prestal test dvojne subsidiarnosti¹³ in test sorazmernosti¹⁴), 4.) težnja po vedenju kako zakonodaja vpliva na ljudi, poslovno okolje in družbo kot celoto (to se zagotovi tako, da vsak deležnik lahko izrazi svoje mnenje, da povratne informacije), 5.) težnja po boljših orodjih za sprejem boljših politik (Smernice za boljšo zakonodajo¹⁵, načelo »think small first« z namenom dati poseben poudarek na preučitev učinkov zakonodaje na MSP), 6.) odprtost EK za kritično opazovanje in nadzor (ustanovitev novega Odbora za regulatorni nadzor¹⁶, ki nadomesti leta 2006 ustanovljeni Odbor za oceno učinkov), 7.) za najboljši učinek mora biti zaveza k boljši zakonodaji dana in spoštovana s strani vseh institucij EU¹⁷ in sleherne države članice, 8.) potrebno je »osvežiti« obstoječo zakonodajo in jo sproti spremljati in ocenjevati (*ex ante* in *ex post*) skozi njen celoten življenjski cikel s ciljem zagotoviti, da slednja še vedno sledi svojemu namenu s pomočjo novih pobud za njeno spreminjanje in prilagajanje aktualnim razmeram, da ne postane zastarela (tu je ključen program

¹¹ Četrti odstavek 5. člena Pogodbe o EU, Ur. prečiščeno besedilo Ur. List EU 2012/C 326/01 z dne 26.10.2012 »V skladu z načelom subsidiarnosti Unija deluje na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, le če in kolikor države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, temveč se zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije.« Dostopno na https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026sl.pdf.

¹² Dostopno na

http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2015_215_en.pdf.

¹³ Obrazložitev zakaj ne morejo cilja uresničiti države članice same.

¹⁴ Obrazložitev zakaj ukrep ne gre dlje od tega, kar je nujno potrebno za dosego cilja. Načelo sorazmernosti opredeljuje četrti odstavek 5. člena Pogodbe o Evropski uniji (Ur. prečiščeno besedilo Ur. List EU 2012/C 326/01 z dne 26.10.2012) »V skladu z načelom sorazmernosti ukrepi Unije vsebinsko in formalno ne presegajo tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev Pogodb.«

¹⁵ EK je sprejela Smernice za boljšo zakonodajo (*Better Regulation Guidelines*), ki opredeljujejo razumevanje boljše zakonodaje s strani EK in dajejo v postopku priprave in sprejemanja zakonodaje poudarke na smernicah pri načrtovanju nove zakonodaje, ocenjevanju učinkov, pripravi predlogov, implementaciji in prenosu, monitoringu, evalvaciji in posvetovanju z deležniki oziroma javnostjo (dostopno na http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm).

¹⁶ Odbor za regulatorni nadzor je pristojen je za nadzor kakovosti ocen učinka in pomembnejših vrednotenj politik in predpisov EU. Več o Odboru na http://ec.europa.eu/info/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_sl.

¹⁷ Evropski parlament, EK in Evropski svet so 13. aprila 2016 sprejeli Medinstitucionalni sporazum o boljšem pravnem urejanju (*Interinstitutional agreement on better law-making*), Ur. List EU 321, 31/12/2013.

REFIT¹⁸, katerega namen je spremljanje in zagotavljanje, da evropska zakonodaja še vedno služi svojemu namenu in dosega cilje, ki si jih je zastavil zakonodajalec – konkretno to pomeni sprotno ocenjevanje učinkov zakonodaje, letni pregledi obstoječe zakonodaje z namenom odprave zastarele zakonodaje, izboljšana implementacija EU zakonodaje prek sodelovanja z DC in monitoringa prenosa EU direktiv, poenostaviti EU financiranje), 9.) spodbujanje bolj učinkovitega pristopa, ki aktivno vključuje vse deležnike (nova spletna stran Zmanjšajte breme – povejte svoje mnenje!¹⁹ in platforma REFIT²⁰, katerih namen je dati ljudem možnost da so slišani ter, da povedo svoje mnenje).²¹ Zaveza EK k boljši zakonodaji terja vsakodnevne aktivnosti in trud v smeri transparentnega in vključujočega dela z namenom priprave in sprejema bolj kvalitetne zakonodaje.

2.1 Sodelovanje javnosti kot element boljše zakonodajo na ravni EU?

V okviru Smernic za boljšo zakonodajo je EK posebno poglavje namenila ravno Smernicam za posvetovanje z deležniki.²² EK si je prvotno zamislila posvetovanje z deležniki iz razlogov, da je dolžna vključiti čim širši krog deležnikov²³, ker je dolžna širše promovirati svoje politike za razliko od posameznih držav članic. Vključitev deležnikov in tistih, ki so naslovniki zakonodaje je bistvena iz razloga, da so to posamezniki, interesne in družbene skupine, ki imajo določena znanja, informacije in izkušnje ter razpolagajo z dokazi, ki lahko pravočasno prispevajo k popravkom predlogov v samem postopku priprave in kasneje sprejemanju zakonodaje. Zgodnja vključitev deležnikov praviloma pomeni izogib različnim težavam in nasprotovanjem kasneje v postopku. Sodelovanje z javnostmi pa ni le dobra volja EK ali ostalih institucij EU temveč njihova dolžnost, ki izhaja iz 11. člena Pogodbe o EU (Določbe o demokratičnih načelih).²⁴ Člen določa, da morajo vse institucije EU dati državljanom in predstavniškimi združenjem na primeren način možnost izražanja in javne izmenjave mnenj glede vseh področjih delovanja EU, morajo vzdrževati odprt, pregleden in reden dialog s predstavniškimi združenji in civilno družbo. Posebej je izpostavljeno, da mora EK izvajati obsežna posvetovanja z udeleženi stranmi z namenom zagotoviti usklajenost in preglednost delovanja EU.

EK razume posvetovanje kot formalen in obvezen kontinuiran proces. Posvetovanje v očeh EK deluje na podlagi štirih temeljnih načel in petih minimalnih standardih. Štiri temeljna načela so:

¹⁸ REFIT (*Regulatory Fitness and Performance Programme*) je program EK, ki zagotavlja, da predpisi EU prinašajo korist državljanom, gospodarstvu in družbi, pri tem pa odpravlja nepotrebno birokracijo in znižuje stroške. Platforma zanj je bila vzpostavljena leta 2015. Njegov cilj so tudi enostavnejši in razumljivejši predpisi EU. Posebno pozornost namenja malim podjetjem (MSP predstavljajo 99% podjetij v EU), ki jim izvajanje zakonodaje EU pogosto povzroča nesorazmerno veliko obremenitev. Več o REFIT in njegovih dosežkih in konkretnih koristih na http://ec.europa.eu/info/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less_sl.

¹⁹ Zmanjšajte breme – povejte svoje mnenje! (*Lighten the load - Have your say!*). Spletna stran je del usmeritve EK, ki jo zanimajo različna mnenja in predlogi za izboljšanje učinkovitosti zakonodaje in pobud EU. Več o spletni strani na http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/consultation_sl.htm#up.

²⁰ Več o platformi REFIT dostopno na http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/refit-platform/index_sl.htm.

²¹ Več o sprejeti agendi EK »Boljše pravno urejanje za boljše rezultate« z dne 19.5.2015 na http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2015_215_en.pdf.

²² Dostopno na http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap7_en.htm.

²³ Deležnike Smernice za boljšo zakonodajo primeroma naštevajo, vendar gre za nezaključen seznam npr. različne visokošolske institucije, instituti, think-tanki, različna predstavniška telesa v državah članicah in evropske institucije, nevladne organizacije, strokovna in poklicna združenja, multinacionalke, mala in srednja podjetja, gospodarske zbornice, sindikati. V osnovi se deležniki delijo v tri skupine: 1. zakonodaja jih zadeva, 2. morali bodo implementirati zakonodajo, 3. imajo izražen interes na področju, ki se regulira.

²⁴ 11. člen Pogodbe o EU, Ur. prečiščeno besedilo Ur. List EU 2012/C 326/01 z dne 26.10.2012.

1.) sodelovanje (na podlagi širokega vključujočega pristopa), 2.) odprtost in odgovornost (posvetovanje in njegovi rezultati oziroma posledice naj bodo javno dostopne širši javnosti), 3.) učinkovitost (posvetovanje naj se izvaja takrat, ko lahko deležniki še vplivajo in kaj spremenijo) ter 4.) usklajenost (postopek posvetovanj naj bo povezana celota). Temeljna načela dopolnjuje pet minimalnih standardov: 1.) jasnost (jasna komunikacija, posvetovanja in izmenjava informacij), 2.) določanje deležnikov (mora dopustiti vsem relevantnim deležnikom, da izrazijo svoje mnenje), 3.) objava (mora zadovoljiti potrebe ciljnih deležnikov in javnosti), 4.) časovne omejitve (potrebno je zagotoviti dovolj časa za pripravo stališč, mnenj in odgovorov), 5.) priznavanje povratnih informacij (prejeta mnenja, predlogi in prispevki naj bodo javno objavljeni). Po zaključku posvetovalnega postopka je potrebno vsa prejeta mnenja, prispevke, stališča skrbno preučiti in analizirati ter na njih podati obrazložene odgovore. Zadnja stopnja je notranja kontrola kvalitete samega postopka posvetovanj z namenom izboljšanja prihodnjih posvetovanj.

Z aprilom 2012 lahko EK pozovejo k ukrepanju tudi državljani EU v okviru t.i. Evropske državljanske pobude, ki prav tako predstavlja večji vpliv javnosti oziroma državljanov na zakonodajni postopek v širšem smislu.²⁵ Lahko pa vsi državljani EU na institucije EU naslavljajo različne peticije.

Široko razumevanje dolžnosti po sodelovanju javnosti v postopkih priprave in sprejemanja predpisov je agenda EK s ciljem zagotoviti boljšo zakonodajo in večjo konkurenčnost.

3 PROCESNO ALI CILJNO ZASNOVANA ZAKONODAJA?

Vsakokratno spreminjanje obstoječe ali sprejem nove zakonodaje terja razmislek o nujnosti teh sprememb. Reševanje konkretnih problemov s pomočjo zakonodaje namreč povzroči pretirano regulacijo oziroma prenormiranost. Predpisi naj služijo realnim potrebam družbe in naj se spreminjajo samo takrat, ko se ne da nastale situacije razrešiti s kakšnimi drugimi ukrepi. Neprestano poseganje v zakonodajo in njeno spreminjanje povzroči nestabilno pravno in posledično poslovno okolje. S povečanim sodelovanjem in posvetovanjem ključnih deležnikov lahko povečamo t. i. regulatorno predvidljivost.²⁶

Nekateri avtorji upravičeno opozarjajo na problem pomanjkanja pravne predvidljivosti, pravne varnosti in stabilnosti v slovenskem pravnem redu kot posledica širjenja obsega zakonodaje in (neupravičeno) hitrega oziroma dinamičnega spreminjanja le te.²⁷

Če pustimo ob strani naraščajoče število predpisov in pogledamo samo postopke po katerih so bili sprejeti lahko ugotovimo, da prevladujeta nujni in skrajšani zakonodajni postopek. Nestabilnost pravnega reda ter pogosto spreminjanje predpisov sta jasen pokazatelj napačnega ocenjevanja (družbenih) potreb po njihovem spreminjanju, ki je očitno motivirano s konkretnimi problemi in ne s ciljem izgradnje dolgoročno stabilnega pravnega reda države. Tipičen primer slabe zakonodaje je tista zakonodaja, ki se po sprejemu hitro in neprestano

²⁵ Več o Evropski državljanski pobudi na <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=sl>.

²⁶ Podobno ugotavlja A. Igličar v prispevku Nosilna vprašanja zakonodajne dejavnosti v Igličar, A. et al (2016). Odrpta vprašanja zakonodajne dejavnosti. Razprave 32. Ljubljana, Slovenska akademija znanosti in umetnosti, str. 11.

²⁷ Več o tem v M. Novak (2015), *Stabilitas Legis and the Rule of Law: The Problem of Slovene Corporate Legislation*, Pravni Vjestnik Vol. 31, No. 1-2 (pp. 51-63).

spreminja ter dopolnjuje. Te hitre spremembe se v Sloveniji praviloma dogajajo pomočjo pravil Poslovnika DZ o nujnem in skrajšanem zakonodajnem.

Ta praksa bi morala biti izjema od načela popolnega trifaznega zakonodajnega postopka. Žal je v slovenski zakonodajni praksi bolj pravilo kot izjema saj se nujni in skrajšani postopek uporabljata za sprejem približno dveh tretjin novih ali sprememb in dopolnitev obstoječih zakonov. To med drugim otežuje sodelovanje javnosti in transparentnost zakonodajnega postopka.²⁸ Potrebno je spoštovati kvaliteto postopkov in se izogibati nepotrebni hitenju. Hitenje brez sodelovanja javnosti povzroči odločanje na podlagi velikokrat pomanjkljivih informacij, kar kmalu povzroči ponovne posege v predpise in povečuje pravno negotovost. Osnutki oziroma predlogi predpisov ne vsebujejo jasno opredeljenih ciljev, kazalnikov, načrta monitoringa in evalvacije. Zakonodaja je zasnovana procesno in ne ciljno, kar je eden poglobitvinih problemov regulatorne politike.²⁹

4 NAČELO JAVNOSTI IN REGULATORNA POLITIKA

Javnost sodeluje predvsem v dveh ozirih oziroma fazah – v postopku priprave in včasih (npr. zakonodajni postopek) v postopku sprejemanja predpisa. Manj je javnost prisotna v fazi samega izvrševanja oziroma nadzora nad izvrševanjem predpisa in monitoringom. Javnost sodeluje s predlogi, informacijami, mnenji ipdb., ki so za pripravljavca predpisov nezavezujoči. Javnost sodeluje ali se posvetuje in ne soodloča. Naloga javnosti je predvsem, da argumentirano nastopa s svojimi predlogi, kot je naloga pripravljavca oblastnega splošnega akta, da argumentirano (lahko) zavrne določene pobude, predloge ali mnenja. Potrebno je graditi na odnosu vzajemnega spoštovanja in sodelovanja, na način, kjer prevlada moč argumenta in ne argument moči. Drži sicer, da kadar bo za nekim predlogom odločitve ali ukrepa stal močan političen interes, strokovni argumenti ali elementi zainteresirane javnosti ne bodo vedno naleteli na plodna tla. Vendar bo v tem primeru sprejeti predpis ali ukrep slabše sprejet v javnosti.³⁰ Sodelovanje javnosti predstavlja pomemben element t. i. odprte uprave.³¹

Načelo javnosti in posvetovanje s ključnimi deležniki so predvideni v Resoluciji o Normativni dejavnosti (ReNDej) in v določbah Poslovnika Državnega zbora RS in Poslovnika Vlade RS. Ne smemo zanemariti tudi vpliva navodil za izvedbo poslovnih določil in njim pripadajočih obrazcev, ki v praksi pomembno vplivajo na sodelovanje in posvetovanje z javnostjo v postopkih priprave in sprejema različnih predpisov. Maja 2016 je začela veljati sprememba Navodil za izvajanje Poslovnika Vlade RS (novi prilogi 1 in 3)³², kjer je dodana nova osma

²⁸ A. Igličar v prispevku Nosilna vprašanja zakonodajne dejavnosti v Igličar, A. et al (2016). Odprta vprašanja zakonodajne dejavnosti. Razprave 32. Ljubljana, Slovenska akademija znanosti in umetnosti, str. 11.

²⁹ Cilj Vladnega projekta Pregled regulatornih politik v RS, ki se bo izvajal v sodelovanju z OECD (od septembra 2016 do decembra 2017) zato med drugim zasleduje cilj oblikovanja sistemskih usmeritev za prehod in procesne zakonodaje v bolj ciljno usmerjeno.

³⁰ O pravni (ne)vezanosti javne uprave na pobude državljanov glej B. Bugarič (2003), Odprta uprava in državljan: sodelovanje javnosti in analiza učinkov predpisov (RIA) v postopku sprejemanja predpisov, Javna uprava let. 39 št. 4, str. 450.

³¹ Poleg sodelovanja v postopkih priprave predpisov in možnosti prid sodelovanja pri sprejemanju odločitev javne uprave so pomembni elementi odprte uprave tudi dostop državljanov do vseh informacij javnega značaja, ki se nanašajo na delo uprave, možnost soodločanja o določenih vprašanjih iz pristojnosti javne uprave in dostop do samih forumov, kjer se sprejemaj odločitve. Več o tem v B. Bugarič (2003). Odprta uprava in državljan: sodelovanje javnosti in analiza učinkov predpisov (RIA) v postopku sprejemanja predpisov. Javna uprava let. 39 št. 4 (str. 439-462). Ljubljana, Inštitut za javno upravo.

³² Dostopno na http://www.gsv.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/veljavni_predpisi/.

točka Predstavitev sodelovanja z združenji občin (kot ključnimi partnerji in deležniki na področju lokalne samouprave).³³ Sledita točki 9. Predstavitev sodelovanja javnosti in 10. Opredelitev do tega ali so bile pri pripravi gradiva upoštevane določbe ReNDe. Na tem mestu velja opozoriti, da so navodila interni akt, ki ne učinkuje navzven in ne predvideva sankcije v primeru kršitve, resolucija pa je politični akt – noben od omenjenih ni pravno zavezujoč. Določbe poslovnika Vlade so upoštevajoč dejstvo, da je Vlada večinski predlagatelj zakonodaje bistvenega pomena za sodelovanje javnosti. Določbi o sodelovanju javnosti in (obvezni) objavi predloga predpisa na spletni strani predpisujeta dolžnost proučitve in po možnosti upoštevanje podanih predlogov in mnenj ob naslednji pripravi predpisa, dolžnost predlagatelja, da povabi javnost (splošno vabilo) ali konkretno institucijo ali posameznika (usmerjeno vabilo) k sodelovanju pri pripravi predpisa, določitev roka za podajo mnenj in predlogov (odziv javnosti), obrazložitev neupoštevanih predlogov in mnenj ter izjeme od dolžnosti obveščanja ter izjeme od obveznega vabila javnosti k sodelovanju (npr. nujni postopek, priprava predloga ali sprememb državnega proračuna, predlog poslovnika vlade).³⁴ Poslovnik Vlade tako predvideva obvezno sestavino predloga zakona - povzetek oziroma prikaz o sodelovanju javnosti pri pripravi predloga zakona³⁵.

Podobno kot Smernice za boljšo zakonodajo EK, določa ReNDej določena načela, ki naj jim pri oblikovanju in pripravi normativnih aktov sledijo pripravljavci le teh. Prvi sklop so splošna načela kot načelo potrebnosti pravnega urejanja, načelo samoomejevanja, načelo sorazmernosti, načelo odgovornosti, načelo določnosti, načelo dostopnosti, načelo poenostavitve in načelo transparentnosti. Drugi sklop načel sodi v okvir smernic za sodelovanje in vključevanje strokovne in drugih zainteresiranih javnosti. To so načelo pravočasnosti, načelo odprtosti, načelo dostopnosti, načelo odzivnosti, načelo transparentnosti, načelo sledljivosti. Poleg načel so na tem mestu opredeljena minimalna priporočila o trajanju sodelovanja javnosti, povabilu javnosti, ustreznosti gradiva in poročilu o sodelovanju. ReNDej določa tudi smernice za pripravo presoje posledic predpisov (t.i. RIA).

4.1 Presoja učinkov (oziroma posledic) predpisov – PUP

Presoja posledic oziroma učinkov je bistvenega pomena za boljšo zakonodajo oziroma predpise. Tako OECD kot EU (predvsem EK) razumeta presojo učinkov predpisov (PUP oz. angl. RIA) kot osrednji mehanizem za dobro vladovanje ter jo priporočata v procesu javno-

³³ Sprememba je bila sprejeta na pobudo Ministrstva za javno upravo on določa obvezno sodelovanje z združenji občin: Združenje občin Slovenije (ZOS), Skupnost občin Slovenije (SOS) iz Združenje mestnih občin Slovenije (ZMOS) v zadevah, kjer se predpis nanaša na pristojnosti, delovanje ali financiranje občin. Na tej točki opozarjam da skladno z Zakonom o lokalni samoupravi ZMOS nima status reprezentativnega združenja. Vendar se je vključila že obstoječa praksa sodelovanja s čim širšim krogom deležnikov na katere se nanaša predlog predpisa. Obvezna je tudi obrazložitev v kakšni meri so bili upoštevani predlogi in pripombe občin.

³⁴ Poslovnik Vlade RS, (Uradni list RS, št. 43/01, 23/02, 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12 in 10/14).

³⁵ Ta mora skladno z Navodili za izvajanje Poslovnika Vlade RS vsebovati spletni naslov, na katerem je bil predpis objavljen, čas trajanja javne predstavitve v katerem je bilo mogoče sporočiti mnenja, predloge in pripombe, datum in kraj morebitne javne obravnave ali druge oblike sodelovanja, seznam subjektov, ki so sodelovali (imen in priimkov fizičnih oseb, ki niso poslovni subjekti, ne navajajte), bistvena mnenja, predloge in pripombe javnosti, bistvena mnenja, predloge in pripombe javnosti, ki niso bili upoštevani, in razlogi za neupoštevanje.

političnega odločanja v vseh članicah EU in OECD^{36,37} Presoja oziroma analizira se predvsem učinek (predlaganega ali že uveljavljenega predpisa) na družbo oziroma na njene posamezne dele. Določbe poslovnika Vlade določajo obvezno presojo posledic sprejema predpisa na posamezna področja (konkurenčnost, gospodarstvo, MSP, finančne in administrativne posledice, okolje, socialo, razvojni načrt). To predstavlja t.i. *ex ante* presojo posledic oziroma učinkov še ne sprejetih predpisov glede na obstoječe stanje. Ta poskuša vnaprej predvideti in oceniti posledice sprejema zakonodaje na različna družbena področja. Javnost lahko že v tej fazi s svojimi informacijami, znanjem, predlogi in mnenji vpliva na točnost oziroma pravilnost presoje posledic, saj velikokrat razpolaga s primernimi znanji ali izkušnjami. To pripomore k stabilnejši in bolj kvalitetni zakonodaji, saj se že v postopku oblikovanja predloga določene neoptimalne rešitve s pomočjo argumentov javnosti spremenijo oziroma izboljšajo, namesto, da bi se kasneje že sprejeta zakonodaja hitro spreminjala oziroma dopolnjevala. Analiza služi kot zbirka podatkov oziroma informacij odločevalcem, ki so pristojni in odgovorni za sprejem predpisa, da se lažje in bolj kvalitetno odločijo ali predpis zasleduje cilje in politike za katere se zavzemajo. Služi kot opora pri izbiri med več različnimi alternativami ali pa celo kot (teža) argument(ov), ki morda predlagatelje v celoti odvrne od predlaganja nekega predpisa ali odločevalce od sprejema le tega. Cilj je najti najboljšo rešitev, kar sicer ni vedno mogoče, predvsem v primerih močnih političnih pritiskov. Nekateri avtorji so kritični do pripravljavcev *ex ante* analiz saj naj bi bile v praksi površne, nedodelane, nerealne, ne upoštevajo vseh možnih učinkov, brez resnih predhodnih analiz učinkov.³⁸ Na podobno pomanjkljivost ohlapnih form - torej pro-forma izpolnjevanje presoje učinkov («ni učinka ali pričakuje se pozitiven učinek») v Sloveniji - opozarjajo tudi tuji avtorji v svojih mednarodnih primerjalnih analizah.³⁹

Poudariti je potrebno, da *ex ante* analiza ne more doseči željenih rezultatov in učinkov, če ji čez nekaj časa po sprejetju predpisa ne sledi *ex post* kontrola. Sodelovanje javnosti ima torej nepogrešljiv in za kakovost predpisov ključen prispevek – olajša in pomaga pri bolj točni opredelitvi presoje predpisov saj sama zainteresirana javnost najbolj ve kako bo nanjo nek predpis učinkoval, strokovna javnost pa ponudi strokovno znanje, informacije, podatke in primerjalni pogled.

Upoštevajoč določene mednarodne analize o implementaciji RIA-e v državah srednje in vzhodne Evrope lahko povzamemo, da je ključen problem v Sloveniji odsotnost centraliziranega in formaliziranega koordinacijskega in nadzorstvenega organa, ki bi vršil nadzor nad dejanskim in vsebinskim izvajanjem ReNDej in ne zgolj zasledoval izpolnjevanje formalnih minimalnih standardov.⁴⁰

³⁶ Več o tem glej OECD (2001), *Improving Policy Instruments through Impact Assessment*, SIGMA Papers, No. 31, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60vnhc6h-en> ali

³⁷ Več o presoji učinkov predpisov v RS po sprejetju ReNDej v I. Bačlija (2014). *Usoda presoje : analiza presoj učinkov predpisov po sprejetju resolucije o normativni dejavnosti*. Priložnosti in izzivi slovenskega javnega sektorja: programski okvir EU 2014-2020. Ljubljana.

³⁸ Tako A. Igličar v prispevku *Nosilna vprašanja zakonodajne dejavnosti* v Igličar, A. et al (2016). *Odprta vprašanja zakonodajne dejavnosti*. Razprave 32. Ljubljana, Slovenska akademija znanosti in umetnosti, str. 16.

³⁹ K. Staronova (2010), *Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice*. *Journal of Public Policy*, Vol. 30 No. 3, Cambridge University Press, str. 125.

⁴⁰ K. Staronova (2010), *Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice*. *Journal of Public Policy*, Vol. 30 No. 3, Cambridge University Press, str. 134.

5 VKLJUČEVANJE IN SODELOVANJE JAVNOSTI KOT ELEMENT BOLJŠE ZAKONODAJE

Sodelovanju javnosti pri oblikovanju politik in normativnih predpisov je razširjena in aktualna tema modernih akademskih razprav s področja politologije, pravna in javne uprave. Je kompleksen koncept, ki temelji na sodelovanju javnosti tako v postopku sprejemanja odločitev, implementacije in kasnejše evalvacije izvajanja odločitev. To zagotavlja, da sprejete odločitve zasledujejo širši javni interes in ne interese ožjih družbenih skupin ali elit ter težijo k zadovoljevanju potreb širše javnosti.⁴¹ Sodelovanje javnosti ima številne funkcije in zasledovalo različne cilje kot posredovanje znanja, informacij, izkušenj; demokratično legitimiranje odločitev; sprejemljivost in vsebinska ter pravna kakovost odločitev; predstavitev, soočenje in zastopanje različnih interesov ter zmanjševanje (obstojećih in morebitnih) konfliktov; pravno varstvo pravic prizadetih itd.⁴² Rezultata in bistvena cilja sodelovanja javnosti sta torej dva: kvalitetni predpisi (s pomočjo pridobljenih informacij) in zmanjševanje demokratičnega deficita.

Proces izboljševanja zakonodaje pomeni postopno približevanje optimalnemu stanju relativno dobrih zakonov, brez nestvarnih želja po popolnoma racionalnih in enostavnih zakonih.⁴³

Ena od prvih dilem, ki jo moramo razrešiti je vprašanje opredelitve in obsega pojma »javnost«. Na tem mestu velja opozoriti, da obstaja mnogo definicij in razumevanj pojma javnosti od skupine državljanov (OECD), do interesnih skupin in zainteresirane ali strokovne javnosti (nevladnih organizacij, civilne družbe, strokovnjakov iz univerz).⁴⁴

Eden večjih problemov, ki se pojavlja pri sodelovanju in vključevanju javnosti je nezainteresiranost, nezavezanost in včasih nezmožnost predstavnikov državnih institucij k pristopu, ki temelji na sodelovanju in vključevanju javnosti v postopkih priprave in sprejemanja predpisov, zakonov in drugih ukrepov.⁴⁵ Odklonilen odnos javnih institucij in organov oblasti je predvsem posledica prepričanja uradnikov, da je v določenih zadevah posvetovanje z javnostjo le administrativna zahteva in ovira, ki jo morajo izpolniti skladno z določenimi minimalnimi standardi. To še posebej velja za bolj »tehnične« predpise, kjer naj bi uradniki zavračali ideje sodelovanja javnosti iz razloga, da oni kot »tehnokrati« najbolj vedo katere rešitve so najboljše in najprimernejše. To ne velja toliko za politično in medijsko bolj odmevne teme. Velikokrat problem leži tudi v (ne)strokovnosti državnega aparata na različnih stopnjah ter pomanjkanju kadrovskih in materialnih virov.⁴⁶

⁴¹ Več v M. P. Sebola (2016). Public Participation in South Africa's Policy Decision - Making Process: The Mass and the Elite Choices. *International Public Administration Review*. Vol. 14 No. 1 (str. 55-73).

⁴² Več v I. Rakar (2014), Sodelovanje javnosti pri pripravi podzakonskih predpisov kot oblika pravnega varstva. *Javna uprava letn. 50 št. 3-4*, Ljubljana, Inštitut za javno upravo, str. 77-79.

⁴³ Ulrich Karpen, *Gesetzgebungslehre – neu evaluiert*, Nomos, Baden-Baden 2006, str. 28 v A. Igličar v prispevku Nosilna vprašanja zakonodajne dejavnosti v Igličar, A. et al (2016). *Odrpta vprašanja zakonodajne dejavnosti*. *Razprave 32*. Ljubljana, Slovenska akademija znanosti in umetnosti, str. 15.

⁴⁴ Več o tem glej I. Rakar, *Vključevanje javnosti v delovanje izvršilne veje oblasti pri sprejemanju splošnih pravnih aktov v Republiki Sloveniji* (doktorska disertacija), Ljubljana, Univerza v Ljubljani Pravna Fakulteta, str. 26-29.

⁴⁵ Več v M. P. Sebola (2016). Public Participation in South Africa's Policy Decision - Making Process: The Mass and the Elite Choices. *International Public Administration Review*. Vol. 14 No. 1 (str. 55-73).

⁴⁶ B. Neamtu, D. C. Dragos, L. Capraru (2014), Public Participation in Environmental Decision Making in Romania, *International Public Administration Review – Special Issue*. Vol. XII No. 2-3 str. 63 in 65

5.1 Kakovostni predpisi kot element boljšega življenja državljanov in vzpodbudnega poslovnega okolja

Zahteve po boljši zakonodaji ali boljši regulaciji prihajajo tako s strani poslovnega in gospodarskega okolja kot s strani navadnih državljanov. Državne institucije so namreč servis, poslovni subjekti in državljani pa so v veliki meri uporabniki njihovih storitev, ki postajajo vedno bolj zahtevni in si želijo poenostavljenih postopkov, manj birokracije in enostavno koriščenje storitev.

Kakovostni predpisi vsebujejo več elementov od katerih so ključni analiza učinkov predpisov (RIA – tako *ex ante* kot *ex post*), v pripravo je vključena oziroma pri pripravi sodeluje (zainteresirana in strokovna) javnost, prepis mora biti očiščen vseh administrativnih ovir, mora biti horizontalno medresorsko usklajen in upošteva jezikovna in nomotehnična pravila. Boljši oziroma bolj kakovostni predpisi pomenijo boljše javno upravljanje in izkoriščanje razpoložljivih virov, kar vodi v boljše življenje državljanov oziroma k večji družbeni blaginji.⁴⁷ Na kakovost zakonodaje vpliva več dejavnikov od nezainteresiranosti ali nezmožnosti državnih institucij, da vključijo javnost, vse do nepotrebnega hitenja in lovljenja različnih postopkovnih rokov, ki povzročijo slabo pripravljene predloge, ki se nato prelevijo v nekvalitetno oziroma slabo zakonodajo.

Ločimo vsebinsko in procesno kakovost. Procesna ima bolj objektivne in strokovne kriterije kot so presoja učinkov predpisov, sodelovanje in vključenost javnosti, odprava administrativnih ovir oziroma zmanjševanje administrativnih bremen, medresorsko (in tudi širšo npr. usklajenost s Službo pristojno za zakonodajo in Generalnim sekretariatom), izpolnjevanje nomotehničnih, stilističnih in jezikovnih standardov. Slednja vpliva tudi na vsebinsko kakovost, ki je sicer bolj podvržena subjektivnim, političnim in svetovnonazorskim lastnostim ocenjevalca.⁴⁸

Temeljni dokument, ki v Sloveniji daje izhodiščne usmeritve za boljšo zakonodajo oziroma boljše predpise je ReNDej⁴⁹. Med najpomembnejšimi cilji resolucije najdemo zagotavljanje jasnosti, preglednosti, kakovosti in določnosti predpisov, uveljavljanje državljske participacije ter izvajanje presoje posledic predpisov. Dejstvo je, da je bila ReNDej od svojega sprejema kršena v večini primerov objavljenih predlogov predpisov. Kršitve se nanašajo predvsem na nezmožnost sodelovanja javnosti zaradi nespoštovanja minimalnih rokov za dajanje pripomb ali neobstoja javne razprave.⁵⁰ Razlagi za tovrsten obseg kršitev sta dve – obstoj ignorantskega odnosa vsakokratnih vlad do spoštovanja določb resolucije ali neživljenjske določbe oziroma vsebina resolucije. Izkušnje iz tujine, kjer obstajajo podobni dokumenti, katerih določbe niso kršene v takem obsegu prepričljivo nakazuje na prvo razlago.

⁴⁷ Virant, G. (2009). Boljši predpisi – dejavnik kakovosti življenja in konkurenčnosti gospodarstva. Javna uprava, let. 45, št. 1-2 str. 249-254.

⁴⁸ Več o tem glej I. Rakar, Vključevanje javnosti v delovanje izvršilne veje oblasti pri sprejemanju splošnih pravnih aktov v Republiki Sloveniji (doktorska disertacija), Ljubljana, Univerza v Ljubljani Pravna Fakulteta str. 146 in G. Virant, Boljši predpisi – dejavnik kakovosti življenja in konkurenčnosti gospodarstva, Javna uprava, let. 45, št. 1-2 str. 250 – 254.

⁴⁹ Resolucijo o normativni dejavnosti (Ur. List RS, št. 95/09) je sprejel Državni zbor 19.11.2009.

⁵⁰ Več o tem na spletni strani Centra za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij (CNVOS) <http://stevec-krsitev.si/>.

5.2 Vpliv zakonodajnega okolja na konkurenčnost

Učinkovite regulatorne politike pripomorejo k doseganju cilja večje konkurenčnosti tako, da v predvidljivem in stabilnem zakonodajnem okolju zagotavljajo pripravo jasne, pregledne, kakovostne in določne zakonodaje. Slovenija se trenutno (2016) na lestvici konkurenčnosti WEF (*World Economic Forum*) nahaja na 59. mestu od 140 držav (preteklo leto smo bili na 70. mestu). Na področju regulatorne obremenitve je Slovenija na 127. mestu (preteklo leto 133. mesto). Kot najbolj obremenjujoči dejavniki so med drugim opredeljeni delovna zakonodaja in učinkovitost trga dela (95. mesto) ter neučinkovitost javne uprave (113. mesto, preteklo leto 128. mesto).⁵¹ IMD *World Competitiveness Center* nas v letu 2016 uvršča na 43. mesto od 61 držav, pri tem pa izpostavlja kot enega ključnih izzivov Slovenije v tem letu odpravo regulatornih bremen.

Primerjalna študija OECD o različnih oblikah uvajanja javne uprave opozarja, da vključevanje javnosti v postopke odločanja javne uprave (priprave in sprejemanja predpisov) ne vpliva samo na odpravo demokratičnega deficita temveč tudi izboljša kvaliteto in implementacijo odločitev javne uprave.⁵²

»Zakonodajne in administrativne reforme, ki spodbujajo konkurenco in zmanjšujejo stroške regulacije, lahko povečajo učinkovitost, znižajo cene, pospešijo inovacije in izboljšajo sposobnost gospodarstva za ohranjanje konkurenčnosti na svetovnih trgih, to pa v končni fazi vpliva na povečanje bruto domačega proizvoda.«⁵³

Konec maja 2016 je na Svetu EU potekala politična razprava o »Boljši zakonodaji za večjo konkurenčnost«, kjer so predstavniki držav članic EU pritrdili, da je boljša zakonodaja eden od ključnih spodbujevalcev gospodarske rasti, inovacij, konkurenčnosti, položaja MSP in ustvarjanja delovnih mest in delovanja enotnega trga. Poudarili so, da mora biti evropska zakonodaja transparentna, enostavna in dosežena s čim manjšimi stroški, pohvalili so sprejem medinstitucionalnega sporazuma o boljšem pravnem urejanju⁵⁴ in uporabo ciljno oziroma v rezultate usmerjene zakonodaje (*goal or outcome oriented legislation*). Poudarili so pomembnost izvajanja presoje učinkov predpisov ter pozvali EK k nadaljevanju dela na področju zmanjševanja administrativnih bremen (za naprej tudi s pomočjo *ex ante* presoje učinkov). Posebej so poudarili pomen boljše zakonodaje za MSP (MSP test, pomembnost načela »Think Small First«, REFIT).⁵⁵ OECD priporoča državam naj tako v *ex ante* RIA kot pri samih idejnih zasnovah novih predpisov upoštevajo presojo kakšen bo njihov učinek na MSP, na konkurenčnost gospodarstva in naj spodbujajo ukrepe, ki bodo konkurenčnost povečevali.⁵⁶ Zavedanje Vlade o vplivu regulatorne politike na konkurenčnost se kaže med drugim v oktobra 2013 sprejetemu Enotnemu dokumentu za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega

⁵¹ Več o tem na

<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/economies/#economy=SVN>.

⁵² Študija OECD, *Citizens as partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making* (2001), str. 20 v B. Bugarič (2003). *Odprta uprava in državljan: sodelovanje javnosti in analiza učinkov predpisov (RIA) v postopku sprejemanja predpisov*. Javna uprava let. 39 št. 4, str. 443.

⁵³ M. Pečarič (2015). *Regulativne tehnike*. Ljubljana, Uradni list Republike Slovenije, str. 157.

⁵⁴ Slednji med drugim omenja, da mora biti zakonodaja učinkovita, fleksibilna ter ne sme vplivati na načela konkurenčnosti ali na skupen notranji trg.

⁵⁵ Več o tem na <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/compet/2016/05/26-27/>.

⁵⁶ Več o tem v *Recommendations of the Council on Regulatory Policy and Governance* (OECD, 2012), dostopno na <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>.

okolja ter dvig konkurenčnosti, ki se sprti dopolnjuje in je namenjen odpravi administrativnih ovir, izboljšanju konkurenčnosti gospodarstva ter krepitvi zaupanja v pravno državo.⁵⁷

6 JAVNA UPRAVA 2020 - STRATEGIJA RAZVOJA JAVNE UPRAVE 2015–2020⁵⁸

Nekateri avtorji utemeljeno menijo, da naša država vstopa v tretjo fazo svojega normativnega razvoja, ko bomo morali delati predvsem na kakovosti in strokovnosti našega pravnega normiranja. To bi moralo temeljiti na normalizaciji in racionalizaciji naših zakonodajnih postopkov, spoštovanju ReNDej in Nomotehničnih smernic, kar bi izboljšalo naše zakonodajno okolje in poenostavilo vrsto ureditev in postopkov. Za to je potrebna politična volja in politična podpora.⁵⁹ Slednje je še posebej pomembno pri uvajanju novih metod in orodij dela, ko mora politika (predvsem Vlada) delovati tako kot promotor, motivator ter avtoriteta v postopkih iskanja in uvajanja novih rešitev v smeri boljše in bolj kakovostne zakonodaje ter zmanjševanja administrativnih ovir.⁶⁰ Slovenska državna uprava se že nekaj časa zaveda potrebe po poenostavitvi postopkov in odpravi administrativnih ovir, za kar je potrebna tudi sprememba zavesti in prakse zapletanja postopkov.⁶¹

Vlada RS je v letu 2015 sprejela Strategijo razvoja javne uprave v RS 2015–2020, ki v poglavju 6.3 Izboljšanje zakonodajnega okolja opredeljuje cilj »Izboljšanje zakonodaje, zmanjšanje zakonodajnih bremen in vključevanje ključnih deležnikov«. ⁶² Cilj je dosledno spoštovanje standardov iz ReNDej, kar bo »prispevalo k pripravi kakovostnejših, širše družbeno sprejemljivih in v praksi ustrezno izvajanih predpisov, da se tako izboljša zakonodajno in poslovno okolje ter poveča konkurenčnost.« ⁶³ Po mnenju nekaterih avtorjev naj bi bil glavni

⁵⁷ Več o tem na

http://www.stopbirokraciji.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Publikacije/Porocilo_ED_3102013.pdf.

⁵⁸ Javna uprava 2020, Strategija razvoja javne uprave 2015–2020, dostopno na

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Kakovost/Strategija_razvoja_SLO_final_web.pdf.

⁵⁹ V okviru uresničevanja ciljev Strategije razvoja javne uprave bo pod koordinacijo Ministrstva za javno upravo skupaj z Odborom za regulatorno politiko OECD v sodelovanju z mednarodnimi strokovnjaki izvedel v obdobju med septembrom 2016 in decembrom 2017 izvedlo projekt Pregled regulatornih politik v Republiki Sloveniji v katerega so vključeni vsi resorji, služba Vlade RS za zakonodajo in Generalni sekretariat Vlade. Cilj OECD pregleda regulatornih politik je prepoznati ključne faktorje, ki vplivajo na pripravo kakovostnih predpisov v Sloveniji. Ugotovitve bodo služile kot izhodišče za vzpostavitev permanentnih usposabljanj za pripravljavce predpisov, za razvoj predvidljivih in sistematičnih postopkov sprejemanja novih in evalvacije obstoječih predpisov z jasnimi cilji in kazalniki, za ukrepe za prehod iz procesne v ciljno usmerjeno zakonodajo ter na splošno povečanje kakovosti priprave predpisov.

⁶⁰ J. Pogorelec, Vloga strokovnih služb Vlade in Parlamenta v zakonodajni dejavnosti v Iglčar, A. et al (2016). Odprta vprašanja zakonodajne dejavnosti. Razprave 32. Ljubljana, Slovenska akademija znanosti in umetnosti, str. 24 in 34. Podobno ocenjuje G. Virant (2009) v Boljši predpisi – dejavnik kakovosti življenja in konkurenčnosti gospodarstva. Javna uprava, let. 45, št. 1-2, str. 249 in 250.

⁶¹ Temu je namenjen tudi vladni projekt odprave administrativnih ovir. Več o konkretnih rezultatih in realiziranih ukrepih kamor je vključena tudi boljša zakonodaja na <http://www.stopbirokraciji.si/>. Z uresničitvijo priprave boljših predpisov se pozitivni učinki odražajo v: izboljšani konkurenčnosti podjetji/gospodarstva, pospeševanju odprtosti trga, izboljšanju življenjskega standarda povečanju transparentnosti, kar v praksi pomeni: zmanjšanje stroškov podjetji, ohrabritev poslovnega sektorja, učinkovita zakonodajna ureditev, boljša zakonodaja = boljše izpolnjevanje obveznosti.

⁶² O Strategiji razvoja javne uprave v RS več v I. Bačlija (2016). Vladovanje in menedžment: Evropeizacija slovenske javne uprave. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, str. 134-156.

⁶³ Javna uprava 2020, Strategija razvoja javne uprave 2015–2020, str. 88.

cilj RIA-e sprememba načina razmišljanja o regulaciji v javni upravi. RIA torej ni le sredstvo za boljšo zakonodajo temveč je namenjena izboljšavi procesa regulacije kot celote.⁶⁴

Vlada RS je v podporo uresničevanju Strategije razvoja javne uprave v Republiki Sloveniji 2015-2020 sprejela tudi Politiko napredka in kakovosti sodobne javne uprave⁶⁵, kjer med temeljnimi načeli najdemo transparentnost (razumljeno tudi kot javnost in odprtost pri sprejemanju predpisov) ter sodelovanje, pravičnost in vključenost (kot sodelovanje z vsemi deležniki na pravičen in organiziran način, njihovo seznanjanje in vključevanje v procese tako, da zagotavljamo vključenost vseh ključnih deležnikov, še posebej najranljivejših skupin).⁶⁶ Med ključnimi strateškimi cilji najdemo izboljšanje zakonodaje, zmanjšanje zakonodajnih bremen, boljša presoja učinkov in vključevanje ključnih deležnikov. Resolucija je podlaga za politično zavezo k doslednemu spoštovanju ReNDej, spodbujanju participativne politične kulture, zmanjševanju administrativnih bremen in zakonodajnih ovir. Trenutno stanje, kot je bilo že predstavljeno, dopušča možnosti izboljšav, ki jih Strategija opredeljuje v svojih ciljnih doseganja izboljšanja zakonodaje, zmanjšanja zakonodajnih bremen in vključevanje ključnih deležnikov.⁶⁷

7 ZAKLJUČEK

Težave oziroma izzivi regulatorne politike so že identificirani. Prav tako obstaja močno politično zavedanje o potrebi po ukrepanju v smeri boljše zakonodaje tako na ravni EU kot držav članic, vključno s Slovenijo. Nedvomno obstaja pozitivna korelacija med kvalitetnim sodelovanjem in vključevanjem tako zainteresirane kot strokovne javnosti v zgodnje faze priprave predpisov in kvaliteto le teh. Splošno strinjanje je, da je boljša zakonodaja in odprava administrativnih ovir ključna za razbremenitev gospodarstva (predvsem MSP), ustvarjanje novih delovnih mest in izboljšanje konkurenčnosti. Trenutne ocene konkurenčnosti v Sloveniji se izboljšujejo. To nikakor ni znak, da lahko upočasnimo konje, temveč lahko služi le kot spodbuda, da nadaljujemo začrtano smer s ciljem še izboljšati naše rezultate. Cilj tako Slovenije kot EU je izboljšati zakonodajno okolje in s tem prispevati k stabilnemu poslovnemu okolju in blaginji državljanov. To je kontinuiran proces, ki se neprestano izpopolnjuje. Potrebno je stremeti k spoštovanju ReNDej (temu so namenjeni projekti e-Predpisi in nadgradnja e-

⁶⁴ Glej B. Bugarič (2003). Odprta uprava in državljan: sodelovanje javnosti in analiza učinkov predpisov (RIA) v postopku sprejemanja predpisov. Javna uprava let. 39 št. 4, str. 454 in 457 .

⁶⁵ Dostopno na

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Kakovost/Politika_napredka_plakat_web.pdf (1.7.2016).

⁶⁶ Ministrstvo za javno upravo je leta 2015 izdalo tudi Smernice za vključevanje deležnikov v pripravo predpisov – priporočila in obrazci, kar je jasen signal nujnosti vključevanja javnosti v postopke priprave (kvalitetnih) predpisov. Dostopno na

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SNO/Smernice-vkljucevanje_2015.pdf.

⁶⁷ Proces doseganja teh ciljev je že v teku. Enotna zbirka ukrepov a boljše zakonodajno in poslovno okolje (<http://www.stopbirokraciji.si/enotna-zbirka-ukrepov/>) določa 373 konkretnih ukrepov za uresničevanje širokega spektra ciljev iz različnih družbenih področij. Ti ukrepi se sproti posodablajo in so bili posodobljeni tudi na podlagi akcijskega načrta Strategije za razvoj javne uprave v RS 2015 -2020. Julija 2016 je bilo realiziranih 170 ukrepov (45,58 %), delno realiziranih je 145 ukrepov (38,87 %) in nerealiziranih še 58 ukrepov (15,55 %). Pomembnejši ukrepi iz enotnega dokumenta za boljše poslovno okolje in dvig konkurenčnosti so npr. Poenostavitev vstopnih pogojev za opravljanje dejavnosti na trgu, Vzpostavitev Poslovnega SOS-a za poslovne subjekte - REŠI TEŽAVO Z DRŽAVO!, Zagotoviti vodenje podatkov o poslovnih subjektih v enem registru, Izvedba projekta e-javna naročila, Vzpostaviti e vročanje, Akcijski program za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje zakonodajnih bremen za 25 %. S tovrstnimi ukrepi se je privarčevalo 365 milijonov eurov na letni ravni.

Demokracije ter sistemska ureditev zakonodajne sledi). Za doseg cilja boljše zakonodaje je potrebno še dodatno izboljšati in okrepiti sodelovanje z vsemi deležniki (tako zainteresirano kot strokovno javnostjo) predvsem v zgodnji fazi priprave predpisov. To se lahko doseže s ciljnim iskanjem ključnih deležnikov, ki jih lahko pripravljavec že v zgodnji fazi vključi v postopek priprave predpisov z namenom pridobiti potrebne in relevantne informacije, izkušnje, znanja ter indice na katerih področjih lahko pričakuje kasneje v postopku največje nasprotovanje. To povečuje demokratičnost postopka, izboljša kakovost predloga predpisa, če posvetovanje že tej faz poteka na podlagi utemeljenih argumentov o določeni vsebini. V teh postopkih je potrebno resno, premišljeno in analitično, z upoštevanjem vseh informacij, mnenj in predlogov, ki so na voljo pristopiti k presojam učinkov predpisov, ki jim mora določen čas po sprejemu slediti monitoring. Potrebno bo omejiti neupravičeno hitenje v zakonodajnih postopkih (prekomerna uporaba nujnega in skrajšanega zakonodajnega postopka). Za konkurenčnost je pomembno dosledno izvajanje presoje vpliva na gospodarstvo oz. t.i. MSP test.⁶⁸ Potrebno je nadaljevati z uresničevanjem ukrepov iz Enotne zbirke ukrepov za boljše zakonodajno in poslovno okolje pri čemer gre opozoriti, da trenutno prepoznani potrebni ukrepi niso del zaključene celote, temveč se mora zbirka neprestano dopolnjevati s potrebnimi konkretnimi ukrepi. Potrebno je preučiti trenutno stanje glede obsega obstoječe zakonodaje in zmanjšati zakonodajna bremena (projekt minus 10 odstotkov do leta 2020, modra deregulacija). Stremeti je potrebno k ciljno usmerjeni zakonodaji, ki vključuje vse deležnike in ustvarja stabilno in predvidljivo poslovno okolje, kar pozitivno prispeva k poslovnemu okolju in blaginji državljanov.

LITERATURA IN VIRI

1. Igličar, A. et al (2016). Odprta vprašanja zakonodajne dejavnosti. Razprave 32. Ljubljana, Slovenska akademija znanosti in umetnosti.
2. Sebola, M. P. (2016). Public Participation in South Africa's Policy Decision - Making Process: The Mass and the Elite Choices. *International Public Administration Review*. Vol. 14 No. 1 (pp. 55-73).
3. Bugarič, B. (2003). Odprta uprava in državljan: sodelovanje javnosti in analiza učinkov predpisov (RIA) v postopku sprejemanja predpisov. *Javna uprava letn. 39 št. 4* (str. 439-462). Ljubljana, Inštitut za javno upravo.
4. Rakar, I. (2014). Sodelovanje javnosti pri pripravi podzakonskih predpisov kot oblika pravnega varstva. *Javna uprava letn. 50 št. 3-4* (str. 77-87). Ljubljana, Inštitut za javno upravo.
5. Rakar, I. (2011), Vključevanje javnosti v delovanje izvršilne veje oblasti pri sprejemanju splošnih pravnih aktov v Republiki Sloveniji (doktorska disertacija), Ljubljana, Univerza v Ljubljani Pravna Fakulteta.
6. Neamtu, B. et al (2014). Public Participation in Environmental Decision Making in Romania. *International Public Administration Review – Special Issue*. Vol. XII No. 2-3 (pp. 63-79).
7. Novak, M. (2015). *Stabilitas Legis and the Rule of Law: The Problem of Slovene Corporate Legislation*. *Pravni Vjestnik* Vol. 31, No. 1-2 (pp. 51-63).

⁶⁸ Od letošnjega leta je vzpostavljena aplikacija za izvedbo MSP testa. Slednja podpira postopek presoje vplivov nastajajočih predpisov na gospodarstvo, predvsem na mikro, mala in srednje velika podjetja (<http://www.stopbirokraciji.si/msp-test/>) in je posledica poslovniške določbe Vlade o presoji posledic na gospodarstvo, posebej na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij, kot obvezni sestavini predloga zakona.

8. Staronova, K. (2010). Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice. *Journal of Public Policy*, Vol. 30 No. 3. (pp. 117-136). Cambridge University Press.
9. Torriti, J. (2007). Impact Assessment in the EU: A Tool for Better Regulation, Less Regulation or Less Bad Regulation? *Journal of Risk Research* Vol. 10, No. 2, (pp. 239–276). London, King's Centre for Risk Management, King's College London.
10. Bačlija, I. (2014). Usoda presoje : analiza presoj učinkov predpisov po sprejetju resolucije o normativni dejavnosti. Priložnosti in izzivi slovenskega javnega sektorja: programski okvir EU 2014-2020. Ljubljana.
11. Bačlija, I. (2016). Vladovanje in menedžment: Evropeizacija slovenske javne uprave. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede.
12. Pečarič, M. (2015). Regulativne tehnike. Ljubljana, Uradni list Republike Slovenije.
13. Virant, G. (2009). Boljši predpisi – dejavnik kakovosti življenja in konkurenčnosti gospodarstva. *Javna uprava*, letn. 45, št. 1-2 (str. 249-258).
14. Virant, G. (2009). Izboljšanje kakovosti in legitimnosti regulacije družbenih razmerij. V *Kriza kot izziv in priložnost za reforme javne uprave* (el. vir): XVI. dnevi slovenske uprave 2009, Portorož, 24.26. september 2009. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
15. Virant, G. (2003). Usmerjenost k uporabniku kot načelo delovanja javne uprave. *Uprava*, let.1, št. 2 (str 67-79).

KAKO V JAVNEM SEKTORJU USTVARJATI KULTURO UPORABE INOVATIVNIH METOD DELA?

Adisa Dizdarević, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, adisa.dizdarevic@sic.si,
Janez Stare, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, janez.stare@fu.uni-lj.si

Povzetek

V prispevku se osredotočamo na ustvarjanje kulture uporabe inovativnih metod dela v javnem sektorju, natančneje na uporabo metode odprtega prostora, metode pozitivnega poizvedovanja in metode proaktivne kavarne. Namen prispevka je prikazati načine uporabe inovativnih metod dela pri ustvarjanju boljše organizacijske klime, pri zagotavljanju demokratičnosti znotraj organizacije in pri vključevanju različnih deležnikov v poslovnih procesih. V prispevku so predstavljene inovativne metode dela, ki ponazarjajo procese od načrtovanja uporabe inovativnih metod dela v delovnem okolju do implementacije uporabe le-teh tudi v praksi. Rezultati analize odražajo prednosti, ki so posledica ustvarjanja kulture uporabe inovativnih metod dela, in sicer zadovoljni in motivirani zaposleni, sodelovanje zaposlenih, učinkovitejše uvajanje sprememb v delovnem okolju in demokratično sprejemanje odločitev znotraj različnih delovnih procesov.

Ključne besede: inovativne metode dela, javni sektor, metoda odprtega prostora, pozitivno poizvedovanje, metoda proaktivna kavarna

Abstract

HOW TO CREATE A CULTURE OF USING INNOVATIVE METHODS OF WORK IN PUBLIC SECTOR?

Paper focuses on creating the culture of using Innovative Methods of Work in Public Sector specifically Open-space method, Appreciative Inquiry Method and Pro Action Café. The purpose of the Paper is to demonstrate ways of using Innovative Methods of Work when creating better Organizational Culture, ensuring Democracy inside an Organization and including different Stakeholders in Business Processes. Paper introduces Innovative Methods of Work and demonstrates processes from planning to implementation of innovative methods of work in the working Environment. Results of the Analysis reflect Advantages of using Innovative Methods of Work such as motivated employees, employee participation, effective implementation of changes in working environment and democratic decision-making inside various work processes.

Keywords: innovative methods of work, public sector, Open-space method, Appreciative Inquiry, Pro Action Café

1 UVOD

Način poglobljenega ukvarjanja s procesi, ki vplivajo na dvig kakovosti in zadovoljstvo uporabnikov, je v zasebnem sektorju redno prisoten, v javnem sektorju pa se mu je do nedavnega na sistemski ravni posvečalo več pozornosti v teoriji kot v praksi. Razvoj družbe pa s seboj prinaša številne spremembe tudi v odnosu do javnega sektorja. Državljeni zahtevajo inovativno, odzivno, prilagodljivo in k uporabnikom usmerjeno državno upravo, ki

bo odgovarjala na njihove potrebe. Javni sektor ob tem spoznava, da je njegov razvoj, napredek in sodelovanje z državljanji otežkočeno, v kolikor tudi deležniki znotraj javnega sektorja niso dovzetni za uvajanje sprememb in novosti, ki so v koraku s časom in z uporabniki. Z dobo novega javnega menedžmenta se je v delovanje javnega sektorja začelo vpeljevati nove pristope in v redno delovanje vključevati nekatere značilnosti zasebnega sektorja. Uvedba novega javnega menedžmenta v redno delovanje organizacij javnega sektorja pa je prinesla tudi uvajanje različnih modelov kakovosti in poslovne odličnosti.

Znotraj organizacij javnega sektorja se za namene izboljšanja delovanja uporablja model odličnosti CAF¹ (Skupni ocenjevalni okvir v javnem sektorju), ki zagotavlja okvir za samoocenjevanje. Model odličnosti CAF, ki je splošen, dostopen in enostaven model ter obravnava vse vidike organizacijske odličnosti, je bil razvit s pomočjo Evropskega inštituta za javno upravo - EIPA² v Maastrichtu in je prejel nagrado v letih 2002 in 2006 (MJU, 2007). Od začetkov uporabe modela odličnosti CAF je bilo registriranih več kot 3000 uporabnikov, t.j. javnih organizacij. Bistveno več uporabnikov je bilo na evropski ravni, ki model kot tak uporabljajo za nadaljnjo rast in razvoj (EIPA, 2012), medtem ko je bilo od tega v Sloveniji registriranih 70 uporabnikov (CAF Resource Centre, 2013). Odraž intenzivnega sodelovanja različnih deležnikov, kot so nacionalni predstavniki držav članic Evropske unije, Evropski center za vire pri Evropskem inštitutu za javno upravo v Maastrichtu, je zadnja verzija modela CAF 2013. Končni cilj modela CAF je opolnomočiti proces upravljanja, ne glede na to, da se model kot tak osredotoča na evalvacijo upravljanja delovanja in identificiranje vzrokov, ki privedejo do izboljšav (MNZ, 2013).

Hiter ritem življenja in nenehne spremembe silijo družbo k hitrim, treznim in včasih tudi prisiljenim reakcijam, predvsem takrat, ko je potreba po uvajanju drastičnih sprememb in sprejemanju odločitev. Da procesi v času nenehnih sprememb niso prepuščeni naključju, so bistvenega pomena načrtovanje, organiziranje, vodenje, upravljanje, kontroliranje, skratka sledenje zakonitostim menedžmenta ob rednem delovanju. Javni sektor si zaradi vnaprej postavljenih temeljnih ciljev, ki odgovarjajo na potrebe realizacije različnih strateških dokumentov, težko privošči vpeljavo »nenadzorovanih« sprememb. Sledenje je težje izvedljivo zaradi ponavljanja obstoječih vedenjskih vzorcev v delovnih okoljih in pogosto izraženo nezainteresiranost po spreminjanju organizacijske klime, ki bi omogočala boljše delovno okolje, pozitivne rezultate dela in večjo motiviranost zaposlenih. Strinjamo se, da so posodobitve v javnem sektorju nujne, saj je sektor potrebno približati v prvi fazi zaposlenim, z zadovoljnimi zaposlenimi pa odgovarjati na potrebe državljanov. Organizacijska klima predstavlja enega izmed organizacijskih dejavnikov, ki povezuje vse ostale elemente organizacije z njenim okoljem in ostalimi deležniki v sistemu. Spremembe, ki se dogajajo v organizaciji, v veliki meri vplivajo tudi na organizacijsko klimo in vedenje zaposlenih.

Dejstvo je, da je javni sektor kompleksen že zaradi osnovnih značilnosti, kot sta velikost in način delovanja organizacij, ki poteka po že ustaljenem načinu in s podhranjenimi finančnimi viri. Vse to otežuje situacijo, ko je potrebno razvijati nove ideje oziroma inovativno pristopati v različnih situacijah. Poleg tega je treba izpostaviti, da ustvarjanje dobička, ki predstavlja pogosto gonilo sprememb v zasebnem sektorju, ne predstavlja ključnega vodila delovanja v

¹ CAF – ang. Common Assessment Framework

² EIPA – ang. European Institute of Public Administration

javnem sektorju. To pa posledično zmanjša potrebo po inovacijah, novostih. Vseeno pa je za namene učinkovitosti in uspešnosti nujno tudi znotraj javnega sektorja ustvarjati prostor, ki je odprt za novosti in inovacije. Pri tem pa je treba paziti, da se javni denar smotno in racionalno porabi, da ne prihaja do nezaželenega eksperimentiranja v poslovnih postopkih, saj bi to lahko privedlo do nezadovoljstva uporabnikov. Medtem ko ponovitve starega načina delovanja brez kakršnihkoli novosti, ki bi pozitivno vplivale na organizacijsko klimo in organizacijsko kulturo, puščajo negativne posledice, ko se dotaknemo področja zaposlenih v javnem sektorju. Vpeljava novih in inovativnih metod dela bi v javnem sektorju lahko doprinesla večjo učinkovitost delovanja. Pri vpeljavi novosti v delovna okolja je potrebno vključiti vse ključne deležnike, če želimo še naprej uresničevati cilje organizacij.

Ljudje v organizacijah premalokrat začutijo potrebo po skupnem soustvarjanju in sodelovanju. Prisotnih je veliko ovir, ki jim onemogočajo, da bi v skupnih procesih soustvarjali sinergijo in pri tem investirali svoje znanje, izkušnje in čas. Ena izmed metod presejanja navedenega stanja je delo v odprtem prostoru.

Kultura odprtega prostora in pozitivnega poizvedovanja prebujata težnjo posameznikov, da prevzamejo pobudo za skupno soustvarjanje in iskanje pozitivnih vidikov v danih situacijah. Neučinkoviti sestanki, veliko izrečenih besed in malo vidnih rezultatov dela, mnogo sedenja in premalo sodelovanja ter soustvarjanja so stalnice v mnogih delovnih okoljih, še posebej v javnem sektorju. Odprt prostor je učinkovito orodje, s pomočjo katerega se skupina zelo različnih posameznikov sooči z izredno kompleksno, morebiti tudi konfliktno tematiko. V delovnem okolju je močna potreba po ustvarjanju prostora, ki spodbuja učenje in reševanje izzivov. Nadgradnja odprtega prostora z metodo pozitivnega poizvedovanja nudi posamezniku in skupini sistematično poizvedovanje in razvijanje pozitivnih potencialov v delovnem okolju. Prispevek obravnava ustvarjanje kulture uporabe inovativnih metod dela, med njimi metodo odprtega prostora, metodo pozitivnega poizvedovanja, metodo proaktivna kavarna.

2 INOVATIVNE METODE DELA V JAVNEM SEKTORJU

Pri zagotavljanju javnih storitev postajajo inovacije čedalje bolj pomembne. Potrebe uporabnikov so izrazite in se nanašajo na učinkovite storitve, ki so ciljno in v prihodnost usmerjene. Ko govorimo o inovacijah, si predstavljamo rešitve, ki odstopajo od obstoječih, rešitve, ki niso vsakdanje, in rešitve, ki imajo dodano vrednost za organizacijo, znanje in izkušnje posameznikov. Hkrati pa se z vpeljavo inovacij pričakuje, da bomo optimizirali časovno komponento in omogočili kakovostne rezultate. Inovacije so torej tiste, ki v javni sektor prinašajo izvajanje novih procesov in metod, ki lahko pozitivno vplivajo na učinkovitost, uspešnost in kakovost rezultatov. Če povzamemo opredelitev inovacije, gre torej za uporabo drugačnih novih metod in pristopov, ki omogočajo boljše rezultate (McPhee, 2009).

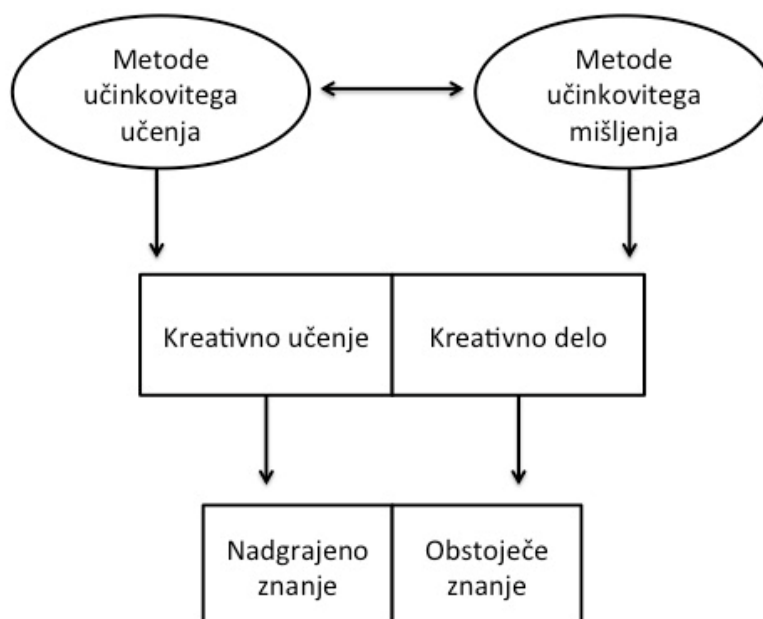
V javnem sektorju poznamo po Hartley-u (2005) tri pristope k inovacijam, in sicer gre za tri paradigme, ki so tradicionalna javna uprava, novi javni menedžment in »k državljanu usmerjeno upravljanje« oziroma omrežno upravljanje. Inovativne metode dela same po sebi v praksi niso uporabne tako, da bi jih lahko kar neposredno prenesli in umestili v delovno okolje ter v kratkem časovnem obdobju pričakovali odlične rezultate. Da bi uporaba inovativnih metod dela bila funkcionalna, je potrebno razumeti razpoložljive vire

organizacije, način delovanja in potrebe tako zaposlenih kot tudi uporabnikov. Ključno pri tem pa je, da je treba metode dela primerno prilagoditi za vsakega posameznika, organizacijo in okolje.

2.1 Inovativni pristopi, tehnike in metode dela

Inovativni pristopi posameznikov in organizacij so ključni, če želijo le-ti obstati, se razvijati, napredovati, se prilagajati spremembam in biti konkurenčni drugim. Posamezniki in organizacije so lahko inovativni le, če so hkrati tudi kreativni. Proces kreativnosti je tisti, ki spodbuja inovativnost in posledično inovativne pristope. Sodoben način razmišljanja v kombinaciji z upravljanjem kreativnosti in znanja je vodilo za učinkovito in kakovostno soočanje in reševanje izzivov. K slednjemu pripomore tudi redna uporaba metod, tehnik in pristopov, ki spodbujajo ustvarjalno mišljenje, s pomočjo katerega se razvijajo nove ideje. Ne glede na to, da v javnem sektorju ni težnje po ustvarjanju dobička, kar bi lahko (napačno) razumeli tudi kot bistveno manjša potreba po inovacijah znotraj sektorja, je inovativnost potrebno gledati kot na vir napredka, ki omogoča pridobivanje novega znanja, s katerim je potrebno uspešno upravljati. Nova znanja in s tem dodano vrednost za organizacijo pa lahko pridobimo le, če imamo v organizaciji, na posamičnih oddelkih, motivirane in kreativne zaposlene ter kreativne time, ki znajo med seboj sodelovati. Organizacije in posamezniki, ki želijo v delovno okolje vnašati spremembe, se morajo zavedati, da je lahko vsakdo v organizaciji uporaben člen v verigi inovativnosti, ne glede na vlogo posameznikov v organizaciji in izkušnje, znanje, ki jih ima. Za vključevanje zaposlenih v delovne procese je treba vedno znova iskati nove pristope, oblike, ki človeka manj stigmatizirajo in omejujejo ter omogočajo premik h kvalitetnejšim oblikam življenja, psihosocialnim in delovnim postopkom. Pri iskanju najprimernejših oblik, pristopov uvajanja sprememb v delovnih procesih je treba upoštevati želje zaposlenih, želje uporabnikov in le te uskladiti s poslanstvom in z vizijo organizacije.

Slika 1: Sistematična hevristika



Vir: povzeto po Mayer, 1991, str. 114.

Tehnike ustvarjalnega mišljenja so metode, ki so spodbuda posamezniku, da razvija ideje (Pečjak, 2001, str. 33). V sodobni literaturi lahko naletimo na precej tehnik, ki spodbujajo kreativno razmišljanje, uporabo sodobnih metod in pristopov, ki lajšajo delovne procese, procese odločanja in procese uvajanja novosti. Poznamo različne metode, takšne, ki so prilagojene za individualno rabo in takšne, ki se jih lahko uporablja v skupini. Obravnavamo jih tudi v okviru sistematične hevristike³. Predstavlja skupek metod za učinkovito učenje in kreativno mišljenje, ki jih uporabljamo za namene raziskovanja in pridobivanja novih spoznanj (Mayer, 1991, str.114). Sistematična hevristika predstavlja model, kot je razvidno na sliki 1. Za namene optimizacije poslovnih rezultatov potrebujemo torej znanje, ki ga že imamo in ga lahko z ustvarjalnim delom ter uporabo inovativnih metod dela in kreativnega mišljenja nadgradimo.

Da bi lahko govorili o metodah dela je potrebno razumeti besedo metoda, ki jo vsak drugače opredeljuje. Če se ozremo po Slovarju slovenskega knjižnega jezika besedo *metoda* opredeljuje kot obliko načrtnega, preiščenega dejanja, ravnanja ali mišljenja za doseg nekega cilja. Metoda je torej orodje, ki nas pripelje do cilja in nam pove, kako naj nekaj naredimo ali dosežemo. Namen metod, tehnik in drugih pristopov je spodbuditi kreativno razmišljanje posameznika pri soočanju in obvladovanju izzivov. Z aktivno uporabo inovativnih metod dela si širimo znanje in dostikrat pred dvom postavimo tradicionalne metode. Aktivna uporaba metod nas postavi tudi pred izziv, da se odmaknemo od togosti in gotovosti logičnih rešitev, naredimo preverbo starih navad razmišljanja in se odtujimo od tistih predhodnih metod, stališč, prepričanj, ki bi lahko ovirale miselni tok posameznika (Srića, 1999, str. 91).

Metode kreativnega razmišljanja posameznika ne naučijo ustvarjalnosti, temveč posamezniku preko napotkov olajšajo soočanje z ovirami in mu kažejo bližnjice. Med najpomembnejše metode spadajo (Pečjak, 2001, str. 36) metoda odmika od miselnih blokad (saj v nasprotnem primeru prihaja do zaviranja kreativne misli, da bi prišla do rešitve), uporaba metafor in analogij, naključna povezovanja, ločenost procesov razvijanja in preverjanja idej.

Novejše metode dela so bolj inovativne, saj nas silijo, da razmišljamo drugače od običajnega. Ne uporabljamo jih samo pri oblikovanju novih idej, uporabimo jih lahko v drugih delovnih procesih ali v zasebnem življenju. Inovativne metode dela, ki so prilagojene izvedbi v parih ali večjih skupinah, so metoda odprtega prostora, metoda pozitivnega poizvedovanja in metoda proaktivne kavarne.

Raziskave v drugi polovici prejšnjega stoletja potrjujejo dejstvo, da so ljudje lahko bolj ustvarjalni, če se ustvarjalnosti priučijo (Pečjak, 2001). Misleči človek si lahko priuči predvsem štiri osnovne prednosti in sposobnosti (Berginc, Krč, 2001, str. 193), kot so potencial ustvarjanja velikega števila prebliskov in idej, potencial ustvarjanja in usklajevanja različnih idej, sposobnost pogleda na situacijo z druge perspektive in originalnost, ko govorimo o izboljševanju že obstoječih idej. Posameznik, ki deluje v timu, s pomočjo skupinskega dela povečuje svoje kreativne potenciale, posebno v situacijah, ko člani tima medsebojno izredno dobro sodelujejo in v delovnih procesih uporabljajo različne metode dela, ki jim dodatno širijo obstoječa znanja in razvijajo nova znanja.

³ Hevristika – gr. znanost o metodah raziskovanja, nauk o virih spoznanja (Bunc, 2002, str. 174).

2.2 Metoda odprtega prostora

Metoda odprtega prostora velja za uspešno in učinkovito metodo, ki se jo uporablja za iskanje odprtih, še ne jasno definiranih izzivov. Metodo odprtega prostora uporabljamo v situacijah, ko želimo v nek proces vključiti kar največ ljudi, ki jih dotična situacija zadeva, z namenom, da bi spodbudili soustvarjanje in sodelovanje. Metoda odprtega prostora se uspešno uporablja večinoma v podjetjih, šolah in nevladnih organizacijah. Metoda odprtega programa deluje najbolje, kadar je treba opraviti zapleteno oziroma kompleksno delo, kjer je potrebno ljudi z različnimi karakteristikami in idejami povezati skupaj in pripraviti do te točke, da medsebojno sodelujejo (Herman, 2006). Metodo odprtega prostora enačimo z daljšim kavnim odmorom, ki ga načeloma izvajamo v krogu, tako da vzpostavimo najboljšo »geometrijo« za sodelovanje in soustvarjanje. Za krajši časovni obseg lahko izvedba metode odprtega prostora poteka tudi v trikotniku.

Temeljna načela metode odprtega prostora so, da kdorkoli se tekom izvedbe metode v aktivnost vključi je prava oseba, karkoli se tekom izvajanja dogaja ali zgodi je tisto edino, kar bi se lahko zgodilo, ko se metoda prične izvajati, se naznani začetek in ko se zaključi je aktivnost končana (Muller, 2016). V sklopu metode odprtega prostora velja omeniti tudi zakon dveh nog, ki ga uporabi posameznik, ki pri določeni temi, načeti znotraj izvajanja metode, ne čuti, da lahko še kaj prispeva oziroma ne čuti, da bi se lahko še kaj naučil, ta zakon uporabi za premik na drugo bolj produktivno temo (Herman, Jain, 2006).

Metoda odprtega prostora je uporabna v različnih primerih (slika 2), tako npr. za reševanje kompleksnih izzivov, oblikovanje skupnega poslanstva in vizije, vpeljavo sprememb v delovno okolje, »gradnjo« kolektiva in uvajanja novosti, krepitev odgovornosti soodločanja in demokratičnosti znotraj delovne skupine,... Z uporabo metode odprtega prostora spodbujamo kreativnost, pripravimo strateške načrte in širimo pogled.

Slika 2: Uporabnost metode odprtega prostora



Vir: lastni

Interval vključenih oseb v izvedbo metode odprtega prostora je širok, lahko so vključene tri osebe ali pa večje skupine, ki presegajo število 100 udeleženi. V primeru, ko govorimo o večjem številu vključenih, je potrebno za uspešno izvedbo metode zagotoviti zadostno število oseb, ki proces izvajanja metode in temo zelo dobro poznajo, da lahko drugim udeleženi olajšajo uporabo metode.

Pri metodi odprtega prostora ne gre za to, da bi pridobili bogato vsebino z različnimi strokovnjaki, temveč gre za ustvarjanje učečega se prostora, ki udeležene spodbuja h kreativnosti. Bolj ko bodo ljudje zainteresirani za temo, ki se jo s pomočjo metode obravnavava, večjo mero pripadnosti bodo pokazali in se hitreje znotraj metode samoorganizirali. Pri metodi odprtega prostora gre za premostitev mostu med udeleženci (poslušalci) in izvajalci programa (predavatelji), saj se tako ustvari prostor, kjer so vsi soustvarjalci potencialnih rešitev. Metodo odprtega prostora začnemo vedno zelo široko, kar pa skozi aktivnosti pripeljemo do konvergence, konkretnih ciljev, odgovornih oseb, rokov za realizacijo. Metodo lahko izvajamo v krajšem časovnem intervalu, ki obsega nekaj ur ali pa jo prilagodimo kot večdnevno aktivnost, odvisno, kako velik izziv imamo na drugi strani.

Kot primer dobre prakse uporabe metode odprtega prostora velja omeniti primer US West, ki je leta 1991 uporabil metodo odprtega prostora za namene uskladitve in reševanja izzivov, ki jih je povzročila poplava, in v izogib stavki (zaradi konfliktov, vezanih na pogodbe o delu). V podjetju so bili namreč primorani združiti storitve in reorganizirati delo. Delavci so od vodstva zahtevali srečanje, do katerega je prišlo in je trajalo 3 dni. Z uporabo metode odprtega prostora pa so prišli do učinkovitih predlogov rešitev. Uporaba metode odprtega prostora je dobro sprejeta tudi v podjetju Agile Software, kjer za namene razvijanja programske opreme uporabljajo metodo, ki je podobna metodi odprtega prostora, saj se zaposleni po različnih vlogah v podjetju razdelijo v skupine, kjer komunicirajo, predlagajo in si podajajo konstruktivno kritiko o programski opremi. Rezultat uporabe te metode pomeni za to podjetje novo programsko opremo vsak drugi teden in ne vsaki dve leti. Navedimo še primer neprofitne organizacije Wesley Urban Ministries⁴, kjer so uporabo metode odprtega prostora sprejeli kot del organizacijske kulture pri organizaciji in upravljanju 100 zaposlenih. Navajajo, da se jim je (po uvedbi uporabe metode odprtega prostora pri delu) ponudba storitev dvignila za 50 odstotkov, ob tem, da v obdobju treh let, ko so metodo uporabljali, niso imeli novih zaposlitev. Pozitivno dejstvo, ki ga velja izpostaviti, je tudi to, da se v tem času povečanja obsega storitev prihodka s strani države niso zvišali, pa vseeno pri zaposlenih ni bilo moč zaznati prisotnosti stresa in izgorevanja pri delu (Openspaceworld.com, 2016).

2.3 Metoda pozitivnega poizvedovanja

Bistvo metode pozitivnega poizvedovanja (ang. Appreciative Inquiry) je orodje za pozitivne spremembe, pri katerem gre za sistematično prepoznavanje in razvijanje pozitivnih potencialov v delovnem okolju. Metodo sestavljajo koraki, poimenovani kot »4D cikel« (Cooperrider and Whitney, 1998), ki so - odkritje (ang. Discovery), sanje (ang. Dream), snovanje (ang. Design) in usoda (ang. Destiny), kot prikazuje slika 3.

⁴ Hamilton, Ontario, Kanada.

Slika 3: 4D cikel metode pozitivnega poizvedovanja



Vir: povzeto po (Cooperrider and Whitney, 1998)

V metodi pozitivnega poizvedovanja gre za prepletanje menedžerskih in voditeljskih pristopov in tehnik, saj lahko, v kolikor sledimo »4D ciklu«, hitro najdemo vzporednice z menedžerskimi procesi, kot so načrtovanje, planiranje, organiziranje, vodenje in kontrola, kar omogoča ob morebitni uporabi metode v organizacijah javnega sektorja stabilnost, sistematičnost in obvladljivost. Uporaba metode pozitivnega poizvedovanja ne pomeni, da se izziva oziroma problema ne zavedamo. Izzivov oziroma problemov se zavedamo, saj se v nasprotnem primeru ne bi lotili sprememb. Gre pa pri tej metodi za radikalno drugačen način oz. pristop od tradicionalnega. V dani situaciji, ko se soočamo z izzivom ali s problemom, namesto da bi analizirali napake in pomanjkljivosti, se po metodi pozitivnega poizvedovanja osredotočimo na notranje moči in potencialne, ki jih sistematično zabeležimo in aktiviramo za premagovanje prihodnjih izzivov.

Metodo pozitivnega poizvedovanja lahko uporabljamo za različno velike skupine. Uporabna pa je tudi na ravni posameznika. Če metodo uporabljamo na ravni posameznika, bo le ta pri posamezniku spodbudila pozitivno opazovanje sebe in sveta, ki ga obdaja. Metoda posameznika usmeri v odkrivanje pozitivnih jeder, usmeri ga, da na kreativen, v prihodnost usmerjen, način razmisli, kakšne so njegove potrebe in cilji ter ga opomni na okrepitev in izboljševanje že doseženega. Poleg nabora notranjih moči na ravni posameznika metoda generira tudi pozitivna čustva, ki ljudem odpre pogled in zbudi željo po sodelovanju. Če metodo izvajamo na ravni skupine, moramo poskrbeti za črpanje pozitivnih notranjih dražljajev in občutenj, ki jih iz dialoga s posameznikom kasneje prenesemo v dialog s skupino. Izvedba poteka tako, da se najprej opravi dialog posameznikov in se kasneje strne ključne ugotovitve, značilnosti, ki jih je možno prepoznati na podlagi odgovorov. Le-te pa nadalje služijo kot izhodišče za dialog s skupino. Skozi dialog se evalvira notranje spodbude posameznika in spodbude skupine ter se stremi k vzpostavitvi dinamičnega ravnotežja med potrebami posameznika in poslanstvom skupine.

Metoda se izvaja v dveh fazah, v sklopu prve faze potekajo razgovori oziroma se vzpostavi dialog, ki poteka med dvema osebama na podlagi vnaprej pripravljenega (polstrukturiranega) vprašalnika, kjer je poudarek na pozitivnem razmišljanju in črpanju pozitivnih izkušenj iz posameznika. Razgovori lahko trajajo različno dolgo, odvisno od vzvoda, zaradi katerega smo uporabili metodo pozitivnega poizvedovanja. V drugi fazi izvedbe metode poteka agregiranje

ali povezovanje in vsebinsko urejanje ter osmišljanje vseh pridobljenih rezultatov tekom razgovora oziroma dialoga. Rezultate metode se uredi v obliko t.i. zemljevida vitalnih jeder ali nabora kompetenc, kar je odlično izhodišče za vpeljavo sprememb v delovnem okolju, izboljševanje organizacijske klime, pripravo strateških dokumentov, itd.

Odličen primer za predstavitev uporabe metode pozitivnega poizvedovanja je primer bolnišnice v Arizoni (Hammond, 2006), kjer se je odstotek odpovedi pogodb o delu s strani medicinskih sester v tamkajšnji bolnišnici gibal med 20 do 30 odstotkov na leto. Bolnišnica je za namene reševanja uganke odpovedi pogodb o delu uporabljala konvencionalen pristop in iskala odgovore na vprašanje, zakaj do tega prihaja in kaj delajo narobe. V upanju, da bi izziv odpovedi rešili, so k tej težki nalogi povabili študente, da bi situacijo analizirali in poskusili podati primerne predloge rešitev. Skupina študentov, ki je na tej nalogi delovala, je investirala precej časa, da bi si odgovorila na podobna vprašanja, kot so si jih že v bolnišnici postavljali, dokler niso prišli do točke, da se vprašajo, zakaj pa tisti drugi delež zaposlenih medicinskih sester, ki se giblje med 60 do 70 odstotkov, vztraja v takšni bolnišnici, kjer je fluktuacija zaposlenih dovolj visoka na letni ravni. Študentje, ki so delali na primeru, so si začeli drugače postavljati vprašanja, in sicer, zakaj osebje še vedno vztraja in dela v tej bolnišnici, kaj je tisto, kar jih zadržuje, kaj je tisto, kar je dobro. S strani teh zaposlenih so študentje dobivali zgolj pozitivne odgovore, kot so dober, prijateljski odnos, dobri medosebni odnosi v preteklosti, razumevanje, pripadnost kolektivu, čustvena navezanost, popoldanska druženja, skupne prostočasne aktivnosti in dobri stari časi. Vodstvo bolnišnice je bilo presenečeno nad tovrstnimi odgovori. Študentje so jim po opravljeni nalogi predlagali ustrezne rešitve, ki so bile usmerjene v investiranje v obstoječe človeške vire in medosebne odnose. Po določenem obdobju, ko so v bolnišnici v Arizoni upoštevali predloge rešitev in jih tudi implementirali, je prišlo do drastičnega upada odstotka odpovedi in odhajanj, zadovoljstvo zaposlenih in kakovost storitev pa sta opazno narasla.

2.4 Metoda proaktivne kavarne

Proaktivna kavarna (ang. Pro Action Café) je metoda, ki odpira prostor h kreativnim in k akciji usmerjenim pogovorom. Udeleženi v metodi s seboj prinesejo pobude, projektne ideje, zamisli, vprašanja, za kar se čutijo poklicani in imajo željo po realizaciji, vendar potrebujejo pomoč in spodbudo pri manifestaciji tega v okolju, pri delu, itd. Metoda proaktivna kavarna je kombinacija in nadgradnja metode "svetovna kavarna" (ang. World Café) in metode odprtega prostora. Metodo sta zasnovala von Leoprechting in Baeck iz mreže Art of Hosting Conversations That Matter. Proaktivna kavarna je format dialoga, ki ga uporablja rastoča globalna skupnost ljudi, skupin, organizacij. Metoda spodbuja razvoj projektnih idej, razvoj potencialnih rešitev za obstoječe izzive ali probleme in je usmerjen proces, ki zajema zamisel oziroma razvoj ideje ali spodbudo, željo po spremembi, od nadaljnjega razvijanja do realizacije le-tega (Art of Hosting Conversations That Matter, 2016).

Proaktivna kavarna je tudi format dialoga, ki je usmerjena na raven skupine. Gre za inovativno in hkrati zelo preprosto metodo, ki omogoča voden pogovor o pobudah, idejah, izzivih, ki jih udeleženci v času izvajanja metode izpostavijo. Metoda poteka tako, da nekaj udeležencev na začetku poljubno izpostavi izzive, ideje, vprašanja, ki jih zapišemo na plakate in razporedimo po različnih omizjih. Udeleženci, ki ne izpostavijo svojih idej, imajo tekom izvajanja metode vlogo podpornikov trem različnim izzivom ali idejam ali vprašanjem.

Pobudniki izzivov, idej ali vprašanj se usedejo za svoja omizja, drugi udeleženci pa se jim v kavarniškem stilu pridružijo za njihovimi omizji.

Kot dialoška aktivnost je »proaktivna kavarna« enostavna za izvedbo, saj gre za vodenje pogovorov o iniciativah, vprašanjih in projektih, ki nagovarjajo udeležence. Medtem, ko se udeleženci skozi aktivnosti metode selijo od mize do mize, se njihovi pogovori za posamičnimi omizji med seboj povezujejo, razvijajo in nadgrajujejo, ideje med seboj »oprašujejo«, udeleženci pa drug drugemu nudijo nove poglede in uvide o vprašanjih in temah, ki so pomembne v njihovem življenju, delu, organizaciji ali skupnosti (Art of Hosting Conversations That Matter, 2016).

Metoda se izvaja v treh krogih, in sicer v prvem krogu se srečamo z vprašanjem "Kaj je vaš notranji klic, ki se skriva za pobudo?". Pri tem krogu želimo z vprašanji poglobiti potrebo in namen pobude, tako da raziskujemo v mejah tistega, kar nam je poznano. V drugem krogu se vprašamo "Kaj še manjka v celotni sliki?". S pomočjo vprašanj, ki jih postavljajo podporniki, skušamo raziskati, kaj je tisto, kar bi lahko doprineslo k celovitosti in uresničljivosti pobude posameznika. V tretjem, zadnjem krogu pa sledijo vprašanja "Kaj sem spoznal o sebi? Kaj sem spoznal o pobudi? Kako bom postopal naprej? Kakšno podporo še potrebujem?". V zadnjem krogu gre za sklop vprašanj, ki pomagajo združiti in prečistiti vse, v predhodnih dveh krogih, slišane informacije. Metoda je uporabna tudi za razvijanje in nadgradnjo medosebnih odnosov ter širjenje različnih pogledov na isto zadevo. Pozitivna stran metode proaktivna kavarna je tudi v tem, da deluje kot podporno okolje, ki spodbuja in motivira ter omogoča prenos znanj in informacij (Henner, 2016).

Primer uporabe metode proaktivne kavarne v Sloveniji prikazuje vseslovenski projekt Zmenek s Slovenijo (Umanotera, 2016), kjer gre za aktivno-ustvarjalni tok dogodka, ki je razdeljen na več delov. Najprej je 80 udeležencev prisluhnilo izjemnim zgodbam o moči sodelovanja in preseganju omejitev, iz katerih so z metodo ciljnega poslušanja skupno povzeli iztočnice za nadaljevanje aktivnosti. V drugem delu aktivnosti je proces praznovanja, povezovanja in svežega soustvarjanja tekkel dvotirno. Prvi je bil eksperimentalen (živi laboratorij prihodnosti, ki je odpiral novo polje možnosti za konkretne pobude) in drugi strukturiran (spodbujal, da se oblikujejo strateške usmeritve za Plan B za Slovenijo 5.0). Za strokovnost strateškega umeščanja možnosti v konkretno stvarnost ter oblikovanje konkretnih aktivnosti so poskrbeli izkušeni moderatorji, ki so pri izvajanju tovrstne metode ključni. Kot rezultat je nastala vizija Slovenije 2035.

3 ANALIZA PRIMERA UPORABE INOVATIVNIH METOD V JAVNEM SEKTORJU

Konkurenčnost različnih deležnikov v družbi je odvisna v veliki meri od inovativnosti in ustvarjalnosti tako posameznikov kot organizacij in družbe kot celote. V javnem sektorju so potrebe uporabnikov jasne, torej imeti napreden, inovativen, učinkovit in ugoden servis, ki redno odgovarja na potrebe državljanov. Ko govorimo o ustvarjalnosti znotraj javnega sektorja je ta, kar se tiče pomembnosti, enako visoko umeščena kot strokovnost. Če se ozremo v zasebni sektor, je organizacijska klima bistveno bolj ugodna, delovni ritem pa pester in razgiban, kar je za zaposlene v veliki meri stimulativen dejavnik, ki pozitivno vpliva na zadovoljstvo, motivacijo in glede na število priložnosti ter izzivov tudi osebno rast in razvoj posameznikov. Podjetja se dnevno soočajo z borbo za obstanek na konkurenčnem trgu,

kjer so okoliščine dostikrat neizprosne. Podjetja, ki so ciljno naravna in slovijo po uspehu, se zavedajo pomena vlaganja v človeški kapital ter pomena zaupanja v zaposlene in razvijanje njihovih potencialov.

Javni sektor torej ima vlogo servisa, ki je namenjen državljanom in podjetjem. Od javnega sektorja pričakujejo uporabniki učinkovite, hitre in kakovostne storitve. Da bi javni sektor lahko hitro odgovarjal na potrebe svojih ključnih uporabnikov, mora biti v pripravljenosti in se hitro odzivati na spremembe. Prvi val sprememb se je začel kazati v 80. letih prejšnjega stoletja, predvsem v anglosaksonskih državah. Takrat je bila osredotočenost na modernizaciji in večji učinkovitosti. Temu je sledila tudi Slovenija pri uvajanju in izvajanju inovacij v javnem sektorju. Posledica povečanja dinamičnih sprememb v družbi je vzpodbudila k razvoju novih sodobnih in inovativnih pristopov, ki podpirajo ustvarjalnost in inovativnost zaposlenih. S tem so postali izredno pomembni medosebni odnosi in se je začelo spodbujati oblikovanje delovnih pogojev, ki omogočajo zaposlenim, da povečajo svoj prispevek k organizaciji in si s pomočjo inovativnih pristopov razvijajo kompetence in veščine. Uspešnost in dosežki zaposlenih in organizacije povečujejo zadovoljstvo ter vodijo k izboljšavam (Gorišek, 2003, str. 15).

Vpeljava inovativnih metod dela pa se je odrazila tudi kot racionalen in ekonomičen korak. Inovativne metode omogočajo namreč doseganje presežka z minimalnim vložkom, pri čemer se največ pozornosti namenja zaposlenim, krepitvi njihove kreativnosti in razvoju socialnih veščin ter na drugi strani uporabnikom, tako da se obe strani vključuje v strukturiran dialog. Pozitivna uporaba kombinacije metode pozitivnega povpraševanja in metode proaktivna kavarna se je odrazila v večjih nacionalnih pobudah, kot je Zmenek s Slovenijo, ki je bil zasnovan z namenom ozavestiti in okrepiti moč ter potencial aktiviranih posameznikov in organizacij, ki delujejo na področju trajnostnega razvoja ter spodbuditi sodelovanje in povezovanje nosilcev sprememb k skupnemu delovanju za trajnostno prihodnost Slovenije. Ta proces je namreč izhajal iz pozitivnega v Sloveniji, kot so edinstvene kvalitete, potenciali in prednosti Slovenije.

Primer rezultata uporabe navedenih metod lahko prikažemo na primeru⁵ Partnerstva za Zeleno Ljubljano, kjer je namen spodbuditi meščane in meščanke k soustvarjanju prihodnosti Ljubljane, k povečanju števila proaktivnih mladih ter ustvarjanju inkubatorja kakovosti mestnega življenja, ki bo čez čas odražal platformo izobraževanja, podpore in uresničevanja lokalnih pobud. Partnerstvo za Zeleno Ljubljano se je vzpostavilo tako, da so se različni deležniki, kot so organizacije javnega sektorja, nevladne organizacije, organizacije iz zasebnega sektorja povezale in s pomočjo metode odprtega prostora iskale izzive v okolju ter skušale na te smiselno odgovoriti. Partnerstvo za Zeleno Ljubljano sestavlja 8 partnerjev, ki prihajajo iz različnih sektorjev. V sklopu Partnerstva za Zeleno Ljubljano so se odvijali različni dogodki, kot so usposabljanje partnerjev in predstavnikov partnerskih organizacij za izvajanje metode pozitivnega poizvedovanja, usposabljanje naključnih mladih v starosti od 16 do 30 let, identifikacija 174 agentov sprememb, ki živijo ali delujejo v Ljubljani in izvedba 72

⁵ Pri procesih, ki terjajo visoko stopnjo demokratičnosti in soodločanja ter predlaganja se uporablja metoda odprtega prostora v kombinaciji z metodo proaktivna kavarna, saj sta obe metodi prilagojeni na ravni skupine, kjer je težnja in fokus na skupinskem sodelovanju in soustvarjanju. Z uporabo različnih inovativnih metod dela je nastal model, ki aktivno ponuja odgovore na globalne izzive. Gre namreč za družbene in poslovne modele, katerih namen je dvigniti produktivnost in povečati učinkovitost.

intervjujev v časovnem razponu od 45 do 60 minut. V sklopu partnerstva se je z metodo pozitivnega poizvedovanja srečalo več kot 50 mladih. Rezultat partnerstva je tudi izvedba 72 intervjujev, opravljenih s 84 agenti sprememb. Rezultati intervjujev so bili v nadaljnjih aktivnostih nadgrajeni z idejami 38 mladih.

Odgovori, pridobljeni z intervjuji, so bili kvalitativno obdelani, le tem pa je sledila žetev rezultatov⁶, ki je odrazila poglede intervjuvanih. Rezultati žetve, glede na odgovore iz intervjujev, kažejo, da je Ljubljana – mesto, kjer vsak svoj prostor najde, da je Ljubljana njihovo mesto, da je Ljubljana ravno prav velika, da omogoča povezanost prebivalcev, da je Ljubljana mesto za srečo, da Ljubljana deluje kot živi laboratorij, da je Ljubljana kot križišče vsega, polna življenja, mestnega vzdušja, kulturnega dogajanja, da je Ljubljana kot zelen vrt dobrih idej, ki odražajo utrip in podobo mesta.

Uporaba navedenih metod je na tak način pripomogla k programu vključevanja prebivalcev v soustvarjanje zelene prestolnice Evrope s poudarkom na spodbujanju samoiniciativnosti ter partnerskega sodelovanja med različnimi deležniki. Program Partnerstva za Zeleno Ljubljano povezuje več niti in prispevkov, kot so socialna inovacija medgeneracijskega ozaveščanja »družinskega blaga« mesta Ljubljane (otipljivih in neotipljivih virov, ki so podlaga za kreiranje še višje kakovosti življenja za vse) – uporaba najnaprednejših svetovno uveljavljenih pristopov, ki porajajo rešitve iz mentalitete možnosti in ne fokusiranja na primanjkljaje in mentorska podpora mladim, da prepoznajo lastne talente ter zanimanja in jih kanalizirajo v finančno vzdržne projekte. Uporaba metod pa predstavlja tudi oživitev in krepitev medčloveških vezi v soseskah ter četrtnih skupnosti z jasno sliko, kaj lahko meščani sami naredijo za dvig kakovosti življenja.

4 ZAKLJUČEK

Okolje, v katerem deluje javni sektor je izpostavljeno nenehnim spremembam, ki prežemajo celotno delovanje javnega sektorja in vsakodnevno vplivajo na delovanje zaposlenih. Zaposleni v javnem sektorju so glavno premoženje sektorja in za nadaljnji razvoj sektorja je bistvenega pomena vlagati v izobraževanje kadrov in ustvarjanje prostora, ki spodbuja sodelovanje in soustvarjanje. Z uporabo inovativnih metod dela se znotraj javnega sektorja vzpostavlja trajnostno in obstojno delovanje sistema kot celote, saj se vlaga v intelektualni kapital. Zaposleni pa so tisti, ki prispevajo k uspešnemu delovanju organizacij javnega sektorja z zagotavljanjem učinkovitih, hitrih in kakovostnih storitev.

Sistem delovanja javnega sektorja se ponaša s kompleksno strukturo in z mnogimi omejitvami v delovanju, kar hitro lahko predstavlja monotonost v delokrogih zaposlenih, jih kot gonilno silo organizacije demotivira ter negativno vpliva na rezultate in nadaljnji razvoj organizacij in javnega sektorja kot celote. Izključevanje ključnih deležnikov zaradi omejitev v delovanju pa dostikrat in hitro dobi prisposodbo, da gre za elemente netransparentnega delovanja in prikrivanja ključnih informacij. Ključni krivec pri slednjem je slaba komunikacija in slab prenos informacij. Omenjena situacija se ob večkratnih ponovitvah hitro dojame kot normalen način delovanja organizacij v javnem sektorju. Posledica tega so v

⁶ Izraz žetev rezultatov se uporablja kot zaključni korak uporabe metode. Predstavlja zadnji korak pri kvalitativni obdelavi podatkov, pridobljenih preko intervjujev v sklopu Partnerstva za Zeleno Ljubljano. Žetev rezultatov pomeni, da pri kvalitativni obdelavi podatkov pridemo do vsebinskega zaključka.

večini primerov na eni strani demotivirani zaposleni, ki pri svojem delu ne vidijo večjih izzivov in teženj po izpopolnjevanju, ter na drugi strani nezadovoljni uporabniki storitev javnega sektorja. Z uporabo inovativnih metod dela v javnem sektorju je z aktivnim vključevanjem vseh deležnikov mogoče pozitivno vplivati na dvig zadovoljstva in motiviranosti zaposlenih v organizacijah javnega sektorja ter tako investirati v njihov osebni razvoj. S pomočjo motiviranih in zadovoljnih zaposlenih v javnem sektorju pa je moč zagotavljati napreden in učinkovit servis državljanom.

LITERATURA IN VIRI

1. Begrinc, J., Krč, M. 2001. Ustvarjalnost in inovativnost v podjetništvu. Portorož: Visoka strokovna šola za podjetništvo
2. CAF Resource Centre, *Registered CAF users in Europe and abroad*, European Institute of Public Administration, Maastricht, The Netherlands, Pridobljeno dne 15. 7. 2016 <http://www.eipa.eu/en/pages/show/&tid=71>.
3. Cooperrider, David L., in Diana Whitney. 1998. *Appreciative Inquiry: A Constructive Approach to Organization Development and Social Change*. Cleveland, OH. Lakeshore Publishing.
4. Denison, Daniel R. 1984. *Bringing corporate culture to the bottom line*. *Organizational Dynamics*, 13, 2, str. 5–22.
5. Denison, Daniel R. in Aneil K. Mishra, ur. 1995. *Toward a Theory of Organizational Culture and Effectiveness*. *Organization Science*, Vol. 6, No. 2, March-April.
6. European Institute of Public Administration (2012), *The Common Assessment Framework (CAF), Improving Public Organisation through Self-Assessment*, European Institute of Public Administration, Maastricht, The Netherlands.
7. Hammond, S., Judy, S. 2006. *Introduction to Appreciative Inquiry*. Silvia Forest Foundation. Pridobljeno dne 26. 8. 2016 <http://silvafor.org/assets/silva/PDF/AppreciativeInquiryIntro03-09.pdf>
8. Hartley, M. (2005). *The Assertiveness Handbook*. London: Sheldon Press.
9. Henner, Mary Ann G. 2016. *About Proaction Café*. University of Minnesota. Pridobljeno dne 26. 8. 2016 <http://register.extension.iastate.edu/images/events/NCLC/NCLC-Onboarding5.3.16.pdf>
10. Herman, M., Jain, S. 2006. Open Space Technology: Inviting Leadership Practice. Michaelherman.com. Pridobljeno dne 26. 8. 2016 http://www.michaelherman.com/publications/inviting_leadership.pdf
11. Imagine Chicago. 2016. *What is Imagine Chicago?* Imagine Chicago. Pridobljeno dne 26. 8. 2016 <http://www.imaginechicago.org>
12. McPhee, I. 2009. *Innovation in the Public Sector: Enabling Better Performance, Driving New Directions*. Better Practice Guide (December). Pridobljeno dne 16. 7. 2016 <http://www.anao.gov.au/bpg-innovation/pdf/BPG-Innovation.pdf>.
13. Ministrstvo za javno upravo (2007), *Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju*, Ministrstvo za javno upravo.
14. Ministrstvo za notranje zadeve (2013), *Skupni ocenjevalni okvir CAF*, Ministrstvo za notranje zadeve. Pridobljeno dne 15. 7. 2016 http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Kakovost/CAF_2013.pdf.
15. Muller, G. 2016. *What is Open Space Technology?* Open Space Institute. Pridobljeno dne 26. 8. 2016 <http://www.openspace.dk/index.php?showall=1&lang=en>.

16. Owen, H. 1993. *Open Space Technology. A User's guide*. Maryland. Pridobljeno dne 26. 8. 2016 <http://elementaleducation.com/wp-content/uploads/temp/OpenSpaceTechnology--UsersGuide.pdf>
17. Pečjak, V. 2001. *Poti do novih idej: tehnike kreativnega mišljenja*. Ljubljana: Delo, str. 33.
18. Leoprechting, R., Baeck, R. (2015). *Pro Action Café. The Art of Hosting*. Pridobljeno dne 20. 7. 2016 <http://www.artofhosting.org/home/>
19. Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. (2016). *Vizija Slovenije 2050. Slovenija 2050*. Pridobljeno dne 18. 7. 2016 <http://slovenija2050.si/vizija-2050/>
20. Srića, V. 1999. *Ustvarjalno mišljenje*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
21. Umanotera. 2015. *Zmenek s Slovenijo*. Umanotera.org. Pridobljeno dne 18. 7. 2016 <http://www.umanotera.org/kaj-delamo/obcasne-druge-vsebine/zmenek-s-slovenijo/>
22. Wambeke, M. 2008. *Facilitation Method: Open Space Methodology/Technology*. International Training Centre. Pridobljeno dne 26. 8. 2016 <http://www.openspaceworld.org/>

DEMOKRATIČNI DEFICIT, PARTICIPATIVNO VREDNOTENJE JAVNIH POLITIK IN POLITIČNA EKONOMIJA PROSTOTRGOVINSKIH SPORAZUMOV: PRIMER INICIATIVE »STOP TTIP«

Mitja Durnik, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, mitja.durnik@fu.uni-lj.si

Povzetek

Interes državljanov je velikokrat spregledan v kontekstu oblikovanja javnih politik. Dominantno tehnokratsko znanje prežema večino javnopolitičnih procesov. Pozitivistični pristop je še posebej prisoten v kontekstu vrednotenja učinkov javnih politik, kar je posledica dolgoletnih praks na tem področju, kjer nadzorne institucije posebej poudarjajo pomembnost natančnega merjenja rezultatov in učinkovitosti in uspešnosti administrativnih procesov. V zadnjih desetletjih pa je v znanosti o javnih politikah prišlo do t.i. argumentativnega obrata, kjer se izpostavlja pomembnost interpretativnega konteksta. Slednje je še posebej ključno, ko skušamo v javnopolitični proces vključiti javnost in njene »vrednostne« sodbe.

Obstaja splošen konsenz, da se demokratični deficit v politikah Evropske unije veča. Pomeni, da javnost v poskusu vplivanja na politike ostaja omejena. To je posebej opazno pri pogajanjih o prostotrgovinskih sporazumih med EU, Kanado in ZDA. V prispevku avtor analizira iniciativo »Stop TTIP«, ki je združila mnoge civilno-družbene akterje v EU v kritiki nastajajočih prostotrgovinskih sporazumov. Ob tem se postavlja vprašanje ali obstoječe metodologije sodelovanja javnosti v javnih politikah odgovarjajo sodobnim izzivom deliberativne demokracije ter na kakšen način vplivajo na kvaliteto presoje učinkov politik.

Ključne besede: demokratični deficit, deliberacija, participacija, javna politika, vrednotenje politik, prostotrgovinski sporazumi.

Abstract

DEMOCRATIC DEFICIT, PARTICIPATORY EVALUATION OF PUBLIC POLICIES, AND POLITICAL ECONOMY OF FREE TRADE AGREEMENTS: THE CASE OF »STOP TTIP« INITIATIVE

Citizens' interest is often overlooked in the context of public policy. Dominant technocratic knowledge permeates most of the policy processes. The positivist approach is particularly present in the context of evaluating the impact of public policies as a result of many years of practice in this area, where the supervisory institutions particularly emphasize the importance of accurate measurement results and the effectiveness and efficiency of administrative processes. In recent decades, the policy science led to the so-called argumentative turn, where the importance of interpretive context has been underlined. This is especially fundamental when we try to involve the public and its "value" judgments in the public policy process.

There is a general consensus that the democratic deficit in the European Union's policies increases. It means that the public in an effort to influence policy remains limited. This is particularly noticeable in the negotiations on free trade agreements between the EU, Canada and USA. In this article, the author analyses the initiative "Stop TTIP", which brought together many civil society actors in the EU's emerging critics of free trade agreements. This raises the question whether existing methodologies for public participation in public policy

responding to contemporary challenges to deliberative democracy, and in what way affect the quality of the assessment of the effects of policies.

Keywords: *democratic deficit, deliberation, participation, public policy, policy evaluation, free trade agreements.*

1 PROLOG

Skrivna pogajanja med ZDA, EU in Kanado o prostotrgovinskih sporazumih so še poglobila t.i. *demokratični primanjkljaj* (ang. democratic deficit) v oblikovanju evropskih politik. Prosta trgovina je vsekakor »srce« globalizacijskih procesov, ki pa v veliki meri ne upošteva želja in zahtev širše javnosti, temveč le korporativne interese velikih multinacionalnih podjetij in pripadajočih nacionalnih držav. V okviru delovanja evropskih institucij je bilo veliko izrečenega na temo sodelovanja javnosti v oblikovanju politik, kar naj bi bilo omogočeno tudi preko orodja *Evropske državljanske pobude*. Tega orodja pa zainteresirana evropska javnost ni mogla uporabiti v poskusu preprečevanja pogajanj o sporazumih TTIP in CETA, ko je sprožila iniciativo »Stop TTIP«. Argument Evropske komisije za zavrnitev obravnave pobude je bil, da predlog pobude v pravnem smislu ni bil ustrezen, posledično pa tudi ni mogel postati predmet registracije za nadaljnjo obravnavo (Evropska Komisija, 2014).

Kot je splošno znano, so pogajanja med ZDA, EU in Kanado potekala večinoma za zaprtimi vrati. Torej javnost v veliki meri ni sodelovala pri vrednotenju možnih prihodnjih alternativ tega problema, in hkrati izziva. Slednje je v nasprotju z demokratičnimi standardi oblikovanja politik na evropski ravni. Civilna sfera bi morala biti pomemben agent vrednotenja procesov, vendar vsaj v primeru prostotrgovinskih sporazumov to ne velja.

Vrednotenje kot pomemben koncept analize javnih politik pa prehaja že v svojo peto razvojno fazo, ki poleg vloge presečišča prejšnjih razvojnih stopenj vse bolj zagovarja procese deliberacije v presoji učinkov. Bistvo dolgoročne systemske razvojne stabilnosti družbe je ravno v tem, da neenakost ni več gonilo ekstremne politike rasti kot celokupnega učinka, temveč da postane problem neenakosti strukturno in trajno rešljiv, ob uporabi načela zagotavljanja varnosti najšibkejšemu členu v družbi.

2 ZGODOVINA VREDNOTENJA

Zgodovina vrednotenja politik je potekala v štirih fazah (Kustec Lipicer, 2009; Guba in Lincoln, 1989). Prva je časovno sovpadala z razvojem znanstvene pozitivistične paradigme, ki je temeljila na merjenju in zagovarjanju točnosti spremljanja in merjenja pojavov v družbi. Sledila je faza opisovanja družbenih in političnih fenomenov, ki je dopolnjevala logiko razumevanja pojavov skozi pozitivistični zorni kot. Akter vrednotenja (evalvator) je poleg ugotavljanja pozitivnih in negativnih strani določene javne politike slednjo skušal še razložiti in opisati, kar je pomenilo odmik od »strategije merjenja« in ji dodalo še neke vrste osnovni interpretativni vidik. Generacija vrednotenja, ki je sledila, je vključevala še tretjo pomembno komponentno vrednotenja - razsojanje oz. oblikovanje sodb o poteku in izvedbi določene javne politike. Posledično so se oblikovali standardi vrednotenja. Četrta faza vrednotenja je uvedla nekatere novosti, kot je na primer vključevanje različnih akterjev v procese vrednotenja. Na nek način je smiselno dopolnjevala prejšnje razvojne periode s tem, da se je uvajala pluranost mnenj, kot pomemben vidik vrednotenja. Poznavalci omenjeni pristop

klasificirajo kot utemeljen na dejstvih in realnem dojetju javne politike. Omenjeno fazo bi lahko poimenovali tudi večdeležniško vrednotenje. Obstaja več različnih mnenj o možnem obstoju pete generacije vrednotenja, vendar še ni enotnega teoretskega in pojmovnega okvira. Ena od vizij je tudi, da naj bi zadnja generacija vrednotenja v veliki meri temeljila na vključevanju čim širšega kroga državljanov.

Koncept, ki ga proučujemo v prispevku, imenujemo *participativno* vrednotenje. Gre pravzaprav za pomemben premik od znanstvenega pristopa k vrednotenju, ki temelji na prej omenjenem pozitivističnem vidiku pojmovanja »objektivne realnosti«, k participativnemu vrednotenju, ki naj vključuje čim širši krog državljanov v oblikovanju in vrednotenju javne politike. Obenem pa se sprememba dogaja tudi na metodološki ravni. Realistični koncept do neke mere dopolnjuje in zamenjuje interpretativni okvir dojetja metodologije v družbenih vedah. Sprašujemo se ali lahko politiziramo analizo politik (Petkovič 2008)? Pomemben vidik t.i. *diskurzivnih* skupnosti, ki nastanejo kot posledica argumentativnega obrata je tudi vidik znanja, ki se konstruira v okolju pogajanj med javnopolitičnimi akterji. Koncept znanja v veliki meri tudi odraža razvoj konceptov vrednotenja – od merjenja, opisa, razsojanja ... do interpretacije; od objektivizirane realnosti, realističnega dojetja stvarnosti, do vseobsegajočega pomena diskurza v vrednotnem kontekstu. Koncepta diskurzivne strukture in interpretacije pomembno dopolnjuje pojem deliberacija, ki dojema proces oblikovanja politike kot vseobsežno vključevanje državljanov v kompleksne procese presojanja učinkov politike. Kot poudarja Fischer (1995), smisel novodobnih pristopov k vrednotenju mora stremeti k prečenu dihotomije vrednotna nevtralnost – vrednotna opredeljenost.

3 RAZLIČNE VIZIJE VREDNOTENJA POLITIK: PARTICIPACIJA, DEMOKRACIJA, VREDNOTENJE

Obstaja veliko različnih pristopov k vrednotenju, ki skušajo zaobjeti čim širši krog državljanov v kontekstu oblikovanja politik. Participatorno vrednotenje vključuje akterje določenega programa ali javne politike v procesu vrednotenja. Guijt in Gaventa (1998) pravita, da je take vrste vrednotenje uspešno, ko se neka javna politika v ponovitvenem ciklu pomembno spremeni, obenem pa se pomembno spremenijo razmerja moči med posameznimi akterji v politični areni.

Participativno pojmovanje pa se pomembno spogleduje z demokratičnim vrednotenjem, ki naj bi vključevalo vse posameznike, ki so del določene skupnosti. V tem kontekstu lahko razlikujemo med avtokratskim, birokratskim in demokratičnim vrednotenjem. Avtokratski pristop v javnopolitični proces vsekakor vpeljujejo vladne agencije; demokratično vrednotenje pa ima za cilj učinek politike, ki je ugoden za ljudi (Hansberger, 2004). Hansberger (2004, str 13) prepozna tri vrste demokratičnega vrednotenja: (1) pristop elitistične demokracije, ki jo zanima učinek in preglednost javne politike (»...za ljudi«); (2) pristop participatorne demokracije, kjer je fokus usmerjen na opolnomočenje šibkejših skupin (»...od ljudi«); (3) pristop diskurzivne demokracije, kjer je vedno v ospredju javna debata o določenem problemu ter praktično učenje o njem, z možnostjo končne rešitve (»...z ljudmi).

Fetterman (1994) je prvi vzpostavil koncept t.i. vrednotnega opolnomočenja (ang. empowerment evaluation), ki nudi prebivalcem skupnosti različne tehnike in pristope spremljanja učinkovitosti in uspešnosti vpeljevanja sprememb v razvoju. Razvojno vrednotenje (ang. development evaluation) je tesno povezano z inovacijami, posebej z

inovacijami v družbenem razvoju. Tak pristop je uporaben, ko so nujne radikalne spremembe v delovanju ogroženega območja ter ko gre za vzpostavljanje ravnovesja v kompleksnih sistemih. Slednje lahko povežemo s konceptom javnopolitične dinamike (glej v Howlett, Ramesh in Perl, 2009), kjer radikalne spremembe javne politike lahko ključno zamajejo konvencionalne vzorce obnašanja med akterji. Nenazadnje pa, ko skušamo snovati prihodnje vizije družbenega razvoja ter ga obenem vrednotiti, je ključno, da uvajamo sistemski pristop, kjer skušamo s pomočjo proučevanja različnih interakcij v sistemu razumeti razvojne politike kot trajnostne strukture (glej v Williams in Imam, 2007).

4 PROSTOTRGOVINSKI SPORAZUMI IN ALTERNATIVE

Prostotrgovinski sporazumi v veliki meri naslavlajo dve dominantni paradigmi prihodnjega razvoja mednarodnega poslovnega okolja: (1) (neo)liberalni pogled, kjer avtorji povečujejo pomembnost produkcijskih sredstev in rasti; (2) alternativni pogled, ki je seveda sinteza različnih mnenj, ki pa imajo skupno rdečo nit v tem, da je poleg intenzivnega razvoja pomembna tudi pravična porazdelitev dobrin in zmanjšanje neenakosti. Če sledimo Varoufakis (2016), je logika razmerja med Evropo in ZDA ravno v tem, da slednje skušajo narekovati pravila mednarodnega poslovanja in so prostotrgovinski sporazumi »pravo« orodje strukturnih prilagoditev med konkurenčnimi gospodarstvi. Postavlja se vprašanje ali šibkejši akterji v mednarodni skupnosti (male države) ne postajajo odvisne spremenljivke v neke vrste novem internem kolonialnem modelu? Svetličič (2004) pravi, da male države v procesu intenzivne globalizacije ne izgubljajo, saj lahko v veliki meri gradijo na lastni specializaciji. Celokupna ideja deregulatornih procesov je vsekakor imanentna vizijam prostotrgovinskih sporazumov. Fritz (2015) opozarja, da bodo različni javni servisi, kot je na primer zdravstvo, posebej na udaru zaradi prikritih korporativnih interesov. Posebej se izkazuje kot problematično partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem, kjer slednji v veliki meri profitira zaradi varčevalnih ukrepov. Zagovorniki sporazumov se zavzemajo, da bi bilo javno-zasebno partnerstvo regulirano z omenjenimi sporazumi.

Nasprotniki omenjenih prostotrgovinskih sporazumov trdijo, da slednji prinašajo predvsem negativne učinke na mednarodno poslovanje (European Initiative Against CETA and TTIP, n.d.): (1) investitorji lahko tožijo državo v primeru, če menijo, da evropska ali nacionalna zakonodaja omejuje možnost investiranja (vzpostavitev sodnega investicijskega sistema); (2) korporacijam naj bi bila dana možnost sodelovanja pri pisanju nove zakonodaje; (3) korporacije imajo ključen vpliv na oblikovanje vsebine sporazumov; (4) oblikovanje sporazumov je v veliki meri tajno; (5) kvaliteta hrane in pravice delavcev bodo pomembno degradirane; (6) procesi privatizacije in liberalizacije trga bodo povzročili še večjo neenakost. Argument slovenske vlade za uvedbo TTIP-ja se na primer nanaša predvsem na dejstvo, da je Slovenija mala država in kot taka primorana graditi na izvozu, kjer pa je ameriški trg izrazito pomemben. Tu naj bi bila pomembna sektorja avtomobilske in farmacevtske industrije. Z uvedbo sporazuma naj bi se v pomembnem delu odpravile ovire pri poslovanju, kot so carine in carinski pregledi, certificiranje določenih izdelkov, harmonizacija nekaterih tehničnih predpisov (Vlada RS, n.d.). V primeru Grčije smo lahko videli, da se šibkejša (male) države v veliki meri morajo podrežati interesom mednarodnih finančnih institucij, nenazadnje so sankcije pred časom grozile tudi Sloveniji zaradi neurejenih javnih financ.

Študija o vplivih sporazuma CETA na slovensko gospodarstvo je ugotovila, da naj bi bil vpliv dolgoročno minimalen. Avtorji študije ugotavljajo, da naj bi obstoječi gospodarski subjekti, ki

že delujejo na kanadskem trgu, postali nekoliko bolj konkurenčni, za podjetja, ki bi potencialno želela vstopiti na kanadski trg, pa bistvenih pozitivnih učinkov naj ne bi bila deležna. Slovenija ima s Kanado tradicionalno negativno trgovinsko bilanco (Damijan in Kostevc, 2015).

5 ARTICIPATIVNO VREDNOTENJE PROSTOTRGOVINSKIH SPORAZUMOV: POJEM TRANSPARENTNOSTI IN TAJNOSTI

V teoriji o prostotrgovinskih sporazumih se krešeta dve viziji, na kakšen način je moč razumeti pogajanja in oblikovanje le-teh. Transparentnost je izrazito povezana z odprtim dostopom do informacij in odprtim delovanjem. Obenem pa pojem transparentnosti zajema tudi stopnjo participacije javnosti v pogajanjih o prosti trgovini. Zgodovinsko gledano pa so pogajanja vedno potekala v precejšnji tajnosti. Pomembna imena teorije diplomacije se strinjajo, naj »tajnost« v veliki meri ostane kot ključen dejavnik oblikovanja politike proste trgovine. Pogajanja, ki imajo naravo tajnosti, seveda potekajo bolj gladko in nemoteno. Obenem strategije tajnosti pomenijo izgradnjo zaupanja med vključenimi akterji. Zaradi pomanjkanja transparentnosti v relaciji do zunanjega okolja (primer WTO) so se dogajali nemiri in demonstracije po različnih državah (Limenta, 2012).

Mednarodne pogodbe, kamor seveda spadajo tudi mednarodni prostotrgovinski sporazumi, imajo lahko različna imena, kot so pogodba, sporazum, dogovor ali pakt (Turk, 2007; Conforti, 2005). Nekateri strokovnjaki mednarodne pogodbe še vedno razlikujejo normativne (zakonske) pogodbe in izpogajane. Predvsem za normativne naj bi bila značilna harmonizacija in usklajevanje vsebin, za izpogajane pogodbe pa naj bi pogodbene stranke na nek način usklajevale nasprotujoče si argumente. Mednarodne pogodbe so podrejene običajnim pravilom, ki sestavljajo pravo mednarodnih pogodb (Conforti, 2005). Temeljna poanta pogodbenih razmerij je »usklajevanje volje dveh ali več subjektov« (Degen, 2011, str. 113). V procesu pogajanj sodelujeta najmanj dva akterja ali pa tudi več; posledično je narava odnosov bilateralna ali multilateralna. Stranke v postopku so subjekti mednarodnega prava: nacionalne države, mednarodne organizacije in akterji, ki jim je priznan status stranke v postopku (Degen, 2011).

V primeru zakonodajnih aktov je vsekakor načelo odprtosti bolj značilno za postopke oblikovanja politik, v primeru pogodb pa je načelo zaupnosti seveda pomembnejše (Limenta, 2012).

Strokovnjak za pravo EU, Profesor Bernhard Kempen (2014), glede pravne narave prostotrgovinskih sporazumov TTIP in CETA pravi, da imata neke vrste naravo mešanih sporazumov, čeprav je ta argumentacija v veliki meri odvisna od izpogajane vsebine sporazumov, torej od končne verzije sprejetega besedila. Če gre za kombiniran sporazum, kot konsenzualno dejanje dveh nivojev oblasti, je nujno soglasje vseh 28-ih držav članic EU.

Limenta (2012) pa izpostavlja še eno dilemo v tem razmerju. Javnost je v veliki meri informirana o poteku pogajanj iz medijev, svetovnega spleta ali različnih kampanj. Vsekakor gre za pomembno selekcijo informacij in lahko pride do nerazumevanja vsebine in poteka pogajanj.

Pečarič (2015) ob tem opozarja na zagotavljanje *relevantnosti informacij* in sistema odgovornosti vključenih političnih subjektov. Vsekakor se morajo do neke mere, v Foucaultovem smislu, porušiti nekatera obstoječa razmerja moči, da bi »ljudska volja« doseгла svoj vpliv. Selekcioniranje informacij v kontekstu prostotrgovinskih sporazumov ostaja temeljni problem razmerja med akterji v mednarodni politični skupnosti.

Po mnenju Kempena (2014) oba sporazuma podležeta jurisdikciji držav članic, kar pomeni, da ju morajo ratificirati tudi države članice. Bistvo je v tem, da za nacionalne države prinašata nekatere posebne regulatorne ureditve za posamezna področja in politike. Glede na stališče avtorja je možnost vplivanja preko Pobude omejena, saj lahko predlagatelji le »nekoliko« preusmerijo prevideno delovanje Komisije. Poleg kvoruma evropskih državljanov, ki znaša milijon glasov podpore za posamezno iniciativo, lahko predlagatelji pozovejo Komisijo k sodelovanju le v okviru njenih formalnih pooblastil.

6 DEMOKRATIČNI DEFICIT NA RAVNI EU

Kot smo opredelili že v uvodu prispevka, demokratični primankljaj na ravni EU ne zadeva nezmožnosti participacije javnosti v oblikovanju evropskih politik, saj je na primer Evropska državljanska pobuda eno od institucionaliziranih orodij le-tega. Andrew Moravcsik (2008) pravi, da je koncept demokratičnega deficita na ravni EU mit in ne del politične realnosti, saj neposredne demokracije ni moč uveljavljati povsod in za vsak namen. V bistvu ne gre toliko za izziv, kolikšen del javnosti naj bo vključen v poskus vplivanja na politike, temveč je bolj pomembno dejstvo, kakšen rezultat lahko z določenim pritiskom dosežemo.

Ključna dilema demokratičnosti v kontekstu uporabe mehanizma evropske državljanske pobude je torej v odločitvi Evropske komisije, kaj je lahko predmet vložitve te pobude. Predlagatelji Iniciative so pravzaprav zahtevali od Komisije, naj razveljavi in zaustavi pogajanja z ostalimi interesnimi akterji glede obeh sporazumov (European Commission, 2014). Bistvo spora je bilo v tem, pod katerimi pogoji lahko Komisija sprejme pobudo civilne iniciative. Slednja mora vključevati materijo »...znotraj njenih pristojnosti, kjer lahko sprejme predlog o tistih zadevah, za katere državljani menijo, da je sprejem pravnega akta nujen in ima za cilj implementacijo evropskih pogodb (European Commission, 2014).« Ena od temeljnih predpostavk zavrnitve Iniciative s strani Komisije je bila, da gre v primeru TTIP-a za medinstitucionalna razmerja, kjer se ne spreminja evropsko pravo (prej omenjena narava delovnega akta) in kjer bi državljani lahko zahtevali sprejetje pravnega akta z namenom implementacije pogodb (ibid.). Po mnenju Komisije odločitev Sveta o začetku mednarodnih pogajanj ali razveljavitvi le-teh ne spada v potencialne vsebine iniciativ. Državljanji sicer lahko z iniciativo vplivajo na zaključek takih pogajanj in podpis mednarodnih pogodb (ibid.). Glede sporazuma CETA pa je Komisija sklenila, da »... državljanska iniciativa, ki poziva Komisijo, da ne predlaga pravnega akta, ali da ne predlaga 'odločitve', ni dopustna... (European Commission, 2014, str. 2).«

V prvih dveh letih po uveljavitvi evropske državljanske pobude je bilo 40 % vseh iniciativ zavrnjenih (od 49 vloženih) zaradi različnih razlogov (ECAS, 2014, str. 3). V našem primeru gre za domnevo, da za vložitve pobude ne obstajajo razlogi, ki jih določajo evropske pogodbe. Po mnenju ECAS-a definicija, da je vložena iniciativa pomembna zunaj pristojnosti Komisije, »sama po sebi že precej nejasna in zahteva dodatna pojasnila (ECAS, 2014, str. 18)«.

Organ (2014) se v svoji analizi evropskih državljanskih iniciativ strinja s prej omenjeno tezo in pravi, da »nejasnosti« glede okvira pravil registracije pobud ne morejo biti razlog za zavrnitev le-teh. Smiselno bi bilo torej dodelati pravila registracije pobud; ta nejasna »siva cona« pa pravzaprav izpostavlja konflikt med *mehko* in *trdo* naravo pravnih interpretacij. Kot pravi Organ (2014), Evropska komisija dejansko registrira državljanske pobude, ki v popolnosti izpolnjujejo vse zahtevane kriterije za registracijo, kar je bližje uporabi prava, kot rigoroznega orodja. Vsekakor gre razmišljati o tem, na kakšen način približati pravno pojmovanje neposredne demokracije s tistim politološkim.

7 (DE)REGULACIJA IN DEMOKRACIJA: VPRAŠANJE ODNOSA MED PRAVOM IN POLITIKO

V okviru t. i. mednarodnega regulatornega sodelovanja (ang. international regulatory cooperation) se na nek način v mednarodnem okolju skuša poenotiti regulatorne okvirje različnih akterjev – od nacionalnih držav do mednarodnih integracij. Po mnenju Nicolove (2016) gre za razmerje med učinkovitostjo regulacije in demokratično participacijo državljanov. »Diskurzivni« poseg državljanske pobude v vsebinsko strukturo sporazumov pomeni tudi poseg v že izgrajene regulatorne okvirje, kot rezultat večletnega sodelovanja med akterji v mednarodnih odnosih.

Glede na prej omenjeno dilemo razmerja med trdim in mehkim pravom pa Nicolova (2016) opozarja, da je pravzaprav ameriški pristop v primerjavi z evropskim veliko bolj naklonjen trši pravni različici urejanja pravnih razmerij v prostotrgovinskih sporazumih. Omenjeno razmerje lahko na simbolni ravni prezrcalimo tudi v Nye (2004) koncept razlikovanja med trdo in mehko močjo. Uporaba mehke moči vsekakor omogoča bolj fluidno razumevanje razmerij v mednarodni skupnosti, trda moč pa je veliko bolj rigorozne narave.

Ali rahljanje pravnih norm (deregulacija) pomeni tudi uporabo mehkega prava? Ne nujno. Vsebinske opredelitve v sporazumih lahko formalno-pravno narekujejo mehkejše razumevanje mednarodne trgovine in pravil, ki jo opredeljujejo. Pomembno pa je, katerim akterjem v pogajanjih dajejo več svobode pri vplivanju na implementacijo odločitev. Slednje lahko pojasnimo s poskusom uvedbe mehanizma poravnave med investitorjem in državo (ISDS), ki bi omogočal multinacionalni korporaciji tožbo proti nacionalni državi, če bi njene politike kakorkoli zmanjševale dobiček (Hilary 2014).

8 RAZISKOVALNI MODEL

V tekstu skušamo odgovoriti na raziskovalno vprašanje ali obstoječe metodologije sodelovanja javnosti in ostali parametri neposredne demokracije v javnih politikah kakorkoli vplivajo na vsebino oblikovanja predlogov prostotrgovinskih sporazumov.

Opravka imamo s t. i. ex- ante vrednotenjem. Pomeni, da javnost vrednoti sporazuma TTIP in CETA v njuni fazi oblikovanja predloga, saj formalno še nista bila sprejeta. Vsaj na bazični ravni naj bi vsi akterji enakovredno prispevali k vsebini javne politike. Zaradi nedorečenosti pa se ta oblika vrednotenja v veliki meri sooča s politizacijo vsebine in učinkov (Radej, Golobič, Macur in Drgoš, 2011). Glede na teorijo javnopolitičnega procesa se predhodno vrednotenje nanaša predvsem na oblikovanje javnopolitičnega dnevnega reda in formulacijo politike in možnih rešitev (glej v Howlett in Ramesh, 2003).

Prva od raziskovalnih spremenljivk *Metode udeležbe javnosti* se nanaša na to, v kakšni obliki javnost skuša vplivati na javne politike. Različne variante so načeloma prilagojene fazi javnopolitičnega procesa. Od akterjev pa je odvisno, katero metodo udeležbe javnosti bodo izbrali. Načinov vplivanja (vrednotenja) politik je veliko; bolj pogoste pa so: fokusne skupine, državljanske porote, javna zaslišanja, pisanje peticij, okrogle mize itd.. (Abelson et al., 2001/2003; Durnik, 2012).

Tabela 1: Metode udeležbe javnosti v aktivnostih načrtovanja

	metode posameznikove udeležbe	interaktivne metode skupin
informiranje	medijske objave, brošure, modeli, razstave, medmrežje	javne razgrnitve, dnevi odprtih vrat, interaktivni plakati in modeli, informacijsko središče, dogodki
posvetovanje	ankete, intervjuji, analiza skupnosti, foto analiza, spoznavni zemljevidi, natečaji, peticije	javne obravnave, metoda Delphi, skupinske razprave (delavnice, okrogle mize, odprti prostor, fokusne skupine, svetovna kavarna, konferenca o prihodnosti), spremljanje z udeležbo
udeležba pri odločanju	volitve, referendum	postopek načrtovanja z udeležbo, prostovoljne pogodbe, posredništvo, predstavniki javnosti v telesih odločanja (forumi), civilne pobude

Vir: Golobič (2011).

Intenzivnost participacije lahko merimo po različnih lestvicah. Ena najbolj znanih je Arnsteinova lestvica participacije, ki sega od manipulacije z državljanji, do najvišje stopnje, ko državljanji kontrolirajo potek oblikovanja politike (Arnstein, 1969). Kot neudeležba se definirajo stopnja manipulacije in terapije, kjer politični subjekt nikakor ni angažiran v vplivanju na politiko. Simbolična participacija zajema iskanje soglasja, posvetovanje in informiranje; kot pravo participacijo pa avtorica vidi državljanski nadzor nad politiko, delegirano moč in partnerstvo.

Slika 1: Lestvica državljanske participacije

8		državljski nadzor
7	participacija	delegirana moč
6		partnerstvo
5		iskanje soglasja
4	simbolična participacija	posvetovanje
3		informiranje
2		terapija
1	ne-participacija	manipulacija

Vir: Arnstein (1969; povzeto po Pavlič, 2016).

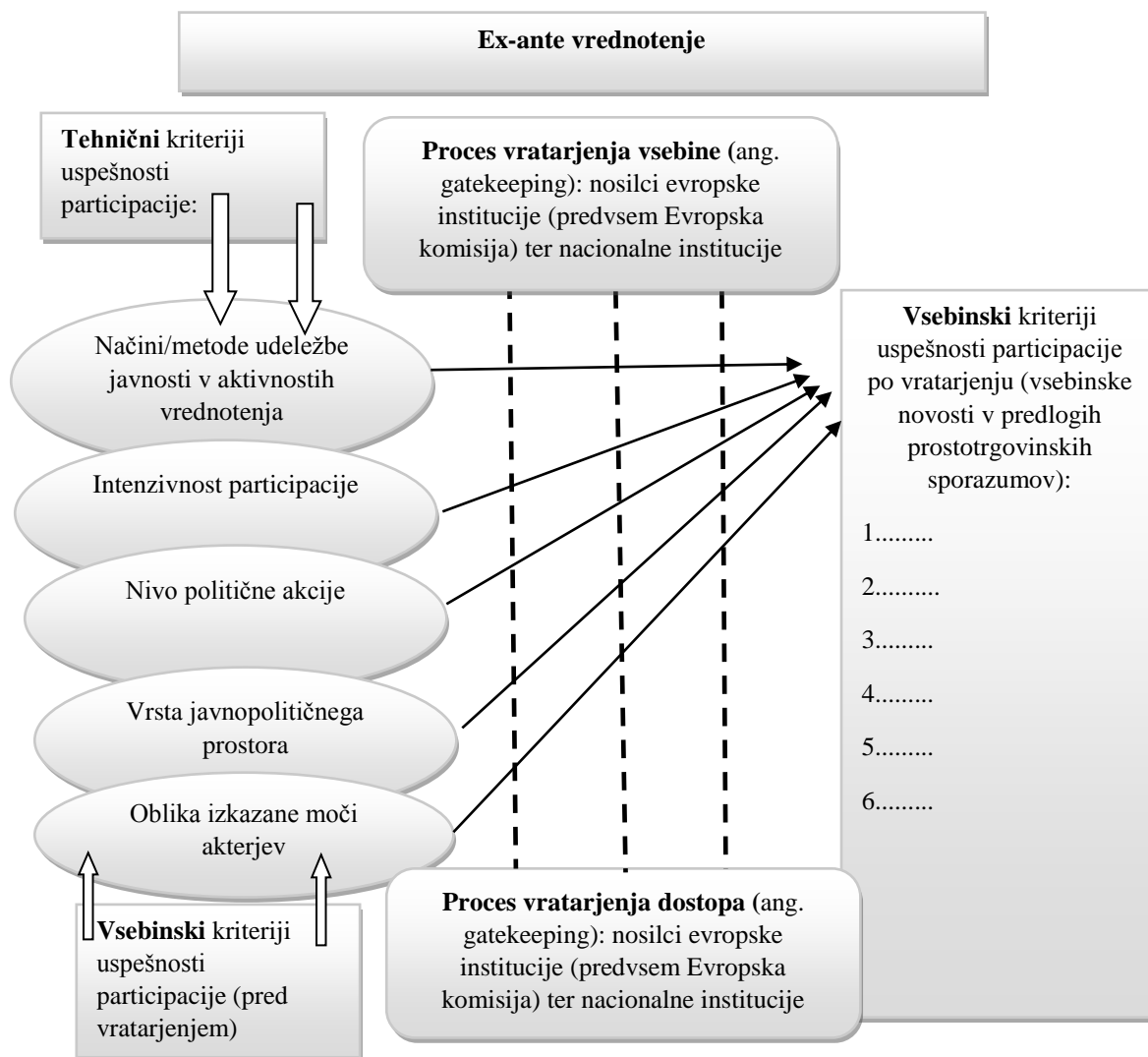
Naslednje parametre pa smo si sposodili iz Gaventinega modela (2006), imenovanega *kocka moči*. Vstop marginaliziranim subjektom na politični parket je možen predvsem takrat, ko se izpolnijo trije pogoji za odprto udeležbo: prava oblika moči, nivo participacije in oblikovanja politike ter vrsta javnopolitičnega prostora. Prvi obraz moči predstavlja odprt boj za oblast z razpoložljivimi viri (Dahl, 1958/1961), drugi obraz se nanaša na politično manipulacijo in

moč neodločanja (Bachrach in Baratz, 1962; 1970), tretji obraz pa na psihološko dominacijo (Lukes, 1974/2005). V veliki meri so to nediskurzivne metode vplivanja in manipuliranja z javnostjo. Kot neke vrste nadaljevanje omenjenih obrazov moči pa Digeser (1992) vpeljuje Foucaultovo smer pojmovanja moči, ki ima naravo diskurzivnega obrata. Moč je povsod in se izraža predvsem v razmerju med dvema subjektoma, kot soočenje dveh diskurzivnih struktur.

Gaventa (2006) definira javnopolitični prostor kot bolj ali manj abstraktno kategorijo: (1) zaprt prostor, kjer o politiki odločajo le ozke elite; (2) vabljeni participacija, kjer je formalno zadoščeno demokratičnim standardom, vendar pravila odločevalca omejujejo javno razpravo; (3) kreiran od spodaj, kjer civilne skupine postavljajo pravila udeležbam brez pomembne vloge državnih akterjev. Opredelitev nivoja participacije pa je odvisna od tega, kje se politika izvaja: na lokalni in regionalni ravni, na državni ravni ali v mednarodnem okolju.

Kot vidimo v spodnjem modelu, pravzaprav ocenjujemo dve dimenziji udeležbe javnosti v oblikovanju in vrednotenju politike: (1) tehnične kriterije uspešnosti participacije in (2) vsebinske pripombe na predloge sporazumov. Ključen pri vsem tem pa je t.i. *proces vratarjenja* (ang. gatekeeping), ki se nanaša na selekcijo vsebin in akterjev v javnopolitičnem procesu. Koncept izhaja iz medijskih študij in opisuje selekcijo informacij v medijih (Shoemaker in Vos, 2009).

Slika 2: Razmerje med tehničnimi in vsebinskimi kriteriji ex-ante vrednotenja.



Vir: lasten.

Če primerjamo vsebino in izrazoslovje prostotrgovinskih sporazumov, je jasno, da je zelo podobno. Lahko bi celo trdili, da obstaja nek enoten nomotehnični pristop (glej v Asia Regional Integration Center n.d.). Izraz »vsebinsko vratarjenje« je morda najbližje temu, kot ga definirajo v medijskih študijah, v analizi politik pa se smiselno uporablja v kontekstu obravnave pojma javnopolitične agende (glej v Howlett in Ramesh, 2003).

9 ANALIZA

Peticije spadajo v okvir posvetovanj med državo (nacionalno skupnostjo) in javnostjo, vendar če sledimo Arnestinovi (1969) je ta oblika participacije bolj simbolične narave. Torej naj ne bi imela pomembnega učinka na odločevalce. Posledično je tudi Evropska državljanska pobuda kot koncept do neke mere omejena z institucionalnimi pravili, ki delujejo kot

omejevalec (vrtar) poskusa vplivanja na evropske politike. Izpostaviti pa je potrebno še glavno dilemo ali gre za pravno materijo v domeni Evropske komisije.

Slika 3: Primer obrazca za peticijo v slovenskem jeziku

**EVROPSKA INICIATIVA
PROTI TTIP IN CETA!**



www.stop-ttip.org

Zadeva:

Pozivamo institucije Evropske unije in institucije držav članic, da zaustavijo pogajanja z ZDA o Čezatlantskem trgovinskem in naložbenem partnerstvu (TTIP) in da ne ratificirajo Celovitega gospodarskega in trgovinskega sporazuma (CETA) s Kanado.

Glavni cilji:

Zaustaviti želimo TTIP in CETO, saj vključujeta več kritičnih točk kot so reševanje sporov med državami in investitorji ter pravila o regulativnem sodelovanju, ki predstavljajo grožnjo demokraciji in vladavini prava. Preprečiti želimo znižanje socialnih, okoljskih in potrošniških standardov ter standardov zaposlovanja in zasebnosti ter deregulacijo javnih storitev (npr. oskrba z vodo) in kulturnih dobrin v netransparentnih pogajanjih. Evropska Iniciativa podpira alternativno trgovinsko in investicijsko politiko v EU.

Ime		Priimek	
Naslov (ulica, št.)			
Mesto		Poštna številka	Država (npr. SI)
Datum, podpis			
Prosim, da me obveščate		<input type="checkbox"/> Da	E-pošta

Ime		Priimek	
Naslov (ulica, št.)			
Mesto		Poštna številka	Država (npr. SI)
Datum, podpis			
Prosim, da me obveščate		<input type="checkbox"/> Da	E-pošta

Ime		Priimek	
Naslov (ulica, št.)			
Mesto		Poštna številka	Država (npr. SI)
Datum, podpis			
Prosim, da me obveščate		<input type="checkbox"/> Da	E-pošta

Ime		Priimek	
Naslov (ulica, št.)			
Mesto		Poštna številka	Država (npr. SI)
Datum, podpis			
Prosim, da me obveščate		<input type="checkbox"/> Da	E-pošta

Politika o varstvu podatkov: Vaši podatki bodo uporabljeni zgolj za potrebe te kampanje. Če ste označili „Da“ obveščanje, vas bo Stop TTIP sprožil obveščal o tej in drugih kampanjah. Vaših podatkov ne bomo posredovali tretjim osebam in se bodo izbrisali, ko bo kampanja končana.

Natis: Stop TTIP, Greifswalder Str. 4, D-10405 Berlin, Germany
E-Mail: info@stop-ttip.org

Prosimo, da čimprej vrnete na:
Umanotera,
Resljeva 20,
p.p. 4440, 1111
Ljubljana Slovenia

Vir: European Initiative (n.d.).

Glede na Gaventino (2006) kocko moči pa je Evropska komisija kot ključen akter te zgodbe uporabila neodločanje kot odločujoč vzvod moči (več glej v Bachrach in Baratz, 1962/1970). Gre pravzaprav za kontrolo dnevnega reda pogajanj v kontekstu omenjenih sporazumov, ko civilna skupina pravzaprav ne more vplivati na tok politike zaradi pravnih omejitev. Slednje lahko razumemo kot parameter vrtarjenja, ki je seveda institucionaliziran.

Znova se izpostavi dilema o transparentnosti in tajnosti pogajanj. Posledično tudi prostor razprave o javni politiki ostane zaprt. Civilne skupine pa so ubrale nasprotno (»od spodaj navzgor«) strategijo in kreirale lasten (ločen od evropskih institucij) način, kako izraziti nestrinjanje s prostotgovinskimi sporazumi.

V določenih primerih se je v preteklosti pokazalo, da je oblikovanje večnivojskih mednarodnih koalicij pomembno vplivalo na izid politike ali sporazuma, partnerstvo med civilnimi skupinami v obravnavanem primeru ni prineslo pomembnega vsebinskega učinka na oblikovanje politike. Javnost je ovrednotila posamezne predloge, kar pa ni vplivalo na spremembo toka in izida javne politike. Torej je »prepad« med simbolično in pravo participacijo izrazil, če se poslužujemo lestvice Arnestinove (1969).

Vsekakor je debata o demokratičnem deficitu v EU ključna za prihodnje delovanje evropskih institucij. Diskurz evropskih institucij je poln besed o tem, kako transparentne in demokratične so politike. Vendar pa so vzvodi vratarjenja participacije akterjev in vsebine zelo striktno nameščeni tam, kjer je interes korporativnih multinacionalnih igralcev ključen. Na primer, reševanje sporov med multinacionalkami in nacionalnimi državami v kontekstu mehanizma ICS bi lahko pomembno vplivalo na vsakdanje življenje državljanov v Evropski uniji, in nenazadnje, tudi na ohranitev suverenosti nacionalnih držav.

Glede na popoln uspeh vsebinskega vratarjenja s strani Evropske komisije je uporaba peticije logična. V tem primeru niti ne gre za pravo participatorno vrednotenje, ki bi kakorkoli vplivalo na izid javne politike. Če pa bi evropske institucije tudi v primeru pogajanj o prosti trgovini pripustile glas javnosti v oblikovanje politike, bi se pomembno rekonstruirala razmerja moči med udeleženci. V tem primeru pa bi politika proste trgovine že dobila neko alternativo, ki bi bila morda bližja javnemu interesu.

Peticije kot orodje komunikacije navadno uporabljajo za celovito zavrnitev javne politike, v našem primeru predlaganih prostotrgovinskih sporazumov. Pomeni, da odločevalci niso imeli resnega namena komunicirati z zainteresiranimi državljani. Pravo participativno vrednotenje s široko udeležbo interesnih akterjev bi moralo potekati na način, kjer bi bila zagotovljena intenzivna komunikacija in transparentnost procesa oblikovanja politike. Ustrezna orodja bi lahko bila javne obravnave, javna zaslišanja, fokusne skupine in ostale oblike komuniciranja, kjer lahko poleg odločevalcev in korporativnih teles tudi državljani pomembno presojajo učinke predlaganih sporazumov.

Vsekakor je ključnega pomena, če bi lahko državljani na nacionalnem in evropskem nivoju lahko sooblikovali oz. vplivali na vsebino prostotrgovinskih sporazumov. Namreč, dosedaj znane pozitivne prakse deliberacije so se nanašale le na nasprotovanje takim oblikam gospodarjenja. Slednje bi pravzaprav pomenilo prehod iz klasičnega k participativnemu vrednotenju.

10 PETA GENERACIJA VREDNOTENJA POLITIK V KONTEKSTU OBLIKOVANJA PROSTOTRGOVINSKIH SPORAZUMOV

Peta generacija vrednotenja je zasnovana kot neke vrste družbena konstrukcija realnosti. Ena ključnih determinant koncepta je, da ruši mit o objektivni realnosti in pozitivizmu v procesih vrednotenja politik, obenem pa se širi obseg akterjev vrednotenja – raziskovalcev in tistih, ki so »predmet« analize. Jezik je v oblikovanju konstruktivistične politike ključen parameter. Gre predvsem za to, kako različni igralci razumejo »realnost« neke politične teme. Bistvo tega pristopa je, da ne obstaja enoten (realističen) pogled na vrednotenje, temveč je rezultat pogajanj konsenz o prihodnji rešitvi določene javne politike. Srž procesa takega (naprednega?) vrednotenja je vsekakor interaktivno učenje, ki je zasnovano na odprti dvosmerni komunikaciji med analitikom in analiziranim. Posledično se skozi daljši čas izoblikuje kultura medsebojnega učenja med udeleženi (El Dessouky, 2016).

Izpostavimo lahko ključno dilemo: ali naj prihodnje oblikovanje prostotrgovinskih sporazumov vključuje čim večje število interesentov? Kot rečeno, opravka imamo s temeljnim razumevanjem treh pomembnih parametrov: participacije, transparentnosti in tajnosti. Transparentnost vsekakor ni enako participacija. Pomeni, da lahko javnost pridobi

kvalitetne in vseobsegajoče informacije o določeni politiki, participacija pa je njena dejanska udeležba v kreiranju področja. Oblikovanje prostotrgovinskih sporazumov v svoji prvinski naravi niti ni javna politika. Gre za nepopolno razmerje v pojmovanju javne politike, ki zahteva združevanje državnih in civilnih (javnih) akterjev.

Peta generacija vrednotenja bi dejansko zaživela, če bi se obstoječa razmerja moči med akterji mednarodne politike pomembno spremenila, prestrukturirala. Evropska državljanska pobuda sicer predstavlja poskus utelešenja idej neposredne demokracije, vendar ima »za evropske institucije omejeno zavezujočo moč in jo gre razumeti bolj kot orodje, ki nudi komunikacijske možnosti (Kaufman, 2015)«. Leta 2007 so državljani Kostarike na referendumu odločali o sprejetju srednjeameriškega prostotrgovinskega sporazuma CAFTA (ang. The Central America Free Trade Agreement) ter s šibko večino sporazum potrdili (Kaufman, 2015). Slednje je primer, kako lahko najširša javnost odloča o omenjenih sporazumih.

11 ZAKLJUČNE UGOTOVITVE

Evropsko državljansko pobudo lahko opredelimo kot zmeren napredek pri vključevanju evropskih državljanov v oblikovanje politik na nadnacionalni ravni. Dejstvo pa je, da se z njeno uporabo bistveno ne spreminja narava oblikovanja politik na ravni EU. Mehanizem zadošča le formalnim okvirjem demokratičnosti in neposrednega vpliva prebivalcev. Kar pa je še bolj pomembno, se razmerja moči med najpomembnejšimi akterji s to intervencijo ne spreminjajo.

Prostotrgovinski sporazumi, če so sprejeti, pomembno vplivajo na suverenost držav v mednarodni skupnosti. V tem kontekstu multinacionalna podjetja (p)ostajajo ključen akter mednarodnih odnosov, velikokrat pomembnejši od srednje močnih nacionalnih držav. Suverenost pa je ključna kategorija, nad katero bi morali imeti nadzor evropski državljani – biti pomemben akter vrednotenja sporazumov proste trgovine. Posebej se zdi problematičen mehanizem za reševanje sporov ISDS, ki naj bi podelili še večjo moč multinacionalkam v razmerju do nacionalnih držav.

Peticija kot orodje neposredne demokracije predstavlja le odziv zainteresiranih državljanov na demokratični deficit pri oblikovanju evropskih politik, ki pa navadno nima pomembnejšega političnega učinka. Prava oblika sodelovanja pri med odločevalci in civilno družbo pa je predvsem neposredna komunikacija med njimi, ki bi v prihodnosti že pomenila prehod od stopnje posvetovanja do stopnje soodločanja. Slednja pa se zdi še vedno utopični projekt evropske civilne družbe.

Pravila registracije evropske državljanske pobude vsekakor odslkavajo razmerje med strogo pravno normo in morebitnim poskusom »politizacije« vsebine sporazumov. Prej omenjeni strogo pravniški ameriški pristop k regulaciji področja pravzaprav izloča možnost sodelovanja civilne družbe pri določanju vsebine sporazumov. Izpostavimo lahko dilemo ali bi dodatno členjenje pravil registracije državljanskih pobud kakorkoli pozitivno vplivalo na povečanje uspešnosti predlagateljev.

LITERATURA IN VIRI

1. Abelson J, Forest P-G, Eyles J, Smith P, Martin E and Gauvin F-P. (2001). *Deliberations about Deliberation: Issues in the Design and Evaluation of Public Consultation Processes.*

- McMaster University Centre for Health Economics and Policy Analysis Research Working Paper 01-04, June 2001.
2. Arnstein, S.R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association* 35 (4), 216–224.
 3. Asia Regional Integration Center. (n. d.). Comparative FTA Toolkit. Pridobljeno 4 .6. 2016, s: <https://aric.adb.org/fta-comparative>
 4. Bachrach, P., Morton, B. (1970). *Power and Poverty: Theory and Practice*. New York, London, Toronto: Oxford University Press.
 5. Bachrach, P., Morton, B. (1962). Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, 56(4), 947-952.
 6. Dahl, R. (1958). A critique of the ruling elite model. *American Political Science Review* 52-2. Denton.
 7. Conforti, B. (2005) *Mednarodno pravo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 8. Dahl, R. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven.
 9. Damijan, J. P., Kostevc, Č. (2015). *Vpliv Comprehensive Economic and Trade Agreement na slovensko gospodarstvo*. Ljubljana: Center poslovne odličnosti Ekonomske fakultete.
 10. Degen, V.Đ. (2011). *Medunaordno pravo*. Zagreb: Školjska knjiga.
 11. Digeser, P. (1992). The Fourth Face of Power. *Journal of Politics*, 54(4), 977-1007.
 12. Durnik, M. (2012). Evaluation of Public Participation in Environmental Assessment Policies: The Case of Slovenia and Canada. *Acta geographica Slovenica*, 52(2), 334-352.
 13. ECAS. (2014). *The European Citizens' Initiative Registration: Falling at the First Hurdle? Analysis of the registration requirements and the "subject matters" of the rejected ECIs*. Brussels: European Citizen Action Service. Pridobljeno 6 .8. 2016, s https://www.democracy-international.org/sites/default/files/PDF/Publications/eci_report_ecas_2014.pdf
 14. El Dessouky, N. F. (2016). Public Policy Evaluation Theory: From First to Fifth Generation. *Intrnational Journal of Economic and Business Review*, 4(4), 15-25.
 15. European Commission. (2014). *Your request for registration of a proposed citizens' initiative entitled "STOP TTIP"*. Brussels, 10.09.2014 C(2014) 6501 final.
 16. European Initiative Against CETA and TTIP (n.d.). *TTIP & CETA in Detail*. Pridobljeno 4. 7. 2016, s <https://stop-ttip.org/what-is-the-problem-ttip-ceta/faqs/>
 17. Evropska komisija, Generalni sekretariat. (2014). *Vodnik po evropski državljski pobudi*. Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije.
 18. Fetterman, D. M. (1994). Steps of empowerment evaluation: From California to Cape Town. *Evaluation and Program Planning*, 17(3), 305–313.
 19. Fischer, F. (1995). *Evaluating Public Policy*. Chicago: Nelson Hall-Publishers.
 20. Fritz, T. (2016). *CETA and TTIP: Potential Impacts on Health and Social Services Working Paper*. Commissioned by the European Federation of Public Service Unions (EPSU). Pridobljeno 6. 6. 2016, s <http://www.epsu.org/article/new-epsu-working-paper-ceta-and-ttip-potential-impacts-health-and-social-services>
 21. Gaventa, J. (2006). Finding the Spaces for Change: A Power Analysis, *IDS Bulletin*, 37(6): 1-11.
 22. Golobič, M. 2011: *Participativno prostorsko načrtovanje*. III. Metode. Pridobljeno 7 . 5. 2012, s <http://uiraziskovalci.uirs.si/mojcag/participacija/ppn-3metode.pdf>
 23. Guba, E. G. in Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. London: Sage.
 24. Guijt, I., Gaventa J. (1998). *Participatory Monitoring and Evaluation: Learning from Change*. IDS Policy Briefing. Brighton, UK: University of Sussex.

25. Hanberger, A. (2004). Democratic governance and evaluation. Sixth EES (European Evaluation Society) conference, Berlin, Germany.
26. Hilary, J. (2014). Čezatlantsko trgovinsko in naložbeno partnerstvo: listina za deregulacijo in napad na delovna mesta, konec demokracije. Brussels; Rosa Luxemburg Stiftung.
27. Howlett, M., Ramesh, M. (2003). Studying Public Policy: Policy cycles and policy subsystems. Oxford: Oxford University Press.
28. Howlett, M., Ramesh, M. in Perl, A. (2009). Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford: Oxford University Press.
29. Kaufmann, B. (2015). Point of View. Preneseno 23. 6. 2016, s: http://www.swissinfo.ch/directdemocracy/opinion_the-direct-democratic-struggle-about-free-trade/41706430
30. Kempen, B. (2014). Legal opinion regarding the admissibility of a European Citizens' Initiative against TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) and CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement). Pridobljeno 8. 5. 2007, s https://stop-ttip.org/wp-content/uploads/2014/09/EBI-Gutachten_EN.pdf
31. Kustec, Lipicer, S. (2009). Vrednotenje javnih politik. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
32. Limenta, M. (2012). Open Trade Negotiations as Opposed to Secret Trade Negotiations: From Transparency to Public Participation. New Zealand Yearbook of International Law, vol 10, 73-96.
33. Lukes, S. (1974). Power: A Radical View. Basingstoke, London: Macmillan.
34. Lukes, S. (2005). Power: A Radical View. New York: Palgrave MacMillan.
35. Petković, K. (2008). Interpretacijska policy analiza i deliberacijska demokracija: treba li politizirati analizu? Politička misao : časopis za politologiju, 45(2), 27-35.
36. Moravscik, A. (2008). The Myth of Europe's 'Democratic Deficit'. Intereconomics: Journal of European Economic Policy (November-December 2008).
37. Nicola, F. (2015). The Politicization of Legal Expertise in the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Negotiation. Law and Contemporary Problems, 78(4), 175-204.
38. Nye, J. (2004). Soft Power: The Means to Success in World Politics. New York: Public Affairs.
39. Organ, J. (2015). Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposals. European Constitutional Law Review, 10(3), 422-443.
40. Pavlič, J. (2016). Participacija učencev s posebnimi potrebami kot element aktivnega državljanstva. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
41. Pečarič, M. (2015). Public participation and formulas as the means of future law. V: EGPA Annual Conference, Toulouse, 26.-28. August 2015. Toulouse: EGPA.
42. Radej B., Golobič M., Macur M., Dragoš S. (2011). Vrednotenje politik - obzorja nove miselnosti. Ljubljana: Vega.
43. Shoemaker, P. J., Vos, T. P. (2009). Gatekeeping Theory. New York: Routledge.
44. »Stop TTIP«. (n.d.). TTIP & CETA in Detail. Pridobljeno 4. 7. 2016, s: <https://stop-ttip.org/what-is-the-problem-ttip-ceta/faqs/>
45. Svetličič, M. (2004). Globalizacija in neenakomeren razvoj v svetu. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
46. Turk, D. (2007). Temelji mednarodnega prava. Ljubljana: GV Založba
47. Varoufakis, Y. (2016). The Weak Suffer What They Must? Europe's Crisis and America's Economic Future, New York: Nation Books.

48. Williams, B., Imam, I. (eds.) (2006). Systems Concepts in Evaluation: an Expert Anthology. CA: EdgePress.
49. Vlada Republike Slovenije (n.d.). Trgovinski sporazum EU-ZDA (TTIP). Pridobljeno 23 .6. 2016, s http://www.vlada.si teme_in_projekti/trgovinski_sporazum_eu_zda_ttip/

OSNOVNI POGOJI ZA ODBIJANJE DDV V OBČINAH IN PROBLEMATIKA IZKRIVLJANJA KONKURENCE¹

Aleksandra Heinzer, Pakta svetovanje d.o.o., aheinzer@pakta.net

Povzetek

Prispevek ponuja pregled obstoječe davčne ureditve na tem področju ter odločitev Sodišča EU. Z dosedanjo pravno prakso delo obrazloži termina »davčni zavezanec« in »znatno izkrivljanje konkurence ter prikazuje bistvene razlike med hrvaškim in slovenskim obravnavanjem oseb javnega prava v luči DDV. Občina kot oseba javnega prava z vidika DDV zastopa vlogo davčnega zavezanca le v primerih, ko opravlja obdavčljive transakcije, s katerimi bi, če se ne bi obravnavala kot davčni zavezanec, na trgu povzročala izkrivljanje konkurence. Le pravilna obravnava njenega statusa pa nadalje občini omogoča ustrezno razmejitev med odbitnim in neodbitnim DDV od nakupov, ki jih opravi. Da doseganje takšnih ugotovitev velikokrat otežuje kompleksnost ugotavljanja obstoja izkrivljanja konkurence na trgu, kaže tudi to, da je hrvaški zakonodajalec v nasprotju s slovenskim v ta namen imenoval poseben organ, medtem ko je v Sloveniji ta domena prepuščena davčnemu zavezancu.

Ključne besede: DDV v občinah, znatno izkrivljanje konkurence, odbitek DDV.

Abstract

BASIC CRITERIA FOR VAT DEDUCTION IN MUNICIPALITIES AND THE ISSUE OF COMPETITION DISTORTION

The article provides an overview of the existing tax system in this field and the relevant decisions of the Court of Justice of the EU. The terms “taxable person” and “significant distortions of competition” are explained through references from case law and the significant differences between the Croatian and Slovenian treatment of public entities regarding the VAT are illustrated. With regard to VAT, a municipality as a public entity is a taxable person only where it carries out taxable transactions, which could lead to distortions of competition in the market if the municipality was not acting as a taxable person. A municipality can apportion the VAT payable on the conducted purchases between the deductible and non-deductible VAT only by properly considering its status. This is often aggravated by the complexity in determining the existence of competition distortions in the market, which is also reflected in the fact that the Croatian legislator appointed a special body for this purpose, as opposed to Slovenia, where this task is left to each taxable person.

Keywords: VAT in municipalities, significant distortion of competition, VAT deduction.

1 ODBITEK DDV PRI OBČINAH

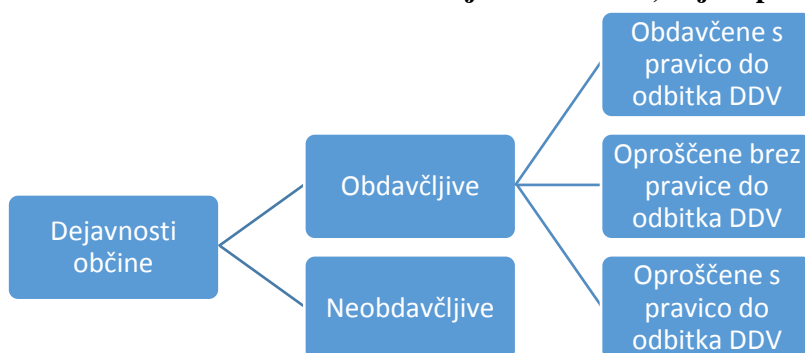
Skladno s splošnim načelom nevtralnosti ima davčni zavezanec pravico, da od DDV, ki ga je dolžan plačati, odbije DDV, ki ga je dolžan plačati ali ga je plačal pri nabavah blaga oziroma storitev, če je to blago oziroma storitve uporabil oziroma jih bo uporabil za namene svojih

¹ Članek je nastal na podlagi magistrske naloge avtorice članka.

obdavčenih transakcij. Omenjeno pravilo velja za vse davčne zavezance enako, tudi za občino kot osebo javnega prava, in sicer v tistem delu dejavnosti, v zvezi s katerimi se z vidika DDV obravnava kot davčna zavezanka in so te dejavnosti takšne narave, da je odbitek DDV dopusten. Občina pa nima pravice do odbitka DDV od nabav, ki se nanašajo na opravljanje njenih dejavnosti, pri katerih se za namene DDV ne obravnava kot davčna zavezanka oziroma dejavnosti, pri katerih se sicer obravnava kot davčna zavezanka, a so le-te oproščene plačila DDV. Takšno odrekanje pravice do odbitka pri tovrstnih dejavnostih vpliva na načelo nevtralnosti, njen učinek pa se najbolj odrazi v zadnji fazi, saj bo dobavitelj breme DDV, ki ga ni smel odbiti, najverjetneje prevalil na končnega kupca. Cena dobave bo torej višja, čeprav oproščena plačila DDV (Terra in Kajus, 2012, str. 318–319).

Prvi pogoj, ki bi odprl možnosti, da bi občina lahko odbijala DDV od nabav, je ta, da se občina sploh obravnava kot davčna zavezanka. Občine se kot osebe javnega prava z vidika DDV načeloma ne štejejo za davčne zavezance v zvezi z dejavnostmi ali transakcijami, ki jih opravljajo kot organi oblasti, razen, če bi obravnava, kot da niso davčni zavezanci, povzročila znatno izkrivljanje konkurence. Glede na to, da se občina kot oseba javnega prava pri opravljanju svojih dejavnosti z vidika DDV obravnava kot davčni zavezanec (opravlja obdavčljive transakcije) kot tudi davčni nezavezanec (opravlja neobdavčljive dejavnosti), ima v vsakem primeru le delno pravico do odbitka DDV. Občina od nabav, ki se nanašajo na opravljanje njene neobdavčljive dejavnosti, v nobenem primeru ne more odbiti DDV. Od nabav blaga in storitev, ki se nanašajo na opravljanje njene obdavčljive dejavnosti, pa lahko občina odbije le tisti del DDV, ki se pripiše obdavčenim dejavnostim².

Slika 1: Vrste transakcij v smislu DDV, ki jih opravljajo občine



Vir: lasten

2 OBČINA KOT DAVČNA ZAVEZANKA ZA NAMENE DDV

Davčni zavezanec je vsaka oseba, ki kjerkoli neodvisno opravlja kakršno koli ekonomsko dejavnost, ne glede na namen ali rezultat te dejavnosti (Direktiva o DDV, 9. člen). Definicija ne ločuje oseb glede na njihovo pravno obliko, saj se kot davčni zavezanci lahko obravnavajo tako fizične kot pravne osebe, osebe zasebnega ali javnega prava, partnerstva, združenje oseb ipd. (Terra in Kajus, 2012, str. 365).

² Za podrobnejšo analizo dejavnikov, ki vplivajo na odbitek DDV v občinah glej Heinzer, A., 2016.

2.1 Pojem »neodvisnosti«

V sodbi v zadevi C-276/14³ je Sodišče EU med drugim razsojalo tudi glede vprašanja neodvisnosti enote občine. Izpostavljeno je, da je za ugotovitev, ali enota ekonomske dejavnosti opravlja neodvisno, treba preveriti, ali je pri opravljanju teh dejavnosti v podrejenem položaju do občine, v okvir katere spada. Za presojo obstoja tega podrejenega položaja je treba preveriti, ali zadevna oseba svoje dejavnosti opravlja v svojem imenu, na svoj račun in na lastno odgovornost ter ali nosi gospodarsko tveganje, povezano z opravljanjem teh dejavnosti. Pri tem je Sodišče EU poudarilo, da gospodarski subjekti, ki niso vključeni v javno upravo, niso v hierarhično podrejenem položaju do javnega organa in delujejo na svoj račun ter na lastno odgovornost, svobodno organizirajo način opravljanja svojega dela in sami prejemajo plačilo, ki sestavlja njihov prihodek. Navedeno bi lahko aplicirali na občinske režijske obrate. Gre za eno izmed oblik, preko katere republika oziroma lokalna skupnost zagotavlja gospodarske javne službe, kadar bi bilo zaradi majhnega obsega ali značilnosti službe neekonomično ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo (ZGJS, 6. člen). Režijski obrat, ki je lahko samostojen ali nesamostojen, ločeno vodi računovodsko evidenco, ki omogoča obračun stroškov, odhodkov in prihodkov po načelih, ki veljajo za gospodarske družbe, vendar pa v nobenem primeru nima pravne subjektivitete. Posledično bi lahko zaključili, da takšen režijski obrat v razmerju do ustanovitelja ne opravlja morebitne ekonomske dejavnosti neodvisno in se z vidika DDV v nobenem primeru ne more obravnavati kot davčni zavezanec.

Drugačna pravila kot za občinske obrate pa veljajo za ožji del občine (krajevne, vaške ali četrtne skupnosti), ki ima lahko status pravne osebe javnega prava, če tako določi statut občine. V primeru, da je ožji del občine pravna oseba, odgovarja za svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem, občina pa subsidiarno. Če pa ožji del občine ni pravna oseba, lahko statut občine določi, da v okviru nalog ožjega dela in s proračunom določenih sredstev za izvajanje teh nalog občino pri izvajanju odločitev sveta ožjega dela občine zastopa svet ožjega dela občine ali njegov predsednik. Pravni posli, ki jih sklene ožji del občine brez predhodnega soglasja župana, so nični, vendar pa lahko predpis občine, ki je potreben za izvršitev občinskega proračuna, določi, kateri pravni posli in v kakšni višini so ti posli, ki jih sklene ožji del občine, veljavni brez predhodnega soglasja župana (Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF in 14/15 – ZUUJFO, 19c. člen).

Popolna neodvisnost pa vsekakor velja za občine kot take v razmerju do države. »Občina je obravnavana kot temeljna lokalna samoupravna lokalna skupnost, ki samostojno ureja in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo preneseni z zakoni« (Kaučič in Grad, 2008, str. 361).

2.2 Pojem »ekonomske dejavnosti«

Ekonomska dejavnost⁴ je vsaka dejavnost proizvajalcev, trgovcev ali oseb, ki opravljajo storitve, vključno z rudarskimi in kmetijskimi dejavnostmi ter dejavnostmi samostojnih poklicev. Za ekonomsko dejavnost se šteje predvsem izkoriščanje premoženja v stvareh ali pravicah, ki je namenjeno trajnemu doseganju dohodka (Direktiva o DDV, 9. člen, prvi

³ Gmina Wrocław proti Minister Finansów, 29. september 2015.

⁴ Sodišče EU v svojih sodbah ekonomsko dejavnost večkrat imenuje tudi gospodarska dejavnost.

odstavek). V sodbi v zadevi C-408/06⁵ Sodišče EU pojasnilo, da gre pri pojmu gospodarske dejavnosti po tem členu Direktive o DDV za objektivnost v smislu, da se dejavnost obravnava sama po sebi, neodvisno od svojih namenov ali rezultatov. Poleg tega se dejavnost lahko opredeli kot gospodarska dejavnost le, če je trajna in izvršena za plačilo, ki ga prejme tisti, ki je izvedel transakcijo. Navedeno je moč razumeti na način, da dejstvo, da namen opravljanje dejavnosti ni pridobivanje dobička oziroma ni pridobitne narave, ne vpliva na ugotavljanje, ali se takšna dejavnost obravnava kot ekonomska dejavnost po 9. členu Direktive o DDV. Na to ugotovitev pa vplivata:

- trajnost (dejavnost mora omogočati trajno pridobivanje dohodka) in
- vzajemno plačilo (vzpostavljena mora biti neposredna povezava med opravljenjo dobavo in plačilom zanjo).

Sodišče EU je v sodbi v zadevi C-80/95⁶ poudarilo, da se dejavnost osebe, ki opravlja dobave blaga ali storitev, ki so v vsakem primeru brezplačne, ne obravnava kot ekonomska dejavnost. Vendar pa to ne pomeni, da se vsaka dobava, ki je opravljena v zameno za plačilo, obravnava kot ekonomska dejavnost, saj ni nujno, da je namenjena trajnemu doseganju dohodka, kar izhaja iz sodbe Sodišča EU v zadevi C-16/93⁷.

Pojem »izkoriščanje« je Sodišče EU obrazložilo v sodbi v zadevi C- 267/08⁸. Pojem se v skladu z zahtevami načela nevtralnosti skupnega sistema DDV nanaša na vse transakcije, s katerimi se od zadevnega premoženja trajno dosega dohodek ne glede na njihovo pravno obliko.

Del odgovora na vprašanje, zakaj bi se občina, ki je oseba javnega prava, katere bistveni namen je izvajanje dejanj v javno korist in ne pridobivanje dobička, sploh obravnavala kot davčna zavezanka, se skriva tudi v navedenih obrazložitvah, ki jih je podalo Sodišče EU. Namen oziroma rezultat ekonomske dejavnosti torej ne vpliva na opredelitev subjekta kot davčnega zavezanca za namene DDV. Čeprav občina oziroma druge osebe zanjo opravljajo dejavnosti, katerih namen ni pridobivanje dobička pač pa zadovoljevanje osnovnih potreb prebivalcev (na primer na področju zdravstva, šolstva, kulture, športa ipd.), to še ne pomeni, da se občina ne more obravnavati kot davčna zavezanka za namene DDV. Se pa občina ne obravnava kot davčna zavezanka, če določene dejavnosti za prebivalce opravlja brezplačno, saj v tem primeru ni izpolnjen pogoj vzajemnega plačila.

3 OBČINA KOT ORGAN OBLASTI

Dejavnosti, ki jih osebe javnega prava opravljajo kot organi oblasti, so dejavnosti, za katere velja posebna pravna ureditev. Sem ne spadajo dejavnosti, ki jih te osebe opravljajo pod enakimi pravnimi pogoji kot zasebni gospodarski subjekti, pri čemer je namen ali cilj dejavnosti v zvezi s tem nepomemben⁹. Stupica (2010, str. 15) navaja, da mora storitve izvajati telo, ki opravlja javno storitev v organskem smislu pojma javno, kar pa pri storitvah, kjer se ne prihaja v stik z javnostjo, ni zagotovljeno. Posledično tudi ni mogoče trditi, da je

⁵ Landesanstalt für Landwirtschaft proti Franz Götz, 13. december 2007.

⁶ Staatssecretaris van Financiën proti Hong-Kong Trade Development Council, 1. april 1982.

⁷ R. J. Tolsma proti Inspecteur der Omzetbelasting Leeuwarden, 3. marec 1994.

⁸ SPÖ Landesorganisation Kärnten proti Finanzamt Klagenfurt, 6. oktober 2009.

⁹ Glej sodbo v zadevi C-276/97 z dne 12. septembra 2000, Komisija Evropskih skupnosti proti Francoski republiki.

dovolj storitve opredeliti le glede na materialno ali funkcijsko merilo. Če torej občina opravlja določeno dejavnost, ki jo pod enakimi pravnimi pogoji lahko opravlja tudi gospodarski subjekt, ne opravlja dejavnosti kot organ oblasti, kot jo definira Direktiva o DDV.

Na odločitev o tem, ali občina v posameznem primeru opravlja dejavnost kot organ oblasti, pa ne vpliva lastništvo premoženja, na katerem oseba javnega prava opravlja to dejavnost. V sodbi v zadevi C-446/98¹⁰ je bilo sodišču med drugim zastavljeno vprašanje, ali se oddajanje prostorov za parkiranje s strani občine obravnava kot dejavnost, ki jo občina opravlja kot organ oblasti, pri čemer na odločitev sodišča dejstvo, da površine niso v celoti last te občine, ni vplivalo.

»Izvajanje javne oblasti tudi ni izključeno zaradi tega, ker država pri izpolnjevanju izključno zase pridržanih nalog uporablja postopek, znan v civilnem pravu, ali pri svoji dejavnosti doseže precejšnje dohodke«¹¹. Gre za stališče, ki se sicer nanaša na konkretno zadevo, vendar z njim pravobranilka po mojem mnenju želi argumentirati, da dejstvo, da je izvajanje nalog osebe javnega prava opravljeno po postopkih, ki sicer veljajo tudi za zasebne subjekte, ne preprečuje, da se pri tem ne šteje za davčno zavezanko. Temu argumentu je sledilo tudi Sodišče EU v konkretni zadevi C-284/04¹², ko je odločilo, da dodeljevanje pravic, kot so pravice uporabe frekvenc elektromagnetnega spektra, s strani nacionalnega regulativnega organa, odgovornega za dodelitev frekvenc, da bi se javnosti zagotovile mobilne telekomunikacijske storitve, na podlagi dražbe ni gospodarska dejavnost.

4 PROBLEMATIKA IZKRIVLJANJA KONKURENCE

Osebe javnega prava se pri opravljanju dejavnosti kot organi oblasti štejejo za davčne zavezanke v zvezi s temi dejavnostmi ali transakcijami, če bi njihova obravnava, kot da niso davčni zavezanci, povzročila znatno izkrivljanje konkurence (Direktiva o DDV, 13. člen, drugi pododstavek prvega odstavka). Glede na to, da termina zakonodaja na področju DDV posebej ne opredeljuje, je prepoznavanje obstoja izkrivljanja konkurence v posameznem primeru precej kompleksno, na kar kažejo tudi številna vprašanja, naslovljena na Sodišče EU. Vendar pa se, kot je predstavljeno v nadaljevanju, večina razsodil Sodišča EU nanaša na obseg tega precej širokega pravila, pri čemer je natančno opredelitev termina »znatno izkrivljanje konkurence« to sodišče podalo le v redkih primerih.

Poleg tega, da je ta izjema v Direktivi o DDV opredeljena s precej splošnim pravilom, imajo države članice glede na razsodila Sodišča EU v zvezi s tem precej manevrskega prostora – tako v zvezi s pristojnostjo glede odločanja o obstoju znatnega izkrivljanja konkurence v posameznem primeru kot tudi z določanjem geografskega trga, na katerem se obstoj znatnega izkrivljanja konkurence ugotavlja. Sodišče EU je tako v že omenjeni sodbi v zadevi C-446/98 na vprašanje, ali je Ministrstvo za finance posamezne države članice pristojno, da odloča o obstoju izkrivljanja konkurence v posameznem primeru, odgovorilo, da lahko vsaka država sama izbere način ugotavljanja pod pogojem, da je zagotovljeno sodno varstvo. Kot je pojasnjeno v nadaljevanju tega prispevka, je hrvaški zakonodajalec v nasprotju s slovenskim

¹⁰ Fazenda Pública proti Câmara Municipal do Porto, 14. december 2000.

¹¹ Sklepni predlogi pravobranilke Juliane Kokott, predstavljeni 7. septembra 2006 v zadevi C-284/04, T-Mobile Austria GmbH in drugi proti Republiki Avstriji, točka 124)

¹² Belgijska država proti Temco Europe SA, 18. november, 2004.

v ta namen imenoval poseben organ, medtem ko je v Sloveniji ta domena prepuščena davčnemu zavezancu.

Pri preverjanju obstoja izkrivljanja konkurence se postavlja vprašanje, kakšen geografski trg je pri tem treba upoštevati. To področje je Sodišče EU obravnavalo v sodbi v zadevi C-408/06¹³ in odločilo, da ima vsaka država članica možnost, da pri preverjanju obstoja znatnega izkrivljanja konkurence sama določi geografski trg. Takšna odločitev je bila podana ob preučitvi vprašanja, ali bi obravnava prodajnega mesta za mlečne kvote, ki deluje v okviru osebe javnega prava, kot da ni davčni zavezanec, privedla do »znatnega izkrivljanja konkurence«. Sodišče je na to vprašanje odgovorilo, da obravnava prodajnega mesta za mlečne kvote, kot da to ni davčni zavezanec za dejavnosti oziroma transakcije, ki bi jih opravljalo kot organ oblasti, ne more povzročiti znatnega izkrivljanja konkurence, saj to prodajno mesto ni soočeno z zasebnimi subjekti, ki opravljajo storitve, ki so konkurenčne javnim storitvam. Pri tem območje prodajnih mest, ki delujejo na določenem območju prenosa, ki ga je določila zadevna država članica, predstavlja upoštevni geografski trg za ugotovitev obstoja znatnega izkrivljanja konkurence.

Med redkimi razsodili, v katerih Sodišče EU obrazloži termin »znatno izkrivljanje konkurence«, je sodba v zadevi C-288/07¹⁴, v kateri je Sodišče EU obravnavalo primer izkoriščanja pokritih parkirišč s strani lokalnih oblasti. V navedeni zadevi je Sodišče EU odgovorilo na tri pomembna vprašanja, in sicer:

- ali se obstoj znatnega izkrivljanja konkurence lahko presoja glede na določen trg v smislu, da se lokalne oblasti med seboj v zvezi z opravljanjem iste dejavnosti za namene DDV lahko obravnavajo različno;
- ali se pri ugotavljanju obstoja izkrivljanja konkurence poleg dejanske upošteva tudi potencialna konkurenca;
- kako je treba razlagati izraz »bi ... povzročila znatno izkrivljanje konkurence«.

V obravnavanem primeru so lokalni organi menili, da naj bi se le določene med njimi obravnavale kot davčne zavezance za DDV glede na to, ali povzročajo izkrivljanje konkurence na vsakem od lokalnih trgov, na katerih ti organi delujejo, čeprav bi opravljanje zadevnih storitev, ki vključujejo tudi izkoriščanje zaprtih parkirišč, ostalo nespremenjeno. Sodišče je v zvezi s to trditvijo opozorilo, da bi takšna obravnava vodila k različnemu obravnavanju zasebnih subjektov od oseb javnega prava in različnemu obravnavanju med osebami javnega prava. Odločilo je, da je treba znatno izkrivljanje konkurence, ki bi ga povzročila obravnava oseb javnega prava, ki delujejo kot organi oblasti in kot da niso davčni zavezanci, presoditi glede na zadevno dejavnost in ne glede na določen lokalni trg.

V zvezi s pomenom izraza »bi ... povzročila znatno izkrivljanje konkurence« je sodišče pojasnilo, da ga je treba razlagati tako, da ne upošteva le dejanske, ampak tudi potencialno konkurenco, če je možnost, da zasebni subjekt vstopi na upoštevni trg, dejanska in ne zgolj hipotetična. Zgolj teoretične možnosti, da zasebni subjekt vstopi na upoštevni trg, ki je naj ne bi podpiral noben dejanski element, noben objektivni dokaz in nobena analiza trga, ni mogoče

¹³ Landesanstalt für Landwirtschaft proti Franz Götz, 13. december, 2007.

¹⁴ Commissioners of Her Majesty's Revenue & Customs proti Isle of Wight Council in drugi, 16. september, 2008.

primerjati z obstojem potencialne konkurence. Na zadnje vprašanje je sodišče še odgovorilo, da je treba razumeti izraz »znatno«, ki stremi k zmanjšanju področje obravnave oseb javnega prava, kot da niso davčni zavezanci. Pri tem mora biti izkrivljanje dejanske ali potencialne konkurence več kot le zanemarljivo.

Pojem »znatno izkrivljanje konkurence« je Sodišče EU obravnavalo tudi v sodbi v zadevi C-102/08¹⁵. Odločilo je, da se morajo osebe javnega prava šteti za davčne zavezance v zvezi z dejavnostmi ali transakcijami, ki jih opravljajo kot organi oblasti, ne samo če bi njihova obravnava, kot da niso davčne zavezance, povzročila znatno izkrivljanje konkurence v škodo njihovih konkurentov zasebnega sektorja, ampak tudi če bi takšno izkrivljanje povzročila v lastno škodo. Sodišče EU pa še vedno ni podalo jasnih meril, na podlagi katerih bi se v posameznem primeru lahko natančno presojalo glede obstoja izkrivljanja konkurence. Generalni pravobranilec Damas Ruiz-Jarabo Colomer v Sklepnih predlogih, predstavljenih 7. julija 2009 v zadevi C-246/08, Komisija Evropskih skupnosti proti Republiki Finski v 73. točki celo navaja: »Ta pravila razlage znatno omejujejo število primerov, ko dejavnost organa oblasti ni predmet DDV. Po eni strani ni bistveno ugotoviti, da je v preteklosti različna davčna obravnava zagotavljala konkurenčno prednost javnemu organu; zadostuje, da se predvidi prihodnje izkrivljanje konkurence. Po drugi strani menim, da je najnižja stopnja motenj na trgu, nad katero je oprostitev javnih organov izključena, zelo nizka, ker je dovolj, da je 'več kot le zanemarljiva'.« Navedeno stališče generalnega pravobranilca sicer v argumentaciji Sodišča EU pri odločanju v konkretni zadevi sicer ni bilo omenjeno, po mojem mnenju pa potrjuje kompleksnost ugotavljanja obstoja znatnega izkrivljanja konkurence.

1.1.1 Opravljanje določenih dejavnosti, katerih obseg ni zanemarljiv

Osebe javnega prava se štejejo za davčne zavezance v zvezi z dejavnostmi iz Priloge I, katerih obseg ni tako majhen, da bi bil zanemarljiv (Direktiva o DDV 13. člen, tretji pododstavek prvega odstavka). Omenjena Priloga I k Direktivi o DDV taksativno našteva te dejavnosti, med katerimi so na primer tudi dobava vode, plina, pristaniške in letališke storitve ipd.

V že omenjeni sodbi v zadevi C-288/07 Sodišče EU pojasnjuje, da gre pri tej izjemi za domnevo, da bi obravnava oseb javnega prava, kot da niso davčni zavezanci za DDV za te dejavnosti, v vsakem primeru povzročila izkrivljanje konkurence, razen če bi bil obseg teh dejavnosti tako majhen, da bi bil zanemarljiv. Ker pa lahko na nacionalni ravni obstajajo tudi druge dejavnosti, ki jih opravljajo osebe javnega prava kot organi oblasti in zasebni subjekti, je treba pri slednjih osebe javnega prava, čeprav delujejo kot organi oblasti, obravnavati, kot da so davčni zavezanci, če bi njihova obravnava, kot da niso davčni zavezanci, povzročila znatno izkrivljanje konkurence.

Sodišče EU še ni podalo jasnih meril, na podlagi katerih bi bilo moč v posameznem primeru ugotavljati, ali je obseg dejavnosti zanemarljiv. Delni odgovor je podalo Sodišče EU v sodbi v zadevi C-520/14¹⁶. V postopku, nastopa občina, ki je organizirala prevoz nekaterih učencev, ki so stanovali na njenem območju, do njihovih šol. Prevoz je naročila pri različnih prevoznikih, ki so ji opravljanje prevozov zaračunali vključno z DDV. Nato je občina staršem učencev, ki so morali pri njej vložiti vlogo za prevoz do šole, zaračunala prispevke. Višino

¹⁵ Finanzamt Düsseldorf-Süd proti SALIX Grundstücks-Vermietungsgesellschaft mbH & Co, 4. junij, 2009.

¹⁶ Gemeente Borsele proti Staatssecretaris van Financiën, 12. maj, 2016.

prispevka je določila različno glede na oddaljenost (skupno je občina prejela samo delno plačilo v višini približno 3 % stroškov, ki jih je imela z organizacijo prevoza do šole). Sodišču je bilo zastavljeno vprašanje, ali se občina pri zaračunavanju teh prevozov šteje za davčno zavezanko za namene DDV ali ne. Pravobranilka Juliane Kokott se v Sklepnih predlogih, predstavljenih 23. decembra 2015 v tej zadevi sklicuje na dejstvo, da Priloga I k Direktivi o DDV zajema tudi prevoz potnikov, vendar meni, da na podlagi te določbe ni mogoče sklepati, da je oseba javnega prava, če opravlja dejavnost prevoza potnikov, vedno davčna zavezanka. Pri tem se sklicuje na razsodila Sodišča EU, ki naj bi večkrat poudarilo, da je pogoj za uporabo posebne ureditve za dejavnosti državnih organov iz 13. člena Direktive o DDV, da država v konkretnem primeru sploh opravlja ekonomsko dejavnost. Meni, da oseba javnega prava, ki opravlja prevoz potnikov, ki je prav tako ekonomska dejavnost, deluje kot davčna zavezanka v skladu s Prilogo I k Direktivi o DDV samo v primeru, da se prevoz potnikov opravi v okviru izvajanja javne oblasti. Sodišče prav tako navaja, da je občina z organizacijo prevozov do šole opravljala storitve, zaradi česar ekonomski značaj njene dejavnosti ni vprašljiv, vendar podaja dvome glede tega, ali je občina organizirala prevoz do šole za doseganje dohodka oziroma za plačilo v smislu sodne prakse. Nadalje navaja, da če se občina v zvezi s to dejavnostjo ne bi obravnavala kot davčna zavezanka, to ne bi privedlo do izkrivljanja konkurence. Razlog za to leži v tem, da starši v takšnem primeru ne odklanjajo uporabe storitev prevoza do šole zasebnih prevoznikov zato, ker storitve prevoza občine niso obdavčene z DDV, temveč zato, ker občina staršem zaračuna prispevke, ki so v izhodišču nižji od tržnih cen primerljivih prevoznih storitev, ali pa jim sploh nič ne zaračuna. Če bi občina obdavčila svojo dejavnost z DDV, bi se konkurenčni položaj zasebnikov dodatno poslabšal, saj bi lahko občina zaradi stalnega strukturno pogojenega presežka vstopnega DDV še znižala prispevke staršev. Končno generalna pravobranilka sodišču predlaga, naj odloči, da občina v zadevnem primeru ne deluje kot davčna zavezanka, razen v primeru, če bi se v nezamisljivem številu posameznih prevoznih storitev ugotovilo izkrivljanje konkurence.

Mnenju pravobranilke sodišče ni v celoti sledilo. Sicer je odločilo, da lokalna skupnost, ki opravlja storitev šolskega prevoza, ne opravlja ekonomske dejavnosti in torej ni davčna zavezanka, vendar pa je svojo odločitev utemeljilo s tem, da ni dejanske povezave med plačanim zneskom in opravljeno storitvijo, vez med storitvijo prevoza, ki jo opravlja navedena občina, in protidajatev, ki jo morajo plačati starši, pa ni dovolj neposredna, da bi bilo mogoče šteti, da gre za protidajatev, ki pomeni plačilo za to storitev, in da bi bilo mogoče to storitev šteti za ekonomsko dejavnost. Poleg tega, še poudarja sodišče, se okoliščine v obravnavanem primeru razlikujejo od tistih, v katerih se dejavnosti prevoza potnikov opravljajo običajno, občina torej ne ponuja storitev na splošnem trgu prevoza potnikov, temveč se pojavlja bolj kot prejemnik in končni potrošnik prevoznih storitev, ki jih nabavi pri prevoznih podjetjih, s katerimi sodeluje, in jih da na voljo staršem učencev v okviru svoje dejavnosti javne službe.

Zaključki sodišča v omenjeni zadevi najverjetneje za slovenske občine ne bodo neposredno uporabni, saj občine v Sloveniji tovrstne prevoze praviloma le sofinancirajo v obliki subvencij¹⁷, bo pa primer nedvomno pomagal razjasniti termin »več kot zanemarljiv obseg«.

¹⁷ Za podrobnejša pojasnila glej Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D in 47/15.

Če oseba javnega prava dejavnosti, ki so zajete v Prilogi I k Direktivi o DDV, opravlja v zanemarljivem obsegu, je od države članice odvisno, ali v takšnem primeru osebo javnega prava vseeno obravnava kot davčno zavezanko ali ne. Gre za področje, ki je prepuščeno odločitvam držav članic, kar izhaja tudi iz odločitve Sodišča EU v sodbi v zadevi C-4/89¹⁸. Slovenski zakonodajalec se ni odločil za to, da bi se osebe javnega prava v primeru opravljanja dejavnosti iz priloge I k Direktivi o DDV v zanemarljivem obsegu obravnavale kot osebe, ki niso davčne zvezanke. Razlog za takšno odločitev najverjetneje temelji na slovenski upravni ureditvi, saj je v Sloveniji večina dejavnosti iz te priloge prepuščena zasebnim subjektom (tudi preko podeljevanja koncesij), zato posebna obravnava oseb javnega prava ne bi prinesla pozitivnih učinkov.

5 PRIMERJAVA UREDITVE MED SLOVENIJO IN HRVAŠKO

Tako slovenski kot hrvaški zakonodajalec sta povzela 13. člen Direktive o DDV, ki se nanaša na opredelitev osebe javnega prava kot davčne zvezanke za namene DDV, pri čemer za razliko od hrvaškega, slovenski zakonodajalec Priloge I Direktive o DDV ni povzel. V obeh državah članicah velja, da se oseba javnega prava pri opravljanju dejavnosti obravnava kot davčna zavezanka, če bi njena obravnava, kot da ni davčna zavezanka, povzročala znatno izkrivljanje konkurence. Pri tem pa je hrvaški zakonodajalec v nasprotju s slovenskim odločitev oziroma preveritev obstoja protikonkurenčnega učinka olajšal z imenovanjem posebnega organa, ki to preverja. Če na Hrvaškem organ, pristojen za varstvo konkurence (to je Agencija za varstvo konkurence) ugotovi, da bi oseba javnega prava s tem, da se pri opravljanju svojih dejavnosti ne bi obravnavala kot davčna zavezanka, povzročila znatno izkrivljanje konkurence, z odločbo odloči, naj se ta oseba v zvezi s temi dejavnostmi šteje za davčno zavezanko.

Agencija za varstvo konkurence je obstoj izkrivljanja konkurence preizkušala v zvezi s Hrvaško agencijo za energijo (HERA). HERA je omenjeni agenciji postavila vprašanje, ali s tem, da na del svojih prihodkov ne obračunava DDV, povzroča izkrivljanje konkurence na trgu. HERA se skladno s področno zakonodajo financira iz dveh virov, in sicer iz naslova:

- pristojbin, ki jih prejema s strani energetskih podjetij v višini, ki je odvisna od ustvarjenih prihodkov teh podjetij (na te pristojbine HERA ne obračunava DDV) in
- prihodkov iz naslova opravljanja storitev za plačilo (na te prihodke HERA obračunava DDV).

Agencija za varstvo konkurence je v zvezi s tem odgovorila, da HERA ne povzroča izkrivljanja konkurence na trgu z opravljanjem dejavnosti, ki nimajo značilnosti gospodarske dejavnosti, tj. da ne prejema plačila za dobavljeno blago ali opravljanje storitev (Agencija za zaščito tržišnog natjecanja, 2016). Obrazložitev, ki jo je agencija ob izdanem mnenju podala, je po mojem mnenju precej skopa, saj ne podaja jasnih meril, ki jih agencija pri izdajanju takšnih mnenj upošteva. Poleg tega le eno objavljeno mnenje s tega področja na spletni strani agencije kaže na to, da to področje na Hrvaškem še ni vroč predmet razprave. Razlog za to je verjetno tudi v tem, da je Hrvaška polnopravna članica Unije postala šele 1. 7. 2013, zaradi česar bodo težave na tem področju vidne šele čez čas.

¹⁸ Comune di Carpaneto Piacentino in drugi proti Ufficio provinciale imposta sul valore aggiunto di Piacenza, 15. maj, 1990.

Položaj hrvaških in slovenskih oseb javnega prava se v smislu DDV razlikuje še na enem področju. Medtem ko se v Sloveniji oseba javnega prava, ki opravlja katero koli ekonomsko dejavnost, obravnava kot davčna zavezanka za namene DDV, pa se slednja na Hrvaškem ne šteje za davčno zavezanko, če v preteklem koledarskem letu z opravljanjem teh dejavnosti ni preseгла vrednosti, ki velja za male davčne zezavance. Hrvaški Pravilnik o davku na dodano vrednost v 5. členu v zvezi s tem omenja t. i. »zanemarljiv obseg«. Oseba javnega prava na Hrvaškem se v nasprotju z osebo javnega prava v Sloveniji sploh ne more obravnavati kot mala davčna zavezanka. Takšno pravilo, ki je za posamezno osebo javnega prava v administrativnem smislu sicer nekoliko bolj enostavno, ima lahko v smislu DDV na državo članico širši učinek. Skladno s splošnim pravilom določanja kraja opravljanja storitev po Direktivi o DDV je namreč zelo pomembno, kakšen je status prejemnika takšne storitve. Če ima prejemnik status davčnega zezavanca in prejme takšno storitev od izvajalca – davčnega zezavanca s sedežem izven njegove države članice, mora pridobiti identifikacijsko številko za namene DDV in v svoji državi na podlagi sistema DDV obračunati in plačati DDV¹⁹. Če izvajalec iz druge države članice s strani prejemnika veljavne identifikacijske številke za namene DDV ne prejme, bo slednjega obravnaval kot osebo, ki ni davčni zezavec in posledično obračunal lokalni DDV²⁰.

Oseba javnega prava, ki se kot prejemnica storitev ne obravnava kot davčna zavezanka, ni zezavanka k obvezni identifikaciji za namene DDV zaradi prejemanja takšnih storitev, posledično pa ta država ne prejme tega DDV. Na Hrvaškem se torej osebam javnega prava, ki z opravljanjem ekonomskih dejavnosti ne presežejo vrednostnega praga, ki velja za male davčne zezavance, ni treba identificirati za namene DDV, saj se v tem delu ne smatrajo kot davčni zezavanci (glej pravilo iz točke d) prvega odstavka 214. člena Direktive o DDV).

6 SKLEPNE UGOTOVITVE IN PREDLOGI REŠITEV

Sodišče EU je v številnih sodbah s tega področja podalo več smernic, ki so v pomoč pri iskanju odgovorov na to, v katerem primeru se občina obravnava kot davčna zavezanka in v katerem ne, vendar pa še vedno ostaja veliko odprtih vprašanj. Presoja obstoja izkrivljanja konkurence je v večji meri prepuščena državam članicam, kar povzroča neenako obravnavo oseb javnega prava znotraj Unije. Ohlapna pravila Direktive o DDV glede tega, v katerih primerih mora posamezna država članica osebo javnega prava obravnavati kot davčne zezavanke za namene DDV, lahko med državami članicami povzročijo precejšnje razlike. Slednje je močno odvisno od upravnopravne ureditve posamezne države članice. Lahko bi se zgodilo, da se oseba javnega prava v eni državi članici pri opravljanju dejavnosti ne bi obravnavala kot davčna zavezanka, ker zaradi upravnopravne ureditve takšne dejavnosti na njenem območju ne sme opravljati nobena druga oseba, v drugi državi članici pa bi se obravnavala kot davčna zavezanka zaradi obstoja (potencialne) konkurence. Takšne razlike se lahko odražajo tudi v tem, da državljani preprosto nimajo tendence, da bi iste dobrine naročali v drugih državah članicah²¹.

Ker je v Sloveniji v nasprotju s Hrvaško ugotavljanje, ali se v posameznem primeru šteje za davčno zezavanko ali ne, prepuščeno občini sami, bi lahko po mojem mnenju slednja izkoristila institut pravice do informiranja z zahtevo za izdajo zezavajoče informacije, ki jo

¹⁹ Glej zlasti 44., 196. in 214. člen Direktive o DDV.

²⁰ Glej zlasti 45. člen Direktive o DDV.

²¹ Næss-Schmidt et al, prvi odstavek, stran 47.

predvideva 14. člen ZDavP-2²². Z zavezujočo informacijo se davčnim zavezancem omogoči pridobitev informacije o davčni obravnavi nameravanih transakcij oziroma poslovnih dogodkov (Jerovšek, in drugi, 2008, str. 46). Vendar pa je treba v zvezi z zavezujoče informacijo upoštevati določene omejitve. Kot poudarja Kovač (2010, str. 105), je zavezujoča informacija sicer izraz načela gotovosti²³, vendar rezervne klavzule močno omejujejo predvideni pozitivni učinek instituta (na primer zaradi 6 mesečnega roka za izdajo). Poleg tega je treba zavezujočo informacijo razumeti kot abstrakten in hkrati posamičen akt. Ker so si dejavnosti slovenskih občin precej podobne, bi k rešitvam gotovo pripomogel tudi vsem občinam dostopen zbir posameznih primerov, ki jih je davčni organ pri opravljanju davčnega nadzora, oziroma v kakšni drugi priložnosti že obravnaval. Tako se na primer v praksi ne bi zgodilo, da bi bila storitev parkiranja v eni občini obremenjena z DDV, v drugi ne.

Takšne rešitve pa so zgolj lokalne narave, vendar ne odpravljajo vira težav, ki vsekakor tiči v očitno neustreznem celotnem DDV sistemu na področju javnega sektorja. Potrebne so torej korenite spremembe glede položaja oseb javnega prava na splošno, jih pri opravljanju njihovih obdavčljivih transakcij v celoti vključiti v DDV sistem ali jih v celoti izločiti. Takšne spremembe pa vsekakor terjajo tehten razmislek, še zlasti pa je treba preprečiti, da bi povzročile kakršnekoli dodatne obremenitve končnih potrošnikov, kot so na primer višje cene enakih storitev ali celo povečanje obsega javnega sektorja zaradi težnje po zaposlovanju zaradi neodbitnega DDV od nakupov blaga in storitev.

LITERATURA IN VIRI

1. (1993). Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS). Ur. l. RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40.
2. (1993). Zakon o lokalni samoupravi (ZLS). Ur. l. RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF in 14/15 – ZUUJFO.
3. (1996). Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI). Ur. l. RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D in 47/15.
4. (2006). Zakon o davku na dodano vrednost (ZDDV-1). Ur. l. RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 18/11, 78/11, 38/12, 83/12, 86/14 in 90/15) (2006).
5. (2013). Pravilnik o porezu na dodanu vrijednost. NN 79/13, 85/13-ispstavak, 160/13, 35/14, 157/14, 130/15.
6. (2013). Zakon o porezu na dodanu vrijednost. NN 73/13, 148/13, 143/14; Rješenje USRH 99/13, 153/13.
7. Agencija za zaščito tržišnog natjecanja. (3. 4. 2016). Pridobljeno z <http://www.aztn.hr/>.
8. Agencija za zaščito tržišnog natjecanja. *Neplaćanjem PDV-a HERA ne narušava tržišno natjecanje*. Pridobljeno 1. 5. 2016 z <http://www.aztn.hr/neplacanjem-pdv-a-hera-ne-narusava-trzisno-natjecanje/>.

²² Zaradi gotovosti oziroma odprave dvomov glede poslovanja v pogledu davčne obveznosti pri DDV strankam enako predlaga tudi Stupica (2010, str. 16).

²³ Po Jerovšek in Kovač (2008, str. 70) načelo gotovosti davčnemu zvezancu omogoča, da je seznanjen z davčnim sistemom in njegovo uporabo v davčnem obdobju ter izraža splošen pomen zaupanja v pravo in realizira . člen Ustave RS o pravni državi.

9. Heinzer, A. (2016). *Analiza dejavnikov optimiziranja DDV v občinah in problematika izkrivljanja konkurence*. Magistrsko delo, Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo.
10. Jerovšek, T., Polona, K. (2008). *Posebni upravni postopki*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
11. Jerovšek, T., Wakounig, M., Kovač, P., Škof, B., Simič, I., Jerman, S., Erbida Golob, M., Centa Debeljak, M., Štemberger, M., Krisper Mengušič, M., Premuš, S., Klepac, K., Hadjar, R., Jenko, P., Grum, O., Musar, I. (2008). *Zakon o davčnem postopku s komentarjem*. Ljubljana: Davčno izobraževalni inštitut.
12. Næss-Schmidt, S., Jervelund, C., Torp Jespersen, S., Dahl Winther, C., Stig Hansen, E., Winiarczyk, M., Nikolai Jensen, H., Mekonnen Ali, D., Schmitz, M., Erdbrügger, A. (2011). *VAT in the public sector and exemptions in the public interest, final report for TAXUD/2011/DE/316*. KPMG, Copenhagen: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_public_sector.pdf.
13. Sklepni predlogi generalne pravobranilke Juliane Kokott, predstavljeni 23. decembra 2015 v zadevi C-520/14, Gemeente Borsele proti Staatssecretaris van Financiën.
14. Sklepni predlogi generalne pravobranilke Juliane Kokott, predstavljeni 7. septembra 2006 v zadevi C-284/04, T-Mobile Austria GmbH in drugi proti Republiki Avstriji.
15. Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Damasa Ruiz-Jaraboja Colomerja, predstavljeni 7. julija 2009 v zadevi C-246/08, Komisija Evropskih skupnosti proti Republiki Finski.
16. Sodba sodišča v zadevi C-102/08 z dne 4. junija 2009, Finanzamt Düsseldorf-Süd proti SALIX Grundstücks- Vermietungsgesellschaft mbH & Co. Objekt Offenbach KG.
17. Sodba sodišča v zadevi C-16/93 z dne 3. marca 1994, R. J. Tolsma proti Inspecteur der Omzetbelasting Leeuwarden.
18. Sodba sodišča v zadevi C-276/14 z dne 29. septembra 2015, Gmina Wrocław proti Minister Finansów.
19. Sodba sodišča v zadevi C-408/06 z dne 13. decembra 2007, Landesanstalt für Landwirtschaft proti Franz Götz.
20. Sodba sodišča v zadevi C-80/95 z dne 1. aprila 1982, Staatssecretaris van Financiën proti Hong-Kong Trade Development Council.
21. Sodba v zadevi C-276/97 z dne 12. septembra 2000, Komisija Evropskih skupnosti proti Francoski republiki.
22. Sodba v zadevi C-288/07 z dne 16. septembra 2008, Commissioners of Her Majesty's Revenue & Customs proti Isle of Wight Council in drugi.
23. Sodba v zadevi C-4/89 z dne 15. maja 1990, Comune di Carpaneto Piacentino in drugi proti Ufficio provinciale imposta sul valore aggiunto di Piacenza.
24. Sodba v zadevi C-446/98 z dne 14. decembra 2000, Fazenda Pública proti Câmara Municipal do Porto.
25. Stupica, Ž. (2010). *Rešitve izvzema iz sistema DDV za osebe javnega prava, ki nastopajo kot organi oblasti*. Pravna praksa, 29/937 (15), str. 14-16.
26. Terra, B., Kajus, J. (2012). *A guide to the European VAT Directives, Volume 1. Introduction to European VAT*. Amsterdam: IBFD.
27. Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2). (Ur. list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 32/12, 94/12, 101/13 – ZDavNepr, 111/13, 25/14 – ZFU, 40/14 – ZIN-B, 90/14 in 91/15).

DEMOKRATIČNOST OBLASTI

Prvine tranzicije ter nekateri dosežki in ovire po 25 letih slovenske države posebej na primeru zakonodajne oblasti

Albin Igličar, zaslužni profesor Pravne fakultete Univerze v Ljubljani,
albin.iglicar@guest.arnes.si

Povzetek

S tranzicijo označujemo družbeni prehod iz socialističnega družbenopolitičnega in družbenoekonomskega sistema v sodobno kapitalistično oziroma v t. im. postindustrijsko družbo in pomeni konec socialističnih sistemov v Evropi. Družbene spremembe so se odvijale najhitreje na politični ravni, počasneje pa na ekonomskem področju, čeprav so prav ekonomski vzroki – nizka produktivnost socialističnih ekonomskih sistemov ob državni in družbeni lastnini – prvenstveno botrovali političnim spremembam. Le – tem so potem sledile menjave prevladujočih vzorcev družbenega obnašanja, ki so jih določale pravne in druge družbene norme. Zakonodajni proces opredeljujemo kot dejavnost pripravljanja, sprejemanja in izvrševanja zakonov. Zakonodajno oblast v modernem političnem sistemu in v sistemu delitve oblasti izvaja izvoljeno predstavniško telo (parlament).

Ključne besede: tranzicija, demokracija, javnost, zakonodajna oblast, zakonodajni postopek

Abstract

DEMOCRACY OF GOVERNMENT

By transition we denote social transition from socialist socio-political and socio-economic systems into modern capitalist and/or the so-called post-industrial society. Transition marks the end of socialist systems of ruling in Europe. The stated social changes were going on at the highest speed on the political level, and more slowly in the economic area, although economic reasons – low productivity of the socialist economic systems with state and social property – were primarily responsible for political changes. These were followed by alterations of prevailing patterns of social behaviour, determined by legal and other social norms. The legislative process can be defined as a social activity in connection with preparation, adoption and implementation of law. The elected representative body (the parliament) exercises legislative power in the system of separation of power in modern political systems.

Keywords: transition, democracy, public, legislative power, legislative process

1. TRANZICIJSKA IZHODIŠČA

S tranzicijo označujemo družbeni prehod iz socialističnega družbenopolitičnega in družbenoekonomskega sistema v sodobno kapitalistično oziroma v t. i. postindustrijsko družbo. To je proces, ki je konec osemdesetih let dvajsetega stoletja zajel socialistične države srednje in vzhodne Evrope in tudi Jugoslavijo oziroma Slovenijo. Tranzicijski procesi so izvirali iz nezadovoljstva s socialističnimi sistemi vladanja v Evropi in širjenjem predstav o drugačnem modelu politične ureditve globalne družbe. Povod za družbene spremembe v svetu nastopi - simbolno izraženo - s padcem berlinskega zidu v letu 1989. V Sloveniji je tega leta

tedanja Skupščina sprejela volilni zakon¹, ki je omogočil aprila leta 1990 izvedbo večstrankarskih volitev in konstituiranje slovenskega predstavniškega telesa² po načelih političnega pluralizma.

Oblast nastopa kot pojavna oblika družbene moči. Družbena moč namreč pomeni možnost uveljaviti svojo voljo, svoje poglede in interese nasproti drugim oziroma odločati o ravnanju drugih, tudi ob njihovem nasprotovanju³. Oseba, ki ima družbeno moč lahko odloča o ravnanju drugih oseb, skupin, slojev. V teh odnosih družbene moči lahko njen nosilec usmerja ravnanje drugih s svojim neformalnim vplivom ali s pomočjo prisilnih pravnih norm. Kadar njegove ideje in predloge drugi ljudje cenijo in spoštujejo ter se po njih prostovoljno ravna, ker nosilcu moči zaupajo, govorimo o avtoriteti. Kadar pa nosilec družbene moči s pravnimi zapovedmi doseže, da drugi ravna tako kot je on odločil, govorimo o oblasti. Oblast je torej institucionalizirana oblika družbene moči. Pri tem posebej izstopa politična oblast, ki se izraža kot usmerjanje družbe s pomočjo države⁴.

Tranzicija se je začela s spreminjanjem političnega monizma, ki ni dopuščal obstoja več političnih strank, v politični pluralizem, kjer svoboda združevanja pomeni tudi možnost ustanavljanja političnih strank, kar je bilo treba ustrezno pravno institucionalizirati⁵. Na politično-ideološkem področju je "oblast delavskega razreda"⁶, ki jo je proklamiral socializem, zamenjala ideja o izvoru oblasti v celotnem ljudstvu⁷. Na področju organizacije oblasti je bila "diktatura proletariata" zamenjana z ustavno institucionalizacijo demokratične republike in pravne države⁸, načelo enotnosti oblasti pa zamenjano z načelom delitve oblasti na zakonodajno, izvršno in sodno vejo.

Družbene spremembe so se torej odvijale najhitreje na politični ravni, počasneje pa na ekonomskem področju, čeprav so prav ekonomski vzroki – nizka produktivnost socialističnih ekonomskih sistemov ob državni in družbeni lastnini – prvenstveno botrovali političnim spremembam. Le – tem so potem sledile menjave prevladujočih vzorcev družbenega obnašanja, ki so jih določale pravne in druge družbene norme.

Najbolj počasi so se omenjene spremembe dogajale na področju družbene zavesti ter dejanskega ponotranjenja (internalizacije) novih družbenih vrednot. V takšnih razmerah smo pogosto pričeli pojavom družbene anomalije⁹, ko stare vrednote ne veljajo več, nove pa še niso zadosti uveljavljene in utrjene. Nove vrednote kot »svetost življenja« ter »posvečenost mrtvih« so bile ob sklicevanju na človeško dostojanstvo sprva celo posebej izpostavljene v

¹ 27. 12. 1989

² 9. 5. 1990

³ Tako je družbeno moč opredelil klasik sociologije Max Weber; prim. v Oxford Dictionary of Sociology, Oxford University Press, Oxford, New York, 1998, str. 519

⁴ V svojem delu Politika kot poklic Weber Max opredeli politiko kot »...prizadevanje za delež moči ali za vplivanje na njeno distribucijo, bodisi med državami, bodisi znotraj neke države med skupinami ljudi.« (Adam 1995)

⁵ Ustavni amandmaji k Ustavi RS 1989, Zakon o političnem združevanju 1989, Zakon o političnih strankah 1994

⁶ Ustava Socialistične republike Slovenije 1974, 1. čl. : » Socialistična republika Slovenija je država, ki temelji...na oblasti in samoupravljanju delavskega razreda in vseh delovnih ljudi...«

⁷ 3/2 čl. Ustave Republike Slovenije, 1991: »V Sloveniji ima oblast ljudstvo.«

⁸ 1. in 2. člen Ustave Republike Slovenije, 1991

⁹ Anomija pomeni dobesedno brezakonje, brezpravnost (iz grščine a = ne, nomos = zakon), sicer pa z anomalijo označujemo stanje razvrednotenja norm in vrednot.

preambuli t. im. pisateljske ustave (1988), kar pa kasneje ni bilo povzeto v veljavno slovensko ustavo¹⁰.

Iz nekdanjega jugoslovanskega okvira je bila izpuščeno poudarjanje t. im. bratstva in enotnosti jugoslovanskih narodov in namesto tega izpostavljena ideja nacionalne države, izhajajoče iz pravice naroda do samoodločbe¹¹. Z ustanovitvijo samostojne in neodvisne države smo Slovenci iz naroda postali nacija.

Tranzicija je sprožila prehod družbene lastnine ključnih proizvodnih sredstev, na kateri ni bilo mogoče pridobiti lastninske pravice, v zasebno lastnino, kar je bilo izvedeno po pravni poti z ustreznimi zakonodaji¹². Namesto plansko-dogovornega gospodarskega sistema je bilo vzpostavljeno tržno gospodarstvo s svobodno gospodarsko pobudo.

Na ideološkem področju je bila s tranzicijo opuščena uradno zapovedana teorija historičnega materializma ter vzpostavljen svetovno-nazorski pluralizem. Na mesto državnega nadzora nad ustvarjanjem in širjenjem dobrin duhovne kulture je stopila svoboda znanstvenega in umetniškega ustvarjanja v civilni družbi. Na področju sredstev množičnega obveščanja je bil prejšnji medijski monizem preoblikovan v medijski pluralizem.

Z vidika pravne zavesti oziroma pravne kulture je še posebej pomembno, da so namesto kritiziranja človekovih pravic kot t. i. "buržoaznih pravic", postale človekove pravice in temeljne svoboščine bistvena vrednota, ki naj jo udejanja (pravna) država¹³. Za njeno delovanje sta posebej zadolžena strokovna uprava in neodvisno sodstvo.

Izvršilno-upravna veja oblasti v sistemu enotnosti oblasti in političnega monizma je bila – podobno kot zakonodajna veja oblasti – predvsem izvajalka politike monopolne Zveze komunistov Jugoslavije. Tako pri pripravi predpisov kot pri nadzoru nad njihovim izvrševanjem je bila očitna kadrovska in idejna prežetost državne uprave in izvršilnih organov s cilji in usmeritvami omenjene politične organizacije. Že začetne usmeritve tranzicije pa poudarjajo samostojnost, zakonitost, kakovost, učinkovitost, odgovornost in transparentnost delovanja državne uprave¹⁴. Zanj se zahteva tudi večja odprtost pri sodelovanju z javnostjo tako pri pripravljanju osnutkov oblastnih odločitev kot tudi pri eksekutivni in kurativni dejavnosti celotne javne uprave.

Čeprav je bila sodna veja oblasti v pogojih enostrankarskega političnega sistema dokaj avtonomna pri reševanju sporov med posamezniki, je bila tudi večkrat zlorabljena za cilje »enopartijske države«. Ob ideologiji o vrhovnosti zakonodajne oblasti je bila na koncu tudi sodna oblast v položaju podrejenosti. To se je izkazovalo v časovno omejenem mandatu sodnikov, njihovi izvolitvi v predstavniški skupščini ter njihovem članstvu v Zvezi komunistov, ki je na Vrhovnem sodišču doseglo sto odstotkov. Državna ureditev po letu 1991 pa uveljavi načelo neodvisnosti sodnikov pri opravljanju sodniške funkcije, trajnost sodniške

¹⁰ Hribar, 2009, str. 38

¹¹ 3/1 člen Ustave Republike Slovenije, 1991: »Slovenija je država vseh svojih državljanek in državljanov, ki temelji na trajni in neodtujljivi pravici slovenskega naroda do samoodločbe.«

¹² Zakon o denacionalizaciji, 1991; Zakon o zavodih, 1991; Zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij, 1992

¹³ Zato je nova Ustava Republike Slovenije (1991) poglavje Človekove pravice in temeljne svoboščine simbolno uvrstila na začetek ustave, takoj za Splošne določbe.

¹⁴ 129/2 čl. Ustave Republike Slovenije

funkcije in njeno nezdržljivost s funkcijami v drugih državnih organih ter v organih političnih strank¹⁵. V sistemu zavor in ravnovesij nastopi sodstvo kot odločevalec pri vprašanjih zakonitosti delovanja drugih dveh vej oblasti.

Vse navedene tranzicijske prvine oziroma družbene vrednote t. i. klasičnih demokracij je še dodatno okrepilo vključevanje Slovenije v evropske integracijske tokove ter jih zasidrilo v slovenski politični in pravni kulturi z včlanitvijo v Evropsko unijo leta 2004.

2. ZAKONODAJNA OBLAST KOT IZHODIŠČE ZA DEMOKRATIČNOST OBLASTI

Predstavniško telo v sistemu državne organizacije nastane kot posledica ideologije moderne dobe o ljudskem izvoru oblasti oziroma o suverenosti ljudstva in ločitvi družbenih procesov na področje javne politične države in zasebne civilne družbe¹⁶. Zgodovina parlamentarizma je na sploh povezana z njegovimi izzivi do drugih oblastnih področij¹⁷. Raznolikost ljudi, njihovih položajev in interesov v vsakdanjem življenju je v javni državni sferi reducirana na vlogo državljana. Če smo namreč v civilni družbi različni glede na »...narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost...« postanemo v državi zgolj državljani, »...pred zakonom enaki...«, ne glede na prej omenjene razlike oziroma ne glede na »...katerokoli drugo osebno okoliščino.«¹⁸ Redukcija pripadnika civilne družbe na abstraktnega enoznačnega državljana pomeni tudi odmišljanje interesnih razlik, ki se pojavljajo v civilni družbi. Po razlagi systemske teorije opravlja politični sistem po tej poti redukcijo kompleksnosti družbene stvarnosti ter selekcijo informacij v funkciji svojega čim bolj tekočega delovanja¹⁹. Antinomija, ki izvira iz razdeljenosti oblik združevanja ljudi na civilno družbo in politično državo, vodi v težave in zadrege z razumevanjem in delovanjem zakonodajnega predstavniškega državnega organa.

Temelj dobre zakonodaje tvorijo splošno sprejete družbene vrednote v smislu zelenih predstav in zelenega družbenega obnašanja²⁰. Pri tem prihaja do prepletanja splošne in pravne kulture, moralnih in pravnih pravil, iracionalnih idej in racionalne zavesti, emocij in razuma, tradicionalnih religioznih predstav, splošnih in posebnih družbenih interesov ter strokovnih spoznanj. V idealnem stanju sledi zakonodajalec »vrednotnemu središču naroda«²¹ s ciljem doseganja normativne integracije. Normativna integracija spaja moralna in običajna pravila s pravnimi normami ter doseže »ponotranjenost« (internalizacijo) norm v zavesti državljanov. Ker se zakonodajna dejavnost naslanja tudi na ustrezen institucionalni okvir pride v stik s

¹⁵ Členi 125, 129 in 133 Ustave Republike Slovenije

¹⁶ Pojem civilne družbe se postavi v ospredje družboslovja s Heglom, ki v svoji Filozofiji prava iz leta 1821 razume civilno družbo kot sistem potreb in načine njihovega zadovoljevanja (Hegel 1964, § 182 - 256). V angleško – škotskem razsvetljenstvu pa je bila civilna družba pojmovana kot sfera svobodnega združevanja, govora oziroma sporočanja, skratka kot sfera javnega mnenja. V obeh primerih predstavlja civilna družba prostor družbenih odnosov, kjer ni države. S tem se vzpostavlja svojska dualnost: civilna družba – politična država.

¹⁷ Oberreuter, 2013, str.9

¹⁸ Citirano besedilo v navednicah je iz 14. čl. Ustave RS

¹⁹ Luhmann, 1999, str. 47 in nasl.

²⁰ Aristotel pravi:«Naloga dobrega zakonodajalca pa je, da uvidi, kako bodo polis, rod ljudi in vsaka druga skupnost soudeleženi pri dobrem življenju in pri srečnosti, ki jim je dosegljiva.«, Politika, 1325 a, GV Založba, Ljubljana 2010

²¹ Shils, 1975

politiko, ki pretvarja družbeno moč v oblastne odločitve. V teh povezavah se pogosto problematizira stopnja avtonomnosti pravnega sistema in njegova instrumentalna narava ter njegova legitimnost. Ob modernem konceptu ljudske suverenosti je v zadnjem času pomemben kriterij legitimnosti transparentnost zakonodajnega procesa.

Pri odločanju o vsebini zakonskih določb je poleg ustavnih opredelitev o Sloveniji kot demokratični²², pravni in socialni državi²³, pomembna še ustavna norma: «Poslanci so predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila.»²⁴ To pravilo izhaja iz ideje splošnega ljudskega predstavništva, ki je udejanjena v Državnem zboru in povezano s konceptom reprezentativnega poslanskega mandata. Navedena ustavna norma je primerljiva tudi s podobnimi določbami v ustavah nekaterih drugih držav²⁵. V slovenski ustavni ureditvi pa poznamo dopolnitev splošnega ljudskega predstavništva v instituciji Državnega sveta, ki je »zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov«²⁶. S tem je v ustavnih normah priznana in vsaj do neke mere upodobljena dejanska sestavljenost globalne družbe in različnost njenih članov.

Preslikava interesov in interesnih konfliktov v zakonodajni organ danes ni neposredna, ampak se odvija s posredovanjem političnih strank²⁷. Le te so postavljene vmes, med civilno družbo in politično državo, med volilce in parlament. Politične stranke sicer zajamejo določene interes volilcev, vendar je združevanje in izražanje teh interesov modificirano s strankarskimi programi ter koalicijskimi sporazumi. Volilci se na volitvah odločajo med strankami oziroma njihovimi programi in to glede na sorodnost v teh programih izraženih interesov z interesi volilcev in njihovim razumevanjem splošnih družbenih interesov.

V praktičnem delovanju političnih strank je moč opaziti njihovo oddaljevanje od civilne družbe in približevanje državi²⁸, kar se kaže posebej pri financiranju političnih strank iz državnega proračuna. Zato številne tradicionalne funkcije političnih strank od agregacije različnih interesov, preko oblikovanja kolektivnih ciljev družbe do mobilizacije in socializacije državljanov, stopajo v ozadje. V ospredje pa prihaja zlasti strankarsko parlamentarno delovanje in delitev »volilnega plena« pri zasedanju položajev v izvršilni veji državne oblasti. Zato politične stranke oblikujejo politiko vse bolj namesto ljudstva in ne v imenu ljudstva²⁹, kar je bil njihov izvorni namen.

²² 1. čl. Ustave RS

²³ 2. čl. Ustave RS

²⁴ 82/1 čl. Ustave RS

²⁵ Na primer določba o poslancih v čl. 38/1 Ustave (Grundgesetz) Zvezne republike Nemčije: »Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.«

²⁶ 96. čl. Ustave RS, ki v nadaljevanju tudi določa sestavo Državnega sveta, ki odraža različnost interesov posameznih družbenih podsistemov: »štirje predstavniki delodajalcev, štirje predstavniki delojemalcev, štirje predstavniki kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti, dvaindvajset predstavnikov lokalnih interesov.«

²⁷ Slovenski Zakon o političnih strankah (ZPolS-UPB 1, Ur. l. RS 100/05) v prvem členu definira politično stranko kot »...združenje državljanek in državljanov, ki uresničujejo svoje politične cilje, sprejete v programu stranke, z demokratičnim oblikovanjem politične volje državljanek in državljanov in s predlaganjem kandidatk oziroma kandidatov na volitvah v državni zbor, za predsednico oziroma predsednika republike ter v organe lokalnih skupnosti.«

²⁸ Fink – Hafner, 2001, str. 264

²⁹ Grad, 2013, str. 49

V zakonodajnem telesu poslanci, ki pripadajo isti stranki, oblikujejo poslansko skupino³⁰, ki ima potem zelo pomembno vlogo v zakonodajnem postopku. Poslanske skupine že neformalno izven uradno potekajočega postopka sprejemanja zakona obravnavajo zakonske predloge in skušajo vanje vnesti ideje iz programov političnih strank. Pri tem imajo posebno prednost tiste poslanske skupine, katerih poslanci tvorijo vladajočo večino v parlamentu. Poleg tega pa gre poslanskim skupinam oziroma njihovim vodjem prednost pri vrstnem redu razpravljalcev ob sprejemanju kakšnega zakona³¹, določanju dnevnega reda parlamentarnih sej v kolegiju predsednika zakonodajnega telesa, vlaganju amandmajev³², ipd. S tem je politična struktura zakonodajnega organa še posebej poudarjena, kar se dodatno izkazuje ob dokaj doslednem spoštovanju strankarske discipline.

V sodobnem parlamentarizmu o vsebini predlaganih zakonov najprej razpravljajo izven zakonodajnega telesa, v vodstvih političnih strank in v vladi, ki ima tako rekoč monopol nad zakonodajno iniciativo³³. Interesi tistih delov civilne družbe, ki so volili določeno politično stranko oziroma njene poslance, se artikulirajo v ožjem strankinem vodstvu ter se preko poslanske skupine, ki jo ima stranka v predstavniškem telesu, uveljavljajo v zakonodajnem procesu. Mnenja in stališča, ki se oblikujejo v vodstvu stranke, namreč v skladu s strankarsko disciplino, zavezujejo poslance te stranke, ko razpravljajo in glasujejo o zakonskem predlogu v parlamentu.

Pri tem imajo nesporno precejšnjo prednost poslanci tistih političnih strank, ki tvorijo vladno koalicijo in imajo večino v parlamentu. Uveljavljena je običajna praksa, da se predstavniki vlade sestanejo s predstavniki poslanskih skupin (klubov) še pred začetkom obravnave zakonskega predloga v parlamentu. S tem je dana precejšnja prednost tistemu delu zakonodajnega telesa oziroma tistim poslancem, ki tvorijo vladajočo koalicijo, saj so pred drugimi poslanci seznanjeni z vsebino zakonskih predlogov. Poleg tega tudi v samem parlamentarnem zakonodajnem postopku poslanci koalicijskih partneric zagovarjajo predloge in amandmaje vlade ter zanje glasujejo³⁴, medtem ko opozicijskim (poslanskim) predlogom največkrat nasprotujejo.

³⁰ Npr. Poslovnik Državnega zbora, čl. 28 – 31, (Ur. l. RS 35/02)

³¹ Poslovnik Državnega zbora, 66/3 čl. ; »Za predlagateljem oziroma njegovim predstavnikom dobijo besedo najprej poročevalci delovnih teles, predstavnik vlade in predstavniki poslanskih skupin. Zatem dobijo besedo poslanci po vrstnem redu, kakor so se priglasili k razpravi.« (Ur. l. RS 35/02)

³² Npr. Pravica vlaganja amandmajev v tretji obravnavi predloga zakona : »V tretji obravnavi predloga zakona lahko amandmaje vložijo predlagatelj ali vlada, kadar ni predlagateljica zakona, ali poslanska skupina.« (140/3 čl. Poslovnik Državnega zbora, Ur. l. RS 35/02)

³³ Na primer: Število predlaganih in sprejetih zakonov v Državnem zboru RS v mandatnem obdobju 2011 - 2014 glede na predlagatelja:

	predlagani	sprejeti
Vlada	386	322
Poslanci	77	22
Državni svet	4	1
Volilci	7	-

Vir: Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2011 – 2014, Ljubljana, sept. 2014

³⁴ Na to opozarja npr. naslednje določilo iz Koalicijskega sporazuma (november 2000) :« Glede vprašanj, ki so uvrščena na sejo Državnega zbora se vodje poslanskih skupin koalicijskih strank dogovore, kako bodo zagotovili sprejem predlaganih aktov in po potrebi skličejo skupen sestanek poslanskih skupin koalicijskih strank. Če ni izrecno in sporazumno dogovorjeno drugače, morajo poslanci koalicijskih partnerjev zagovarjati skupno predlagane rešitve vlade in zanje glasovati ter ne smejo vlagati amandmajev in ne podpirati amandmajev, ki so jih vložili poslanci drugih strank, temveč oblikujejo svoj amandma, po predhodni uskladitvi v koaliciji.«

Nemoč poslancev opozicije se posebej izkazuje ob uporabi skrajšanih ter nujnih zakonodajnih postopkov. Zakonodajni postopek je organiziran kot proces, ki prehaja iz ene faze v drugo. Šele ko je končano delo v eni fazi, se lahko akt premakne v naslednjo, tako da je mogoče govoriti o načelu stopnjevanja (stopnjevitosti ali faznosti) zakonodajnega postopka. V njem lahko razlikujemo – po vložitvi zakonskega predloga - tri osnovne faze: prvo, drugo in tretjo obravnavo (t. im. branje) zakona s končnim glasovanjem o zakonu. Vsaka od navedenih faz omogoča vpogled javnosti v parlamentarno dejavnost pri sprejemanju zakona³⁵.

Akt, ki naj postane zakon, bi moral praviloma skozi vse stopnje. Zlasti pomembnejši zakoni ne bi smeli nobene stopnje preskočiti. Dominantni družbeni interesi se morajo »prebiti« skozi vse faze zakonodajnega postopka v procesu njihovega vključevanja v končno besedilo zakona. Kadar pa gre za usklajevalne zakone ali akte o spremembi in dopolnitvi zakona, je mogoče kakšno fazo tudi izpustiti³⁶. Tudi v primeru sprejemanja zakona po nujnem postopku³⁷, ki ga zahtevajo vojne razmere, elementarne nesreče ali izredne potrebe države³⁸, se celoten proces ne odvije v vseh stopnjah, saj je prva faza zakonodajnega postopka izpuščena, druga in tretja faza pa se izvedeta na isti seji. Vendar naj bi bila takšna praksa zgolj izjema od načela popolnega, to je trifaznega, zakonodajnega postopka. Na žalost pa se v slovenski zakonodajni praksi zgolj tretjina zakonov sprejme po rednem (trifaznem) zakonodajnem postopku³⁹, kar močno ogroža uveljavljanje strokovnih prvin zakonodaje, omejuje politično usklajevanje in otežuje transparentnost zakonodajnega postopka.

Za slovenski parlament zaenkrat še vedno lahko pritegnemo Bučarjevim ugotovitvam: »Naš parlament je bil od svojega začetka veskozi sestavljen iz poslancev, ki so bili izvoljeni na temelju družbene moči, ki so jo ustvarjali iz svoje povezanosti s politično stranko... Odvisnost od politične stranke je popolna.«⁴⁰ ter ob tem še njegovi misli: »Parlamentarna demokracija je tako po svojem bistvu vedno diktatura večine.«⁴¹ Pri tem je pri političnih strankah v Sloveniji v ospredju svetovno-nazorska pripadnost, bistveno manj pa je strankarska pripadnost pogojena z ekonomskimi in socialnimi interesi njihovih članov. Zato je tudi oteženo prenašanje realne interesne strukture civilne družbe v zakonodajno odločanje.

³⁵ Prikaz zakonodajnega postopka v Igličar: Zakonodajna dejavnost, GV Založba, Ljubljana, 2011, str. 213 - 321

³⁶ Skrajšani postopek za sprejem zakona

³⁷ Po Poslovniku Državnega zbora RS iz leta 1993 je bil postopek, ko so se vse tri obravnave opravile zaporedoma na isti seji imenovan »hitri postopek za sprejem zakona«, po Poslovniku Državnega zbora RS iz leta 2002 pa se postopek, kjer se prva obravnava ne opravi, druga in tretja obravnava pa se združita na isti seji (bolj pravilno !) imenuje »nujni postopek za sprejem zakona«.

³⁸ Primer utemeljene uporabe nujnega postopka je sprejem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o obrambi zaradi izjemnih potreb oziroma razmer ob begunski krizi oktobra 2015. (Ur. l RS.....)

³⁹ Na primer v mandatnem obdobju 2011 – 2014 je podoba sprejetih zakonov glede na vrsto zakonodajnega postopka naslednja (Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2011 – 2014, Ljubljana, september 2014, str. 32):

sprememba ustave	2
redni postopek	72
nujni postopek	85
skrajšani postopek	100
ratifikacija	86

⁴⁰ Bučar, 2012, str. 203

⁴¹ Bučar, 2003, str. 142

3. VPLIV JAVNOSTI KOT PRVINA DEMOKRATIČNOSTI OBLASTI

Prizadevanja za večjo udeležbo civilne družbe pri nastajanju predpisov so se v Evropi razmahnila ob koncu prejšnjega desetletja. Dejavnostim Evropske unije, Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj ter Sveta Evrope⁴² sta sledila tudi slovenski zakonodajalec in slovenska državna uprava.

Slovenska vlada se je s svojim Poslovníkom zavezala, da kot predlagateljica zakona povabi strokovno in drugo javnost k sodelovanju pri pripravi predpisa s splošnim vabilom, kateremu je priložen osnutek predpisa. Delovni osnutek predpisa je treba objaviti na spletnih straneh⁴³. Večkrat lahko predlagatelj zakona tudi posebej naznači posamezna vprašanja v zvezi z osnutkom predpisa in jih »...naslovi na konkretno organizacijo, civilno-družbeno osebo ali posameznega strokovnjaka.«⁴⁴. Predloge in mnenja, ki jih javnost naslavlja na vlado oziroma pristojno ministrstvo ali vladno službo, naj bi predlagatelj predpisa skrbno preučil, nanje odgovoril ter jih v okviru zastavljenega koncepta upošteval v nadaljnjih fazah pripravljanja in sprejemanja predpisa.

Javnost oziroma civilna družba ima namreč še veliko priložnosti za vključevanje v proces sprejemanja zakona tudi med potekom zakonodajnega postopka v Državnem zboru. Poslovník Državnega zbora tako zahteva, da mora biti matično delovno telo »...seznanjeno z vsemi predlogi, pobudami in vprašanji, ki jih nanj naslovi civilna družba«, in zadevajo predlagani zakon⁴⁵. Polega tega lahko delovno telo na seji povabi predstavnike institucij, katerih delo je neposredno povezano z vsebino obravnavanih vprašanj ter strokovnjake in predstavnike zainteresirane javnosti, ki lahko na seji povedo svoja mnenja o obravnavani zadevi.⁴⁶ Za pridobivanje informacij lahko matično delovno telo organizira tudi javno predstavitev mnenj⁴⁷, kamor povabi ustrezne strokovnjake in splošno javnost, ki izrazi svoja mnenja o predlagani zakonski ureditvi.

Slovenska Resolucija o normativni dejavnosti⁴⁸ izpostavlja pravočasno obveščanje javnosti in zagotavljanje razumnega časa (načelo pravočasnosti), ki naj bo na voljo javnosti za seznanjanje s predlogi zakonov in za njihovo komentiranje. Po ugotovitvah raziskave Centra nevladnih organizacij Slovenije se v praksi minimalni roki za posvetovanja z javnostjo pogosto kršijo, v določenih obdobjih v več kot polovici primerov⁴⁹. Pozornost je nadalje treba nameniti objavljanju ustreznih gradiv (načelo dostopnosti). Objava gradiv je največkrat skrčena zgolj na prikaz osnovnega besedila predloga zakona, niso pa ob tem objavljena tudi spremljajoča gradiva in strokovne podlage za predlagane rešitve. Zelo redka so tudi odzivna

⁴² Npr. Svet ministrov Sveta Evrope je leta 2009 potrdil Kodeks dobrih praks participacije civilne družbe v procesih odločanja, v katerem nakazuje naslednje cilje: informiranje, posvetovanje, dialog, partnerstvo.

⁴³ Objava na spletnih straneh poleg besedila predpisa vsebuje tudi povzetek vsebine s strokovnimi podlagami ter navedbo ključnih vprašanj in ciljev, čas trajanja javne predstavitve, v katerem je mogoče posredovati stališča, mnenja, pripombe in predloge ter naslov predlagatelja, 9.a. čl. Poslovníka Vlade Republike Slovenije, neuradno prečiščeno besedilo št. 10, Ur. l. RS 43/01, 23/02, 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14.

⁴⁴ 9 čl. Poslovníka Vlade Republike Slovenije

⁴⁵ 41/3. čl. PoDZ

⁴⁶ 51/2. čl. PoDZ

⁴⁷ 46. čl. PoDZ

⁴⁸ ReDej, Ur. l. RS 95/09

⁴⁹ V obdobju vlade, ki jo je vodila Alenka Bratušek v 65,5 % primerov; Divjak, Forbici, 2014, str.70

poročila, v katerih bi udeleženci procesa pripravljanja predpisa našli odgovore na svoje komentarje in pripombe ter predloge⁵⁰.

Civilna družba je navzoča pri državni pravodajni dejavnosti tudi z aktivnostjo interesnih skupin⁵¹. V procesu izražanja (artikulacije) in združevanja (agregacije) interesov se torej političnim strankam in neposrednemu delovanju javnosti pridružujejo še interesne skupine. Le-te z metodami lobiranja⁵² vplivajo na sprejemanje parlamentarnih odločitev.

Te organizacije sicer ne želijo osvojiti oziroma ohraniti državne oblasti, vendar pa si prizadevajo, da prav z akti zakonodajne in izvršilne veje državne oblasti uveljavijo določene svoje interese. Za interesne skupine je značilno, da se ne zavzemajo za neke splošne družbene interese in da niso predstavniki širokih družbenih slojev oziroma razredov, ampak s svojim načinom delovanja – lobiranjem želijo preko vpliva na medije in javnost (zunanje lobiranje) ter z vplivanjem na poslance in ministre (notranje lobiranje) uresničiti nek svoj skupinski ali poklicni interes. S tega vidika pomenijo interesne skupine dopolnilo pri predstavljanju interesov v zakonodajnem procesu. Raziskave tega področja sicer za Slovenijo še vedno ugotavljajo, da »... je transparentnost na vseh ravneh postopkov odločanja še vedno nezadostna, tako pri pripravi kot pri sprejemanju predpisov na državni in lokalni ravni.«⁵³

Priložnost za vpliv interesnih skupin na zakonodajno dejavnost je podana tudi skozi institut ljudske zakonodajne iniciative⁵⁴. Pobudo volilcem za začetek postopka za vložitev predloga zakona lahko da vsako združenje državljanov, vloženi predlog zakona, z vsemi sestavinami, ki jih določa poslovnik⁵⁵, pa mora biti potem podprt s pet tisoč podpisi. Takšen predlog zakona mora Državni zbor pričeti obravnavati, ni ga pa dolžan sprejeti, tako da se lahko sprejemanje zakona konča v vsaki fazi zakonodajnega postopka. V praksi slovenskega zakonodajnega telesa pa v mandatnih obdobjih 1996 – 2000 in 2000 – 2004 ni bila podana nobena ljudska zakonodajna iniciativa, v naslednjem mandatnem obdobju (2004 – 2008) sta izšla iz ljudske zakonodajne iniciative dva predloga, od katerih je bil eden tudi sprejet. V naslednjih letih (2008 – 2011) zopet ni bilo takšnega zakonskega predloga, za mandatno obdobje 2011 – 2014 pa lahko zabeležimo sedem takšnih predlogov, vendar ni bil noben sprejet⁵⁶.

⁵⁰ ibidem

⁵¹ V družboslovju se za interesne skupine (interest groups) uporabljajo še oznake : pressure groups, organized interests, lobbies, political groups, power groups«

⁵² Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK – UPB2 Ur. l. RS 69/11) v 14 točki 4. čl. pojasnjuje izraz lobiranje kot »delovanje lobistov, ki za interesne organizacije izvajajo nejavno vplivanje na odločanje državnih organov in organov lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov, pa tudi na odločanje državnih organov ter uprav lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil o drugih zadevah razen tistih, ki so predmet sodnih in upravnih postopkov ter postopkov izvedenih po predpisih, ki urejajo javna naročila, in drugih postopkov, pri katerih se odloča o pravicah in obveznostih posameznikov.«

⁵³ Transparency International Slovenija: Lobiranje v Sloveniji – poziv k transparentnosti in etičnemu lobiranju (raziskovalci Ribičič, Igljčar, Kečanovič), Ljubljana, november 2014, str. 7. Isti vir na str. 8 ugotavlja: «Večina lobiranja v Sloveniji še vedno poteka izven zabeleženih in poročanih lobističnih stikov, v senci.«

⁵⁴ »Zakone lahko predlaga vlada ali vsak poslanec. Zakon lahko predloži tudi najmanj pet tisoč volivcev.« (88. čl. Ustave RS)

⁵⁵ »Predlog zakona vsebuje naslov zakona, uvod, besedilo členov in obrazložitev.« (115/1 čl. Poslovnika Državnega zbora RS, Ur. l. RS, 92/07 UPB1, 105/10, 80/13)

⁵⁶ Poročila o delu Državnega zbora za navedena mandatna obdobja.

4. DEMOKRATIČNOST OBLASTI V DELOVANJU DRŽAVNEGA SVETA

Možnost za večjo navzočnost realne interesne slike civilne družbe je v slovenski ustavni ureditvi nakazana – vendar skoraj v celoti neuresničena – z institucijo Državnega sveta. V slovenski ustavni ureditvi je vzpostavljena posebna institucionalizirana oblika uveljavljanja civilne družbe oziroma interesnih skupin in njihovih interesov v podobi Državnega sveta. V Državnem svetu torej ni predstavljen abstraktni (politični) državljan, ne glede na njegov položaj v družbi, temveč je pri tem organu ravno upoštevana različnost ljudi v civilni družbi kot sferi dejanskega. Zato posebni funkcionalni in lokalni interesi, ki so odraz različnih potreb in položaja ljudi v realni družbeni strukturi, določajo tudi specifično sestavo Državnega sveta⁵⁷. Člani Državnega sveta – za razliko od poslancev Državnega zbora - ne predstavljajo vsega ljudstva (reprezentativni mandat), temveč so zastopniki prav določenih segmentov družbe. To torej ni predstavništvo splošnih družbenih interesov, ampak posebnih interesov družbenih slojev in skupnosti ter organizacij in združenj civilne družbe, ki se stekajo v Državni svet.

Na zakonodajno dejavnost Državnega zbora lahko Državni svet vpliva z vlaganjem zakonskih predlogov in suspenzivnim vetom. Državni svet lahko predlaga Državnemu zboru sprejem zakonov z vseh področij družbenih odnosov, ne le morda zgolj s tistih segmentov družbe, katerih interesi so izrecno predstavljeni v sestavi Državnega sveta. Zakonodajna iniciativa Državnega sveta je bila v vseh mandatnih obdobjih njegovega delovanja bolj skromna, kar ne vpliva spodbudno na njegovo vlogo kot sestavine slovenskega parlamenta⁵⁸. S suspenzivnim vetom Državni svet doseže, da Državni zbor o zakonu še enkrat odloča.

Zakonodajni proces bi bil pri slovenskem zakonodajalcu – Državnem zboru – lahko še bolj demokratičen, če bi omogočil večjo vlogo Državnemu svetu tudi v primeru suspenzivnega veta. V teh situacijah bi kazalo Državni svet bolj pritegniti v institucionalno reševanje interesnih konfliktov.

Državni zbor mora namreč ponovno odločati o zakonu, kadar Državni svet poda na ta zakon t. im. odločilni (suspenzivni) veto. Odločilni veto lahko uveljavlja Državni svet v sedmih dneh od sprejema zakona v Državnem zboru. Veto Državnega sveta posreduje predsednik Državnega sveta predsedniku Državnega zbora, ta pa matičnemu delovnemu telesu, predlagatelju zakona, vladi in zakonodajno-pravni službi. Navedeni subjekti oblikujejo svoja mnenja in stališča do zahteve Državnega sveta. Pred ponovnim odločanjem o zakonu v Državnem zboru lahko veto Državnega sveta obrazloži njegov predstavnik, odgovore na to zahtevo pa predstavniki matičnega delovnega telesa in predlagatelja oziroma vlade.

Veljavna poslovniška ureditev⁵⁹ sedaj omogoča, da se pred ponovnim glasovanjem o »vetiranem« zakonu izvede tudi razprava o podanem vetu na ta zakon. Poslovniška ureditev iz leta 1993 namreč takšne razprave ni dopuščala, ampak je bilo ponovno odločanje reducirano

⁵⁷ Državni svet sestavljajo: 4 predstavniki delodajalcev, 4 predstavniki delojemalcev, 4 predstavniki kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, 6 predstavnikov negospodarskih dejavnosti in 22 predstavnikov lokalnih interesov. (96/2 čl. Ustava RS)

⁵⁸ Predlagani zakoni s strani Državnega sveta v mandatnem obdobju 1992 – 1996: 8 (sprejet 1), 1996 – 2000: 10 (sprejeta 2), 2000- 2004: 3 (noben sprejet), 2004 – 2008: 13 (noben sprejet), 2008 – 2011: 7 (2 sprejeta), 2011 – 2014: 4 (1 sprejet).

⁵⁹ Poslovnik Državnega zbora RS, Ur. l. RS, 92/07 UPB1, 105/10, 80/13

zgolj na ponovitev glasovanja o »vetiranem« zakonu. S tem je sedaj dana možnost za bolj jasno soočanje različnih interesov, kar lahko privede do večjega števila zakonov, ki pri ponovnem glasovanju v Državnem zboru ne dobijo absolutne večine. V minulih obdobjih je namreč Državni svet uspel zelo redko preprečiti ponovni sprejem zakona,⁶⁰.

5. SKLEPNI POGLED

Zakonodajna oblast deluje v prepletu reprezentativne in deliberativne demokracije. Navedena povezava omogoča uveljavljanje splošnih družbenih interesov, ki izhajajo iz soočanja posebnih interesov posameznih delov družbe. Za doseganja tega cilja pa je potrebna jasna strategija družbenega razvoja, ki je osredinjena okrog zavedanja o nacionalnem interesu. Nekaj temeljnih prvin tega interesa lahko deluje združevalno pri preseganju strankarskih razlik pri pogledih strank in javnega mnenja na vrednote globalne družbe. Ob tej predpostavki lahko tudi zakonodajna politika dosega večjo kvaliteto predpisov, njihovo ustrezno splošnost, jasnost in neprotislovnost, stabilnost in izvedljivost⁶¹. V Sloveniji imamo sedaj le strategije in programe posameznih področij⁶², nimamo pa splošne strategije, ki bi opredelila nacionalni interes kot slovenski nacionalni program.

Upravni organi nastopijo predvsem kot oblika institucionaliziranega družbenega nadzora, tako da kontrolirajo, če ljudje v družbenih odnosih ravnaajo v skladu s pravnimi normami, oziroma, da uporabijo predvidene ukrepe (sankcija) zoper tiste, ki se po pravnih normah ne ravnaajo. S tem se uresničuje organizirana sankcija, ki je tako zelo značilna za pravne norme, v nasprotju z drugimi vrstami družbenih pravil. Eksekutivna funkcija se kaže v izdajanju podzakonskih predpisov (splošni in abstraktni upravni akti), izdajanju upravnih odločb (posamični in konkretni upravni akti) ter upravnem nadzoru. Organizirana socialna kontrola nad pravnimi subjekti je v teh primerih izrazito oblastne narave. Takšna funkcija upravnih organov pa vendarle pogosto ljudem, ki delajo na ključnih mestih v upravnih organih, daje možnost birokratizacije. Delavci v upravnih organih se spremenijo v birokrate, kadar oblasti oziroma pooblastil za odločanje o ravnanju drugih ne uporabljajo več v skladu z interesi pooblastitelja, temveč s pristojnostjo uveljavljajo svoje posebne stanovske ali povsem osebne interese. V prvem četrtletju samostojne slovenske države lahko zabeležimo veliko število takšnih ravnanj državnih uradnikov. Demokratičnost v delovanju državne uprave v njenem eksekutivnem vidiku zahteva, ob poenotenju regijske strukture uprave ter odpravi t. im. administrativnih ovir, ohranjanje tesnega stika z realnim življenjem in preglednost upravnih procesov.

Za dobro delovanje državne uprave v vseh njenih treh osnovnih funkcijah je v sodobnosti pomembno uvajanje elektronskega načina poslovanja v podobi t. im. e-uprave. Pri tem mora vedno imeti vsebina prednost pred obliko, saj ni namen e-uprave biti moderen za vsako ceno in zgolj navzven. E-uprava mora dejansko vsebovati tiste storitve, ki jih stranke v upravnih postopkih najbolj potrebujejo ter – na drugi strani – dejansko razbremeniti zaposlene v upravnih organih. Poleg tega je treba izboljšati preglednost in jasnost vseh informacijskih

⁶⁰	Sprejeti odložilni veti v DS	uspešni	zakonska pobuda
1992 – 1997	34	8	10
1997 – 2002	22	3	11
2002 – 2007	24	4	11
2007 – 2012	32	4	13

⁶¹ Navedene lastnosti zakonodaje poimenuje Fuller z izrazom »notranja moralnost prava« (Fuller, 2015)

⁶² Npr. Vlada RS: Strategija razvoja javne uprave 2015 - 2020

tokov v upravnem sistemu ter doseči njegovo poenostavitev. Z e-upravo in z izboljševanjem t. im. »on – line« storitev uprave dosežejo upravni sistemi pocenitev storitev, prispevajo lahko k razvoju gospodarstva, izboljšajo »proces vladanja«, povečajo dostopnost do informacij, povečajo transparentnost delovanja uprave ter na splošno povečajo možnost za demokratične dialoge⁶³.

Konkretna podoba pravosodnih institucij v neki globalni družbi je odvisna od številnih okoliščin. Med najpomembnejše lahko uvrstimo razredno sestavo družbe, obliko političnega režima, večjo ali manjšo demokratično tradicijo, splošno kulturno in civilizacijsko stopnjo, razčlenjenost in razvojno stopnjo pravnega sistema itd. Osnovna socialna funkcija sodstva je reševanje konfliktov med pravnimi subjekti. Pravosodne institucije so sicer po eni strani najbolj zapleten in najdražji mehanizem za izvajane te družbene dejavnosti, toda na drugi strani ravno sodstvo zagotavlja racionalnost in predvidljivost reševanja konfliktov. S takšnim delovanjem vnaša sodstvo relativno stabilnost in varnost v družbene odnose. Če so bili v preteklem desetletju na področju sodstva v ospredju problemi sodnih zaostankov, lahko sedaj ugotavljamo, da slovensko sodstvo radikalno zmanjšuje število nerešenih zadev in že dosega standarde sojenja v razumnem roku⁶⁴. Z večjo medijsko aktivnostjo – ki sicer gotovo ni prva naloga sodstva – pa bo izboljšano tudi dojemanje neodvisnosti in nepristranskosti sodstva v javnem mnenju.

LITERATURA IN VIRI

1. Adam Frane (1995): Kompendij socioloških teorij, Univerza v Ljubljani, Ljubljana .
2. Aristotel (2010): Politika, GV Založba, Ljubljana.
3. Bučar France (2003): Porušena harmonija sveta, MIŠ, Dob pri Domžalah.
4. Bučar France (2012): Temelji naše državnosti, Mladinska knjiga, Ljubljana.
5. Divjak, Forbici (2014): Vključevanje javnosti v pripravo predpisov – Mednarodna analiza pravnega okvirja z izborom dobrih praks, Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij, Ljubljana, dec. 2014, str. 70.
6. Fuller Lon (2015): Moralnost prava, GV Založba, Ljubljana.
7. Grad Franc (2013): Parlamentarno pravo, GV Založba, Ljubljana.
8. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1949) Deutscher Taschenbuch Verlag
9. Hegel Georg Wilhelm (1964): Osnovne crte filozofije prava, Veselin Masleša, Sarajevo.
10. Hribar Tine (2009): Dvajset let slovenske ustavnosti, v Državni svet: Izbori slovenske ustavnosti, Ljubljana, zbornik referatov, str. 17 – 54.
11. Igljučar Albin (2011): Zakonodajna dejavnost, GV Založba, Ljubljana.
12. Koalicijski sporazum med LDS, ZLSD, SLS+SKD in DeSUS o sodelovanju v vladi, november 2000, Ljubljana.
13. Luhmann Niklas (1999): Soziale Systeme, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
14. Oberreuter Heinrich (2013): Macht und Ohnmacht der Parlamente, Nomos, Baden-Baden.
15. Oxford Dictionary of Sociology, ed. by Gordon Marshall (1998), Oxford University Press, Oxford, New York.
16. Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2011 – 2014, Ljubljana.

⁶³ Colnar, 2008: 119

⁶⁴ V letu 2015 so vsa sodišča obvladovala število prejetih zadev. Povprečni čas rešitve za pomembnejše zadeve, rešene v letu 2015, je znašal 12, 2 meseca na okrožnih sodiščih in 7,2 meseca na okrajnih sodiščih. (Vrhovno sodišče RS: Letno poročilo o učinkovitosti in uspešnosti 2015, Ljubljana, maj 2016).

17. Poslovník Državnega zbora Republike Slovenije, Ur. l. RS, 92/07 UPB1, 105/10, 80/13.
18. Poslovník Vlade Republike Slovenije, Ur. l. RS, 43/01, 23/02, 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14.
19. Resolucija o normativni dejavnosti, Ur. l. RS 95/09.
20. Shils Edvard (1975): Center and Periphery: Essays in Macrosociology, The University of Chicago Press, Chichago
21. Transparency International Slovenije (2014): Lobiranje v Sloveniji, Ljubljana
22. Ustava Socialistične republike Slovenije, Ur. l. SRS 44/74.
23. Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS, 1-4/91.
24. Vlada Republike Slovenije: Strategija razvoja javne uprave 2015 – 2020, Ljubljana.
25. Vrhovno sodišče Republike Slovenije: Letno poročilo o učinkovitosti in uspešnosti sodišč 2015, maj 2016, Ljubljana.
26. Zakon o političnih strankah, Ur. l. RS 100/05.
27. Zakon o dopolnitvah zakona o obrambi, Ur. l. RS, 95/15
28. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, Ur. l. RS 69/11.

TRANSPARENTNOST LOKALNIH PRORAČUNOV V SLOVENIJI NA SPLETU

Maja Klun, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, maja.klun@fu.uni-lj.si,
Jože Benčina, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, joze.bencina@fu.uni-lj.si,
Lan Umek, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, lan.umek@fu.uni-lj.si

Povzetek

Za leto 2015/2016 je bil za Slovenijo prvič ovrednoten indeks transparentnosti lokalnih proračunov na spletu¹. Pri tem je uporabljena metoda, ki so jo razvili Ott in drugi. Transparentnost lokalnih proračunov na spletu je definirana kot enostavnost in obsežnost dostopa do informacij o občinskem proračunu na spletnih straneh občin. Indeks transparentnosti se meri z enostavno metodologijo, saj se preverja dostopnost štirih dokumentov, povezanih s proračunom (predlog proračuna, sprejeti proračun, polletno poročilo in zaključni račun) in razlage občinskega proračuna na spletni strani občine. Prvo vrednotenje je pokazalo, da je povprečni indeks relativno nizek (3,4), posebej, če ga primerjamo z oceno hrvaških občin (4,3). Poleg vrednotenja indeksa transparentnosti smo v raziskavi s tremi modeli linearne multivariatne regresije ugotovili, da ne moremo potrditi vpliva demografsko-geografskih, ekonomskih in političnih dejavnikov na ocenjeni indeks, saj so občine glede teh kazalnikov preveč heterogene.

Ključne besede: indeks transparentnosti, lokalni proračun, Slovenija

Abstract

ONLINE LOCAL BUDGET TRANSPARENCY IN SLOVENIA

The first evaluation of the transparency index of local budgets in Slovenia was done for the year 2015/2016. We used the method, developed by Ott et al. Online transparency index of local budgets is defined as how simple we can assess information about local budget online through municipalities' webpages. Index is evaluated by assessability of four budget documents (draft budget, enacted budget, mid-year report and end year report) and availability of citizens' budget. The first evaluation indicate that an average index of Slovenian municipalities is relatively low (3.4), specially in comparison with evaluation in Croatia (4.3). Together with the evaluation, we used three linear multivariate regression models and found out that there is no influence of demographic-geographic factors, economic and political factors on evaluated index, since municipal indicators are too heterogeneous.

Keywords: *transparency index, local budget, Slovenia*

¹ Raziskavo podpira Hrvaška fundacija za znanost v okviru projekta IP-2014-09-3008.

1 UVOD

Transparentnost javnih financ je tema, ki je v središču pozornosti že vrsto let. V času zaostrenih finančnih razmer v zadnjih letih je tema postala zanimiva tudi z vidika obsežnejših raziskav, saj se preverjajo vplivi različnih dejavnikov na transparentnost in obratno. Namen prispevka je predstaviti rezultate prvega merjenja transparentnosti lokalnih proračunov v Sloveniji. Večja transparentnost proračuna naj bi omogočila večjo učinkovitost porabe javnega denarja in izvajanja javnih politik. Glavni namen večje transparentnosti je v tem, da ima širša javnost možnost dostopa do informacij, povezanih z javnimi financami ter s tem večjo možnost vplivanja na odločitve o javni porabi in javnih prihodkih. Obstaja veliko definicij transparentnosti, poleg tega je pomembno opredeliti tudi področje. V kolikor strnemo večino opredelitev transparentnosti (po Sobotta, 2001) gre za dostop do informacij, jasnost pojmov in postopkov, v širšem smislu pa tudi odgovornost odločevalcev in participacijo v postopkih odločanja. Proračunsko transparentnost tako lahko opredelimo kot dostop do podatkov, povezanih s proračunom, jasnost postopka sprejemanja proračuna in možnost participacije pri pripravi proračuna v proračunskem procesu.

Več raziskav se posveča različnim vplivom transparentnosti na fiskalno disciplino, učinkovitost alokacije javnega denarja, odgovornost, korupcijo ipd. (Alesina & Perotti, 1996; Hameed, 2005; Wehner and Renzio, 2013). Mednarodno združenje IBP (International Budget Partnership) vsako leto s pomočjo kompleksnega vprašalnika meri indeks odprtosti državnega proračuna za večino držav na svetu. Slovenija na lestvici dosega relativno visoko oceno, saj se glede na oceno 68 od možnih 100, uvršča v zgornjo tretjino lestvice oz. med države s t. i. visoko stopnjo dostopnosti do podatkov (OBS2015-CS-Slovenia, 2015). Najvišjo oceno v sestavljenem indeksu predstavlja ocena nadzora s strani zunanjih institucij (83), najnižjo pa pri možnosti participacije državljanov pri pripravi proračuna (56). Iz podatkov skozi daljše časovno obdobje je razvidno, da je indeks za Slovenijo od leta 2008 padel. Najvišjo vrednost je dobil v letih 2008 in 2012, ko je dosegel vrednost 74 (OBS2015-CS-Slovenia, 2015). Na podlagi poročila in tudi drugih dokumentov OECD je jasno, da Slovenija ni uvedla proračuna za državljane (citizens budget), zato pri merjenju večine indeksov Slovenija zaostaja, kar kaže tudi ovrednotenje za lokalne proračune, ki je prikazano v prispevku.

V prispevku je poleg predstavitve pregleda literature merjenja indeksov transparentnosti, predstavljena še metodologija vrednotenja odprtosti lokalnih proračunov na spletu. V okviru raziskave smo skušali preveriti naslednje hipoteze:

- Demografsko-geografski dejavniki vplivajo na indeks transparentnosti lokalnih proračunov na spletu.
- Ekonomski dejavniki vplivajo na indeks transparentnosti lokalnih proračunov na spletu.
- Politični dejavniki vplivajo na indeks transparentnosti lokalnih proračunov na spletu.

Osnovna ideja postavljenih hipotez je, da se v regresijski model vključi čim večje število dejavnikov, ki lahko vplivajo na doseženi indeks. Prispevek je strukturiran tako, da za uvodom sledi krajši pregled literature, nato predstavitev metodologije in rezultatov ter zaključek.

2 VREDNOTENJE TRANSPARENTNOSTI OZ. DOSTOPNOSTI PODATKOV O PRORAČUNIH

Spremljanje transparentnosti proračuna na državni ravni spremlja več institucij, in sicer tako delovna skupina OECD, EU in že omenjeni IBP. Glede na dostopnost podatkov o odprtosti nacionalnih proračunov je bilo opravljenih tudi več raziskav o transparentnosti državnih proračunov (npr. Alesina & Perotti, 1996, Alesina et al., 1999, Bastida & Benito, 2007, Wehner & Renzio, 2013). Raziskave merjenja transparentnosti lokalnih proračunov so redkejšje. Beales in Thompson (2010) sta opravila raziskavo za 134 lokalnih enot v Virginiji, ZDA. Pri tem sta preverjala dostopnost informacij na spletu z uporabo 16 kriterijev. Transparentnost proračunov za občine v Galiciji so opravili Boubeta, Santias in Alegre (2010) ter Caamano - Alegre et al. (2011). Uporabili so metodologijo mednarodnega denarnega sklada. Z uporabno metodologije IBP je Kroth (2012) opravil analizo za več Južnoameriških držav ter Indije, Malezije, Mongolije in Malija. Za Brazilijo, Indonezijo in Tanzanijo sta z uporabo IBP metodologije transparentnost lokalnih proračunov ocenjevala tudi Lawson in Alvarez (2013). Ott, Bronić in Petrušić (2014) so preverili dostopnost proračunskih dokumentov na spletnih straneh lokalnih skupnosti za Hrvaško. Prav tako je bilo opravljeno vrednotenje tudi za izbrano regijo v Češki (Sedmihradská, 2015) in Romuniji (Pintea, Achim & Lacatus, 2013).

Ker ne obstaja univerzalna definicija proračunske transparentnosti, ne obstaja tudi enotna metodologija merjenja. Kljub temu obstaja vrsta priporočil in merjenj, nekatere od njih smo že omenili. Tako je OECD (2002) predstavil dobre prakse proračunske transparentnosti, mednarodni denarni sklad (IMF, 2014) kodeks fiskalne transparentnosti ter že omenjeni IBP, ki meri odprtost proračunov s pomočjo vprašalnika (IBP, 2013). Vsa ta priporočila so lahko dobra osnova za pripravo osnov merjenja odprtosti oziroma fiskalne ali proračunske transparentnosti. Tako je nastala vrsta različnih merjenj in vprašalnikov, ki vodijo k izračunavanju indeksov proračunske transparentnosti (Tekeng & Sharaf, 2015; Bolívar, Pérez, & López-Hernández, 2013; Jarmuzek et al., 2006; Bastida & Benito, 2007; Hameed, 2005; von Hagen, 1992). Na to, da ne obstaja enotne metodologije za merjenje lokalne fiskalne transparentnosti, opozarja tudi Kroth (2012), ki jo je težje določiti predvsem zato, ker je treba vključiti poznavanje lokalnih razmer. Zato je transparentnost lokalnih javnih financ navadno nižja, posledično pa tudi učinkovitost porabe javnih financ. Zaradi uporabe različnih metodologij in pristopov k merjenju proračunske transparentnosti, je tudi mednarodna primerjava nemogoča neposredno. V nekaterih vidik se rezultati sicer lahko primerjajo, vendar ne neposredno. Kot že omenjeno, smo v naši raziskavi uporabili metodologijo, ki jo uporabljajo hrvaški raziskovalci. Za to smo se odločili iz dveh razlogov, prvi je ta, da je predstavljena raziskava opravljena v okviru projekta, ki ga izvajajo na Hrvaškem in bo s tem tudi neposredna primerjava med državama možna. Drugi razlog je, da IBP uporablja metodo anketiranja strokovnjakov s področja, kar je zahtevnejša metodologija, po drugi strani pa tudi bolj podvržena subjektivni presoji. Preverjanje spletnih strani je tako bolj zanesljiv instrument preverjanja prisotnosti podatkov.

Vpliv različnih dejavnikov na proračunsko transparentnost so preverjali različni raziskovalci. V raziskavah tako najdemo merjenje vpliva političnih dejavnikov (kot je npr. konkurenca na volitvah, zakonodaja), ekonomskih dejavnikov (BDP na prebivalca, javni prihodki, zadolževanje) ter socio-kulturnih dejavnikov (značilnosti prebivalcev). Iz rezultatov raziskav izhaja, da število prebivalcev pozitivno vpliva na proračunsko transparentnost (npr. Styles in

Tennyson, 2007; Caamano-Allegre et al., 2011). Višja razvitost oziroma dohodek na prebivalca ima prav tako pozitiven vpliv (Giroux & McLelland, 2003). Vpliv ekonomskih dejavnikov je manj enoznačen. Kljub temu ugotovitve kažejo, da višji primanjkljaji lahko vplivajo na višjo oceno indeksov transparentnosti proračuna (Alt, Lassen in Rose, 2006; Gore, 2004).

3 METODOLOGIJA

Vrednotenje indeksa transparentnosti občinskih proračunov v Sloveniji še ni bila izvedena. V prispevku predstavljamo rezultate prvega takega merjenja v Sloveniji po izbrani metodologiji. Indeks je ovrednoten za proračunski leti 2015 / 2016. Za izračun indeksa transparentnosti lokalnih proračunov smo uporabili enako metodologijo, kot je bila uporabljena za določitev indeksa občin v Hrvaški (Bronić et al., 2012). Poglavitni namen določitve indeksa je v tem, da se preveri ali so na spletni strani posamezne občine objavljeni vsi dokumenti povezani s proračunom občine. Zakonodaja določa, da mora biti sprejeti proračun predstavljen javnosti, o vseh ostalih dokumentih, povezanih s proračunom pa mora biti opravljeno poročanje občinskemu svetu in / ali ministrstvu za finance. Indeks je tako določen s tem, da se s pregledom spletnih strani občin ugotavlja, ali so dokumenti povezani s proračuni objavljeni za javnost. V raziskavi smo tako preverjali, ali so objavljeni naslednji dokumenti:

- Predlog proračuna – upošteva se kakršenkoli dokument, ki ima v naslovu predlog ali osnutek proračuna na spletni strani občine, ne glede na to ali je objavljen posebej ali kot del dokumentacije za obravnavo na seji.
- Sprejeti proračun – upošteva se odlok o sprejetem proračunu, sprejeti proračun samo kot dokument, ali objavljen sprejeti proračun v lokalnem uradnem listu ali v lokalnem časopisu. Pogoj je, da je dokument objavljen na spletni strani občine (torej tudi kot del uradnega lista ali časopisa). Upošteva se tudi odlok o začasnem financiranju, če proračun ni bil sprejet pravočasno. Če je sprejeti proračun objavljen v povezavi na drugo spletno stran, ki npr. objavlja informacije javnega značaja občin, se šteje, da dokument ni dostopen na občinski spletni strani.
- Polletno poročilo o izvrševanju proračuna – šteje se, da je dokument objavljen, če je objavljen ločeno ali kot del dokumentacije seje občinskega sveta in je iz naslova dokumenta jasno razvidno, da gre za polletno poročilo.
- Zaključni račun proračuna – šteje se, da je dokument objavljen, če je objavljen ločeno ali kot del dokumentacije seje občinskega sveta in je iz naslova dokumenta jasno razvidno, da gre za zaključno poročilo.
- Proračun za občane – v kolikor na spletni strani občine obstaja kakršnakoli poenostavljena razlaga proračuna, njegovega pomena, splošna razlaga (tudi navodila, publikacije, prezentacije itd.) se to upošteva.

Spletni strani občin smo preverjali v skladu s termini, ki so določeni v zakonodaji. Za določitev indeksa 2015/2016 smo tako v obdobju od decembra do aprila preverjali, ali je objavljeno polletno poročilo za leto 2015, predlog proračuna za leto 2016, sprejeti proračun za leto 2016 in zaključni račun proračuna za leto 2015. Istočasno se je preverjala tudi prisotnost t. i. proračuna za občane. Prisotnost vsakega od naštetih dokumentov prinaša eno točko h končnemu indeksu. Če so na spletni strani občine dostopni vsi navedeni dokumenti, je doseženi indeks enak 5.

4 REZULTATI RAZISKAVE

4.1 Izmerjeni indeks

Prvo vrednotenje je pokazalo, da je povprečni indeks transparentnosti občinskih proračunov relativno nizek, saj je dosegel povprečno vrednost 3,4. Doseženi indeks je nižji od Hrvaškega, ki dosega vrednost 4,3. Višji indeks na Hrvaškem je rezultat daljšega časovnega merjenja in javne objave podatkov z veliko medijsko pozornostjo. Deloma je slovenski rezultat posledica predvsem zamujanja v procesu sprejemanja zaključnih računov občinskih proračunov ter v tem, da je v velikem primeru občin poročanje o polletni realizaciji proračuna objavljeno samo kot novica o tem, da je župan občinski svet s tem seznanil, dokument z vsebino pa ni dostopen na spletu. Najnižji indeks dosegajo občine pri 'proračunu za občane', saj Slovenija kot že omenjeno v uvodu, še ni sprejela priporočil OECD o t. i. 'proračunu za širšo javnost', ki naj bi promoviral poenostavljeno razlago proračuna. Kljub temu kar 42 občin na svoji spletni strani ponuja nekakšno obliko razlage pojma, vsebine ali pomena proračuna. 24 občin je doseglo indeks 5, torej najvišjo možno vrednost. Najvišje povprečje občin dosegajo pri objavi sprejetega proračuna, saj je bil na spletnih straneh objavljen kar pri 95 % občin. Če ne upoštevamo proračuna za občane, je najmanj občin na spletu objavilo polletno poročilo, in sicer samo 55 % občin. Glede na statistične regije je najvišji indeks dosegla zasavska regija (4,3), najnižjega pa Jugovzhodna in Koroška (3,2). Glede na število prebivalcev najvišji indeks dosegajo občine z več kot 20.000 prebivalci, in sicer 3,9, najnižjega pa občine, ki imajo nad 5.000 in pod 10.000 prebivalci (3,3), sledijo občine z manj kot 5.000 prebivalci (3,4) in občine, ki imajo nad 10.000 in do 20.000 prebivalcev (3,7). Vpliv števila prebivalcev je bil opažen tudi v drugih raziskavah. Torej lahko ugotovimo, da se podobni rezultati kažejo tudi za Slovenijo.

4.2 Vpliv različnih dejavnikov na doseženi indeks

Za ocenitev vpliva dejavnikov na doseženi indeks smo v uvodu zapisali hipoteze:

- Demografsko-geografski dejavniki vplivajo na indeks transparentnosti lokalnih proračunov na spletu.
- Ekonomski dejavniki vplivajo na indeks transparentnosti lokalnih proračunov na spletu.
- Politični dejavniki vplivajo na indeks transparentnosti lokalnih proračunov na spletu.

Spremenljivke za opis dejavnikov vpliva na doseženi indeks so bili izbrani iz sekundarnih podatkov iz različnih virov.

Tabele prikazujejo, katere spremenljivke smo obravnavali. Vsaka od tabel predstavlja en sklop (Tabela 1 demografskega, Tabela 2 finančnega in Tabela 3 političnega). Za vsako od obravnavanih spremenljivk navajamo njene opisne statistike (število enot (N), najmanjša in največja vrednost (Min, Maks), aritmetična sredina (Povpr.), standardni odklon (Std. odklon), koeficienta asimetrije in sploščenosti (As. in Spl.)).

Tabela 1: Pregled spremenljivk in opisnih statistik za demografsko geografske dejavnike

Spremenljivka	N	Min	Maks	Povpr.	Std. odklon	As.	Spl.
površina	212	6,9	563,7	96,1	88,3	2,06	5,38
število prebivalcev	212	369	287.347	9.732	22.197	9,95	118,6
gostota poseljenosti	212	5,0	1004,0	112,7	123,6	3,55	17,27
število naselij	211	1	157	27,9	28,5	2,02	4,29
povprečna bruto plača	211	1.003,3	2.278,0	1.347,8	146,1	1,49	7,50
delež visoko izobraženih (v %)	210	0,95	17,8	4,8	2,71	1,56	4,25
delež oseb starejših od 65 let (v %)	212	11,9	28,8	18,1	2,57	0,67	2,02
delež obsojenih oseb (v %)	193	0	1,27	0,35	0,19	1,72	4,67
neto migracija med občinami	211	-334	355	0	59,74	0,75	14,71
število zaposlenih	211	86	109.141	3.781	8.402	9,94	119,7
stopnja brezposelnosti	211	4,80	23,40	12,55	3,67	0,83	0,68
stara občina*	212	0	1	0,42	0,49	0,33	-1,91

Pregled spremenljivk, ki predstavljajo demografsko geografske dejavnike, kaže na veliko nehomogenost večine spremenljivk, razponi med največjo in najmanjšo vrednostjo so lahko zelo veliki. Slovenske občine so po velikosti, merjeni s površino in številom prebivalstva, zelo nehomogene, več analiziranih demografskih spremenljivk (število naselij, število zaposlenih) pa je močno povezanih z velikostjo občin. Manjšo asimetrijo in sploščenost izkazujejo le spremenljivki delež oseb, starejših od 65 let, in delež brezposelnih. Omeniti velja, da je zadnja spremenljivka »stara občina« dvojiška (označena z *), njeno povprečje predstavlja delež občin, ki so v Sloveniji že od leta 1994.

Tabela 2: Pregled spremenljivk in opisnih statistik za finančne dejavnike

Spremenljivka	N	Min	Maks	Povpr.	Std. odklon	As.	Spl.
prihodki 2014	211	652.217	259.669.006	10.448.162	20.352.207	9,29	108,5
odhodki 2014	211	635.841	258.291.031	10.832.624	20.740.866	8,74	98,08
deficit / suficit 2014	211	-10.588.828	3.784.077	-384.462	1.378.971	-4,29	27,11
prihodki na prebivalca	211	663,6	13.899,7	1.254,0	964,1	10,97	142,2
ekonomičnost občine	211	1,52	33,24	7,92	3,39	2,52	14,64
neodvisnost občine	211	0,28	37,42	5,98	5,25	2,63	9,99

Pregled spremenljivk (Tabela 2), ki predstavljajo finančne dejavnike, kaže na podobno sliko kot pri demografskih spremenljivkah, saj so tudi v tem sklopu spremenljivke, ki so močno povezane z velikostjo občin (prihodki in odhodki). Močno izstopa tudi razlika med najmanjšo in največjo vrednostjo prihodkov na prebivalca. Največja vrednost 13.899,70 je bila dosežena pri občini Grad. Ta je posledica velikega priliva evropskih sredstev. Koeficienti asimetrije in sploščenosti so še večji kot v sklopu demografskih spremenljivk.

Tabela 3: Pregled spremenljivk in opisnih statistik za politične dejavnike

Spremenljivka	N	Min	Maks	Povpr.	Std. odklon	As.	Spl.
število kandidatov za občinski svet	212	8	840	110,3	103,07	2,68	12,75
število izvoljeni svetnikov	212	7	45	16,06	6,99	1,21	1,97
delež izvoljeni kandidatov	212	0,05	1	0,24	0,17	1,66	2,76
volilna udeležba (v %)	212	29,01	86,23	50,99	10,4	0,34	0,04
število strank v občinskem svetu	212	1	16	7,1	2,42	0,37	0,91
mandat	212	1	8	2,52	1,48	1,11	1,07
delež glasov za župana	211	0,48	1	0,70	0,17	0,74	-0,79
zamenjava župana na zadnjih volitvah*	212	0	1	0,31	0,46	0,84	-1,3
stranka župana*	212	0	1	0,47	0,5	0,13	-2
spol župana*	212	0	1	0,07	0,26	3,37	9,46

Pregled spremenljivk (Tabela 3), ki predstavljajo politične dejavnike, zopet odraža podobno sliko kot v prejšnjih dveh primerih. Tudi tu so določene spremenljivke povezane z velikostjo (število kandidatov za občinski svet in število izvoljenih svetnikov), določene pa niso. So pa spremenljivke iz tega sklopa bolj simetrične in manj sploščene, saj je dosti koeficientov asimetrije in sploščenosti med -1 in 1. Zadnje tri spremenljivke so dvojiške, povprečne vrednosti predstavljajo delež županov, ki se je zamenjal od preteklih volitev, delež županov iz političnih strank na državni ravni (kamor ne sodijo neodvisni kandidati in lokalne liste) ter delež županj.

Hipoteze smo preverili s tremi modeli linearne multivariatne regresije. Parametre vseh treh modelov predstavljajo tabele. V njih poročamo o nestandardiziranih koeficientih (oznaka B), njihovih standardnih napakah (SE), standardiziranih koeficientih (Beta), t-statistiki in pripadajoči p-vrednosti. Pri vseh je odvisna spremenljivka indeks transparentnosti občinskih proračunov, neodvisne spremenljivke pa so skupine dejavnikov, predstavljene v tabelah.

Regresijski model za demografsko geografske dejavnike (Tabela 4) je statistično značilen ($p = 0,4958$), pojasni pa le majhen delež celotne variance 4,9 %. Pri tem imajo statistično značilen vpliv na endogeno spremenljivko trije dejavniki: povprečna bruto plača z negativnim vplivom ($\beta = -0,183$, $p = 0,028$), ter delež visoko izobraženih ($\beta = 0,341$, $p = 0,004$) in stopnja brezposelnosti ($\beta = 0,244$, $p = 0,014$). Glede na minimalen vpliv, ki ga izkazuje model, moramo hipotezo, da demografsko geografski dejavniki vplivajo na indeks transparentnosti občinskih proračunov, zavrniti.

Tabela 4: Regresijski model z demografskimi neodvisnimi spremenljivkami.

spremenljivka	B	SE	Beta	t	p
konstanta	4,209	0,928		4,535	0,000
površina	-2E-04	0,001	-0,024	-0,208	0,836
število prebivalcev	-3E-05	7E-05	-0,828	-0,432	0,666
gostota poseljenosti	-1E-04	0,001	-0,017	-0,113	0,910
število naselij	0,003	0,003	0,103	1,086	0,279
stara občina	0,220	0,137	0,122	1,608	0,110
število zaposlenih	9E-05	2E-04	0,822	0,438	0,662
stopnja brezposelnosti	0,060	0,024	0,244	2,471	0,014
povprečna bruto plača	-0,001	0,001	-0,183	-2,218	0,028
delež visoko izobraženih (v %)	0,113	0,038	0,341	2,945	0,004
delež oseb starejših od 65 let (v %)	-0,021	0,032	-0,058	-0,664	0,508
delež obsojenih oseb (v %)	-0,739	0,418	-0,159	-1,768	0,079
neto migracija med občinami	-3E-04	0,001	-0,023	-0,255	0,799

Model za finančno dimenzijo (Tabela 5) je statistično neznačilen ($p = 0,532$), brez zaznanega vpliva neodvisnih spremenljivk na odvisno, zato moramo hipotezo o vplivu finančnih dejavnikov na indeks transparentnosti zavrniti.

Tabela 5: Regresijski model s finančnimi neodvisnimi spremenljivkami.

spremenljivka	B	SE	Beta	t	p
konstanta	3,261	0,216		15,129	0,000
prihodki 2014	4E-09	0,000	0,097	1,344	0,180
deficit / suficit 2014	-2E-08	5E-08	-0,036	-0,492	0,623
prihodki na prebivalca	-5E-05	0,000	-0,055	-0,725	0,469
ekonomičnost občine	0,024	0,019	0,089	1,232	0,219
neodvisnost občine	0,007	0,013	0,041	0,549	0,584

Podobno velja za model vpliva političnih dejavnikov (Tabela 6), ki je prav tako statistično neznačilen ($p = 0,141$) in le z eno spremenljivko (število izvoljenih svetnikov: $\beta = 0,448$) z značilnim vplivom na odvisno spremenljivko ($p = 0,014$).

Tabela 6: Regresijski model s političnimi neodvisnimi spremenljivkami.

spremenljivka	B	SE	Beta	t	p
konstanta	2,554	1,034		2,469	0,014
zamenjava župana na zadnjih volitvah	0,018	0,174	0,009	0,103	0,918
število kandidatov za občinski svet	-0,003	0,002	-0,35	-1,98	0,049
število izvoljeni svetnikov	0,059	0,024	0,448	2,472	0,014
delež izvoljeni kandidatov	-0,713	0,506	-0,13	-1,41	0,161
volilna udeležba (v %)	0,003	0,009	0,035	0,338	0,736
število strank v občinskem svetu	0,01	0,034	0,027	0,299	0,765
spol župana	-0,038	0,258	-0,01	-0,15	0,883
stranka župana	-0,127	0,131	-0,07	-0,97	0,333
mandat	-0,053	0,052	-0,09	-1,02	0,310
delež glasov za župana	0,719	0,532	0,132	1,35	0,178

Kot že omenjeno v drugem poglavju prispevka, so različni avtorji že preizkušali postavljene domneve, pri tem so uporabili različne nabore spremenljivk. Naš namen je bil vključitev čim večjega nabora spremenljivk, ki bi lahko predstavljale posamezne dejavnike. Tudi drugi raziskovalci so se soočili s podobnimi rezultati, so pa kljub temu zaznali povezanosti z nekaterimi izbranimi spremenljivkami za posamezni dejavnik. V okviru političnih dejavnikov se je pozitiven vpliv kazal v raziskavi Caamano-Allegre et al. (2011) samo pri spremenljivki »število političnih strank«. Pri demografskih dejavnikih se je v isti raziskavi pokazal negativni vpliv spremenljivke stopnja brezposelnosti, ki tudi v naši raziskavi vpliva na indeks, vendar v obratni smeri. Nasprotno kot v raziskavi, ki sta jo opravila Giroux & McLelland (2003) v naši raziskavi višji povprečen dohodek na prebivalca vpliva negativno. V naši raziskavi spremenljivke finančnega dejavnika nimajo vpliva na ocenjen indeks, medtem ko v tujih raziskavah tudi ni enoznačnih ugotovitev. Najpogosteje spremenljivka »dolg« pokaže, da višji primanjkljaji lahko vplivajo na višjo oceno indeksov transparentnosti proračuna (npr. Alt, Lassen in Rose, 2006; Gore, 2004).

5 ZAKLJUČEK

Ocenjeni indeks transparentnosti občin v Sloveniji je ocenjen po enostavni metodologiji, ki kaže, da večina občin objavlja nekatere pomembne dokumente, povezane s proračunom. Vendar je treba pri tem poudariti, da ima le malo občin na svojih spletnih straneh posebno vrstico, pasico za proračun ali finance in je treba te dokumente iskati na različnih mestih spletne strani. S tem je iskanje zelenih dokumentov precej zamudno in gotovo ne pripomore k transparentnosti. Od prvega ocenjevanja indeksa v Hrvaški je večina občin v Hrvaški spremenila in dopolnila spletne strani in se indeks po letošnjem tretjem merjenju bistveno izboljšuje, saj dosega že povprečno oceno 4,3. V Sloveniji bomo omenjeni indeks merili tri zaporedna leta in upamo, da se bo ocena izboljšala tudi v Sloveniji. Zakonodaja določa pomembnost objave vseh proračunskih dokumentov, vendar nekatere občine tega še vedno ne upoštevajo. Z javnim prikazom podatkov v ustreznih medijih, bo lahko pripomoglo k odzivu občin k spremembi spletnih strani in s tem večjo dostopnost do podatkov, povezanih s proračunov.

Ker so občine v Sloveniji po večini spremenljivk zelo nehomogena množica, je praviloma zelo težko, če ne skoraj nemogoče potrditi kakršnekoli hipoteze o vseh slovenskih občinah. Se

je pa pokazalo, da je mogoče med vsemi občinami poiskati skupine občin, za katere lahko določimo načine obnašanja. Na ta način lahko poiščemo skupine občin, ki se podrejajo določenim pravilom in opredelimo različne načine obnašanja in prihodnje raziskave usmerimo v dejavnike, ki vplivajo na načine obnašanja. Tako se bomo po ugotovitvi o zavrnitvi hipotez usmerili v odkrivanje skupin občin, pri katerih se regresijske napovedi ne razlikujejo veliko od dejanskih vrednosti. Za take občine pričakujemo, da izražajo zakonitosti, povzete v naših hipotezah. Rezultati glede zavrnitve hipotez so morda nekoliko presenetljivi, saj so raziskave v drugih državah vseeno nakazale nekatere povezave, kot je že omenjeno v pregledu literature. Podobno še neobjavljeni podatki za Hrvaško kažejo povezanost indeksa transparentnosti s številom prebivalcev, dohodkom na prebivalca, proračunskim presežkom/primanjkljajem in dolgom. Tudi v hrvaški raziskavi pa je pojasnjeno zelo malo variance.

Zaključimo lahko, da nas raziskava usmerja k drugim vidikom in da lahko tudi sklepamo, da na kakovost upravljanja občin pogosto vplivajo osebne lastnosti in načini vodenja, ki jih izkazujejo župani in vodilni v občinskih upravah.

LITERATURA

1. Alesina, A., & Perotti, R. (1996). Fiscal Discipline and the Budget Process. *The American Economic Review*, 86(2), 401–407.
2. Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R. and Stein, E. (1999). Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of Development Economics*, 59(2), 253-273. doi: [10.1016/S0304-3878\(99\)00012-7](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(99)00012-7)
3. Alt, J. E., Lassen, D. D. and Rose, S. (2006). The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the American States. *EPRU Working Paper Series*, 06-02. Available at http://www.econ.ku.dk/epru_epru/Workings_Papers/wp-06-02.pdf
4. Bastida, F., & Benito, B. (2007). Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison. *Public Administration*, 85(3), 667–716. <http://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00664.x>
5. Bolívar, M. P. R., Pérez, M. del C. C., & López-Hernández, A. M. (2013). Online Budget Transparency in OECD Member Countries and Administrative Culture. *Administration & Society*, 95399713509238. <http://doi.org/10.1177/0095399713509238>
6. Boubeta, A. S., Santos, F. R. and Alegre, J. C. (2010). Budget Transparency in Local Government: Empirical Analysis on a Sample of 33 Galician Municipalities. Available at <http://www.um.es/dp-hacienda/eep2010/comunicaciones/eep2010-65..pdf>
7. Bronić, M., Institute of Public Finance, Z., Croatia, Ott, K., Institute of Public Finance, Z., Croatia, Urban, I., & Institute of Public Finance, Z., Croatia. (2012). Local budget transparency: the case of 33 Croatian cities.
8. Caamaño-Allegre, J. et al. (2011). *Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis*. Atlanta: Georgia State University - Andres Young School of Policy Studies.
9. Giroux, G. and McLelland, A. J. (2003). Governance Structures and Accounting at Large Municipalities. *Journal of Accounting and Public Policy*, 22(3), 203-230. doi: [10.1016/S0278-4254\(03\)00020-6](https://doi.org/10.1016/S0278-4254(03)00020-6)
10. Gore, A. (2004). The effects of GAAP Regulation and Bond Market Intervention on Local Government Disclosure. *Journal of Accounting and Public Policy*, 23(1), 23-52. doi: [10.1016/j.jaccpubpol.2003.11.002](https://doi.org/10.1016/j.jaccpubpol.2003.11.002)

11. Hameed, F. (2005). Fiscal Transparency and Economic Outcomes. *IMF Working Paper*, 225. Available at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05225.pdf>
12. IBP (2013a). Subnational Open Budget Survey Methodology. Available at http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS_Methodology_final020514.pdf
13. IMF (2014). The Fiscal Transparency Code. Available at <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>
14. Jarmuzek, M., Polgar, E.K., Matousek, R. and Hölscher, J. (2006). *Fiscal Transparency in Transition Economics. Studies and Analyses* (328). Available at http://www.case-research.eu/upload/publikacja_plik/11096266_sa328.pdf
15. Kroth, V. (2012). Subnational Budget Transparency: An Analysis of Ten Pilot Studies. Available at http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Subnational-Synthesis-Paper_final.pdf
16. Lawson, A. and Alvarez, G. (2013). International Budget Partnership : Synthesis Report on the piloting of the Subnational Open Budget Survey in Brazil, Indonesia and Tanzania. Final Report submitted by FISCUS Public Finance Consultants, UK for the International Budget Partnership. Available at http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-Synthesis-Report-on-SN-OBS-Pilot-Surveys_final020714.pdf
17. OBS2015-CS-Slovenia-English.pdf. (n.d.). Retrieved from <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Slovenia-English.pdf>
18. OECD (2002). OECD Best Practices for Budget Transparency. Available at <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>
19. Ott, K., Bronić, M. and Petrušić, M. (2014). Budget transparency of Croatian counties, cities and municipalities in 2013/2014, *Newsletter*, (87). doi:[10.3326/nle.2014.87](https://doi.org/10.3326/nle.2014.87)
20. Pinteá Mirela-Oana, Achim Sorin Adrian, & Lacatus Viorel. (2013). Transparency Of Local Budgets In The North-West Region Of Romania. *Annals of Faculty of Economics*, (1), 931.
21. Sedmíhradská, L. (2015). Budget Transparency in Czech Local Government. *Procedia Economics and Finance*, 25, 598–606. [http://doi.org/10.1016/S2212-5671\(15\)00774-1](http://doi.org/10.1016/S2212-5671(15)00774-1)
22. Sobotta, C. (2001). *Transparenz in den Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Union*. Nomos, Baden-Baden.
23. Styles, A, and Tennyson, M. (2007). The Accessibility of Financial Reporting of U.S. Municipalities on the Internet. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 19(1), 56-92.
24. Tekeng, Y. M. T., & Sharaf, M. F. (2015). Fiscal Transparency, Measurement and Determinants: Evidence from 27 Developing Countries. *Journal of Economics and Political Economy*, 2(1), 69–91. <http://doi.org/10.1453/jepe.v2i1.152>
25. Von Hagen, J. (1992). Budgeting procedures and fiscal performance in the European Community. *EU Commission - Working Document, EEC Economics Papers*, (96), October 1992.
26. Wehner, J. and De Renzio, P. (2013). Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency. *World Development*, 41, 96-108. doi:[10.1016/j.worlddev.2012.06.005](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.06.005)

IZZIVI PRIDOBIVANJA PODATKOV JAVNIH INŠTITUCIJ: PRIMER ZA PODROČJE ZDRAVSTVA V SLOVENIJI

Žiga Kotnik, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, ziga.kotnik@fu.uni-lj.si,
Jože Benčina, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, joze.bencina@fu.uni-lj.si,
Bruno Nikolić, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, bruno.nikolic@fu.uni-lj.si,
Jernej Buzeti, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, jerne.j.buzeti@fu.uni-lj.si

Povzetek

V prispevku analiziramo primer pridobivanja podatkov javnega značaja iz javnih organizacij na področju zdravstva v Sloveniji. Pridobivanje podatkov je potekalo v okviru internega raziskovalnega projekta Fakultete za upravo v letu 2015. Osredotočili smo se na pridobitev podatkov o zdravstvenem absentizmu in podatkov o kakovosti in učinkovitosti javnih zdravstvenih zavodov. Analiza pokaže, da je pridobivanje podatkov v znanstvenoraziskovalne namene brez sodelovanja Ministrstva za zdravje in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije izredno oteženo. S pričujočim prispevkom zato želimo opozoriti na ovire oziroma težave, do katerih prihaja v praksi in predstaviti priložnosti ter izboljšave za lažje in hitrejše pridobivanje javnih podatkov v znanstveno raziskovalne namene na področju zdravstva.

Ključne besede: *informacije javnega značaja, javni sektor, javni uslužbenci, javno zdravstvo*

Abstract

CHALLENGES OF DATA ACQUISITION FROM PUBLIC INSTITUTIONS: CASE FOR THE FIELD OF HEALTH CARE IN SLOVENIA

In this paper, we analyze the case of data acquisition from public organizations in the field of health care in Slovenia. Data acquisition was part of an internal research project of the Faculty of Administration in 2015. We focused on obtaining data on absenteeism and data on the quality and effectiveness of public health institutions. The analysis shows that the acquisition of health data for scientific research purposes is extremely difficult without the participation of the Ministry of Health and the Health Insurance Institute of Slovenia. This paper therefore draws attention to the barriers and problems that occur in practice, and presents the opportunities and improvements for easier and faster acquisition of public information for scientific research purposes in the field of health care.

Keywords: *public information, public sector, civil servants, public health*

1 UVOD

Skladno z načeloma javnost (odprtost) in transparentnost imajo davkoplačevalci pravico izvedeti za kaj in kako se porabljajo proračunska sredstva in izhajajoč iz tega zaznavamo, da se v številnih državah pomen tega načela vse bolj poudarja. Pomen transparentnega in odprtega delovanja javnega sektorja in s tem povezanega etičnega ravnanja zaposlenih v javnem sektorju vsekakor prispeva tudi k gradnji zaupanja na relaciji »pravne in fizične osebe v odnosu do države oziroma javnih inštitucij«, itd. Vsekakor pa si v današnjem času sodobne javne inštitucije ne moremo predstavljati brez tega, da bi sledila oziroma upoštevala načela

transparentnosti, dostopnosti, javnosti. Slednje ne nazadnje zahteva tudi sodobna demokratična ureditev države in družbe.

Transparentnost je povezana s pojmi kot so odprtost, razumevanje, odgovornost, predvsem pa kot »zmožnost videti skozi«, kljub oviram in omejitvam, ki so postavljeni na poti (po Whyte in Macintosh, 2001). Izhajajoč iz tega lahko ugotovimo, da je vidik transparentnosti tesno povezan z elementi odprtosti oziroma pomeni odprtost dela institucij javnega sektorja. Pojem transparentnosti je torej povezan z zahtevami po širšem dostopu javnosti do informacij in dokumentov ter po večji vključenosti v postopke sprejemanja odločitev. V evropskem kontekstu pa se pojem transparentnosti vse bolj uporablja kot sinonim za pojem odprtosti.

Vidiki, ki so povezani z elementi transparentnosti, odprtosti in s tem povezani elementi dostopnosti do informacij javnega značaja prinašajo v javni sektor zahteve in spremembe v načinu delovanja javnega sektorja. Vplivajo tako na spremembo pravil delovanja javnega sektorja kot tudi na kulturo dela in način razmišljanja v javnem sektorju. Storitve javnega sektorja postajajo namreč vedno bolj pomemben dejavnik kakovosti življenja, zato se tudi zahteve glede delovanja javnega sektorja vedno bolj večajo, saj so pričakovanja uporabnikov vedno višja. Visoka pričakovanja javnosti so povezana tudi z ustreznim ravnanjem zaposlenih v javnem sektorju v korelaciji do dostopa informacij javnega značaja oziroma javnih podatkov. Do slednjih lahko javnost dostopa na različne načine – toda med bolj pogostimi, enostavnimi in pretežno brezplačnimi je predvsem tisti preko spletnih strani posameznih organov. Pomen dostopa do podatkov, ki imajo javni značaj številni razumejo kot možnost pridobitve podatkov na brezplačen način. Toda v praksi obstajajo tudi drugačni načini dela.

Namen prispevka je povezan s predstavitvijo izzivov pridobivanja podatkov javnega značaja na področju zdravstva v Sloveniji. Pri pripravi analize podatkov za znanstveno raziskovalne namene na področju učinkovitosti in kakovosti javnih zdravstvenih storitev smo se v projektni skupini namreč soočili s težavami pri dostopanju do informacij javnega značaja. S pričujočim prispevkom zato želimo opozoriti na ovire oziroma težave do katerih prihaja v praksi in predstaviti priložnosti ter izboljšave na področju pridobivanja javnih podatkov na področju zdravstva v znanstveno raziskovalne namene.

Prispevek je strukturiran tako, da je v začetnem delu predstavljen zakonodajni okvir o pojmovanju in dostopnosti informacij javnega značaja. Osrednji del predstavlja analiza primera dostopnosti podatkov na področju zdravstva v praksi. V zadnjem delu prispevka je predstavljen razpravni vidik avtorjev in zaključek.

2 ZAKONODAJNI OKVIR

Transparentnost in javnost delovanja javnih institucij se kaže skozi način, da omogočajo pravnim in fizičnim osebam možnost dostopa, vpogleda in pridobitve informacij javnega značaja oziroma javnih podatkov. Pravico do pridobitve javnih podatkov in s tem povezane pridobitve informacije javnega značaja ureja že ustava Republike Slovenije (Ustava, 39. člen), ki v svojih določbah izpostavlja, da »ima vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon«. Pravico do dostopa ureja torej že ustava, sam dostop pa ureja oziroma omogoča Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ). Za pridobitev informacij javnega značaja ustava zahteva pravni interes, po ZDIJZ pa zadošča dejanski interes (načelo prostega

dostopa). V tem primeru gre za dopustno neskladje med zakonom in ustavo, kajti zakon širi možnost uveljavitve človekove pravice iz 39. člena ustave.

Informacija javnega značaja je po ZDIJZ opredeljena kot vsaka informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, je pa v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdal sam, v sodelovanju z drugim organom ali pridobil od drugih oseb (ZDIJZ, 4. člen). Informacije javnega značaja so v skladu z 5. členom ZDIJZ prosto dostopne pravnim in fizičnim osebam, ki imajo na svojo zahtevo pravico pridobiti od organa informacije javnega značaja, in sicer tako, da jo pridobijo na vpogled ali pridobijo njen prepis, fotokopijo ali njen elektronski zapis.

ZDIJZ predstavlja tudi podlago za vlaganje individualnih zahtev za dostop kot tudi splošni okvir za transparentnost in odprtost delovanja vseh organov javnega sektorja, ki se odraža na različne načine, predvsem preko: omogočanja spletnega dostopa do javnih podatkov iz evidenc, proaktivne spletne objave informacij s strani organov, seznanjanja javnosti s predlogi predpisov in širšega omogočanja sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov, transparentnosti porabe javnih sredstev ter omogočanja ponovne uporabe podatkov javnega sektorja. Na omenjenih področjih obstaja kar nekaj primerov dobre prakse (na primer spletna aplikacija Erar (bivši Supervisor), portali E-demokracija, STATIST, NIO) (MJU, 2016).

Področje varstva informacij javnega značaja na ravni Evropske unije ureja Direktiva o ponovni uporabi informacij javnega sektorja 2003/98/EC in Direktiva 2013/37/EU o spremembi Direktive 2003/98/ES o ponovni uporabi informacij javnega sektorja. Direktiva 2003/98/EC v 4. členu opredeljuje, da je naloga organov javnega sektorja, da »elektronsko, kadar je to možno in primerno, obdelajo zahtevke za ponovno uporabo, in vlagatelju omogočijo dostop do dokumenta za ponovno uporabo ali, če se zahteva dovoljenje, za vlagatelja končno oblikujejo (finalizirajo) ponudbo za dovoljenje v razumnem času, ki je skladen s časovnimi okviri, določenimi za obdelavo zahtevkov za dostop do dokumentov«.

2.1 Dostop do informacij javnega značaja in javnih podatkov

Do številnih podatkov javnega sektorja oziroma informacij javnega značaja lahko javnost dostopa preko državnega portala e-uprava, ki predstavlja enotni spletni portal za pridobivanje javnih podatkov. Državni organi na portalu sami objavljajo podatke glede številnih storitev javne uprave v okviru življenjskih dogodkov. E-uprava ponuja »vpogled v podatke javne uprave, iz katerih so razvidni učinki dela in ukrepov vlade, ponuja t.i. informacijski servis podatkov ISPO; pregleduje se lahko podatke o javnih plačah funkcionarjev, uporabi mobilnih in fiksnih telefonov, službenih avtomobilih, zaposlenih v organih državne uprave, delovnih telesih, cestno prometni varnosti itd.« (MJU, 2016).

V primeru, da želi pravna ali fizična oseba pridobiti od javne inštitucije javne podatke, ki jih lahko označujemo kot informacije javnega značaja, se torej na eni strani dotikamo pravice javnosti, da pridobi podatke in na drugi strani dolžnosti javne inštitucije, da zagotovi takšne podatke. Stare (2010, str. 196-197) pri tem poudarja, da je pravica vedeti in z njo povezana pravica do informacij javnega značaja ključno in učinkovito sredstvo v boju za odprto in pregledno delovanje javnega sektorja. Zato je dostop do takšnih informacij in podatkov prvi pogoj, ki omogoča nadzor nad delovanjem javnih inštitucij in hkrati s tem tudi omogoča

pravnim in fizičnim osebam možnost pridobivanja javnih podatkov za morebitno nadaljnjo uporabo.

V primerih, ko pravne in fizične osebe preko že razpoložljivih orodij e-uprave ne morejo pridobiti javnih podatkov in s tem povezanih tudi podatkov javnega značaja, se lahko na podlagi zaprosila (zahteve) obrnejo na javno inštitucijo, ki razpolaga z javnimi podatki oziroma informacijami javnega značaja in slednja je dolžna postopati v skladu z zakonskimi določbami, ki urejajo možnost dostopa do javnih podatkov. Pri tem lahko pride tudi do različnih problemov – eden izmed takšnih je lahko tudi problem, če želi javna inštitucija za pripravo javnih podatkov oziroma za svojo storitev priprave javnih podatkov pravnim (javnim, zasebnim) ali fizičnim osebam tudi zaračunati. Javni podatki in s tem povezane informacije javnega značaja bi naj bili namreč brezplačni.

2.2 Ponovna uporaba podatkov javnega značaja v Sloveniji

Javne inštitucije razpolagajo z različnimi podatki oziroma informacijami javnega značaja, ki so jih v skladu z zakonskimi določbami primorane tudi posredovati javnosti oziroma pravnim in fizičnim osebam omogočiti (brezplačni) dostop do takšnih podatkov. V praksi se pogosto zaznava, da različne pravne osebe javnega prava oziroma njeni zaposleni potrebujejo javne podatke za različne vrste analiz itd. V takšnih primerih lahko govorimo o stanju, ko organi javnega sektorja omogočajo drugi javni inštituciji dostop do javnih podatkov. In ko organi javnega sektorja že zbrane javne podatke posredujejo prosilcem za nadaljnjo uporabo, gre za t.i. ponovno uporabo podatkov javnega sektorja.

Ponovna uporaba predvideva določeno oplemenitenje surovih informacij, dodajanje vrednosti, dostikrat tudi izdelovanje kopij, založništvo in vsakršno drugačno izkoriščanje. Pravica do ponovne uporabe se je izoblikovala na ravni EU, kot eden od faktorjev pri razvoju storitev v smeri vzpostavitve notranjega trga (Direktiva 2003/98/ES o ponovni uporabi informacij javnega sektorja in sprememba te direktive iz leta 2013). Informacije javnega značaja so namreč pomembno osnovno gradivo za proizvode in storitve z digitalno vsebino. Prosilec od organa lahko pridobi podatke za ponovno uporabo na podlagi zahteve za ponovno uporabo (priporočljiva vloga). Organ o zahtevi za ponovno uporabo praviloma izda pisno odločbo. V primeru, da zagotovi prosilcu ponovno uporabo v t.i. odprti licenci, odločba ni potrebna. Ponovno uporabo odprtih podatkov se namreč lahko zagotavlja preko spleta (proaktivno) ali na zahtevo prosilca. Ponovni uporabnik je dolžan pri podatkih navesti vir podatkov. Cena podatkov se na podlagi novele ZDIJZ-E praviloma ne zaračunava, in sicer to velja tudi za pridobitni namen. Izjema so kulturne institucije (novi zavezanci za ponovno uporabo po ZDIJZ) in organi s posebnim dovoljenjem Ministrstva za javno upravo. V skladu z namenom ZDIJZ so organi pozvani, da v čim večji meri omogočajo ponovno uporabo informacij javnega značaja preko spleta v t.i. odprtih podatkov, ki vsakomur omogočajo enostavno ponovno uporabo (MJU, 2016).

Ponovna uporaba že zbranih javnih podatkov oziroma možnost pridobitve že zbranih javnih podatkov javnega sektorja za ponovno obdelavo oziroma analizo s strani javne inštitucije je torej možna in glede na zakonske določbe bi naj bila takšna ponovna uporaba podatkov javnega sektorja brezplačna in lahko dostopna.

3 ANALIZA PRIMERA DOSTOPNOSTI PODATKOV

V letu 2015 se je na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani izvajal interni raziskovalni projekt z naslovom *Vpliv absentizma in prezentizma na kakovost storitev in učinkovitost javnih zdravstvenih zavodov*. V projektu smo se zaradi težavnosti ugotavljanja prezentizma odločili, da se v prvem koraku osredotočimo samo na zdravstveni absentizem. Glavni cilji projekta so predstavljali oblikovanje podatkovne baze in empirična študija vplivov zdravstvenega absentizma na kakovost storitev in učinkovitost zdravstveni zavodov.

Podatke za področje kakovosti in učinkovitosti javnih zdravstvenih zavodov zbira Ministrstvo za zdravje (v nadaljevanju: MZ) in Združenje zdravstvenih zavodov Slovenije. Podatke o statistiki zdravstvenega absentizma na državni ravni zbira Nacionalni inštitut za javno zdravje (v nadaljevanju: NIJZ), Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS) in Statistični urad Republike Slovenije (SURS).

Raziskovalna skupina je po prijavi projekta (konec pomladi oziroma začetek poletja 2015) začela z zbiranjem podatkov, ki omogočajo analizo proučevanega področja. Zaradi že obstoječe baze podatkov pri različnih državnih institucijah (NIJZ, MZ, ZZZS, Združenje zdravstvenih zavodov), ki smo jih potrebovali za namen projekta, smo se odločili za pridobitev podatkov s strani državnih institucij.

Poglavitni pomen za uspešno izvedbo projekta ima pridobitev podatkov o zdravstvenem absentizmu v zdravstvenih zavodih (osredotočili smo se zgolj na bolnišnice) in podatkov, ki omogočajo izračun kazalnikov kakovosti in učinkovitosti izvajanja zdravstvenih storitev. Glede pridobitve podatkov o kazalnikih kakovosti je raziskovalna skupina na Fakulteti za upravo pred leti že sodelovala z Ministrstvom za zdravje (leta 2012 za namen študije celotne factorske produktivnosti investicij v slovenskih bolnišnicah). Na Ministrstvo za zdravje smo v želji po obnovitvi preteklega sodelovanja naslovili prošnjo s tem namenom. Naprosili smo jih, da nam posredujejo enake kategorije podatkov kot smo jih prejeli leta 2012, z razliko novejšega časovnega intervala (2011-2015). Pri tem smo jim ponudili tudi pomoč v obliki dodatnih resursov pri obdelavi in strukturiranju podatkov. Po več kot mesecu dni čakanja smo prejeli negativni odgovor, v katerem so nas obvestili, da kljub temu, da razpolagajo z določenimi podatki, ki jih pridobivajo od drugih državnih institucij in zdravstvenih zavodov, MZ ni uradni zbiralec podatkov s področja zdravstva in zdravstvene ekonomike. V zaključku odgovora so nam svetovali, da se obrnemo na institucije, ki so zadolžene za zbiranje teh podatkov in neposredno na same zdravstvene zavode. Takšen odgovor je bil verjento posledica menjave generalnega direktorja direktorata za ekonomiko (s predhodno direktorico smo imeli odlične odnose) in pa generalno neprimerne odnosa MZ, ki ga goji do vseh institucij. Kljub temu se s takšnim načinom dela oziroma pristopom MZ nismo zadovoljili in zato smo nadaljevali s pridobivanjem podatkov na nižjih ravneh, obenem pa tudi z nadaljnjim poizvedovanjem na ministrstvu. V novembru 2015 smo dosegli preboj na tem področju, saj smo prejeli ugoden odziv s strani Združenja zdravstvenih zavodov Slovenije, ki poseduje bogato bazo podatkov. Tudi samo Združenje je izkazalo veliko zanimanje za naš projekt in 22. 12. 2015 je bil izveden sestanek z direktorjem Združenja gospodom Metodom Mezkom. Sestanek je ponudil odlično priložnost ne le za predstavitev projekta in pridobitev podatkov, temveč tudi za dogovor o nadaljnjem sodelovanju. Dosežen je bil dogovor o posredovanju podatkov v obliki letnih poročil Zavoda proti plačilu (po Benčina in drugi, 2015).

Pri pridobivanju podatkov o zdravstvenem absentizmu javnih inštitucij iz javnih virov smo naleteli na številne ovire. Sprva nam je Nacionalni inštitut za javno zdravje ponudil, da nam proti plačilu posreduje statistično obdelane podatke, a smo to možnost zaradi finančnega bremena zavrnil. Slednje se nam je zdelo nerazumljivo, saj smo kot javna inštitucija vložili zahtevo za pridobitev javnih podatkov drugih javnih inštitucij in nato nam je organizacija, ki se financira iz državnega proračuna in ki je pristojna tudi za zbiranje, obdelavo in posredovanje takšnih podatkov, slednje želela zaračunati. V nadaljnji komunikaciji z NIJZ smo se nato uspeli dogovoriti o tem, da nam omogočijo dostop in pridobitev do takšnih javnih podatkov – toda samo preko tako imenovane varne sobe, v kateri so zbrane podatkovne baze. S tem so nam omogočili brezplačen dostop do celotne baze podatkov iz katere smo kasneje s pomočjo zaposlenih na NIJZ izluščili bazo podatkov in pridobili obdelane podatke, ki jo potrebujemo za raziskavo. Kljub že sklenjenemu dogovoru z NIJZ-jem smo se soočili še z dodatno prepreko, ki smo ju odpravljali nadaljnje tri mesece. Pred dostopom do varne sobe smo morali pridobiti konsenz s strani zdravstvenih zavodov, ki jih želimo proučevati. Ustavilo se je pri najpomembnejšem in največjem zavodu Univerzitetni klinični center Ljubljana (UKC-LJ), ki je na dveh sejah strokovnega sveta obravnaval naš projekt oziroma prošnjo glede dostopa do njihovih podatkov. Na zadnji seji so sprejeli sklep, s katerim nam neposredno ne prepovedujejo dostopa do podatkov, nam pa predlagajo oziroma priporočajo, da se v nadaljevanju projekta povežemo z njihovim Kliničnim inštitutom za medicino dela, prometa in športa, ki se je že ukvarjal s podobnimi raziskavami. Njihovo priporočilo smo vzeli na znanje in se po tehtnem premisleku odločili, da s projektom nadaljujemo brez njihovega sodelovanja. Ko smo pridobili konsenz s strani zdravstvenih zavodov in menili, da ni več zadržkov glede dostopa do varne sobe, smo naleteli na novo oviro, in sicer s pridobitvijo registrskih številka zavodov, ki bodo predmet analize. Da bi lahko dostopali do podatkov NIJZ-ja, NIJZ predhodno potrebuje podatke o ZZZS registrskih številkah zavodov. Podatke o ZZZS registrskih številkah zavodov poseduje Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, katerega smo pisno zaprosili za posredovanje registrskih številka. Tudi tukaj smo se srečali s težavo, saj so nam s strani ZZZS-ja sprva posredovali napačne registrske številke zdravstvenih zavodov in nam sporočili, da ne razpolagajo z drugimi registrskimi številkami zavodov, kar nam je še za nadaljnji mesec onemogočilo dostop do varne sobe NIJZ. Na ZZZS so nam v nadaljevanju obrazložili, da gre za interne registrske številke zdravstvenih zavodov in nam jih zato ne morejo posredovati. Po več nadaljnjih poskusih smo dosegli, da je le ZZZS posredoval podatke o zelenih registrskih številkah zdravstvenih zavodov, a le ti so bili posredovani zgolj neposredno na NIJZ. S tem je bila razrešena še zadnja težava pred dostopom do podatkov NIJZ v varni sobi. Po posredovanju podatkov o registrskih številkah je raziskovalec Fakultete za upravo v varni sobi NIJZ opravil agregacijo statističnih podatkov in jih tako brezplačno pridobil za nadaljnjo analizo (po Benčina in drugi, 2015).

4 RAZPRAVA

Problematika pridobivanja podatkov iz javnih virov v znanstveno raziskovalne namene predstavlja svojevrsten izziv. Javni podatki, z izjemo osebnih in tajnih podatkov, bi morali sami po sebi biti javno dostopni in brezplačni podatki, a v analizi prikazan primer nakazuje, da v praksi obstajajo problemi pri njihovem pridobivanju. Ocenjujemo, da je dostopnost do podatkov o zdravstvu izredno težavna, saj so podatki izredno decentralizirani (MZ, NIJZ, ZZZS, itd.), obenem pa obstaja pogosta nepripravljenost sodelovanja (MZ, molk institucij) in izredno velike birokratske prepreke, ki dodatno onemogočajo dostop do podatkov (podrobna predstavitev raziskovalnega projekta, soglasje proučevanih institucij, itd.). Pri tem pa velja

dodati še vidik, da želijo organizacije (npr. NIJZ), ki se financirajo iz državnega proračuna in ki so pristojne za zbiranje, obdelavo in objavo javnih podatkov, svoje storitve drugi javni inštituciji tudi zaračunati in kljub temu, da bi naj bili podatki po zakonu, ki jih pripravlja takšna inštitucija, brezplačni.

V tem oziru se nam zdi nujno potrebno izpostaviti dejstvo, da morajo javne organizacije, ki posedujejo javne podatke oziroma informacije javnega značaja, širši javnosti omogočiti tudi brezplačni dostop do javnih podatkov in tako delovati skladno z načeloma javnosti in transparentnosti. Z večjo transparentnostjo se spodbuja tudi bolj učinkovito organiziranost in delovanje javnih organizacij. Nadalje, vzpostavitev centralnih informacijskih sistemov bi zmanjšala stroške vzdrževanja baz, obenem pa omogočila bolj varno odpiranje več baz podatkov. Taki sistemi bi uporabnikom omogočali enostaven, hiter in varen dostop do podatkov.

Omogočen dostop do javnih podatkov javnim znanstvenoraziskovalnim organizacijam in tudi zasebnim podjetjem omogoča raziskovalno delo in odpira možnosti za tržno dejavnost na podlagi novih storitev in informacij. Ko organizacija pridobi javne podatke pa je njena dolžnost, da podatke ustrezno pripravi in obdela ter jih predstavi javnosti na čim bolj objektivni način in ne da javna inštitucija za svojo storitev za katero je financirana iz državnega proračuna nato zaračuna javni inštituciji strošek storitve.

5 ZAKLJUČEK

V prispevku smo predstavili nekatere izzive pri pridobivanju podatkov javnih inštitucij na področju zdravstva v Sloveniji. Osredotočili smo se na pridobivanje podatkov o zdravstvenem absentizmu in podatke o kakovosti in učinkovitosti javnih zdravstvenih zavodov. Ugotavljamo, da je organizacijam, ki opravljajo znanstveno raziskovalno delo na področju kakovosti v zdravstvu, brez sodelovanja državnih organov in glavnega regulatorja v zdravstvu izvajanje raziskovalnega dela izredno oteženo. Pri tem se v praksi zaznava še problem, da želijo nekatere organizacije javnega sektorja, ki so pristojne za zbiranje, obdelavo in posredovanje javnih podatkov, za takšne storitve drugim javnim inštitucijam celo zaračunati oziroma omogočijo brezplačen dostop do javnih podatkov – toda le, če tisti, ki vložijo zahtevo za pridobitev takšnih podatkov nase prevzame tudi breme za opravljanje takšne storitve.

LITERATURA IN VIRI

1. Benčina, J., Rakar, I., Nikolić, B., Buzeti, J., Kotnik, Ž. (2015). Poročilo projekta po internem razpisu za sofinanciranje raziskovalnih in razvojnih projektov za leto 2015. Vpliv absentizma in prezentizma na kakovost storitev in učinkovitost javnih zdravstvenih zavodov, kategorija projekta (A), 15. december 2015.
2. Direktiva o ponovni uporabi informacij javnega sektorja (2003/98/EC). Pridobljeno 19. 8. 2016 s <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0098&from=SL>.
3. Ministrstvo za javno upravo – MJU. (2016). Spletni dostop do javnih evidenc, ponovna uporaba in odprti podatki. Pridobljeno 11. 7. 2016, s http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/transparentnost_in_dostop_do_informacij_javnega_znacaja/spletni_dostop_do_javnih_evidenc_ponovna_uporaba_in_odprti_podatki/.

4. Stare, J. (2010). Upravno poslovanje. Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani, Ljubljana.
5. Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13).
6. Whyte, A., Macintosh, A. (2001). Transparency and Teledemocracy: Issues from an »e-consultation«. Pridobljeno 11. 7. 2016, s http://itc.napier.ac.uk/itc/Documents/Transparency_JIS.pdf.
7. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 - uradno prečiščeno besedilo, 117/06 - ZDavP-2, 23/14 in 50/14).

NORMATIVNA ANALIZA UPRAVNO-PROCESNIH ELEMENTOV ODPRAVE ADMINISTRATIVNIH OVIR

Polonca Kovač, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, polonca.kovac@fu.uni-lj.si,

Tina Jukić, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, tina.jukic@fu.uni-lj.si

Povzetek

O odpravi administrativnih ovir (OAO) je tako v Sloveniji kot v Evropski uniji (EU) veliko govora in sprejetih strateških dokumentov. Vprašanje pa je, koliko in v čem konkretno se izvaja strateške načrte. Prispevek je namenjen analizi poglobljenih sprememb pri nas v sistemskih zakonih, ki urejajo tiste postopke, ki so prednostno predmet OAO, zlasti splošni upravni postopek, registracija podjetja, davčni postopek in izdaja gradbenega dovoljenja. Izsledki analiz za zadnje tri leta kažejo, da je OAO v Sloveniji razumljena premalo sistematično, bolj podrobno in pretežno vodena le normativno, zato nastaja implementacijska vrzel. V bodoče kaže tako pristopiti k OAO sistemsko, na čelu s prenovo Zakona o splošnem upravnem postopku.

Ključne besede: *odprava administrativnih ovir, upravno procesno pravo, analiza implementacije*

Abstract

NORMATIVE ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE-LEGAL ASPECTS OF THE REMOVAL OF ADMINISTRATIVE BARRIERS

There is a lot of debates and strategic documents in Slovenia and European Union on removal of administrative barriers (RAB). However, there is an open question regarding the implementation of these plans. Hence, this paper analyses procedural changes of key legislation in recent years in Slovenia, such as general Administrative Procedure Act, registration of entrepreneurs, tax procedures and issuing building permits. The results based on changes in place in the last three years, show that RAB understanding in Slovenia lacks systematic approach, focusing more or less on certain fields and is mainly performed only normatively. Consequently, we face an implementation gap. For the future, RAB approach should be systematic, introducing modernisation of Administrative Procedure Act as a leading measure.

Keywords: *removal of administrative barriers, administrative procedural law, implementation analysis*

1 UVOD

Tako znotraj doktrin o dobrem upravljanju kot boljši ali pametni zakonodaji (ali predpisih oz. regulaciji, angl. *good governance*, *Smart/Better Regulation*, BR) se srečamo s konceptom odprave administrativnih ovir (OAO). Gre za politiko oz. skupino ukrepov, ki se uveljavlja tako v Sloveniji kot v Evropski uniji (EU), prek Evropske komisije (EK) in Organizacije za

ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD). V grobem OAO pomeni¹ pregled obstoječih in sprotno spremljanje novih predpisov, pri katerih se skrbi za odpravljanje oz. preprečitev nastanka novih nepotrebnih bremen, tako za zavezance norm (državljanov, gospodarstva) kot javne uprave.

V Sloveniji se je uradno program OAO (tudi pod nazivom upravna ali regulatorna giljotina ali metla) prvič omenil v Strateškem načrtu implementacije reforme javne uprave leta 1997, nato vodil iz kabineta premiera od leta 2000, sistemsko pa leta 2006, s spremembo Poslovnika Vlade RS, ki je od tedaj terjala sistematično analizo po OAO (več v Kovač & Virant, 2011, str. 250 in nasl.). Ključni korak je nadalje pomenil t. i. *Enotni dokument za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti*, ki ga je Vlada RS sprejela leta 2013. Tudi Strategija razvoja javne uprave do leta 2020, ki jo je Vlada RS sprejela leta 2015, navaja OAO v poglavju o izboljšanju zakonodajnega bremena, vzporedno splošni modernizaciji upravnega procesnega prava, več ciljev in ukrepov za zmanjšanje zakonodajnih bremen in vključevanje ključnih deležnikov (SRJU, 2015, str. 88–98).

V EU pa se beleži začetke OAO nekaj let prej, z zagonom na temelju leta 2001 izdanega Mandelkernovega poročila o stroškovnih posledicah administrativnih bremen (več Radaelli & de Francesco, 2007, str. 35 in nasl., Kovač & Virant, 2011, str. 247 in nasl.). EK je recimo za obdobje od 2007 do 2012 oblikovala akcijski program za 25 % zmanjšanje upravnih bremen v EU (z oceno prihranka v vrednosti okoli 30 milijard evrov), pri čemer je EK pod sloganom »*Smart Regulation*« identificirala prioriteta področja in skupaj 72 ukrepov OAO (npr. za področja okoljskega, davčnega ali delovnega prava) ter obenem zadolžila članice k ukrepom na nacionalni ravni (EK, 2014).

Kot krovno lahko vzamemo tisto razumevanje, ki šteje OAO kot taka upravna bremena, ki niso nujno potrebna za zaščito javnega interesa (prim. več v Kovač & Virant, 2011, Kovač, 2011, Kavaš & Bačlija, 2015). Pri tem pa gre izpostaviti upravnoprocesne vidike, saj se le skozi procesno optimizacijo lahko doseže isti nivo varstva javne koristi, medtem ko deregulacija pomeni nižanje le tega.

V tem prispevku je obravnavano naslednje krovno raziskovalno vprašanje: Kako se kaže OAO v Sloveniji skozi normativne spremembe ključnih postopkovnih zakonov? Podrobneje tako analiziramo izbrane postopke oz. njihovo regulacijo,² ki jih EK in Svetovna banka (SB; npr. skozi lestvico *Doing Business*) štejejo kot najbolj ilustrativne za nacionalno učinkovitost programa OAO, to so registracija podjetja, davčni postopek, izdaja gradbenega dovoljenja in splošni upravni postopek. Sklepno predlagamo izhodišča, kako na temelju te analize v prihodnje z OAO dosežati ciljne rezultate tovrstnih politik in ukrepov. Gre predvsem za sistemski pristop namesto področnih izsekov, med drugim s korenito prenovo sistema zakona, tj. ZUP.³

¹ O OAO obstaja sicer kopica različnih definicij. Prim. več v Radaelli & de Francesco, 2007, Kovač et al., 2009, Kalaš & Bačlija, 2015, str. 4 in nasl. Razvojno glej zlasti po OECD, 2010, 2012, etc., največ pod pojmi upravnih bremen in poenostavitve (angl. *administrative burden, red tape; simplification*).

² V tem delu se zahvaljujemo podiplomskim študentom programa Uprava, ki so pripravili del analiz.

³ ZUP, Zakon o splošnem upravnem postopku, ki je bil v Sloveniji sprejet leta 1999 (Ur. l. RS, št. 80/99 in nasl.). Tak zakon ima sicer večina držav v EU, prav v letu 2016 pa se sprejema evropski ZUP (glej Hofmann et al., 2014, prim. Kovač et al., 2015, več o predlogu Uredbe o odprti, učinkoviti in neodvisni upravi na spletnih straneh Evropskega parlamenta).

2 SPREMLJANJE UPRAVNO-PROCESNIH SPREMEMB KOT DEL OAO

OAO se meri na več načinov, tako politično kot ekonomsko pogojeno (več v Kovač et al., 2009). A če vzamemo kot temelj najbolj razširjeno primerjavo oz. tudi širšo kot le za EU, lestvico *Doing Business* Svetovne banke (SB, 2016) se tako meri prednostno izbrana razmerja, postopke oz. njihove elemente.

Med elementi OAO za izpostavljena področja pa so običajno navedena merila številnih upravnih oblasti, s katerimi stranka kontaktira, obseg in (ne)povezanost teh razmerij oz. postopkov ali pristojnih oblasti, trajanje postopkov, stroški ipd. Ob tem je važno, da podjetniki dojemajo kot največjo oviro praviloma izgubo časa (Kalaš & Bačlija, 2015, str. 11).

Med običajno poudarjenimi razmerji in upravnimi postopki, ki so v tem okviru relevantni zlasti za podjetniški sektor, so največkrat:

- registracija podjetja oz. vstop na trg (*Starting a Business*; pri nas po statusni obliki, torej npr. ustanovitev s.p. ali d.o.o.; pogosto tudi v povezavi z reguliranimi poklici);
- pridobivanje gradbenih dovoljenj kot tipičnih investicij (prim. SB, 2016, str. 2 in nasl.) in
- pobiranje davkov od podjetnikov kot zavezancev.

Glede teh zadev je Slovenija po SB, 2016, med 189 državami skupno uvrščena na 29. mesto, pri čemer kotira glede vstopa na trg kot 18., pri plačevanja davkov kot 35. in glede gradbenih dovoljenj kot 71. Pri slednjih kot podpovprečnih je bilo stanje leta 2014 npr. glede gradbenih dovoljenj 90. mesto in skupno 51.

Večinoma nosilci teh lestvic v metodologiji opozorijo na to, da so ta postopek ali oni element izvzeli iz sistema ali da ga je treba vrednotiti skozi prizmo celote, a pri spremljanju meril konkurenčnosti že na ravni vlad, kaj šele gospodarstvenikov, se to praviloma zanemari. Npr. neredko se zbira podatke le pri podjetnikih ali strankah in se jih ne preverja pri oblasteh (npr. zato primerjalno napačni podatki za RS pri izdaji gradbenih dovoljenj) ali pa se meri subjektivne kategorije, kot je (ne)zadovoljstvo gospodarstvenikov z delovanjem javnih institucij oz. bremen državne regulacije, čeprav zbirno pride do na videz le objektivnih številčnih rezultatov in umestitev.⁴ Kot najmanj vprašljivo se kaže tudi sistemsko vrednotenje recimo subvencioniranja malih in srednjih podjetij po navedenih ciljih za sofinanciranje, ki naj bi bili v javnem interesu (prim. Buckley, 2016, str. 136 in nasl.).

Vendar pa so te lestvice merodajne najmanj v časovni vrsti za določeno državo, prav tako pa praviloma tudi vsaj približno ponazarjajo trende na posameznih področjih. Prav tako lahko ugotovimo, da skoraj vse zadevne lestvice kažejo za Slovenijo problematičnost upravnih bremen s poudarkom na dolgotrajnosti (izbranih) upravnih postopkov (prim. Avberšek, 2011, SRJU, 2015, EK, 2016, SB, 2016).

⁴ Npr. glej kritiko v Kalaš & Bačlija, 2015, str. 12, ali specialno za gradbeno področje Sever, Đulabić, Kovač v Aristovnik, 2016, str. 165 in nasl. Prim. o t. i. »mitih« glede bremen v VB po TUC, 2006. Na vprašljivost kažejo tudi nekateri, vsaj delno kontradiktorni rezultati, npr. Slovenija je po indeksu globalne konkurenčnosti 2015-2016 (WEF) ocenjena glede bremena regulacije države kot 127. država od 140, medtem ko je po kazalniku transparentnosti oblikovanja politik vlade na 71. mestu, čeprav sta sicer ta dva kazalnika praviloma sistemsko kot del programa BR in pri večini ostalih držav tesno povezana, ne pa kar 50 mest različna. Na parcialnost (le vidik investicij) delno kaže tudi citat po EK, 2016, str. 2: »Na slovensko poslovno okolje negativno vpliva visoka stopnja upravnega bremena, ki ovira pritek produktivnih naložb. Ovire za poslovanje so povezane predvsem z neučinkovitostjo javne uprave in dolgotrajnimi upravnimi postopki.«, in dalje odkaz problema dolgotrajnosti prostorskih in gradbenih postopkov (le) za področje energije (*ib.*, str. 68).

Zato ni presenetljivo, da tako EK kot večina gospodarstvenikov pri nas ocenjuje napredek kot prepočasen in premajhen. Temu se pridružuje še nihanje ukrepov in problematičnost parcialnih ocen, kot npr. rastoča (sistemska) korupcija. Eden od razlogov je implementacijska vrzel, ki nastaja kot rezultat postopnega namesto celostnega pristopa. To velja tudi po domačih analizah (glej SRJU, 2015, kjer navedeno, da je bilo znotraj programa OAO realiziranih (le) približno pol načrtovanih ukrepov, pri čemer ravno najpomembnejši zamujajo, prim. EK, 2014, str. 33).

Problematično se zdi, da se najprej spremeni zakonodaja, nato pa se šele novi postopki informatizirajo in organizacijsko ali drugače optimizirajo. Poleg tega se tudi zakonodajne spremembe ne spremljajo oz. odstopi ne popravljajo (prim. o sklenjeni regulatorni zanki več tudi v Kovač, 2011, 11, EK, 2014, str. 45).

3 NORMATIVNA ANALIZA IZBRANIH PROCESNOPRAVNIH SPREMEMB

3.1 Izbor merodajnih upravnih postopkov in zakonov

Čeprav OAO ne (sme) poteka(ti) samo na ravni regulacije, temveč tudi ali celo primarno na ravni njenega izvajanja, je po drugi strani ustrezna pravna podstat teh sprememb pogoj sistemske uvedbe OAO na posameznih področjih. To velja posebej v pravno determiniranih okoljih javne uprave v srednji Evropi (prim. Rusch, 2014, Kovač et al., 2015), čeprav šele postopoma čez nekaj let pride do realizacije ciljev reregulacije. Zato si pogledjmo nekaj tovrstnih sprememb v zadnjih letih v Sloveniji.

Z uporabo normativne, historične in aksiološke metode si bomo ogledali novelacije v zadnjih dveh letih, tj. od 2014 do začetka 2016, pri čemer bomo sledili izpostavljenim področjem po OAO (oz. kazalnikih SB in EK). Praviloma gre za ukrepe po resorjih registracije podjetij, gradenj in davkov. To velja tudi primerjalno (prim. Ziller, 2008, str. 8, več primerov v OECD, 2012, ali EK, 2014).

Zato smo v naši analizi preučili novelacije ZUP in naslednjih področnih zakonov:

- Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1), ki je bil v zadnjih dveh letih spremenjen enkrat,⁵
- Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2), kjer v zadnjih letih beležimo dve noveli,⁶
- Zakon o graditvi objektov (ZGO-1), kjer gre le za eno spremembo, bolj izven kot v okviru OAO.⁷

A v luči uvodoma izpostavljenega pomena postopka za OAO kot procesnopravne optimizacije smo se osredotočili na analizo procesnopravnih sprememb. Zbirno so spremembe prikazane v Tabeli 1, vključujoč novele od 1. 1. 2014 do junija 2016.

⁵ ZGD-1, Ur. l. RS, št. 42/06 in novele. Zadnje novela je ZGD-1, Ur. l. RS, št. 55/15, predzadnja pa datira že v leto 2013. Glede OAO so merodajne spremembe glede podjetnika, v II. delu zakona v 71. do 75. členu, in d.o.o. v III. Delu, tj. v 471. do 526. členu.

⁶ ZDavP-2, Ur. l. RS, št. 117/06. Spremembe v zadnjih dveh letih so bile uzakonjene skozi Zakon o finančni upravi (ZFU, Ur. l. RS, št. 25/14), minorno prek Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN-B, ur. l. RS, št. 40/149 in zlasti dve noveli osnovnega zakona, to sta ZDavP-H, Ur. l. RS, št. 90/14, in ZDavP-2I, Ur. l. RS, št. 91/15.

⁷ ZGO-1, Ur. l. RS, št. 102/04, z zadnjo (in v zadnjih letih edino!) novelo ZGO-1F, Ur. l. RS, št. 19/15. Ob tem pa je treba upoštevati spremembe še Zakona o urejanju prostora in zlasti predlog novega Gradbenega zakona, glej spletne strani ministrstva za okolje in prostor iz novembra 2015, več v Sever, Đulabić, Kovač v Aristovnik, 2016.

3.2 Analiza izbranih upravno-procesnih sprememb

Na prvi pogled analiza pokaže predvsem tri značilnosti (glej skupno spodnje tabele, do 1 do 4). Prvič, očitno je manko sprememb oz. le bolj kot ne malenkostni posegi, čeprav gre za obdobje za OAO in razvoj konkurenčnosti Slovenije ključno obdobje zadnjih let. To velja še posebej, če primerjamo predhodne ukrepe na teh področjih, npr. glede zelo uspešnih in celo mednarodno nagrajenih projektov prek novelacij ZGD-1 in ZDavP-2. Po drugi strani pa morda ravno prejšnji ukrepi omejujejo potrebe po novih.⁸ Drugič, nekaj zadevnih sprememb je usmerjenih proti željam ali krovnim ciljem OAO z ekonomskega vidika, saj se npr. po ZGD-1 uvaja dodatne obveze pri registraciji podjetnika ali potreba po vpisu družbenikov v register pri d.o.o., ne pa le odpravlja obstoječih. A glede na obrazložitev je taka sprememba zakona utemeljena z vidika varovanega javnega interesa in tako vsekakor sistemsko dobrodošla. Tretjič, kot vrh piramide, pa v oči bode popolna odsotnost oz. celo poskus, a končno nesprejete poenostavitve, po sistemskem ZUP. Poglejmo pa si te spremembe in njihovo oceno skozi celoto OAO podrobneje, najprej analizo ZGD-1, nato ZDavP-2, sledi ZGO-1 in še ZUP.

Tabela 1: Analiza OAO upravno-procesnih sprememb zakonov v RS za obdobje od januarja 2014 do junija 2016 - ZGD-1 (vir: lasten)

ZGD-1 spremembe	
Institut in člen	Vsebina spremembe
Vpis podjetnika, 72, 74	Vpis v poslovni register, dodatne zahteve glede soglasij in listin, a odprava zahteve po ločenem poslovnem računu za s.p. (vzporedno noveliran 37. člen ZDavP-2)
Sprememba in prenehanje opravljanja dejavnosti podjetnika, 75	Prijava spremembe podatkov na AJPES, posebej glede podružnic podjetja, prijava prek spleta ali drugače, delno predrugačene določbe o prenehanju delovanja
Pridobitev poslovnega deleža v d.o.o., 482	Šteje se, da pridobitelj tisti, ki je vpisan v register brez dokazovanja
Sklic skupščine, 509	Potreben vpis družbenikov v register
Prenehanje d.o.o., 521	Razširjene podlage za prenehanje (brez družabnika, nedelujoče poslovodstvo prek 6 mesecev itd.), možno tudi preoblikovanje iz s.p. v d.o.o.

Glede registracije podjetij, zlasti statusnih oblik, ki sodijo pod s strani EK in SB podpirana MSP, to so samostojni podjetniki (s.p.) in družbe z omejeno odgovornostjo (d.o.o.), je bilo v Sloveniji storjenih več korakov že pred obravnavanim obdobjem. Gre predvsem za projekt VEM (vse na enem mestu), prek katerega se je omogočila ureditev vseh administrativnih obveznosti, ki so potrebne za zagon podjetniške dejavnosti z enega mesta, hitro (v približno 45 minutah), brez stroškov in brez izpolnjevanja kopice obrazcev. Za ta projekt je Slovenija celo prejela priznanje Organizacije združenih narodov za leto 2008.

⁸ Po podatkih AJPES je v RS na dan 31. 3. 2016 delovalo 205.000 poslovnih subjektov, od tega približno 84.265 ali dobrih 40 % s.p. in 72.204 ali dobrih 35 % različnih gospodarskih družb, največ d.o.o., torej zbirno t. i. MSP. Očitna je rast teh subjektov po letih, čeprav so vzroki različni, saj sploh pri s.p. rast ni vedno odraz gospodarske aktivnosti in OAO, ampak tudi obidov delovnopravne zakonodaje pri zaposlovanju delavcev ipd.

Ta dosežek verjetno pomeni dosednji vrhunec prizadevanj na področju OAO in je obenem mnogokrat predstavljan kot eden pomembnejših (in uspešnejših) projektov e-uprave,⁹ kar kaže na uspešno povezovanje teh dveh konceptov. Uspeh pa se lahko pripiše strateškemu pristopu, ki je temeljil na naslednjem sosledju korakov (Kovač & Virant, 2011, str. 255): najprej skrbna analiza in popis vseh postopkov, potrebnih za zagon podjetja, nato vzpostavitev koordinacije vseh institucij, ki te postopke izvajajo, optimizacija procesov, ne da bi bila opuščena katerakoli prejšnja kontrola v javnem interesu, spremembe ustreznih predpisov, izdelava informacijskega sistema, usposabljanje izvajalcev, merjenje zadovoljstva uporabnikov, evalvacija in proces stalnih izboljšav. Slednje potrjujejo akcijski programi in strateški dokumenti Vlade oz. MJU, saj se VEM razširja na druge statuse in z ne normativnimi ukrepi (glej spletne strani www-mju.si, Stop birokraciji). Postopek vpisa v poslovni oz. sodni register, za s.p. oz. d.o.o., se lahko opravi prek portala e-VEM, kar pomeni praktično enotni vpis za potrebe AJPES, sodišča, FURS, ZZZS itd.

Tabela 2: Analiza OAO upravno-procesnih sprememb zakonov v RS za obdobje od januarja 2014 do junija 2016 – ZDavP-2 (vir: lasten)

ZDavP-2 spremembe	
Institut in člen	Vsebina spremembe
Akti razlage davčnih predpisov, 13., 14. do 14.g	Odpravljeno obvezno navodilo, vnos novih temeljev, kot so vnaprejšnji cenovni sporazumi
Elementi obračuna dohodnine fizičnih oseb, 288, 289, 313 idr.	Manj zavez za prijave podatkov zavezancev (npr. pri dohodnini na katastrski dohodek), jasnejši in nekoliko podaljšani roki (npr. za uveljavljanje dejanskih stroškov
Vračilo, pobot, odlog in obroki, izvršba, 50, 58, 97, 102, 103, 105, 212a, 142 in nasl., 243a, 248, 253b, 255 do 255h itd.	Razširjene opcije pobota in bolj avtomatske poravnave, brez npr. zahteve za vračilo kot posebne vloge zavezanca oz. splošno nevedenje posebnih postopkov za majhne zneske, več podlag za obročno plačilo npr. ob insolventnosti, daljši odlogi in roki, dodatni izvršilni naslovi in izmenjava podatkov za izvršbo, delno poenostavitev postoka dražbe itd.
Poenostavljen davčni nadzor, 127 do 141	Manj formalizirani postopki, čeprav delno z odpravo dotedanjih pravic zavezancev
Vročanje, 85, 85a	Več navadnega in zlasti e-vročanja, slednje posebej za pravne osebe v sistemu e-Davki, ki vsebuje vgrajene obrazce, samokontrole, prenose podatkov, enostavnejše pooblašcanje ipd.

Podobno kot za ZGD-1 lahko celovitost in množico upravno-procesnih ukrepov OAO ter njihovo podprtost z informatizacijo ugotovimo za področje davčnih postopkov, zlasti s spremembami zakona v letih od 2004 do 2006 (več o vrsti institutov v Kovač, 2012a, str. 395–416, npr. o zavezujoči informaciji, samoprijavi, navadnem vročanju, povečanih možnostih odloga in obročnega plačila davka in zlasti o informativnem izračunu dohodnine, tudi glede e-računov, prim. EK; 2014, str. 39, več o e-upravi na davčnem področju tudi OECD, 2010).

⁹ Registracija podjetja se je z vpeljavo portala e-VEM skrajšala s 60 na največ tri dni (Patekar & Kodra, 2012), prihranki pa so ocenjeni na preko 10,66 milijonov EUR letno (ob predpostavki, da e-Vem uporabljajo vsi poslovni subjekti), kar predstavlja 75 % znižanje vseh stroškov, pri čemer so v izračun vključeni le prihranki časa, ter prihranki z naslova papirnih obrazcev.

V zadnjem obdobju pa je bil zakon spremenjen le dvakrat, a se zdi nekonsistenten, saj (sicer širše od OAO) črta nekatere prej uvedene institute v korist zavezancev in večje preglednosti postopka, kot so obvezna navodila, določbe o vročanju ali o sodelovanju stranke v inšpekcijskem nadzoru (glej recimo 13. člen, 85. člen ali člene 138 in nasl. po ZDavP-1 z uveljavitvijo v letu 2016 glede na osnovne določbe v uporabi od 1. 1. 2007). Ob tem so nekateri ukrepi celo neposredno taki, da se že na srednji rok pokaže, da so stroški višji od pričakovanih in realnih koristi, kar lahko vodi v nove reregulacije (glej izračune po Kovač, 2012 in 2012a o več izvršbah zaradi navadnega vročanja namesto osebnega). Tudi zato kopica sprememb ZDavP-2 ne zadošča niti po oceni EU, saj upravni postopki v zvezi z izpolnjevanjem davčnih obveznosti v Sloveniji trajajo precej dlje od povprečja EU, tj. za srednje veliko podjetje sicer npr. v letu 2014 skrajšan čas z 260 na 245 ur, a povprečje v EU je 185 ur (EK, 2016, str. 30). Problem pa običajno niti ni sama kompleksnost davčnega sistema, ampak prepogoste spremembe zakonodaje, ter predolgo reševanje pritožb in tožb, kar ustvarja za poslovanje in investicije zelo negativno negotovost. Nasprotno pa se pojavlja vprašanje, ali niso nekatere spremembe preveč liberalistične (npr. vnaprejšnji cenovni sporazumi). Na davčnem področju se torej že na normativni ravni kot problemi kažejo neuravnoteženost ukrepov, premalo usklajenosti in nasprotni ter prepogosti posegi v kratkem obdobju.

Tabela 3: Analiza OAO upravno-procesnih sprememb zakonov v RS za obdobje od januarja 2014 do junija 2016 – ZGO-1 (vir: lasten)

ZGO-1 sprememba	
Institut in člen	Vsebina spremembe
Odlog izvršbe inšpekcijskih ukrepov, 156.a	Podaljšanje rokov po noveli ZGO-1 E (2013) z enega oz. treh na pet let po uradni dolžnosti

Spremembe ZGO-1 so bile podobno večkrat, sploh po letu 2004, dobro mišljene v smislu OAO, a kritično ovrednotene glede načina izvedbe.¹⁰ Gre za primer, ko se postopki normirajo s prednostnim ciljem učinkovitosti in ob tem ne upoštevajo pravic (vseh) strank, ne le interese investitorja. Poleg tega pa se mešajo politični in kapitalski interesi države in občin, saj bi slednje neredko imele pristojnosti, a nimajo kapacitet, kar kaže že sedanje dolgoletno neurejeno stanje prostorskih aktov. Po drugi strani zlasti na tem področju gospodarstvo in mednarodne institucije terjajo od nas spremembe v smeri OAO, saj »zapleteni in dolgotrajni postopki na področju prostorskega načrtovanja in gradbenih dovoljenj ostajajo ena glavnih ovir za podjetja« (po EK, 2016, str. 26).

V luči teh dveh nasprotujočih se glavnih ciljev res ni jasno, zakaj ne pride do sprememb, v eno ali drugo smer oz. da te trajajo par let še v razvojni zasnovi (predlog Gradbenega zakona in sprememb ZUreP-1), kar vodi Slovenijo celo v izrazito primerjalno zaostajanje (glej SB, 2016,

¹⁰ Glej recimo Sever v Kovač et al., 2015, str. 160–188, Sever, Đulabić, Kovač v Aristovnik, 2016, str. 169 in nasl., prim. tudi odločbo Ustavnega sodišča U-I-165/09-34 iz leta 2011, ki je del zakona zaradi prevelikih poenostavitve navkljub ustavnim jamstvom, razveljavilo. Glej tudi pogosto spreminjanje Uredbe o razvrščanju objektov glede na zahtevnost gradnje. A cilji posebnih pravil, npr. večja hitrost postopkov ali močnejša zaščita investitorja, se mora in lahko uresniči drugače, meni večina avtorjev. Toda predlog Gradbenega zakona iz novembra 2015, se zdi, tega spoznanja spet ne upošteva v celoti. Uvaja namreč nekaj pozitivnih rešitev, kot je združevanje okoljskih in prostorskih postopkov, kar pozdravlja tudi EK (2016, str. 27). A obenem se vnaša po oceni kritikov, zlasti gradbene stroke (glej spletne strani MOP), preveč deregulacije, ki bo šla na škodo dobrin okolja, varnosti itd.

prim. recimo uvrstitve za Hrvaško po Sever, Jovanović et al. v Aristovnik, 2016). Namreč edine spremembe v času od leta 2013 do srede 2016 glede ZGO-1 so se nanašale na en sam ter tudi za javni interes in enakost investorjev sporen institut odloga izvršbe kot neke oblike mini legalizacije (156.a člen ZGO-1 po novelah ZGO-1E in F).¹¹ A isti cilj, torej preprečitev stalnih zamud po soglasjedajalcih, ob neprizadetosti javnega interesa, bi se namreč dal rešiti drugače, saj problem ni normativni, ampak premalo kadrov in kapacitet v pristojni agenciji za okolje. Kot pravi Ziller (2008, str. 8), ni treba takoj hiteti s spreminjanjem predpisov, ampak se naj ravna v okviru splošnih načel, podrobneje pa naj se usmerja delo uprave s smernicami (angl. *soft law*) in organizacijskimi ukrepi. Tu se kaže še dodaten problem, da se v Sloveniji neredko skuša z normativnimi posegi reševati organizacije ali druge težave, kar seveda vodi v neuspeh.

Tabela 4: Analiza OAO upravno-procesnih sprememb zakonov v RS za obdobje od januarja 2014 do junija 2016 - ZUP (vir: lasten)

ZUP brez sprememb
- Predlog ZUP-I 2015 o poenostavitvah glede vročanja in obličnosti,
- postopek v Državnem zboru zaključen z nesprejemom jeseni 2015.

Končno kaže opozoriti še na celo primarni pomen ZUP, saj ima sprememba splošnega zakona, največji razvojni naboj, če gre za sistemsko premišljen nabor ukrepov (po Ziller, 2008, str. 7). Tak primer je nedvomno izmenjava podatkov po uradni dolžnosti po 66., 139. in 175. členu ZUP, kot ukrepom uveden najprej z novelacijo zakona v letu 2004 in nato spet strateško z analizo stanja, stalno evalvacijo, informatizacijo itd. Podobno velja za nekaj drugih poenostavitev, ki so skupaj z organizacijskimi ukrepi, kot sta uvedba sobotnih uradnih ur in sistemsko odpravljanje zaostankov, prinesle veliko koristi za stranke, gospodarstvo in sam upravni sistem (Kovač, 2012, str. 41).

A predlagana vrsta poenostavitev v letu 2015, čeprav po uspešnem nemškem vzoru, zaradi različnih ugovorov znotraj vladnih služb in lobističnih interesov ni uspela. Nasploh se zdi, da Slovenija glede ZUP niti malo ne sledi evropskim trendom na tem področju (glej Hofmann et al., 2014), saj druge države prenavljajo svoj ZUP kot orodje dialoga med oblastjo in strankami na temelju splošnih načel in nekaj izbranih jamstev s siceršnjo čim večjo učinkovitostjo procesa za ekonomski in družbeni razvoj - za razliko od našega, tudi primerjalno nedvomno zastarelega in preveč formaliziranega zakona iz časov socializma (prim. Rusch, 2014, str. 191 in nasl.). A pri nas ostajamo že par let kljub opozorilom iz akademskih vrst le pri deklaratornih navedbah (prim. SRJU, 2015, str. 95 in nasl.).

4 RAZPRAVA

Na podlagi izvedenih študij analize prinašajo nekaj rezultatov, ki jih lahko ovrednotimo glede na v prejšnjem poglavju podane koncepte in elemente OAO in dobrega upravljanja. Predvsem krovni vladna in parlamentarna politika ne smeta biti seštevek resorskih politik ali parcialno utemeljenih, a sistemsko neprehtanih ukrepov, temveč morata biti usklajeni in strateško vodeni. Krovno pa lahko (žal) zlasti ugotovimo, da se sicer veliko pozornosti v Sloveniji

¹¹ Pred tem pa podobno v letu 2012 po ZGO-1D skrajšanje rokov za soglasjedajalce ob hkratni pozitivni fikciji ob zamudi, kar pomeni lahko hud poseg v varstvo okolja.

namenja OAO na splošno in npr. glede informatizacije javnih storitev, toda do preboja neredko ne pride zaradi pomanjkanja sistemskega pristopa.

Tako recimo že po SRJU za čas do leta 2020, ki kljub obilici ciljev neposredno ne omenja področnih prioritiet niti glede prenove davčnega postopka ali OAO pri prostorskem načrtovanju in gradnjah, češ da nosilno ministrstvo ni pristojno za resorne politike. Nadalje se uvaja določene izboljšave npr. pri davkih, a obenem ne pri socialih, ali pa pri registraciji podjetij, a ne večji fleksibilnosti njihovega preoblikovanja in izbrisa. Z drugimi besedami: deklaracije v strategijah in celo parcialne zakonodajne spremembe za OAO niso dovolj, saj tako državljani kot zlasti podjetja potrebujejo oprijemljiv in razumno hiter odziv javne uprave.

Drugič, postavi se resna dilema, koliko se pripravljavci sprememb obravnavnih sistemskih zakonov ozirajo na splošna načela OAO in BR, kot jih nenazadnje predpisuje slovenska Resolucija o normativni dejavnosti iz leta 2009. Gre za načela potrebnosti pravnega urejanja (to postavlja pred zakonodajalca (normodajalca) nujnost poglobljene analize politike, iz katere izhajajo vprašanja, ki jih je treba urediti, vzroki za nastanek problemov, natančno določeni cilji in načini urejanja), samoomejevanja (zahteva od zakonodajalca odgovorno odločitev za urejanje družbenih razmerij s predpisi in s tem poseganje v družbena razmerja in človekove pravice in svoboščine le v obsegu, ki je nujno potreben za doseg zastavljenih ciljev, tj. legitimnost cilja, upravičenost posega), sorazmernosti, prevzema politične in strokovne odgovornosti za odločanje, dostopnosti, poenostavitve in transparentnosti. Če analiziramo posamezne, predvsem pa celote sprememb oz. še bolj njihovega manka, ob hkratnih izraženih potrebah že daljše obdobje (prim. Avberšek, 2011, SRJU, 2015, EK, 2016), sklenemo, da morda čas OAO še prihaja, ni pa v Sloveniji (še) prioriteta v danem obdobju niti po deklariranih in na ravni parlamenta in vlade sprejetih načelih dobrega upravljanja.

Tretji sistemski vidik, ki ga še kaže izpostaviti, pa se nanaša na kombinirano deregulacijo ali poenostavitve, toda po drugi strani izgradnjo licenčnega sistema izvajalcev (npr. projektantov ali davčnih svetovalcev ali obrtne zbornice itd.). Npr. kolikor bolj se poenostavi postopek s strani pristojne javne oblasti, toliko večja je odgovornost strank samih, zato se morata v slednjem delu okrepiti samoregulacijski nadzor (zbornice) in državna inšpekcija (prim. SB, 2016, str. 62–63).

Obenem pa se država s tem ne sme le izogibati lastni odgovornosti za upravljanje javnih nalog (prim. Avberšek, 2011, str. 113). Deregulacija in poenostavitve oz. OAO tako nujno vodijo v povečano odgovornost kvalificiranih zastopnikov podjetnikov in drugih strank do družbe kot celote.

5 SKLEPI

Odprava administrativnih ovir je ključna v postopkovnem pogledu, če naj se v javnem interesu, ohranijo pogoji za npr. podjetniško dejavnost ob spoštovanju drugih varovanih družbenih vrednot. Zato ni presenetljivo, da se največ sprememb dogaja pri novelacijah procesnih predpisov. V Sloveniji bi tako kazalo sistemsko pristopiti predvsem k prenovi krovnega ZUP, vzporedno pa s sistemsko analizo in spremembami zakonodaje po najbolj merodajnih področjih, prednostno za mala in srednja podjetja. Nadalje je treba skrbeti za izvajanje predpisov in njihovih ciljev prek organizacije, informatizacije in managementa ter zaključeno regulatorno zanko, saj OAO ne poteka samo na ravni regulacije oz. je ta del le korak v ciklu.

V prihodnje je treba zato več pozornosti posvetiti uravnoveženju interesov in tehtni presoji posledic, saj so dobro upravljanje z učinkovitimi javnimi politikami in zakonito izvajanje upravnih postopkov sovpadajoči in ne izključujoči koncepti. Tako kot pravno urejanje nasploh, je treba upravne postopke regulirati in izvajati ob uravnoveženju demokratičnosti oblasti in (upravne) racionalnosti, pri tem pa skrbeti za celotno zanko, od načrtovanja do evalvacije doseganja ciljev (OAO). Zato so za OAO odgovorni, če naj bo to učinkovita politika v smislu uravnoveženega varstva javnega interesa in zviševanja konkurenčnosti, najprej politični in vrhovni upravni pripravljavci predpisov, ki praviloma v normodajnih postopkih in kot oblikovalci strukturnih in drugih reformnih politik v javni upravi (naj) skrbijo za razvoj. Nato gre odgovornost izvajalcem predpisov, ki morajo predpis, običajno v obliki upravnih postopkov, izvajati na način, ki povzroči državljanom in podjetjem čim manjše stroške in čim manjšo zamudo časa za cilj, ki ga zasleduje materialna zakonodaja na temelju področnih vrednot in priorit. Del odgovornosti pa nosijo tudi državljani in podjetja, ki lahko z ustrezno zahtevnim in kritičnim, a vendar ne le parcialnim odnosom pripomorejo k odzivnosti javne uprave.

LITERATURA IN VIRI

1. Aristovnik, A., Kovač, P., Stare, J., & Todorovski, L. (ur.). (2016). *Slovenska javna uprava na razpotju strateških sprememb*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
2. Avberšek, A. (2011). Zakonodaja kot dejavnik spodbujanja in zaviranja gospodarskega razvoja. V: *Zbornik referatov*, Portorož, 2011: Slovensko združenje za kakovost in odličnost, 110–114.
3. Buckley, A.P. (2016). Using Contribution Analysis to evaluate small & medium enterprise support policy. *Evaluation* 22 (2), 129–148.
4. EK, Evropska komisija (2014). *Cutting Red Tape in Europe*. Pridobljeno 8. 7. 2016, s http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/08-10web_ce-brocuttingredtape_en.pdf
5. EK, Evropska komisija (2016). *Poročilo o državi – Slovenija 2016*. Pridobljeno 8. 7. 2016, s http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_slovenia_sl.pdf
6. Hofmann, H.C.H., Schneider, J.P., & Ziller, J. (eds.). (2014). *The ReNEUAL Model Rules*. ReNEUAL. Pridobljeno 6. 7. 2016, s www.renewal.eu (izdano 25. 9. 2014)
7. Kalaš, L., & Bačlija, I. (2015): Podjetniški vidik administrativnih ovir. *Revija za ekonomske in poslovne vede* 1, 3–17.
8. Kovač, P. (ur.). (2009). *Presoja učinkov regulacije v Sloveniji – njeni elementi, cilji in pojavnost*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
9. Kovač, P. (2011). Izbrani vidiki (ne)izvajanja presoje učinkov regulacije v slovenski praksi. *Javna uprava* 47 (1/2), 129–156.
10. Kovač, P. (2012). Meje debirokratizacije upravnih postopkov - analiza nekaj primerov regulacije iz slovenske in evropske prakse. *Javna uprava* 48 (1/2), 25–48.
11. Kovač, P. (2012a). Selected Slovene tax procedure act's simplifications and theirs implementation. *Podjetje in delo* 38 (2), 395–416.
12. Kovač, P. (ur.), Remic, M., & Sever, T. (2015). *Upravno-procesne dileme 3 v posebnih upravnih postopkih*. Ljubljana: Uradni list RS.
13. Kovač, P., & Virant, G. (ur.). (2011). *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*. Ljubljana: Uradni list RS.
14. OECD (2010). *Forum on Tax Administration: Taxpayers Services Sub-group*. Survey of Trends and Developments in the Use of Electronic Services for Taxpayer Service

- Delivery. Pridobljeno 7. 7. 2016, s
<http://www.oecd.org/tax/administration/45035933.pdf>.
15. OECD (2012). *Cutting administrative burdens on citizens: implementation challenges and opportunities*. Budimpešta: OECD.
 16. Patekar, S., & Kodra, M. (2012). Boljša zakonodaja – Osnova za dobre informacijske rešitve. V: *Dnevi slovenske informatike*, Portorož, 2012: Slovensko društvo informatika.
 17. Radaelli, C. M., & de Francesco, F. (2007). *Regulatory Quality in Europe (Concepts, measures and policy processes)*. Manchester, New York Manchester: University Press.
 18. Rusch, W. (2014). Citizens First: Modernisation of the System of Administrative Procedures in South-Eastern Europe. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 14 (1), 189–228.
 19. SRJU, Vlada RS (2015). *Strategija razvoja javne uprave 2015–2020*. Pridobljeno 20. 6. 2016, s
http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/strategija_razvoja_javne_uprave/ (sprejeto 29. 4. 2015)
 20. SB, Svetovna banka (2016). *Understanding regulations for Small and Medium-Size Enterprises*. Pridobljeno 8. 7. 2016, s
http://www.doingbusiness.org/~/_media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf
 21. TUC (2006). *Slaying the Red Tape Myths*, Pridobljeno 8. 7. 2016, s
<https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/extras/redtape.pdf>
 22. Ziller, J. (2008). *Administrative simplification through a general law on administrative procedures for the protection of citizens' rights and economic development: the key issue of legal certainty and predictability in administrative performance*. V: *Seminar Administrative Simplification*. Ankara: SIGMA.

SISTEMSKI VIDIKI RAZUMEVANJA KONCEPTA ODPRAVE ADMINISTRATIVNIH OVIR

Polonca Kovač, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, polonca.kovac@fu.uni-lj.si,
Tina Sever, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, tina.sever@fu.uni-lj.si

Povzetek

Odprava administrativnih ovir (OAO) je na nacionalni in še bolj evropski oz. svetovni ravni krovna sintagma za različne ukrepe ali dele politik. Toda definicije in razumevanje tega in z njim povezanih pojmov so različne, med drugim nujno disciplinarno pogojene. Zato se v tem prispevku analizira poglobljene holistične vire na upravnem področju, s ciljem krovne sistematizacije zadevnih pojmov. Izsledki kažejo, da je treba OAO pojmovati ne le kot del boljše zakonodaje, ampak dobrega upravljanja. To pomeni tudi nujno interdisciplinarno obravnavo OAO, tako v teoriji kot v praksi.

Ključne besede: *odprava administrativnih ovir, dobro upravljanje, boljša zakonodaja, javni interes*

Abstract

SELECTED SYSTEMIC ASPECTS OF UNDERSTANDING THE REMOVAL OF ADMINISTRATIVE BARRIERS CONCEPT

Removal of administrative barriers (RAB) is on national and even more on European and global level main sintagma of different measures or parts of policies. However, definitions and understanding of the RAB and key notions related to it differentiate, among others disciplinary determined. Therefore, the paper analyses main sources, especially from holistic administrative aspect, aiming at systematization of relevant definitions. Moreover, paper analyses procedural changes of key legislation in recent years in Slovenia. The results show, that RAB understanding is transforming from embedment within Better Regulation to Good Governance doctrine. This leads to inevitable interdisciplinary elaboration of relevant concept, both in theory and in practice.

Keywords: *removal of administrative barriers, good administration and governance, public interest*

1 UVOD

Odprava administrativnih ovir (OAO) je koncept, ki se tako v teoriji kot praksi, na nacionalni in globalni ravni, pojavlja že skoraj dve desetletji. To velja v sklopu konvergenčnih trendov dobrega javnega upravljanja na ravni Evropske unije oz. komisije (EU, EK) celo čedalje pogosteje. V tem Slovenija sledi ciljem EU. EU je večinoma začela razvijati OAO od začetka tega tisočletja dalje, v Sloveniji pa je ključni korak pomenila uvedba OAO v medresorskem usklajevanju v letu 2006 (več v Radaelli & de Francesco, 2007, str. 35, 114 in nasl., Kovač & Virant, 2011, str. 247–265). Tudi Strategija razvoja javne uprave do leta 2020, ki jo je Vlada RS sprejela leta 2015, navaja OAO v poglavju o izboljšanju zakonodajnega bremena, vzporedno splošni modernizaciji upravnega procesnega prava, več ciljev in ukrepov za

zmanjšanje zakonodajnih bremen in vključevanje ključnih deležnikov (SRJU, 2015, str. 88–98).

Toda zaradi različnih nosilcev tega koncepta, namenov njegove promocije, analiz oz. kritik, ter nenazadnje disciplinarnega konteksta obravnave, so definicije oz. razumevanje OAO različne, nedosledne (enako ugotavljata npr. Kalaš & Bačlija, 2015, str. 4, 7), včasih celo kontradiktorne. Da bi pridobili prevladujoče razumevanje koncepta OAO, če že ne njegove enotne definicije, smo analizirali izbrane poglavitne pojme, ki so neposredno povezani ali jih gre šteti za elemente OAO. Pri tem smo se soočili z obilico znanstvene in strokovne literature, strateških dokumentov (*policy papers*), analizami in priporočili po državah in regijah itd. Že pregled teh virov pokaže, da OAO ni moč enoznačno opredeliti, saj gre pri problematiki in ukrepih te vrste za neizogibno kompleksno in zato praviloma interdisciplinarno tematiko.

Po drugi strani je videti, da je OAO primarno politično-ekonomski pojav, ki ga tako akademski avtorji,¹ kot še bolj nadsionalne institucije, kot sta Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) in EU oz. EK, skušata umestiti med zlasti (neo)liberalno oz. v prosti (skupnostni) trg usmerjene javne politike (prim. Radaelli & de Francesco, 2007, str. 38 in nasl., Kalaš & Bačlija, 2015, str. 5, 8). OECD je skupaj s Svetovno banko na področju OAO in splošneje regulatornih reform nosilna, saj je razvila in promovirala tovrstne ukrepe in programe že od srede 90-ih let prejšnjega stoletja.²

Pri tem pa se neredko spregleda osnovni *ratio* javnega upravljanja, v okviru katerega se naj določa in izvaja neke skupne cilje določene družbene skupnosti v javnem interesu. Zato se zdi v zvezi z OAO nujno poudariti izhodiščno potrebo za sistemsko skrb za uravnoteženo mero regulacije³ in administrativnih bremen v javnem interesu, ki naj ne duši, ampak celo spodbuja ekonomsko aktivnost, konkurenčnost nacionalnih in regijskih ekonomij in posredno razvoj celotne družbe. V tem okviru gre izpostaviti procesno-pravne vidike, saj so ti neredko spregledani glede na prevladujoče ekonomske in politološke analize. Pravna država z gotovimi razmerji je zaradi enakosti in predvidljivosti odnosov ter varstva šibkejšega udeleženca v razmerju nenazadnje v interesu igralcev (post)kapitalističnega trga, kolikor je vzpostavljeno ustrezno ravnotežje med prilaganjem potrebam realnosti in stabilnostjo ureditve (Ziller, 2008, str. 4–6). V tej povezavi kaže opozoriti še na naslednje: čeprav se upravni proces v javnosti in z vidika gospodarstva neredko označuje kot administrativno oviro, potrebno debirokratizacije, v demokratični družbi služi predvsem realizaciji s področno zakonodajo opredeljenih ciljev javnih politik, obenem pa tudi zagotavljanju temeljnih ustavnih jamstev državljanov, podjetij in drugih subjektov v razmerju do oblasti (Kovač et al.,

¹ Glej za regulacijo oz. reforme javne uprave nasploh in posebej OAO, več v Radaelli & de Francesco, 2007, Kirkpatrick & Parker, 2007, Kustec ali Klun in drugi v Kovač et al., 2009, Koprić et al., 2014, Pečarič, 2015. Razvoj na področju OAO je sicer potekal vsaj do leta 2000 bolj od spodaj navzgor, tako da so se dobre prakse posameznih držav, kot so Danska, Nizozemska, Švedska ali VB, oblikovale kot standardi in priporočila. Usmerjenost teh držav, npr. Avstrije bolj v OAO v smeri C2G ali Nemčije v B2G, pa je vplivalo na prioritete in večino prvih ukrepov, čeprav se danes vsa ta razmerja razvijajo večinoma združeno (OECD, 2012, str. 2 in nasl.).

² Glej spletne strani in gradiva (zlasti v obdobju od 1995 do 2014) OECD pod naslovom »*Administrative Simplification*« in »*Cutting Red Tape*«.

³ Pri tem razumemo regulacijo kot širok pojem predpisovanja razmerij v družbi za skupno sožitje zaradi vnaprej znanih in po potrebi z represijo oblasti uveljavljenih pravil. Ali po Pečarič, 2015, str. 24, in shema, 151, gre za državno intervencijo v zasebno domeno ali pravno pravilo, ki izvršuje takšno intervencijo (po Orbach, 2012). Torej regulacija pomeni predpise z zapovedmi, prepovedmi in pogoji, pa tudi npr. javno (so)financiranje, razkritje informacij ali nenazadnje opustitev politike (Pečarič, 2015, str. 209, Kirkpatrick & Parker, 2007, str. 4).

2015, str. 31 in nasl., prim. Ziller, 2008, Rusch, 2014). Pravo in postopki pa seveda ne smejo biti namenjeni sami sebi, ampak naj z določnostjo prispevajo k predvidljivim in zato boljšim odnosom v družbi.

Raziskovalno vprašanje, ki je obravnavano v tem prispevku prikazanih izsledkih raziskav, se zato nanaša na opredelitev umestitve in elementov OAO v dobrem upravljanju s sistemskega in z upravnoprocesnega zornega kota kot dopolnila za bodočo (bolj) celostno obravnavo OAO – v akademski sferi ali (nad)vladnih politikah. OAO se namreč kaže kot koncept, ki je med prizadevanji za večjo učinkovitost in demokratičnost javnih politik. A dobra uprava terja, da si ti dve načeli ne nasprotujeta, temveč je treba preseči njuna morebitna nasprotja v sistemsko celoto. K temu naj stremi tudi krovni zakon, ki ureja upravni proces, tj. v večini držav, npr. v 21 izmed 28 članic EU, Zakon o (splošnem) upravnem postopku (ZUP). Ta zakon, če je normiran v skladu s sodobnim pojmovanjem, je za OAO lahko ključen, kot kaže razvoj v EU.⁴

V prispevku so najprej analizirani izbrani viri in v njih podana razumevanja in elementi koncepta OAO do povezanih in sorodnih programov oz. doktrin. Analiza prinaša v tem delu izpostavitve po naši oceni ključnih pojmov glede OAO s poudarkom na procesnopравниh izhodiščih. Podrobneje so proučene definicije teh konceptov in elementov skozi različna dela in vire. Pri tem so uporabljene normativna, dogmatska in primerjalna metoda. Ta analiza je podlaga za poskus krovne definicije oz. prevladujočega razumevanja zadevnih pojavov. Obenem je prikazanih nekaj primerov upravnoprocesnih novelacij v kontekstu OAO v zadnjih letih v Sloveniji in EU. Sklepno ugotavljamo, kaj zadevna teoretska analiza prinaša za nadaljnje proučevanje OAO in učinkovite ukrepe v praksi.

2 OAO V DOGMATSKO-DOKTRINARNIH IN DISCIPLINARNIH OKVIRIH

2.1 Razvoj OAO z vidika doktrinarne umestitve

Če skušamo sistematično analizirati koncept OAO, ga moramo najprej umestiti v širše oz. vzporedne koncepte. Ta naloga ni lahka, saj obstoječi viri glede na že omenjene nosilce, izhodišča, namene in kontekst, celotne doktrine razumejo različno, neenotno in nasprotujoče si. Pred približno dvajsetimi leti je bil npr. poudarek v EU na celovitem programu boljše zakonodaje (*Better/Smart Regulation*, BR), znotraj tega pa na presoji učinkov regulacije (*Regulatory Impact Analysis*, RIA) in posvetovanju z javnostjo (več Kirkpatrick & Parker, 2007, str. 11 in nasl., Radaelli & de Francesco, 2007, str. 29, Meuwese v Kovač, 2009, str. 97 in nasl.).

V drugih državah in v EU zadnjo dekada, pa je bilo OAO vse bolj poudarjeno področje, kot »pravo« jedro BR ali celo samostojna politika. Npr. po analizi o uporabi RIA pri predpisih, ki

⁴ V Republiki Sloveniji je bil ZUP sprejet leta 1999, osnovno besedilo v Ur. l. RS, št. 80/99, a utemeljen na skoraj stoletni tradiciji upravnega postopka na našem ozemlju (od t. i. Steskovega postupnika iz leta 1923, avstrijskega ZUP iz leta 1925, ter nenazadnje jugoslovanskega ZUP iz leta 1956). O evropeizaciji glede regulacije upravnega postopka glej Hofmann et al., 2014, ter predlog Uredbe o odprti, učinkoviti in neodvisni evropski upravi (URL: http://www.emeeeting.europarl.europa.eu/committees/agenda/201604/JURI/JURI%282016%290420_1/sitt-2202254 (obravnavano v EP aprila 2016, dostop 14. 6. 2016, na temelju Resolucije o ZUP EU iz januarja 2013).

jih obravnava Vlada RS, je polovica utemeljena na OAO (Kovač, 2011, str. 152, prim. podobno za Madžarsko, Nemčijo idr., OECD, 2012, str. 3, 11).

Danes pa se zdi, kot da konvergenčni razvoj vodi v tretjo fazo, saj je pri OAO po letu 2013 pri nas in širše čedalje manj izpostavljen koncept z vidika krovnih reform. Nekateri programi so se pač iztekli (glej EK, 2014, npr. o prenehanju delovanja t. i. *High Level Group on Administrative Burdens* z 31. 12. 2014), ob čemer se ugotavlja problem delne implementacije. Po drugi strani pa se OAO pojavlja skozi zahteve, merjenja in programe, ki imajo svojo podstat drugje, npr. pri makroekonomskih ocenah držav in s tem v njihovi investicijski usposobljenosti, v črpanju kohezijskih in drugih sredstev ali v pripravah na polnopravno članstvo EU (npr. glej lestvico *Doing Business*, SB, 2016, prim. Buckley, 2016, str. 129 in nasl.).

Zato ugotavljamo, da je koncept OAO kot krovna javna politika aktualen tudi po skoraj dveh dekadah od začetka njegovega razvoja, toda v bodoče ga kaže umestiti v nad- in nacionalne oblike upravljanja bolj sistemsko (prim. umestitev OAO v program reforme javne uprave in načela kakovosti (TQM) v Virant & Kovač, 2010, str. 378 in nasl.).

Po drugi strani pa tudi vprašanje prevladujoče krovne doktrine sodobnega javnega upravljanja ni enotno in se razlikuje pri posameznih virih in avtorjih glede na njihov matični profil, regijsko tradicijo, ki ji pripadajo, in druga merila, čeprav izhajajo vsi iz istih ciljev in meril ter ugotavljajo sorodne konvergenčne trende (glej Bevir et al., 2011). Za lažjo nadaljnjo analizo lahko v grobem ločimo naslednje danes prevladujoče doktrine javnega upravljanja:

- Post novi javni management (*New Public Management*, prim. Christensen & Lægreid, 2011);
- Neo-weberijanska država oz. javna uprava (*Neo-Weberian Public Administration*, prim. Pollitt et al., 2008/09, Koprić et al., 2014, str. 320 in nasl.);
- Dobro upravljanje (*Good/Sound/Proper Governance/Administration*, prim. Bevir et al., 2011, str. 2 in nasl., Kovač & Gajdushek, 2015, str. 10, 167 in povezane).

Pri tem dobro upravljanje predstavlja z uresničevanjem osmih temeljnih načel (glej OECD, 2004, prim. OECD, 1998) obenem demokratično in učinkovito delovanje javne uprave oz. izvajanje javnih nalog. Osem temeljnih načel obsega: pravna država (zakonitost), participativnost, usmerjenost k soglasju, pravičnost in vključevanje, transparentnost, odzivnost, odgovornost, učinkovitost in uspešnost. Dobro upravljanje sicer pomeni gradnik trajnostnega družbenega razvoja, skupaj z gospodarskim razvojem in socialno kohezijo (več OECD, 2004, prim. OECD, 1998 glede načel Evropskega upravnega prostora, teoretično več v Bevir et al., 2011, ali Koprić et al., 2014, Aristovnik et al., 2016, str. 70 in nasl.). V pravnih razsežnostih pa se kaže skozi (pravice do) dobre uprave.⁵

Zaradi pomena OAO kot orodja učinkovitih javnih politik in regulacije,⁶ naj na tem mestu še izrecno opozorimo, da je pojem učinkovitosti enako kot drugi ključni koncepti determiniran

⁵ Več o (pravni) dobri upravi kot delu (politološko-ekonomsko-managerskega) dobrega upravljanja prim. recimo v Pollitt et al., 2008/09, str. 15, Bevir et al., 2011, Hofmann et al., 2014, Rusch, 2014, in drugi.

⁶ Glej več o OAO kot delu programa *Better Regulation* v Kirkpatrick & Parker, 2007, Meuwese v Kovač, 2009, str. 93 in nasl. Prim. za Slovenijo Kovač & Virant, 2011, str. 274 in nasl. O razmerjih med RIA in drugimi koncepti ali oznakah istega naziva za prepletajoče se programe glej tudi v Radaelli & de Francesco, 2007, str. 28 in nasl. Podrobno o konceptih BR, RIA ter OAO in javnega posvetovanja, združeno še z nomotehniko (in

disciplinarno. Tako se v ekonomskem pogledu loči uspešnost kot doseganje zastavljenih ciljev (javnih politik) od učinkovitosti pri upravljanju (javnih in drugih) virov za doseganje teh ciljev (prim. OECD, 1998, str. 112 in nasl.), medtem ko v politološko-pravnem smislu učinkovitost praviloma pojmuje širše (glej Pirnat v Godec, 1993, str. 141–154).

Učinkovitost (npr. predpisa ali politike) v tem okviru pojmuje kot združeni politološko pogojeno in upravno-organizacijsko-upravno racionalnost, tj. prispevek upravnega sistema k funkcionalnim zahtevam družbenega okolja v luči družbenih vrednot glede na pričakovane in realne koristi in bremena (po Webbru gre za *Zweckrationalität* in *Wertrationalität*). V tem smislu, sploh s pravnega vidika, je recimo pomembno ločevanje med pogosto v literaturi tudi pomešanima pojmom (de)regulacije in poenostavitve (ali optimizacije, simplifikacije), saj gre pri optimizaciji za procesnopravno poseganje v regulacijo področja ob istih materialnopravnih standardih, medtem ko se pri deregulaciji znižuje pogoje za pridobitev javnopravnega upravičenja ali naložitve obveznosti ali celo prepušča določeno dejavnost v prosti trg.

Zato kaže poleg uveljavljenih pojmov iz ekonomije in managementa, to sta uspešnost in učinkovitost (v angl.: *efficiency*, *effectiveness*), uvesti v razpravo še izraz procesne učinkovitosti (*procedural efficacy*⁷). Slednje naj bi poudarilo pomen postopkov (tu regulatornih in upravnih, kot so ukrepi po OAO), ki naj ne bodo sami sebi namen, ampak služijo vsebinskim ciljem področne politike oz. materialnega predpisa.

A do določenih sklepov lahko pridemo, čeprav odmislimo zgornje neenotnosti, saj vendar večina avtorjev ob tem priznava konvergenčnost razvoja oz. pri skoraj vseh opažen vpliv regionalnih, pravnih in družbenih tradicij, ki dajejo prednost ponekod bolj managersko pogojenim, drugod bolj pravno opredeljenim doktrinom. Te stične ali posplošene točke izpostavljamo v Tabeli 1, kjer dodajamo prevladujoč disciplinarni vidik koncepta, saj ta vpliva na njegovo razlago. Posamezen koncept pa (čeprav poenostavljeno, a po večini virov in za namen krovne sistematike) opredeljujemo v relaciji do OAO.

V pregledu so vzporedno (in analogno v Tabeli 2) dodani izrazi v angleškem jeziku, da je zaradi različnih prevodov v slovenski literaturi jasno, kateri koncept se obravnava (npr. dobro upravljanje ponekod kot vladanje ali vladovanje, presoja učinkov predpisov včasih analiza vplivov regulacije itd.).

vladnimi smernicami iz leta 2004) in medresorskim usklajevanjem v Kovač, 2011, str. 133 in nasl. Prim. Resolucijo o normativni dejavnosti, Ur. l. RS, št. 95/09, ter povezana gradiva Vlade RS (Poslovník Vlade RS, Navodila) in priročnike Ministrstva za javno upravo za vključevanje deležnikov oz. sodelovanje javnosti v pripravo predpisov, iz leta 2008 s 63 in iz leta 2015 s 108 stranmi (glej spletne strani MJU).

⁷ Izraz »*efficacy*« sicer izvira iz farmacevtske terminologije in označuje terapevtski učinek zdravila. Uporablja se čedalje širše tudi v literaturi o managementu in upravljanju (Christensen & Lægheid, 2011, ali Pečarič, 2015, str. 12 in nasl., ko npr. govori o oblasti v funkciji zagotavljanja svobode in varnosti).

Tabela 1: Umestitev OAO v nadrejene in vzporedne oz. povezane koncepte (vir: lasten)

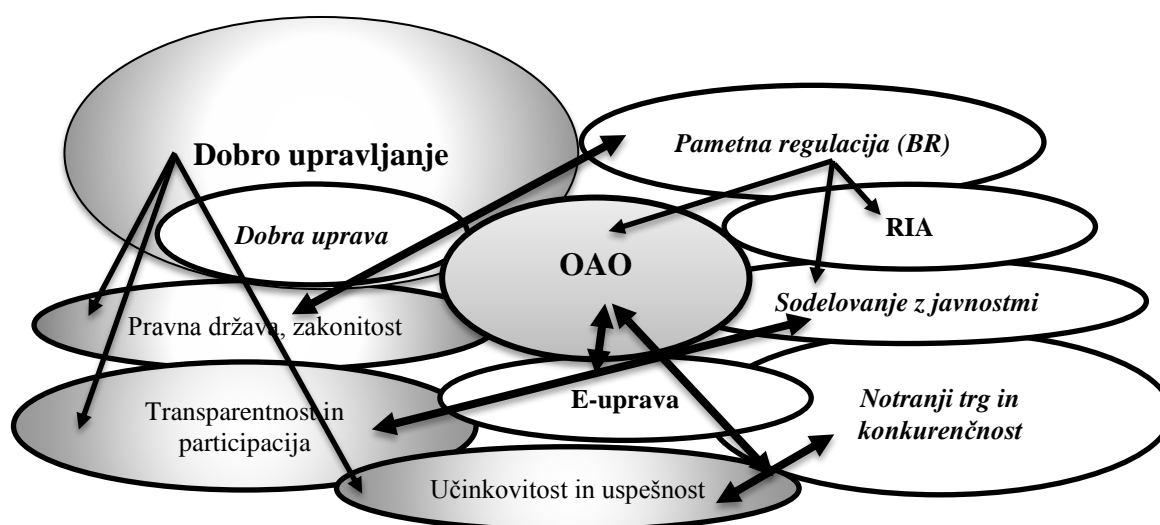
Koncept	Angl. izraz	Razmerje z OAO in drugimi koncepti	Prevladujoč disciplinarni vidik
Dobro upravljanje	<i>Good Governance (GG)</i>	Krovna doktrina sodobnega javnega upravljanja, OAO del GG	Ekonomski, politološki
Dobra uprava	<i>Good Administration (GA)</i>	Pravni vidiki oz. pravice subjektov do oblasti znotraj dobrega upravljanja, odraz temeljnega načela pravne države znotraj GG, povezava z OAO prek predpisov kot glavnega orodja regulacije v javnih zadevah, zato OAO delno presečna z GA	Pravni, politološki
Pravna država	<i>Rule of Law</i>	Temeljno načelo dobrega upravljanja	Pravni
Transparentnost in participacija	<i>Transparency; Participation</i>	Temeljni načeli dobrega upravljanja	Politološki, pravni
Učinkovitost in uspešnost	<i>Efficiency, effectiveness, efficacy</i>	Temeljno načelo dobrega upravljanja	Ekonomski, politološki
Pametni oz. boljši predpisi oz. zakonodaja oz. regulacija	<i>Smart / Better Regulation (BR)</i>	Program oz. horizontalna politika EU in držav; z OAO pretežno presečna, večinoma pa koncept OAO podrejen BR	Politološki, pravni
De/Reregulacija	<i>De/reregulation</i>	Proces in ukrepi materialnopravnega sproščanja omejitev na trgu, OAO del le teh	Pravni, politološki
Poenostavitve simplifikacija, optimizacija	<i>(Administrative) Simplification; Reducing/Cutting Burdens, Red Tape</i>	Proces in ukrepi procesnopravne in organizacijske odprave oz. sproščanja administrativnih bremen/ovir OAO del le teh	Pravni, politološki, organizacijsko-upravni
Presoja učinkov predpisov	<i>(Regulatory) Impact Analysis (RIA)</i>	Mehanizem oz. proces reguliranja kot del pametne regulacije	Pravni, politološki
Ssodelovanje javnosti pri odločanju	<i>Public Consultation</i>	Mehanizem oz. proces reguliranja kot del pametne regulacije, odraz temeljnih načel transparentnosti in participacije v okviru GG, povezava z OAO posredno	Politološki, pravni
Notranji/enotni/skupnosti (EU) trg / svoboščine	<i>Common/Single/Internal EU Market/Freedoms</i>	OAO eno od orodij doseganja notranjega trga s štirimi temeljnimi svoboščinami prostega pretoka ljudi, blaga, storitev in kapitala	Ekonomski, politološki, pravni
Konkurenčnost	<i>Competitiveness</i>	Eden ključnih nad- (npr. v EU, OECD) in nacionalnih ciljev trajnostnega razvoja	Ekonomski
E-uprava	<i>E-government</i>	Orodje za OAO, a sicer samostojen koncept, vzporeden glede na OAO	Informacijski

Posebej za e-upravo lahko tako ugotovimo, da je v kontekstu OAO obravnavana kot orodje za odpravo OAO - skupaj s smotno uporabo informacij, ki jih občani in podjetja morajo posredovati organizacijam javne uprave, ter e-poslovanjem kot dominantnim kanalom (Gallo, Giove, Millar, Valvik Thaarup, 2014). Obenem pa tudi e-uprava sama oz. avtonomno predstavlja široko področje oz. disciplino. Pravzaprav OAO predstavlja le rezultat aktivnosti na področju e-uprave, katerega vsebinske poudarke je sicer mogoče strniti v naslednje točke:

(1) menedžment e-uprave (načrtovanje, nadzor, varnost, menedžment projektov ipd.); (2) organizacijski in zunanje-okoljski vidiki e-uprave (organizacijske spremembe, ekonomski vplivi ipd.); (3) tehnološki in razvojni vidiki (razvojne strategije, metode in orodja ipd.); (4) aplikacije (funkcionalnosti, komponente, podpora specifičnim področjem, npr. visokemu šolstvu ipd.); (5) raziskave in zgodovinski vidiki e-uprave (glej Irani, 2014, Barki, Rivard, Talbot, 1993). Vsebinsko se tako področje e-uprave povezuje z vsemi disciplinarnimi vidiki, predstavljenimi v Tabeli 1, obenem pa najtesneje s področjem informatike.

Če prikažemo zgoraj opredeljena razmerja grafično, dobimo Sliko 1. Slika pregledno prikazuje povezanost in vrsto relacij med z OAO najtesneje obravnavanimi koncepti.

Slika 1: OAO kot presek sodobnih konceptov in javnega upravljanja (vir: lasten)



Ta slika nam pokaže glede na prej nanizane opredelitve nekaj izhodišč za novo oz. prenovljeno pojmovanje OAO v sklopu krovnega dobrega upravljanja. Pri tem je pomembna nad- ali pri- ali podrejenost določenih konceptov v odnosu do drugih. Posebej kaže izpostaviti še neposredno korelacijo med temeljnimi načeli dobrega upravljanja in pojavnimi koncepti, ki na izvedeni ravni implementirajo ta načela kot vodila dobrega upravljanja.

2.2 Obravnava OAO z disciplinarnega vidika

Iz Tabele 1 (poglavje 2.1) lahko razberemo, da je OAO pravzaprav v preseku ključnih doktrin (prim. Kalaš & Bačlija, 2015, Aristovnik et al., 2016), ki pa se kažejo po disciplinah:

- Politologija: krovno dobro upravljanje ter koncepti BR, RIA in sodelovanje z javnostmi v povezavi z načeli transparentnosti, participacije, odzivnosti, odgovornosti itd.;
- Pravo: BR in koncept dobre uprave v povezavi z načelom pravne države;
- Ekonomija: notranji trg in konkurenčnost na temelju načel uspešnosti in učinkovitosti;⁸
- Informatika: e-uprava.

⁸ Več informacij o notranjem trgu glej na spletnih straneh EU, npr. Pregled politike enotnega trga EU, URL: http://ec.europa.eu/internal_market/index_en.htm (dostop 20. 6. 2016). Gre za trg z največjim bruto domačim produktom od vseh svetovnih gospodarstev, s skupaj prek 500 milijonov potrošnikov (7 % svetovnega prebivalstva) in 20 milijonov malih in srednjih podjetij oz. 20 % svetovnega izvoza in uvoza. Glede konkurenčnosti pa se najpogosteje presoja države primerjalno po različnih lestvicah, npr. SB, WEF itd. (prim. recimo SRJU, 2015), čeprav gre, vsaj v pravno pogojenih kazalnikih, za neredko parcialne izseke.

Obenem pa za celovito obravnavo ugotavljamo, da ne moremo ostati pri niti pretežni disciplinarnih mejah, kar ilustrira recimo koncept e-uprave, v širšem smislu pa tudi OAO, saj presegata klasične delitve. To kaže recimo tudi aktualna Strategija javne uprave za RS, saj obravnava tako e-upravo kot OAO v več poglavjih.⁹

Izid analiz tako jasno pokaže, da je treba OAO in povezane pojave tako nujno jemati kot multi- ali interdisciplinarno tematiko. OAO je namreč nedvomno primer kompleksnih problemov v upravopolitičnih razmerjih (t. i. »wicked issues« (glej Raadschelders, 2011, str. 12 in nasl.). Če obravnavamo tudi na videz (bolj) ekonomske ali politološke pojme le monodisciplinarno, izgubimo razumevanje njihove celostnosti in s tem potencial razvoja.¹⁰ Tu gre pač za upravne cikle in metode (prim. več o upravni metodi v pravnih procesih za razliko od prej prevladujoče sodno-pravne in normativne metode oblikovanja javnih politik po Barnes v Rose-Ackerman & Lindseth, 2011, str. 339, 350, prim. Kovač et al., 2015, str. 32).

A niti z upravno-sistemskega vidika ne gre podcenjevati procesov in vloge upravnega procesnega prava. To velja še zlasti v pogojih nemožne vsebinske determiniranosti oprijemljivih oz. konkretnih ciljev in/ali materialnopravnega definiranja razmerij, npr. hitreje od normodajnih postopkov spreminjajoče se prakse in potreb reševanja problemov, da bi nadomestili le fizično ali kapitalsko moč kot merilo prevlade (prim. Barnes v Rose-Ackerman in Lindseth, 2011, str. 342, Pečarič, 2015, str. 20). Zato sta vloga upravnega procesa oz. potreba po postopkovnih pravilih v neposrednem in rastočem sorazmerju s čedalje večjim pomanjkanjem zmožnosti določnih političnih ciljev in vsebinskih pravil. Kritično družbeno stanje erozije vrednot in virov ter interesni naboji odpirajo danes čedalje več dilem. Te pa je treba reševati v okviru sistemskih pravnih načel kot izraza najširše sprejetih družbenih vrednot. Zato v upravnih postopkih obstaja poleg materialnopravne diskrecije tudi procesna (Androjna & Kerševan, 2006, str. 85), prek katere se omogoči, da je odločitev čim primernejša.

Tudi prek najbolj razširjene primerjave, tj. prek kazalnikov Svetovne banke (SB, 2016, lestvica *Doing Business*) se meri prednostno izbrana razmerja, postopke oz. njihove elemente, kot so postopki obdavčitev, izdaje gradbenega dovoljenja in registracije podjetja. Prav tako lahko ugotovimo, da skoraj vse zadevne lestvice kažejo za Slovenijo problematičnost upravnih bremen s poudarkom na dolgotrajnosti (izbranih) upravnih postopkov (prim. SRJU, 2015, SB, 2016). Seveda pa je pomembna tudi ureditev po splošnem ZUP. Zlasti v slednjem delu bi bilo v tem kontekstu treba v prihodnje slediti vzoru držav z abstraktnejšo pravno ureditvijo (več v Hofmann et al., 2014, Kovač et al., 2015, str. 27–71). Splošna pravna načela in temeljna načela ZUP je treba potem na operativni ravni uporabiti kot vrednostna merila, ki usmerjajo vsebinsko opredeljevanje določnejših pravnih pravil in njihovo izvrševanje (Androjna & Kerševan, 2006, str. 74), za kar je nujno ob spremembah predpisov krepiti kompetence in odgovornost uradnikov in sistema ter razvijati antibirokratsko kulturo in sodelovanje oblasti v isti življenjski situaciji stranke. Npr. če investitor želi zgraditi objekt,

⁹ Glej SRJU, 2015, str. 88, o informatizaciji str. 128 in nasl., prim. Dečman & Jukić et al. v Aristovnik et al., 2016, str. 93, 111 in nasl. Podobno OECD, 2012, str. 4.

¹⁰ Npr. prevladujoč le pravni vidik lahko vodi v pretiran formalizem in statičnost namesto odzivnosti na družbeno dinamičnost, le ekonomsko-managerski v podcenjenost posebnega pomena javnega interesa in etosa za razliko od zasebnega poslovanja, le politološki pa recimo v spregled pravne varnosti in tradicionalne pravne determiniranosti uprave v srednji Evropi. Prim. Raadschelders, 2011, Schuppert v Bevir et al., 2011, ali Koprić et al., 2014.

uveljavlja končno pridobitev gradbenega in uporabnega dovoljenja, predhodno pa že določitev namembnosti zemljišča, plačilo komunalnega prispevka, pridobitev okoljevarstvenega soglasja itd. (prim. SB, 2016), za kar so pristojni različni organi z različno organizacijo in kulturo dela že v upravni, kaj šele sodni sferi.

Interdisciplinarni upravni okvir in pomen upravnih postopkov se kažeta posebej skozi v zvezi z OAO obravnavanimi analizami, ki niso fokusirane na zgornji način ali po temeljnih načelih dobrega upravljanja, ampak z vidika življenjskih situacij, ponavadi npr. skozi podjetniški vidik (tudi pri fizičnih osebah, npr. glej OECD, 2012, Kalaš & Bačlija, 2015), zlasti spodbujanje malih in srednjih podjetij (MSP, angl. *SME*, gre za geslo »*Think Small First*«, glej TUC, 2006, EK, 2007, 2013, 2014, SB, 2016, str. 3, Buckley, 2016, str. 130). Prav tako so pogosta gradiva, ki se osredotočajo na OAO v zvezi s posameznimi politikami, npr. davčno (glej OECD, 2008, 2010), kjer pa je z vidika doseganja ciljev spet potrebna vsaj multidisciplinarna obravnava. Npr. če naj se izpelje evalvacijo politik sistemsko, npr. manjka vrednotenje subvencioniranja MSP glede na deklarirane cilje, ki naj bi bili v javnem interesu, kot so gospodarska rast, več delovnih mest, ustvarjanje novih vrednosti (Buckley, 2016, str. 136–142) – ekonomska analiza torej ne zadošča, potrebna je upravna metoda.

3 POGLAVITNI POSAMIČNI ELEMENTI OAO Z VIDIKA JAVNEGA INTERESA

Če je bilo prejšnje podpoglavje namenjeno makro vidikom OAO, se posvetimo tukaj še mikro obravnavi elementov samega koncepta OAO. V ta namen smo izbrali za analizo primarno pojma administrativno breme in administrativna ovira kot gradnika koncepta OAO, čemur pa kot mejno merilo posebej pridajamo javni interes ali javno korist, ki je temelj upravičenega administrativnega bremena. Pojem administrativna bremena obravnavamo tudi v povezavi z administrativnimi stroški. Namreč nepotrebni in nesorazmerni stroški lahko resno ovirajo gospodarske aktivnosti. Tabela 2 prikazuje ključne značilnosti teh elementov, razmerja, razlike in povezave med njimi.

Uvodoma pa gre poudariti, da zlasti pojma »administrativno/upravno breme« ne smemo jemati zgolj z vidika naslovnika norm (npr. podjetnikov ali državljanov), saj ločimo različna bremena, po področjih, še važneje pa po tipu zavezanih subjektov. Gre za bremena, ki jih nosijo: (1) oblasti oz. javno upravo, tj. G2G (*government to government*), in (2) zasebne zavezanke, pri čemer kaže slednje sistemsko ločiti vsaj na (2a) državljanski in (2b) podjetniško-gospodarski del oz. C2G in B2G (*citizens/business to government*; prim. recimo EK, 2014, str. 27, sicer glej presojo učinkov po Poslovniku in Navodilu Vlade RS št. 10 o potrebni opredelitvi posledic na gospodarskem, socialnem, okoljskem in upravnem področju, več v Kovač, 2011, str. 129–156).

Tabela 2: Analiza izbranih ključnih elementov OAO in njihovih značilnosti (vir: lasten)

Izbran pojem	Angl. izraz	Ključne značilnosti in poudarki oz. definicije	Viri
Administrativno / upravno breme	<i>Administrative burden / Red tape</i>	Vsakršno breme (potrebno in nepotrebno), ki prinaša stroške in časovno zamudo državljanom in podjetjem in izhaja iz regulacije, katero je treba spoštovati. Stroški dajanja obveznih informacij na podlagi regulacije (SCM metodologija). ¹¹	EK, 2007 OECD, 2008 Virant & Kovač, 2010
Administrativna ovira	<i>Administrative barrier</i>	Ožji pojav, tj. nepotrebno administrativno breme, ki se ga lahko odstrani brez škode za javni interes. Breme, ki ni utemeljeno za doseg ciljev postopka oz. varovanih vrednot. Se ne osredotoča le na stroškovni vidik.	Virant & Kovač, 2010 Kovač & Virant, 2011 Kovač, 2012
Administrativni stroški ¹²	<i>Administrative costs</i>	Splošno: stroški povezani s pridobitvijo, dokumentiranjem, shranjevanjem informacij ter poročanju o njih, skladno s predpisi (loči obvezo posredovanja informacij in samo vsebino informacij). ¹³ Administrativni stroški so sestavljeni iz administrativnih bremen, ki so vezana na regulacijo in administrativnih aktivnosti, ki jih bodo podjetja nadaljevala, čeprav se jih deregulira.	EK, 2007a OECD, 2007 OECD, 2008 Kalaš, 2014
Javni interes/korist	<i>Public interest/benefit</i>	Definicija sodi primarno v krog vrednostnega, političnega odločanja. Gre za interes določene družbene skupnosti in pomeni v razmerju do posameznika splošni, širši, družbeni interes. Je normativni pojav, tj. splošni interes postane javni na podlagi pravne norme. Oblikuje se prek vpliva javnih organov, neformalnih skupin, idejnih vplivov ipd. Je temeljna vrednota javnega sektorja. Javna korist označuje objektivne učinke kot rezultat aktivnosti/obnašanja; je izenačena z materialno zakonitostjo.	Schubert, 1957 Bučar, 1969 Androjna & Kerševan, 2006 Jerovšek & Kovač, 2010 Bevir et al., 2011

¹¹ V okviru pojma »*red tape methodology*« pomenijo upravna bremena stroške podjetij, ki nastanejo zaradi izpolnjevanja obvez kot izhajajo iz oblastne regulacije (OECD, 2007, str. 27). Metoda je prilagojena verzija SCM metode. Ne dela razlik med upravnimi bremenimi in upravnimi stroški (OECD, 2007, str. 28) in ne meri ciljev, ki jih določena politika zasleduje, temveč se osredotoča le na aktivnosti, ki morajo biti izvedene skladno z regulacijo. Rezultat meritev je z dokazi podkrepljen opis in pregled upravnih bremen za podjetja, ki pa ne ocenjuje utemeljenost regulacije (OECD, 2007, str. 29).

¹² Prispevek obravnava pojem administrativnih stroškov, kot je razdelan v dokumentih Evropske komisije. Pri tem kaže omeniti, da so definicije različne, zlasti med teoretiki, kot so jih razvili pred dokumenti EK. Zato prihaja pri tem konceptu do nedoslednosti. Po zgodnejši teoriji tako splošno opredelimo administrativne stroške kot celoto stroškov, ki nastanejo organizaciji in niso direktno vezani na določene aktivnosti, ampak se nanašajo na stroške, potrebne za delovanje organizacije kot celote (gl. na primer Greener, 1987, str. 8). Prim. Allers (1994, str. 19 in nasl.), ki opredeli administrativne stroške kot sestavljene iz stroškov plač, najemnin, izdatkov za pisarniško opremo, računalnike, komunikacijo (računi za telefon, poštni stroški) itd. V nadaljevanju se sicer avtor v svojem delu (ib., str. 20 in nasl.) osredotoča na stroške obdavčitve in izhaja iz opredelitve administrativnih stroškov kot stroškov javnega sektorja, ki so potrebni za delovanje sistema davčnih ugodnosti.

¹³ Npr. podjetje mora redno izvajati preglede tovornih vozil – govorimo o vsebini informacije; na drugi strani pa je vprašanje, ali obstaja obveza rednega dokumentiranja in poročanja o izvedenih pregledih pristojnemu organu (OECD, 2007, str. 163–164; prim. EK, 2007a, str. 5).

Iz analize v zgornjem tabelarnem prikazu lahko ugotovimo, da je vsebina OAO odvisna oz. povezana z definiranjem javnega interesa v času in prostoru. Koncept OAO oz. ukrepi v okviru OAO so način in orodje spodbujanja odgovorne in premišljene regulacije (OECD, 2007, str. 25), pri čemer želimo izločiti dele, ki ne prinašajo dodatne vrednosti za javno korist, temveč predstavljajo nepotrebno (neupravičeno) breme (administrativno oviro). Pri tem je za razliko od deregulacije, ki je politični proces in zahteva tehtanje koristi, saj je lahko deregulacija tvegana za javni interes, OAO v osnovi »tehnični« ukrep, ki ni politično vezan (Kovač & Virant, 2011, str. 249).

Ob razpravi o OAO je torej treba interdisciplinarno (ne le ekonomsko gledano) ločiti, katera pravila so utemeljena in potrebna ter zato legitimna, katera pa formalno sicer veljavna, a prekomerna in zato na polju razkoraka med legalnim in legitimnim, saj le slednje lahko opredelimo kot birokratizacijo (Kovač, 2012, str. 27, prim. TUC, 2006, str. 2, 9). Ključno je zlasti razlikovanje pojmov administrativna ovira in administrativno breme, pri čemer je ovira ožji pojav in predstavlja tisto administrativno breme, ki ni utemeljeno za doseg ciljev določenega postopka oz. varovanih vrednot (oz. »sistemskih varovalk, ki varujejo javni interes«; po Kalaš & Bačlija, 2015, str. 3, prim. Buckley, 2016, str. 129).¹⁴ Analogno velja za način izvajanja predpisanega v konkretni zadevi – kolikor je postopanje pristojnega v posameznih procesnih dejanjih nujno za slednje veljavnemu pravu in se isti cilj ne da doseči drugače, ne gre za birokratizacijo. Isti sklep sledi, torej da ne moremo govoriti o (nepotrebem) upravnem bremenu, kolikor je koristi več kot stroškov po t. i. *cost-benefit* analizi (CBA).¹⁵

Z namenom ustvarjanja poslovno prijaznejšega okolja, varnega za investicije, ki spodbuja gospodarsko rast in zagotavlja učinkovito varstvo pravic državljanov, je treba razjasniti, kdaj je država upravičena in dolžna posegati v družbeno razmerja z določeno obliko regulacije. Izhajamo iz splošne teze, da mora biti regulacija upravnopravnih razmerij omejena na področja, kjer je to potrebno zaradi varstva javnega interesa, njena vsebina pa takšna, da omogoča čim lažjo gospodarsko dejavnost in življenje posameznikov. To pomeni regulacijo, ki uvaja le takšna administrativna bremena, ki so nujna za zaščito javnega interesa. Pri tem velja poudariti, da lahko sočasno obstaja več različnih javnih interesov, zato (po Kovač, 2012, str. 6) mora regulacija zasledovati uravnoteženje raznovrstnih javnih interesov, da dosežemo legitimnost predpisov.

Da bi torej lahko ocenili potrebo in upravičenost poseganja države na določeno področje družbenega življenja, je potrebno v nadaljevanju razjasniti, kaj sploh obsegata pojma javni interes in javna korist. Izhajamo iz izhodišča, da je javni interes osrednji pojem vede o javni upravi, četudi brez točne opredelitve (Bučar, 1969, str. 92). Njegovo vsebino je treba napolniti za konkretni primer v času in prostoru.

¹⁴ Glej primere v Kovač & Virant, 2011, str. 248 in nasl. Na primer: projekt VEM, registracije podjetja na enem mestu, ali izmenjavo podatkov med upravnimi organi ali predizpolnjenega dohodninskega informativnega izračuna. Vsi ti projekti so temeljili na spremembah sistemskih predpisov (npr. zakoni o davčnem postopku ali graditvi objektov in ZUP), toda zaživel v praksi šele kasneje z organizacijskimi in informacijskimi ukrepi.

¹⁵ Splošno o CBA glej v Pečarič, 2015, str. 159, EK, 2014, str. 28, specifično z vidika OAO pa zlasti o »Standard Cost Model« v Pevcin & Klun v Kovač, 2009, str. 79–89. Pri tem več avtorjev opozarja, npr. Kalaš & Bačlija, 2015, str. 5, da SCM kot metodologija za merjenje stroškov ne omogoča strukturiranega pristopa in diverzifikacije.

Z upravnoprocesnega vidika bo za to ključni element vodenje upravnega postopka kot orodje države, ko odloča o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznika (investitorja). Javni interes je eden izmed konstitutivnih elementov definiranja in oblikovanja upravnopravnih razmerij, o katerih se odloča v upravnem postopku. Pomeni temeljno vrednoto javnega sektorja, ki zagotavlja, da slednji deluje legitimno (Bevir, 2011, str. 371; glej Tabela 2).

Regulacija upravnega postopka v ZUP pomeni orodje samoomejitve oblasti in varuje stranko (investitorja) pred zlorabo oblasti (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 7). Organ ima tako v upravnih postopkih dvojno vlogo, poleg zagotavljanja minimalnih procesnih standardov šibkejši stranki, tudi varstvo javnega interesa, ki je nadrejen zasebnim interesom. Kot splošno izhodišče pojmov javni interes oz. javna korist že sam ZUP v 7. členu definira vrednostno merilo, tj. načelo varstva pravic strank in javne koristi. Omenjeno načelo je bistveno z vidika opredeljevanja smisla upravnega postopka. Država mora omejiti določeno pravico zaradi enakih ali drugačnih potreb ali interesov drugih subjektov. Prihaja torej do kolizije javnega in zasebnih interesov, zato je v takem primeru potrebno vmešavanje države s primerno regulacijo, da se zaščiti javna korist. Kot javno korist lahko opredelimo splošno korist organizirane širše skupnosti, ki je nadrejena koristim posameznika (Jerovšek et al., 2004, str. 73), označuje objektivne učinke kot rezultat aktivnosti oz. obnašanja; je oprijemljivejša od interesa in kot taka iztožljiva, v najširšem smislu pa izenačena z materialno zakonitostjo (glej Tabela 2; prim. Jerovšek & Kovač, 2010, str. 41 in nasl.). Tako zakonodajna kot tudi izvršilna veja oblasti vsaka v mejah svojih pristojnosti s predpisi določata, kaj je v dani situaciji javna korist. Vsebina pojma se skozi različna obdobja družbenega razvoja spreminja (prim. Androjna & Kerševan, 2006, str. 51).

Poleg področnih predpisov je tudi ZUP orodje oblikovanja javnih politik. Sam sicer pojma javni interes in javna korist uporablja kot sinonima oz. ne poda njunih definicij, razen v določenih izbranih procesnih situacijah, kot je prevzem pristojnosti v primeru zamud prvostopenjskega organa, če bi lahko nastale škodljive posledice za življenje ali zdravje ljudi in ko gre za naravno oz. življenjsko okolje ali premoženje (tretji odstavek 18. člena ZUP). Drug tak primer je vodenje skrajšanega ugotovitvenega postopka, ko gre za nujne ukrepe v javnem interesu, katerih ni mogoče odlagati (144. člen ZUP). Glede na le izbrane situacije, ko ZUP sam usmeri, kaj je javni interes, lahko sklenemo, da govorimo o nedoločenem pravnem pojmu, katerega vsebino bo treba napolniti v vsakem konkretnem primeru posebej, skladno z namenom kot izhaja iz področne zakonodaje in podrejeno ZUP.

Z ekonomskega vidika velja dodati, da je s končnim ciljem doseganja trajnostnega razvoja MSP pomembno iskati nove in inovativne politične rešitve, pri tem pa pri regulaciji ves čas izhajati iz načela »*think small first*«, kot izhaja iz priporočil Pobude za mala in srednja podjetja v Evropi (»*Small Business Act*«, 2008; prim. EK, 2014a, str. 11–12, 120). Prav tako je pomembno nadaljevati s procesom OAO, zlasti z implementacijo načela le enkratnega pošiljanja podatkov upravi (angl. *submit-once principle*). Namreč, administrativna bremena imajo lahko nesorazmeren vpliv na MSP, saj imajo slednja manj kapacitet za spoštovanje predpisov za razliko od velikih podjetij. Spet pa naj gre za multi oz. interdisciplinarni zorni kot, če želimo doseči systemske učinke.

4 SKLEP

Sklepno torej lahko zaključimo, da si mora zakonodajalec prizadevati sprejeti takšno regulacijo, ki bo varovala javni interes, torej nalagala določena potrebna administrativna bremena za zaščito javnega interesa, na uravnotežen način, ki skladno z načelom sorazmernosti posega v pravice podjetij, državljanov le v tolikšni meri, kolikor je potrebno za zaščito javnih koristi. Pri tem pa je treba merodajna načela uporabljati sorazmerno glede na različna upravna razmerja in vrste subjektov ter področja oz. stopnjo kolizije med javnimi in zasebnimi interesi. Pri tem je nujni interdisciplinarni pristop.

Pravno regulirana razmerja, sploh skozi vnaprej predvidljiv postopek, so orodje in jamstvo systemskega in po načelu enakosti oblikovanega modela dobrega javnega upravljanja. Seveda to velja, dokler so postopki oz. zlasti izvedbena raven z upravnim procesnim pravom učinkoviti. A učinkovitost moramo razumeti kot pravo (so)razmerje med potrebnimi ukrepi za varstvo javnega interesa in prilagodljivostjo nosilcev, ki jo le ti po drugi strani potrebujejo zlasti, ko nastopajo na (enotnem EU in globalnem) trgu.

LITERATURA IN VIRI

1. Allers, M.A. (1994). *Administrative and Compliance Costs of Taxation and Public Transfers in the Netherlands*. Groningen: Rijksuniversiteit.
2. Androjna, V., & Kerševan, E. (2006). *Upravno procesno pravo*. Ljubljana: GV.
3. Aristovnik, A., Kovač, P., Stare, J., & Todorovski, L. (ur.) (2016). *Slovenska javna uprava na razpotju strateških sprememb*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
4. Barki, H., Rivard, S., & Talbot, J. (1993). A Keyword Classification Scheme for IS Research Literature: An Update. *MIS quarterly* 17 (2), 209–226.
5. Bevir, M. (ur.). (2011). *The Sage Book of Governance*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: Sage.
6. Buckley, A.P. (2016). Using Contribution Analysis to evaluate small & medium enterprise support policy. *Evaluation* 22 (2), 129–148.
7. Bučar, F. (1969). *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Uradni list.
8. Christensen, T., & Lægreid, P. (ur.). (2011). *New Public Management*. Farnham: Ashgate.
9. EK, Evropska komisija (2007). *Models to reduce the disproportionate regulatory burden on SMEs*, Report of the Expert Group. Bruselj: Evropska komisija.
10. EK, Evropska komisija (2007a). *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union, COM(2007) 23 final*. Bruselj: Evropska komisija.
11. EK, Evropska komisija (2014). *Cutting Red Tape in Europe*, Pridobljeno 6. 7. 2016, s http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/08-10web_cbrocuttingredtape_en.pdf
12. EK, Evropska komisija (2014a). *A Partial and Fragile Recovery – Annual Report on European SMEs 2013/2014*. EU: Evropska komisija.
13. Gallo, C., Giove, M., Millard, J., & Valvik Thaarup, R. K. (2014). *Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden*. Bruselj: Evropska komisija.

14. Godec, R. (ur.) (1993). *Upravni zbornik*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
15. Greener, M. (1987). *The Penguin Business Dictionary*. London: Penguin Groups.
16. Hofmann, H.C.H., Schneider, J.P., & Ziller, J. (eds.) (2014). *The ReNEUAL Model Rules*. ReNEUAL. Pridobljeno 8. 7. 2016, s www.reneual.eu (izdano 25. 9. 2014)
17. Irani, Z. (2014). Trends in electronic government research. Pridobljeno 24. 6. 2016, s <http://www.lse.ac.uk/management/documents/ISRF-Irani.pdf>
18. Jerovšek, T., & Kovač, P. (2010). *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
19. Kalaš, L. (2014). *Konceptualizacija administrativne ovire*. Pridobljeno 6. 7. 2016, s <https://prezi.com/kefapjmaqedy/konceptualizacija-administrativne-ovire/#>
20. Kalaš, L., & Bačlija, I. (2015): Podjetniški vidik administrativnih ovir. *Revija za ekonomske in poslovne vede* 1, 3–17.
21. Kirkpatrick, C., & Parker, D. (ur.). (2007). *Regulatory Impact Assessment: Towards Better regulation?*. Cheltenham: Elgar.
22. Koprić, I. (ur.). (2014). *Upravna znanost*. Zagreb: Inštitut za javno upravo.
23. Kovač, P. (ur.). (2009). *Presoja učinkov regulacije v Sloveniji – njeni elementi, cilji in pojavnost*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
24. Kovač, P. (2011). Izbrani vidiki (ne)izvajanja presoje učinkov regulacije v slovenski praksi. *Javna uprava* 47 (1/2), 129–156.
25. Kovač, P. (2012). Meje debirokratizacije upravnih postopkov - analiza nekaj primerov regulacije iz slovenske in evropske prakse. *Javna uprava* 48 (1/2), 25–48.
26. Kovač, P., & Gajduschek, G. (ur.). (2015). *Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee Press.
27. Kovač, P. (ur.), Remic, M., & Sever, T. (2015). *Upravno-procesne dileme 3 v posebnih upravnih postopkih*. Ljubljana: Uradni list RS.
28. Kovač, P., & Virant, G. (ur.). (2011). *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*. Ljubljana: Uradni list RS.
29. OECD (1998). *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, SIGMA Papers, No. 23. Pariz: OECD.
30. OECD (2004). *Principles of Corporate Governance*. Pariz: OECD. Pridobljeno 8. 7. 2016, s <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>
31. OECD (2007). *Cutting Red Tape - Comparing Administrative Burdens across Countries*. Pariz: OECD.
32. OECD (2008). *Forum on Tax Administration: Taxpayers Services Sub-group*. Programs to Reduce Administrative Burden of Tax Regulations in Selected Countries. URL: <https://www.oecd.org/ctp/administration/39947998.pdf> (dostop 17. 6. 2016).
33. OECD (2010). *Forum on Tax Administration: Taxpayers Services Sub-group*. Survey of Trends and Developments in the Use of Electronic Services for Taxpayer Service Delivery. Pridobljeno 9. 7. 2016, s <http://www.oecd.org/tax/administration/45035933.pdf>
34. OECD (2012). *Cutting administrative burdens on citizens: implementation challenges and opportunities*. Budimpešta: OECD.
35. Pečarič, M. (2015). *Regulativne tehnike*. Ljubljana: Uradni list RS.
36. Pollitt, C., Bouckaert, G., Randma-Liiv, T., & Drechsler, W. (ur.). (2008/09). *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. Special Issue: A Distinctive European Model ? The Neo-Weberian State* 1(2). Bratislava: NISPAcee Press.

37. Raadschelders, J.C.N. (2011). *Public Administration: Interdisciplinary Study of Government*. Oxford: Oxford University Press.
38. Radaelli, C. M., & de Francesco, F. (2007). *Regulatory Quality in Europe (Concepts, measures and policy processes)*. Manchester, New York Manchester: University Press.
39. Rose-Ackerman, S., & Lindseth, P.L. (ur.). (2011). *Comparative Administrative Law*. Northampton, Cheltenham: Elgar.
40. Rusch, W. (2014). Citizens First: Modernisation of the System of Administrative Procedures in South-Eastern Europe. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 14 (1), 189–228.
41. Schubert, G. A. (1957). The Public Interest in Administrative Decision-Making: Theorem, Theosophy, or Theory? *The American Political Science Review* 51 (2), 346–368.
42. SRJU, Vlada RS (2015). *Strategija razvoja javne uprave 2015–2020*. Pridobljeno 7. 7. 2016, s http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/strategija_razvoja_javne_uprave/ (sprejeto 29. 4. 2015)
43. SB, Svetovna banka (2016). *Understanding regulations for Small and Medium-Size Enterprises*. Pridobljeno 7. 7. 2016, s <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf>
44. TUC (2006). *Slaying the Red Tape Myths*. Pridobljeno, 8. 7. 2016, s <https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/extras/redtape.pdf>
45. Virant, G., & Kovač, P. (2010). Reducing administrative burdens as part of the "better regulation" programme - the case of Slovenia, *Lex localis* 4, 369–390.
46. Ziller, J. (2008). *Administrative simplification through a general law on administrative procedures for the protection of citizens' rights and economic development: the key issue of legal certainty and predictability in administrative performance*. V: *Seminar Administrative Simplification*. Ankara: SIGMA.

UGOTAVLJANJE ZAINTERESIRANOSTI OBČIN SPODNJEGA PODRAVJA ZA UVAJANJE KONCEPTA »ZERO WASTE«

Špela Mar, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, spela.mar0@gmail.com,
Primož Pevcin, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, primoz.pevcin@fu.uni-lj.si

Povzetek

S svojim delovanjem človek hote ali nevede vpliva na okolje, pri čemer pa v okolju prihaja do raznih posledic, ki so sicer za družbo v nekem obdobju pozitivne, za naravo pa škodljive. Z razvojem družbe, hitro rastočega gospodarstva in tehnologije se je povečal tudi vpliv človeka na okolje. Pri tem se je pomembno zavedati, da z varovanjem okolja, zmanjšamo negativne vplive ter prispevamo k boljšemu načinu življenja. V prispevku je predstavljeno sedanje stanje v občinah Spodnjega Podravja na področju ravnanja z odpadki, pri čemer je poseben poudarek podan na ugotavljanju zainteresiranosti za uvajanje enega izmed inovativnih pristopov za izboljšanje varovanja okolja, t.i. koncept »Zero Waste«, ki je tudi del širšega koncepta »Krožno gospodarstvo«. S pomočjo opravljene raziskave v izbranih občinah smo ugotavljali stopnjo zainteresiranosti za ta koncept. Na podlagi rezultatov raziskave in primerov dobrih praks, bomo podali ugotovitve in predloge za povečanje stopnje zainteresiranosti za koncept »Zero Waste«.

Ključne besede: varstvo okolja, občine Spodnjega Podravja, koncept »Zero Waste«, analiza zainteresiranosti

Abstract

THE ANALYSIS OF INTEREST IN IMPLEMENTATION OF "ZERO WASTE" CONCEPT IN MUNICIPALITIES OF SPODNJE PODRAVJE REGION

Human beings affect the environment with their conscious or unconscious actions, which causes consequences, which can be good for society, but simultaneously may cause harm to the nature. Development of society, fast growing economy and technology have increased the effect that human beings have on the environment. We have to be aware that with the protection of the nature, we can decrease negative side-effects and contribute to better life. This paper focuses on the presentation of the current state-of-the-art of waste treatment and "Zero waste" concept implementation, which is a part of a bigger concept "Circular economy", in municipalities of Spodnje Podravje region. Based on the qualitative research methodology, the analysis of interest in the "Zero Waste" concept implementation was scrutinized. The results obtained also serve as an input for presentation of suggestions for the enlargement of interest in "Zero Waste" concept implementation.

Keywords: Environmental protection, municipalities of Spodnje Podravje region, »Zero Waste« concept, the analysis of interest

1 UVOD

Spodnje Podravje predstavlja naravno in zelo pestro pokrajino v severovzhodnem delu Slovenije, ki ga sestavljata ravninski del ob reki Dravi in gričevnate Slovenske Gorice ter Haloze. V tem okolju se v zadnjih letih odvija dinamičen gospodarski in prebivalstveni

razvoj, ki se kaže tudi v spremembah v okolju. Z naraščanjem števila prebivalcev in višanjem življenjskega standarda na tem območju, se povečujejo tudi količine odpadkov. Za trajnostno ravnanje z odpadki in učinkovito rabo virov lahko spremembami preidemo iz linearnega načina h krožnemu ravnanju, pri čemer je glavni namen, da odpadki postanejo surovine za nove izdelke. S takšnim ravnanjem, zmanjšamo negativne vplive na okolje in posledično izboljšamo stanje v okolju. Namen prispevka je prikazati trenutno stanje v občinah Spodnjega Podravja na področju ravnanja z odpadki in prikazati stopnjo zainteresiranosti za koncept »Zero Waste«, na podlagi tega pa podati predloge za izboljšanje stanja.

V prispevku bo sledila predstavitev koncepta »Zero Waste¹«, ki je del širšega koncepta »Krožno gospodarstvo«. Nato bodo predstavljeni rezultati lastne raziskave na podlagi opravljenih intervjujev s sodelujočimi direktorji občinskih uprav občin Spodnjega Podravja in Skupne občinske uprave Spodnjega Podravja ter analiza trenutnega stanja v omenjenih občinah na področju ravnanja z odpadki. Temu bodo sledili predlogi za izboljšanje stanja v procesu ravnanja z odpadki in možni ukrepi za povečanje interesa za uvajanje omenjenega koncepta.

2 KONCEPT »KROŽNO GOSPODARSTVO« IN KONCEPT »ZERO WASTE«

V Evropski uniji in njenih državah članicah je s stališča varovanja okolja in izboljšanje stanja v okolju kot tudi s stališča trajnostnega razvoja gospodarstva in družbe najbolj primerna in aktualna strategija »Krožno gospodarstvo«, katerega del je koncept »Zero Waste«.

2.1. Koncept »Krožno gospodarstvo«

Do sedaj je gospodarstvo temeljilo na linearnem modelu, ki deluje po principu »vzemi, naredi in odvrzi«, kar pomeni, da vsak proizvod oziroma produkt po tem, ko ga več ne potrebujemo, odvržemo, ta pa postane odpadek. Zaradi naraščajočega števila prebivalstva ter višanja življenjskega standarda, se povečujejo tudi zahteve po uporabi dragocenih virov in energije, kar pa vodi v onesnaževanje in uničevanje okolja. Krožno gospodarstvo je koncept in proces, zasnovan na podlagi naravnih in živih sistemov. Proizvodi so oblikovani tako, da po uporabi oziroma obrabi postanejo del toka surovin in tako ponovno surovina za nov produkt, s čimer pa se čim dlje ohranja dodana vrednost izdelka. Pomembni procesi so ponovna uporaba, obnova, popravilo in recikliranje že obstoječih produktov. Za realizacijo krožnega gospodarstva je potrebna vključenost vseh zainteresiranih strani, tako povpraševalci kot ponudniki izdelkov in storitev na trgu ter oblikovalci politik. V današnji družbi se vedno bolj spodbuja učinkovita raba virov, s čimer pa se premikamo od tradicionalnih potrošniških vzorcev k ponovni uporabi izdelkov, s čimer vplivamo na gospodarsko rast, ustvarjanje novih trgov in na večanje zaposlitvenih možnosti, posledično pa se zmanjšuje količina odpadkov ter negativni vpliv na okolje. (po Evropska komisija, 2016, str. 1-2 in EEA, 2016, str. 9).

2.2. Koncept »Zero Waste«

Po definiciji Mednarodne zveze Zero Waste International Alliance je koncept »Zero Waste« učinkovit, etičen in ekonomski cilj, ki spreminja družbeni življenjski stil in navade ter posnema trajnostne naravne cikle, kjer so vsi odpadki material ali surovina za nek drugi

¹ V slovenskem jeziku to pomeni »Nič odpadkov«, ampak bo v prispevku uporabljen tuji izraz.

produkt oziroma izdelek ali storitev. Gre za takšno oblikovanje izdelkov in procesov, s katerimi se zmanjša prostornina in toksičnost odpadkov, hkrati pa se ohranja ves material, saj se jih ne odloži ali ne sežiga. Z uresničevanjem koncepta »Zero Waste« se preprečijo izpusti v zrak, zemlji in vodo, s tem pa se ohranja zdravje ljudi in ekosistemov (po Zero Waste Slovenija, 2016).

Za trajnostno ravnanje z viri obstajajo trije glavni dejavniki in sicer politična odgovornost, družbena odgovornost in odgovornost proizvajalca. Če želimo koncept »Zero Waste« uresničiti moramo upoštevati naslednja temeljna načela. Najprej je potrebno določiti časovni okvir za doseganje ciljev in merjenje uspešnosti, pri čemer pa moramo vključiti tudi skupnosti, saj ima vsakdo v družbi svojo vlogo. Državljeni ali občani so tisti, ki morajo prevzeti vodilno vlogo pri vključevanju dejavnikov za zmanjševanje količine odpadkov in spodbujati ponovno uporabo, obnavljanje, recikliranje in kompostiranje odpadkov. Tisti, ki odločajo, nato vplivajo na povečanje upravljanja z viri in spodbujajo razvoj programov za ravnanje družbe ter uveljavljajo dodatna pravila in ukrepe. Za učinkovito rabo virov in uresničevanjem koncepta se odpirajo trgi ter ustvarjajo dodatna delovna mesta in priložnosti. Z vzpostavitvijo učnih programov država ali lokalna samouprava ozavešča in usposobi ter izobrazi svoje prebivalce. Občina pa mora nato zbirati podatke in pridobiti informacije o količini in vrsti odpadkov, ki jih je pridelala in predelala, saj se lahko podatki uporabijo kot izhodišče za izboljšave, zmanjševanje stroškov, merjenje uspešnosti, itd. V procesu izboljšanja ravnanja z odpadki in za učinkovito rabo virov je odlagališča oziroma centre za ravnanje z odpadki potrebno preurediti in posodobiti na način, da so ta sposobna odpadke ponovno predelati, obnoviti, reciklirati in kompostirati, sežigalnice pa zapreti. Ravno tako pa se mora s strani države zagotavljati pomoč in podpora proizvajalcem ter podjetjem, predvsem takrat, ko je odpadke težko ali nemogoče ponovno uporabiti, reciklirati ali kompostirati. Družbo je potrebno spodbujati, da se izogiba nakupom izdelkov za enkratno uporabo in podpirati nakupe iz obnovljenih produktov, tam kjer je možno jo tudi spodbujati v kompostiranje, da bi se odloženi organski materiali ponovno uporabili kot gnojilo za pridelavo hrane, s čimer bi se povečala preskrba s hrano, lokalna zavest in trajnost, porabilo pa bi se manj pesticidov in gnojil. S kompostiranjem se tudi prispeva k zmanjšanju emisij globalnega onesnaževanja. Kot družba se moramo začeti zavedati, da z uvajanjem in uresničevanjem koncepta »Zero Waste« postajamo družba s trajnostnim razvojem in učinkovitim varovanjem okolja.

»Zero Waste« je torej eden izmed pristopov krožnega gospodarstva in okoljevarstvena filozofija, ki temelji na izboljšanjem ravnanju z odpadki na način, da spodbuja izdelavo oziroma preoblikovanje virov in izdelkov, ki jih je mogoče ponovno uporabiti, pri čemer bi se zmanjšala onesnaženost okolja ter izboljšalo varovanje okolja za prihodnje generacije. Koncept je zasnovan na podlagi hierarhije v kateri so določena navodila in smernice za razvoj sistemov na način, da bi sedanja družba prešla v družbo »Zero Waste«, ta pa bi temeljila na ponovni ter učinkoviti rabi virov, ki bi služili kot surovine za nove izdelke. Hierarhija »Zero Waste« je sestavljena iz več nivojev in sicer so to zniževanje porabe in ohranjanje materialov, spodbujanje kroženja naravnih virov in spodbude za zniževanje količin nastalih odpadkov, oblikovanje trajnostnih in vračljivih izdelkov sledi nivo ponovna uporaba izdelkov in materialov, nato pa varno, učinkovito in lokalno recikliranje. Zadnji korak je »odstranjevanje« (po Zero waste Slovenija, 2016).

Slika 1: Hierarhija »Zero Waste«



Vir: Zero Waste Slovenija, Zero Waste hierarhija

2.3. Vloga države in lokalnih skupnosti pri uveljavljanju koncepta »Zero Waste«

Zavedati se moramo, da je za ohranjanje in varovanje okolja, zdravja ljudi in rabe naravnih virov nujno izboljšati področje ravnanje z odpadki. Najboljši način povečanja učinkovitosti rabe virov ter zmanjšanja vpliva nastalih odpadkov na okolje je preprečevanje nastajanja odpadkov. Za uresničevanje in izvajanje konceptov »Krožno gospodarstvo« in »Zero Waste« ima pomembno vlogo država, saj mora sprejeti ustrezna pravila in ukrepe, s katerimi preprečuje nadaljnjo nastajanje odpadkov, hkrati pa mora tudi spremljati in ocenjevati izvajanje zastavljenih ukrepov. Država je torej tista, ki z zastavljenimi ukrepi spodbuja in vpliva na ravnanje družbe, zato mora določiti takšne kazalnike, ki temeljijo na zastavljenih pravilih in ukrepih uspešnih držav članic Evropske unije na področju ravnanja z odpadki. Država mora tudi jasno opredeliti in določiti vloge in odgovornost pristojnih organov in izvajalcev gospodarskih javnih služb ter proizvajalcev produktov in dejavnosti. V skladu z zahtevami Evropske unije je potrebno določiti natančen sistem poročanja in natančna pravila o učinkovitem ravnanju z odpadki, ki temeljijo na hierarhiji »Zero Waste«. Do sedaj se smetenje še vedno ne šteje med kazniva dejanja, kljub temu, da gre za neposredno škodljiv vpliv na okolje, zaradi tega pa tudi nastajajo visoki stroški čiščenja², zato mora država urediti učinkovit sistem porazdeljevanja denarnih sredstev. Država mora s svojimi ukrepi spodbujati uporabo proizvodov, ki jih je mogoče popraviti oziroma reciklirati (po MOP, 2016).

Če se lokalna skupnost želi pridružiti mreži lokalnih skupnosti Zero Waste, mora sprejeti in upoštevati pogoje Zero Waste zaveze. Ti pogoji so, da občina do določenega datuma prične z zbiranjem odpadkov po sistemu »Od vrat do vrat«, upošteva vse odpadke nastale v lokalni skupnosti, izvaja nadzor nad sektorji za katere je pristojna, preko lokalnih akcij in kampanj spodbuja preoblikovanje produktov in materialov, implementira proces »plačaj kolikor odvržeš«, imenuje Zero Waste odbor v katerega so vključeni predstavniki izvoljenih lokalnih

² Organizacija in izvedba enodnevnih čistilnih akcij

oblasti, strokovnjaki s področja ravnanja z odpadki, civilne družbe, nacionalne Zero Waste organizacije in drugi. Imenovani odbor je odgovoren za nadzor in implementacijo strategije, ocen, iskanje rešitev... občina mora tudi izvajati periodične analize sestave mešanih ostankov odpadkov, nasprotovati kakršnikoli obliki sežiganja ter definirati cilje za srednje oziroma dolgoročno obdobje. Ko doseže zahtevane cilje, o njih poroča v letnem poročilu nacionalni organizaciji Zero Waste. Zero Waste zavezo sprejme pristojen organ občine, vsebino nato preveri nacionalna Zero Waste organizacija, ki pa lokalno skupnost predlaga evropski Zero Waste organizaciji, šele nato pa se z dovoljenjem obeh organizacij, občina deklarira kot Zero Waste občina (po Zero Waste Slovenija, 2016).

Kakšno pa je stanje v Evropski uniji in njenih državah članicah v procesu uvajanja koncepta »Zero Waste«? V »Tabela 1: »Zero Waste« občine v Evropski uniji« so prikazane države članice Evropske unije, katerih občine in število prebivalcev so že uporabnice koncepta »Zero Waste«. Skupno je v Evropski uniji sedem držav članic, v katerih je 308 občin uporabnic »Zero Waste« koncepta. Med njimi je tudi Slovenija. Med prvimi sta z največjim številom »Zero Waste« občin, državi Italija in Španija, sledi jima Madžarska. Slovenija in naše občine znatno zaostajajo za temi državami, saj je v naši državi samo šest »Zero Waste« občin, z istim številom občin se lahko ponašata Hrvaška in Romunija. Le eno »Zero Waste« občino ima Velika Britanija. Če primerjamo število prebivalcev v državah s številom prebivalcev »Zero Waste« občin, pa ugotovimo, da je Slovenija med zgoraj omenjenimi državami na prvem mestu, saj je kar 19,9% prebivalcev uporabnikov »Zero Waste« koncepta. Sledi Italija z 7,67% in nato Španija z 2,85% prebivalcev. Vmes so Madžarska z 1,21% prebivalstva, Hrvaška z 0,51% in Romunija z 0,19%. Na zadnjem mestu je Velika Britanija z 0,01% uporabnikov »Zero Waste« koncepta (po Zero Waste Europe, 2016, str. 1-12 in Evropska unija, 2016).

Tabela 1: »Zero Waste« občine v Evropski uniji

DRŽAVA v Evropski uniji	ŠTEVILO "ZERO WASTE" OBČIN	POPULACIJA "ZERO WASTE"
Hrvaška	6	21.929
Italija	181	4.663.453
Madžarska	18	119.888
Romunija	6	39.554
Slovenija	6	412.503
Španija	90	1.328.160
Velika Britanija	1	6.500
SKUPNO ŠTEVILO "ZERO WASTE" OBČIN	308	6.591.987

Vir: lasten po Zero Waste Europe (2016)

Če primerjamo uspešnosti in zavezanost evropskih občin v enem letu se v Evropski uniji proizvede približno 481 kg na osebo. Stopnja recikliranja se je ustalila na 41%, cilj Evropske unije pa je do leta 2020 povečati recikliranje na 50%. Pri tem je potrebno upoštevati, da so ti podatki približni, saj so pridobljeni iz različnih virov, kar pa ni najbolj zanesljivo (po Zero Waste Europe, 2016). Ob vsem tem se je potrebno vprašati kdo je odgovoren za spodbujanje ali sankcioniranje (ne)upoštevanja usmeritev koncepta »Zero Waste«? Ali je to Evropska unija, vsaka država članica, občine, družba, neprofitne organizacije? Menimo, da so za

Uveljavljanje in upoštevanje usmeritev koncepta »Zero Waste« odgovorne in pomembne vse zgoraj naštete entitete. Evropska unija je tista, ki na najvišji ravni določa strategije oziroma programe, kot je na primer 7. okoljski akcijski program, v katerih so določeni splošni cilji, ki jih morajo države članice prenesti v svojo zakonodajo in jih tudi upoštevati ter izpolnjevati. Za spodbujanje in uveljavljanje koncepta »Zero Waste«, je v Sloveniji od leta 2014, Društvo ekologije brez meja postalo nacionalna organizacija preko programa Zero Waste Slovenija. Vendar pa se moramo zavedati, da smo mi ljudje tisti, ki smo najbolj odgovorni za varovanje našega okolja, pri čemer pa je pomembno, da lastno zavedanje in miselnost o varovanju okolja prenesemo tudi v svoje delovanje (po Zero Waste Slovenija, 2016).

3 ANALIZA TRENUTNEGA STANJA IN PREDSTAVITEV REZULTATOV ANALIZE UGOTAVLJANJA ZAINTERESIRANOSTI ZA KONCEPT »ZERO WASTE« V IZBRANIH OBČINAH

3.1. Ravnanje z odpadki na območju Spodnjega Podravja

V pravnih aktih³ so določene štiri najpomembnejše obvezne lokalne gospodarske službe, ki jih občina mora zagotavljati in sicer so to oskrba s pitno vodo, čiščenje ter odvajanje komunalne in padavinske odpadne vode, zbiranje, prevoz, obdelava in odstranjevanje komunalnih odpadkov ter čiščenje javnih površin (po Virant, 2009 str. 132-134).

V Spodnjem Podravju je za ravnanje z odpadki in za varstvo okolja pristojna občinska uprava Mestne občine Ptuj, ki je za izvajanje lokalne gospodarske javne službe tudi ustanovila podjetje Javne službe Ptuj d.o.o. Z omenjeno občino je v procesu izvajanja lokalne gospodarske javne službe združenih v Skupno občinsko upravo Spodnjega Podravja še ostalih 15 občin, Cirkulane, Destričnik, Dornava, Gorišnica, Hajdina, Juršinci, Kidričevo, Majšperk, Markovci, Podlehnik, Sveti Andraž v Slovenskih Goricah, Trnovska vas, Videm, Zavrč in Žetale. Vse naštete občine so na področju ravnanja z odpadki odgovorne za organiziranje prevoza in ločenega zbiranja odpadkov⁴, za potrjevanje cen, za vlaganje investicij v center za ravnanje z odpadki⁵ in za obveščanje ter sodelovanje z javnostjo.

Pred nekaj leti so občine Spodnjega Podravja uvedla napreden in sodoben sistem učinkovitega zbiranja komunalnih odpadkov v gospodinjstvih »Od vrat do vrat«, s katerim že pripomorejo k izboljššanemu ravnanju z odpadki. Vsako gospodinjstvo je prejelo navodila ter posode in vreče za ločevanje komunalnih odpadkov, saj je nastale odpadke potrebno pravilno ločevati. Namen tega sistema je ekološka osveščenost občanov, skrb za pravilno ločevanje in zbiranje komunalnih odpadkov ter skrb za okolje (po Čisto mesto, 2016).

3.2. Predstavitev rezultatov zainteresiranosti za koncept »Zero Waste« v občinah Spodnjega Podravja

Namen raziskave je ugotoviti dejansko stanje v izbranih občinah na področju ravnanja z odpadki. Cilj je preučiti stopnjo zainteresiranosti teh občin za koncept »Zero Waste«. Z

³ Zakon o varstvu okolja – ZVO-1 (Uradni list RS, št. 41/04), Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93)

⁴ Za to dejavnost je odgovorno podjetje Čisto mesto Ptuj, Podjetje za gospodarjenje z odpadki, d.o.o.

⁵ Center za ravnanje z odpadki na območju Spodnjega Podravja in za zgoraj naštete občine se imenuje CERO GAJKE

uporabo kvalitativne metode smo v tem letu izvedli polstrukturiran intervjuju, v katerem je sodelovalo 11 direktorjev/-ic občin Spodnjega Podravja in direktor/ica SOU⁶. Sodelujoči so morali odgovoriti na šest glavnih vprašanj s podvprašanji, nato pa smo pridobljene odgovore kodirali in prišli do sledečih ugotovitev. Zaradi varstva podatkov smo intervjuvanje osebe označili kot A, B, C.

Pri prvem vprašanju »Kako ste seznanjeni z okvirnimi usmeritvami Evropske unije in naše države na področju ravnanja z odpadki? Menite, da dobite dovolj informacij?« je polovica intervjuvancev odgovorilo, da so njihove občine seznanjene in obveščene o usmeritvah Evropske Unije in Slovenije na področju ravnanja z odpadki, kar je prikazano tudi v spodnji tabeli. Ostala polovica vprašanih, pa se je z zastavljenim vprašanjem strinjala delno oziroma menijo, da njihove občine niso seznanjene z usmeritvami. Potrebne informacije na področju ravnanja z odpadki, dobijo občine s pristojnega ministrstva in ostalih pristojnih organov, z reprezentativnih združenj ter skupnosti⁷, z objavo zakonskih aktov v Uradnem listu Republike Slovenije, na seminarjih in preko medijev ter spleta. Kot problem zakaj informacij ni dovolj, oziroma le-teh ne dobijo, so intervjuvani navedli, da med državo in občinami ni povezanosti in je zaradi tega posledično tudi komunikacija med njimi slaba. Ena izmed rešitev bi bila, da bi se ustanovile regije, na katere bi se tudi preneslo področje ravnanja z odpadki, s tem pa bi se občine rešile bremena reševanja ravnanja z odpadki.

Tabela 2: Zadostnost informacij

ZADOSTNA KOLIČINA INFORMACIJ:	
(B/1):	<u>Informacij je dovolj</u>
(C/1):	<u>je informacij na voljo dovolj</u>
(D/1):	<u>dovolj informacij</u>
(H/1):	<u>informacij dovolj</u>
(J/1):	<u>posebej ukvarjali s to problematiko</u>
(J/2):	<u>smo seznanjeni</u>
(K/2):	<u>dovolj informacij</u>

Vir: lasten (2016)

Pri naslednjem vprašanju »Menite, da vaša občina sledi ciljem nacionalnega operativnega programa za področje ravnanja z odpadki?« se skoraj vsi intervjuvani (v »Tabela 3: Izpolnjevanje ciljev, nalog, ukrepov« so prikazani odgovori osmih direktorjev občinskih uprav od dvanajstih intervjuvanih) strinjajo, da se njihove občine držijo in tudi sledijo ciljem operativnega programa na področju ravnanja z odpadki, ki je bil sprejet za celotno Slovenijo. Občine Spodnjega Podravja so na področju ravnanja z odpadki v zadnjih letih uvedle kar nekaj sprememb in izboljšav, kot na primer odstranitev divjih odlagališč, izboljšanje sistema odvoza odpadkov, po sistemu »Od vrat do vrat« pa so uvedle ločeno zbiranje odpadkov. Ravno tako se je povečala ozaveščenost o izboljšanem načinu ravnanja z odpadki med občani.

⁶ SOU je Skupna občinska uprava Spodnjega Podravja

⁷ Skupna občinska uprava - SOU, Skupnost občin Slovenije

Tabela 3: Izpolnjevanje ciljev, nalog, ukrepov

IZPOLNJEVANJE, SLEDENJE CILJEM OPERATIVNEGA PROGRAMA:	
(A/3):	<u>za področje ravnanja z odpadki se trudimo slediti ciljem</u>
(B/3):	<u>Deloma sledimo</u>
(C/2):	<u>naša občina postopoma dosega cilje</u>
(G/4):	<u>Menimo, da</u>
(H/2):	<u>Menim, da naša občina sledi ciljem</u>
(I/3):	<u>Po našem mnenju da</u>
(J/4):	<u>Nimamo lastnega programa, se pa držimo operativnega programa sprejetega na ravni države</u>
(K/4):	<u>odgovor na to vprašanje pozitiven</u>
(L/5):	<u>Vse občine Spodnjega Podravja, ki so vključene v Skupno občinsko upravo sledijo ciljem nacionalnega operativnega programa</u>

Vir: lasten (2016)

V tretjem vprašanju »Na kakšen način urejate področje ravnanja z odpadki? Kdo je po vašem mnenju odgovoren za ta proces (občina, koncesionar, vsi?)« je v »Tabela 4: Odgovornost za področje urejanja z odpadki« prikazano, da so se vsi intervjuvani strinjali, da so za ravnanje z odpadki odgovorni tako občina, kot tudi njeni občani in posledično tudi izbrani koncesionar. Za omenjeno področje je občina tista, ki z javnim razpisom skozi proces podelitve koncesije izbere komunalno podjetje, ki je potem tudi izvajalec lokalne gospodarske javne službe za ravnanje z odpadki, nato pa tudi nadzoruje izvajanje dejavnosti ter vpliva na cene pri čemer je pomembna kakovost izvajanih storitev. Izbrani koncesionar je izvajalec lokalne gospodarske javne službe v okviru evropske, nacionalne in lokalne pravne podlage ter je odgovoren za ustrezno izvajanje lastnih storitev. Ravno tako so del tega procesa občani, ki so »pridelovalci« odpadkov, zato je pomembna primerna stopnja ozaveščenosti in obveščenosti le-teh, saj lahko le na podlagi informacij postanemo izobrazena družba, ki sledi inovativnim pristopom na področju ravnanja z odpadki.

Tabela 4: Odgovornost za področje urejanja z odpadki

ODGOVORNI SO VSI (OBČINA, KONCESIONAR, OBČANI, DRŽAVA):
(A/6): <u>smo odgovorni vsi</u>
(B/5): <u>smo odgovorni vsi, država, občina, koncesionar in tudi občani</u>
(C/5): <u>je odgovornost na vseh od ozaveščanje s strani države in občine do zagotovitve kvalitetne storitve po sprejemljivi ceni</u>
(D/3): <u>Občina kot tudi koncesionar, torej vsi</u>
(G/7): <u>odgovorni vsi, občani, občina - koncesionar in država. Koncesionar službo namreč izvaja za občino</u>
(H/4): <u>Odgovorni smo vsi, najprej občina, nato koncesionar pa vse do končnega onesnaževalca</u>
(J/6): <u>Odgovorni smo vsi, občina, ki podeli koncesijo in koncesionar, ki izvaja gospodarsko javno službo ter seveda tudi občani</u>
(K/7): <u>za ta proces odgovorni vsi (občani, občina, koncesionar, ministrstvo)</u>
(L/6): <u>Vsi</u>

Vir: lasten (2016)

Na četrto vprašanje »Kdo zbira in obdeluje podatke o količini odpadkov v občini? Čemu služijo ti podatki?« so vsi intervjuvani odgovorili (kar je tudi prikazano v »Tabela 5: Zbiralec in obdelovalec podatkov«, da podatke o količini odpadkov v vsaki občini zbira ter obdeluje izbrani koncesionar, ki je tudi izvajalec lokalne gospodarske javne službe. Podatki so pomembni, za obračun, saj se na podlagi njih določana cena dejavnosti, za kontrolo in nadzor ter za razne analize, statistično obdelavo in letna poročila, ki se oddajo pristojnemu ministrstvu.

Tabela 5: Zbiralec in obdelovalec podatkov

ZBIRALEC IN OBDELOVALEC PODATKOV:
(A/7): <u>Koncesionar oz. izvajalec javne službe</u>
(B/6): <u>Zbira in obdeluje odpadke koncesionar, do sedaj je to Čisto mesto Ptuj d.o.o</u>
(C/7): <u>Podatke zbira koncesionar</u>
(D/4): <u>zbira trenutno Čisto mesto Ptuj</u>
(E/8): <u>zbira izvajalec obvezne gospodarske javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki, ki jih posreduje pristojnemu ministrstvu neposredno</u>
(F/5): <u>Koncesionar zbira in obdeluje podatke</u>
(G/8): <u>Koncesionar</u>
(H/5): <u>Zbira in obdeluje podatke koncesionar</u>
(I/7): <u>Čisto mesto Ptuj</u>
(J/7): <u>Za enkrat jih je obdeloval koncesionar</u>
(K/8): <u>Podatke zbira in obdeluje koncesionar, ki tudi redno oddaja letna poročila ministrstvu</u>
(L/7): <u>Podatke o količini odpadkov za vsako posamezno občino Spodnjega Podravja zbirajo in obdelujejo Podjetja, ki izvajajo javno službo ravnanja s komunalnimi odpadki</u>

Vir: lasten (2016)

Naslednje vprašanje »Ali poznate oziroma ste seznanjeni s konceptom »Nič odpadkov« oziroma »Zero waste«?» je v spodnji tabeli prikazano, da je sedem intervjuvanih odgovorilo »DA«, dva sta odgovorila, da koncept poznata le površno in jima je le delno poznan, enemu je omenjeni koncept malo poznan, dva pa sploh nista seznanjena s konceptom »Zero Waste« oziroma ga ne poznata.

Tabela 61: Poznavanje koncepta »Nič odpadkov«, »Zero waste«

POZNAVANJE KONCEPTA "NIČ ODPADKOV", "ZERO WASTE"	
(A/9):	<u>Da</u>
(D/6):	<u>je seznanjena s konceptom Nič odpadkov</u>
(E/12):	<u>Da, koncept nam je znan</u>
(F/9):	<u>Smo seznanjeni</u>
(G/10):	<u>S konceptom smo seznanjeni</u>
(J/9):	<u>Sem seznanjena s tem konceptom</u>
(L/7):	<u>Da</u>

Vir: lasten (2016)

Odgovori na zadnje vprašanje »Zakaj vaša občina ni del občin »Zero waste«, poznate vzroke za to? Pojasnite.« so prikazani v spodnji tabeli. Med njimi so si nekateri podobni in sicer nekatere občine niso del občin »Zero Waste«, ker še vedno rešujejo pretekle zadeve zaradi postopka izbire izvajalca lokalne gospodarske javne službe. V zadnji tabeli je prikazano, da so občine z uvedenim sistemom »Od vrat do vrat« ogromno prispevale in še prispevajo k izboljšavam na področju ravnanja z odpadki. Kljub temu, pa direktorji občinskih uprav menijo, da imajo še vedno premalo kadra, ki bi se ukvarjal samo z reševanjem tega področja, da je tudi premalo finančnih sredstev, da ni politične volje na lokalni ravni in da je še vedno premalo podanih informacij ter promocije za koncept »Zero Waste«. Ravno tako, bi moralo prihajati do večje spodbude tudi s strani države. Se pa zavedajo, da bodo v bodoče tudi del omenjenega koncepta oziroma se bodo pridružile mreži lokalnih skupnosti »Zero Waste«.

Tabela 7: Reševanje preteklih, ostalih zadev

REŠEVANJE OSTALIH, PRETEKLIH ZADEV:	
(E/13):	<u>še le dokončno urejali razmerja med občino in izvajalcem obvezne gospodarske javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki na tem področju</u>
(J/10):	<u>trenutno komaj v fazi podeljevanja koncesije. Šele na to bodo videli realno stanje v občini</u>
(K/11):	<u>postopek podelitve koncesije že dobra 3 leta in smo se ukvarjali izključno s to problematiko, z ostalimi stvarmi pa ne</u>

Vir: lasten (2016)

Tabela 8: Prispevek h konceptu »Nič odpadkov«, »Zero Waste«

PRISPEVEK K "NIČ ODPADKOV", "ZERO WASTE":	
(B/9):	<u>smo del občin, v katerih poteka proces zbiranja odpadkov »Od vrat do vrat«</u>
(L/8):	<u>Naše občine z načinom izvajanja javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki, ki se ločeno zbirajo od "vrat do vrat" že veliko prispevajo na poti do "Zero waste"</u>
(L/10):	<u>že izvedli akcijo z inšpekcijsko službo, ki je s pregledovanjem posod pri uporabnikih, le-te opozarjala na nepravilno ločevanje odpadkov</u>

Vir: lasten (2016)

Ugotovili smo, da je koncept »Zero Waste« občinam poznan in so tudi seznanjene z izboljšavami ter inovativnimi pristopi na področju ravnanja z odpadki, vendar pa menimo, da je interes za omenjen koncept zelo majhen. Predvidevamo, da za takšno stanje obstaja kar nekaj vzrokov, ki posledično tudi vplivajo na nizko stopnjo interesa. Upoštevati je treba, da gre za manjše občine, ki so se v zadnjih letih močno razvile in so že ogromno vložile v spremembe ter izboljšave na področju ravnanja z odpadki, da pa še vedno v okviru tega rešujejo pretekle zadeve. Zaposleni na občinah, zaradi ostalih zadolžitev in reševanja preteklih zadev ne zmorejo hitreje reševati stvari, kar nakazuje na potrebe po povečanju usposobljenega kadra. Primanjkuje tudi politične volje, ki je delno odvisna tudi od vključenosti občanov. Ti bi lahko s civilnimi iniciativami spodbudili župana in občinsko upravo v uvajanje sprememb na področju varovanja okolja. Pa vendarle se je potrebno vprašati zakaj pobud občanov ni? Predvidevamo, da so občani premalo obveščeni o spremembah in inovacijah na področju ravnanja z odpadki, zato tudi ne stremijo k spremembam, ravno tako, se zavedanje o tem, kako pomembno je varovanje okolja, naše narave ni vcepila v našo zavest. Primanjkuje tudi finančnih sredstev, s katerimi bi se lahko občine vključile v razne projekte za izboljšanje ravnanja z odpadki. Nekako prevladuje tudi mnenje, da med državo in lokalnimi skupnostmi ni pravega odnosa, komunikacije.

4 PREDLOGI ZA IZBOLJŠANJE TRENUTNEGA STANJA

V preteklih letih je bilo na temo ravnanja z odpadki že veliko napisanega, ravno tako se je v Spodnje - podravske regiji na temo izboljšanja tega področja izvedlo kar nekaj okroglih miz in okoljskih konferenc. Na podlagi zbranih povzetkov konferenc in okroglih miz ter primerov dobre prakse uvedbe koncepta »Zero Waste« bodo spodaj podani predlogi kako povečati stopnjo zainteresiranost občin Spodnjega Podravja za omenjen koncept, da ga bo v bodoče tudi mogoče realizirati.

Za oblikovanje celovitega sistema ravnanja s komunalnimi odpadki je najprej potrebno podati jasno definicijo pojmov, ki so del področja ravnanja z odpadki, zraven tega pa moramo upoštevati, da se celovit sistem ravnanja s komunalnimi odpadki nenehno prilagaja trenutni sestavi komunalnih odpadkov in naravnem ali uravnavanem trgu potreb po sekundarnih surovinah (po Kosi, 2013, str. 17-20). Pristojno ministrstvo mora na podlagi evropskega pravnega reda vzpostaviti takšno nacionalno zakonsko podlago, ki vsebuje enakopravna pravila ter pogoje, vanjo pa morajo biti tako v procesu oblikovanja kot v procesu izvajanja, vključeni državljani oziroma občani, lokalne skupnosti, izvajalci javnih služb in tudi

inšpekcija. Zato je pomembno, da se definirajo in določijo vloge vseh deležnikov. Ko so vloge določene, se mora med njimi vzpostaviti učinkovit komunikacijski odnos, saj bodo vse zainteresirane strani tako lažje sodelovale. Z ustanovitvijo informacijskega sistema, se bo z zbranimi podatki omogočil pregled nad deležniki, masnimi tokovi, o količini zbranih in predelanih količin odpadkov, s podanimi informacija pa se bo lažje in hitreje obveščalo tako občane kot tudi podjetja ter ostale deležnike o pomembnosti ločevanja in predelave oziroma recikliranja odpadkov ter o uvajanju sprememb in inovativnih pristopov, kot je »Zero Waste« (po Grilc in ostali, 2015, str. 3-6). Zraven postavljenega informacijskega sistema, bi lahko povečali zainteresiranost za omenjen koncept, tudi z različnimi motivacijskimi dejavniki in spodbudami. Na primer mlajše generacije bi lahko skozi igro izobraževali o pomembnosti ločevanja odpadkov in recikliranja odpadkov, odraslim in starejšemu prebivalstvu pa bi o s sistemom nagrajevanja⁸, pojasnili kako pomembno je ločevati in reciklirati odpadke. Ko bi bil takšen način že vpeljan, bi se potem skozi vzgojo iz generacije na generacijo prenašala zavest, o pomembnosti varovanja okolja s čimer pa bi tudi vplivali na ravnanje naše družbe in tako lahko postali »Zero Waste« družba.

Za implementacijo koncepta »Zero Waste« lahko vzamemo kot primer dobre prakse Mestno občino Ljubljana. Ta je z jasno zasnovanim načrtom postala prva evropska prestolnica, ki se je zavezala uresničiti »Zero Waste« cilje. Za realizacijo je najprej potrebno upoštevati načela »Zero Waste« koncepta, nato pa slediti širšemu družbenemu dogovoru, ki je osnovan v obliki hierarhične lestvice »Zero Waste«. V načrtu je tudi zapisano, da je za uspešno izvajanje le tega potrebno sodelovanje in podpora vseh zainteresiranih strani. Pomembni elementi načrta so komunikacija, izobraževanje ter ozaveščanje s čimer se vpliva na mišljenje in ravnanje družbe. Pri uresničevanju načrta je pomemben člen tudi javno podjetje⁹, ki je izvajalec lokalne gospodarske službe na področju ravnanja z odpadki. V načrtu je tudi določena sestava Odbora za spremljanje uresničevanja strategije (Zero Waste) in vizija (po Mestna občina Ljubljana, 2014, str. 3-4).

5 ZAKLJUČEK

V prispevku smo predstavili dejansko stanje v občinah Spodnjem Podravja na področju ravnanja z odpadki in preučiti stopnjo zainteresiranosti občin za inovativen koncept »Zero Waste«, ki je tudi del procesa krožno gospodarstvo. Ugotovili smo, da v občinah Spodnjega Podravja prevladuje majhna zainteresiranost za koncept »Zero Waste«, kljub temu pa se z nekaterimi dejavnostmi, kot je na primer uveljavljen sistem »Od vrat do vrat« že kažejo premiki k izboljšavam na področju ravnanja z odpadki. Pomembna ugotovitev je tudi ta, da je Slovenija kljub majhnosti in majhnem številu prebivalcev na prvem mestu med vsemi državami članicami Evropske unije, ki so uporabnice koncepta »Zero Waste« in da se ostale lokalne skupnosti, ki še niso uporabnice koncepta Zero Waste, kljub temu zavedajo, da se bodo v bodoče morale lotiti nalog in ukrepov, s katerimi bodo povečale pomen varovanja okolja.

Predstavljeni rezultati in predlogi bodo služili kot podlaga za razmislek in nadaljnji razvoj na področju ravnanja z odpadki in varovanja okolja v Spodnjem Podravju. Z vključevanjem vseh deležnikov, oblikovanjem okoljske politike, ozaveščanjem in informiranjem, pripomoremo k

⁸ Primer: če gospodinjstvo zbere določeno količino odpadkov, ki ga ločuje po sistemu »Od vrat do vrat«, dobi potem praktično nagrado na primer iz predelanih oziroma recikliranih odpadkov gospodinjski aparat.

⁹ Snaga, javno podjetje, d.o.o., Ljubljana

boljši družbeni osveščenosti in povečamo skrb za varovanje okolja. Zavedati se moramo, da je varovanje okolja ena izmed prednostnih nalog družbe, saj smo ljudje tisti, ki s svojim delovanjem najbolj onesnažujemo naravo, če pa samo malo spremenimo svoja prepričanja in dejanja pa lahko pripomoremo in izboljšamo varovanje okolja oziroma Zemlje, ki je naš edini dom.

LITERATURA IN VIRI

1. Čisto mesto. (2016). Sistem od vrat do vrat. Pridobljeno 15.7.2016, s <http://www.cistomesto.si/sistem-od-vrat-do-vrat>
2. Evropska unija (2014). The EU explained: Environment. Luksemburg.
3. Evropska unija (2016). Države članice evropske unije. Pridobljeno 20.7.2016, s https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries_sl
4. European Environment Agency, EEA Report (2016). Circular economy in Europe. Developing the knowledge base. Luksemburg.
5. Evropska komisija (2016). KROŽNO GOSPODARSTVO. Povezovanje, ustvarjanje in ohranjanje vrednosti. Urad za publikacije, (str. 3).2.
6. Grilc, V., et al. (2015). STROKOVNO POSVETOVANJE. »Kako do NIČ ODPADKOV v Sloveniji?«. Zaključki, ugotovitve in sklepi, (str. 3 - 6).
7. Kosi, B. (2013). Celoviti sistem ravnanja s komunalnimi odpadki!, (str. 17 – 20).
8. Lampič, B., Rebernik, D. (2011). Spodnje Podravje pred izzivi trajnostnega razvoja. Ljubljana, (str. 205 -208).Zero Waste Slovenija. (2016). Definicija Zero Waste. Pridobljeno 20.7.2016, s <http://ebm.si/p/zw/o-zero-waste/definicija-zero-waste/>
9. Mestna občina Ljubljana (2014). Predlog Strategije razvoja dejavnosti na področju ravnanja z odpadki v Mestni občini Ljubljana za obdobje 2014–2035. Mestna občina Ljubljana, (str 3 – 4).
10. Ministrstvo za okolje in prostor. (2016). Environmental protection. Pridobljeno 15.7.2016, s <http://www.arso.gov.si/en/environmental%20protection/>
11. Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za okolje (2016). Predlogi in pripombe ZEG-A na Program ravnanja z odpadki in Program preprečevanja odpadkov R Slovenije. Pridobljeno 20.7.2016, s http://zveza-zeg.si/aktualno/442/ministrstvo_za_okolje_in_prostor_mop_direktorat_za_okolje_zadeva_predlogi_in_pripombe_zeg_a_na_program_ravnanja_z_odpadki_in_program_preprecevanja_odpadkov_r_slovenije/.
12. Spodnje Podravje (2014). Trajnostni razvoj Spodnje Podravje, (str. 47 – 49).
13. Virant, G. (2009). Pravna ureditev javne uprave, (str. 132 – 134).
14. Vlada (2016). Javne službe, (str. 3 -4).
15. Zero Waste Europe. (2016). List of committed cities/municipalities. Pridobljeno, 20.7.2016 s www.zerowasteurope.eu.
16. Zero Waste Europe. (2016). Compare performance and commitment of European municipalities. Pridobljeno 20.7.2016 s <http://comparetool.zerowasteurope.eu/>.
17. Zero Waste International Alliance. (2016). Working towards a world without waste. Pridobljeno 20.7.2016, s <http://zwia.org/standards/zw-community-principles/>.
18. Zero Waste Slovenija. (2016). Hierarhija Zero Waste. Pridobljeno 20.7.2016, s <http://ebm.si/zw/o/zero-waste-hierarhija/>.
19. Zero Waste Slovenija. (2016). Pogoji: Zero Waste občina. Pridobljeno 20.7.2016, s <http://ebm.si/zw/obcine/zero-waste-skupnost/>.

20. Zero Waste Slovenija. (2016). Zero Waste Slovenija. Pridobljeno 20.7.2016 s <http://ebm.si/zw/o/zero-waste-slovenija/>

VLOGA JAVNE UPRAVE PRI IZBOLJŠANJU POSLOVNEGA OKOLJA ZA MALA IN SREDNJA PODJETJA: PRIMERJAVA SLOVENIJE IN HRVAŠKE

Jernej Mencinger, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, jernej.mencinger@fu.uni-lj.si,
Dejan Ravšelj, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, dejan.ravselj@fu.uni-lj.si,
Alka Obadić, Univerza v Zagrebu, Ekonomska fakulteta, aobadic@efzg.hr,
Aleksander Aristovnik, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo,
aleksander.aristovnik@fu.uni-lj.si

Povzetek

Prispevek proučuje razmere in trende razvoja malih in srednjih podjetij (MSP) v Sloveniji in na Hrvaškem skozi tri ključne kazalnike, ki so relevantni za MSP. V analizi smo tako umestili in primerjali omenjeni državi glede na obremenjenost njunih poslovnih okolij po ključnih področjih poslovanja. Ugotavljamo, da MSP v Sloveniji ustvarijo višjo dodano vrednost in zagotavljajo višji odstotek vseh zaposlitev v nefinančnem gospodarstvu kot na Hrvaškem. Poleg tega je iz raziskave razvidno, da je na področjih enostavnosti ustanovitve podjetja in enostavnosti plačevanja davkov Slovenija v primerjavo s Hrvaško v boljšem položaju glede obremenjenosti poslovnega okolja, na področju enostavnosti pridobivanja gradbenih dovoljenj pa sta tako Slovenija kot tudi Hrvaška v podobnem položaju. V obdobju 2010 – 2016 je sicer opazen napredek obeh držav v smeri izboljševanja poslovnega okolja, vendar analiza pokaže, da obstajajo še velike rezerve pri odpravi administrativnih ovir za razvoja MSP.

Ključne besede: administrativne ovire, poslovno okolje, MSP, Slovenija, Hrvaška

Abstract

THE ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN ENHANCING THE BUSINESS ENVIRONMENTS FOR SMES: THE COMPARISON BETWEEN SLOVENIA AND CROATIA

The paper examines the current state and trends in the development of administrative and regulatory key indicators for SMEs in Slovenia and Croatia. We also compared and identified the administration burdens/barriers in key areas present in the business environment in both countries. We conclude that SMEs in Slovenia that operate in the non-financial economy sector are more productive and employ more people than the same sector in Croatia. Moreover, the analysis shows that companies in Slovenia face lower administrative burdens when starting a business and paying taxes to authorities than in Croatia. The level of administrative barrier to receive building permits is similar in both countries. Although the research indicates that both countries made a substantial progress in order to reduce administration burdens in the business environment for SMEs during the period 2010 – 2016, there is a lot of room for improvement in this subject area.

Keywords: administration burdens/barriers, business environment, SMEs, Slovenia, Croatia

1 UVOD

Mala in srednja podjetja (MSP) na celotnem področju EU predstavljajo gonilo rasti in ustvarjanje novih delovnih mest. Zato si države prizadevajo za spodbujanje zdravega in z administrativnimi ovirami neobremenjenega poslovnega okolja z namenom uspešnega razvoja MSP. Tako v Sloveniji kot tudi na Hrvaškem skoraj celotno populacijo vseh podjetij predstavljajo prav MSP. Zato je ključnega pomena, da javna uprava odigra svojo vlogo in z uvedbo reform na različnih področjih omogoči MSP dobro poslovno okolje. Nenazadnje bodo z omenjenim obe državi dosegli tudi večjo konkurenčnost svojega gospodarstva, saj se po zadnjih podatkih švicarskega Inštituta za razvoj managementa (IMD) iz leta 2016 Slovenija uvršča relativno nizko (na 43. mestu), Hrvaška pa še nižje (na 58. mestu od skupno 61 držav).

Veliko raziskav, ki pokrivajo obravnavano področje, razpravlja, kako predpisi in učinkovitost javne uprave vpliva na gospodarske rezultate na makro in mikro ravni. Ugotovitve teh raziskav največkrat poudarjajo problem številčnosti in posledične nejasnosti predpisov. Zaradi tega morajo podjetja opraviti več interakcij z različnimi organi javne uprave, kar pa podjetjem povzroča tudi nezaželeno dodatno časovno in finančno breme. V končni fazi pa se omenjeno odraža tudi v nizki vrednosti kazalnikov gospodarske uspešnosti države. Poslovno okolje je sicer obremenjeno na različnih področjih, vendar pa se za podjetniški sektor izpostavlja predvsem sledeča relevantna področja: enostavnost ustanovitve podjetja, enostavnost pridobivanja gradbenih dovoljenj in enostavnost plačevanja davkov. Tako je namen prispevka v prvi fazi s pomočjo deskriptivne statistike predstaviti definicije, razmere in trende razvoja MSP v Sloveniji in na Hrvaškem skozi tri ključne kazalnike: število MSP, dodana vrednost in število zaposlenih v MSP. V drugi fazi pa smo s pomočjo razvite metodologije preko razsevnih diagramov razvrstili države EU glede na obremenjenost poslovnega okolja na posameznih področjih s poudarkom na Slovenijo in Hrvaško. Namen metodološkega dela je umestitev in primerjava Slovenije in Hrvaške glede obremenjenosti njunega poslovnega okolja po ključnih področjih poslovanja.

Struktura prispevka sovпада s predstavljenim namenom. Na samem začetku je predstavljen pregled relevantne literature. V tretjem poglavju predstavljamo metodologijo in podatke, ki so uporabljeni v prispevku. Nadalje smo četrto poglavje razdelili na dva podpoglavja. V prvem podpoglavju deskriptivno primerjamo Slovenijo in Hrvaško po ključnih kazalnikih, ki so relevantni za MSP. V drugem podpoglavju pa razvrstimo države glede na obremenjenost poslovnega okolja na področju enostavnosti ustanovitve podjetja, enostavnosti pridobivanja gradbenih dovoljenj in enostavnosti plačevanja davkov, s poudarkom na izboljšanju teh kazalnikov v Sloveniji in na Hrvaškem. Na koncu prispevka podamo sklepne ugotovitve.

2 PREGLED LITERATURE

Razširjene empirične raziskave na tem področju obravnavajo, kako regulacija podjetij in njihovega poslovnega okolja vpliva na različne ekonomske kategorije na makro in mikro ravni. Pri tem se velik delež raziskav ukvarja z vprašanjem, kako regulacija na področju upravljanja poslovne odličnosti vpliva na ekonomske kazalnike, kot so produktivnost, rast, zaposlenost, menjava, investicije, dostop do financ in sivo ekonomijo. Ugotovitve teh raziskav kažejo na to, da toga in stroškovno zahtevna zakonodaja ovira ustanavljanje podjetij (predvsem na davčnem področju) in razvoj podjetniškega okolja, kar ima posledično negativen vpliv na gospodarsko

rast (glej Bertrand, Kramarz, 2002; Braunerhjelm & Eklund, 2014; Djankov, La Porta, Lopes-de-Silanes and Shleifer, 2002; Svetovna Banka, 2004; Marinescu, 2013).

Poleg tega Aristovnik in Obadić (2015) ugotavljata, da glavni cilj večine evropskih držav, predvsem tistih na področju jugovzhodne Evrope in Sredozemlja, ostaja še nadaljnje prizadevanje za zmanjšanje birokracije, saj to lahko prinese ugodne učinke na poslovno okolje za MSP. Kalaš in Bačlija (2015) v svojem prispevku za Slovenijo proučujeta podjetniški vidik administrativnih ovir. Tako na eni strani proučujeta razumevanje pojma administrativna ovira s strani podjetij na drugi strani pa vsebinsko razumevanje tega pojma. Avtorja tako ugotavljata, da večina (61,5 %) podjetij razume administrativno oviro kot nepotrebno regulacijo med katero sodijo pravila in postopki, ki so nepotrebni in onemogočajo poslovanje podjetja. Dobra tretjina (34,5 %) podjetij dojema administrativno oviro kot potrebno regulacijo, katero bi bilo mogoče izboljšati. Ostala podjetja pa razumejo administrativno oviro kot potrebno regulacijo, s katero država skrbi za učinkovito poslovanje vseh. Poleg tega navajata tudi ugotovitev, da podjetja največkrat administrativno oviro vsebinsko dojemajo kot dodatno nepotrebno časovno breme. Omenjene ovire pa negativno vplivajo na rast MSP kar za Slovenijo ugotavljata Bartlett in Bukvić (2001).

Bistričić et al. (2011) poudarja, da igrajo MSP zelo pomembno vlogo v hrvaškem gospodarstvu in zato si mora hrvaška prizadevati za razvoj malega podjetništva. Napredek Hrvaške je bil očiten, saj je od leta 2006 vsako leto implementirala številne reforme. Tako se je v letu 2008 Hrvaška znašla med desetimi najboljšimi državami na svetu, ki so izboljšale svoje poslovno okolje. Kljub znatnim naporom in izvedbi številnih reform pa je Hrvaška v naslednjih letih občutila negativne posledice, ki jih je povzročila svetovna kriza. Z namenom izboljšanja poslovnega okolja je Hrvaška v zadnjih treh letih sprejela več konkretnih ukrepov, ki so bili vezani predvsem na poenostavitev ustanovitve podjetja, tekočo sodno uveljavitev pogodb, odpravljanje korupcije in poenostavitev vpisa v zemljiško knjigo. Kljub temu pa tako Svetovna banka kot tudi Evropska komisija poudarjata, da se kljub številnim reformam podjetniki na Hrvaškem zaradi številnih pomanjkljivosti srečujejo z zakonodajno nestabilnostjo in s tem povezanimi ovirami, nizko transparentnostjo delovanja javnih organov in z dolgimi sodnimi postopki (Svetovna banka, 2016a). Poleg tega Vidučić et al. (2014) izpostavlja problematiko dostopa do financ za MSP na Hrvaškem, kar kaže na to, da si Hrvaška še vedno ni popolnoma opomogla od posledic svetovne krize.

3 METODOLOGIJA IN PODATKI

Poslovno okolje je zelo obširen pojem, saj zajema številna in različna področja. V prispevku uporabljamo klasifikacijo kot jo uporablja Svetovna banka v svojem Poročilu o poslovanju (angl. Doing Business), ki deli poslovno okolje na sledeča področja: enostavnost ustanovitve podjetja, enostavnost pridobivanja gradbenih dovoljenj, enostavnost pridobivanja električne energije, enostavnost registracije novega imetja (zemljišč in nepremičnin), enostavnost najemanja kreditov, zaščita investitorjev, enostavnost plačevanja davkov, enostavnost mednarodnega poslovanja, sodna uveljavitev pogodb ter enostavnost ukinitve podjetja (Svetovna Banka, 2016b).

Pri poslovnem okolju, ki obremenjujejo podjetja se največkrat poudarjajo naslednja in za podjetniški sektor precej relevantna področja: enostavnost ustanovitve podjetja, enostavnost pridobivanja gradbenih dovoljenj in enostavnost plačevanja davkov. V prispevku tako države

EU-28, s pomočjo matrike, ki jo prikazujemo v Sliki 1, razvrščamo glede na obremenjenost njihovega poslovnega okolja Le-ta je na eni strani definirana s številom potrebnih postopkov na drugi strani pa s potrebnim časom za ureditev določene zadeve.

Slika 1: Razvrstitev držav glede na obremenjenost poslovnega okolja



Vir: Lastni prikaz

Vsaka država naj bi imela tendenco k izboljševanju svojega poslovnega okolja z namenom imeti čim manj obremenjeno poslovno okolje, kar bi stimulatивно vplivalo na MSP. Grafično to pomeni postopen premik držav z obremenjenimi in delno obremenjenimi poslovnimi okolji proti zelenemu kvadrantu, ki označuje države z neobremenjenim poslovnim okoljem. Pri tem pa bodo morale države z obremenjenimi poslovnimi okolji nameniti več napora v primerjavi z delno obremenjenimi poslovnimi okolji.

Podatki za analizo so zbrani iz različnih baz. V prvi fazi analize smo podatke za tri ključne kazalnike (število MSP, dodana vrednost in število zaposlenih v MSP) pridobili iz baze Eurostat in poročila Evropske komisije za MSP. Zbrani podatki za prvo fazo analize so zgolj dostopni za obdobje 2010–2014, kar predstavlja omejitve raziskave. Za drugo fazo analize smo uporabili podatke iz baze Svetovne banke, ki vsako leto v svojem Poročilu o poslovanju (angl. Doing Business) objavlja najnovejše podatke glede poslovnega okolja posameznih držav. Zaradi primerljivosti analize v obeh fazah raziskave smo za drugo fazo uporabili podatke za obdobje 2010–2014. Zaradi dostopnosti dodatnih podatkov glede poslovnega okolja posameznih držav pa smo analizo v drugi fazi obremenjenosti poslovnega okolja razširili še do leta 2016. Analiza v drugi fazi raziskave tako vključuje podatke za obdobje 2010-2016.

4 REZULTATI

4.1 Definicija MSP in njihov razvoj ter pomembnost

V Tabeli 1 so prikazani trenutno veljavni kriteriji za uvrstitev podjetja kot MSP v Sloveniji in na Hrvaškem, pri čemer so zaradi lažje primerjave zraven predstavljeni tudi trenutno veljavni kriteriji, ki veljajo na ravni EU. Primerjava kriterijev med EU in nacionalnimi ravni pokaže, da se kriterij število zaposlenih ne razlikuje. Močno pa se razlikuje kriterij letni promet in letna bilančna vsota pri srednje velikih in malih podjetjih, saj je le-ta na ravni EU na precej višji ravni s slovensko ravno.

Tabela 1: Kriteriji za uvrstitev podjetja kot MSP na evropski in nacionalni ravni

Kategorija podjetja	Število zaposlenih	Letni promet	Letna bilančna vsota
Srednje veliko	EU: < 250	EU: ≤ 50 mil €	EU: ≤ 43 mil €
	SLO: < 250	SLO: ≤ 29,2 mil €	SLO: ≤ 14,6 mil €
	HR: < 250	HR: ≤ 39,3 mil €	HR: ≤ 19,6 mil €
Malo	EU: < 50	EU: ≤ 10 mil €	EU: ≤ 10 mil €
	SLO: < 50	SLO: ≤ 7,3 mil €	SLO: ≤ 3,65 mil €
	HR: < 50	HR: ≤ 7,9 mil €	HR: ≤ 3,9 mil €
Mikro	EU: < 10	EU: 2 mil €	EU: ≤ 2 mil €
	SLO: < 10	SLO: ≤ 2 mil €	SLO: ≤ 2 mil €
	HR: < 10	HR: ≤ 0,7 mil €	HR: ≤ 0,34 mil €

Vir: Priporočilo Komisije, 2003; ZGD-1, 2013; ZOR, 2016

Opomba: Kriteriji za uvrstitev podjetja kot MSP na Hrvaškem poleg Zakona o računovodstvu ureja tudi Zakon o spodbujanju malega gospodarstva, ki usklajuje kriterije za uvrstitev podjetja kot MSP z evropskimi priporočili. Zneski za Hrvaško so pretvorjeni v evre (€) po povprečnem letnem tečaju Banke Slovenije (2016) za leto 2015 z dne 31. 12. 2015, ko so obravnavani kriteriji (1. 1. 2016) stopili v veljavo. Povprečni letni devizni tečaj tako znaša EUR/HRK = 7,6137. Izbira drugega referenčnega deviznega tečaja in njegova sprememba dopušča možnost izračuna drugačnih pragov ekonomskih kriterijev za uvrstitev MSP v določeno kategorijo podjetij.

MSP so ključnega pomena za okrevanje evropskega gospodarstva, kar se odraža skozi visoke deleže teh podjetij, njihovih zmožnosti zaposlovanja in ustvarjanja dodane vrednosti za gospodarstvo. V Tabeli 2 smo razvrstili MSP v Sloveniji in na Hrvaškem glede na velikost in našteje kriterije pomembnosti. Za primerjavo razvoja MSP po krizi smo primerjali leto 2010 in 2014. Ugotavljamo, da je delež MSP v obeh državah precejšen, kar kaže na pomembnost tega sektorja. Iz podatkov izhaja, da je ekonomska kriza predvsem prizadela Hrvaško, saj se je kljub ohranitvi števila podjetij zmanjšala njihova zaposlitvena zmožnost. To je možno pripisati rahlo povečani produktivnosti MSP, vendar se celotna EU srečuje s problemom povečane in dalj trajajoče brezposelnosti v gospodarstvu. V Sloveniji so skoraj vsi trendi posameznih kazalnikov pozitivni, čeprav pri obeh državah ni možno zaznati določenega preboja, ki bi kazal na njuno ekonomsko okrevanje. V nadaljevanju podrobneje primerjamo državi na podlagi kazalnikov uspešnosti poslovanja v letu 2014.

Tabela 3: Primerjava MSP v Sloveniji in na Hrvaškem med letoma 2010 in 2014 (v %)

	Velikost	Država	Podjetja		Zaposlenost		Dodana vrednost	
			2010	2014	2010	2014	2010	2014
Mikro	1-9 zaposlenih	SI	93,6 %	94,7 %	31,7 %	35,1 %	20,6 %	21,7 %
		HR	92,0 %	91,7 %	31,2 %	30,3 %	17,3 %	18,7 %
Mala	10-49 zaposlenih	SI	5,1 %	4,3 %	18,9 %	18,2 %	19,5 %	19,1 %
		HR	6,6 %	6,8 %	19,2 %	19,1 %	17,9 %	17,5 %
Srednje velika	50-249 zaposlenih	SI	1,1 %	0,8 %	20,9 %	19,4 %	22,5 %	22,3 %
		HR	1,2 %	1,2 %	18,8 %	18,1 %	19,6 %	19,0 %
Velika	več kot 500 zaposlenih	SI	0,3 %	0,2 %	28,5 %	27,3 %	37,3 %	36,9 %
		HR	0,3 %	0,3 %	30,9 %	32,6 %	45,3 %	44,8 %
MSP	1-249 zaposlenih	SI	99,8 %	99,8 %	71,5 %	72,7 %	62,7 %	63,1 %
		HR	99,7 %	99,7 %	69,1 %	67,4 %	54,7 %	55,2 %

Vir: Eurostat, 2016; EK, 2015

V Tabelah 3 in 4 je predstavljena primerjava med Hrvaško in Slovenijo, pri čemer je le-ta razdeljena po ekonomskih kategorijah (število podjetij in zaposlenih ter ustvarjeni dodani vrednosti). Podatki so za leto 2014 (tudi v primerjavi z letom 2010 v Tabeli 3) in obravnavajo nefinančno podjetniško dejavnost v posameznih državah. Iz podatkov je možno razbrati, da MSP v Sloveniji ustvarijo 63,1 % dodane vrednosti in zagotavljajo približno 73 % vseh zaposlitev v slovenskem gospodarstvu, vezanih na nefinančni sektor. Na drugi strani so te vrednosti manjše za MSP na Hrvaškem, kjer le-ta ustvari 55 % skupne dodane vrednosti, kar omogoča 67 % zaposlitev na delovnih mestih v njenem nefinančnem gospodarstvu. V primerjavi s povprečjem EU-28 slovensko gospodarstvo presega njeno povprečje za 5 odstotnih točk tako na področju zaposlenosti kot tudi ustvarjene dodane vrednosti. Na drugi strani pa gospodarstvo na Hrvaškem izkazuje vrednosti na obeh omenjenih področjih blizu evropskega povprečja.

Tabela 4: Primerjava Slovenije in Hrvaške po ključnih ekonomskih kategorijah za leto 2014

			Mikro	Mala	Srednje	MSP	Veliko	Skupaj
Število podjetij	SI	Število	120453	5452	1077	126982	218	127200
		Delež	94.7%	4.3%	0.8%	99.8%	0.2%	100.0%
	HR	Število	138125	10294	1773	150192	423	150615
		Delež	91.7%	6.8%	1.2%	99.7%	0.3%	100.0%
	EU-28	Delež	92.7%	6.1%	1.0%	99.8%	0.2%	100.0%
	Število zaposlenih	SI	Število	201555	104801	111295	417651	157135
Delež			35.1%	18.2%	19.4%	72.7%	27.3%	100.0%
HR		Število	310422	196226	185385	692033	334085	1026118
		Delež	30.3%	19.1%	18.1%	67.4%	32.6%	100.0%
EU-28		Delež	29.2%	20.4%	17.3%	66.9%	33.1%	100.0%
Dodana vrednost		SI	Število	4	3	4	11	7
	Delež		21.7%	19.1%	22.3%	63.1%	36.9%	100.0%
	HR	Število	4	3	4	11	9	19
		Delež	18.7%	17.5%	19.0%	55.2%	44.8%	100.0%
	EU-28	Delež	21.1%	18.2%	18.5%	57.8%	42.2%	100.0%

Vir: Eurostat, 2016; EK, 2015

Opomba: Podatki pokrivajo „nefinančno poslovno gospodarstvo“, ki vključuje industrijo, gradbeništvo, trgovino in storitve (NACE Rev. 2, področja od B do J, L, M in N), ne pa podjetja v kmetijstvu, gozdarstvu in ribištvu ter pretežno netržnih storitvenih sektorjih, kot sta izobraževanje in zdravstvo.

Skozi primerjavo Slovenije in Hrvaške ugotavljamo, da je primerjalna prednost Slovenije doseganje višje produktivnosti MSP, ki jo merimo s pomočjo dodane vrednosti na zaposlenega. Največjo razliko med državama pri doseganju dodane vrednosti glede na njihov delež beležijo mikro podjetja, ki za Slovenijo predstavljajo 95 % vseh podjetij v nefinančnem sektorju gospodarstva, in srednje velika podjetja (manj kot 1 % vseh podjetij). Hrvaška ima na drugi strani primerjalno večji delež malih (skoraj 7 %) in srednje velikih podjetij (približno 1,2 %) kot Slovenija, kjer mala zaokrožujejo 4 % trga, srednje velika pa imajo manj kot 1 % tržni delež. Obe kategoriji podjetij zaposlujeta približno enako število zaposlenih glede na njihov delež vseh zaposlenih v nefinančnem poslovnem gospodarstvu.

Podrobnejši pregled pokaže, da imajo ključno vlogo na področju MSP sektorji, ki se ukvarjajo s strokovnimi, znanstvenimi in tehničnimi dejavnostmi ter gradbeništvo. Po podatkih ta podjetja v teh sektorjih prispevajo skupno 95 % vseh zaposlitev. Na Hrvaškem je predvsem problematična nizka produktivnost, ki je predvsem izrazita v kategoriji mikro podjetij, ki imajo med 0 in 9 zaposlenih. Obenem pa hrvaška podjetja na področju gostinstva pripevajo k dodani vrednosti in številu zaposlenih več kot je povprečje EU. Ta sektor prispeva k MSP kar 9 % dodane vrednosti in 12 % vseh zaposlenih.

Na aktivnosti MSP je v obeh državah pomembno vplivala ekonomska in finančna kriza. Po podatkih so slovenska MSP beležila 10 % rast ustvarjene dodane vrednosti v obdobju po začetku ekonomske krize (2009 – 2014). Največ zaslug za povišanje je imel sektor informacijskih in komunikacijskih dejavnosti, ki je beležil v istem obdobju 18 % povišanje produktivnosti. K temu je največ pripomogla povečana raba interneta, zlasti starejših uporabnikov preko projekta »Simbioza« (UMAR, 2014) Ta povišana produktivnost pa se je

odražala v manjšem številu zaposlenih v MSP, ki še vedno za 7 % zaostaja za ravno pred letom 2008. Izjemo v slovenskem prostoru predstavljajo mikro podjetja, kjer se je zaposlenost dvignila za 8 odstotnih točk. Kriza pa je predvsem vplivala na hrvaška MSP, saj so v istem obdobju izgubila 25 % dodane vrednosti in skoraj 13 % zaposlenih. K padcu v obeh kategorijah so največ prispevala srednje velika podjetja (izguba 32 % dodane vrednosti in 15 % zaposlenih). Tako kot v Sloveniji je tudi na Hrvaškem izrazit vzpon po krizi dosegel sektor informacijskih in komunikacijskih dejavnosti (povišana produktivnost za 27 % in zaposlenih več kot 22 %). To lahko povežemo z dejstvom, da ima ta sektor visoko stopnjo produktivnosti in človeškega kapitala. V obeh državah so izvozno orientirana podjetja prispevala največ k izboljšanju stanja gospodarstva po krizi (EK, 2016; UMAR, 2014; EIZ, 2014).

4.2 Razvrstitev držav glede na obremenjenost poslovnega okolja

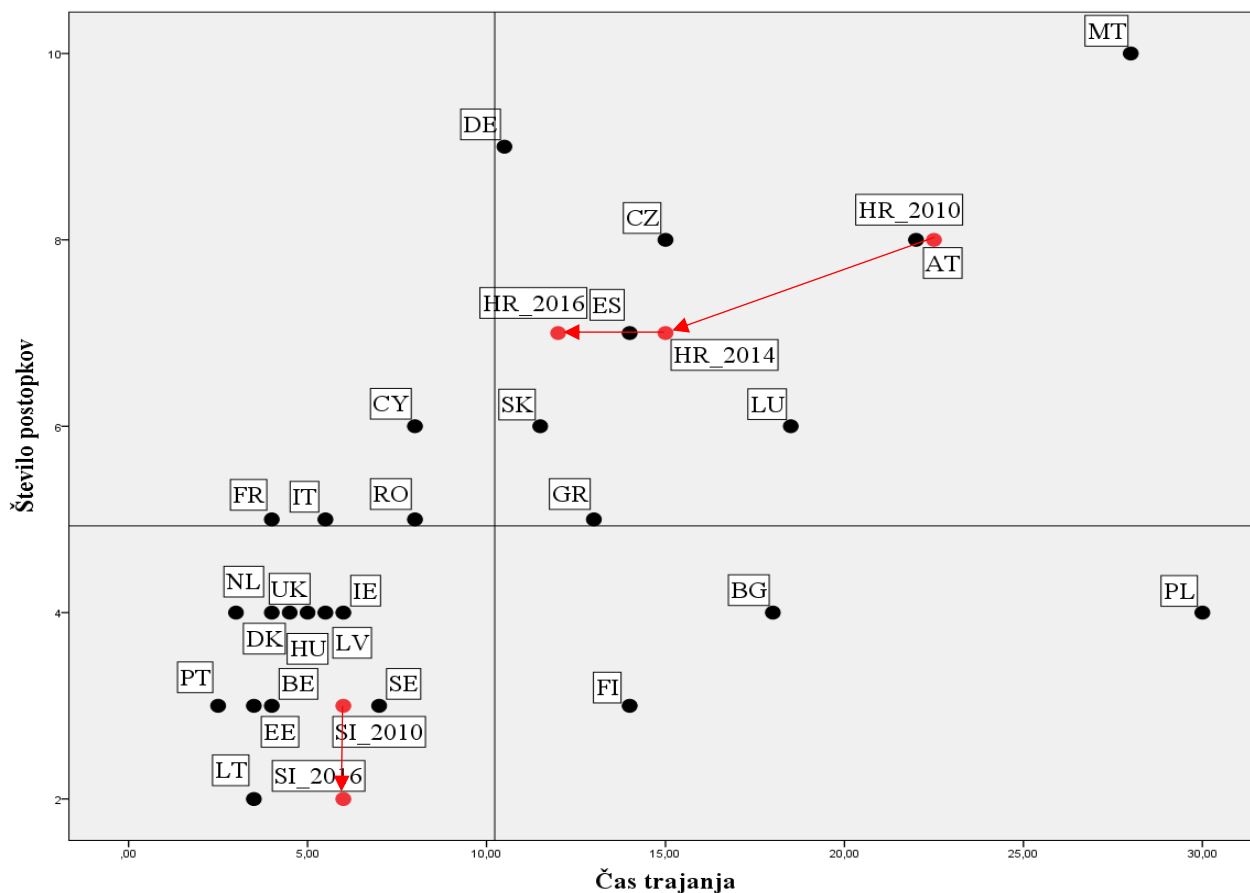
S pomočjo matrice, ki smo jo predstavili v tretjem poglavju, v nadaljevanju prikazujemo razvrstitev držav EU-28 glede na obremenjenost poslovnega okolja. Pri vsakem izmed področij je upoštevano število potrebnih postopkov v posamezni državi za ureditev določene zadeve, na drugi strani pa potreben čas za ureditev določene zadeve. Matriko, s pomočjo katere so države oziroma njihova poslovna okolja uvrščena v različne skupine, definirata povprečni kazalnik postopkov in kazalnik časa, pri čemer so upoštevani podatki za leto 2016. Pri vsakem področju se v nadaljevanju osredotočamo predvsem na Slovenijo in Hrvaško z namenom spremljanja napredka v smeri izboljšanja poslovnega okolja za MSP. Zato pri omenjenih državah upoštevamo podatke poslovnega okolja za leto 2010 in jih primerjamo z leti 2014 in 2016¹.

4.2.1 Enostavnost ustanovitve podjetja

Na področju enostavnosti ustanovitve podjetja leta 2016 (2014) povprečno število postopkov znaša 4,93 (5,36), povprečen potreben čas pa 10,23 (13,05) dni. Glede na primerjavo z letom 2010 je na celotnem področju EU (razen Malte za katero ni podatka) opazen napredek, saj je tedaj povprečno število postopkov znašalo 5,96, povprečen potreben čas pa 15,56 dni.

Kot je razvidno iz Slike 2, se tako leta 2010 kot tudi pozneje v letih 2014 in 2016 Slovenija uvršča med države z neobremenjenim poslovnim okoljem, Hrvaška pa se uvršča med države z obremenjenim poslovnim okoljem. Poleg tega je razvidno, da sta tako Slovenija kot tudi Hrvaška v tem obdobju naredili korak naprej v smeri izboljšanja poslovnega okolja. V Sloveniji se je v obdobju 2010 – 2016 število potrebnih postopkov znižalo za tretjino, pri čemer pa je potreben čas ostal na isti ravni. Na Hrvaškem pa se je v obdobju 2010 – 2014 število potrebnih postopkov znižalo za 12,50 % in je njihovo število do leta 2016 ostalo na istem nivoju. Prav tako se je na Hrvaškem znižal tudi potreben čas in sicer v obdobju 2010 – 2014 za tretjino, v obdobju 2010 – 2016 pa se je le-ta znižal za 46,67 %.

¹ Upoštevani podatki poslovnega okolja za Slovenijo leta 2014 in 2016 so ostali nespremenjeni in zato označeni zgolj z letnico 2016.



Slika 2: Razvrstitev držav na področju enostavnosti ustanovitve podjetja

Vir: Svetovna banka, 2016c

Opomba: Pri izračunu povprečij števila postopkov in časa trajanja, ki predstavljata meji med posameznimi področji matrice, so upoštevani podatki Svetovne banke iz leta 2016.

Na področju izboljšanja enostavnosti ustanovitve podjetja je javna uprava odigrala ključno vlogo tako v Sloveniji kot tudi na Hrvaškem. Po podatkih Svetovne banke (2016c) sta bili v obravnavanem obdobju v Sloveniji sprejeti dve ključni reformi. Prva reforma je bila nadgradnja prehodne reforme, kjer je javna uprava za doseg zmanjšanja časa in postopkov procesa ustanovitve družbe z omejeno odgovornostjo vzpostavila enotno točko vstopa za podjetja e-Vem. Ta nadaljnja reforma je dodatno pospešila registracijo podjetja z možnostjo pridobitve identifikacijske številke za DDV in ustanovitve podjetja preko avtomatiziranega sistema e-Vem ter odpravo zahteve po žigu podjetja. Druga reforma pa je bila izboljšanje sistema e-Vem, ki trenutno dopušča več spletnih storitev. Na Hrvaškem pa so v istem obdobju bile sprejete tri ključne reforme. Prva reforma je bila omogočiti družbam z omejeno odgovornostjo elektronsko oddajo zahtevka za registracijo podjetja skupaj s sodnimi registri preko notarja. Druga se je nanašala na uvedbo nove oblike družb z omejeno odgovornostjo z nižjim minimalnim vložkom v osnovni kapital in na poenostavitev postopkov za ustanovitev podjetja. Tretja reforma pa je zajemala znižanje notarskih pristojbin.

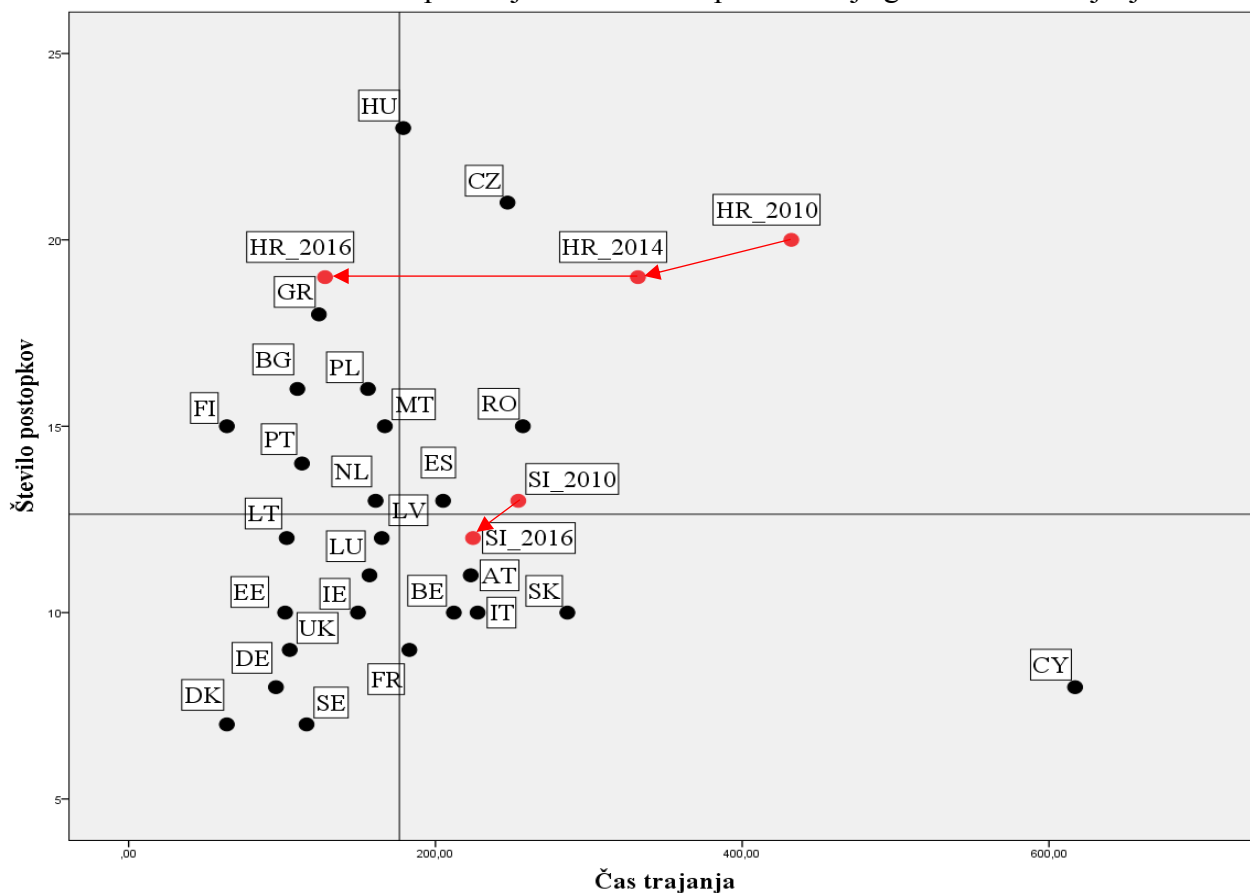
4.2.2 Enostavnost pridobivanja gradbenih dovoljenj

Na področju enostavnosti pridobivanja gradbenih dovoljenj leta 2016 (2014) povprečno število postopkov znaša 12,64 (12,75), povprečen potreben čas pa 176,48 (185,46) dni. Glede na

primerjavo z letom 2010 je na celotnem področju EU (razen Malte za katero ni podatka) opazen napredek, saj je tedaj povprečno število postopkov znašalo 12,89, povprečen potreben čas pa 213,35 dni.

Kot je razvidno iz Slike 3 sta se leta 2010 tako Slovenija kot tudi Hrvaška uvrščali med države z obremenjenim poslovnim okoljem. Slovenija je do leta 2014 naredila napredek in se tako uvrstila med države z delno obremenjenim poslovnim okoljem, pretežno z vidika časa, pri čemer pa je Hrvaška kljub napredovanju še vedno ostala uvrščena med državami z obremenjenim poslovnim okoljem. Leta 2016 Slovenija še vedno zaseda enako mesto kot leta 2014, pri čemer pa je Hrvaška do leta 2016 naredila znaten napredek in se tako trenutno uvršča med države z delno obremenjenim poslovnim okoljem, pretežno z vidika postopkov. Obe državi sta od leta 2010 uspeli zmanjšati tako število postopkov kot tudi potreben čas. Slovenija je tako do leta 2014 oz. 2016 uspela znižati število postopkov za 7,69 %, potreben čas pa za 11,61 %. Na Hrvaškem pa se je na eni strani do leta 2014 oz. 2016 število postopkov znižalo za 5,00 %. Na drugi strani se je do leta 2014 potreben čas znižal za 23,15 % do leta 2016 pa se je le-ta znižal za 70,37 %.

Slika 3: Razvrstitev držav na področju enostavnosti pridobivanja gradbenih dovoljenj



Vir: Svetovna banka, 2016c

Opomba: Pri izračunu povprečij števila postopkov in časa trajanja, ki predstavljata meji med posameznimi področji matrike, so upoštevani podatki Svetovne banke iz leta 2016.

Tako kot pri prejšnjem obravnavanem področju lahko izboljšanje enostavnosti pridobivanja gradbenih dovoljenj povežemo s prizadevanji oz. izpeljanimi reformami javne uprave v

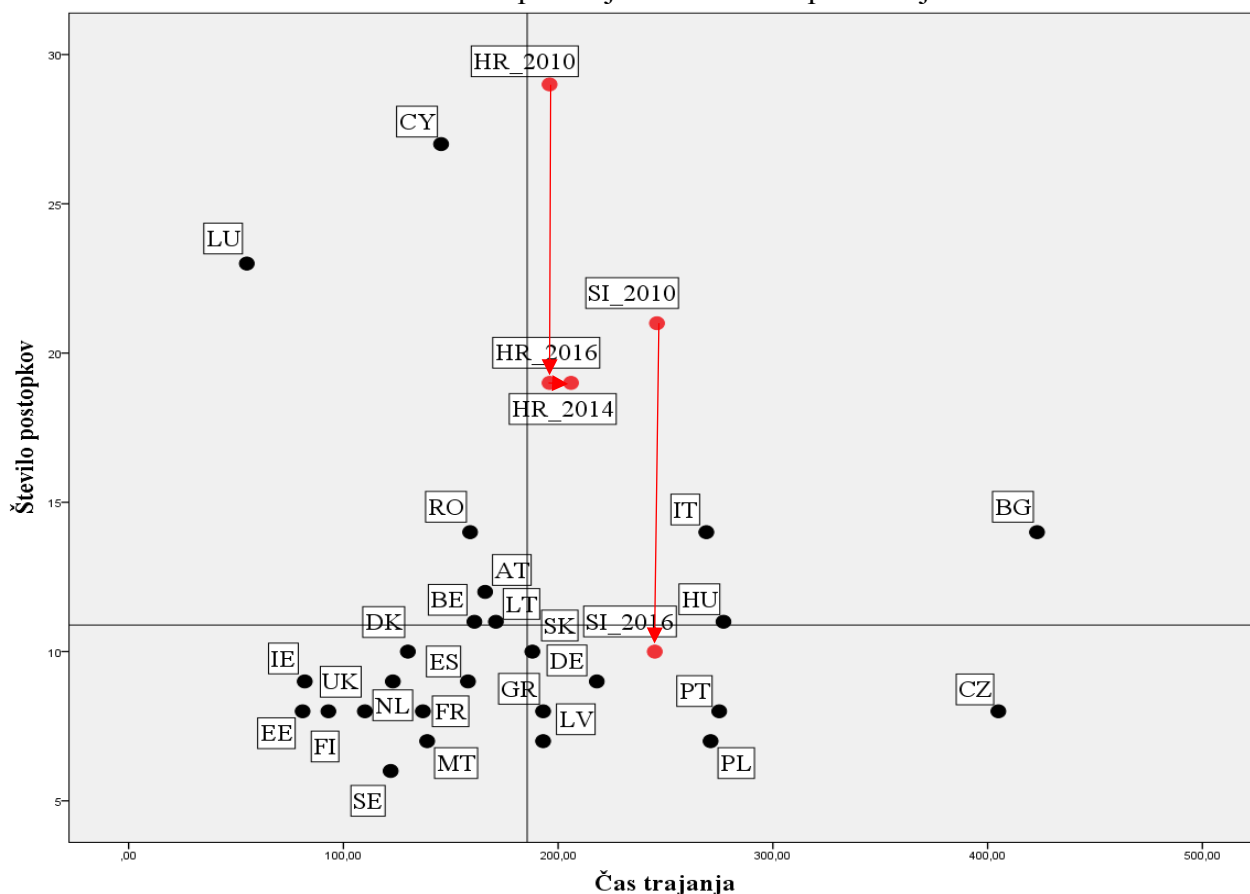
Sloveniji in na Hrvaškem. Po podatkih Svetovne banke (2016c) je bila na tem področju v obravnavanem obdobju v Sloveniji sprejeta ena ključna reforma, ki se je nanašala na odpravo zahtevka za pridobitev projektnih pogojev s strani komunalnega podjetja. Na Hrvaškem pa so bile v istem obdobju sprejete tri ključne reforme. Prva je bila izboljšanje postopkov z uvedbo točke »vse na enem mestu« in uveljavitev gradbenih predpisov. Druga se je nanašala na nadomestitev lokacijskega dovoljenja in potrdila projektne zasnove z enim samim potrdilom ter na poenostavitev in pospešitev postopkov za pridobitev gradbenega dovoljenja. Tretja reforma pa je zajemala zmanjšanje zahtev in pristojbin za pridobitev gradbenih dovoljenj ter hitrejšo izvedbo tehničnega pregleda stavbe.

4.2.3 Enostavnost plačevanja davkov

Na področju enostavnosti plačevanja davkov leta 2016 (2014) povprečno število postopkov znaša 10,89 (12,71), povprečen potreben čas pa 185,55 (189,77) ur. Glede na primerjavo z letom 2010 je na celotnem področju EU (razen Malte za katero ni podatka) opazen napredek, saj je tedaj povprečno število postopkov znašalo 18 povprečen potreben čas pa 226,07 ur.

Kot je razvidno iz Slike 4 sta se leta 2010 tako Slovenija kot tudi Hrvaška uvrščali med države z obremenjenim poslovnim okoljem. Leta 2014 oz. 2016 pa se Slovenija uvršča med države z delno obremenjenim (pretežno z vidika časa) poslovnim okoljem, pri čemer pa se je Hrvaška v celotnem obdobju uvrščala med države z obremenjenim poslovnim okoljem. Vendar pa sta si v obdobju 2010 – 2016 obe državi prizadevali za izboljšanje poslovnega okolja. V Sloveniji se je tako do leta 2014 oz. 2016 število potrebnih postopkov znižalo za 52,38 %, pri čemer, pa je potreben čas ostal na skoraj isti ravni oz. se je le-ta znižal za 0,41 %. Na Hrvaškem pa se je do leta 2014 oz. 2016 število postopkov znižalo za 34,48 %, potreben čas pa je do leta 2014 ostal na isti ravni, do leta 2016 pa se je ta celo zvišal za 5,10 %.

Slika 4: Razvrstitev držav na področju enostavnosti plačevanja davkov



Vir: Svetovna banka, 2016c

Opomba: Pri izračunu povprečij števila postopkov in časa trajanja, ki predstavljata meji med posameznimi področji matrike, so upoštevani podatki Svetovne banke iz leta 2016.

Po podatkih Svetovne banke (2016c) je javna uprava v obravnavanem obdobju v Sloveniji sprejela dve ključni reformi na področju enostavnosti plačevanja davkov. Prva reforma se je nanašala na ukinitvev davka na izplačane plače ter na znižanje stopnje davka od dohodkov pravnih oseb. Druga reforma pa je bila usmerjena v uvedbo elektronske vložitve in elektronsko plačilo prispevkov za socialno varnost ter v še dodatno znižanje stopnje davka na dohodek pravnih oseb. Na Hrvaškem pa sta bili v istem obdobju na tem področju sprejeti dve ključni reformi. Prva sprejeta reforma je znižala prispevne stopnje za zdravstveno zavarovanje. Druga pa se je nanašala na uvedbo elektronskega sistema za plačevanje prispevkov za socialno varnost in na znižanje stopenj pristojbin za vzdrževanje gozdnih cest ter pristojbin gospodarski zbornici.

SKLEPNE UGOTOVITVE

MSP v vseh državah EU igrajo ključno z vidika gospodarske rasti in zaposlovanja. Zato si države prizadevajo ohraniti čim bolj neobremenjeno poslovno okolje oziroma izboljšati poslovno okolje z namenom spodbujanja razvoja MSP. Glede na to, da tako v Sloveniji kot tudi na Hrvaškem MSP predstavljajo skoraj celoten delež vseh podjetij, ki zaposlujejo več kot dve tretjini prebivalstva in več kot polovico vse dodane vrednosti, je še toliko bolj pomembno, da z različnimi ukrepi olajšajo poslovanje MSP.

Skozi primerjavo Slovenije in Hrvaške ugotavljamo, da MSP v Sloveniji ustvarijo višjo dodano vrednost in zagotavljajo višji odstotek vseh zaposlitev v nefinančnem gospodarstvu kot na Hrvaškem. V primerjavi z evropskim povprečjem slovensko gospodarstvo presega omenjeno povprečje tako na področju zaposlenosti kot tudi na področju ustvarjene dodane vrednosti. Na drugi strani gospodarstvo na Hrvaškem izkazuje vrednosti na obeh omenjenih področjih blizu evropskega povprečja. Ključno vlogo za MSP pa imajo predvsem sektorji, ki se ukvarjajo s strokovnimi, znanstvenimi in tehničnimi dejavnostmi ter gradbeništvom, saj podjetja v teh sektorjih prispevajo skupno 95 % vseh zaposlitev.

Ugotovite, do katerih smo prišli z razvrstitvijo držav glede na obremenjenost poslovnega okolja s pomočjo lastno razvite metodologije, pa so naslednje. Na področju enostavnosti ustanovitve podjetja in enostavnosti plačevanja davkov je Slovenija v primerjavi s Hrvaško v boljšem položaju. Na prvem področju se v celotnem obdobju 2010 - 2016 Slovenija uvršča med države z neobremenjenim poslovnim okoljem, Hrvaška pa med države z obremenjenim poslovnim okoljem. Na drugem omenjenem področju se Slovenija iz skupine držav z neobremenjenim poslovnim okoljem premakne v skupino držav z delno obremenjenim poslovnim okoljem (pretežno z vidika časa), Hrvaška pa se v celotnem obdobju uvršča med skupino držav z obremenjenim poslovnim okoljem. Na področju enostavnosti pridobivanja gradbenih dovoljenj sta Slovenija in Hrvaška v enakovrednem položaju. Obe državi se v letu 2010 uvrščata med države z obremenjenim poslovnim okoljem, v letu 2016 (Slovenija že v letu 2014) pa se uvrščata med države z delno obremenjenim poslovnim okoljem, pri čemer je v Sloveniji še vedno problematična predvsem časovna komponenta, na Hrvaškem pa postopkovna komponenta.

Glede na predstavljene rezultate ugotavljamo, da je tako v Sloveniji kot tudi na Hrvaškem v obdobju 2010 – 2016 mogoče opaziti napredek v smeri izboljševanja poslovnega okolja z vidika zmanjševanja števila potrebnih postopkov ter potrebnega časa za ureditev določene zadeve. K temu so veliko pripomogle s strani javne uprave izvedene številne reforme na posameznih področjih. V Sloveniji je bilo v opazovanem obdobju največ reform izvedenih na področjih enostavnosti ustanovitve podjetja in enostavnosti plačevanja davkov, manj pa jih je bilo na področju enostavnosti pridobivanja gradbenih dovoljenj. Na Hrvaškem pa je v opazovanem obdobju največ reform bilo izvedenih na področjih enostavnosti pridobitve gradbenega dovoljenja, manj pa jih je bilo na področju enostavnosti plačevanja davkov. Kljub izvedenim reformam pa se morata obe državi zavedati, da je na tem področju še veliko maneverskega prostora, ki ga lahko izkoristita in s tem zagotovita zdravo in z administrativnimi ovirami neobremenjeno poslovno okolje z namenom uspešnega razvoja MSP.

LITERATURA IN VIRI

1. Aristovnik, A. in Obadić, A. (2015). The impact and efficiency of public administration excellence on fostering SMEs in EU countries. *Amfiteatru Economic*, 17(39), pp. 761-774.
2. Banka Slovenije. (2016). Povprečni devizni tečaj – referenčni tečaji ECB: Tečajna lista z dne 31. 12. 2015, Ljubljana: Banka Slovenije.
3. Bartlett, W., & Bukvič, V. (2001). Barriers to SME growth in Slovenia. *MOST: Economic Policy in Transitional Economies*, 11(2), 177-195.
4. Bertrand, M., Kramarz, F. (2002): Does entry regulation hinder job creation? Evidence from the French retail industry. *Quarterly Journal of Economics* 117, pp. 1369–1413.

5. Bistričić, A., Agatić, A., & Kuzman, Z. (2011). Značaj poslovanja malih i srednjih poduzeća u gospodarstvu Republike Hrvatske i gospodarstvima zemalja Europske unije. *Pomorstvo: Scientific Journal of Maritime Research*, 25(1), 145-158.
6. Braunerhjelm, P., & Eklund, J. E. (2014). Taxes, tax administrative burdens and new firm formation. *Kyklos*, 67(1), 1-11.
7. Djankov, S., La Porta, R., Lopes-de-Silanes, F., Shleifer, A. (2002): The regulation of entry. *Quarterly Journal of Economics*, 117 (1), pp. 245-265.
8. EIZ (2013). *Sektorske analize*. Zagreb: EIZ.
9. EK (2015). *Annual Report on European SMEs – 2014/2015 – SMEs start hiring again*. Bruselj: EK.
10. Eurostat (2016). *Structural Business Statistics*. Luxembourg: Eurostat.
11. Kalaš, L., & Bačlija, I. (2015). Podjetniški vidik administrativnih ovir. *Revija za ekonomske in poslovne vede*, 2(1), 3-17.
12. Marinescu, C. 2013. Institutional Quality of the Business Environment: Some European Practices in a Comparative Analysis. *Amfiteatru Economic*, 15(33), pp. 270-287.
13. 14. Priporočilo komisije 2003/361/ES z dne 6. maja 2003 o definiciji mikro, malih in srednje velikih podjetjih. *Uradni list EU L 124*.
15. Svetovna banka (2004): *Doing Business 2004 - Understanding Regulation*; World Bank and Oxford University Press, Washington DC.
16. Svetovna banka. (2016a). *Croatia Policy Notes. Making a Business Friendly Croatia*. Washington DC: Svetovna banka.
17. Svetovna banka. (2016b). *Poročilo o poslovanju. Merjenje kakovosti in učinkovitosti predpisov*. Washington, DC: Svetovna banka. DOI: 10.1596/978-1-4648-0667-4.
18. Svetovna banka. (2016c). *Doing Business Data*. Washington DC: Svetovna banka.
19. UMAR (2014). *Poročilo o razvoju 2014*. Ljubljana: UMAR.
20. Vidučić, V., Vidučić, L., & Boras, D. (2014). SMEs Access to Finance in Croatia—Model Approach. *International Journal of Social, Education, Economics and Management Engineering*, 8(4), 1004-1009.
21. *Zakon o računovodstvu, Narodne novine* br. 78/15, 134/15.
22. *Zakon o gospodarskih družbah. Uradni list RS št. 42/2006, 60/2006 – popr., 26/2007-ZDSU-B, 33/2007-ZSReg-B, 67/2007-ZTFI (100/2007 – popr.), 10/2008, 68/2008, 23/2009; Odl. US: U-I-268/06-35, 42/2009, 65/2009-UPB3, 83/2009; Odl. US: U-I-165/08-10, Up-1772/08-14, Up-379/09-8, 33/2011, 91/2011; Skl. US: U-I-311/11-5, 32/2012, 57/2012, 44/2013; Odl. US: U-I-311/11-16, 82/2013.*

NOVOST UREJANJA OBVEZNIH SOCIALNIH ZAVAROVANJ - NI VSAKA IT REŠITEV TUDI DOBRA REŠITEV

Gordana Mikunovič, Upravna enota Črnomelj, gordana.mikunovic@gov.si,
Elena Zavadlav Ušaj, AJPES, elena.usaj@ajpes.si

"Na določen način je neuspeh bližnjica do uspeha. Prav tako kot nas vsako odkritje napačnega vodi v goreče iskanje resnice." John Keats

Povzetek

Urejanje obveznih socialnih zavarovanj je pomembno za vsakega državljana, saj iz tega naslova zavarovanci uživajo pravice iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Republiki Sloveniji. Zakon o matični evidenci zavarovancev in uživalcev pravic iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja je uvedel številne spremembe, ki jih je predhodno prinesel že Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, med drugim tudi e-obliko prijav v obvezna socialna zavarovanja tako za fizične osebe, kot tudi za poslovne subjekte. Tovrsten način vlaganja prijav je obvezen in edini možen, in sicer preko sistema e-VEM, državnega portala za podjetja in podjetnike. Namen prispevka je predstaviti obstoječe stanje na področju vlaganja obveznih elektronskih prijav v obvezna socialna zavarovanja preko točk VEM, predvsem posledice tovrstne IT rešitve, kot so večje obremenitve tako referentov točk VEM kot zavezancev. Prispevek podaja tudi primerjalno analizo učinkov uvedbe e-oblike prijav za poslovne subjekte z vidika sprejetih strateških ciljev Vlade RS. Avtorici ugotavljata, da je bil namen zakonodajalca pri predstavljeni rešitvi dober, žal pa je samo zaradi enega napačnega koraka v procesu prinesel negativne učinke v izvedbi samega postopka, kot tudi obremenitve gospodarstva in točk VEM.

Ključne besede: obvezna socialna zavarovanja, elektronska prijava, poslovni subjekti, zakonodajno okolje, strateški cilji

Abstract

NEW STATUTORY SOCIAL INSURANCE ARRANGEMENTS - EVERY IT SOLUTION IS NOT THE RIGHT SOLUTION

Regulated statutory social insurance is essential for every citizen, as it guarantees the rights to pension and disability insurance to beneficiaries in the Republic of Slovenia. The law on the central register of insured persons and beneficiaries of the rights to the statutory pension and disability insurance has introduced a number of changes, already announced in the legislation on pension and disability insurance, including electronic applications for the statutory social insurance registration, available both to natural persons and business entities. This is the only acceptable and therefore mandatory way to submit an application, namely through the e-VEM system, the state portal for businesses and entrepreneurs. The aim of this article is to present the existing situation in the field of the mandatory electronic registration for the statutory social insurance via VEM access points, notably the consequences of such IT solutions, e.g. an increased workload for VEM points desk officers as well as a higher tax burden. It also aims to provide a comparative analysis of the effects of e-application introduction for business entities in the framework of strategic goals, adopted by the Slovenian government. The authors have concluded that the presented solution was a

demonstration of the legislator's good intentions. However, it is regrettable that a single error in the process had negative effects on the implementation of the procedure as such, while also increasing the economic burden and the VEM points workload.

Keywords: *statutory social insurance, IT solution, electronic application, business entity, regulation, strategic goal*

1 OBVEZNO POKOJNINSKO IN INVALIDSKO ZAVAROVANJE

Področje obveznih socialnih zavarovanj je zelo občutljivo, saj iz njega izhaja vrsta pravic in obveznosti. Je tudi precej dinamično ter obsežno glede na število vključenih oseb. Obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje že po samem zakonu temelji na podlagi medgeneracijske solidarnosti ter obsega obvezno in prostovoljno vključitev v obvezno zavarovanje ter pravice in obveznosti iz obveznega zavarovanja za primer starosti, invalidnosti in smrti, določene na podlagi dela, prispevkov, ter po načelih vzajemnosti in solidarnosti. Obvezno zavarovanje temelji na odgovornosti Republike Slovenije, delodajalk ali delodajalcev in na osebni odgovornosti zavarovank ali zavarovancev za izvajanje zavarovanja. V obvezno zavarovanje se morajo vključiti fizične osebe, ki izpolnjujejo pogoje, ki jih določa področni zakon ali mednarodna pogodba. Zavarovalno razmerje nastane z vzpostavitvijo pravnega razmerja, ki je podlaga za obvezno zavarovanje (po ZPIZ-2)¹. Nastanek in prenehanje pravnega razmerja sporoči delodajalec ali drug zavezanec za prijavo nosilcu zavarovanja z obvezno prijavo ali odjavo zavarovanja oz. spremembo. Le-te sprejema prijavno-odjavna služba Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS). Kot izhaja, sta sedaj vključena v postopek že dva javna zavoda. Ker pa se za izvedbo teh postopkov črpa podatke iz številnih drugih uradnih evidenc, se nabor vključenih upravljavcev kaj kmalu poveča. Zato je zakonodajalec že z zakonom predvidel dostop do podatkov iz teh evidenc brez predhodne pisne privolitve upravljavca, vključno s podatki, ki so davčna tajnost. Kateri organi oziroma upravljavci zbirk podatkov so vključeni, prikazuje spodnja slika.

Slika 1: Upravljalci zbirk podatkov vključenih v sistem



Vir podatkov: 12. člen ZPIZ-2

¹ To je zelo groba predstavitev obveznih socialnih zavarovanj. Podrobneje je opredeljeno v ZPIZ-2.

Podatki, ki se tako zbirajo, polnijo matično evidenco zavarovancev in uživalcev pravic iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja (v nadaljevanju: matična evidenca), ki služi za potrebe izvajanja tega zavarovanja. Hkrati pa te podatke uporabljajo nekateri organi, ki so upravičeni za dostop do njih. Upravljevec matične evidence je Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ). Z uporabo matične evidence Republika Slovenija zagotavlja delovanje obveznega zavarovanja. Ker je ZPIZ-2 v 5. odstavku 140. člena predvidel ureditev matične evidence v posebnem zakonu, je le-ta bil sprejet konec leta 2013. Določbe, ki se v njem nanašajo na vlaganje prijav pa so stopile v veljavo nekoliko kasneje, predvsem zaradi prenove in vzpostavitve celotnega sistema. V nadaljevanju bo poudarek na urejanju obveznih socialnih zavarovanj za poslovne subjekte, ki poteka od 1. 1. 2016 zgolj prek e-VEM sistema. Novost v izvajanju teh postopkov je prinesel v povzetku omenjeni Zakon o matični evidenci zavarovancev in uživalcev pravic iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja (v nadaljevanju: ZMEPIZ-1). Uvedba sprememb precej posega v organizacijo dela točk VEM, na vodenje samega postopka in ne nazadnje povečuje obremenitve podjetnikov tako s finančnega kot postopkovnega vidika. Res je, da želi Ministrstvo za javno upravo zmanjšati administrativne ovire tako za državljane kot tudi za podjetnike, ampak ne za vsako ceno kar pomeni, da uvajanje izboljšav pri vodenju nekega postopka ne sme pomeniti koraka nazaj, pač pa korak naprej. Temelj za uporabo novih IT² tehnologij za izvedbo obravnavanih postopkov je zapisal zakonodajalec že v 3. odstavku 140. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju: ZPIZ-2), ko je Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljnjem besedilu: zavod) naložil nalogo, da omogoči zavarovancem elektronski vpogled v podatke, ki se o njih vodijo v informativni osebni evidenci, in sicer za vsakega zavarovanca, ki je vključen v obvezno zavarovanje, posebej. To pomeni, da morajo biti podatki vpisani v evidenci vsak trenutek točni in pregledni, kar pomeni, da to lahko dosežemo le s prenovo celotnega sistema vodenja matične evidence. To pa se je tudi zgodilo. ZMEPIZ-1 je določil način vlaganja prijav in hkrati povezal že obstoječe resurse, pri tem pa je izkoristil že obstoječo zakonodajo.

Članek nazorno predstavi stanje na področju IT podpore za vlaganje obveznih prijav, odjav in prijav sprememb socialnih zavarovanj skozi sistem VEM oziroma e-VEM. Poda tudi primerjavo med pričakovanimi in dejanskimi učinki vpeljave IT rešitve, pa tudi intenziteto njene uporabe v zadnjih treh letih. Avtorici ne samo da ugotavljata realizacijo pričakovanih učinkov, temveč tudi kritično obravnavata IT rešitev ter predlagata nekaj izboljšav, ki bi lahko bistveno izboljšale njeno delovanje.

2 NORMATIVNA ANALIZA RAZVOJA OBRAVNAVANEGA PODROČJA

Vsaka sprememba v izvajanju nekega postopka se najprej izvede v zakonodajnem okolju in šele nato v praksi. Pred tem pa mora biti zapisana v strateških razvojnih dokumentih Vlade Republike Slovenije. Smernice razvoja so vedno zastavljene tako, da prinesejo izboljšave na posameznih področjih in ko govorimo o poslovnem okolju, naj bi le-to imelo pozitivne učinke na račun vpeljanih sprememb.

² IT (Informacijska tehnologija) vključuje vse tehnologije, ki jih uporabljamo za zbiranje, obdelovanje, shranjevanje in zaščito podatkov. Nanaša se na računalniško strojno opremo (hardware), računalniške programe (software), računalniško omrežje.

2.1 Strategija razvoja javne uprave 2015-2020 in Dvoletni akcijski načrt njene izvedbe za leti 2016 in 2017

Že strategija razvoja javne uprave 2015-2020 (v nadaljevanju: strategija) kot krovni strateški dokument Vlade RS, ki predstavlja usmeritve razvoja v naslednjih letih in na podlagi katere so sprejeti dvoletni akcijski načrti, ki vsebujejo konkretne dejavnosti in projekte za doseganje zastavljenih strateških ciljev, ima zapisanih več ciljev, ki se nanašajo na razvoj komuniciranja države s poslovnim okoljem. Že na začetku strategije je zapisano, da bo na področju informacijske podpore, dviga uporabe e-storitev, digitalizacije in interoperabilnosti poudarek na olajšanju komuniciranja ter boljši obveščenosti državljanov in poslovnih subjektov. Z doseganjem ciljev te strategije naj bi se izboljšalo poslovno okolje za razvoj gospodarstva in z nadgradnjo informatizacij poslovnih procesov naj bi se znižali stroški za končne uporabnike in izvajalce storitev, hkrati pa naj bi bili postopki bolj pregledni. Strategija tudi predvideva posodobitev vstopnih točk za gospodarstvo, da bi se zagotovile zanesljive informacije in enostavni e-postopki. Hkrati opozarja na visoko stopnjo zakonodajnih bremen in posledično nespodbudno poslovno okolje predvsem za mala in srednje velika podjetja. Ravno zato je eden izmed ključnih strateških ciljev izboljšanje zakonodaje, zmanjšanje zakonodajnih bremen ter presoja učinkov in vključevanje ključnih deležnikov, saj se ravno pri pripravi in sprejemanju predpisov začne ustvarjati poenostavitev poslovnega okolja in odprava administrativnih bremen. Komuniciranje med državnimi organi in poslovnimi subjekti je še vedno predvideno preko točk VEM, katerih mreža bi se posodobila. Za rešitev problematike, ki je izpostavljena v tem članku je predvsem pomembno to, da bi se točke VEM specializirale oziroma predvidena je specializacija posameznih točk glede na potrebe poslovnih subjektov, kar je zapisano tudi v dvoletnem akcijskem načrtu (po SJU2020, 2015)³.

2.2 Zakon o matični evidenci zavarovancev in uživalcev pravic iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja

Po tem zakonu je prijava podatkov vsako posredovanje podatkov, ki ga na s tem zakonom predpisan način izvrši zavezanec za vlaganje prijav ali zavezanec za vlaganje prijav o osnovah oziroma posredovalec podatkov. Posredovalec ali posredovalka podatkov pa je lahko pravna ali fizična oseba, ki po pooblastilu zavezanca za vlaganje prijav o osnovah zavodu ali pooblaščenemu izvajalcu izpolni dolžnost posredovanja podatkov, zapisanih v ZMEPIZ-1. Zavezanec ali zavezanka za plačilo prispevkov je pravna ali fizična oseba, ki je po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju dolžna plačevati prispevke za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje (po 4. člen ZMEPIZ-1). Po tem zakonu prijave v zavarovanje, odjave iz zavarovanja in prijave sprememb podatkov med zavarovanjem za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje sprejema prijavno-odjavna služba ZZZS. ZZZS posreduje te podatke zavodu večinoma v elektronski obliki, podpisane s kvalificiranim digitalnim potrdilom informacijskega sistema ZZZS, ter papirnate obrazce, ki jih lahko vlagajo izjeme, in sicer so to fizične osebe, ki niso poslovni subjekti, in poslovni subjekti, ki so že izbrisani iz poslovnega registra. Zavezanci za vlaganje prijav, ki pa so poslovni subjekti, morajo te podatke posredovati obvezno samo v elektronski obliki prek e-VEM portala⁴. Zakonodajalec se je pri tem tudi zavaroval in zapisal v zakon, da se to izvaja ne glede na

³ Več o razvojnih načrtih v Dvoletnem akcijskem načrtu izvedbe strategije razvoja javne uprave 2015–2020 za leti 2016 in 2017.

⁴ Državni portal za podjetja in podjetnike.

določbe zakona, ki ureja sodni register (po 7. člen ZMEPIZ-1). Tu se pa začne vse skupaj zapletati, saj so naloge in položaj točk VEM zapisani v Zakonu o gospodarskih družbah, v Zakonu o sodnem registru ter v Pravilniku o točkah VEM.

2.3 Zakon o gospodarskih družbah in Zakon o sodnem registru

Po Zakonu o gospodarskih družbah (v nadaljevanju ZGD-1) je v 1. členu taksativno naštet, kdo lahko pridobi položaj točke VEM, in sicer upravna enota, finančni urad, izpostava Agencije za javnopravne evidence in storitve Republike Slovenije, organizacijska enota gospodarske, obrtne ali druge zbornice in oseba javnega ali zasebnega prava, ki je določena za izvajalca nalog za oblikovanje in razvoj podjetniškega okolja v skladu z zakonom, ki ureja podporno okolje za podjetništvo. Vse prej naštete institucije pridobijo navedeni položaj, ko pridobijo dovoljenje ministra, pristojnega za javno upravo, za opravljanje postopkov VEM⁵. S pridobitvijo tega dovoljenja lahko kot pooblaščenec v imenu predlagatelja vložijo predlog za vpis in vse ostale vloge, ki se lahko vlagajo v elektronski obliki preko e-VEM portala, kar je določeno v 27. členu Zakona o Sodnem registru (v nadaljevanju ZSreg). Da pa ne bi prihajalo do zapletov pri samem vročanju pisanj v zvezi s samim postopkom in vpletanju referentov na točkah VEM ter prenašanju odgovornosti nanje v zvezi z odločitvami postopka, je zakonodajalec v 4. odstavku 24. člena ZSreg jasno zapisal določbo, ki referente izvzema iz postopka vročanja in posledično tudi odločanja, in sicer, da če predlog za vpis v imenu predlagatelja vloži točka VEM, se ne glede na splošna pravila o vročanju pooblaščenca vse vročitve sodnih pisanj in pisanj morebitnih drugih strank postopka opravijo subjektu vpisa in ne točki VEM. Dikcija tega odstavka bi morala biti bistvenega pomena tudi pri sprejemanju zakonskih podlag za vlaganje prijav, odjav in sprememb prijav za vsa obvezna socialna zavarovanja za zavezance, ki so poslovni subjekti.

3 (NE)URESNIČEVANJE STRATEŠKIH CILJEV IN PRIMERJAVA MED PRIČAKOVANIMI IN DEJANSKIMI REZULTATI PREDLAGANIH SPREMEMB NA OBRAVNAVANEM PODROČJU

S sprejemom ZPIZ-2 je bilo potrebno spremeniti tudi ZMEPIZ zaradi neusklajenosti zakonodaje in zastarelega sistema prijave v socialna zavarovanja. S tem namenom je zagledal luč sveta prenovljeni ZMEPIZ-1, ki je oktobra 2013 šel v medresorsko obravnavo. V gradivu so zapisani pričakovani rezultati in posledice na posamezna področja. V povezavi s cilji strategije (predvsem na področju vlaganja prijav, odjav in sprememb prijav v obvezna socialna zavarovanja preko sistema e-VEM) je iz v nadaljevanju predstavljene primerjalne analize mogoče dejansko stanje primerjati s pričakovanimi učinki.

⁵ Pogoji in delovanje točk VEM so zapisani v ZGD-1 in Pravilniku o točkah VEM.

3.1 Primerjalna analiza učinkov predlaganih sprememb

Tabela 1: Primerjava pričakovanih in dejanskih učinkov sprememb vlaganja vlog v obvezna socialna zavarovanja za poslovne subjekte v povezavi s sprejeto strategijo

Strategija	Pričakovani učinek sprememb ZMEPIZ-1	Dejanski učinek sprememb ZMEPIZ-1⁶
Izboljšanje zakonodajnega okolja	Uskladitev zakonodaje v različnih delih.	Zakonodaja se je sicer uskladila, ampak brez temeljite presoje učinkov na gospodarstvo.
	Načelo gospodarnosti, ki pomeni razbremenitev zavezancev s poenostavljenim načinom elektronskega posredovanja in z racionalnejšim načinom vnosa teh podatkov v ZPIZ.	Cilj poenostavitve je bil dosežen le delno, in sicer v načinu elektronskega vlaganja, ne pa tudi v časovni racionalizaciji postopka in v razbremenitvi zavezancev.
	Zagotovitev pravilnosti in popolnosti podatkov ter sproten nadzor nad prijavljenimi podatki.	Podatki se sproti polnijo v bazo podatkov o zavezancih, za katere pa ni nujno, da so točni, saj lahko prihaja do zamikov vpisa zaradi nehote napačnega vnosa podatkov v prijavo.
Izboljšanje poslovnega okolja - specializacija posameznih točk VEM	Prijave, odjave in spremembe prijav v obvezna socialna zavarovanja se vlagajo za poslovne subjekte le preko e-VEM portala. To pa lahko storijo sami poslovni subjekti s kvalificiranim digitalnim potrdilom, ali preko referentov na točka VEM, ali preko pooblaščenec (npr. računovodskih servisov).	V večini primerov se je breme vlaganja prijav preneslo na točke VEM in na računovodske servise, kar pa ni bil namen, saj ne eni in ne drugi niso specializirani za vlaganje tovrstnih prijav. Poleg tega pa tudi nimajo vpogleda v evidence teh podatkov.
Odpiranje podatkov javnega sektorja	S spremembo se je omogočilo ponovno uporabo podatkov iz že obstoječih zbirk podatkov pri različnih upravljavcih s področja javnega sektorja.	Zakon je omogočil, da se podatki izmenjujejo tako navznoter kot tudi navzven, kar pomeni, da se je uresničila objava zbirk podatkov za upravičence.
Odprava administrativnih bremen	Razbremenitev zavezanca za vlaganje prijav, organa, ki sprejema prijave, in upravljavca matične evidence.	Zavezanec z novim načinom vlaganja prijav ni razbremenjen. V postopek imamo lahko še dodatno vpleteno pooblaščenca osebo, ki za zavezanca odda prijavo.
	Verjetnost napak naj bi se pri	Napake, povezane s polnjenem

⁶ Podatki so pridobljeni iz prakse in na podlagi intervjujev ter statističnih podatkov.

podajanju prijav zmanjšala.	podatkov iz že obstoječih evidenc v prijavo so se zmanjšale, hkrati pa so se povečale napake pri izvedbi prijave.
Večja naj bi bila popolnost in pravilnost posredovanih podatkov, s čimer se povečuje pravna in socialna varnost zavarovancev in uživalcev pravic.	Zaradi nestrokovnosti vlagateljev na tem področju in nezmožnosti vpogleda v že vpisane podatke o posameznem zavezancu v že obstoječe evidence prihaja do napak in posledično ni dosežen namen socialne varnosti.
Z elektronsko prijavo naj bi se zmanjšala obremenitev vseh poslovnih subjektov.	Obremenitev poslovnih subjektov se je povečala tako z vidika vlaganja prijav kot tudi s finančnega vidika. Predvsem se to pozna na malih in srednjih podjetjih.
Prijavno odjavno službo še vedno opravlja ZZZS, le vlagajo se prijave preko portala e-VEM.	Spremenil se je samo vhod prijav v sistem.
Novi organi se niso ustanovili, kot tudi ni bilo reorganizacije ali ukinitve obstoječih organov.	Referenti na točka VEM so z vlaganjem prijav poslovnih subjektov od 1.1.2016 veliko bolj obremenjeni, medtem ko so referenti v ZZZS razbremenjeni v tem delu sprejemanja prijav.
Navedene spremembe nimajo predvidene posledice zmanjševanja kadrov na ZZZS, kot tudi ne povečanja zaposlovanja na točkah VEM.	Kljub na eni strani povečanju števila prijav in na drugi strani zmanjšanju, ni prineslo nikakršnih sprememb na področju kadrov.
Predvidena je primerna usposobljenost izvajalcev vlaganja prijav.	Napake, ki nastajajo pri vlaganju prijav, kažejo na pomanjkanje znanja s tega področja.
Stranke naj ne bi imele nikakršnih stroškov z uvedbo predlaganih sprememb.	Po uveljavitvi novega načina predlaganja prijav se je poslovnim subjektov povečal strošek poslovanja zaradi plačevanja izvedbe obravnavanih storitev računovodskim servisom.
Čas, v katerem naj bi stranka lahko uredila zadevo, naj se ne bi spremenil.	V praksi se je pokazalo, da je bil čas urejanja posamezne zadeve v marsikaterem primeru podaljšan.
Posledic na javno zdravje in na zdravstveno varstvo naj ne bi bilo.	S tem ko nastajajo zamiki pri urejanju posameznih prijav v zavarovanja, nastajajo posledice tudi na področju javnega zdravja in zdravstvenega varstva posameznika.

Vir: Gradivo za medresorsko usklajevanje ZMEPIZ-1, 23. 10. 2013 in SJU 2020, 2015

Primerjalna analiza pričakovanih učinkov spremembe, ki naj bi jih prinesel novi ZMEPIZ-1 na področju vlaganja prijav, odjav in sprememb prijav za poslovne subjekte v povezavi s sprejetimi strateškimi cilji Vlade RS, je pokazala, da so vpeljane spremembe le delno prinesle pričakovane pozitivne učinke na poslovno okolje. Pozitivni učinki so se pokazali predvsem v tistem delu, ki se nanaša na povezovanje že obstoječih evidenc in prenašanje potrebnih podatkov iz le-teh v matično evidenco zavarovancev in uživalcev pravic iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja in s tem zmanjšanje števila napak vnosa. Na drugi strani pa so se povečale napake⁷ pri vpisovanju drugih podatkov v prijavi s strani vlagateljev zaradi nepoznavanja področja in omejenega vpogleda v že obstoječe podatke o posameznem zavarovancu. Pri nastajanju napak pa se podaljšajo tudi časovni roki reševanja vlog, katerih posledice se odražajo tudi na zdravstvenem varstvu zavarovancev in njihovi socialni varnosti. Zelo velik negativen vpliv imajo spremembe tudi s finančnega vidika predvsem na mala in srednja podjetja, saj so vlogo izvajanja prijav preko portala e-VEM prenesla na računovodske servise, ki jim to storitev zaračunajo. Te trditve potrjujejo tudi statistični podatki zapisani v naslednjem poglavju.

3.2 Stanje in trendi

Še pred uveljavitvijo zakonskega določila o obvezni elektronski oddaji obrazcev za prijavo, odjavo in prijavo sprememb v socialna zavarovanja (v nadaljevanju obrazcev M) preko portala e-VEM so bili napovedani pozitivni učinki. Kodra in Novović sta na primer napovedala, da se bo z obvezno elektronsko oddajo obrazcev za prijavo, odjavo in prijavo sprememb v socialna zavarovanja preko e-VEM še dodatno povečala uporaba tega portala, saj gre za več kot milijon oddanih obrazcev na letni ravni. To bo povečalo tudi same prihranke za podjetja, ki so v letu 2013 znašali 1.636.298 EUR, na približno 6 mio EUR na letni ravni⁸.

Tako praksa kot v nadaljevanju predstavljeni statistični podatki kažejo, da se je poleg povečane uporabe portala e-VEM povečal tudi obisk na točkah VEM. Kot že rečeno, je žal nova rešitev prinesla tudi negativne učinke. Analiza ZZZS za obdobje prvih pet mesecev leta 2016 potrjuje v prispevku opisanim napakam, saj je bilo 33.380 vlog takšnih, kjer je bil potrjen šele drugi ali večji izvod vloge (toliko vlog je bilo torej vrnjenih uporabnikom v dopolnitev enkrat ali večkrat). Zavrženih vlog je bilo 6.048. Ena od bolj pogostih napak je napaka v navajanju registrske številke zavezancev, ki je obvezna rubrika v M obrazcih. Točke VEM ter uporabniki na daljavo nimajo dostopa do te številke, zato so te napake logična posledica slabe informacijske rešitve. Že sama informacijska rešitev bi morala omogočiti avtomatsko povezavo med davčno številko samostojnega podjetnika posameznika ter njegovo registrsko številko oziroma matično številko pravne osebe ter njegovo registrsko številko. ZZZS kot drugo večjo napako navaja, da k oddanim vlogam niso priložena potrebna ustrezna dokazila (pogodba o zaposlitvi, dovoljenje za delo,...). Tudi podvajanje prijav je težava. Za osebo, ki že ima urejeno zavarovanje, se na primer vloži še ena prijava po isti podlagi zavarovanja, pri istem zavezancu za prijavo z istim datumom pričetka zavarovanja, ali še enkrat odjava, čeprav je bila odjava že urejena. Napake so kar pogoste tudi glede podatka v

⁷ Najpogostejše vrste napak, ki se pojavljajo, so zapisane v naslednjem poglavju na podlagi prejetih podatkov s strani ZZZS.

⁸ Prihranki izračunani po Enotni metodologiji za merjenje administrativnih stroškov, privzeti po mednarodni metodologiji SCM:

http://www.stopbirokraciji.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Publikacije/EMMS4112013_1.pdf

rubriki 18 - matična številka enote poslovnega subjekta. Na zadnja tri mesta so vpisovali številke, ki v PRS ne obstajajo (po ZZZS, 2016).

Avtorici opozarjata še na večjo, bistvenejšo pomanjkljivost v obstoječi praksi, in sicer v primeru oddanih nepopolnih vlog, ZZZS poziva k dopolnjevanju vlog točke VEM ne pa zavezanca (podjetnike, podjetja). V pojasnilo: podjetnik ali zakoniti zastopnik podjetja na točki VEM odda prijavo, odjavo ali prijavo sprememb v socialna zavarovanja. V kolikor je oddana vloga nepopolna, ZZZS pozive o dopolnitvah pošilja točkam VEM. ZZZS neposredno ne obvesti stranke o nepopolni vlogi ali celo negativno rešeni vlogi, če je bila ta oddana na točki VEM. Tako je na točke VEM preložena dolžnost pozivanja zavezancev k dopolnjevanju vlog, za katero točke VEM nimajo pravne podlage v svoji materialni zakonodaji. Tovrstno ravnanje, pošiljanje pozivov za dopolnitev le točkam VEM, ki so zgolj posrednik med vlagateljem in organom odločanja, je nezakonito/pravno nevzdržno. Posledice opisanega ravnanja so lahko zelo hude. Kdo bo odgovoren za morebitno nastalo škodo v primeru poškodb pri delu zavarovanca? Saj zavarovanec, za katerega se vloži prijava, ni zavarovan dokler vloga oziroma prijava ni uspešno zaključena. Vlagatelj vloge, to je zavezanec (podjetnik), mora biti s strani organa odločanja (organa, ki vsebinsko odloča o vlogi, torej o pravici oziroma obveznosti vlagatelja) opozorjen na pomanjkljivosti, dana mu mora biti možnost dopolnjevanja oddanih vlog. Po vzoru že obstoječih dobrih praks je rešitev opisane pomanjkljivosti lahko zelo enostavna. Tako AJPES kot sodišča v svojih postopkih oziroma vlogah oddanih preko sistema e-VEM v primeru nepopolnosti le-teh pisno obvestijo stranke, dejanske vlagatelje vlog, jih pisno seznanijo z vrsto pomanjkljivosti ter rokom, v katerem morajo pomanjkljivost odpraviti. V teh obvestilih stranke seznanijo tudi s posledico, v kolikor vloga ne bo pravočasno ter ustrezno dopolnjena (vloga se zavrže). Točke VEM so le seznanjene o nepopolnih vlogah in se nanje ne prelaga obveznosti registrskega organa, za katere nimajo pristojnosti.

Zaradi lažjega razumevanja je ponovno poudarjeno, da je opisan način vlaganja obrazcev za prijavo, odjavo in prijavo sprememb v socialna zavarovanja preko sistema e-VEM, državnega portala za podjetja in podjetnike, za poslovne subjekte od 1. 1. 2016 obvezen in edini možen. ZZZS v skladu z veljavno zakonodajo nima pristojnosti sprejemati prijav poslovnih subjektov, čeprav je organ odločanja. In ravno tu je največja pomanjkljivost, ki jo je možno odpraviti v sorazmerno kratkem času. Že Dvoletni akcijski načrt izvedbe Strategije razvoja javne uprave 2015-2020 za leti 2016 in 2017 predvideva prenavo mreže točk VEM oziroma predvideva specializacijo posameznih točk glede na potrebe poslovnih subjektov. Na tem mestu avtorici vidita priložnost, da tudi ZZZS postane specializirana vstopna točka za zgolj postopke iz svojega področja (vlaganja obrazcev za prijavo, odjavo in prijavo sprememb v socialna zavarovanja preko sistema e-VEM za poslovne subjekte) in ne ostalih postopkov, ki jih opravljajo druge točke VEM. Navsezadnje so edini, ki razpolagajo z ustreznimi evidencami na omenjenem področju. Tako bi se odpravile napake, ki so največkrat posledica nepoznavanja področja in omejenega vpogleda v že obstoječe podatke o posameznem zavarovancu. Z odpravo napak bi se tudi skrajšal čas reševanja vlog. Zdravstveno varstvo zavarovancev in njihova socialna varnost je bistvenega pomena, zato bi bilo nujno pristopiti k aktivnostim za izboljšanje načina oddaje obrazcev, to je ponovna uvedba sprejema obrazcev poslovnih subjektov tudi na ZZZS, kot je bilo v preteklosti.

Da uvedba opisanega načina oddajanja obrazcev M za poslovne subjekte precej posega v organizacijo dela ter večjo obremenitev točk VEM, pritrjujejo tudi v nadaljevanju

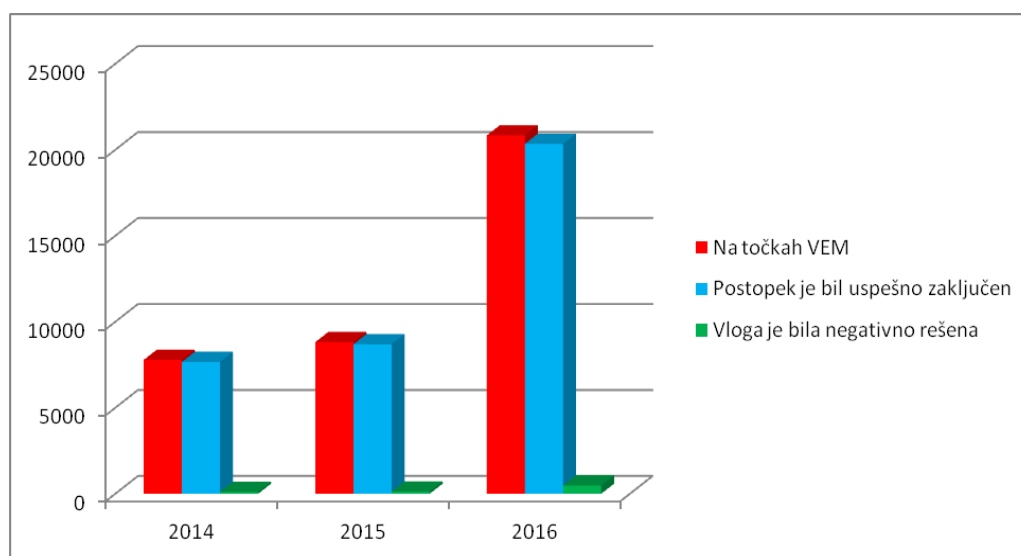
predstavljeni statistični podatki, iz katerih je med drugim razviden velik porast oddanih vlog v prvi polovici letošnjega leta. Spodnja tabela 2 in graf 1 prikazujeta število oddanih obrazcev M na točkah VEM po letih. Ločeno so prikazani podatki o uspešno zaključenih postopkih in vloge, ki so bile negativno rešene.

Tabela 2: Število oddanih obrazcev M na točkah VEM po letih

Leto	Skupno število postopkov na točkah VEM	Postopek je bil uspešno zaključen	Vloga je bila negativno rešena
2014	7789	7671	118
2015	8822	8694	128
2016	20844	20354	490

Vir: MJU (2016).

Graf 1: Število oddanih obrazcev M na točkah VEM po letih

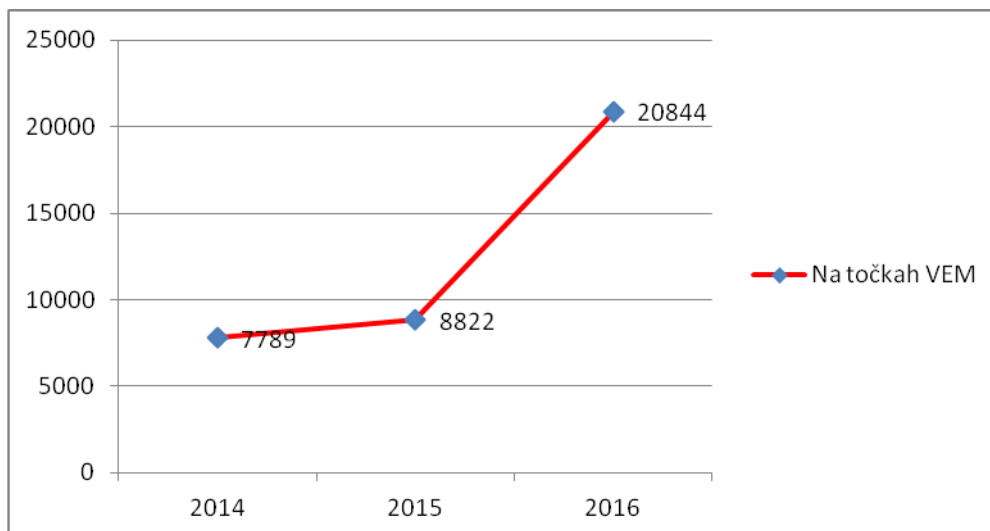


Vir: MJU (2016); lastna obdelava podatkov.

Tabela 2 in graf 1 prikazujeta porast oddanih obrazcev M s strani točk VEM. Število oddanih vlog z leti narašča, in sicer od 7789 postopkov v letu 2014 in 8822 v letu 2015, do 20844 postopkov le v polletju 2016. Kljub le polletnemu zajetju podatkov za leto 2016 število postopkov za to obdobje za več kot 100% presega število oddanih vlog v prikazanih preteklih letih 2014 in 2015.

Spodnji graf 2 pa nazorno prikaže trend naraščanja števila oddanih obrazcev M na točkah VEM v letih 2014, 2015 in v prvi polovici leta 2016. Predvsem je razviden velik poskok oddanih vlog v letošnjem letu, kar je posledica zakonskega določila o obvezni elektronski oddaji obrazcev za prijavo, odjavo in prijavo sprememb v socialna zavarovanja preko portala e-VEM. To tudi dokazuje dodatno obremenjenost točk VEM.

Graf 2: Trend števila oddanih obrazcev M na točkah VEM po letih



Vir: MJU (2016); lastna obdelava podatkov.

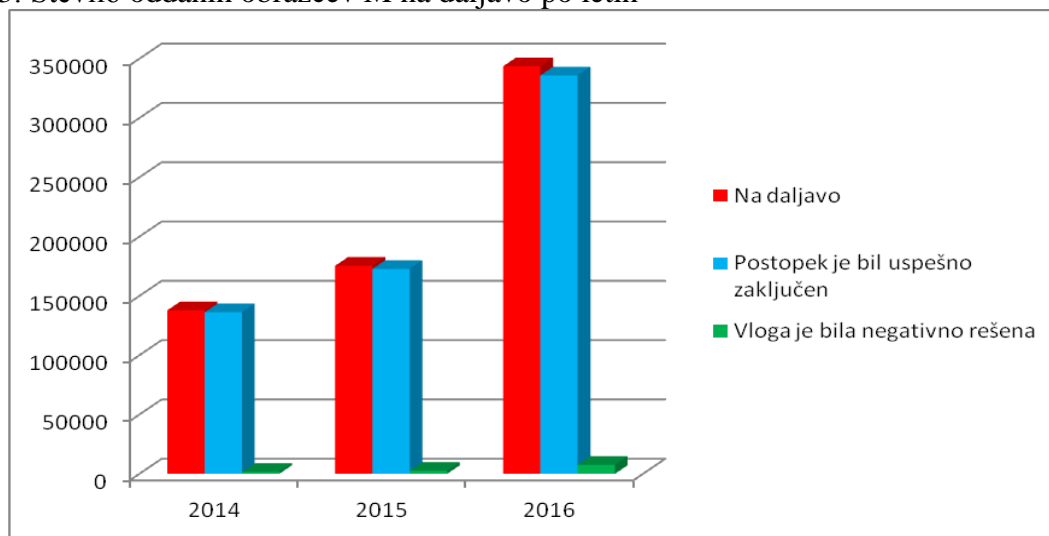
Spodnja tabela 3 in graf 3 prikazujeta število oddanih obrazcev M na daljavo po letih. Na daljavo oddajajo vloge različni uporabniki, kot so uporabniki od doma, kadrovske službe podjetij, računovodski servisi,... Kot pri točkah VEM so tudi tu postopki razmejeni glede na uspeh njihove rešitve.

Tabela 3: Število oddanih obrazcev M na daljavo po letih

Leto	Skupno število postopkov, oddanih na daljavo	Postopek je bil uspešno zaključen	Vloga je bila negativno rešena
2014	137903	136274	1629
2015	175455	172870	2585
2016	343581	335959	7622

Vir: MJU (2016).

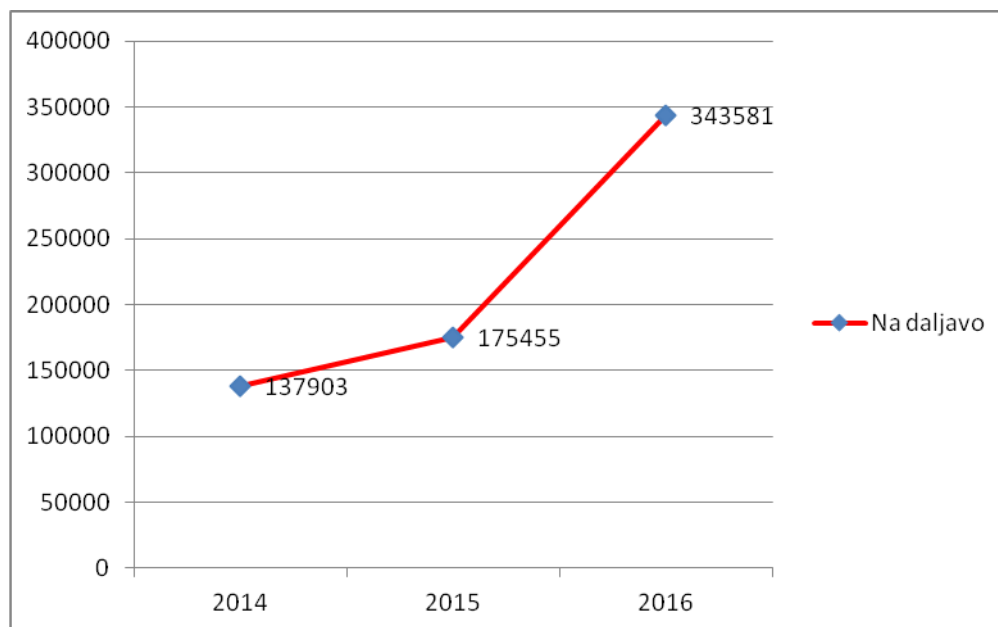
Graf 3: Število oddanih obrazcev M na daljavo po letih



Vir: MJU (2016); lastna obdelava podatkov.

Graf 4 pa nazorno prikaže trend naraščanja števila oddanih obrazcev M na daljavo v letih 2014, 2015 in v prvi polovici leta 2016. Kot pri točkah VEM, je tudi pri vlogah, oddanih na daljavo, razviden velik porast oddanih vlog v letošnjem letu.

Graf 4: Trend števila oddanih obrazcev M na daljavo po letih



Vir: MJU (2016); lastna obdelava podatkov.

4 SKLEPNE UGOTOVITVE

Kot je bilo že uvodoma povedano, je bil namen pričujočega prispevka predstaviti obstoječe stanje na področju vlaganja obveznih elektronskih prijav, odjav in prijav sprememb v socialna zavarovanja s poudarkom na točkah VEM. Prispevek podaja primerjavo pričakovanih in dejanskih učinkov sprememb vlaganja vlog v obvezna socialna zavarovanja za poslovne subjekte v povezavi s sprejeto strategijo oziroma strateškimi cilji Vlade RS.

Referenti na točkah VEM so z vlaganjem prijav poslovnih subjektov od 1. 1. 2016 veliko bolj obremenjeni, medtem ko so referenti v ZZZS razbremenjeni vsaj v delu sprejemanja prijav in odpravljanja pomanjkljivosti le-teh. Cilj poenostavitve načina oddaje obrazcev M je bil dosežen le delno, in sicer v načinu elektronskega vlaganja, ne pa tudi v časovni racionalizaciji postopka in v razbremenitvi zavezancev. V večini primerov se je breme vlaganja prijav preneslo na točke VEM in na računovodske servise, katerim so podjetniki podelili pooblastilo, kar pa ni bil namen, saj ne eni ne drugi niso specializirani za vlaganje tovrstnih prijav. Poleg tega pa tudi nimajo vpogleda v evidence podatkov, ki vplivajo na pravilno izvedbo postopka (npr. registrske številke, že obstoječe podlage zavarovanj zavarovancev,...). Ker točkam VEM ni omogočen vpogled v že vpisane podatke o posameznem zavezancu ter zavarovancu v že obstoječe evidence, prihaja do napak, s tem do podaljševanja reševanja postopkov in sprehajanja strank od vrat do vrat. Avtorici vidita rešitev v čimprejšnji uvedbi vstopnih točk, in sicer ZZZS kot specializiranih vstopnih točk (za izvajanje zgolj postopkov iz svojega področja, to je vlaganje obrazcev za prijavo, odjavo in prijavo sprememb v socialna zavarovanja preko sistema e-VEM za poslovne subjekte).

Avtorici poudarjata, da je bil namen zakonodajalca pri predstavljeni rešitvi dober, žal pa je samo zaradi enega napačnega koraka v procesu prinesel negativne učinke v izvedbi samega postopka, kot tudi obremenitve gospodarstva in točk VEM. Opisane posledice (dejanski učinki tovrstne IT oziroma zakonske rešitve) naj bodo snovalcu rešitve izhodišče za čimprejšnje izboljšanje dosedanje prakse. Že iz uvodne misli "Na določen način je neuspeh bližnjica do uspeha. Prav tako kot nas vsako odkritje napačnega vodi v goreče iskanje resnice." izhajajo, da je neuspeh lahko bližnjica do uspeha, zato naj bodo v prispevku predstavljene pomanjkljivosti osnova k izboljšanju že obstoječe IT oziroma zakonske rešitve.

Po preučitvi objavljenega predloga Zakona o podpornem okolju za podjetništvo ZPOP-2 je pričakovati še en napačen korak na področju razvoja e-VEM sistema, ki bi imel bržkone več negativnih kot pozitivnih učinkov na gospodarstvo in na kvaliteto storitev. Slednji namreč izredno posega v področje zagotavljanja storitev podpornega okolja za podjetništvo, saj omenjeni predlog zakona predvideva prenos ključnih pristojnosti na javno agencijo, pristojno za področje podjetništva in inovativnosti (SPIRIT Slovenija). Ta bo opravljala naloge nacionalne točke VEM, vezane med drugim na delovanje, koordinacijo in usposabljanje mreže točk VEM. Tako bo imela odločujočo vlogo pri prenovi mreže točk VEM. Če želi imeti država še vedno dobro upravljanje storitev, ki sodijo pod okrilje e-VEM sistema, ne more dopustiti, da se s takimi spremembami, kot jih je prinesel ZMEPIZ-1 in kot so predvidene s spremembo ZPOP-2, poseže v učinkovitost storitev in se ustvarja nove birokratske ovire, ki v praksi prinašajo nasproten učinek in nejevoljo med uporabniki storitev. Zaman je, da se MJU trudi posodabljati in vzdrževati portal e-VEM ter ažurno pomagati podjetnikom pri njihovih težavah, če zakonodajalec dopusti, da drugi predlagatelji sprememb zakonov z napačnimi koraki v postopkih vplivajo na učinkovitost storitev, ki jih portal ponuja. Spremembe v zvezi z urejanjem obveznih socialnih zavarovanj se nanašajo le na manjši del postopkov, ki jih portal ponuja, in kljub temu imajo velike posledice tako med uporabniki storitev kot tudi izvajalci. Sedaj pa pomislimo, kako bodo vplivale predlagane spremembe ZPOP-2, ki bodo zelo posegle v celoten sistem. Dobro upravljanje na tem področju, ki ga sedaj izvaja MJU, se lahko v trenutku izjalovi in sedanja učinkovitost storitev drastično pade. V preteklosti smo že bili priča takim grobim posegom na določenih področjih, ki imajo še danes negativne posledice. Zato je sedaj še čas, da se temeljito razmisli o nadaljnjih spremembah izvajanja posameznih postopkov za poslovne subjekte z namenom, da bodo spremembe resnično vplivale na izboljšanje storitev tako, da bo upravljanje z njimi še lažje.

LITERATURA IN VIRI

1. Dvoletni akcijski načrt izvedbe strategije razvoja javne uprave 2015-2020 za leti 2016 in 2017. Pridobljeno 15.7.2016, s http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJ/STRATEGIJA_JU2020_IN_AKCIJSKI_PLAN/Dvoletni_akcijski_nacrt_SJU_16-17.pdf.
2. Gradivo za obravnavo Predloga ZMEPIZ-1 v državne zboru, Vlada RS, Ljubljana 23. 10. 2013.
3. Kodra, M., & Novović, M. (2015). E-VEM 3.0 - enotna poslovna točka. 22. konferenca Dnevi slovenske informatike. Portorož. Ljubljana: Slovensko društvo Informatika.
4. Pravilnik o točkah VEM, Uradni list RS, št. 17/09.
5. Predlog Zakona o podpornem okolju za podjetništvo ZPOP-2. Pridobljeno 24.8.2016, s http://www.mgrt.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/podjetnistvo/predlogi_predpisov/
6. Statistični podatki. (2016). Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.

7. Statistični podatki. (2016). Ljubljana: Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije.
8. Strategija razvoja javne uprave 2015-2020. Vlada RS, Ljubljana, 2015.
9. Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1), Uradni list RS, št. 42/2006.
10. Zakon o matični evidenci zavarovancev in uživalcev pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja (ZMEPIZ-1), Uradni list RS, št. 111/2013, 97/2014.
11. Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), Uradni list RS, št. 96/2012.
12. Zakon o sodnem registru (ZSreg), Uradni list RS, št. 54/07 - uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 49/09, 82/2013 - ZGD-1H in 17/2015.

MOTIVACIJA JAVNIH USLUŽBENCEV IN NJIHOVO NAGRAJEVANJE: VLOGA IN ODGOVORNOST NADREJENIH¹

Mirko Pečarič, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, mirko.pecaric@fu.uni-lj.si,
Andrej Hudoklin

Povzetek

Gospodarska in finančna kriza in z njo povezani sprejeti varčevalni ukrepi so v Sloveniji prinesli številne omejitve na področju izplačevanja plač, delovne uspešnosti in dodatkov javnim uslužbencem in zavrli implementacijo zadnje plačne reforme v javnem sektorju. Uspešnost opravljenega dela se navadno povezuje z ustrežno motivacijo za delo ter ustreznim nagrajevanjem zaposlenih. Ključno vlogo in odgovornost igrajo tu vodstvene strukture, z ustreznimi mehanizmi ter orodji za ocenjevanje delovne uspešnosti zaposlenih. Reševanja tovrstnih vprašanj se je Vlada Republike Slovenije lotila s Strategijo razvoja javne uprave 2015–2020, Ministrstvo za javno upravo pa je v letu 2015 pripravilo predlog novega Zakona o javnih uslužbencih in novelo Zakona o sistemu plač v javnem sektorju. Prispevek preverja ustreznost teh predlogov v luči teorij s področja motivacije in nagrajevanja zaposlenih, se opre na izsledke anketnega vprašalnika ter poda nekaj usmeritev glede motiviranja in nagrajevanj javnih uslužbencev, s tem pa tudi smotrnosti in nujnosti izvedbe predlaganih sprememb na področju uslužbenske zakonodaje.

Ključne besede: *motivacija, nagrajevanje, javni uslužbenci, vloga nadrejenih, odgovornost nadrejenih*

Abstract

MOTIVATION OF CIVIL SERVANTS AND THEIR REMUNERATION: THE ROLE AND RESPONSIBILITY OF SUPERIORS

The economic and financial crisis and with it associated austerity measures in Slovenia brought a number of restrictions in the area of payment of wages, work performance and allowances of public servants. These restrictions have inhibited the implementation of the last wage-reform in the public sector. In this light, it is necessary to understand the fact success at work is usually associated with proper motivation and the appropriate rewards of employees. A key role and responsibility has here the management structure, appropriate mechanisms and tools for assessing employee performance. The Government of the Republic of Slovenia wanted to solve these issues with the Public administration development strategy 2015–2020, while the Ministry of Public Administration in 2015 prepared a proposal for a new Civil Servants Act and amendments to the Public Sector Salary System Act. This paper is focused on the adequacy of these proposals in the light of the theories of motivation and remuneration of employees; it relies on the questionnaire's results and gives some directions for the motivation and remuneration of civil servants, and thus also for the relevance and necessity of the the proposed changes' implementation in the field of civil service legislation.

Keywords: *motivation, remuneration, civil servants, the role and responsibility of superiors*

¹ Članek je nastal na podlagi magistrske naloge Andreja Hudoklina.

1. UVOD

Vprašanja javnih uslužbencev, višina plač, kakovost, ocenjevanje ter nagrajevanje dela, so stalnica razprav v strokovni, politični in laični javnosti. Ideje o tesnejšem povezovanju uspešnosti dela javnih uslužbencev z njihovim plačilom so dosegle večji razmah z reformo novega javnega menedžmenta v 80. letih prejšnjega stoletja. Politiki in reformatorji upravljanja so želeli prenoviti upravljanje s človeškimi viri v javnem sektorju v smeri nove reforme, v veliki meri kot odziv na takratno svetovno naftno krizo na začetku in koncu istega obdobja. Zagovorniki reforme so zaradi posrednega upada sredstev v javnem sektorju poskušali vpeljati tržne mehanizme tudi na področju plač, kot je plačilo na temelju uspešnosti opravljenega dela (Battaglio in Condrey, 2009). Vigoda-Gadot in Mizrahi (2007) ugotavljata, da je v zadnjih letih naraslo število študij, ki se ukvarjajo s preučevanjem novega javnega menedžmenta v povezavi z indikatorji uspešnosti javnega sektorja ter vplivom posodobljenih javno upravnih sistemov na družbo. 'Študije na primer navajajo, da je potreba po posodobitvi javnega sektorja pogosto odziv na nizko zaupanje javnosti v javno upravo' (Bouckaert, Van de Walle in Vigoda v Vigoda-Gadot in Mizrahi, 2007, str. 79), padec zaupanja pa raste sorazmerno z neuspešnostjo zagotavljanja javnih dobrin in storitev.

Med temeljnimi elementi novega javnega menedžmenta sta *merjenje uspešnosti* in s tem povezano *plačilo za uspešnost*. Ideja temelji na ekstrinzičnih spodbudah kot denarnih nagradah, ki naj bi motivirala posameznikova prizadevanja. Za tržno zasnovan model, ki ne le da vsebuje, pač pa *temelji* na ekstrinzični motivaciji (v obliki finančnega plačila vezanega na uspešnost), obstaja na drugi strani nevarnost izrivanja intrinzične motivacije in etičnih norm javnih uslužbencev (JU), kar vodi v nevarnost zmanjšanja zaupanja v javni sektor. Nevarnost je toliko večja, če ni jasno ugotovljenih, oblikovanih in implementiranih vrednot oziroma temeljnih načel, ki bi veljala za JU in iz katerih bi se šele lahko izoblikovali objektivnejši modeli za vrednotenje dela in uspešnosti JU. To velja tudi za vse oblike motiviranja, katerih prvi preizkusni kamen je osebno vedenje nadrejenih skladno s tem, kar naj bi ti v javnem sektorju zasledovali in dejansko počeli. Kljub temu, da je razumevanje dela javne uprave pretežno skozi novi javni menedžment v strokovni javnosti *preživeto*, pa se zdi, da k nam *še le dobro prihaja*.² Vse to oddaljuje slovensko javno upravo od novejših smeri v javni upravi, ki poudarjajo večjo vlogo participativnih, povezovalnih, interaktivnih in neposrednih oblik delovanja javnih uprav. Za odpravljanje težav obstaja ne le tehnologija, pač pa preprosta tehnika, ki je javna uprava ne uporablja pri doseganju ciljev. Ti pa – kot kažejo izsledki v nadaljevanju – niso neposredno povezani z nagrajevanjem JU, pač pa so lahko le *rezultat* dobrega (etično-moralno nespornega), enakopravnega in uspešnega (učinkovitega) dela. Tako postane jasno, da se je treba prej posvetiti prvemu področju, da bi lahko res upravljali tudi drugega. OECD v pregledu sistema oblasti in javnega upravljanja v Sloveniji (2012, str. 135–144) izpostavlja tri ključne spremembe na področju uvajanja sistema za upravljanje uspešnosti za doseganje ciljev: (1) vzpostavitev povezav med individualnimi, organizacijskimi in državnimi cilji uspešnosti, (2) *okrepitev sistema za upravljanje uspešnosti posameznikov* in (3) vzpostavitev *optimalnega ravnovesja spodbud za motiviranje uspešnosti*. OECD Sloveniji priporoča, 'da razvije strategijo motiviranja zaposlenih za celoten

² Na to se da sklepati iz vsebine predlogov novega Zakona o javnih uslužbencih in novele Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ki temeljita na uspešnosti, učinkovitosti, merjenju rezultatov, kompetenčnih modelih, nagrajevanju, kaznovanju, podrobnejši ureditvi prepovedi opravljanja drugih dejavnosti, konflikta interesov in večjemu poudarku na inšpekcijskemu nadzoru (zanj se predvideva celo sprejem posebnega zakona).

sistem javne uprave. To naj vključuje tudi izvedbo anket o motivaciji zaposlenih v fazi priprave strategije' (OECD, 2012, str. 144).

S tem izhodiščem se bomo osredotočili na motivacijske dejavnike v povezavi z nagrajevanjem JU v slovenski državni upravi glede na realnost njihovega *izvajanja*, ki odločujočo vlogo dajejo (le) vodstvu. Realno (negativno) sliko izvajanja na področju motivacije in nagrajevanja vidimo v ocenjevanju JU od prenove uslužbenske zakonodaje na področju plačne politike od leta 2008 dalje, ki kaže trend *povečevanja deleža odlično ocenjenih*. Ta je v letu 2014 dosegel že 74,4 odstotni delež (Ministrstvo za javno upravo, 2015a, str. 3–4). Na podlagi tega bi lahko sklepali, da v javni upravi ne delujejo le najpravičnejši posamezniki tipa "Hercules", ali največji državniki tipa "Solon" ali "Klisten" (ki jih je bilo vedno le peščica glede na naravne zmožnosti in sposobnosti posameznika), pač pa da se med zaposlenimi utrjuje model »uravnilovke odličnosti«, kjer ne govorimo o načelu enakega plačila za enako opravljeno delo, kot enemu izmed temeljnih vodil ob uvedbi novega plačnega sistema v letu 2008. V luči podanih dilem nagrajevanja JU v Republiki Sloveniji bodo podani temeljni koncepti motiviranja in nagrajevanja, ki bodo nato preverjeni glede na analizo anketnega vprašalnika.

2. MOTIVIRANJE ZAPOSLENIH

‘Motivacija je razlog za delovanje ali obnašanje na določen način. Običajno temelji na upoštevanju želje, pripravljenosti ali navdušenja. Te pozitivne značilnosti so tiste, ki napajajo, usmerjajo in vzdržujejo relevantno obnašanje’ (IPA, 2013, str. 11). ‘Vpliv, ki ga ima motivacija na ravnanje zaposlenih, se kaže v ustvarjanju poudarka na specifičnih nalogah, osebah ali temah, ki so predmet obravnave. Nadalje ustvarja energijo, prizadevanje in odločenost, ki povzroča večjo vztrajnost. Nazadnje vpliva na delo na način, da zaposleni oblikujejo načrt za doseganje uspešnosti posameznih del’ (Lægaard v Krogh, 2010, str. 11–12). Sirota in drugi (v Krogh, 2010, str. 36) ugotavljajo, da morajo vodje razumeti kaj motivira zaposlene: ‘[g]lede na študijo, zaposleni v povezavi z njihovo zaposlitvijo pričakujejo, da bodo pošteno obravnavani ko je govora o plači, ugodnostih in varnosti zaposlitve. Nadalje želijo biti ponosni na svojo zaposlitev, na dosežke in na njihovega delodajalca. Nazadnje želijo imeti dober odnos s sodelavci. Če želimo imeti optimalno zadovoljnega in motiviranega zaposlenega, je potrebno izpolniti vse te točke’. V nadaljevanju bodo na kratko predstavljene nekatere teorije motivacije, da bi imeli boljši vpogled v izsledke raziskave.

2.1. Teorije motivacije

2.1.1. Notranja (intrinzična) in zunanja (ekstrinzična) motivacija

Notranja in zunanja motivacija se razlikujeta glede na motivacijske dejavnike, ki se jim pripisuje ključna vloga pri motiviranju ljudi. Notranji motivatorji izhajajo iz želje posameznika, da doseže določen (osebni) *cilj*. Dobri primeri notranje motivacije na delovnem mestu so osebni interes za določeno nalogo ali projekt, priznanje za dobro opravljeno delo s strani nadrejenih ali sodelavcev in občutek napredka v strokovnem smislu. Za razliko od notranjih motivatorjev, so zunanji navadno umeščeni v hierarhijo delovnih mest znotraj organizacije. Med najbolj značilne sodijo denarne nagrade za zaposlene (plača, dodatki ipd.) ter možnost napredovanja (Bratton, 2010, str. 193). Ob tem Furnham (2005) v zvezi z

denarnimi nagradami opozarja, da predstavljajo ustrezen motivacijski dejavnik za tiste, ki jih cenijo dovolj, kadar so izplačane v zadostnem obsegu in če jih zaposleni dejansko prepoznajo kot obliko nagrade za uspešno opravljeno delo.

Slika 1. Primeri intrinzične (notranje) in ekstrinzične (zunanje) motivacije

	Intrinzična	Ekstrinzična
Individualna osnova	Občutek zadovoljstva ob doseganju cilja	Zvišanje plače
Organizacijska osnova	Strokovni ponos, da je član "družbeno odgovorne organizacije"	Delitev dobička

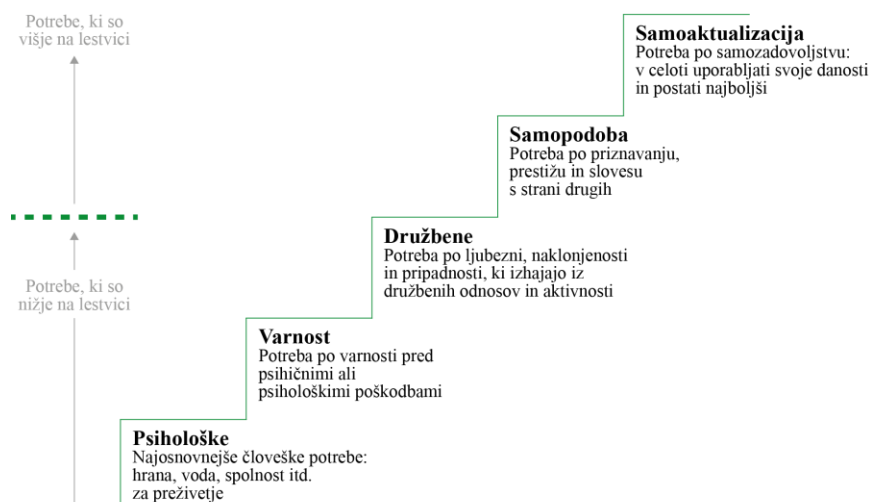
Vir: Bratton, 2010, str. 193.

Tako kot na večini področij tudi tu obstaja nestrinjanje glede definicij in medsebojnih povezav med notranjimi ter zunanjimi motivatorji in še večje nesoglasje o tem, ali so organizacije sposobne razvrstiti delovne motivatorje tako natančno, kot to predvidevajo definicije (Bratton, 2010, str. 193). Bright, Steijn, Vandenabeele ter Wright in Pandey (v Kjeldsen in Jacobson, 2012, str. 899) ob tem ugotavljajo, da je za 'uslužbence, ki menijo, da so vrednote in cilji organizacije skladni z njihovimi vrednotami in cilji značilno, da so bolj zadovoljni, uspešnejši in da obstaja manjša verjetnost, da bodo zapustili organizacijo'. V povezavi z delovnimi vrednotami obstaja soglasje med raziskovalci (Bénabou in Tirole, 2003; Ryan in Deci, 2000; Vallerand, 1997), da obstajata vsaj dva temeljna tipa delovnih vrednot: notranje, kjer posameznik stremi k zadovoljevanju lastnih psiholoških potreb in pričakovanj ter zunanje, ki izkazujejo materialno naravo dela v obliki plače, dodatkov ipd. Na podlagi tovrstnega neenotnega pojmovanja so se razvile nadgradnje te delitve (Amabile, 1993; Reiss, 2012) teorije motivacije, ki skušajo pojasniti ravnanje zaposlenih ter identificirati dejavnike, s katerimi je moč njihovo delovanje ustrezno usmerjati.

2.1.1.1. Maslowa teorija potreb

Teorija Abrahama Maslowa velja za najbolj znano med vsebinskimi teorijami motivacije. Maslow je zasnoval hierarhično lestvico na temelju petih skupin potreb, ki je prikazana na sliki 2, pri čemer morajo posamezniki potrebe zadovoljiti po vrstnem redu. Šele z zadovoljitvijo potreb, ki so nižje na lestvici, se aktivirajo višje razvrščene potrebe (Furnham, 2005, str. 286 in Bratton, 2010, str. 194).

Slika 2. Maslowa hierarhija potreb



Vir: Bratton 2010, str. 193.

Po Maslowu je potreba po samoaktualizaciji najvišje na hierarhični lestvici, pri delu pa se kaže v iskanju novih načinov učenja in delovnih pristopov. Predstavlja najvišjo obliko motivatorja, saj je za razliko od drugih potreb, ta praktično nenasitna. Maslow je s hierarhično lestvico potreb tudi pojasnil, da potreba, ko je enkrat zadovoljena, ne deluje več kot motivator, zato se je v iskanju motivatorja nujno pomakniti po lestvici navzgor (Bratton, 2010, str. 195). Maslowa teorija sporoča, da morajo v primeru, ko so osnovne potrebe zaposlenih zadovoljene, menedžerji poiskati zanje pot do samoaktualizacije, s tem pa v ospredje postaviti intrinzično plat plačanega dela. Ob tem morajo menedžerji zelo natančno vedeti, kje na lestvici se posameznik nahaja in najprej poskrbeti za to, da zadovoljijo potrebe, ki so najnižje na lestvici, da bi nato lahko zasledovali tiste, ki so umeščene višje. Hkrati prav to predstavlja ključno težavo Maslowe teorije, saj je v praksi izjemno težko zaznati, katera potreba je pri zaposlenih prevladujoča v določenem času, s tem pa menedžerji težko omogočajo uresničevanje najvišje umeščenih potreb na lestvici, saj lahko v ospredje postavljajo napačne motivatorje (prav tam). Maslowa teorija poudarja močno vlogo vodij pri prepoznavanju stopenj, na katerih se nahajajo posamezni zaposleni. Za to je potrebno, da so ustrezno usposobljeni, da izjemno dobro poznajo zaposlene, in da jim seveda okvir motiviranja dopušča v ustreznem času nagraditi posameznika.

2.1.1.2. Herzbergova dvofaktorska teorija

Herzberg je s pomočjo raziskave med zaposlenimi ugotovil, da se dejavniki zadovoljstva (motivatorji) razlikujejo od dejavnikov nezadovoljstva (higieniki) (Herzberg, 1987, str. 8–9; Bratton, 2010, str. 199–200). ‘Dejavniki zadovoljstva ali motivatorji, ki so intrinzične narave, so: dosežek, priznanje za dosežek, delo samo po sebi, odgovornost in rast oziroma napredek. Dejavniki nezadovoljstva ali higieniki, ki so ekstrinzične narave, pa vključujejo: politiko podjetja in administracijo, nadzor, medosebne odnose, delovne pogoje, plačo, status in varnost’ (Herzberg, 1987, str. 9). Murn in Zaplotnik Kovač (2011, str. 39) navajata, da ‘prisotnost higienikov sama po sebi ne spodbuja ljudi k dejavnosti, temveč odstranjujejo neprijetnosti in ustvarjajo pogoje za motiviranje, povzročajo pa nezadovoljstvo, če niso prisotni’, za motivatorje pa ugotavljata, da predstavljajo dejavnike, ki ‘povzročajo

zadovoljstvo, če so zadovoljeni, njihova odsotnost pa ne povzroča nezadovoljstva. Ljudi neposredno spodbujajo k delu, vplivajo na produktivnost, večajo zadovoljstvo pri delu'. Herzbergovi motivatorji so podobni najvišje razvrščenim potrebam na Maslowi lestvici, higieniki pa so podobni Maslowim potrebam na dnu lestvice.

Slika 2.2. Herzbergova dvofaktorska teorija

Higieniki	Motivatorji
Politika podjetja in administracija Nadzor Odnos do nadzornika Delovni pogoji Plača Odnosi s sodelavci Zasebno življenje Odnos do podrejenih Status Varnost	Dosežek Priznanje Delo samo po sebi Odgovornost Napredovanje Rast
50	50
0 frekvenca v odstotkih	

Vir: Bratton, 2010, str. 200.

Pomembno je, da so higieniki (npr. plače oziroma sistem nagrajevanja kot tak) znotraj organizacije določeni na primerni ravni, da ne bi sprožali nezadovoljstva med zaposlenimi. Njihovo dviganje ne prinaša posebnih motivacijskih učinkov na daljši rok, za razliko od tega, pa lahko njihovo znižanje prinese izrazito povečano nezadovoljstvo med zaposlenimi (Svetlik, 2009, str. 344–345). Dobra ureditev nagrajevanja javnih uslužbencev z denarnimi nagradami je torej higienik, ki nima neposrednega vpliva na motivatorje; govoriti o motivaciji v javnem sektorju le prek sistema finančnih vzpodbud je – če uporabimo isto terminologijo – “nemotivacijsko”, kakor je “nehigienično” imeti formalni sistem nagrajevanja, ki se dejansko kaže kot “uravnilovka odličnosti”.

3. ANALIZA VPRAŠALNIKA

Razumevanje vloge in odgovornosti vodij pri motiviranju in nagrajevanju javnih uslužbencev je bilo preverjeno z izvedbo spletnega anketnega vprašalnika med javnimi uslužbenci na spletnem portalu www.ika.si. Prošnja za sodelovanje v anketi je bila naslovljena na 14 ministrstev, in sicer za sodelovanje zaposlenih v upravnih delih ministrstev. Spletna anketa z naslovom “Nagrajevanje javnih uslužbencev” je bila objavljena na spletni povezavi <https://www.ika.si/a/87718> in aktivna v času od 17. 3. 2016 do 15. 4. 2016.

Vprašalnik je bil sestavljen iz dvanajstih vprašanj, ki so bila zaprtega tipa in imela status obveznega vprašanja.³

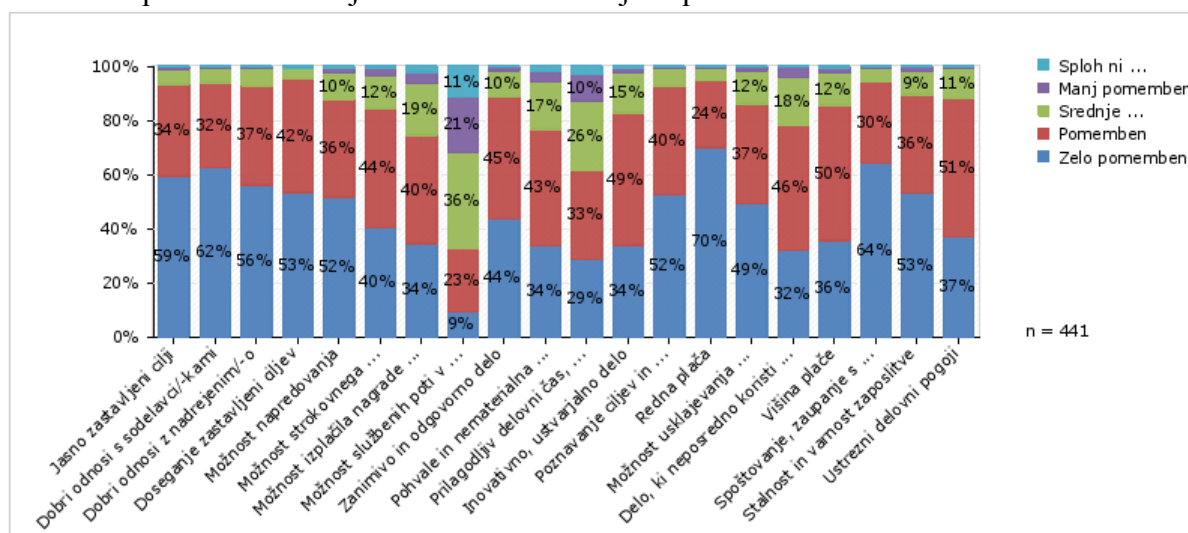
3.1. Dejavniki motivacije

Med dejavniki motivacije so anketiranci *najvišjo* povprečno oceno pripisali naslednjim dejavnikom: *dobri odnosi s sodelavci* (4,6), *redna plača* (4,6), *spoštovanje, zaupanje s strani nadrejenega* (4,6), *jasno zastavljeni cilji* (4,5), *dobri odnosi z nadrejenim* (4,5), *doseganje zastavljenih ciljev* (4,5), *možnost napredovanja* (4,4), *poznavanje ciljev in rezultatov lastnega dela* (4,4) ter *stalnost in varnost zaposlitve* (4,4). *Najnižjo* povprečno vrednost so na drugi strani anketiranci pripisali naslednjim dejavnikom: *možnost službenih poti v tujino* (3,0), *prilagodljiv delovni čas, delo na domu* (3,7), *možnost izplačila nagrade za delovno uspešnost* (4,0) ter *pohvale in nematerialna priznanja za dobro opravljeno delo* (4,0). Za javne uslužbenke so pomembni tako dejavniki notranje kot zunanje motivacije; ob tem velja ugotovitev, da tako *visoko ocenjena povprečna ocena pri notranjih dejavnikih motivacije*, ki se odraža nato v zaželenosti *nefinančnih oblik nagrajevanja*, predstavlja veliko odgovornost vodij oziroma nadrejenih v procesu motiviranja in nagrajevanja JU. Prav na tem področju je pomen vloge, usposobljenosti in odgovornosti vodij za ustrezno, pravočasno ter pravično nagrajevanje ključno. Glede na to, da veljavni sistem plač, ob hkratnih omejitvah v luči varčevalnih ukrepov, dopušča zelo malo manevrskega prostora vodjem pri določanju končne višine osebnega dohodka JU, je *svoboda na strani spodbujanja dejavnikov notranje motivacije toliko večja*.

Najvišjo povprečno oceno rezultatov glede (ne)zadovoljstva JU na delovnem mestu je prejela trditev: *nadrejeni bi morali ustrezno sankcionirati tiste, ki delajo slabše (ne dosegajo zastavljenih ciljev)* (3,9). To pomeni, da se je z navedeno trditvijo popolnoma strinjalo (32 %) ali strinjalo (41 %) skupaj 73 % vseh anketirancev. In četudi večina anketirancev odgovarja, da so zadovoljni z delom, ki ga opravljajo (povprečna ocena 3,8), se jih hkrati večina tudi strinja, da nagrajevanje zaposlenih ni odvisno od rezultatov dela (3,7). Obenem se jih daleč največ ne strinja s trditvijo, da vzpostavljen sistem nagrajevanja omogoča nagrajevanje boljših, uspešnejših (zgolj povprečna ocena 2,0). Obenem jih je zgolj dobra polovica prepričanih, da imajo njihovi nadrejeni ustrezne vodstvene sposobnosti. Iz teh ugotovitev je sklepati, da obstaja prostor za izboljšanje vloge in odgovornosti vodij v procesu motiviranja in nagrajevanja javnih uslužbencev.

³ Predstavljena analiza in interpretacija rezultatov je opravljena na vzorcu 441 JU oziroma javnih funkcionark in funkcionarjev, ki so v celoti izpolnili anketni vprašalnik. Teh 441 respondentov predstavlja 9,59 % vseh zaposlenih (4.594) v upravnih delih 14 ministrstev oziroma 9,90 % vseh zaposlenih (4.453) v upravnih delih 13 ministrstev (brez Ministrstva za kulturo) v mesecu februarju 2016, po podatkih, dostopnih na Portalu Nacionalnega Interoperabilnostnega Okvira – NIO.

Graf 5.1. Vpliv različnih dejavnikov na motivacijo zaposlenih



Vir: lastna raziskava

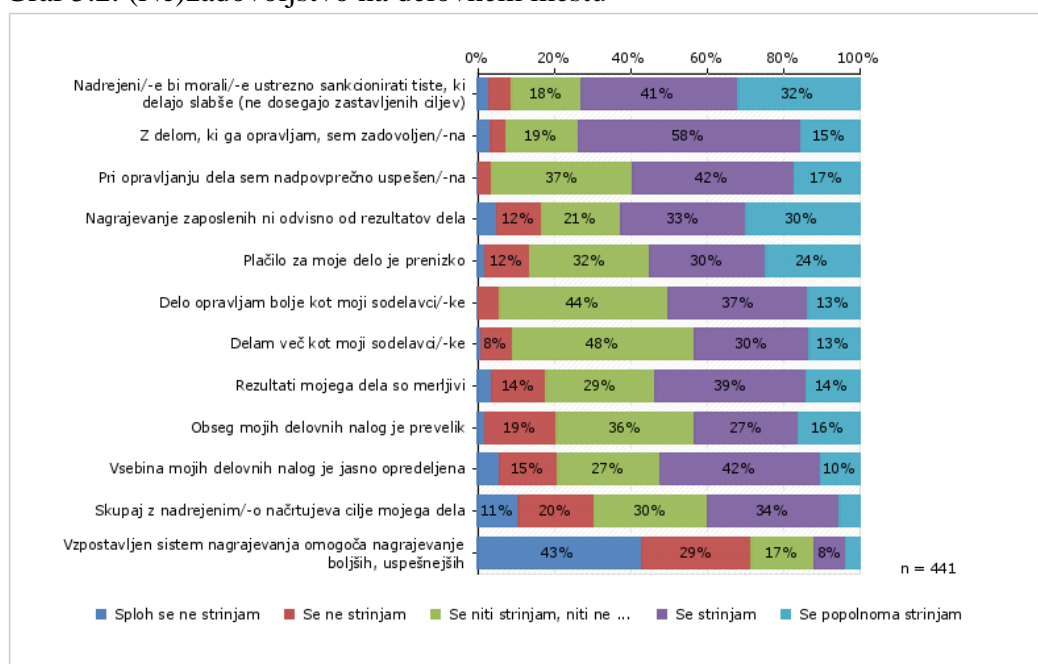
Za odstotek višji skupni delež (kot v primeru dobrih odnosov z nadrejenimi) ocen zelo pomemben (62 %) in pomemben (32 %) sodelujoči pripisujejo tudi **dobrim odnosom s sodelavci** (94 %). Najvišji skupen delež ocen zelo pomemben (53 %) in pomemben (42 %) je sicer zabeležil dejavnik **doseganje zastavljenih ciljev** (95 %). Na drugi strani je najvišji seštevek ocen sploh ni pomemben (11 %) in manj pomemben (21 %) prejel dejavnik **možnosti službenih poti v tujino** (32 %). Če je **redna plača** kot zelo pomemben zunanji dejavnik motivacije ocenil najvišji delež vprašanih (70 %), pa jih le 36 % meni, da je zelo pomemben dejavnik motivacije tudi **višina plače** (36 %). Tako pomembno vlogo plače kot dejavnika motivacije je najverjetneje moč pripisati tudi gospodarski in finančni krizi, katere posledice so spričo varčevalnih ukrepov v zadnjih nekaj letih pomembno vplivale na politiko plač v celotnem javnem sektorju. V danih okoliščinah si največji delež vprašanih želi na področju plač stalnost in predvidljivost, variabilnemu deležu plače pa pripisujejo nekoliko manjši pomen.

3.2. (Ne)zadovoljstvo na delovnem mestu

Povprečne ocene anketirancev kažejo na prevladujoč *negativen* odnos JU do obstoječih kriterijev ocenjevanja in nagrajevanja delovne uspešnosti oziroma do poznavanja le-teh. Na splošno velja, da so *anketiranci boljše ocenili delo in vlogo nadrejenih v procesu ocenjevanja in nagrajevanja, precej slabše pa kriterije in sam sistem ocenjevanja v organizaciji*. Najvišjo povprečno oceno sta prejeli trditvi: nadrejeni, ki ocenjuje mojo delovno uspešnost, ustrezno pozna moje delo in nadrejeni mi ustrezno obrazloži oceno delovne uspešnosti. V obeh primerih povprečna ocena znaša 3,3. Za desetinko nižje povprečje (3,2) je pri trditvi nadrejeni, ki ocenjuje mojo delovno uspešnost, ocenjuje pošteno in pravično. Za odgovor na zgoraj postavljeno vprašanje, si pomagajmo še z naslednjima rezultatoma analize anketnega vprašalnika: da so pri svojem delu nadpovprečno uspešni (povprečna ocena 3,7) in hkrati, da prejemajo za delo prenizko plačilo (povprečna ocena 3,6) se je *prevladujoče* strinjal podoben delež anketirancev. Nekako pričakovan pa je rezultat glede letne ocene delovne uspešnosti za leto 2015, kjer kar 80 % anketirancev meni, da je realna (sic) in 14 %, da je prenizka.

Ko zgoraj navedene rezultate postavimo v kontekst primerjave s podatkom o letnih ocenah delovne uspešnosti za leto 2014 (Ministrstvo za javno upravo, 2015, str. 3–4), kjer je bilo z odlično oceno ocenjenih kar 74,4 % javnih uslužbencev, trend naraščanja odlično ocenjenih pa traja že vse od leta 2008, se pokaže velika verjetnost obstoja splošne zmote med JU o “osebni večvrednosti”. Obstaja namreč veliko nesorazmerje med ocenami uspešnosti dela na eni, ter splošno percepcijo nezadovoljstva uporabnikov oziroma javnosti na drugi strani s storitvami, ki jih zagotavlja javna uprava oziroma javni sektor. Tovrstna razporeditev ocen denimo močno odstopa tudi od Gaussove, torej normalne verjetnostne porazdelitve vrednosti statističnih enot v statistični populaciji, v skladu s katero bi bilo pričakovati, da bo odlično (realno) ocenjenih okoli 10 % JU. Na to nesorazmerno visoko število odlično ocenjenih, opozarja tudi OECD (2012), ki hkrati navaja, da naj bi bilo med 10 in 20 % JU neuspešnih. Tega seveda slika letnih ocen delovne uspešnosti ne pokaže.

Graf 5.2. (Ne)zadovoljstvo na delovnem mestu



Vir: lastna raziskava

Vsled teh rezultatov je izražen *dvom* v to, da vodje oziroma nadrejeni v javnem sektorju nagrajujejo JU na temelju dejanske delovne uspešnosti. Kljub obstoju številnih pravnih aktov, ki usmerjajo delo na tem področju, jim že zgoraj omenjeni nedoločeni pravni pojmi omogočajo (pre)široko možnost interpretacije,⁴ ki je drugi (pristojni/nadzorni) organi večinoma zaradi številčnosti primerov ne morejo preverjati. To (navkljub relativnemu zadovoljstvu z nadrejenimi in visoko izraženim zadovoljstvom nad ocenami delovne uspešnosti) sporočajo tudi anketiranci s tem, ko na drugi strani v pretežni meri niso zadovoljni z obstoječim sistemom ocenjevanja ter nagrajevanja in ne poznajo kriterijev in meril za ocenjevanje uspešnosti dela.⁵

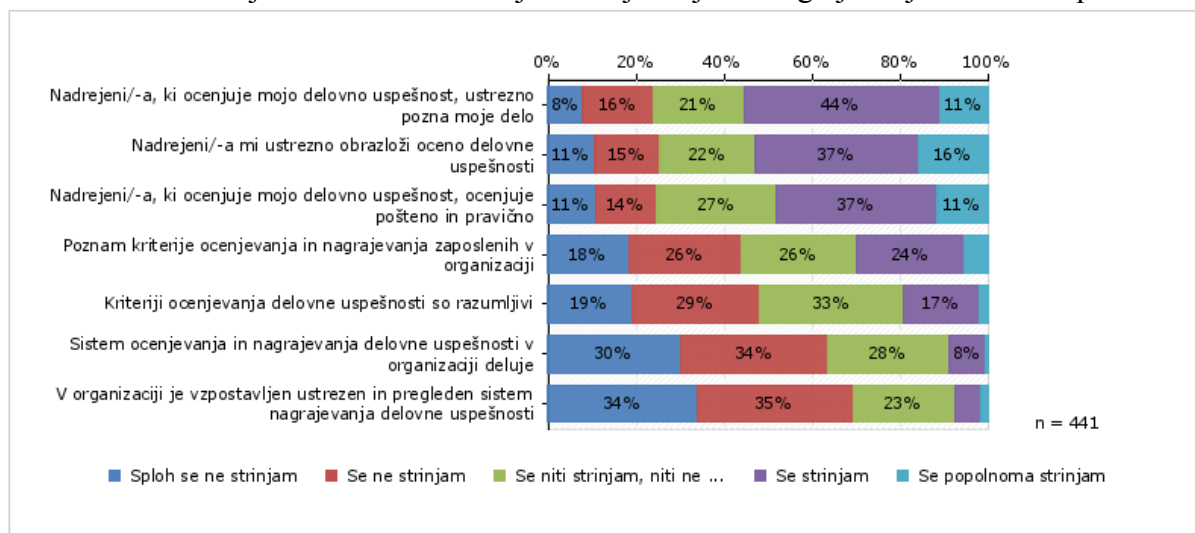
⁴ Ki navadno ni obrazložena.

⁵ Ne nazadnje to potrjuje povprečna ocena strinjanja s trditvijo, da nagrajevanje zaposlenih ni odvisno od rezultatov dela, tako na strani vodij (3,5) kot ostalih JU (3,7), ki so odgovarjali v raziskavi.

3.3. Poznavanje in odnos do kriterijev ocenjevanja in nagrajevanja delovne uspešnosti

Kot je razvidno iz interpretacije rezultatov, nadrejeni v veliki meri menijo, da na različne načine *redno* spodbujajo podrejene k uspešno opravljenemu delu, da *znajo* oceno delovne uspešnosti ustrezno predstaviti in pojasniti podrejenim, da odreja povečan obseg dela na podlagi *realno zastavljenih nalog*, in da ustrezno *poznajo* kriterije ocenjevanja delovne uspešnosti JU. V vseh teh primerih so na lestvici strinjanja od 1 do 5 prisodili tem trditvam povprečno oceno 4,0. Če bi sklepali zgolj na podlagi teh ocen, bi mislili, da se nadrejeni zelo dobro zavedajo svoje vloge in odgovornosti v procesu ocenjevanja in nagrajevanja podrejenih. Pa je temu res tako? Precej nižjo povprečno oceno so nadrejeni namreč izrazili v povezavi s strinjanjem s trditvijo, da so letne ocene delovne uspešnosti podrejenih popolnoma realne (3,0). Če bi dobro poznali kriterije ocenjevanja in enakomerno porazdelitev dela, zakaj pri ocenah delovne uspešnosti močno odstopajo od prej opisanega visokega (nesorazmernega) deleža odlično ocenjenih? Zanimivo je tudi to, da se tako vodstveni (2,2) kot drugi JU (2,1) pretežno ne strinjajo s trditvijo, da sistem ocenjevanja in nagrajevanja delovne uspešnosti v organizaciji deluje ter se tudi pretežno ne strinjajo s trditvijo, da so kriteriji ocenjevanja delovne uspešnosti razumljivi (vodstveni povprečje 2,7, ostali JU povprečje 2,5).

Graf 5.3. Poznavanje in odnos do kriterijev ocenjevanja ter nagrajevanja delovne uspešnosti



Vir: lastna raziskava

Iz navedenega je sklepati, da vodje v veliki večini ne dvomijo v lastne sposobnosti, izražajo pa nezadovoljstvo in dvom v sistem ocenjevanja kot tak, s čimer nanj prenašajo tudi odgovornost za morebitno nezadovoljstvo JU, a se ob tem ne zavedajo (ali si nočejo priznati), da prav oni krojijo dejanske rezultate taistega sistema. Tako vodstveni (povprečje 4,4) kot ostali JU (povprečje 4,3) se namreč v veliki meri strinjajo oziroma popolnoma strinjajo, da bi bilo potrebno vzpostaviti jasen sistem nagrajevanja, z jasnimi merili za dodatke, načinom ocenjevanja in njegovim preverjanjem, tudi z možnostjo systemskega preverjanja uspešnosti med organi in njihovim vodstvom glede na druge organe – vendar hkrati trdijo, da so v veliki meri realno ocenjeni in da so si tako oceno, kot jo imajo, zaslužili. Spoštovanje, zaupanje s strani nadrejene/-ga in dobri odnosi z nadrejenim/-o ter jasni cilji, so najvišje ocenjeni med dejavniki motivacije, dejanski rezultati pa kažejo, da gre verjetno – bolj kot za zdrave delovne odnose – za »kupovanje miru«. Rezultati kažejo, da bi moral biti dan večji poudarek

predvsem na *usposabljanju* nadrejenih, njihovem objektivnem vrednotenju in ocenjevanju, na transparentnosti njihovega ocenjevanja, preverjanju na višjih instancah,⁶ nagradah za najboljše nadrejene ter njihovi rotaciji med organi. Respondenti menijo, da je odnos z in do nadrejenega najpomembnejši, *nadrejeni* pa glede na statistiko odgovorov *že sedaj menijo, da so "najboljši"*. Motivacija je na koncu vedno osebna ali pa je ni – vleče le skupno delo, naperi, zgledi. Vodenje ni nadvlada, ampak umetnost prepričevanja ljudi, da delajo v smeri skupnega cilja; prav zaradi tega bi bilo potrebno tudi več usposabljanja za čustveno inteligenco,⁷ ki je neposredno povezana z odločitvami, z zmožnostjo razumevanja lastnih in tujih emocij. Najboljši vodje imajo poleg tradicionalnih zahtev za uspeh, kot so talent, močna delovna etika in ambicija, še visoko čustveno inteligenco (Bass, 2002; Caruso, Mayer in Salovey, 2002; Goleman, 2004).

3.4. Mnenje o načrtovanih spremembah na področju urejanja sistema plač v javnem sektorju

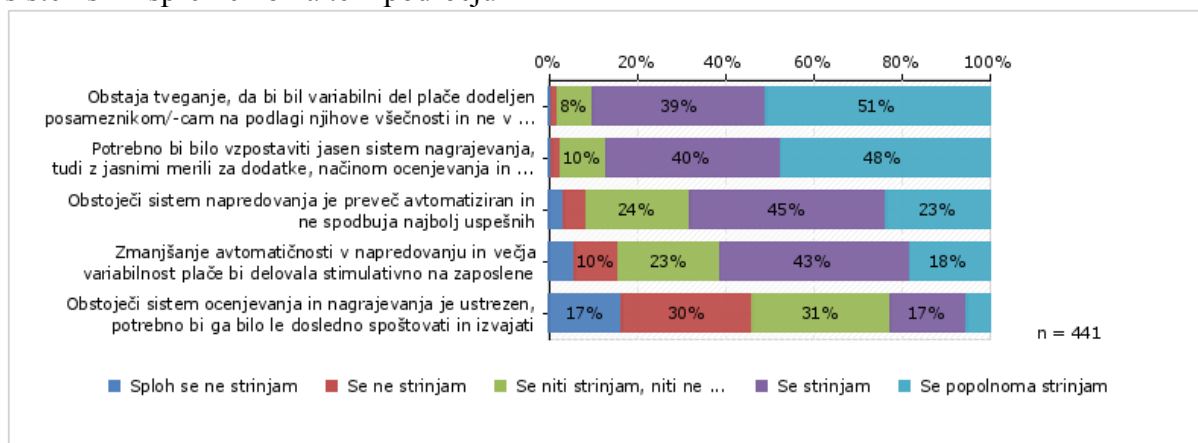
Če bi sodili po zadovoljstvu anketirancev z letnimi ocenami uspešnosti, spremembe niso potrebne; če pa bi sodili po odgovorih glede sistema ocenjevanja in nagrajevanja, je slika nekoliko drugačna. Iz rezultatov namreč izhaja, da se skoraj 70 % vprašanih strinja ali popolnoma strinja s trditvijo, da je obstoječi sistem napredovanja preveč avtomatiziran in ne spodbuja najbolj uspešnih. Nekaj manj (61 %) se jih strinja, ali popolnoma strinja s trditvijo, da bi zmanjšanje avtomatičnosti v napredovanju in večja variabilnost plače delovala stimulatивно na zaposlene. Skoraj polovica vprašanih (47 %) pa se ni strinjala, ali se sploh ni strinjala s trditvijo, da je obstoječi sistem ocenjevanja in nagrajevanja ustrezen, in da bi ga bilo potrebno le dosledno spoštovati in izvajati. Nasprotno se 88 % vprašanih strinja ali popolnoma strinja s trditvijo, da bi bilo v prihodnje potrebno vzpostaviti jasen sistem nagrajevanja, tudi z jasnimi merili za dodatke, načinom ocenjevanja in njegovim preverjanjem.⁸ Kar 90 % se jih strinja, oz. popolnoma strinja, da obstaja tveganje, da bi bil variabilni del plače, kot ga predvideva Predlog ZSPJS z dne 28. 10. 2015, dodeljen posameznim JU na podlagi njihove všečnosti, ne pa v povezavi z obsegom oziroma zahtevnostjo nalog in rezultati dela. Na eni strani se beleži *nezadovoljstvo z obstoječim sistemom in na drugi strani dvom v eno od ključnih rešitev v smislu povezovanja uspešnosti z rezultati dela*. Glede na to, da anketiranci niso pretirano naklonjeni avtomatizmu v napredovanju, to postavlja pod vprašaj ustreznost predloga novele ZSPJS, ki uvaja avtomatično napredovanje v višji plačni razred na delovnem mestu. Podobno strategija na eni strani teži k poenostavitvi postopkov ugotavljanja delovne uspešnosti, anketiranci pa se na drugi strani strinjajo, da bi morali v prihodnje vzpostaviti jasen sistem nagrajevanja, tudi z jasnimi (beri dodatnimi) merili za dodatke, načinom ocenjevanja in njegovim preverjanjem.

⁶ Ko bi šlo npr. za primer organa z več kot 10 % odlično ocenjenih.

⁷ Goleman (1996) za čustveno inteligenco navede nekaj lastnosti kot so sposobnost osebe za samomotivacijo, vztrajanje kljub frustracijam, nadzor nad impulzivnostjo, zadržanost do hitrega zadovoljstva, urejanje lastnega razpoloženja, onemogočanje stresnim situacijam, da prevzamejo sposobnost razmišljanja, empatija in upanje.

⁸ Možnost sistemskega preverjanja uspešnosti med organi in njihovim vodstvom glede na druge organe.

Graf 5.4. Odnos anketirancev do obstoječega sistema nagrajevanja in nekaterih možnih sistemskih sprememb na tem področju

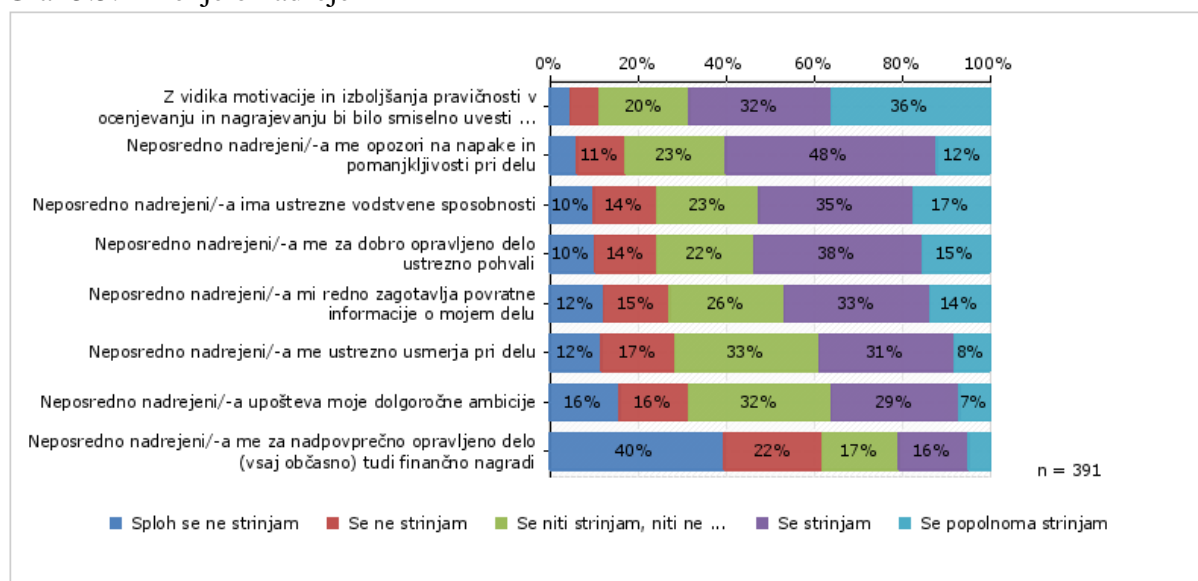


Vir: lastna raziskava

3.5. Nadrejeni v očeh podrejenih

Na vprašanje o presoji nadrejenih je odgovarjalo 391 anketirancev, ki na svojem delovnem mestu neposredno niso nadrejeni oziroma ne vodijo podrejenih JU. Najvišjo povprečno oceno je prejela trditev: “z vidika motivacije in izboljšanja pravičnosti v ocenjevanju in nagrajevanju bi bilo smiselno uvesti *anonimno* ocenjevanje nadrejenih” (3,9). Trditev: neposredno nadrejeni me opozori na napake in pomanjkljivosti pri delu je prejela povprečno vrednost 3,5. Desetinko nižjo povprečno oceno (3,4) pa je prejela trditev: neposredno nadrejeni/-a ima ustrezne vodstvene sposobnosti.

Graf 5.5. Mnenje o nadrejenih



Vir: lastna raziskava

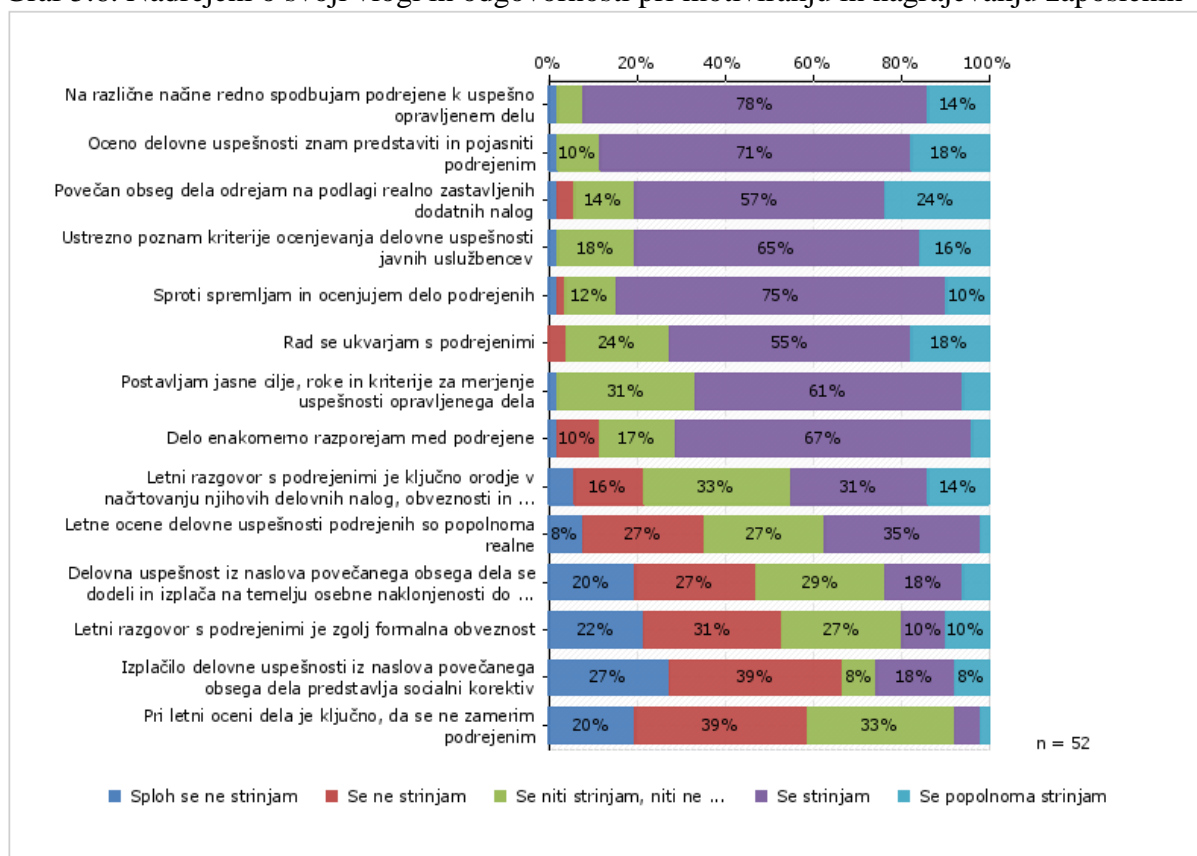
Da jih *neposredno nadrejeni za dobro opravljeno delo ustrezno pohvali*, se strinja (38 %) ali popolnoma strinja (15 %) skupaj 53 % anketirancev. Nasprotnega mnenja jih je skoraj četrtina (24 %), ki se s to trditvijo ne strinjajo (14 %) oziroma sploh ne strinjajo (10 %). Podobno

razmerje se kaže tudi pri strinjanju s trditvijo, da *neposredno nadrejeni redno zagotavlja povratne informacije o delu*. Takšnih, ki se s to trditvijo bodisi strinjajo (33 %), bodisi popolnoma strinjajo (14 %) je 47 %, medtem ko je tistih, ki se z navedeno trditvijo ne strinjajo (15 %) oziroma sploh ne strinjajo (12 %) skupaj 29 %. Slabi dve petini vprašanih (39 %) se strinjata (31%) ali popolnoma strinjata (8%) s trditvijo, da jih *neposredno nadrejeni/-a ustrezno usmerja pri delu*. Le dobra tretjina (36 %) anketiranih se strinja (29 %) ali popolnoma strinja (7 %), da *neposredno nadrejeni/-a upošteva njihove dolgoročne ambicije*. Tudi v tem primeru se jih sicer približno tretjina (32 %) niti strinja, niti ne strinja s to trditvijo. Enak delež (32 %) je v tem primeru tudi tistih, ki z navedenim ne strinjajo (16 %) ali sploh ne strinjajo (16 %).

3.6. Nadrejeni o vlogi motiviranja in nagrajevanja zaposlenih

Na to vprašanje so za razliko od predhodnega odgovarjali tisti anketiranci (52), ki na svojem delovnem mestu neposredno vodijo podrejene JU. Najvišjo povprečno oceno (4,0) na lestvici od 1 (sploh se ne strinjam) do 5 (se popolnoma strinjam), so prejele trditve: na različne načine redno spodbujam podrejene k uspešno opravljenemu delu, oceno delovne uspešnosti znam predstaviti in pojasniti podrejenim ter povečan obseg dela odrejam na podlagi realno zastavljenih dodatnih nalog. Desetinko nižjo povprečno oceno (3,9) so prejele trditve: ustrezno poznam kriterije ocenjevanja delovne uspešnosti JU, sproti spremljam in ocenjujem delo podrejenih ter rad se ukvarjam s podrejenimi. Da povečan obseg dela podrejenim odrejam na podlagi realno zastavljenih dodatnih nalog jih meni 81 % (odgovora se strinjam – 57 % in se popolnoma strinjam – 24 %). 81 % se jih tudi strinja (65 %) oziroma popolnoma strinja (16 %), da ustrezno poznajo kriterije ocenjevanja delovne uspešnosti JU, 85 % anketirancev pa se strinja (75 %) ali popolnoma strinja (10 %) s trditvijo, da sproti spremljajo in ocenjujejo delo podrejenih. Prav tako jih dobri dve tretjini (73 %) odgovarja, da se strinjajo (55 %) ali popolnoma strinjajo (18 %) s trditvijo, da se radi ukvarjajo s podrejenimi.

Graf 5.6. Nadrejeni o svoji vlogi in odgovornosti pri motiviranju in nagrajevanju zaposlenih



Vir: lastna raziskava

Dobri dve tretjini anketirancev se strinjata, oz. popolnoma strinjata s trditvama, da postavljajo jasne cilje, roke in kriterije za merjenje uspešnosti opravljenega dela (67 %), ter da delo enakomerno razporejajo med podrejene (71 %). S trditvijo: letni razgovor s podrejenimi je ključno orodje v načrtovanju njihovih delovnih nalog, obveznosti in razvojnih priložnosti se strinja (31 %) ali popolnoma strinja (14 %) skupaj 45 % vprašanih. Tretjina (33 %) se jih s trditvijo niti strinja, niti ne strinja, dobra petina (22 %) pa se jih s tem ne strinja (16 %) oziroma sploh ne strinja (6 %). Da so letne ocene delovne uspešnosti podrejenih popolnoma realne, se jih strinja (35 %) ali popolnoma strinja (2 %) dobra tretjina (37 %). Podoben delež anketirancev (35 %) se nasprotno s to trditvijo ne strinja (27 %) oziroma sploh ne strinja (8 %), slaba tretjina (27 %) pa se jih s tem niti strinja, niti ne strinja.

S trditvijo, da se delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela dodeli in izplača na temelju osebne naklonjenosti do posameznih zaposlenih, ne strinja (27 %) ali sploh ne strinja (20 %) skupaj 47 % vprašanih. Takšnih, ki se na drugi strani s to trditvijo strinjajo (18 %), ali popolnoma strinjajo (6 %), je slaba četrtina (24 %). Več kot polovica (53 %) se jih ne strinja (31 %) oz. sploh ne strinja (22 %) s trditvijo, da je letni razgovor s podrejenimi zgolj formalna obveznost, medtem ko jih petina (20 %) meni ravno nasprotno. Dve tretjini (66 %) anketirancev se tudi ne strinja (39 %) ali sploh ne strinja (27 %) s trditvijo, da izplačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela predstavlja socialni korektiv. Da je temu tako, nasprotno meni 26 % vprašanih (se strinja – 18 % oziroma se popolnoma strinja – 8 %). Da je pri letni oceni dela ključno, da se ne zamerijo podrejenim, se jih ne strinja (39 %)

ali sploh ne strinja (20 %) skupaj 59 %, tretjina (33 %) se jih s tem niti strinja, niti ne strinja, le 8 % pa se jih s tem strinja (6 %) oziroma popolnoma strinja (2 %).

4. GLAVNE UGOTOVITVE IN RAZPRAVA

Izsledki ankete kažejo, da bi moral biti poudarek dan predvsem na *jasnosti in transparentnosti* sistema, ne toliko na njegovi poenostavitvi. Merila, kriteriji in postopek obstajajo, niso pa vsem dostopni (še posebej ne z vidika obrazložitve razlogov za nagrado), ne da bi se morali posebej "izpostavljati". Podobno kot OECD (2012) ocenjujeva, da trenutne okoliščine za novo reformo plačnega sistema v našem javnem sektorju niso primerne. Transparentnost je vedno največja injekcija proti slabim odločitvam; ob dejstvu visokega odstotka odličnih v javnem sektorju, je toliko bolj zaskrbljujoče, da se poskuša s starimi prijemi (formalna določitev novih kriterijev in meril) doseči nove učinke. V okoliščinah relativno nizke javnomnenjske podpore vladi, pogajanjih s sindikati javnega sektorja glede mase plač in morebitnega podaljševanja varčevalnih ukrepov na področju plač v javnem sektorju v leto 2017, se zdi malo verjetno, da bi lahko v relativno kratkem času spravili pod streho načrtovane spremembe.

Rezultati ankete kažejo, da obstoječ sistem ni optimalen in zahteva spremembe. Tudi OECD (2012, str. 144) meni, da morajo biti nadaljnji koraki v zvezi s spremembami na področju sistema plač zajeti v *strategijo motiviranja javnih uslužbencev*, pri čemer je treba *predhodno izvesti na ravni celotnega javnega sektorja raziskavo* na temo motivacije in nagrajevanja. Rezultati te ankete kažejo na velik razkorak v stopnji nekritičnega dojetanja posameznega javnega uslužbenca (vodje) glede »nenadomestljivosti« njegovega dela in slabega dela »vseh ostalih«; to po eni strani kaže – glede na 75% odlično ocenjenih – na nekritičen odnos do tega vprašanja, kot gre po drugi strani za »običajno« človeško lastnost, ki jo literatura včasih opisuje kot "*Wobegonstvo*",⁹ tj. pretiravanje glede lastne/naše vrednosti/sposobnosti (v stilu »moj otrok je najboljši«, »sem zelo dober voznik«, »sem nadpovprečno učinkovit«, »delam več kot ostali«).

⁹ Lake Wobegon je izmišljeno mesto, nastalo v domišljiji Garrisona Keillorja, da bi zagotovil podlago za fikcije svojih dolgoletnih radijskih oddaj, *Prairie Home Companion*. Vsak teden, Garrison Keillor svoje poslušalce seznanja z najnovejšimi novicami in pogledi iz majhnega mesta, kjer so »vse ženske močne, vsi moški dobro izgledajo, vsi otroci pa so nad povprečjem« (A Prairie Home Companion, 2016). V znanosti se v zvezi s tem govori o učinku pretirane prepričanosti v lastne sposobnosti; gre za uveljavljen koncept pristranskosti, pri katerem subjektivno zaupanje osebe v svoje odločitve – glede na njihovo objektivno pravilnost – raste sorazmerno z višanjem samozaupanja. Gre za primer napačne, neutemeljene subjektivne verjetnosti v nek dogodek (Dawes & Mulford, 1996; Dunning, Griffin, Milojkovic, & Ross, 1990).

Kontradiktorne trditve	
Podrejeni – na splošno	Podrejeni - osebno
Nagrajevanje zaposlenih ni odvisno od rezultatov dela.	Pri opravljanju dela sem nadpovprečno uspešen.
Obstoječi sistem je preveč avtomatiziran in ne spodbuja najbolj uspešnih.	Z delom, ki ga opravljam sem zadovoljen.
Obstaja tveganje, da bo variabilni del plače dodeljen na podlagi všečnosti JU in ne v povezavi z obsegom oziroma zahtevnostjo nalog in rezultati dela.	Nadrejeni, ki ocenjuje mojo delovno uspešnost, ocenjuje pošteno in pravično.
Podrejeni	Nadrejeni
Nadrejeni bi morali ustrezno sankcionirati tiste, ki delajo slabše (ne dosegajo zastavljenih ciljev).	Delo enakomerno razporejam med podrejene.
Vzpostaviti je treba jasen sistem nagrajevanja z jasnimi merili za dodatke in načinom ocenjevanja.	Ustrezno poznam kriterije ocenjevanja.
Obstoječi sistem je preveč avtomatiziran in ne spodbuja najbolj uspešnih.	Na različne načine spodbujam podrejene k delu.
Nagrajevanje zaposlenih ni odvisno od rezultatov dela.	Povečan obseg dela odrejam na podlagi realno zastavljenih dodatnih nalog.
Delam več kot moji sodelavci	Sproti spremljam in ocenjujem delo podrejenih
Skupaj z nadrejenim ne načrtujeva cilje mojega dela.	Na različne načine spodbujam podrejene k delu.

V zgornji tabeli je prikazanih nekaj nasprotujočih trditev, ki pa še vedno so uporabne zaradi *medsebojnega izključevanja*: po ekstrakciji drugih trditev namreč lahko pridemo do najpomembnejših ugotovitev v zvezi z ugotavljanjem in ocenjevanjem delovne uspešnosti. *Bistvo ni v majhnih finančnih nagradah, pač pa v dobrih odnosih, transparentnosti in enakosti.* Poudarek mora biti dan naslednjim elementom: redna plača, spoštovanje, zaupanje s strani nadrejenega, dobri odnosi s sodelavci in nadrejenim(i), jasno zastavljeni cilji, doseganje zastavljenih ciljev, stalnost in varnost zaposlitve, možnost napredovanja, zanimivo in odgovorno delo, poznavanje ciljev in rezultatov lastnega dela, usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja, možnost strokovnega izobraževanja in usposabljanja, ustrezni delovni pogoji, karierna pot in višina plače. Te praktične ugotovitve potrjujejo izsledke teorije – motivacija je bolj notranja kot zunanja in motivatorji niso higieniki, ki bi bili odvisni od finančnih vzpodbud. Večkrat ko se dodeli uspešnost in v večji višini, manj je motivacije; pomembnejši so *jasni kriteriji dela, zagotovljena primerna plača in možnosti za osebni razvoj.*

Dosedanji sistem je prek prakse izvajanja onemogočil učinkovito delovanje sistema nagrajevanja po uspešnosti in usmeril vodje v previsoko dodeljevanje ocen letne delovne uspešnosti, kar pa ne bi smel biti razlog za vnovično reformo plačnega sistema. Za večjo motivacijo bi morali *sprostiti* ukrep neizplačevanja redne delovne uspešnosti, a bi morali vzporedno vzpostaviti ustrežnejši *sistem merjenja in ocenjevanja* uspešnosti, ki bi zajezil število odlično ocenjenih. Prav tako bi bilo treba *okrepiti predvsem sistem nefinančnih nagrad*, kjer ustreznost kombinacija slednjih ravno tako privede do pozitivnega vpliva na

motivacijo zaposlenih. Vezano na teorijo motivacije za javno upravo, ki daje poudarek pripadnosti posameznika organizaciji, skupinskemu delu in javnemu sektorju ter v povezavi s Herzbergove motivatorje in higienike, anketiranci v povprečju pripisujejo nekoliko *višjo oceno dejavnikom osebnega zadovoljstva (motivatorjem) kot dejavnikom nezadovoljstva (higienikom)*, za razliko od tega pa – najverjetneje tudi zavoljo odsotnosti predhodno izvedene analize o motivaciji med JU – predlog novele ZSPJS v večji meri daje nasprotno poudarek spremembam na področju sestave plače oziroma finančnih oblik nagrajevanja, katerih uspeh je v pogojih ohranjanja varčevalnih ukrepov in sedanje mase sredstev za izplačilo plač v javnem sektorju, vprašljiv. Tudi Strategija razvoja javne uprave 2015-2020 (Strategija) (Ministrstvo za javno upravo, 2015b, str. 73) med ciljnim motivacijskimi mehanizmi navaja zgolj delovno uspešnost, napredovanje in možnost začasne določitve višje plače. *Velik poudarek je zato treba usmeriti v usposabljanje in izobraževanje tako vodij kot javnih uslužbencev, v krepitve načrtovanja kariernih poti javnih uslužbencev ter sprotnega spremljanja in evalvacije njihovega dela ter doseganja ciljev*. To potrjuje tudi dejstvo, da se le 36 % anketirancev strinja ali popolnoma strinja s trditvijo, da neposredno nadrejeni upoštevajo njihove dolgoročne ambicije. V tem delu greta predloga novega ZJU-1 (izobraževanje in usposabljanje, obvezen strokovni izpit) in novele ZSPJS (letni pogovor) v pravo smer. Prav tako na področju dela s človeškimi viri krepitve vloge letnega razgovora in prepoznavanja ključnih kompetenc posameznikov za delo opisuje Strategija, ki poudarja pomen kombinacije ‘strokovnega znanja, veščin, osebnostnih lastnosti in sposobnosti (ki jih opredelimo v kompetenčnem profilu delovnega mesta), ki so odlično orodje za razvoj kariere zaposlenih in postavitev pravih ljudi na prava delovna mesta’ (Ministrstvo za javno upravo 2015b, str. 67). Kot je na eni strani treba vlagati v izobraževanje in usposabljanje JU, spremljanje in izgradnjo njihovih kariernih poti, zagotavljati ukrepe za usklajevanje poklicnega in zasebnega (družinskega) življenja ter izobraževati in usposablјati vodje (le tako so sposobni učinkovito motivirati zaposlene) pa je na drugi strani jasno, da tudi obstoječi sistem usposabljanja in izobraževanja (seminarji, delavnice, strokovni izpiti) velikokrat ne dosežejo ravni, ki bi jo kandidati za zapositev ali JU *moral*i dosegati.

5. ZAKLJUČEK

Vloga in odgovornost vodij je ključnega pomena pri motiviranju, ocenjevanju ter nagrajevanju zaposlenih, tako v zasebnem kot v javnem sektorju. Iz anketne raziskave izhaja, da JU v državni upravi pripisujejo relativno visok pomen dejavnikom notranje kot tudi zunanje motivacije, temu primerno pa tudi finančnim in nefinančnim mehanizmom nagrajevanja. Ker je sistem določanja plač, delovne uspešnosti in dodatkov v javnem sektorju relativno tog ter omejen z razpoložljivimi proračunskimi sredstvi, je z vidika manevrskega prostora na področju finančnega nagrajevanja v povezavi z oceno uspešnosti javnih uslužbencev toliko pomembnejše, da so vzpostavljeni jasni kriteriji in merila za ocenjevanje, vodje pa ustrezno usposobljeni za motiviranje zaposlenih, pošteno in transparentno ocenjevanje in nagrajevanje. Zaradi že navedenih proračunskih omejitev, ki so zaostrile v pogojih gospodarske in finančne krize v zadnjih nekaj letih, je toliko pomembnejše, da se *razvijajo instrumenti nefinančnega nagrajevanja*, medtem ko so instrumenti finančnega skladni z dojemanjem pravičnosti. Oboji morajo biti uporabljeni enako, pravočasno in v sorazmerju z dosežki zaposlenih. Na podlagi obravnavanih statističnih podatkov tako na ravni vodij kot med JU velja nasprotno odsotnost prave mere *samokritičnosti*. To se kaže zlasti v percepciji vsesplošne odličnosti JU, ki se razblini v trenutku, ko trči v zid realnosti mnenja javnosti in uporabnikov storitev javnega sektorja. Javnomnenjske ankete, debate, zapisi na

spletnih portalih in družbenih omrežjih zahtevajo bolj učinkovit, uspešen, vitek in prilagodljiv javni servis. Takšnega lahko zagotavljajo le ustrezno strokovno usposobljeni in za delo motivirani JU, kar pa v sistemu pretirane uravnalovke ni moč doseči. Sistem na dolgi rok namreč poskrbi, da ga zapustijo najuspešnejši, najprodornejši in inovativni, ne tisti, ki bi to morali že zdavnaj storiti.¹⁰ Na tej točki se zopet poraja vprašanje vloge in odgovornosti vodij, hkrati pa tudi ustreznosti sistema, ki bi pripomogel k zmanjšanju stopnje anomalij.

Obstoječ sistem na nek način sili vodje v to, da JU nagradijo po večini z visokimi ocenami delovne uspešnosti, ker jim na ta način zagotovijo napredovanje bodisi v nazivu ali plačnem razredu, ki v trenutnih okoliščinah predstavlja najpomembnejši (praktično trajni, za mnoge tudi edini) mehanizem finančnega nagrajevanja. Na žalost pa lahko na daljši rok na ta način deluje ne-motivacijsko za najuspešnejše, s širšega vidika pa se ustvarja še hujša nevarnost z vidika legitimnosti dela javne oblasti – v sistemu, ki sili najvišje vodje, da zlorabljuje zakon in dajejo visoke ocene zaradi finančnih vzpodbud, ki jih osnovna plača ne nudi, se takšno ravnanje lahko nekritično prenaša na ostalo ravnanje in predpise, katere prav taista javna uprava v pretežni meri tudi oblikuje in izvršuje. Velikost javnega sektorja, narava zapletenih usklajevanj sistemskih sprememb z deležniki ter okoliščine, ki jih narekujejo pogajanja o masi sredstev za izplačilo stroškov dela v letu 2017, dopuščajo malo možnosti za hitre spremembe na področju plačnega sistema javnega sektorja. Njim v prid ne govorijo tudi številni takšni ali drugačni popravki trenutno veljavne zakonodaje, kjer se prepogosto išče parcialne rešitve, ki navadno ne dajo pričakovanega učinka. Bližnjic, kot kažejo številne opisane študije, ni, enostavnih prenosov iz zasebnega sektorja ali drugih držav tudi ne. Ključ do kakršnegakoli uspeha je še vedno jasna samo-določitev in zavedanje posameznika, preglednost njegovega dela, verodostojnost njegovih dejanj ter prevzemanje odgovornosti za lastne odločitve. Vedno je namreč treba upoštevati tudi posebnosti, ki izhajajo iz etičnega, vrednostnega in kulturnega okolja ter pravno-formalne in finančne omejitve posameznih držav. Vse te se prepletajo v množico medsebojnih učinkov in rezultatov, ki nam sicer niso vedno po godu, še vedno pa nam ostane možnost upanja na boljše čase in drznost, da jih dosežemo. *Sapere aude* velja tudi za javno upravo. S predlogoma omenjenih zakonov tega se bo temu približala le v delu ponovne uvedbe strokovnega izpira, usposabljanj in izobraževanj.

LITERATURA

1. Amabile, T. M. (1993). Motivational synergy: Toward new conceptualizations of intrinsic and extrinsic motivation in the workplace. *Human Resource Management Review*, 3(3), 185–201.
2. A Prairie Home Companion. (2016). A Prairie Home Companion with Garrison Keillor. Pridobljeno 2. julij 2016 iz <http://prairiehome.org/>
3. Bass, B. M. (2002). Cognitive, social, and emotional intelligence of transformational leaders. V *Multiple intelligences and leadership*, uredil R. E. Riggio, S. E. Murphy, in F. J. Pirozzolo, 105–18. LEA's organization and management series. Mahwah, NJ, US: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
4. Battaglio, R. P. Jr. in Condrey, S. E. (2009). Reforming public management: analyzing the impact of public service reform on organizational and managerial trust. *Journal of public administration research and theory* 19, 689–707.

¹⁰ V prej omenjenem pojavu Wobegonsta oz. odsotnosti prave mere samokritičnosti, se lahko bralec samopreveri, v kateri del se je nezavedno umestil. Problem ni v tem, da smo v štartni poziciji »vsi tam«, pač pa v tem, da tam tudi ostanemo, da se ne izpopolnjujemo, dopolnjujemo in uposabljammo za nove izzive.

5. Bénabou, R. in Tirole, J. (2003). Intrinsic and Extrinsic Motivation. *The Review of Economic Studies* 70 (3): 489–520.
6. Bratton, J. (2010). Motivation at work. V *Work and organizational behaviour*, ur. Bratton, John, Sawchuk, Peter, Forshaw, Carolyn, Callinan, Militza in Corbett, Martin, 190-219. London: Palgrave Macmillan.
7. Caruso, D. R., Mayer, J. D. Salovey, P. (2002). Emotional intelligence and emotional leadership. V *Multiple intelligences and leadership*, uredil R. E. Riggio, S. E. Murphy, in F. J. Pirozzolo, 55–74. LEA's organization and management series. Mahwah, NJ, US: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
8. Dawes, R. M. in Mulford, M. (1996). The False Consensus Effect and Overconfidence: Flaws in Judgment or Flaws in How We Study Judgment? *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 65 (3): 201–11.
9. Dunning, D., Griffin, D. W., Milojkovic, J. D. Ross, L. (1990). The overconfidence effect in social prediction. *Journal of Personality and Social Psychology* 58 (4): 568–81.
10. Furnham, Adrian. 2005. *The psychology of behaviour at work: the individual in the organization*. Hove, New York: Psychology Press.
11. Goleman, D. (1996). *Emotional Intelligence: Why it Can Matter More Than IQ*. New York: Bloomsbury Publishing.
12. Goleman, D. (2004). „What Makes a Leader?“ *Harvard Business Review*. januar 1. <https://hbr.org/2004/01/what-makes-a-leader>.
13. Herzberg, F. (1987). One more time: How do you motivate employees. *Harvard Business Review (September–October)*, 2–16.
14. IPA (2013). *Public service motivation*. Dostopno prek: <http://www.ipa.ie/pdf/PublicServiceMotivation.pdf> (8. februar 2016).
15. Kjeldsen, A. M. in Bøtcher, J. C. (2012). Public service motivation and employment sector: attraction or socialization. *Journal of public administration research and theory* 23, 899–926.
16. Krogh, R. (2010). *A theoretical discussion of motivation and the leadership in the Danish public and private sector*. Dostopno prek: http://pure.au.dk/portal-asb-student/files/10339/Bachelor_Thesis_Motivation_and_Leadership.pdf (2. februar 2016).
17. Ministrstvo za javno upravo. 2015a. *Poročilo o ocenjevanju delovne uspešnosti za leto 2014 in napredovanju v letu 2015*. Dostopno prek: www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/SUKV/ocenjevanje_2014-porocilo.doc (4. februar 2016).
18. _____ 2015b. *Javna uprava 2020 – Strategija razvoja javne uprave 2015–2020*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo za Vlado Republike Slovenije.
19. Murn, M. in Zaplotnik Kovač, T. (2011). *Vloga vodje in kadrovske službe pri motiviranju in nagrajevanju zaposlenih: magistrsko delo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
20. OECD (2012). *Slovenia: Towards a Strategic and Efficient State*. Paris: OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. Dostopno prek: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-governance-reviews-slovenia_9789264173262-en
21. *Predlog Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-1)* z dne 15. 9. 2015. Dostopno prek: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=6548> (5. februar 2016).
22. *Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju* z dne 28. 10. 2015. Dostopno prek: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=6373> (5. februar 2016).

23. Reiss, S. (2012). Intrinsic and Extrinsic Motivation. *Teaching of Psychology* 39 (2): 152–56.
24. Ryan, R. M., in Deci, E. L. (2000). Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions. *Contemporary Educational Psychology* 25 (1): 54–67. doi:10.1006/ceps.1999.1020.
25. Svetlik, I. (2009). Oblikovanje dela in kakovost delovnega življenja. V *Menedžment človeških virov*, ur. Ivan Svetlik in Nada Zupan, 337–381. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
26. Vallerand, R. J. (1997). Toward A Hierarchical Model of Intrinsic and Extrinsic Motivation. V M. P. Zanna (ur.), *Advances in Experimental Social Psychology* (let. 29, str. 271–360).

NAČINI ZAGOTAVLJANJA LOKALNIH JAVNIH STORITEV: MEDOBČINSKO SODELOVANJE OZIROMA SKUPNO IZVAJANJE LOKALNIH JAVNIH STORITEV

Veronika Petkovšek, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo,

veronika.petkovsek@fu.uni-lj.si,

Primož Pevcin, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, primoz.pevcin@fu.uni-lj.si

Povzetek

Občine se pogosto soočajo z odločitvijo, ali naj javne dobrine in storitve zagotavljajo same ali naj njihovo delo oddajo zunanjim izvajalcem. Vse pogosteje se občine za reševanje izzivov odločajo tudi za alternativo – medobčinsko sodelovanje oziroma skupno izvajanje lokalnih javnih storitev. Namen prispevka je prikazati zakaj in v katerih primerih se občine odločajo za medobčinsko sodelovanje kot način zagotavljanja lokalnih javnih storitev ter tudi predstaviti stanje na področju medobčinskega sodelovanja v Sloveniji, pri čemer bodo uporabljene deskriptivne metode. Zaključki pregleda prednosti in pomanjkljivosti medobčinskega sodelovanja ter stanja na tem področju v Sloveniji kažejo na velike prednosti tovrstnega sodelovanja predvsem za manjše občine, kar predstavlja velik potencial tudi za slovenske občine.

Ključne besede: lokalne javne storitve, medobčinsko sodelovanje, Slovenija

Abstract

LOCAL PUBLIC SERVICE DELIVERY MECHANISMS: INTER-MUNICIPAL COOPERATION AND JOINT PROVISION OF LOCAL PUBLIC SERVICES

Municipalities are often faced with the decision whether to provide public goods and services by themselves or to outsource them to private providers. More and more often, municipalities decide for inter-municipal cooperation as an alternative. The purpose of the paper is to show why and in which cases the municipality decides for inter-municipal cooperation as a way of providing local public services, as well as to present the situation in the field of inter-municipal cooperation in Slovenia. Descriptive methods are used to reach the purpose of the paper. Conclusions of the review of the advantages and weaknesses of inter-municipal cooperation and of the situation in this field in Slovenia, show great advantages of this type of cooperation, particularly for smaller municipalities, which represents a big potential for Slovenian municipalities, too.

Keywords: local public services, inter-municipal cooperation, Slovenia

1 UVOD

Osnovni namen občin je zagotavljanje lokalnih javnih dobrin in storitev za svoje lokalno prebivalstvo. Občine se soočajo z velikimi izzivi, še posebej z izpolnjevanjem naraščajočih zahtev in standardov lokalnih javnih dobrin in storitev s strani svojega lokalnega prebivalstva. Ker se veliko občin sooča tudi s tesnim proračunom ali dolžniškimi omejitvami ter tudi omejeno občinsko avtonomijo, morajo občine poiskati ustrezen način za učinkovito opravljanje svojih nalog (Blaeschke, 2014, str. 1). Zato se občine pogosto soočajo z

odločitvijo, ali naj javne dobrine in storitve zagotavljajo same ali naj njihovo delo oddajo zunanjim izvajalcem. Njihova odločitev temelji na lastnostih samih storitev, obsegu zunanjih omejitev ter možnostih proizvodnih alternativ, ki so na voljo (Roudrigues, Tavares & Araujo, 2012, str. 618). V času varčevanja postaja medobčinsko sodelovanje vse bolj pomembno, saj lahko zmanjša stroške (Ferreira & Teles, 2015, str. 4). Občine, ki trpijo zaradi velikih fiskalnih omejitev, imajo večje spodbude za sodelovanje, še posebej, če sodelovanje tudi poveča njihovo učinkovitost. Do medobčinskega sodelovanja pride, če imajo vključene občine skupni interes in stremijo za enakimi koristni sodelovanja (Blaeschke, 2014, str. 10-11). Sodelovanje med občinami predstavlja alternativo za reševanje izzivov, s katerimi se občine srečujejo. Tudi s potencialno nasprotujočimi si interesi, sodelovanje in usklajevanje različnih akterjev omogoča nove rešitve. Veliko malih občin poskuša premagati težave in vse večje pritiske na pomanjkanje organizacijskih, finančnih, človeških in tehničnih virov (Ferreira & Teles, 2015, str. 2, 4). Z medobčinskim sodelovanjem, lahko dosežejo ustrezno velikost in obseg dejavnosti, ki omogoča bolj učinkovito in racionalno opravljanje občinskih funkcij.

Prispevek se osredotoča na medobčinsko sodelovanje oziroma skupno izvajanje javnih storitev, kot alternativni način zagotavljanja lokalnih javnih storitev. Predstavi prednosti in pomanjkljivosti medobčinskega sodelovanja, predvsem z ekonomskega vidika – možnosti doseganja ekonomij obsega, zniževanje stroškov, povečanje učinkovitosti pri izvajanju lokalnih javnih storitev. Posebno pozornost nameni prednostim medobčinskega sodelovanja v majhnih občinah. Prispevek prikaže tudi stanje na področju medobčinskega sodelovanja oziroma skupnega izvajanja lokalnih javnih storitev v Sloveniji. V zaključku so podane sklepne ugotovitve, ki lahko pripomorejo k lažjim odločitvam občin glede izbora medobčinskega sodelovanja kot načina zagotavljanja lokalnih javnih storitev.

2 MEDOBČINSKO SODELOVANJE KOT NAČIN ZAGOTAVLJANJA LOKALNIH JAVNIH STORITEV

Pod vse večjimi finančnimi pritiski morajo občine za zagotavljanje svojih lokalnih storitev najti najbolj učinkovit način. Zato morajo skrbno izbrati najprimernejši mehanizem zagotavljanja lokalnih javnih storitev, ki pa je tisti, ki zmanjšuje transakcijske stroške le tega. Ni dovolj, da občine pri izboru mehanizma primerjajo le finančne stroške kapitala, osebja in stroške lastnine, tudi transakcijske stroške, povezane s pogajanjem, spremljanjem in uveljavljanjem pogodb z zunanjimi dobavitelji, je potrebno upoštevati. Medobčinsko sodelovanje je lahko alternativa zasebnemu opravljanju storitev, saj lahko zniža transakcijske stroške, doseže večje ekonomije obsega, povečuje učinkovitost itd. (Roudrigues, Tavares & Araujo, 2012, str. 617).

Na odločitev glede načina zagotavljanja lokalnih javnih storitev vpliva več dejavnikov, ki so pomembni tako z ekonomskega kot tudi organizacijskega vidika. Kompleksne storitve, pri katerih je težko določiti pogodbo ali spremljati njihovo učinkovitost, bodo manj zaželeni kandidati za sklepanje pogodb z zasebnimi izvajalci. Storitve, ki zahtevajo kapitalno intenzivno omrežno infrastrukturo, se nagibajo k naravnemu monopolu in zato predstavljajo manj privlačne kandidate za sklepanje pogodb z zunanjimi izvajalci. Podobno so tudi storitve, ki zahtevajo notranje znanje in nadzor, manj primerni kandidati za sklepanje pogodb, predvsem zaradi visokih transakcijskih stroškov. Drugi pomembni dejavniki, ki vplivajo na sklepanje pogodb z zasebniki, so raven negotovosti, pogostost transakcij, institucionalni in pravne okviri, politično okolje in potreba po dolgoročnih finančnih naložbah (Girth et al.,

2012, str. 889). Za tovrstne storitve, kjer je sklepanje pogodb z zasebnimi izvajalci oteženo, lahko le to nadomesti medobčinsko sodelovanje oziroma skupno izvajanje storitev.

2.1 Prednosti medobčinskega sodelovanja pri zagotavljanju lokalnih javnih storitev

Medobčinsko sodelovanje je lahko alternativa pri iskanju optimalnega obsega proizvodnje lokalnih javnih storitev, in s tem doseganja ekonomij obsega z nižjimi transakcijskimi stroški. Sodelujoče občine si dejansko na ta način delijo stroške usklajevanja, kot tudi transakcijske stroške (Bel, Fageda & Mur, 2013, str. 437). V zadnjih desetletjih so občine začele pogosteje sodelovati med seboj, predvsem s ciljem prihraniti denar s skupnim izvajanjem storitev, dosega skupni cilj za gospodarski razvoj in upravljanje z viri, reševati podobne lokalne težave (Rubado, 2014, str. 1). Medobčinsko sodelovanje se običajno poveča, če so potencialne koristi visoke in transakcijski stroški usklajevanja, pogajanja, spremljanja in izvrševanja dogovorov nizki. Prisotne eksternalije in ekonomije obsega postopno motivirajo občine k sodelovanju (Spicer, 2015, str. 551, 552). Ker se občine srečujejo z vse večjim številom zunanjih dejavnikov, se povečujejo tudi spodbude za tovrstno sodelovanje (Rubado, 2014, str. 3). Ena večjih prednosti medobčinskega sodelovanja, poleg zagotavljanja koristi ekonomij obsega in zniževanja stroškov, je tudi ohranitev javnega nadzora in lokalne identitete pri zagotavljanju lokalnih javnih storitev (Hefetz & Warner, 2011, str. 292).

Obstajata dva načina povečanja učinkovitosti iz medobčinskega sodelovanja. Prvi način predstavlja doseganje ekonomij obsega in s tem zmanjšanje stroškov, saj medobčinsko sodelovanje poveča število uporabnikov storitev. To je še posebej pomembno za majhne občine, saj nekatere storitve zahtevajo minimalno število uporabnikov, da se jih sploh lahko zagotavlja. Medobčinsko sodelovanje ponuja tudi možnost, da zagotovi večje število javnih storitev. Drugi način povečanja učinkovitosti je, da na medobčinsko sodelovanje lahko gledamo kot na način za ponotranjanje izgub učinkovitosti zaradi neupravičenega okoriščanja s prostorskimi eksternalijami. To je pomembno predvsem za metropolitanska območja in obrobja mest (Blaeschke, 2014, str. 9-10).

Pri odločanju za medobčinsko sodelovanje so pomembni motivacijski dejavniki, ki jih lahko razdelimo v tri skupine. Prva skupina vključuje učinkovitejše zagotavljanje lokalnih javnih storitev, boljšo kakovost storitev, nižje stroške in večjo upravno učinkovitost občinskih struktur. V drugo skupino se umešča dejstvo, da se medobčinsko sodelovanje lahko uporablja tako v mestnih kot tudi podeželskih občinah. Tretja skupina motivacijskih dejavnikov pa predstavlja priložnosti za sodelovanje v različnih dejavnostih in nalogah, medtem ko so istočasno drugi organizacijski elementi sodelovanja, povezani z morebitnimi razlikami v usposobljenosti posamezne občine, nepomembni (Bolgherini, 2011, str. 7).

Poleg že omenjenih prednosti medobčinskega sodelovanja, kot so znižanje stroškov zaradi obstoja ekonomij obsega ter izboljšanje kakovosti storitev ali zagotavljanje novih storitev, medobčinsko sodelovanje omogoča tudi večjo povrnitev naložb zaradi obstoja eksternalij, skupno upravljanje infrastrukture in nalog za več občin, večjo prepoznavnost in trženje ter lažji dostop do zunanjih sredstev (Ferreira & Teles, 2015, str. 4). Občine bodo bolj verjetno sodelovale, če bodo pričakovane koristi večje od stroškov. Spodbude za medobčinsko sodelovanje so odvisne od narave problema in lahko prihajajo iz zunanjega konteksta ali iz dane koristi samega sodelovanja (Rayle & Zegras, 2013, str. 870).

2.1.1 Prednosti medobčinskega sodelovanja pri zagotavljanju lokalnih javnih storitev v majhnih občinah

Medobčinsko sodelovanje se šteje za primeren instrument za premagovanje pomanjkljivosti povezanih z razdrobljeno strukturo lokalnih oblasti. Kot že zapisano, takšno sodelovanje lahko vodi k izboljšanju tako kakovosti lokalnih storitev kot tudi učinkovitosti njihovega zagotavljanja (Klimovský et al., 2014, str. 647-648). Zato se, medobčinsko sodelovanje smatra kot strategija, ki omogoča predvsem manjšim občinam doseganje ekonomij obsega in zmanjšanje transakcijskih stroškov (Citroni, Lippi & Profeti, 2013, str. 210). Ker se manjše občine ponavadi srečujejo z višjimi transakcijskimi stroški in pomanjkanjem konkurence, je zanje medobčinsko sodelovanje lahko boljša alternativa privatizaciji oziroma oddaji del zunanjim izvajalcem (Bel, Fageda & Mur, 2013, str. 436). Manjše občine tudi nimajo tako velike ponudbe zasebnih izvajalcev, kot imajo večje občine, zato je verjetnost, da se pojavi privatizacije nižja (Citroni, Lippi & Profeti, 2013, str. 86). Manjše občine se pogosto srečujejo tudi s problemom, da niso dovolj velike, da nimajo dovolj sredstev za uspešno in učinkovito opravljanje svojih nalog in zato ne morejo izkoristiti ekonomij obsega. Z medobčinskim sodelovanjem lahko dosežejo potrebno velikost in obseg dejavnosti in si tako zmanjšajo stroške, kar vodi v bolj učinkovito in racionalno izvajanje občinskih nalog. Manjše občine običajno sodelujejo s ciljem, da bi dosegle večjo učinkovitost pri zagotavljanju javnih storitev na način, da si delijo potrebna sredstva za zagotavljanje teh storitev. Tako posledično postane opravljanje tovrstnih storitev cenejše (De Mello & Lago-Peñas, 2012, str. 2, 4; Pérez-Lópe, Zafra-Gómez & Prior-Jiménez, 2013, str. 7).

2.2 Pomanjkljivosti medobčinskega sodelovanja pri zagotavljanju lokalnih javnih storitev

Medobčinsko sodelovanje zahteva čas in trud in ne ustvarja samo po sebi večje učinkovitosti (Kettunen & Teles, 2015). Za uspešno upravljanje s transakcijskimi stroški sodelovanja je potrebno strokovno vodstvo. Politika bi morala zagotoviti podporo za strokovno vodenje in tudi preučiti potencialne koristi medobčinskega sodelovanja, kot tudi slabosti. Medobčinsko sodelovanje lahko prinese tudi tveganja in morebitne pomanjkljivosti (Rayle & Zegras, 2013, str. 871). Med pomanjkljivostmi se lahko izpostavlja predvsem možne težave pri doseganju soglasja pri skupnem vodenju, pri regionalnih vprašanjih, prav tako se kot težava lahko pojavi zapletenost upravljanja, pomanjkanje transparentnosti, stroški oblikovanja politik (Bel & Warner, 2014, str. 10-11). Vključevanje več oblikovalcev politik lahko ustvari zamude v procesu odločanja. Čeprav se medobčinsko sodelovanje razlaga kot način zagotavljanja lokalnih javnih storitev, ki zmanjšuje stroške, lahko administrativne ovire in potencialne neučinkovitosti pri upravljanju ustvarijo celo podvajanje stroškov. V primeru medobčinskega sodelovanja so mehanizmi demokratičnega nadzora v občinah manj pregledni in javni interes je manjši. Tudi notranji nadzor in revizijo je težje izvajati (Ferreira & Teles, 2015, str. 5).

Tveganje za medobčinsko sodelovanje včasih predstavlja tudi pomanjkanje zaupanja med potencialnimi partnerskimi občinami, kar ovira prizadevanja za sodelovanje. To se zgodi predvsem zaradi percepcije, da bo ena občina imela večje koristi od druge. Morebitni spori med lokalnimi uradniki v sosednjih občinah lahko ovirajo prizadevanja za sodelovanje, kot tudi otežijo pogajanja med zainteresiranimi stranmi. Neizkušenost in pomanjkanje pravnega znanja prav tako predstavlja tveganje, saj lahko ogrozi sodelovanje (Leca, 2014).

2.3 Načini in oblike medobčinskega sodelovanja

Medobčinsko sodelovanje se pojavlja v različnih oblikah sodelovanja. V Evropi je najpogostejše sodelovanje v obliki skupnih javnih podjetij ali skupnih organizacijah javne uprave, kjer si vključene občine delijo premoženje in proizvodnjo javnih storitev. V ZDA je sporazum običajno pogodba, ki podeljuje pristojnost za zagotavljanje storitve v samo eni od občin. Zato je njihov sistem medobčinskega sodelovanja videti bolj kot medobčinsko pogodbenišтво (Bel, Fageda & Mur, 2012, 87). Na podlagi stopnje institucionalizacije lahko ločimo med oblikami formalnega in neformalnega sodelovanja; na podlagi izvajanja nalog ločimo med operativnim sodelovanjem in koordinacijo sodelovanja; ter na podlagi obsega izvajanja nalog ločimo tudi med sodelovanjem z enim samim namenom in sodelovanjem z več nameni. Oblike neformalnega medobčinskega sodelovanja so pogostejše v ZDA, medtem ko v Evropi niso tako pogoste (Bel & Warner, 2014, str. 2-3).

Praksa kaže na obstoj treh različnih modelov medobčinskega sodelovanja. Prvi je visoko integrirani model medobčinskega sodelovanja, ki temelji na jasni pravno-formalni opredelitvi nalog ter finančnih virov za izvajanje le-teh, pri čemer je državni nadzor nad sodelovanjem zelo obsežen in razvit. Takšen model je prisoten v praksi predvsem v mediteranskih državah (Francija, Španija in Portugalska). Drugi model je fleksibilni model medobčinskega sodelovanja, ki temelji na svobodni izbiri občin glede partnerstev, obsega in področij sodelovanja ipd. V tem modelu je nadzor države precej omejen, večinoma pa se zadeve pravno-formalno urejajo prek statutov. Ta model je prisoten npr. v Združenem kraljestvu, Bolgariji, Češki republiki itd. Tretji model pa predstavljajo vmesne rešitve, ki zajemajo posamezne elemente visoko integriranega in fleksibilnega modela, katerih se v praksi poslužuje večina držav (CDLR, 2007).

Nacionalna zakonodaja in sama struktura spodbud igrata pomembno vlogo v okviru medobčinskega sodelovanja. Če nacionalna zakonodaja spodbuja določen način upravljanja, bo to vplivalo tudi na način medobčinskega sodelovanja. Če pa država prepušča odločitev občinam samim, bodo le te običajno izbrale ureditev, s katero bodo najboljše izpolnjevale dejanske potrebe lokalne skupnosti. Kljub vsemu pa lahko institucionalni okvir ali okoljski dejavniki spremenijo preference oblik sodelovanja (Hulst et al., 2009). Danes prihaja do vse večjih institucionalnih sprememb v medobčinskem sodelovanju, ki se gibljejo v smeri bolj fleksibilnih in hibridnih rešitev. Prejšnje strukturirane vzorce medobčinskega sodelovanja tako vedno pogosteje nadomeščajo enostavnejše oblike združenj, mrež in pogodb. Tudi zasebni akterji postajajo partnerji v sodelovanju z občinami (Citroni, Lippi & Profeti, 2013, 210-211).

3 MEDOBČINSKO SODELOVANJE OZIROMA SKUPNO IZVAJANJE LOKALNIH JAVNIH STORITEV V SLOVENIJI

Slovenija je država z velikim številom razmeroma majhnih občin (več kot 50% jih ima manj kot 5000 prebivalcev) in država, ki ji manjka vmesna raven (pokrajine) med državo in lokalnimi skupnostmi (občine). Občine so v veliki meri finančno nesamostojne, zato so prednosti medobčinskega sodelovanja, kot načina za zagotavljanje lokalnih javnih storitev storitev, močno prisotne (Pevcin, 2012). Tovrstno sodelovanje bi bilo potrebno spodbujati, predvsem pa bi morale občine same spoznati koristi in možnosti takšnega sodelovanja. Na ta način bi lahko vsaj v določeni meri odpravili težave majhnih občin glede pomanjkanja

razpoložljivega človeškega kapitala, finančnih virov ter ostalih potrebnih resursov za zagotavljanje občinskih storitev.

V Sloveniji je zakonsko omogočeno prostovoljno sodelovanje med občinami z namenom skupnega upravljanja in izvajanja lokalnih zadev skupnega interesa. Sodelujoče občine lahko ustanovijo javno podjetje ali javni zavod, združujejo sredstva in v skladu z zakonom tudi oblikujejo skupne organe ter skupne občinske uprave. Občine in organizacije lahko sodelujejo tudi z lokalnimi skupnostmi drugih držav in z mednarodnimi organizacijami lokalnih skupnosti (Rakar, Tičar & Klun, 2014, str. 738). Rezultati obstoječe raziskave o medobčinskem sodelovanju v Sloveniji kažejo, da je o sodelovanju poročalo 97,5% občin. Večina od njih (okoli 75%) sodeluje pri zagotavljanju primerne komunalne infrastrukture, sledijo zdravstvene storitve (okoli 60%), cestno omrežje (okoli 50%), okoli 36% pa jih sodeluje tudi pri zagotavljanju vrtca in osnovnošolskega izobraževanja (Haček & Bačlija, 2014, str. 95).

Neka vrsta preoblikovanja v smeri skupnega izvajanja storitev se v Sloveniji torej že odvija, saj se število skupnih občinskih uprav povečuje. Trenutno je v Sloveniji 48 skupnih občinskih uprav, ki vključujejo 195 občin. Skupne občinske uprave se sicer osredotočajo prevsem na skupno izvajanje upravnih nalog, kot npr. inšpekcije. Le pet izmed njih se osredotoča tudi na skupno izvajanje javnih služb (Fonda & Žohar, 2015). Zaradi pomanjkanja skupnih občinskih uprav, ki bi izvajale tudi več skupnih javnih storitev oziroma služb, bi bilo potrebno poiskati dodatne možnosti razvoja, pri čemer bi upoštevali prevsem že prej navedene prednosti tovrstnega sodelovanja. Kot že splošno velja, bi tudi v Sloveniji predvsem za manjše občine skupno izvajanje lokalnih javnih storitev predstavljalo možnosti za doseganje ekonomij obsega in posledično tudi večjo učinkovitost delovanja. Prav tako, pa bi tudi za večje občine, predvsem za mestne občine, sodelovanje lahko predstavljalo prednosti, zlasti z vidika združevanja in izmenjave znanja, združevanja poslovnih procesov itd. To bi te občine vodilo k večji učinkovitosti in zniževanju stroškov (Grozde, 2011).

4 ZAKLJUČEK

Vse večji finančni pritiski in fiskalne omejitve silijo občine, da svoje lokalne storitve zagotavljajo na čim bolj učinkovit način. Zato morajo skrbno izbrati najprimernejši mehanizem za izvajanje teh storitev. Na odločitev, ali naj lokalne javne storitve izvajajo same, jih oddajo zunanjim izvajalcem ali se celo poslužijo medobčinskega sodelovanja, vpliva več dejavnikov. Transakcijski stroški običajno predstavljajo enega najpomembnejših dejavnikov, saj se občine pogosto odločijo za način izvajanja storitev, ki bo lahko najbolj znižal transakcijske stroške. S tega vidika se medobčinsko sodelovanje vse pogosteje uporablja kot alternativa zasebnemu izvajanju storitev.

Medobčinsko sodelovanje predstavlja učinkovito izbiro za zagotavljanje lokalnih javnih storitev, saj znižuje transakcijske stroške, omogoča doseganje ekonomij obsega in povečuje učinkovitost. Še posebej v manjših občinah predstavlja boljšo alternativo privatizaciji, saj imajo ponavadi manjše občine višje transakcijske stroške in se srečujejo tudi s pomanjkanjem konkurence. Medobčinsko sodelovanje lahko prinese manjšim občinam optimalen obseg proizvodnje in doseganje ekonomij obsega z nižjimi transakcijskimi stroški. To potem vodi tudi k boljši kakovosti lokalnih storitev in učinkovitejšem zagotavljanju teh storitev. Tudi v primeru Slovenije, ki ima veliko število majhnih občin, obstajajo možnosti za razvoj

zagotavljanja skupnih javnih storitev na lokalni ravni. Slovenija sicer že ima nekaj skupnih občinskih uprav, ki se osredotočajo na skupno izvajanje javnih storitev, vendar bi bilo potrebno še bolj spodbujati tovrstno sodelovanje med občinami. Poleg tega bi se predvsem tudi občine same morale zavedati prednosti in možnosti sodelovanja.

LITERATURA IN VIRI

1. Bel, G., Fageda, X. & Mur, M. (2012). Does Cooperation Reduce Service Delivery Costs? Evidence from Residential Solid Waste Services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24, 85–107.
2. Bel, G., Fageda, X. & Mur, M. (2013). Why Do Municipalities Cooperate to Provide Local Public Services? An Empirical Analysis, *Local Government Studies*, Vol. 39, No. 3, 435–454.
3. Bel, G. & Warner, M.E. (2014). Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, 93(1), 52–67.
4. Blaeschke, F. (2014). What drives small municipalities to cooperate? Evidence from Hessian municipalities. *Joint Discussion Paper Series in Economics*. No. 14-2014.
5. Bolgherini, S. (2011). Local Government and Inter-Municipal Cooperation in Italy and Germany. PIFO Politische Italien-Forschung. *Occasional Papers*, no. 12/2011. Gießen: Institut für Politikwissenschaft, Justus-Liebig-Universität Gießen.
6. (2007). CDLR. *Good practices in intermunicipal co-operation in Europe*. Report of the European Committee on Local and Regional Democracy.
7. Citroni, G., Lippi, A. & Profeti, S., (2013). Remapping the State: Inter- Municipal Cooperation through Corporatisation and Public-Private Governance Structures. *Local Government Studies*, 39(2), 208–234.
8. Ferreira, J. & Teles, F. (2015). Intermunicipal Cooperation In Portugal - Drivers, Diagnose And Intensity. One Country Different Speeds? *Working Paper*. University of Aveiro, Portugal.
9. Fonda, M. & Žohar, F. (2015). Predstavitev kart sodelovanja v skupnih občinskih upravah po posameznih področjih nalog. In: Žohar, Franci (ed.) *Zbornik VIII. Posveta Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 116-129.
10. Girth, A.M. et al. (2012). Outsourcing Public Service Delivery: Management Responses in Noncompetitive Markets. *Public Administration Review*, 72(6), 887–900.
11. Grozde, Z. (2011). Organiziranost Javnega holdinga Ljubljana – danes in jutri. In *XIV. posvetovanje Organiziranje, financiranje in računovodenje gospodarskih javnih služb*. Ljubljana: LM Veritas.
12. Haček, M. & Bačlija, I. (2014). Can Small Localities Perform? Trends in Administrative Capacity in Slovenian Municipalities. *HKJU - CCPA*, Vol. 14, No. 1, 85-104.
13. Hefetz, A. & Warner, M.E. (2011). Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market, and Management Characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, No. 22, 289–317.
14. Hulst, R. et al. (2009). Institutional Shifts in Inter-Municipal Service Delivery. An analysis of developments in eight Western European countries. *Public Organization Review*, 9, 263–285.
15. Kettunen, P. & Teles, F. (2015). Municipal Cooperation: A Review of the Reasons and Results. *PSA 65th Annual International Conference*, Sheffield, 30th March –1st April, 2015.

16. Klimovský et al. (2014). Inter-Municipal Cooperation in Lithuania and Slovakia: Does Size Structure Matter?, *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, Vol. 12, No. 3, 643-658.
17. Leca, I. (2014). Inter-Municipal Cooperation in Romania: Practices, Needs, and Opportunities. *Proceedings of the 10th Administration and Public Management International Conference "Economic Sociology, Human Resource Management and Organizational Dynamics"*, Bucharest, June 19-20, 2014.
18. De Mello, L. & Lago-Peñas, S. (2012). Local Government Cooperation for Joint Provision: The Experiences of Brazil and Spain with Inter-Municipal Consortia. International Center for Public Policy, *Working Paper 12-18*.
19. Pérez-López, G., Zafra-Gómez, J.L. & Prior-Jiménez, D. (2013). Determining the Relationship between Efficiency and NPM-Delivery Forms and the Impact of Global Crisis. Evidence from Spanish Local Governments. *Paper presented at the 11th Public Management Research Conference, Madison, Wisconsin, June 20-22, 2013*.
20. Pevcin, P. (2012). Local Government in Slovenia: Structure, Size, and Expenditures. *Croatian and Comparative Public Administration*, 12(3), 705-724.
21. Rakar, I., Tičar, B. & Klun, M. (2014). Territorial Changes to Municipalities and Inter-Municipal Cooperation: A Comparative Overview and Orientations for Slovenia. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*. Vol. 12, No. 3, 731-748.
22. Rayle, L. & Zegras, C. (2013). The Emergence of Inter-Municipal Collaboration: Evidence from Metropolitan Planning in Portugal. *European Planning Studies*, 21(6), 867-889.
23. Rodrigues, M., Tavares, A. F. & Araujo, J. F. (2012). Municipal Service Delivery: The Role of Transaction Costs in the Choice between Alternative Governance Mechanisms. *Local Government Studies*, 35(5), 615-638.
24. Rubado, M. (2014). The Diffusion of Intermunicipal Cooperation in the United States: A National Study of Local-to-Local Budget Transfers from 1972 to 2007, *Annual meeting of the American Political Science Association*, August 28-31, 2014.
25. Spicer, Z. (2015). Cooperation, coordination and competition: Why do municipalities participate in economic development alliances? *Canadian Public Administration*, 58(4), 549-573.

ODPIRANJE PODATKOV JAVNEGA SEKTORJA IN OMOGOČANJE NJIHOVE PONOVNE UPORABE

Mateja Prešern, Ministrstvo za javno upravo, Služba za transparentnost, integriteto in politični sistem, mateja.presern@gov.si,

Aleš Veršič, Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za informatiko, aversic@gov.si

Povzetek

Dostop do znanja in informacij je bistven za razvoj posameznikov in družbe kot celote, zato se mora pomena in vrednosti informacij zavedati tudi javni sektor; saj ta pri svojem delu ustvarja in upravlja z veliko količino podatkov. Direktiva EU o ponovni uporabi podatkov javnega sektorja je postavila podlago za enakopravno in vsem zainteresiranim subjektom omogočeno ponovno uporabo informacij javnega značaja, zadnje zakonodajne spremembe pa prinašajo težnjo pospešenega odpiranja podatkov. Odprti podatki javnega sektorja se bodo (po posameznih področjih) skladno s strateškimi usmeritvami in zakonodajo objavili na Nacionalnem portalu odprtih podatkov (OPSI), ki bo na Ministrstvu za javno upravo (MJU) predvidoma vzpostavljen jeseni 2016 (t.i. nacionalni open data portal). Potrebno pa bo vzpostaviti tudi ekosistem v katerem bi se srečevali ponudniki podatkov, podatkovni analitiki, razvijalci aplikacij, ki bodo uporabili odprte podatke in nad njimi razvili različne aplikacije, ki bodo ponujale različne storitve za državljane.

Ključne besede: ZDIJZ, odprti podatki, ponovna uporaba, javni sektor.

Abstract

OPENING PUBLIC SECTOR INFORMATION AND TO ENABLE THEIR REUSE

Access to knowledge and information is essential for the development of individuals and society as a whole and it is important that the public sector institutions which manage large amounts of data are aware of that. The EU Directive on the re-use of public sector information has set the basis for equal rights of any potential user of public information and the latest amendments bring about accelerated opening up of public data. In accordance with the strategic goals and the legislation the open public sector information will be published at the national open data portal (OPSI), which is about to be set in Autumn 2016 by the Ministry of Public Administration. Further on, what needs to be established is an open data ecosystem, inside which the data providers would meet data analysts and application developers and where innovative applications would be developed on top of open data offering various quality services to citizens.

Keywords: ZDIJZ, open data, re-use, public sector.

1 UVOD

V zadnjih letih se je količina podatkov na svetu znatno povečala, hkrati se nenehno razvijajo tehnologije za analiziranje in obdelavo podatkov, kar omogoča oblikovanje novih proizvodov in storitev, ki temeljijo na združevanju ali kombiniranju podatkov. *Dostop do znanja in informacij je bistven za razvoj posameznikov in družbe kot celote, zato se mora pomena in vrednosti informacij zavedati tudi javni sektor; saj ta pri svojem delu ustvarja in upravlja z*

veliko količino podatkov. Javne institucije zbirajo najrazličnejše podatke, od prostorskih in okoljskih do statističnih in finančnih. Določena javna institucija podatke ustvari ali zbere enkrat, zasebni sektor ali druga institucija javne uprave te podatke lahko uporabi ponovno, kot osnovo za nove informacije, informacije z dodano vrednostjo ali v okviru najraznovrstnejših storitev zasebnega sektorja. Ob upoštevanju navedenih izhodišč in v prizadevanju, da bi se zagotovil enotni EU trg javnih podatkov ter da bi javne institucije podatke v čim večji meri odprle brez večjih stroškov za potencialne prosilce, je bila leta 2003 sprejeta Direktiva EU o ponovni uporabi podatkov javnega sektorja (v nadaljevanju: direktiva PSI). Navedena direktiva je postavila podlago za enakopravno in vsem zainteresiranim subjektom omogočeno ponovno uporabo informacij javnega značaja saj prepoveduje podeljevanje ekskluzivnih pravic uporabe podatkov in druge dejavnosti, ki lahko preprečujejo konkurenčnost na ravni EU. Spremembe direktive PSI iz 2013 so šle še korak dlje, saj poudarjajo potrebo po proaktivnem odpiranju podatkov s strani institucij in uvajajo nov pojem: »odprti podatki« (ang. Open Data).

Pojem ponovna uporaba (ang. re-use) pomeni takšne vrste uporabo, ki presega osnovni razlog zaradi katerega javni organ sploh zbira ali proizvaja podatke. Zbiranje določenih podatkov pri organu je predvideno in zakonsko določeno zaradi izvajanja določene javne naloge. Na tej podlagi je predvideno tudi financiranje organa za potrebe zbiranja podatkov. Obveznost nudenja podatkov za »ponovno« uporabo pa ima za cilj, da se tiste podatke, ki se tako ali tako že zbirajo pri javnih organih in financiranje katerih je zagotovljeno z javnim denarjem, v čim večji meri odpre (kolikor ni zadržkov glede dostopa javnosti do podatkov) za raznovrstno ponovno (torej nadaljnjo) uporabo, bodisi s strani javnega bodisi s strani zasebnega sektorja. Poleg zasledovanja transparentnega in učinkovitega delovanja javnega sektorja je slednje še posebej pomembno tudi z gospodarskega vidika, saj odprti podatki pomenijo spodbudo za razmah digitalnega gospodarstva kot so storitve povezane z izdelavo spletnih aplikacij, navigacijskih sistemov, zemljevidov, vremenskih napovedi itd.

2 STRATEŠKE USMERITVE IN ZAKONODAJA ODPIRANJA PODATKOV JAVNEGA SEKTORJA

V Sloveniji smo z aktivnostmi, usmerjenimi v pospešeno odpiranje podatkov javnega sektorja pričeli v lanskem letu. Aprila 2015 je bila sprejeta *Strategija razvoja javne uprave 2020* (v nadaljevanju: Strategija)¹, ki kot eno temeljnih načel izpostavlja odprtost in transparentnost delovanja javne uprave in v tem okviru kot enega temeljnih ciljev določa objavo zbirk podatkov iz pristojnosti ministrstev v strojno-berljivih in odprtih formatih na nacionalnem portalu odprtih podatkov. V Strategiji je posebej izpostavljeno, da dobre prakse ponovne uporabe podatkov javnega sektorja tudi pri nas kažejo, da je mogoče na osnovi surovih javnih podatkov ustvariti inovativne aplikacije. Kot primer je navedena ponovna uporaba podatkov o podzemskih jamah v Sloveniji, na podlagi katere je Društvo za raziskovanje jam Ljubljana leta 2005 izdelalo prvi spletni kataster jam na svetu² in mnoge vizualizacije na spletni strani virostatiq.si kot na primer prikaz udeležbe poslancev na sejah Državnega zbora ali prikaz izdanih parkirnih kazni v Ljubljani med leti 2012 in 2014³. Na podlagi Strategije je bil pripravljen *Dvoletni akcijski načrt izvedbe Strategije razvoja javne uprave 2015–2020*, prvič

¹ SJU 2020, glej poglavje 6.4.1.

² Glej spletno aplikacijo: www.katasterjam.si.

³ Glej vizualizacije dostopne na: <http://virostatiq.com/voting-attendance-slovenian-parliament-2004-current-term/> ali <http://virostatiq.com/analysis-traffic-violations-slovenia-beginning-2012-end-2014/>.

sprejet s strani Vlade Republike Slovenije julija 2015 in nato prenovljen aprila 2016⁴, ki kot cilj do leta 2020 določa znatno povečanje števila podatkovnih zbirk objavljenih na nacionalnem portalu odprtih podatkov.⁵

Za implementacijo sprememb Direktive PSI iz leta 2013 je bila pripravljena in decembra 2015 sprejeta novela *Zakona o dostopu do informacij javnega značaja* (v nadaljevanju: ZDIJZ-E),⁶ katere določbe so se pričele uporabljati 8. maja letos. Na podlagi prenovljenih zakonskih pravil je bila aprila letos sprejeta tudi nova *Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja* (v nadaljevanju: Uredba)⁷. ZDIJZ je temeljni zakon, ki zagotavlja transparentnost delovanja organov javnega sektorja. Organi so skladno z ZDIJZ prvenstveno zavezani zagotavljati dostop do informacij javnega značaja s katerimi razpolagajo. Dostop se omogoča tako proaktivno – npr. z nudenjem vpogleda v dokumente ali podatke preko spleta kot tudi na podlagi individualnih zahtev, na katere mora organ odgovoriti v 20 delovnih dneh. **Bistvo »dostopa«** je v omogočanju seznanitve z vsebino dokumenta. Za razliko od dostopa je **bistvo »ponovne uporabe«** v tem, da lahko uporabnik določen dokument, zbirko ali surove podatke na enostaven način prenese s spleta ter jih na svojem računalniku nadalje obdeluje, analizira, vključuje v nove aplikacije, storitve ali produkte ipd. V zadnjih letih je bilo v Sloveniji veliko narejenega za omogočanje spletnega dostopa javnosti do javnih podatkov iz evidenc. Poudariti pa je potrebno, da spletni servisi organov v pretežni meri zagotavljajo zgolj *dostop* do spletno objavljenih podatkov *preko možnosti vpogleda oziroma seznanitve* s podatki. Da zagotovimo cilj v smeri enostavne ponovne uporabe, je potrebno omogočiti objavo surovih (odprtih) podatkov, v strojno berljivih formatih. Za objavo odprtih podatkov je treba zagotoviti enotno platformo, kar pa bo za organe zagotovljeno preko nacionalnega portala odprtih podatkov. Ne glede na dejstvo, da se Slovenija z vidika odprtosti javnih podatkov v tem trenutku ne uvršča med najuspešnejše države, beležimo več dobrih praks organov javnega sektorja.

Za razliko od določb novele ZDIJZ-A⁸, preko katerih je bila več kot deset let nazaj prenesena prvotna Direktiva PSI iz leta 2003, določbe ZDIJZ-E nalagajo javnim organom, da morajo ne le nuditi javne podatke za ponovno uporabo na podlagi prejetih zahtev za ponovno uporabo, temveč jim nalaga proaktivni angažma, torej **proaktivno odpiranje javnih podatkov na način (vnaprejšnje) objave v svetovnem spletu**. ZDIJZ namreč, po uveljavitvi novele ZDIJZ-E, v prvem odstavku 10.b člena vsebuje pomembno priporočilo in določa, da naj bi organi zavezanci povsod, kjer to ne predstavlja prevelikega in nesorazmernega npora (predvsem na prioriternih področjih javnega sektorja), odprli podatke v strojno-berljivih formatih in jih torej dali na voljo za nadaljnjo uporabo komurkoli za katerikoli namen in sicer preko objave na spletu (nacionalni portal odprtih podatkov ali lastna spletna stran organa).⁹ Definicija odprtega podatka je osnovana na treh bistvenih elementih: i) podatek je po vsebini prosto javno dostopen (torej ni omejitve glede obstoja izjem po 6. členu ZDIJZ), ii) podatek je

⁴Dvoletni akcijski načrt izvedbe Strategije razvoja javne uprave 2015 – 2020 za leti 2016 in 2017 (sprejet 2.6.2016) nadomešča aktualni akcijski načrt za obdobje 2015 - 2016, ki ga je Vlada Republike Slovenije sprejela s sklepom, št. 01000-2/2015/13 z dne 29. 7. 2015.

⁵Kot kazalnik, ki ga je potrebno doseči do 2020 na tem področju je določeno povečanje objav zbirk odprtih podatkov na nacionalnem portalu odprtih podatkov za 300% glede na izhodiščno vrednost leta 2014.

⁶Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 102/15).

⁷Uradni list RS, št. 24/16.

⁸Uradni list RS, št. 61/05 z dne 30. 6. 2005.

⁹Glej tudi Priročnik za odpiranje podatkov javnega sektorja, 2016, str. 13.

objavljen v strojno-berljivem in odprtem tehničnem formatu ter iii) podatek je na voljo pod t.i. odprto licenco - brezplačno, za katerikoli namen, edini pogoj za (ponovno) uporabo je navedba avtorstva oziroma vira.¹⁰ Odprti podatki morajo biti na voljo vsem pod enakimi pogoji; to pomeni, da ne sme biti diskriminacije za posamezna področja ali posameznike ali skupine (npr. omejitve glede komercialne rabe ali omejitve uporabe iz določenih razlogov – npr. le v izobraževanju, le za nekomercialni namen in podobno).

Odpiranje podatkov za namen enostavne ponovne uporabe je smiselno predvsem za zbirke, za katere je znano večje povpraševanje tako s strani drugih organov javnega sektorja kot tudi s strani fizičnih ali pravnih oseb in sicer ne glede na namen. Ne gre pričakovati, da bodo popolnoma vse zbirke podatkov, ki jih organi vodijo na podlagi javnih nalog, objavljene v obliki odprtega formata in spletno dostopne za ponovno uporabo. Pri nekaterih obstajajo zakonske (primeroma varovani osebni podatki), pri drugih pa lahko tudi tehnične ovire. Če je možno varovane osebne podatke anonimizirati oziroma brisati, še vedno obstaja možnost odpiranja določenega dela baze podatkov, ki bi bila zanimiva za ponovno uporabo. Prioritetna področja, na katerih bi bilo treba ponuditi največ zbirk odprtih podatkov so objavljena v priporočilih Evropske Komisije in tudi drugih strateških dokumentih, ki so podlaga za mednarodne primerjave uspešnosti držav na omenjenem področju.

V skladu s priporočilom organom, da javne podatke v čim večji meri objavljajo kot odprte podatke, zakon minimalizira možnosti za zaračunavanje stroškov pri nudenju podatkov za ponovno uporabo. Po novem lahko organi za namen ponovne uporabe prosilcem zaračunavajo zgolj t. i. mejne (materialne) stroške.¹¹ To v splošnem pomeni možnost zaračunavanja najbolj osnovnih materialnih stroškov v skladu s pravili, ki veljajo pri dostopu (torej 16. in 17. člen Uredbe).¹² Specialna ureditev velja za nove zavezance, to je knjižnice, muzeje in arhive, pri katerih se lahko upoštevajo tudi stroški razširjanja podatkov, to je predvsem stroški reprodukcije, stroški obdelave oziroma priprave naročila, stroški dostave in stroški posebnih zahtev (na primer priprava in formatiranje podatkov na zahtevo, digitalizacija ipd). Poudariti pa gre, da so novi zavezanci podvrženi režimu ponovne uporabe zgolj v zvezi s tistim gradivom, na katerem nobena tretja oseba ni imetnik pravic intelektualne lastnine. Knjižnice, muzeji in arhivi bodo tako zavezani nuditi prvenstveno ponovno uporabo gradiva, ki je v javni domeni.¹³

Nova zakonodaja z vidika spodbujanja odpiranja podatkov daje večji poudarek pomenu metapodatkov v zvezi s podatkovnimi zbirkami. Izraz metapodatek pomeni informacije, ki opisujejo zbirko podatkov in storitve v zvezi s podatki ter omogočajo njihovo iskanje,

¹⁰Glej peti odstavek 3. člena ZDIJZ: Izraz odprti podatek pomeni, da je podatek v datotečnem formatu, katerega struktura je določena v dogovorjenih odprtih standardih, ki jih je sprejela organizacija za standarde in ki se lahko uporabijo ter implementirajo brez tehničnih omejitev. Poleg tega je prosto dostopen ter na voljo za uporabo in razširjanje brez omejitev po zakonu, ki ureja avtorsko in sorodne pravice, razen navedbe avtorstva ali vira.

¹¹Izjemoma je možno pridobiti dovoljenje za zaračunavanje, če organ nima zagotovljenih javnih sredstev za izvajanje javnih nalog. Za dve leti je dovoljenje pridobila Agencija za javnopravne evidence (AJPES). Skladno s prehodno določbo ZDIJZ-E pa tudi GURS in ARSO za določene zbirke lahko zaračunata ponovno uporabo do konca leta 2017. V navedenih primerih je zaračunavanje možno samo v primeru, ko gre za ponovno uporabo v pridobitne namene.

¹²Glej 20. člen uredbe.

¹³Za gradivo, na katerem imajo navedene institucije pravice intelektualne lastnine, bo režim pravil za ponovno uporabo veljal, kadar se bo institucija odločila ponuditi gradivo za ponovno uporabo; šteje se, da se je institucija tako odločila, kadar je najmanj enemu prosilcu omogočila ponovno uporabo zahtevanega gradiva ali kadar sama ponovno uporablja gradivo.

evidentiranje in uporabo.¹⁴ Kar zadeva status metapodatkov ZDIJZ določa, da se šteje, da so metapodatki besedilo z upravnega področja po zakonu, ki ureja avtorsko in sorodne pravice, kar pomeni, da metapodatki niso avtorskopravno varovani in za njih na podlagi samega zakona velja brezplačna in prosta ponovna uporaba. V skladu z ZDIJZ imajo torej metapodatki podoben status kot besedila zakonov, njihova uporaba je prosta. Nova Uredba prinaša dopolnjene določbe glede metapodatkov, opisi posameznih metapodatkov pa so natančneje razdelani v Prilogi 1 k Uredbi. Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju: MJU) je na svojih spletnih straneh objavilo tudi vzorčni primer metapodatkovnega opisa zbirke in vzorčno datoteko za vnos metapodatkov, ki bo služila organom kot podlaga za pripravo in spletno objavo metapodatkov (rok za popis metapodatkov v zvezi z zbirkami podatkov je sicer konec leta 2016).¹⁵

3 PRENOVA SISTEMA ZA OBJAVO ODPRTIH PODATKOV JAVNEGA SEKTORJA

3.1. Prakse odpiranja podatkov javnega sektorja

V splošnem imajo danes uporabniki spletnih strani inštitucij javnega sektorja še vedno precej razpršen in otežen dostop do vira podatkov, ki jih vodi državni in javni sektor. Praviloma ima uporabnik zgolj možnost vpogleda v podatkovne zbirke (dostop), nima pa možnosti prenosa zbirk podatkov v strojno berljivem formatu za namen ponovne uporabe. Obstajajo tudi primeri dobrih praks. Dober primer spletne objave javnih podatkov je npr. AJPES, ki v datotekah strojno-berljivega formata .xml oziroma .csv za ponovno uporabo objavlja seznam zavezancev za informacije javnega značaja (seznam subjektov javnega sektorja).¹⁶ AJPES seznam objavlja in ažurira vsakodnevno, poleg javnosti pa je seznam namenjen tudi bankam za izvajanje njihovih zakonskih obveznosti v razmerju do Uprave RS za javna plačila na podlagi 10.a člena ZDIJZ.¹⁷ Na ta način so podatki enostavno, učinkovito in z najmanj stroški za organ na voljo različnim uporabnikom, kar pomeni, da odpiranje podatkov preko objave na spletu dejansko lahko pomeni administrativno razbremenitev za organ. Zaradi različnih omejitev v zvezi s podatki ali drugih razlogov, je včasih smiselno tudi parcialno odpiranje, torej, da organ odpre zgolj del večje podatkovne zbirke. Tako na primer AJPES iz Poslovnega registra Slovenije objavlja seznam vseh poslovnih subjektov in sicer na vsake četrta leta.¹⁸ Dodano vrednost lahko predstavlja že tudi zgolj objava osnovnih podatkov iz določene zbirke. MJU je pristojno za upravljanje Portala javnih naročil v sklopu katerega naročniki objavljajo osnovne podatke o posameznem izvedenem javnem naročilu vključno z besedilom podpisane pogodbe. MJU zbirko osnovnih podatkov o vseh oddanih javnih naročilih objavlja v eni datoteki za namen ponovne uporabe ter jo ažurira na četrta leta.¹⁹

Pri odpiranju podatkov preko spletnih storitev je pomembno, da se posamezna inštitucija zaveda finančnih prihrankov, ki jih lahko doseže pri distribuciji podatkov. Na Agenciji RS za

¹⁴V skladu z novim sedmim odstavkom 3.a člena ZDIJZ.

¹⁵Dostopno na:

http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/transparentnost_in_dostop_do_informacij_javnega_znacaja/aktualno/, glej pod »Metapodatkovni opis evidenc in zbirk podatkov – NOVO«.

¹⁶Dostopno na: http://www.ajpes.si/Registri/Drugi_registri/Zavezanci_za_informacije_javnega_znacaja/.

¹⁷Tretji odstavek 10.a člena ZDIJZ.

¹⁸Dostopno na: http://www.ajpes.si/Registri/Poslovni_register/Ponovna_uporaba/.

¹⁹Dostopno na: <http://www.enarocanje.si/objavaPogodb/Izvozi.aspx>. V obliki .csv so na voljo letni izvosi osnovnih podatkov o javnih naročilih v Republiki Sloveniji za leta 2012, 2013, 2014 in 2015.

okolje je bila pred leti vzpostavljena spletna objektna storitev (WFS), ki uporabnikom omogoča prenos prostorskih podatkov. Glede na število prenesenih podatkov in stroška investicije se je le ta povrnila v 8 mesecih. Namreč za isto število izdanih podatkov bi potrebovali 2-3 zaposlena, da bi lahko izdala isto količino podatkov. Zato bi lahko inštitucije ob vzpostavitvi distribucije podatkov preko portala odprtih podatkov, obstoječi kader usmerila v izboljševanje kakovosti zbirk podatkov, ki jih vodijo.

Nekateri organi (AJPES, GURS, ARSO) ponovno uporabo podatkov (na podlagi ZDIJZ) zaračunavajo. Nekateri državni organi imajo vzpostavljene svoje lastne sisteme odprtih podatkov (SURIS, ARSO, NIJZ, GURS,...), ki niso popolnoma odprti v skladu z predpisi in načeli ponovne uporabe ter zelo malo je takšnih, ki odprte podatke objavljajo na portalu NIO, ki pa je namenjen prvenstveno objavi interoperabilnostnih izdelkov javnega sektorja. Predvsem pa država ta trenutek še nima namenskega portala, ki bi omogočal uporabo odprtih podatkov na način, kot to predvideva ZDIJZ. Zato je MJU vzpostavilo projektno skupino, ki bo prenovila sistem za objavljanje odprtih podatkov javnega sektorja. Prva faza prenove, ki bo vzpostavila Portal z osnovnimi funkcijami dostopa do odprtih podatkov, bo končana v jeseni 2016.

3.2. Prenova nacionalnega portala odprtih podatkov

Pri prenovi sistema se je sledimo nekaterim primerom dobrih praks. Med njimi gre izpostaviti portale odprtih podatkov iz ZDA²⁰, Velike Britanije²¹ ter EU²². Vsi trije tudi delujejo na podobni tehnološki platformi, kot bo deloval slovenski portal odprtih podatkov. Pred pričetkom prenove je bila narejena analiza poslovnih procesov in zahtev, ki jih bo moral nov sistem podpirati. Sledimo principu 'enkrat zapisano', to pomeni, da se metapodatki in podatki, ki se vodijo pri sektorsko specifičnih portalih prevzemajo ali posredujejo preko 'harvesting' sistema. Tak primer prevzemanja podatkov so prostorski podatki, ki jih na podlagi direktive INSPIRE in Zakona o infrastrukturi za prostorske informacije²³ vodi Geodetska uprava RS na Slovenskem INSPIRE Geoportalu. Preko 'harvestinga' se bodo podatki posredovali na evropski portal odprtih podatkov.

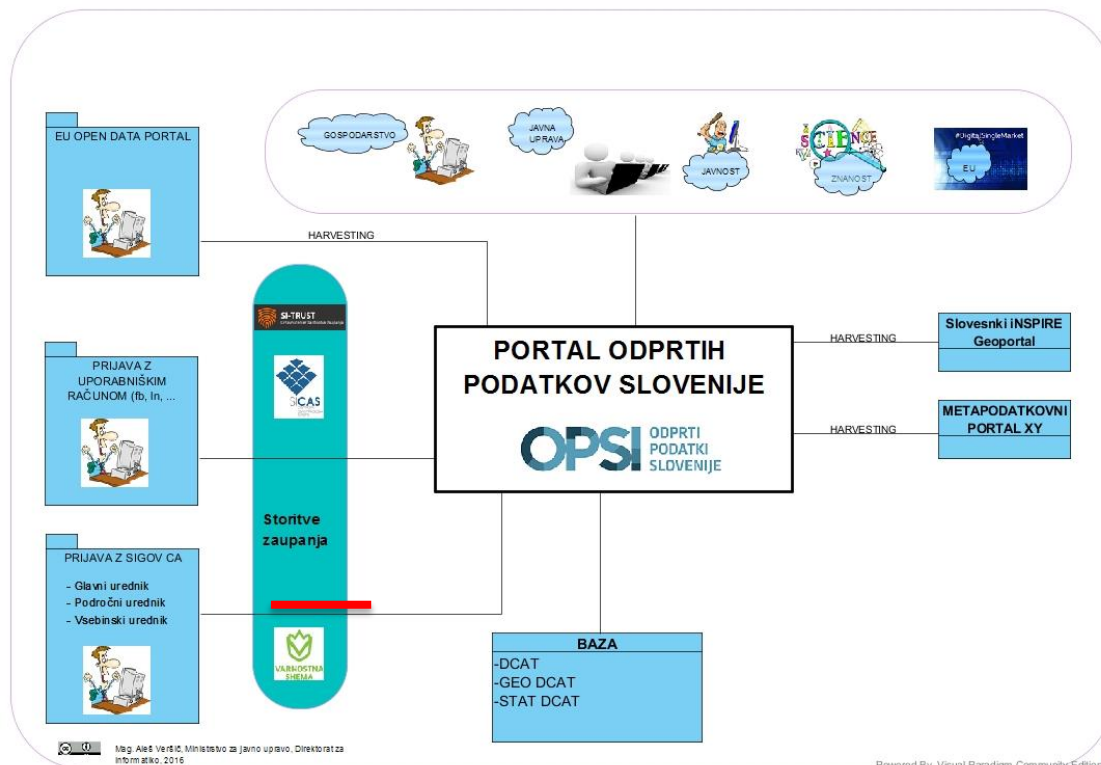
Na sliki 1 je prikazan koncept vodenja vsebine Portala odprtih podatkov Slovenije (v nadaljevanju: Portal), ki bo promoviran pod oznako OPSI (Odprti podatki Slovenije).

²⁰<https://data.gov/>

²¹<https://data.gov.uk/>

²²<http://www.europeandataportal.eu/>

²³Uradni list RS, št. 61/05 z dne 30. 6. 2005.



Slika 1: Poslovne zahteve delovanja portala glede na zunanje dejavnike

Na podlagi Uredbe je vzpostavljena standardizirana struktura metapodatkovnih opisov zbirk podatkov. Na ta način bodo vse zbirke enotno opisane, kar bo uporabnikom olajšalo iskanje in uporabo zbirk podatkov. Pri popisu poslovnih zahtev so bile posebej obravnavane splošne in tehnične zahteve Portala.

Od splošnih zahtev bi izpostavili strojno prevajanje vsebine portala, možnost komunikacije s socialnimi omrežji, naročanje na različne vsebine portala preko RSS protokola. Poseben poudarek je na možnosti komunikacije uporabnikov s skrbnikom posamezne zbirke podatkov. Portal bo omogočal, da uporabnik skrbniku zbirke podatkov predlaga popravek podatka. Portal bo tudi prilagojen uporabi za slepe in slabovidne uporabnike, po smernicah WCAG²⁴.

Od tehničnih zahtev gre izpostaviti avtomatično kontrolo delujočih URL naslovov, avtomatično ocenjevanje odprtosti podatkov, pretvorbo iz CSV v druge strojno berljive formate kot so JSON, XML. Portal bo tudi omogočal, da si lahko uporabnik, pred prenosom podatke tudi pogleda in preveri ali je to tisto kar išče.

Pomemben napredek nacionalnega portala, kot enotne točke za odprte podatke javnega sektorja, bo **Katalog zbirk podatkov, ki jih vodi javni sektor**. Na enem mestu bomo (preko metapodatkovnih opisov, ki jih morajo organi javnega sektorja izvesti do konca letošnjega leta) pridobili vse potrebne informacije o zbirkah javnega sektorja. Preko opisa bo uporabniku na enostaven način na voljo informacija o vsebini zbirke in načinu pridobitve podatkov za

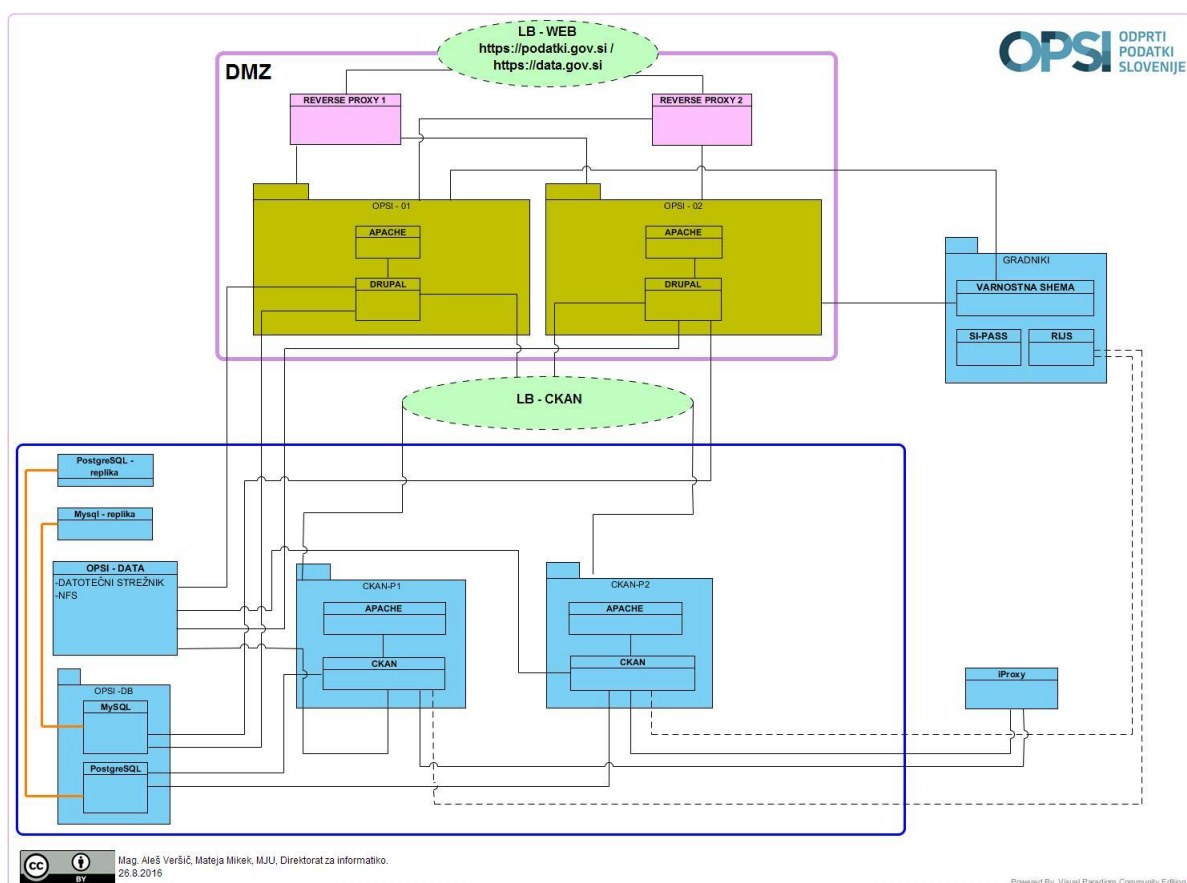
²⁴<https://www.w3.org/WAI/intro/wcag>

ponovno uporabo (bodisi v odprtih podatkih bodisi na način konkretne zahteve pri določenem organu).

3.2.1. Tehnične lastnosti portala

Portal je v celoti narejen z odprtokodno programsko opremo in deluje na državnem računalniškem oblaku. Na sliki 2 je prikazana arhitektura celotnega sistema. Pri vzpostavitvi je bila uporabljena izvorna koda od angleškega portala odprtih podatkov, ki je dostopna preko Github repozitorija.

Zaradi zagotavljanja visoke razpoložljivosti ima Portal podvojena spletna in aplikativna strežnika. Urejanje vsebine je ločeno na dva dela. Osnovne vsebine, kot so novice, o portalu se urejajo v spletnem strežniku, preko sistema za upravljanje vsebin Drupal. Urejanje metapodatkovnih opisov poteka v aplikativnem zalednem delu in sicer na platformi CKAN, ki je sistem za upravljanje podatkov. Vsi podatki se hranijo v dveh bazah ter na datotečnem sistemu.



Slika 2: Arhitektura sistema portala odprtih podatkov

3.2.2. Urednikovanje portala

Za vodenje vsebin na portalu so predvideni glavni, področni in vsebinski uredniki. Slednji bodo napisali metapodatkovne opise ter objavili zbirke podatkov za katere so odgovorni. Vsi tipi urednikov bodo lahko objavljali novice. Glavni uredniki bodo potrjevali objave, področni

uredniki pa bodo skrbeli, da bodo objavljene vsebine iz področja za katerega so odgovorni. Poseben poudarek bo na kakovosti metapodatkovnih opisov, saj je dosedanja praksa pokazala, da so ti opisi večinoma zelo skopi in uporabniku ne nudijo ustrezne informacije o sami zbirki podatkov.

4 SPODBUJANJE (PONOVNE) UPORABE– VZPOSTAVLJANJE EKOSISTEMA - ODPRTIH PODATKOV JAVNEGA SEKTORJA

V večini držav že nekaj časa ni več vprašanje ali naj javne podatke odprejo in na kakšen način naj bodo odprti. Tehnološki pogled je večinoma že rešen. Največji izziv, ki sledi po tem, ko smo vzpostavili namenski portal za odprte podatke je vzpodbujati institucije javnega sektorja, da pričnejo objavljati svoje podatke, na drugi strani pa se je potrebno povezovati z uporabniki, da pridobimo povratne informacije glede tega, kaj si dodatno želijo in kaj jih moti pri pridobljenih podatkih javnega sektorja.

V skladu z navedenim, je zato poleg aktivnosti povezanih s pripravo zakonodaje, posebna pozornost MJU namenjena seznanitvi tako organov zavezancev kot tudi potencialnih uporabnikov kot so primeroma nevladne organizacije, novinarji in podjetniki, s pravicami in priložnostmi, ki jih ponuja spremenjena zakonodaja. S tem namenom je bil v sodelovanju s Fakulteto za računalništvo in informatiko organiziran *Festival odprtih podatkov*²⁵, ki je potekal jeseni 2015 in spomladi 2016. V okviru navedenega so študenti informatike tekom jesenskega semestra analizirali in obdelovali podatke o proračunu, turizmu, motornih vozilih ipd, ki so jih zagotovila pristojna ministrstva in na tej podlagi ustvarili najrazličnejše vizualizacije in inovativne prikaze.

V okviru EU projekta Share PSI 2.0, pri katerem sodeluje 44 partnerjev iz Evrope in ki ga vodi organizacija W3C, katere ustanovitelj je Tim Berners Lee, utemeljitelj odprtih podatkov, je MJU v sodelovanju z Geodetskim inštitutom Slovenije pripravilo tudi spletni *Priročnik za odpiranje javnih podatkov (t.i. OPSI priročnik)*. Priročnik je namenjen državnim organom, občinam in drugim subjektom javnega sektorja in vsebuje napotke, kako se lotiti odpiranja javnih podatkov. Odgovarja na vprašanja, kot so: kaj je informacija javnega značaja, kaj je podatkovna zbirka, kdaj govorimo o odprtih podatkih, kaj je odprta licenca, kaj so metapodatki itd. Do konca leta ima MJU namen pripraviti tudi smernice za nove zavezance za ponovno uporabo (kulturne institucije – arhive, muzeje in knjižnice).

V okviru istega EU projekta (Share PSI 2.0) je Transparency International Slovenia v sodelovanju z Inštitut Jožef Štefan in Virostatiq, pripravil dve izredno zanimivi vizualizaciji, prvo na temo projektov financiranih iz državnega proračuna (projekti, ki so bili del rebalansa proračuna za leto 2015) ter analizo proračunskih prihodkov in odhodkov slovenskih občin v letu 2015. Vizualizaciji omogočata primerjavo med projekti oziroma proračuni občin in

²⁵Festival, namenjen ponovni uporabi podatkov, se je pričel s prvim dogodkom 1. oktobra 2015 in nadaljeval s sodelovanjem s Fakulteto za računalništvo. Več o festivalu na spletni strani MJU: http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/transparentnost_in_dostop_do_informacij_javnega_znacaja/spletni_dostop_do_javnih_evidenc_ponovna_uporaba_in_odprti_podatki/

nadaljnjo podrobnejšo analizo prečiščenih in obdelanih podatkov, ki jih je zagotovilo Ministrstvo za finance.²⁶

Aplikacij, ki so nastale kot podjetniške pobude in uporabljajo odprte podatke je po svetu že zelo veliko. Dostikrat slišimo pomisleke pri odpiranju podatkov, da bodo od tega imele koristi (zgolj) velike multinacionalke. Vendar se v praksi pokaže, da temu ni tako. Na angleškem portalu odprtih podatkov je 2/3 aplikacij, ki so jih objavili iz zasebnega sektorja, 1/5 jih je objavljenih s strani javnega sektorja. Tudi pri objavah iz zasebnega sektorja, se najdejo primeri, ko to objavijo posamezniki. Če so podatki na voljo za vse uporabnike pod enakimi pogoji, je to lahko priložnost, da tudi manjše podjetje pride do osnovnih podatkov in iz njih lahko naredi aplikacijo, ki jo ponuja tudi po svetu. Tako imamo primer aplikacije 'Razglednice iz vesolja', ki jo je razvilo slovensko podjetje Sinergise d.o.o., na podlagi uporabe satelitskih posnetkov iz satelita Sentinel, ki jih ponuja Evropska vesoljska agencija kot odprte podatke.

Drug primer je aplikacija 'Open corporates'²⁷, ki jo je razvilo podjetje Chrinon Ltd, ki ponuja dostop do osnovnih podatkov o posameznemu podjetju iz baze, kjer so zbrani podatki iz celega sveta.

Zavedamo se tudi pomena občinskih podatkov, zato so z občinami že stekle tudi aktivnosti za pospešitev odpiranja podatkov občin. Pri tem gre izpostaviti zanimive povezave z iniciativo »Smartcities«. Odprti podatki predstavljajo temelj za razvoj »pametnih« rešitev, storitev in produktov, za razvoj mest

5 ZAKLJUČEK/ SKLEPNE UGOTOVITVE

Odpiranje podatkov javnega sektorja predstavlja velik potencial k povečanju transparentnosti delovanja družbe ter povečanju gospodarskega napredka. Z razvojem različnih storitev in aplikacij, ki bodo med drugim tudi olajšala življenje marsikateremu posamezniku se bo povečalo tudi zadovoljstvo ljudi, ki bodo uporabljali te storitve in aplikacije. Pomembni koraki, ki omogočajo odpiranje podatkov, segajo že v leto 2003, ko je prvotna Direktiva EU o ponovni uporabi nakazala smer, v katero bo šel javni sektor na področju odpiranja podatkov. Z dopolnitvijo Direktive v 2013 ter pritisku javnosti, da želi imeti celovit dostop do podatkov javnega sektorja so se ovire pri ponovni uporabi pričele počasi topiti. Situacija še vedno ni idealna, vendar je zakonska podlaga dovolj ustrezno zapisana, obstaja pa še vedno določen strah pred odpiranjem podatkov, ki pa je vedno manjši. Zelo pomembno je tudi, da vsi skupaj znamo ločiti med dostopom in ponovno uporabo podatkov javnega sektorja. Še vedno marsikomu ta kvalitativna razlika ni dovolj jasna. Na tem področju bo potrebno usmeriti vse sile v ozaveščanje vseh deležnikov.

S prenovo sistema za objavo odprtih podatkov javnega sektorja, bo narejen tudi korak v tehnološko podporo uporabnikom pri ponovni uporabi podatkov. Pred nami pa je največji izziv, vzpostavitev ekosistema odprtih podatkov. V njem bi spodbujali uporabo odprtih podatkov, izmenjevali informacije ter izkušnje. Prvi korak k vzpostavitvi takšnega ekosistema je v sklopu Festivala odprtih podatkov, sodelovanje MJU in Fakultete za računalništvo in informatiko. V letu 2016 smo to dopolnili še s sodelovanjem Fakultete za upravo. Sedaj bi

²⁶Več o tem dostopno na: <https://pravokator.si/index.php/2016/06/19/dve-vizualizaciji-odprtih-podatkov/> (avtor dr. Matej Kovačič).

²⁷<https://opencorporates.com/>

bilo potrebno tovrstno sodelovanje razširiti še z gospodarskimi družbami, start-up podjetji, raziskovalnimi novinarji, raziskovalci itd. Dolgoročno bo potrebno vzpostaviti ekosistem v katerem bi se srečevali ponudniki podatkov, podatkovni analitiki, razvijalci aplikacij, ki bodo uporabili odprte podatke in nad njimi razvili različne aplikacije, ki bodo ponujale raznovrstne uporabne storitve za državljane. Šele, ko se bodo odprti podatki začeli bolj množično uporabljati in bo na podlagi tega nastalo veliko storitev, ki bodo prinesle koristi državljanom, šele takrat bomo lahko rekli, da smo dosegli cilj. Do takrat nas čaka še dolga in trnova pot z veliko majhnimi in veliki izzivi. Vendar je vredna, da gremo po njej. Kajti cilj je, da bodo imeli od tega največ koristi državljani Republike Slovenije.

LITERATURA IN VIRI

1. (2015) Strategija razvoja javne uprave 2020, sprejela Vlada Republike Slovenije, objavljeno na:
http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/razvoj_projektov_kakovost_javne_uprave_in_kohezijska_politika/strategija_razvoja_javne_uprave/, na dan 30.7.2016.
2. (2016) Dvoletni akcijski načrt izvedbe Strategije razvoja javne uprave 2015 – 2020 za leti 2016 in 2017, sprejet 2.6.2016, objavljeno na:
http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJ/STRATEGIJA_JU2020_IN_AKCIJSKI_PLAN/Dvoletni_akcijski_nacrt_SJU_16-17.pdf, na dan 30.7.2016.
3. Direktiva 2003/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. novembra 2003 o ponovni uporabi informacij javnega sektorja, UL L 345, 31.12.2003, objavljeno na:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0098:SL:NOT>, na dan 30.7.2016.
4. Konsolidirano besedilo Direktive EU o ponovni uporabi informacij javnega sektorja, objavljeno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:02003L0098-20130717>, na dan 30.7.2016.
5. (2015) Skupno letno poročilo (državnih organov in organov lokalnih skupnosti) o izvajanju ZDIJZ v 2014, objavljeno na:
http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJ/2015/Letno_porocilo_ZDIJ_Z_2014.pdf, na dan 30.7.2016.
6. Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o dostopu do informacij javnega značaja, gradivo za javno razpravo z dne 21.4.2015, objavljeno na: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=5887>, na dan 30.7.2016.
7. Predlog Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, gradivo za javno razpravo z dne 26.2.2016, objavljeno na: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=6558>, na dan 30.7.2016.
8. (2014) Smernice Evropske komisije o priporočenih standardnih licencah, podatkovnih zbirkah in zaračunavanju za ponovno uporabo dokumentov (UL EU C 240, 24.7.2014, objavljeno na: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0724\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0724(01)&from=EN), na dan 30.7.2016.
9. (2016) Priročnik za odpiranje podatkov javnega sektorja, objavljen na: http://www.mju.gov.si/en/media_room/news/article/1328/7539/, na dan 30.7.2016.

PARTICIPACIJA NA LOKALNI RAVNI – PRIMER SLOVENSКИH MESTNIH OBČIN

Iztok Rakar, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, iztok.rakar@fu.uni-lj.si,
Tatjana Kozjek, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, tatjana.kozjek@fu.uni-lj.si,
Jože Benčina, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, joze.bencina@fu.uni-lj.si

Povzetek

V prispevku so predstavljeni rezultati empirične raziskave, s katero smo na populaciji mestnih občin ugotavljali, kako ocenjujejo izvajanje aktivnosti, s katerimi se uveljavlja načelo participacije na lokalni ravni. Ugotavljamo, da večina občin meni, da aktivno vabijo občane k sodelovanju pri oblikovanju odločitev in da se z občani o odločitvah posvetujejo že v zgodnjih fazah postopka njihovega oblikovanja. V povezavi z raziskavo, izvedeno leta 2014 na populaciji vseh slovenskih občin, lahko trdimo, da na področju participacije še vedno obstaja precej prostora za izboljšave, zlasti na področju proaktivnega ravnanja občin.

Ključne besede: lokalna samouprava, javno upravljanje, kakovost, participacija, Slovenija

Abstract

PARTICIPATION ON LOCAL LEVEL – CASE OF SLOVENIAN TOWN MUNICIPALITIES

The paper presents the results of empirical research conducted on a population of Slovenian town municipalities to establish how they assess the implementation of activities that give effect to the principle of participation at the local level. We note that the majority of municipalities believes that actively invite citizens to participate in decision making and that the citizens are consulted in the early stages of decision-making process. In conjunction with the survey conducted in 2014 on a population of all Slovenian municipalities, we can say that in the area of participation, there is still much room for improvement, especially in the field of proactive behavior of municipalities.

Keywords: local self-government, governance, quality, participation, Slovenia

1 UVOD

Za javno upravljanje kot proces odločanja o ciljih in o načinih za njihovo doseganje velja enako kot za druge procese – kakovost rezultata (odločitve) je odvisna (tudi) od kakovosti procesa. Kakovost upravljanja na lokalni ravni je ključnega pomena, saj so samoupravne lokalne skupnosti najbližje ljudem in jim zagotavljajo nujno potrebne storitve, poleg tega pa so se ljudje na tej ravni še najbolj pripravljani vključiti v proces javnega upravljanja (participacija). Niso več pripravljani biti zgolj objekt (političnih) odločitev, ampak želijo sodelovati v postopkih načrtovanja in odločanja kot dajalci povratnih informacij, nasvetov, predlogov in idej (participacija v najširšem smislu besede) (Masser, Fischer, Ritter, 2015).

Demokracija v Evropi v zadnjih dveh desetletjih doživlja opazne spremembe. Po eni strani se krepijo klasične oblike neposrede demokracije (referendum, ljudske iniciative itd.), po drugi strani pa se pojavljajo in krepijo nove oblike t.i. razpravljajoče demokracije (*deliberative*

democracy). V številnih mestih in občinah po Evropi tako lahko danes najdemo mešanico posrednih, neposrednih in razpravljalnih oz. k dialogu usmerjenih oblik demokracije (Hartwig & Kroneberg, 2014).

V teoriji in literaturi obstajajo številni modeli in merila, ki se nanašajo na kakovost javnega upravljanja. Za samoupravne lokalne skupnosti je Svet Evrope (v nadaljevanju: SE) v Strategiji za inovativnost in dobro upravljanje na lokalni ravni (v nadaljevanju: Strategija SE) leta 2008 oblikoval nabor dvanajstih načel dobrega upravljanja.¹ S tem je SE opredelil dva cilja: postaviti ljudi v središče lokalne demokracije in izboljšati učinkovitost in uspešnost lokalne samouprave. Pri tem naj bi centralne državne oblasti poskrbele predvsem za popularizacijo strategije in približanje ciljev reprezentativnim združenjem občin (MJU, 2013).

Načelo participacije je navedeno kot prvo od teh načel.² Bistvena vsebina tega načela je zagotoviti občanom resnično možnost izjaviti se o lokalnih javnih zadevah. Načelo participacije se nanaša na normativno ureditev in praktično izvedbo sodelovanja občanov pri pripravi občinskih načrtov, predpisov in drugih odločitev, in sicer v čim zgodnejši fazi. Glede na stopnjo vpliva občanov na oblikovanje odločitev teorija loči različne oblike participacije, in sicer 1) obveščanje (ang. *inform*), 2) posvetovanje (ang. *consult*), 3) vključevanje (ang. *involve*), 4) sodelovanje (ang. *collaborate*) in 5) opolnomočenje (ang. *empower*) (podr. v IAP2, 2007). Iz tega spektra različnih možnosti participacije je razvidno, da kompleksnost izzivov sodobne demokracije terja kompleksno obravnavo načinov, na katere se lahko tisti, na katere se predpisi in javne politike nanašajo, vključijo v njihovo oblikovanje (Fung, 2006).³

Načela dobrega upravljanja, ki jih je oblikoval SE, predstavljajo dobro izhodišče za ocenjevanje kakovosti upravljanja slovenskih samoupravnih lokalnih skupnosti. Dosedanje raziskave v Sloveniji kažejo, da na tem področju obstajajo možnosti za izboljšave.⁴ Po našem mnenju Strategija SE v Sloveniji še ni doživela ustreznega odziva - leta 2009 je bila sicer sprejeta Resolucija o normativni dejavnosti⁵, ki pa se nanaša zgolj na oblastni del upravljanja javnih zadev, pa še v tem delu je občinam dana zgolj kot priporočilo, poskus resornega ministrstva, da bi se Slovenija odločila, da vstopi v uresničevanje Strategije SE, pa leta 2013 ni bil uspešen.

Iz doslej povedanega izhaja, da je v Sloveniji kakovost javnega upravljanja na občinski ravni še vedno aktualen izziv. Namen tega prispevka je prispevati k empiričnim podlagam za oblikovanje strateških usmeritev na državni in občinski ravni na tem področju. Cilji prispevka so predstaviti rezultate empirične raziskave, izvedene med direktorji slovenskih mestnih uprav, ki se nanašajo na načelo participacije, ovrednotiti rezultate v luči predhodnih raziskav in predlagati nadaljnje korake raziskovanja na tem področju. Na podlagi rezultatov dosedanjih raziskav smo oblikovali dve trditvi, in sicer da mestne občine aktivno vabijo občane k sodelovanju pri oblikovanju odločitev in da se z občani o odločitvah posvetujejo že v zgodnjih fazah postopka njihovega oblikovanja. Za preverjanje trditev smo uporabili anketni vprašalnik. Populacija so bile mestne občine. Odziv na anketo je bil 5 od 11 občin. Struktura prispevka je

¹ *The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level* (2008). Resorno ministrstvo ta dokument prevaja kot »Strategija za prenavo in dobro upravljanje na lokalni ravni«.

² To načelo vsebuje volitve, predstavništvo in sodelovanje (MJU, 2013).

³ Mehanizmi participacije variirajo v treh dimenzijah, in sicer kdo sodeluje, kako poteka njihova medsebojna komunikacija in kako so razprave povezane z odločanjem (podr. Fung, 2006).

⁴ Gl. npr. Rakar in Grmek (2011), Rakar in Benčina (2014).

⁵ Uradni list Republike Slovenije, št. 95/2009.

naslednja: v drugem poglavju obravnavamo kakovost javnega upravljanja kot širši okvir načela participacijev luči predloga strategije razvoja slovenske lokalne samouprave, v tretjem poglavju predstavljamo rezultate empirične raziskave, v zadnjem poglavju pa povzemamo ključne ugotovitve.

2 KAKOVOST JAVNEGA UPRAVLJANJA KOT DEL STRATEGIJE RAZVOJA LOKALNE SAMOUPRAVE

Koncept dobrega javnega upravljanja⁶ ima dve sestavini: 1) kakovost in 2) proces. Opredelitev javnega upravljanja (ang. *governance*) je izredno veliko, kajti uporablja se v zelo različnih kontekstih. Hirst (2000) npr. navaja pet načinov uporabe, in sicer:

Tabela 1: Načini uporabe koncepta upravljanja (*governance*) in njegova vsebina

	NAČIN	VSEBINA
1.	ekonomski razvoj	stabilne in učinkovite institucije
2.	mednarodni odnosi	problemi, ki se jih ne da rešiti na ravni nacionalnih držav
3.	novi javni menedžment	nov model javnih storitev
4.	koordinacija aktivnosti	mreže, partnerstva, razpravljajoči forumi
5.	zasebni sektor	upravljanje korporacij

Vir: Van Roosbroek (2007)

Veliko opredelitev javnega upravljanja se nanaša na sposobnost družbe, da se (sama) usmerja (*steering capacity*; Van Dooren, 2006; podobno Petak, 2008), pri čemer ta sposobnost ni odvisna zgolj od političnih akterjev, ampak tudi od zasebnega in tretjega sektorja (NVO) (Van Roosbroek, 2007, str. 2-3). Pierre in Peters (2005, str. 3-6) navajata štiri temeljne aktivnosti, iz katerih se vidi, da se s konceptom javnega upravljanja predvsem želi poudariti večja vloga usmerjanja v medsebojnih razmerjih med politiko, družbo in gospodarstvom, in sicer: 1) določitev skupnih ciljev, 2) koordinacija, 3) sposobnost usmerjanja in odgovornost. Te aktivnosti se različno strukturirajo v posameznih političnih skupnostih – avtorja navajata pet modelov strukturiranja, in sicer: 1) etatistični, 2) liberalno-demokratski, 3) državno-centralistični, 4) nizozemski in 5) sistem brez osrednje vloge oblasti (ibid., str. 11-12).

Če vsaj glede osnovnih načel upravljanja obstaja soglasje, pa težave nastopijo pri opredelitvi dobrega upravljanja, kajti avtorji poudarjajo različne elemente kakovosti (Van Roosbroek (2007, str. 3; podr. v Rakar in Benčina, 2014). Ne glede na to lahko trdimo, da je na področju oblikovanja odločitev v javnopravnih skupnostih participacija sestavni del kakovosti (podr. Rakar et al., 2015, str. 39).

Slovenska vlada v izhodiščih za pripravo strategije razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji leta 2013⁷ ni izrecno izpostavila problema kakovosti upravljanja občin, čeprav iz do sedaj povedanega izhaja, da je le-ta prisoten. Del te problematike je bil v ospredje postavljen v dokumentu iz leta 2015⁸, v katerem je v uvodu navedeno, da »lokalna samouprava v Republiki

⁶ V tuji literaturi se je uveljavil izraz *good governance*. Za genezo in razvoj uporabe tega izraza gl. Nanda (2006).

⁷ Gl. Vlada Republike Slovenije (2013).

⁸ Gl. Vlada Republike Slovenije (2015).

Sloveniji potrebuje smernice nadaljnega razvoja za dvig upravljalvske in izvajalske sposobnosti samoupravnih lokalnih skupnosti.⁹ V dokumentu, pripravljenem za javno razpravo o strategiji razvoja slovenske lokalne samouprave, so med strateškimi usmeritvami med drugim izpostavljene sposobnost zadovoljevanja skupnih potreb in interesov prebivalcev (točki II. A in D) in lokalna demokracija (točka II. E).¹⁰ Temu ustrezno sta med cilji izpostavljena učinkovitost izvajanja občinskih nalog (1. cilj) in uveljavitev participativne demokracije (4. cilj). Prvi cilj bi med drugim dosegli z ustanavljanjem organov skupnih občinskih uprav, četrtega pa z neformalnim posvetovanjem z občani in krepitevjo njihove vloge pri pripravi predpisov.

Namen spodbujanja ustanavljanja skupnih občinskih uprav (v okviru česar bi se doseglo 1. cilj) je po navedbah Žoharja (2016, str. 54) povečanje strokovnosti pri izvajanju nalog občinskih uprav. Želi se zagotoviti izboljšanje delovanja in upravljanja v smislu večje učinkovitosti, uspešnosti ter kakovosti zagotavljanja javnih dobrin in storitev. Tudi Lavtar (2016, str. 14) se strinja, da je učinkovitost in ekonomičnost opravljanja javnih služb mogoče doseči z obveznimi oblikami medobčinskega sodelovanja, in sicer s skupnim upravljanjem javnih podjetij in zavodov. Opozarja pa na izzive načrtovanja in izvajanja skupnih razvojnih programov, investicij v infrastrukturo, delovanja in upravljanja lokalnih javnih služb in poenotenja cen storitev. Po njegovih navedbah se je v praksi pokazalo, da medobčinskega sodelovanja ni mogoče uresničevati le s pogodbenim sodelovanjem občin, saj bolj ekonomično in učinkovito zagotavljanje občinskih nalog zahteva povezovanje in prostovoljno združevanje občin. Med nalogami skupne občinske uprave, ki bi omogočale dvig upravljalvske sposobnosti občin, avtor navaja naslednje: združevanje in moderniziranje podpornih procesov (kadrovskih, informacijskih, računovodskih, ..), koncentriranje nalog, zaposlenih, pospeševanje skupnega upravljanja nalog občinske uprave, vzpostavitev in krepitev sistema skupnega javnega naročanja, enotnega finančno-računovodskega sistema občin, povečanje učinkovitosti upravljanja s stvarnim premoženjem občin ter optimiziranje stroškov delovanja organov občin.

Do novega predloga Strategije razvoja lokalne samouprave (v nadaljevanju Strategija) pa so kritični v Združenju Slovenskih občin (v nadaljevanju: ZOS). V ZOS (2016, str. 4–8) poudarjajo, da mora krepitev lokalne samouprave krepiti decentralizacijo, vendar se je v sedanjem predlogu Strategije z uvedbo upravnih okrajev namesto približevanja storitev državljanom zgodilo ravno obratno. ZOS predlaga, da se naloge oz. pristojnosti upravnih enot prenese v pristojnost občin ter da se upravne enote preoblikujejo v skupne občinske uprave, in sicer v okviru občin, ki jih ta teritorialno pokriva. Del pristojnosti je lahko prenesen kot izviren, del pa kot prenesene naloge. V ZOS se strinjajo s spodbudami za skupno opravljanje nalog občin, vendar pa nasprotujejo predlogu združevanja občin. Menijo tudi, da mora Strategija okrepiti avtonomijo lokalne samouprave, imeti rešitve v smeri skladnega regionalnega razvoja slovenskega prostora ter pokazati smeri in spodbude za še odločnejšo participacijo občanov pri občinskih odločitvah, pri čemer mora biti občinam samim prepuščena ureditev ožjih delov občin.

Lavtar (2012, str. 88) poudarja, da so procesi decentralizacije izpeljani zato, da prispevajo k večji odzivnosti oblasti, da se odločitve o vsakodnevnih potrebah sprejemajo blizu ljudem in

⁹ Med cilji strategije je namreč mogoče razbrati tudi take, ki se nanašajo na kakovost upravljanja v najširšem smislu, npr. racionalna in učinkovita organiziranost, učinkovito, uspešno in k uporabnikom usmerjeno izvajanje javnih storitev in razvojnih nalog ter spodbujanje medobčinskega sodelovanja na tekočih in razvojnih nalogah (gl. Vlada Republike Slovenije, 2015, str. 1).

¹⁰ Gl. Strategija razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji (2015).

da prav zaradi večje bližine ljudi lokalne oblasti izražajo visoko stopnjo odgovornosti. Posamezniki so vedno odvisni od kakovostnih storitev, ki jih nudijo lokalne oblasti in lokalne javne službe. Poudarja pa, da kakovost življenja oziroma storitev od občine do občine variira. Po navedbah Brezovška (2012, str. 28) je treba koncept participacije na lokalni ravni razširiti od uporabnika in klienta k državljanu in njegovemu aktivnemu sodelovanju v procesih. Po njegovih navedbah je za uveljavitev lokalnega delovanja najpomembnejše medsebojno delovanje in vplivanje lokalne oblasti, civilne družbe in zasebnega sektorja.

V povezavi s krepitvijo vloge občanov pri pripravi predpisov (in s tem dosego 4. cilja) naj omenimo raziskavo, ki so jo izvedli v Občini Solčava. Brlec Suhodolnikova (2016, str. 125) ugotavlja, da je za razvoj (turističnega) območja v občini ključnega pomena dolgoročna vizija razvoja območja ter motiviranost prebivalstva. K motiviranosti po njenih navedbah v veliki meri prispeva možnost samostojnega in neodvisnega odločanja o razvojnih politikah. Poudarja, da je pomembna vzpostavitev trajne in učinkovite komunikacije v smislu partnerskega sodelovanja vseh akterjev. Partnersko sodelovanje pa mora temeljiti na jasno postavljenih pravilih in izhajati iz pričakovanih koristi.

Drugi primer uspešnega sodelovanja lokalne oblasti z državljanji je Mestna občina Velenje. Katičeva (2012, str. 171) navaja, da je Mestni svet občine leta 2008 na predlog župana sprejel Strateški razvojni dokument, ki ga je občinska uprava izdelala ob pomoči zunanjih sodelavcev. K neposrednemu sodelovanju so povabili posameznike, ki nadpovprečno sodelujejo pri aktivnostih v občini. Predlagana vizija, cilji in potrebni ukrepi so se dodelali v delavnicah, ki jih je izvedla občinska uprava s posamezniki, ki so vpeti v razvoj občine in nadpovprečno angažirani. Strateški dokument je zasnovan v petih stebrih oziroma operativnih programih. Gospodarstvo, promet, okolje, izobraževanje, kakovost življenja – 5 stebrov nadaljnega razvoja. Po teh področjih so opredeljeni konkretni cilji. Za doseganje teh ciljev sta ključnega pomena sprotno merjenje napredka in uresničevanja razvojne strategije. Za vsakega od petih programov so oblikovani kazalniki, ki se letno spremljajo. Morebitna odstopanja od predvidenih vrednosti omogočajo pravočasno in ustrezno ukrepanje. Občinski upravi strateški dokument pomeni vodilo, s pomočjo katerega se določajo prednostne naloge za uresničevanje pričakovanih in obvezo k določenemu sistemu dela – k nenehnemu vključevanju uporabnikov storitev.

Tretji primer zavedanja pomena dobrega upravljanja na lokalni ravni je tudi občina Ravne na Koroškem. Rožen (2012, str. 72) navaja tri projekte, ki jih je občina uvedla na področju socialnega varstva ter varstva invalidov in starostnikov. Avtor poudarja, da je občina s temi projekti zajela značilnosti dobrega upravljanja, in sicer:

- s sodelovanjem oblastne in drugih družbenih struktur je zagotovila svoje uspešno delovanje,
- uporabila je formalna in neformalna pravila kreiranja in izvajanja politik,
- postavila je hierarhično omrežno strukturo za delovanje na teh področjih v smislu koordinacije,
- poleg učinkovitosti in uspešnosti je dosegla tudi cilje družbenih interakcij sodelovanja, vključenosti, razumevanja, družbene empatije in podobno.

Župan občine je po navedbah Rožena (2012) na področju socialnega varstva imenoval Komisijo za reševanje socialne problematike, ki jo sestavljajo politična, upravna in civilna sfera. Sestavljajo jo nosilci javnih pooblastil in predstavniki interesnih skupin, ki so organizirani na prostovoljni bazi. Občina na podlagi predlogov in pobud te komisije spreminja normativno-

pravne akte, uvaja s področja socialnih vprašanj, bolje načrtuje potrebna finančna sredstva za socialne pomoči, spremljala socialne stiske občanov, izboljšuje se dialog z občani in povečuje odzivnost občine na probleme občanov. Občina ohranja vlogo arbitra, nosilca javnih pooblastil ter nosilca politične odgovornosti. V projektu Invalidom prijazna občina sodelujejo predstavniki lokalne uprave, državnih javnih zavodov na lokalni ravni, civilne družbe s področja varstva invalidov, invalidov, gospodarske družbe, ki zaposluje invalide ter humanitarnih organizacij. Projekt, pravila in postopki od občine zahtevajo pristop na način participacije, odprtosti in vključenost vseh relevantnih deležnikov na področju varstva interesov invalidov. Poleg političnih struktur odločitve v tem projektu sprejema tudi Svet invalidov občine, ki ga občina ustanovi prostovoljno. V projektu Starosti prijazna občina sodelujejo predstavniki seniorjev in seniork različnih starosti, izobrazbe in fizičnih sposobnosti, javni in zasebni izvajalci storitev za starejše, predstavnik občinske uprave in predstavniki mlajše generacije. Zbrani predlogi starostnikov se evidentirajo in posredujejo Inštitutu Antona Trstenjaka. Priporočila in predloge obravnavajo tudi župan in občinska uprava, ki preverijo, katere predloge je možno takoj uresničiti oziroma za katere so potrebna večja finančna sredstva in jih je treba vključiti v proračune prihodnjih let ter katerih ni mogoče uresničiti. Občina mora tako del nalog prenesti na ustanovljen odbor, kar je v skladu z načeli sodobnega upravljanja.

3 PARTICIPACIJA KOT SESTAVNI DEL KAKOVOSTI UPRAVLJANJA V MESTNIH OBČINAH

3.1 Metoda

Za preverjanje postavljenih trditev smo uporabili anketni vprašalnik. Populacija so bile mestne občine. Odziv smo dobili od 6 mestnih občin, pri čemer ena ni odgovorila na vsa vprašanja. Odgovarjali so direktorji mestnih uprav. Vprašalniki so bili poslani po e-pošti, anketa je bila izvedena med novembrom in decembrom 2015.

Vprašalnik je obsegal tri skupine trditev. Prva skupina se je nanašala na cilje Strategije SE, druga na uveljavljenost dvanajstih načel dobrega javnega upravljanja na lokalni ravni, kot jih določa Strategija SE, tretja skupina trditev pa se je nanaša na načelo participacije (poštene volitve, predstavništvo in sodelovanje javnosti). V tem prispevku predstavljamo rezultate, ki se nanašajo na tretjo skupino trditev. Le-te so prevzete iz meril, ki jih je SE določil za podelitev t.i. Evropske oznake za odličnost upravljanja (ang. *European Label of Governance Excellence (ELoGE)*).¹¹ Sestavni del teh meril je seznam aktivnosti za posamezno načelo dobrega upravljanja in kazalnikov, s katerimi se meri njihova uveljavitev (podr. v Rakar et al., 2015, str. 25 in nasl., MJU, 2013 ter Lavtar, 2014).

Trditve, ki so kazalniki uveljavitve načela poštenih volitev, predstavništva in participacije, so naslednje:

1. Opredelili smo postopek posvetovanja z javnostjo in jo aktivno vabimo k sodelovanju.
2. Z javnostjo se posvetujemo v začetni fazi postopka oblikovanja odločitev.
3. Uvedli smo tehnike t.i. razpravljaljočega procesa (posveti, porote, participativni proračun ipd.).

¹¹ Gl. http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/ELoGE_en.asp.

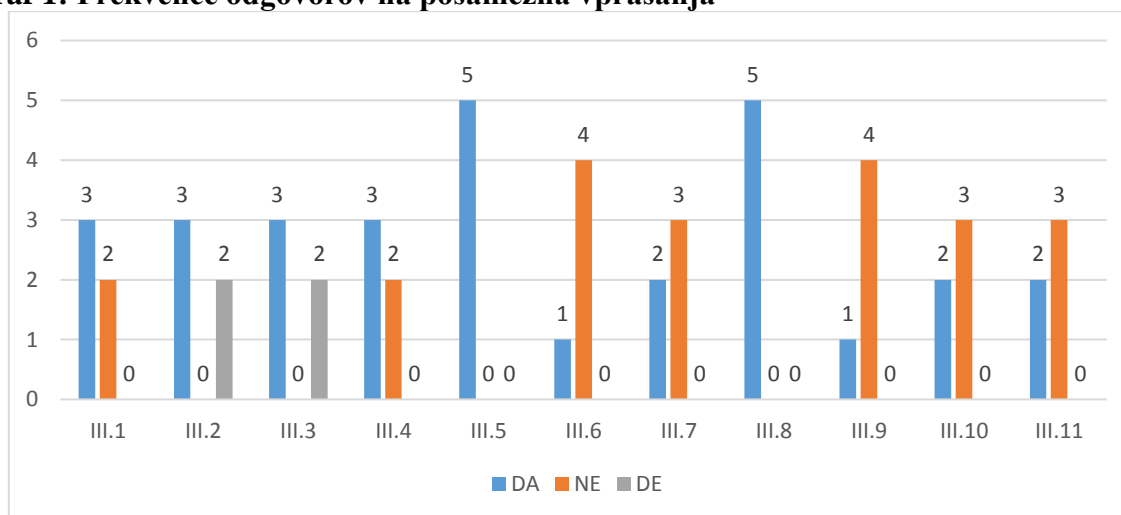
4. Prizadevamo si izboljšati predpise in praktično ureditev participacije občanov v lokalnem javnem življenju.
5. Identificirali smo ključne deležnike (NVO, podjetja, lokalne medije in druge interesne skupine), seznam preverjamo in posodabljam.
6. Imamo aktiven program za vključitev socialno ogroženih v postopke odločanja.
7. Imamo aktiven program za ravnanje občinskih funkcionarjev z občani pri oblikovanju odločitev.
8. Volitve smo izvedli skladno s predpisi in mednarodnimi standardi.
9. Imamo aktiven program za spodbujanje posameznikov, da kandidirajo na volitvah.
10. Preučili smo dostopnost volitev in sprejeli aktivnosti, ki zagotavljajo, da nobena skupina ni izločena ali deprivilegirana.
11. Demografska struktura predstavniškega organa odraža demografsko strukturo občine.

Trditve prve in druge skupine so se ocenjevale na dva načina. Naprej se je pri vsaki trditvi podalo oceno od 1 (najslabše / najmanj / sploh ne drži) do 10 (najboljše / največ / popolnoma drži), nato pa so anketiranci lahko oceno na kratko komentirali oz. pojasnili. Na tretjo skupino trditve se je odgovarjalo z DA ali NE, tudi tu pa so anketiranci lahko oceno na kratko komentirali oz. pojasnili (gl. prilogo).

3.2 Rezultati

V nadaljevanju so prikazani rezultati izvedene raziskave. Vprašanja so oštevilčena tako kot v besedilu zgoraj, možni odgovori so DA, NE in DELNO.¹²

Graf 1: Frekvence odgovorov na posamezna vprašanja



Vir: lastna raziskava.

Pogled na delovanje mestnih občin v Grafu 1 kaže, da imamo za dve trditvi pri vseh vprašanjih odgovor »DA« in sicer 5 - identificirali smo ključne deležnike (NVO, podjetja, lokalne medije in druge interesne skupine), seznam preverjamo in posodabljam in 8 - volitve smo izvedli skladno s predpisi in mednarodnimi standardi. Trditev 8 je razumljivo povsod dobila odgovor DA. Pri trditvi 5 pa gre morda za težavo v razumevanju vprašalnika. Ni verjetno, da so v vseh

¹² Kljub navodilu so namreč nekatere občine odgovorile tudi z »DELNO«.

občinah identificirali vse ključne deležnike, kakor je bilo mišljeno vprašanje. Pri odgovorih so se očitno naslonili na dejstvo, da so delovali na identifikaciji. Vsekakor pa je pohvalno, da vsaj v mestnih občinah, ki so odgovarjale na vprašalnik, resno upoštevajo potrebo po identifikaciji ključnih deležnikov.

Največ negativnih odgovorov, sta dobili vprašanji 6 – imamo aktiven program za vključitev socialno ogroženih v postopke odločanja in 9 - imamo aktiven program za spodbujanje posameznikov, da kandidirajo na volitvah. Pri vprašanju 6 je pozitiven odgovor dala le občina Murska Sobota, ki ima poseben program za romsko skupnost. Ena občina ima to nalogo v programu za leto 2016, preostale tri pa tega področja ne pokrivajo. Glede na to, da je pravo opolnomočenje socialno ogroženih eden od največjih izzivov tako EU kot širše, je rezultat zaskrbljujoč in zahteva tehten razmislek. Pri vzpodbujanju posameznikov za kandidiranje občine razumejo, da to ni njihovo področje delovanja, nekateri celo trdijo, da tega ne smejo delati. Ne glede na to menimo, da bi lahko občine lahko imele program, s katerim bi aktivirale občane tako za kandidiranje kot udeležbo na volitvah. Tudi na tem področju so priložnosti za izboljšanje zelo velike.

Prevladujoč negativen odgovor so imela še štiri vprašanja, in sicer 7- imamo aktiven program za ravnanje občinskih funkcionarjev z občani pri oblikovanju odločitev, 10 - preučili smo dostopnost volitev in sprejeli aktivnosti, ki zagotavljajo, da nobena skupina ni izločena ali depriviligirana in 11 - demografska struktura predstavniškega organa odraža demografsko strukturo občine. Pri prvem med tremi gre za dopolnitev celovite slike o premajhni zavezanosti občin k zagotavljanju sodelovanja vseh občanov pri odločanju. Poleg tega sta nekoliko v ozadju tudi zagotavljanje dostopnosti volitev in zagotavljanje demografske strukture predstavniškega organa. Po mnenju treh občin zagotavlja dostopnost volitev državna zakonodaja in sistem volitev. Po drugi strani pa sta dve občini odgovorili z da. Očitno določenih izzivov ne razumejo vse občine na enak način. Demografsko spolno strukturo v dveh občinah zagotavljajo v razmerju celotnega prebivalstva v občin, v treh občinah pa ne. V eni celo trdijo, da je to nemogoče.

Pri preostalih vprašanjih, to so vprašanja od 1 do 4, nekoliko prevladujejo odgovori DA. To so trditve 1 - opredelili smo postopek posvetovanja z javnostjo in jo aktivno vabimo k sodelovanju, 2 - z javnostjo se posvetujemo v začetni fazi postopka oblikovanja odločitev, 3 - uvedli smo tehnike t.i. razpravljajočega procesa (posveti, porote, participativni proračun ipd.) in 4 - prizadevamo si izboljšati predpise in praktično ureditev participacije občanov v lokalnem javnem življenju. Pri tem sta nekoliko bolje ocenjeni vprašanji 2 in 3, kjer sta preostala dva odgovora z vrednostjo »delno«. Tako občine trdijo, da so postopki sooblikovanja odločitev v teku, s tem da je formalni del - vprašanji 1 in 4) - malce manj dodelan. Vsekakor odgovori kažejo na zavedanje odgovornih za reševanje te problematike, vendar če pogledamo celotno sliko, lahko vidimo, da obstajajo še številne priložnosti za izboljšanje.

Nenazadnje moramo poudariti, da je to pogled odgovornih oseb na občinah, in da so ocene pomaknjene v prid prikaza boljšega stanja, kot je morda viden s strani občanov. Glede na nižjo občutljivost za socialno ogrožene in deprivilegirane skupine je celotna slika delovanja občin nekoliko vprašljiva. Odgovori, ki smo jih dobili, nas težko prepričajo, da občine, pri zagotavljanju sodelovanja občanov zares dajejo vse od sebe.

3.3 Razprava

Rezultati samoocenjevanja so v okviru naših pričakovanj. Na podlagi odgovorov na vprašanji 1 in 2 lahko potrdimo trditvi, postavljeni v uvodu prispevka. Če te rezultate primerjamo z rezultati ankete, ki smo jo izvedli leta 2014 na ravni vseh občin in se je nanašala zgolj na pripravo odlokov,¹³ potem lahko ugotovimo naslednje:

Tabela 2: primerjava rezultatov raziskave iz leta 2014 in aktualne raziskave

	Raziskava 2014	Aktualna raziskava
Vabljenje javnosti k sodelovanju	41% občin vedno ali pogosto objavi poziv k podajanju pripomb, medtem ko skoraj 60% to stori redko ali nikoli	60% odgovorov DA, 40% odgovorov NE
Faza vključitve javnosti	60% občin objavi že osnutke odlokov, 40% pa šele predloge odlokov	60% odgovorov, da se z javnostjo posvetujejo v začetni fazi postopka oblikovanja odločitev, 40% da ta trditev velja le delno

Vir: Rakar, Benčina (2014), lastna raziskava

Iz tabele izhaja, da so rezultati dokaj podobni, kar pomeni, da naša raziskava ponovno potrjuje, da so na področju participacije še možnosti za izboljšave. Kako ta cilj doseči, pa je odprto vprašanje. Iz Ustave republike Slovenije izhaja, da je Slovenija demokratična država in da imajo posamezniki pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen ustave). Zakonska ureditev te pravice je različna za posamezne oblike delovanja države in samoupravnih lokalnih skupnosti. Na področju klasičnih oblik izvajanja neposredne in posredne demokracije (torej volitve, referendumu ipd.) so zadeve že dolgo časa urejene (Zakon o lokalni samoupravi (ZLS); Zakon o lokalnih volitvah (ZLV); Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI)). Enako velja za odločanje o pravicah, dolžnostih in pravnih koristih v posamičnih upravnih zadevah (Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP)).¹⁴ Drugače je na področju oblikovanja predpisov in drugih aktov. Določena področja imajo to vprašanje urejeno samostojno, npr. okoljsko pravo (t.i. Aarhuska konvencija in Zakon o varstvu okolja (ZVO-1)). Pred leti je Vlada republike Slovenije načrtovala splošno zakonsko ureditev postopka sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov po zgledu ureditve v Združenih državah Amerike,¹⁵ a je nato idejo opustila in to področje uredila s pravno nezavezujočim aktom – Resolucijo o normativni dejavnosti (ReNDej) – ki politično zavezuje zgolj državne organe, samoupravnim lokalnim skupnostim pa je dana zgolj kot priporočilo. Praksa kaže, da država to resolucijo pogosto krši,¹⁶ na občinski ravni pa, kot smo že povedali, tudi obstajajo možnosti za izboljšave.

Pravno urejanje novih oblik participacije ima tako kot pravno urejanje nasploh svoje pozitivne in negativne plati. Menimo, da bi bilo bolj primerno, da se spremembe najprej skušajo doseči na »mehak« način, torej s širjenjem (dobrih) praks, ki, kot vidimo, obstajajo. Tu bi svojo vlogo morali odigrati vsi subjekti, tako resorno ministrstvo kot združenja občin in nevladne

¹³ Gl. Rakar in Benčina (2014).

¹⁴ Gl. 9. člen ZUP in iz njega izpeljane določbe.

¹⁵ Gl. Rakar (2011).

¹⁶ Gl. Števec kršitev Resolucije o normativni dejavnosti na stevec-krsitev.si/

organizacije. Ena od možnosti bi bila odločitev Slovenije o vstopu v uresničevanje Strategije SE, do katere leta 2013 ni prišlo.

4 ZAKLJUČEK

Prispevek obravnava rezultate raziskave o uveljavljanju načela participacije na lokalni ravni. Svet Evrope je namreč v Strategiji za inovativnost in dobro upravljanje na lokalni ravni oblikoval dvanajst načel dobrega upravljanja, s čimer je želel postaviti ljudi v središče lokalne demokracije in izboljšati učinkovitost in uspešnost lokalne samouprave. Z raziskavo smo želeli preveriti, kako aktivno mestne občine vabijo občane k sodelovanju pri oblikovanju odločitev in ali se z občani o odločitvah posvetujejo že v zgodnjih fazah postopka oblikovanja odločitev. Raziskava je bila izvedena na vzorcu šestih slovenskih mestnih občin, pri čemer smo odgovore dobili od petih.

Rezultati raziskave kažejo, da se v proučevanih občinah z javnostjo posvetujejo že v začetni fazi postopka oblikovanja odločitev ter da so uvedli tehnike t.i. razpravljajočega procesa (posveti, porote, participativni proračun ipd.). Proučevane občine so delno opredelile tudi že postopek posvetovanja z javnostjo ter jo aktivno vabijo k sodelovanju, prizadevajo pa si tudi izboljšati predpise in praktično ureditev participacije občanov v lokalnem javnem življenju.

Na področju participacije pa so še potrebne izboljšave. Rezultati namreč kažejo, da proučevane občine še nimajo urejenega aktivnega programa za ravnanje občinskih funkcionarjev z občani pri oblikovanju odločitev. Proučiti bodo morale tudi dostopnost volitev in sprejeti aktivnosti, ki zagotavljajo, da nobena skupina ni izločena ali depriviligirana ter zagotoviti, da bo demografska struktura predstavniškega organa odražala demografsko strukturo občine.

Menimo, da se spremembe da doseči, predvsem z usmeritvijo v uresničevanje Strategije SE. Svetujemo širjenje (dobrih) praks, seveda je potrebna tudi pomoč tako resornega ministrstva kot združenja občin in nevladnih organizacij.

ZAHVALA

Avtorji se iskreno zahvaljujejo Združenju mestnih občin Slovenije, vsem sodelujočim mestnim občinam in vsem osebam, ki so pri tem pomagale.

LITERATURA IN VIRI

1. Brezovšek, M. (2012). K državljanu usmerjeno vladovanje: evolucija lokalne oblasti. V: Haček, M. (ur.) *Upravljalvska sposobnost slovenskih občin: primeri dobrih praks*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, str. 11–29.
2. Brlec Suhadolnik, M (2016). Vzajemnost razvoja lokalne samouprave in gospodarske dejavnosti turizma, na primeru Občine Solčava – turistična cilja (destinacije) Logarska dolina Solčavsko. *Zbornik IX. posveta Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji, Ljubno*, str. 109–127.
3. Hartwig, J. & Kroneberg, D. W. (2014). *Moderne Formen der Bürgerbeteiligung in Kommunen: Konzepte und Praxis*. Münster: LIT Verlag.
4. IAP2 Spectrum of Public Participation (2007). Pridobljeno 12. 8., 2016 s <https://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8>

- &ved=0ahUKEwiRlvzi8bPOAhWEWhoKHS39BCIQFgghMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.iap2.org%2Fassociations%2F4748%2Ffiles%2Ffiap2%2520Spectrum_vertical.pdf&usg=AFQjCNEduz8Kp0p-AHuuYF03kCQNXWJxDQ.
5. Katič, A. (2012). Podjetna občinska uprava: med inovativnostjo in birokracijo V: Haček, M. (ur.) *Upravljalna sposobnost slovenskih občin: primeri dobrih praks*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, str. 171–190.
 6. Lavtar, R. (2012). Z načeli dobrega upravljanja do upravljalne sposobnosti občin. V: Haček, M. (ur.) *Upravljalna sposobnost slovenskih občin: primeri dobrih praks*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, str. 73–89.
 7. Lavtar, R. (2014). Strategija za prenovo in dobro upravljanje na lokalni ravni. Pridobljeno 13. 8., 2016 s <https://prezi.com/m8vq3zgjke3j/strategija-za-prenovo-in-dobro-upravljanje-na-lokalni-ravni/>.
 8. Lavtar, R. (2016). Medobčinsko sodelovanje kot strateška usmeritev lokalne samouprave v Sloveniji. *Zbornik IX. posveta Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji, Ljubno*, str. 13–15.
 9. Masser, K., Fischer, F. & Ritter, T. (2015). Evaluation des Kommentieren-bereichs des Beteiligungsportals des Landes Baden-Württemberg, Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.
 10. Ministrstvo za javno upravo (MJU) (2013). Strategija za prenovo in dobro upravljanje na lokalni ravni – odločitev o vstopu Slovenije v uresničevanje strategije pod pokroviteljstvom Sveta Evrope (predlog z dne 5. 9. 2013).
 11. Nanda, V. P. (2006). The “Good Governance” Concept Revisited. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 603, no. 1, 269-283.
 12. Rakar, I. (2011). *Vključevanje javnosti v delovanje izvršilne veje oblasti pri sprejemanju splošnih pravnih aktov v Republiki Sloveniji: doktorska disertacija*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
 13. Rakar, I., Benčina, J. (2014). Oblikovanje predpisov v praksi slovenskih občin. V: ARISTOVNIK, Aleksander (ur.). *Priložnosti in izzivi slovenskega javnega sektorja: programski okvir EU 2014-2020: zbornik referatov, XXI. Dnevi slovenske uprave*, Ljubljana: Fakulteta za upravo.
 14. Rakar, I., Grmek, M. (2011). Racionalnost na lokalni ravni – primer organov skupnih občinskih uprav, 2011, Javna uprava, vol. 47, no. 3/4, str. 131–152.
 15. Rakar, I., Benčina, J., Kozjek, T., Greif, M. (2015). Dobro upravljanje na lokalni ravni (Good Governance at Local Level) – zaključno poročilo internega raziskovalnega projekta. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
 16. Rožen, T. (2012). Lokalno upravljanje in lokalna politična participacija. V: Haček, M. (ur.) *Upravljalna sposobnost slovenskih občin: primeri dobrih praks*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, str. 45–73.
 17. Vlada Republike Slovenije (2013). Izhodišča za pripravo strategije razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji (30. 10. 2013).
 18. Vlada Republike Slovenije (2015). Strategija razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji – Izhodišča za pripravo strategije z vsebinskim in terminskim načrtom (23. 2. 2015).
 19. (2008). *The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level*. Pridobljeno 6. 7., 2016 s <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1095949&SecMode=1&DocId=1350476&Usage=2>.

20. Zakon o splošnem upravnem postopku (uradno prečiščeno besedilo) (ZUP-UPB2). Uradni list Republike Slovenije, št. 24/2006.
21. Zakon o lokalni samoupravi (uradno prečiščeno besedilo) (ZLS-UPB2). Uradni list Republike Slovenije, št. 94/2007.
22. Zakon o lokalnih volitvah (uradno prečiščeno besedilo) (ZLV-UPB3). Uradni list Republike Slovenije, št. 94/2007.
23. Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (uradno prečiščeno besedilo) (ZRLI-UPB2). Uradni list Republike Slovenije, št. 26/2007.
24. Resolucija o normativni dejavnosti (ReNDej). Uradni list republike Slovenije, 95/2009.
25. ZOS (2016). Strategija razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, ki to ni. *Glas občin – Glasilo združenja občin Slovenije*, 1, str. 4–8.
26. Žohar, F. (2016). Regionalne skupnosti občin. *Zbornik IX. posveta Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji, Ljubno*, str. 41–54.

PRILOGA

V P R A Š A L N I K

Navodilo:

Vprašalnik obsega tri skupine trditev. Prva skupina se nanaša na cilje Strategije za inovativnost in dobro upravljanje na lokalni ravni, druga na uveljavljenost dvanajstih načel dobrega javnega upravljanja na lokalni ravni, kot jih določa Strategija, tretja skupina trditev pa se nanaša na načelo participacije.

Trditve prve in druge skupine prosimo ocenite na dva načina. Naprej pri vsaki trditvi podajte oceno trditve **od 1** (najslabše / najmanj / sploh ne drži) **do 10** (najboljše / največ / popolnoma drži), nato pa oceno na kratko komentirajte. S pojasnili nam boste pomagali bolje razumeti dejansko stanje na terenu.

I.

Prva skupina trditev se nanaša na cilje Strategije za inovativnost in dobro upravljanje na lokalni ravni.

V kolikšni meri držijo naslednje trditve:

- 1. V naši občini so občani postavljeni v središče vseh demokratičnih postopkov in institucij.**

Ocena (1-10): ____

Pojasnilo:

--

- 2. Naša občina nenehno izboljšuje proces upravljanja lokalnih javnih zadev.**

Ocena (1-10): ____

Pojasnilo:

--

- 3. Država je izoblikovala in vzdržuje institucionalne predpogoje za izboljšanje upravljanja lokalnih javnih zadev.**

Ocena (1-10): ____

Pojasnilo:

--

II.

Druga skupina trditev se nanaša na uveljavljenost dvanajstih načel dobrega javnega upravljanja na lokalni ravni, kot jih določa Strategija. Ocenjevanje poteka enako kot pri prvi skupini, s številsko oceno od 1 do 10 in pojasnilom oziroma komentarjem k oceni (z odgovori na ta vprašanja boste omogočili mednarodno primerljivost naše raziskave).

V kolikšni meri za Vašo občino držijo naslednje trditve:

1. Občanom je zagotovljena resnična možnost sodelovanja pri upravljanju lokalnih javnih zadev.

Ocena (1-10): ____

Pojasnilo:

--

2. Delovanje občine je skladno s pričakovanji in potrebami občanov.

Ocena (1-10): ____

Pojasnilo:

--

3. Cilje dosegamo z najboljšo možno rabo razpoložljivih virov.

Ocena (1-10): ____

Pojasnilo:

--

4. Občani imajo dostop do informacij in razumejo, kako poteka upravljanje lokalnih javnih zadev.

Ocena (1-10): ____

Pojasnilo:

--

5. Občinski organi ravnajo pošteno, nepristransko in pravno predvidljivo.

Ocena (1-10): ____

Pojasnilo:

6. Javni interes prevlada nad partikularnimi interesi.

Ocena (1-10): ____

Pojasnilo:

7. Javni uslužbenci in funkcionarji so dobro usposobljeni za izvajanje svojih pristojnosti.

Ocena (1-10): ____

Pojasnilo:

8. V delovanje organov vnašamo novosti in dobre prakse od drugod.

Ocena (1-10): ____

Pojasnilo:

9. Pri odločanju upoštevamo tudi potrebe prihodnjih generacij.

Ocena (1-10): ____

Pojasnilo:

10. Sredstva porabljamu preudarno.

Ocena (1-10): ____

Pojasnilo:

11. Upoštevamo vse občane, nihče ni diskriminiran ali izključen.

Ocena (1-10): ____

Pojasnilo:

12. Uveljavlja se odgovornost za delo občinskih javnih uslužbencev in funkcionarjev.

Ocena (1-10): ____

Pojasnilo:

III.

Zadnja skupina trditve se nanaša na načelo participacije. Trditve prosim ocenite tako, da obkrožite oznako DA ali NE, podobno kot pri prvih dveh sklopih pa jih prosimo še na kratko komentirajte (z odgovori na ta vprašanja boste omogočili navezavo na našo predhodno raziskavo - sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov na občinski ravni).

Ali v Vaši občini držijo naslednje trditve:

1. Opredelili smo postopek posvetovanja z javnostjo in jo aktivno vabimo k sodelovanju.

DA / NE: ____

Pojasnilo:

2. **Z javnostjo se posvetujemo v začetni fazi postopka oblikovanja odločitev.**

DA / NE: _____

Pojasnilo:

3. **Uvedli smo tehnike t.i. razpravljajočega procesa (posveti, porote, participativni proračun ipd.).**

DA / NE: _____

Pojasnilo:

4. **Prizadevamo si izboljšati predpise in praktično ureditev participacije občanov v lokalnem javnem življenju.**

DA / NE: _____

Pojasnilo:

5. **Identificirali smo ključne deležnike (NVO, podjetja, lokalne medije in druge interesne skupine), seznam preverjamo in posodabljam.**

DA / NE: _____

Pojasnilo:

6. **Imamo aktiven program za vključitev socialno ogroženih v postopke odločanja.**

DA / NE: _____

Pojasnilo:

8. **Imamo aktiven program za ravnanje občinskih funkcionarjev z občani pri oblikovanju odločitev.**

DA / NE: _____

Pojasnilo:

9. **Volitve smo izvedli skladno s predpisi in mednarodnimi standardi.**

DA / NE: _____

Pojasnilo:

10. **Imamo aktiven program za spodbujanje posameznikov, da kandidirajo na volitvah.**

DA / NE: _____

Pojasnilo:

11. **Preučili smo dostopnost volitev in sprejeli aktivnosti, ki zagotavljajo, da nobena skupina ni izločena ali deprivilegirana.**

DA / NE: _____

Pojasnilo:

12. **Demografska struktura predstavniškega organa odraža demografsko strukturo občine.**

DA / NE: _____

Pojasnilo:

DEMOKRATIZACIJA UPRAVLJANJA KOT GONILKO INOVACIJSKE USPEŠNOSTI V JAVNI UPRAVI

Marko Ropret, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, marko.ropret@fu.uni-lj.si,

Aleksander Aristovnik, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo,

aleksander.aristovnik@fu.uni-lj.si,

Maja Klun, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, maja.klun@fu.uni-lj.si,

Janez Stare, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, janez.stare@fu.uni-lj.si

Povzetek

V prispevku se osredotočimo na sodobni koncept demokratizacije upravljanja inovacijsko-inovacijskih (I-I) procesov, ki daje možnost enakopravnega vključevanja vseh uslužbencev v I-I procese, namesto fokusa na omejeno število (vodilnih) kadrov. Namen članka je pridobiti odgovor na raziskovalno vprašanje ali v javni upravi (JU) obstaja povezava med stopnjo demokratizacije upravljanja I-I procesov ter doseženimi inovacijskimi rezultati. Uporabimo mikropodatke European Working Conditions Survey (EWCS) in definiramo 10 relevantnih spremenljivk demokratizacije upravljanja. Rezultati t-preizkusa na inovativni in neinovativni skupini organizacij JU izkazujejo signifikantno večjo stopnjo demokratizacije I-I procesov s strani inovativne skupine. Z vidika raziskovalnega vprašanja se torej jasno izkazuje pozitivna povezava med stopnjo demokratizacije I-I procesov ter inovacijskimi rezultati v javni upravi.

Ključne besede: javna uprava, demokratizacija, inovacije, množična inovacijska dejavnost, modeli upravljanja

Abstract

DEMOCRATIZATION OF GOVERNANCE AS A DRIVING FORCE OF INNOVATION PERFORMANCE IN PUBLIC ADMINISTRATION

In this paper, we focus on the modern concept of democratic governance within invention & innovation (I-I) processes, which gives the possibility of equal inclusion of all employees in the I-I processes rather than a focus on a limited number of (leading) personnel. The purpose of this article is to obtain an answer to the research question whether in the public administration (PA) there is a correlation between the degree of democratization of the management of I-I processes and the achieved innovation results. We use microdata from The European Working Conditions Survey (EWCS) and define 10 relevant variables of democratic governance. The results of a t-test on the innovative and non-innovative group of organizations within PA demonstrate a significantly greater degree of democratization of I-I processes by the innovative group. Consequently, in terms of the research question, we identify a positive correlation between the degree of democratization of I-I processes and the achieved innovation results in public administration.

Keywords: public administration, democratization, innovation, mass innovation activity management models

1 UVOD

Inovativne reforme v javni upravi predstavljajo nujnost 21. stoletja, zaznamovanega s procesi demokratizacije, globalizacije in difuzije informacijske tehnologije. S prehodom iz nekdanjih birokratskih modelov javnega upravljanja (Webrov model), k sodobnejšim (Neo-Webrov model, New Public Management, Good Governance, Responsive Governance, ipd.) je prišlo do spremembe vloge zaposlenih v javni upravi, ki niso le izvajalci, pač pa soustvarjalci v poslovnih procesih (Ropret et al., 2016, str. 243). Kot ugotavljajo Daglio, Gerson in Kitchen (2014, str. 17), so človeški viri eden pomembnejših dejavnikov, ki lahko pozitivno vpliva na inovacijske dejavnosti. Če so velike spremembe v tehnologiji v 20. stoletju pripomogle k petdesetkratnemu povečanju produktivnosti, postaja najpomembnejši konkurenčni dejavnik, ki ga mora management obvladovati v 21. stoletju povečanje produktivnosti umskega dela (Svetličič, 2006, str. 3). V 21. stoletju intelektualni kapital prevzema glavno vlogo pri zagotavljanju konkurenčnosti držav in organizacij ter zagotavlja že več kot 80 % vsega bogastva v razvitem svetu (Svetličič, 2006, str. 3). Raziskave jasno kažejo, da primerno ravnanje z zaposlenimi vodi k večji produktivnosti in inovativnosti (Friedman, 2007, str. 58).

Omenjeno spoznanje je še toliko pomembnejše za oblikovanje ustvarjalnega delovnega okolja ter spodbujanja inovativnosti. Na nujnost inovativne preнове javne uprave v Sloveniji kaže podatek, da je inovativnih javnoupravnih organizacij pri nas komajda 45 % (Ropret et al., 2016, str. 2), kar je znatno manj od povprečnih vrednosti območja EU-28 (66 %) in nordijskih držav (85 %) (Evropska komisija, 2013, str. 16). Posledično ne preseneča dejstvo, da je uvrstitev Slovenije na različnih mednarodnih lestvicah konkurenčnosti iz leta v leto slabša. Med drugim je na lestvici Svetovnega gospodarskega foruma (Global Competitiveness Index 2015-2016) Slovenija med 140 državami v letu 2015 zasedla 59. mesto, kar je znatno slabše kot 3 leta poprej in jo umešča med države, kot so Vietnam, Makedonija in Bolgarija (Svetovni gospodarski forum, 2015, str. 7). Omenjena lestvica izkazuje nizko oceno slovenske javne uprave z vidika podpore poslovanju (neučinkovite upravne storitve, restriktivna delovnopravna zakonodaja, visoki davki, pomanjkanje finančne podpore). Tudi OECD je leta 2012 izdala pregled delovanja slovenske javne uprave, v katerem ugotavlja, da strategija Slovenije za izhod iz krize ne predvideva inovativnega modela upravljanja, s katerim bi omogočili, da javna uprava postane učinkovitejša in s tem dolgoročno stabilna. Posledice so neučinkovita raba sredstev, zadolževanje javnega sektorja, proračunski pritiski na znižanje javnih izdatkov, centralizirana birokracija in neustrezni mehanizmi računovodstva (MJU, 2015, str. 36).

Neizkoriščene inovacijske priložnosti številnih javnih uprav je prepoznala tudi Evropska komisija, ki skladno s tem definira številne možne tipe inovacij. Tako je po njeni opredelitvi (Evropska komisija, 1995, str. 4) inovacija vsaka dokazano koristna novost, torej ne le tehnično-tehnološke inovacije, ampak tudi družbene, sociološke, organizacijske in metodološke. Podobno Mulej idr. (2008, str. 122) ugotavljajo, da lahko govorimo o kar dvajsetih tipih inovacij. Celotni proces invencijsko-inovacijskega (I-I) managementa pa vključuje planiranje, organiziranje, vodenje in kontroliranje v procesu kreiranja invencij in njihove preobrazbe v potencialne inovacije ter inovacije v najširšem krogu zaposlenih (Fatur, 2005, str. 5). Po Muleju idr. (2008, str. 21) gre za ustvarjanje invencij in inovacij, da bi odjemalcem ponudili kakovost, ki jo podprejo z nakupom in plačilom, slednje pa nam omogoča donosnost oz. korist. Brem in Voigt (2009, str. 352) govorita o sistematičnem procesu načrtovanja in obvladovanja, ki vključuje vse aktivnosti razvoja in uvedbe novih proizvodov in procesov, a pri tem skladno z

mednarodno prakso uporabljata termin inovacijski management. Kljub mednarodni praksi¹ pa se je potrebno zavedati, da sta invencijska in inovacijska faza različni, zato je smiselno govoriti o I-I managementu. Poleg tega je veliko vplivov iz invencijske faze na inovacijsko dokaj posrednih, le redke invencije postanejo inovacije. Zato lahko govorimo o managementu ustvarjanja invencij kot novih in morda obetavnih zamisli, managementu inoviranja kot procesa spreminjanja invencij v novo korist za odjemalce – inovacije, in managementu inovacij, kjer se inovacije uveljavljajo in širijo med uporabniki (Mulej idr. 2008, str. 8). Naloga invencijsko-inovacijskega managementa je kar najbolj gospodarno, učinkovito in uspešno ustvarjanje, odkrivanje, izdelovanje, uveljavljanje in uporaba novosti (Likar, Križaj in Fatur, 2006, str. 20). Posledično invencijsko-inovacijski management karseda celovito obravnava ustvarjanje invencij, njihovo spreminjanje v inovacije ter širjenje inovacij med uporabniki (Mulej et al., 2008, str. 8).

Poudariti moramo, da po klasični teoriji organizacije management obsega le manjšino zaposlenih v organizaciji. V jedru te teorije je prepričanje, da se lahko organizacijske procese in strukture predpiše kot pravila, ki urejajo vsa razmerja med zaposlenimi po volji vodilnega managementa (Bavec 2007, str. 45). To ni demokratično, saj zaposleni ne morejo odločati o tem, kdo bodo njihovi upravljavci in kaj bodo delali (Adizes 1996, str. 22; Florijančič 2005, str. 23). Sodobna teorija in praksa vse bolj prepoznavata kot glavne naloge managementa demokratično vključevanje vseh relevantnih deležnikov, razvijanje strategij za doseg ciljev ter zagotavljanje in razporejanje potrebnih resursov (Florijančič 2005, str. 24). V osnovi sodobne organizacijske oblike in s tem povezane spremembe v managementu organizacij izvirajo iz koncepta organskih organizacij, ki sta ga leta 1961 vpeljala Burns in Stalker (Bavec 2007, str. 51). Takšne organizacije odklanjajo hierarhični nadzor, drobljenje informacij, ozko definirana delovna področja in visoko raven formalizma. Med modeli, ki z vidika sodelovanja spodbujajo zaposlene k tvornemu udejstvovanju velja izpostaviti Harvardski model ravnanja s človeškimi viri. Model opisuje razvoj problemskega zemljevida, ki vsebuje obširen prikaz determinant in posledic politike ravnanja s človeškimi viri v organizaciji. Bistvo modela se kaže v smiselni povezanosti štirih (bistvenih) področij ravnanja s človeškimi viri: (Beardwell in Holden, 1997, str. 17): udeležba zaposlenih (vprašanja participacije), spreminjanje človeških virov (oblikovanje, uvajanje, ocenjevanje in odpuščanje), sistem nagrajevanja (sistemi spodbujanja, plačevanja in udeležbe) in organizacija dela (skupno učinkovanje ljudi, informacij, dejavnosti in tehnologije).

Zgledi inovacijsko vodilnih organizacij, zlasti v zasebnem sektorju (Ropret et al., 2016, str. 239), kažejo, da je za uspeh potreben formaliziran pristop k enakopravnemu vključevanju vseh zaposlenih v I-I procese. Bistvena prednost, ki jo prinaša vključevanje vseh zaposlenih, izhaja iz odprave enoumja po načelu eni mislijo, drugi delajo in namesto tega demokratizacije upravljanja po načelu vsi mislimo, vsi delamo (Mulej et al., 2008, str. 123–124). Kajti bistvo demokracije ni v tem, da vlada posamezna opcija, ampak v tem, da enakopravno slišimo različne razmisleke, kar vodi k primerno celovitim rešitvam (Mulej et al., 2008, str. 36). Tudi v slovenski javni upravi so bile prepoznane številne slabosti trenutnega modela upravljanja kot načina delovanja, zlasti premalo demokratično in izolirano upravljanje, v katerem se vključevanje kreativnosti zaposlenecv in upoštevanje potreb uporabnikov storitev javne uprave zdi sekundarnega pomena. Namesto fleksibilnega, ustvarjalnega razreševanja družbenih

¹ V angleščini se inovacija in inovacijski proces imenujeta enako kot v latinščini in drugod, vendar žal v škodo zanesljivosti sporazuma (Mulej et al., 2008, str. 8).

izzivov je fokus tega modela (Webrov model) v rutinizirani delitvi dela, depersonalizaciji zaposlenih ter formaliziranem komuniciranju (Politt in Bouckaert, 2011, str. 71–72). Zato je slovenska JU vpeljala (Kovač in Jukić, 2016, str. 80) prvenstveno inkrementalne spremembe modela, ki so vključevale nove (neo) elemente za sodobnejše upravljanje, zlasti spremembo usmeritev od spoštovanja notranjih birokratskih pravil k pravilom za zunanje zadovoljevanje potreb in želja državljanov preko kulture profesionalizma. Ta model (Neo-Webrov model upravljanja) prav tako dopolnjuje vlogo predstavniške demokracije z vrsto mehanizmov za demokratično posvetovanje izvršilne in zakonodajne oblasti neposredno z državljani (Drechsler, 2009, str. 13; Politt in Bouckaert, 2011, str. 118–122).

Glede na nedvomno povezavo med stopnjo demokratizacije upravljanja poslovnih procesov (kamor sodijo tudi I-I procesi) in inovacijskimi rezultati v zasebnem sektorju, se upravičeno postavlja vprašanje, ali obstaja statistično signifikantna povezava med stopnjo demokratizacije upravljanja I-I procesov ter doseženimi inovacijskimi rezultati tudi v javni upravi. Zlasti glede na omenjene nezavidljive poslovno-inovacijske rezultate slovenske JU. Zato bo namen pričujočega članka definirati relevantne spremenljivke demokratizacije upravljanja I-I procesov in empirično preveriti povezavo med njimi in doseženo stopnjo inovativnosti. Odgovor na raziskovalno vprašanje pa bo ponudil pomembno informacijo ali demokratizacija upravljanja predstavlja eno od pomembnih priložnosti za dvig inovativnosti (in posledično produktivnosti) v slovenski javni upravi.

2 METODE DELA

Namen prispevka implicira uporabo kvantitativne metodologije, to je niza metod za analizo numeričnih podatkov o povezanosti dejavnikov demokratizacije upravljanja I-I procesov in doseženimi inovacijskimi rezultati v JU. Raziskovalno vprašanje, ki je usmerjalo naše delo, smo posledično definirali v sledeči obliki:

Q. Ali v javni upravi (JU) obstaja statistično signifikantna povezava med stopnjo demokratizacije upravljanja I-I procesov ter doseženimi inovacijskimi rezultati?

Odgovor na raziskovalno vprašanje smo poiskali skozi sosledje treh faz. Prvo fazo raziskave je sestavljalo pridobivanje podatkov. Uporabili smo sekundarne mikropodatke iz Evropske raziskave o delovnih razmerah (European Working Conditions Survey - EWCS). Gre za raziskavo, ki jo od leta 1990 periodično izvaja Evropska fundacija za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer (Eurofound), ki je samostojen organ Evropske unije (EU) in se financira iz proračuna Evropske komisije (Eurofound, 2012). Študija običajno poteka vsakih pet let, z možnimi izjemami, kot je bilo storjeno v letu 2001 z namenom kritja novih pristopnic in držav kandidatk EU. Podatki za raziskavo so bili pridobljeni s pomočjo vprašalnika, katerega aplicirajo terenski popisovalci na naključnem vzorcu zaposlenih in samozaposlenih, ki predstavljajo delovno aktivno prebivalstvo v vsaki državi članici EU. V tem prispevku smo skladno z raziskovalnim vprašanjem obravnavali le podvzorec zaposlenih v javnoupornih enotah Republike Slovenije.

Cilj EWCS je zagotoviti pregled stanja delovnih pogojev v EU, izpostaviti ključne izzive in spremembe ter prispevati k boljšemu nadzoru nad kakovostjo dela in zaposlovanja v Evropi. Število vprašanj in področij, ki jih zajema EWCS se širi skozi vsako petletno obdobje, pri čemer

vrsta ključnih vprašanj ostaja nespremenjena, kar omogoča analizo večletnih trendov s področja delovnih pogojev.

Pokritost EWCS v zadnjih letih odraža razvoj v EU, ki se je z vidika števila članic znatno povečevala. Tako je leta 1991 raziskava zajela 12 držav članic EU (EU-12); v letu 1995 pa 15 držav (EU-15). Leta 2000 je obsegala države EU-15 in Norveško (del Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA)). V letu 2001 raziskava zajema kar 10 novih držav članic EU ter Bolgarijo, Romunijo in Turčijo. V letu 2005 je zajetih že 31 držav, med njimi 27 držav članic EU (EU-27), kot tudi Hrvaška, Turčija, Švica in Norveška. Zadnja raziskava, za katero so na voljo mikropodatki, izhaja iz leta 2010. To je glede na geografsko pokritost najobsežnejša različica raziskave. Slednja je zajela 27 države članic EU in sedem drugih evropskih držav - Norveško, tri države kandidatke (Hrvaško, Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo (FYROM) in Turčijo) ter tri države, ki sodelujejo v okviru instrumenta za predpristopno pomoč (IPA) (Albanijo, Kosovo in Črna gora). Glede na aktualnost ter celovitost podatkov, smo v prispevku uporabili slovenske mikropodatke za 116 javnoupravnih enot iz različice EWCS za leto 2010. Nato smo izbrali podskupino 10 indikatorjev EWCS, ki obsegajo demokratizacijo upravljanja I-I procesov (Mulej et al., 2008, 123–124):

- sodelovanje pri definiranju organizacijskih ciljev,
- sodelovanje pri (re)organizaciji,
- možnost podajanja idej za invencije,
- možnost vplivanja na pomembne odločitve,
- sodelovanje z zunanjimi odjemalci,
- možnost posvetovanja s sodelavci,
- razpoložljivost nadrejenih,
- razpoložljivost informacij,
- možnost izbire sodelavcev,
- svobodno izražanje.

V 2. fazi smo na izviren način uporabili dva manj poznana indikatorja EWCS (q15a, q15b), ki obravnavata uvajanje tehnoloških (q15a) in netehnoloških (q15b) novosti, in vzorec glede na množičnost uvajanja teh novitet razdelili v dve skupini:

- Inovativna skupina (= javnoupravne enote, ki so v zadnjih 3 letih uvedle vsaj eno tehnološko ali netehnološko noviteto)
- Neinovativna skupina (= javnoupravne enote, ki v zadnjih 3 letih niso uvajale tehnoloških ali netehnoloških novitet).

V zadnji, 3. fazi raziskovanja, je bil s primerjavo inovativne in neinovativne skupine glede na doseženo vrednost indikatorjev demokratizacije upravljanja I-I procesov realiziran namen študije. Z uporabo t-preizkusa smo empirično preverili, v katerih izmed 10 predpostavljenih vidikov demokratizacije upravljanja se inovativna in neinovativna skupina enot signifikantno razlikujeta. Posledično smo lahko podali odgovor na osnovno raziskovalno vprašanje ali med stopnjo demokratizacije upravljanja I-I procesov in inovacijskimi rezultati v JU obstaja povezava. Obenem pa smo lahko tudi podrobneje navedli posamezne elemente demokratizacije (indikatorje), katerim z vidika praktične implementacije za dosego večje inovativnosti v slovenski JU velja nameniti prioritarno obravnavo.

3 REZULTATI

Tabela 1 prikazuje rezultate statistične analize. Predstavljeni so rezultati t-preizkusa² in opisna statistika (število enot v vzorcu, povprečna vrednost, standardni odklon) za indikatorje³ demokratičnosti upravljanja I-I procesov v slovenskih javnoupornih enotah. Indikatorji, kjer se po izvedenem t-preizkusu inovativne organizacije signifikantno razlikujejo ($\alpha \leq 0,05$) od neinovativnih v doseženih povprečnih vrednostih, so označene z ***.

Tabela 1: Rezultati statistične analize

INDIKATOR	SKUPINA	N	POVPREČJE	STD. ODKLON
q24f. Ali vaše delo vključuje: sodelovanje z osebami, ki niso zaposlene v organizaciji?***	Neinovativni	70	4,02	2,40
	Inovativni	46	4,49	2,30
q51a. Izberite odgovor, ki najbolje opisuje vaše delovne razmere: vaši sodelavci pomagajo in vas podpirajo.***	Neinovativni	70	4,03	0,87
	Inovativni	46	4,33	0,76
q51b. Izberite odgovor, ki najbolje opisuje vaše delovne razmere: vaš vodja pomaga in vas podpira.***	Neinovativni	66	3,97	0,98
	Inovativni	44	4,20	1,04
q51c. Izberite odgovor, ki najbolje opisuje vaše delovne razmere: pri določanju ciljev dela imate možnost soodločanja.***	Neinovativni	69	3,43	1,22
	Inovativni	46	3,51	1,35
q51d. Izberite odgovor, ki najbolje opisuje vaše delovne razmere: ste aktivno vključeni v procese izboljšanja organizacije dela.***	Neinovativni	70	3,16	1,47
	Inovativni	46	3,46	1,22
q51e. Izberite odgovor, ki najbolje opisuje vaše delovne razmere: imate možnost soodločanja pri izbiri poslovnih partnerjev.***	Neinovativni	70	2,04	1,35
	Inovativni	45	2,22	1,43
q51i. Izberite odgovor, ki najbolje opisuje vaše delovne razmere: pri delu lahko posredujete lastne inventivne ideje.***	Neinovativni	70	3,64	1,29
	Inovativni	46	3,76	1,32
q51k. Izberite odgovor, ki najbolje opisuje vaše delovne razmere: natanko ste obveščeni, kaj obsegajo vaše delovne naloge.***	Neinovativni	70	4,60	0,55
	Inovativni	46	4,70	0,56
q51o. Izberite odgovor, ki najbolje opisuje vaše delovne razmere: imate možnost vplivanja na odločitve, pomembne za vaše delo.***	Neinovativni	70	2,90	1,18
	Inovativni	46	3,20	1,20
q51p. Izberite odgovor, ki najbolje opisuje vaše delovne razmere: vaše delo zahteva, da skrivate svoja čustva.***	Neinovativni	69	2,94	1,50
	Inovativni	46	3,41	1,39

² Preverili smo izpolnjenost temeljnih predpostavk za izvedbo t-preizkusa (normalnost porazdelitve spremenljivk, homogenost varianc).

³ Indikatorji so merjeni na lestvici z razponom od 1 (popolno nestrinjanje respondenta) do 5 (popolno strinjanje respondenta).

Prva ugotovitev, katero velja izpostaviti, je, da med obravnavanimi organizacijami v javni upravi še vedno prevladujejo neinovativne, medtem ko manj kot 40 % pripada skupini inovativnih. To je primerljivo z identificiranimi 45 % Ropreta et al. (2016, str. 2) in jasno kaže na neizkoriščen inovacijski potencial in upravičenost iskanja možnosti za dvig inovativnosti. Ali je pri tem lahko v pomoč povečanje stopnje demokratičnosti upravljanja I-I procesov, lahko ugotovimo ob primerjavi indikatorjev demokratičnosti med obema skupinama. Opazimo lahko, da inovativna skupina dosega signifikantno večje vrednosti po vseh izmed 10 predpostavljenih indikatorjev demokratičnosti upravljanja. To je jasna indikacija, da med stopnjo demokratizacije upravljanja I-I procesov ter doseženimi inovacijskimi rezultati v javni upravi obstaja pozitivna statistično signifikantna povezava. Na temeljno raziskovalno vprašanje zatorej lahko odgovorimo pritrdilno.

Z vidika sistematične implementacije dejavnikov demokratičnosti upravljanja za dosego večje inovativnosti pa je nadalje potrebno opozoriti na niz ključnih aktivnosti, katere smo identificirali:

- Demokratizacija upravljanja kot predpogoj za inovativno klimo, kakor ugotavlja že Mulej s soavtorji (2008, str. 124), ni mogoča brez jasne podpore vodstva (q51b). Slednja zagotavlja, da demokratično vključevanje najširšega kroga zaposlenih v inoviranje postane del poslovne strategije in posledično strateška prioriteta obravnavane organizacije. Hkrati omogoča tudi razpoložljivost materialnih in nematerialnih sredstev, ki so nujna podlaga za izvedbo inovacijskih aktivnosti. Potrebno je torej predhodno »inoviranje managementa«, preden lahko pričnemo »management inoviranja«.
- »Management inoviranja« v demokratični obliki pomeni vključevanje najširšega dela zaposlenih v vse faze I-I procesov – od inovacijskih ciljev, do konkretne uveljavitve inovacij med uporabniki. Zaposleni v inovativnih organizacijah JU v nasprotju s tradicionalnimi modeli upravljanja ne ravna več avtomatično po vnaprej definiranih birokratskih postopkih (kot npr. predpisuje Webrov model upravljanja), pač pa vse bolj prevzemajo aktivno in enakopravno vlogo pri operativnih in strateških aktivnostih, kot so: opredelitev ciljev (q51c), izboljšave v organizaciji (q51d), izbira poslovnih partnerjev (q51e), aplikacija lastnih idej pri delu (q51i) in vplivanje na pomembne odločitve (q51o).
- Vključevanje širokega kroga udeležencev v I-I procese bo uspešnejše, če so tekom izvedbe inovacijskega projekta na voljo vse potrebne informacije o izvedbi projekta (q51k). To kaže na pomembnost odprte komunikacije med deležniki, kar zmanjša število potencialnih napak in posledično potreb po odpravi slednjih ter obenem omogoča tudi hitrejšo izvedbo. V praksi takšen pristop lahko opazimo po računalniško podprtih poslovnih procesih (ERP sistemi), kar je s pojavom sodobnih informacijsko-komunikacijskih tehnologij postalo še enostavnejše (npr. skupno razreševanje razvojnih problemov na daljavo, e-koordinacija in nadzor projekta, virtualni sestanki ...). Ustrezno večja kompleksnost in strukturiranost inovacijskega procesa pa omogočata upoštevanje vseh relevantnih elementov inoviranja in s tem učinkovitejše doseganje inovativnih rezultatov (Evitt, 2007, str. 133).
- Doseganje inovativnosti v JU ne sme biti vezano zgolj na ustvarjalnost zaposlenih, pač pa inovativne organizacije v signifikantno večji meri od neinovativnih vključujejo znanje in potrebe zunanjih uporabnikov (q24f). Gre za koncept t.i. »odprtega inoviranja« (ang. »open innovation«), ki upošteva, da nobena organizacija ne more povsem sama obvladovati množice informacij, ki so se razvila v sodobni družbi znanja. Zato mora svoje lastne invencijsko-inovacijske dejavnosti smiselno dopolnjevati z zunanjimi (Erjavec 2012, str. 29). Še zlasti, če so inovacije izrazito interdisciplinarne narave, kot je značilno za javno upravo. Če na primer obravnavamo primer uvajanja nove spletne storitve, kot je e-

registracija podjetja, je jasno, da takšna inovacija zahteva vključitev vrste ekspertov najmanj s področij informacijsko-komunikacijskih tehnologij (tehnično-tehnološka izvedljivost), prava (skladnost z zakonskimi določbami in drugimi pravnimi akti), uprave (definiranje potreb organa in odjemalcev) in ekonomske stroke (finančna izvedljivost).

4 ZAKLJUČEK

V prispevku smo skušali empirično preveriti povezavo med stopnjo demokratizacije upravljanja I-I procesov in doseženimi inovacijskimi rezultati v slovenskem javnem sektorju ter posledično prispevati nadaljnji vpogled v to zanimivo, z vidika raziskovalnega potenciala še neizkoriščeno področje. Obenem naj izpostavimo, da smo z raziskavo pokazali, da je inovativnost še vedno lastnost manjšine organizacij v JU, kar kaže na nedvomno potrebo po iskanju možnosti za dvig nezavidljivih inovacijskih rezultatov. Še posebno ob dejstvu, da gre za znatni zaostanek za območjem EU-28, kjer sta v povprečju inovativni kar dve tretjini organizacij v JU (Evropska komisija, 2013, 16). V članku smo upoštevali ugotovitve, ki kažejo, da gre inovacijske priložnosti srednjeevropskih in vzhodnoevropskih članic EU prvenstveno iskati v spremembah vodenja (Raipa in Giedraityte, 2014, 12), to je upravljanja I-I procesov. Osredotočili smo se na sodobni koncept demokratizacije upravljanja invencijsko-inovacijskih (I-I) procesov, ki daje možnost enakopravnega vključevanja vseh uslužbencev v I-I procese, namesto fokusa na omejeno število (vodilnih) kadrov. Vsebinski fokus pa smo določili z raziskovalnim vprašanjem ali obstaja povezava med stopnjo demokratizacije upravljanja I-I procesov ter doseženimi inovacijskimi rezultati tudi v javni upravi. Ugotavljamo obstoj signifikantne povezave, zato je demokratizacija upravljanja I-I procesov predstavlja izredno pomembni vzvod za dvig inovativnosti v slovenski JU. Glede na to, da gre za vrsto potencialnih sprememb, je njihova implementacija netrivialna naloga, ki zahteva sistematični in celovit pristop.

Z vidika prioritarnih aktivnosti naša empirična analiza podatkov Evropske raziskave o delovnih razmerah (EWCS) kaže, da demokratizacija upravljanja kot predpogoj za inovativno klimo, ni mogoča brez jasne podpore vodstva. Vodstvo v inovativnih organizacijah javnega sektorja za razliko od neinovativnih signifikantno bolj podpira demokratično vključevanje najširšega kroga zaposlenih v inoviranje (q51b). Kot ugotavlja Mulej s soavtorji (2008, str. 124), mora vsaka neinovativna organizacija najprej uvesti inovacijo upravljanja, preden lahko poteka upravljanje inovacij. Vodstvo definira strategijo organizacije in brez inovativnosti kot njene pomembne prvine, se inovacije dogajajo le občasno, namesto kontinuirano kot posledica sistematičnega truda. Takšna podpora poleg managerjev zajema tudi politične voditelje, ki pri svojem delu in v medijih lahko pošiljajo pomembne signale, da so inovacije v javni upravi pomembne in bi jih veljalo spodbujati na vseh hierarhičnih nivojih in z vsemi sredstvi (Daglio, Gerson in Kitchen, 2015, 13). Tudi vrsta drugih študij, zlasti v zahodnoevropskih javnih upravah z dolgo tradicijo, izpostavlja pomen strateške podpore vodstva za doseganje visoke ravni inovativnosti. V danski študiji Hansen s soavtorji (2011) uporabi regresijsko analizo, ki jasno pokaže, da sposobnost vodstva oblikovati jasne cilje, dojemanje pomembnosti procesov sprememb (kot so inovacije) in zavrnitev tradicionalnih birokratskih vlog, bistveno vplivajo na uvajanje inovacij. Empirične študije kažejo celo, da gre pri voditeljstvu za izjemno pomembnega spodbujevalca inovacij v javnem sektorju, ki velja univerzalno, ne glede na regijo ali državo preučevanja (Vigoda-Gadot et al., 2008, str. 323).

Potem, ko vodstvo prispeva strateško podporo in resurse za demokratično upravljanje inovacij, je pomembno, da formalna podpora množični inovativnosti zaživi tudi v praksi. To pomeni, da

je vsak zaposleni pooblaščen za podajanje invencijskih predlogov in sodelovanje v invencijsko-inovacijskih procesih svojega strokovnega področja. Ob tem se seveda poraja vprašanje, kako takšen proces formalizirati. Z vidika organiziranosti sodelovanja zaposlenih v procesih podajanja invencijskih idej se pojavljajo trije možni sistemi (Fatur, 2005, str. 36–37): klasični sistem (zaposleni mora svojo idejo v pisni obliki podati centralni službi ali osebi), sistem nadrejenega (avtorji invencijski predlog najprej v ustni ali pisni obliki posredujejo nadrejenemu) in kombinirani sistem (invencijski predlog obravnava bodisi linijski vodja, bodisi centralna služba – slednja praviloma zlasti kompleksnejše ideje). Organizacija se praviloma odloča med sistemi glede na svoje cilje in zmožnosti, pri čemer pa velja izpostaviti, da sistem sodelovanja z nadrejenim praviloma prinese večje število idej in posledično boljše rezultate od bolj togih sistemov, ki vključujejo centralno službo (Fatur in Likar 2009, 254). Po sprejetju invencijske ideje, torej ko se prične izvedba inovacijskega projekta, pa je izjemno pomembna čim večja strukturiranost inovacijskega procesa, kar omogoča upoštevanje vseh relevantnih elementov inoviranja in s tem učinkovitejše doseganje inovativnih rezultatov (Evitt, 2007, str. 133). To je mogoče, če so tekom izvedbe na voljo vse potrebne informacije o izvedbi projekta (q51k, q51p). Zlasti v javni upravi, kjer inovacije pogosto interdisciplinarno posegajo na več področij (IKT, pravo, uprava, ekonomika, politologija), je potrebna odprta komunikacija med deležniki, kar zmanjša število potencialnih napak, posledično potreb po odpravi slednjih in obenem omogoča tudi hitrejšo izvedbo. V praksi takšen pristop lahko opazimo po računalniško podprtih poslovnih procesih (ERP sistemi), kar je s pojavom sodobnih informacijsko-komunikacijskih tehnologij postalo še enostavnejše (npr. skupno razreševanje razvojnih problemov na daljavo, koordinacija in nadzor projekta, virtualni sestanki ...). Koncepta participacije deležnikov in transparentnosti informacij (skupaj s konceptom odgovornosti) sta obenem tudi temeljni prvini uveljavljenega Harvardskega modela upravljanja človeških virov (Beardwell in Holden, 1997, str. 17) in sodobnih modelov javnega upravljanja, kot so Dobro upravljanje (ang. Good Governance) in Novo javno upravljanje (ang. New public governance) (OZN, 2005). Glede na naše rezultate so zaposleni v inovativnih javnoupornih organizacijah vse manj usmerjeni v slepo sledenje vnaprej definiranim ciljem in poslovnim procesom, pač pa prevzemajo aktivno vlogo pri izboljšanju operativnih in strateških dejavnosti: vse od opredelitve inovacijskih ciljev (q51c), do izboljšanja organiziranosti (q51d), izbire poslovnih partnerjev (q51e), realizacije svojih invencijskih idej (q51i) in vplivanja na druge pomembne poslovne odločitve (q51o).

Pouariti velja, da demokratično upravljanje I-I procesov v JU ne pomeni zgolj vključevanja internih deležnikov. Sodobni modeli javnega upravljanja se vse bolj osredotočajo na pluralnost soodvisnih deležnikov, ki prispevajo h kakovostnemu oblikovanju javnih storitev, kakor tudi pluralnost upravnih procesov, ki prispevajo informacije sistemu javnih politik. Kot posledica teh dveh oblik pluralnosti velja fokus sodobnih javnih uprav pripisati tako institucionalnim kot eksternim dejavnikom, ki spodbujajo in razvijajo implementacijo sodobnih javnih politik ter javnih storitev (Osborne, 2010, str. 9–11). Skladno s tem tudi rezultati naše študije jasno kažejo, da inovativne javnoupornne organizacije v signifikantno večji meri od neinovativnih vključujejo znanje in potrebe zunanjih uporabnikov (q24f). Gre za koncept t.i. »odprtega inoviranja« (ang. »open innovation), ki upošteva, da nobena organizacija ne more povsem sama obvladovati množice informacij, ki so se razvila v sodobni družbi znanja. Zato mora svoje lastne invencijsko-inovacijske dejavnosti smiselno dopolnjevati z zunanjimi (Erjavec 2012, str. 29). Še zlasti, če so inovacije izrazito interdisciplinarne narave, kot je to značilno za javno upravo.

Nazadnje, a ne z najmanjšo pomembnostjo, velja omeniti omejitve, na katere smo naleteli med izvedbo raziskave. Ena takšnih je, da zaradi anonimizacije EWCS mikropodatkov ni bilo mogoče podrobneje identificirati javnoupornih organizacij, ki so sodelovale v raziskavi. Posledično ni bilo mogoče pridobiti podatkov o velikosti (številu zaposlenih) in podrobni klasifikaciji dejavnosti posamezne organizacije. Ne glede na to moramo izpostaviti jasno in nedvoumno pozitivno povezavo med stopnjo demokratizacije upravljanja I-I procesov in doseženimi inovacijskimi rezultati v slovenski javni upravi. Gre torej za zanimivo raziskovalno področje, kateremu bi veljalo nameniti več pozornosti, posebno v (novih) članicah EU, ki se spopadajo s podpovprečno stopnjo inovativnosti javnih uprav. Praktične usmeritve, ki izhajajo iz raziskave, so neposredno uporabne za organizacije v JU, ki bodo lahko ustrezno korigirale svoje inovacijske strategije, z vidika odgovornih nacionalnih in lokalnih institucij (Ministrstvo za javno upravo RS, vladne službe in občine v Republiki Sloveniji) pa so izkazani prioritetni elementi demokratičnega in zato bolj celovitega upravljanja I-I procesov, posledično pa omogočeno učinkovitejše plasiranje javnofinančnih izdatkov. Učinkovita poraba finančnih sredstev v organizacijah javnega sektorja je še posebno pomembna zaradi oteženega financiranja, kar velja pripisati posledicam finančno-ekonomske krize. Znatni inovacijski potenciali in z njimi povezane možnosti izboljšav nedvomno obstajajo. Jih bomo znali izkoristiti ?

LITERATURA IN VIRI

1. Adizes, I. (1996). *Človeku prijazno in uspešno vodenje*. Ljubljana: Sineza.
2. Bavec, C. (2007). *Urejenost organizacije*. Koper: Fakulteta za management.
3. Beardwell, J., & Holden, L. (2007). *Human resource management: a contemporary approach*. London, Hong Kong, Johannesburg, Melbourne, Singapore & Washington DC: Pitman Publishing.
4. Brem, A., & Voigt, K. I. (2009). Integration of market pull and technology push in the corporate front end and innovation management – Insights from the German software industry. *Technovation* 29 (5), 351–367.
5. Daglio, M., Gerson, D., & Kitchen, H. (2015). *Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation*. Paris: OECD.
6. Erjavec, V. (2012). *Inovacijska dejavnost v podjetju*. Diplomsko delo. Koper: Univerza na Primorskem.
7. Evropska komisija. (2013). *European Public Sector Innovation Scoreboard (EPSIS)*. Belgium: EC.
8. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound). (2012): *European Working Conditions Survey 2010*, SN: 6971, UK Data Archive. Pridobljeno 1. 7. 2016 s <http://dx.doi.org/10.5255/UKDA-SN-6971-1>.
9. Evitt, F. (2007). *Modelling the innovation process: A multi-case comparison*. MSc. New Zealand: University of Auckland.
10. Fatur, P. (2005). *Analiza invencijsko-inovacijskega managementa v slovenskih podjetjih*. Magistrsko delo. Ljubljana: Univerza v Ljubljani.
11. Florijančič, M. (2005). *Izobraževanje, vodenje in organizacijska uspešnost v ZZZS*. Diplomsko delo. Ljubljana : Univerza v Ljubljani.
12. Friedman, B. A. (2007). Globalization implications for human resource management roles. *Employee Responsibilities and Rights Journal* 19 (3), 157–71.

13. Kovač, P., & Jukić, T. (2016). Development of Public Administration and its Research in Slovenia through the Lenses of Content Analysis of the *International Public Administration Review*. *International Public Administration Review* 14 (1), 75–114.
14. Likar, B., Križaj, D. & Fatur, P. (2006). *Management inoviranja*. Koper: Fakulteta za management.
15. Ministrstvo za javno upravo (MJU), (2015). *Strategija razvoja javne uprave 2015–2020 (SJU 2020)*. Ljubljana: MJU.
16. Mulej, M., Fatur, P., Knez-Riedl, J., Kokol, A., Mulej, N., Potočan, V., Prosenak, D., Škafar, B., & Ženko, Z. (2008). *Invencijsko-inovacijski management z uporabo dialektične teorije sistemov: podlaga za uresničitev ciljev Evropske unije glede inoviranja*. Ljubljana: Korona plus.
17. Organizacija združenih narodov (OZN). (2005). *Unlocking the human potential for public sector performance. World public sector report 2005*. New York: OZN.
18. Osborne, S. P. (2010). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London & New York: Routledge.
19. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A comparative analysis – new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. New York: Oxford University Press.
20. Raipa, A., & Giedraityte, V. (2014). Innovation Process Barriers in Public Sector: A Comparative Analysis in Lithuania and the European Union. *International Journal of Business and Management* 9 (10), 10–20.
21. Ropret, M., Aristovnik, A., Klun, M., & Stare, J. (2016). Human resources as the precondition for European public sector innovation. V: Galetić, L., Načinović Braje, I., Jaković, B. (Ed.). *Proceedings, 8th International Conference An Enterprise Odyssey: Saving the Sinking Ship through Human Capital* (pp. 238–244). Zagreb: Faculty of Economics & Business.
22. Ropret, M., Klun, M., Stare, J., & Aristovnik, A. (2016). Factors of innovation in public administration : the case of emerging market economies in Eastern Europe. V: *Spreading standards, building capacities : European administrative space in progress*. Zagreb: NISPAcee.
23. Svetličič, M. (2006). *Konkurenčnost gospodarstva in investicije v izobraževanje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
24. Svetovni gospodarski forum (2015). *The Global Competitiveness Report 2015–2016*. Ženeva: Svetovni gospodarski forum.
25. Vigoda-Gadot, E. R. A. N., Shoham, A., Schwabsky, N., & Ruvio, A. (2008). Public sector innovation for Europe: a multinational eight-country exploration of citizens' perspectives. *Public Administration* 86 (2), 307–329.

ANALIZA ORGANIZACIJE REGULACIJE ZDRAVSTVA IN MEDNARODNA PRIMERJAVA¹

Stanka Setnikar Cankar, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, stanka.setnikar-cankar@fu.uni-lj.si,

Neda Vitezić, Univerza Reka, Ekonomska fakulteta, nevit@efri.hr

Povzetek

Problematika regulacije predstavlja eno od središnih vprašanj javne uprave,. Pokazalo se je, da družbene ureditve ne morejo delovati brez jasno določenih družbenih regulativnih okvirov. Zaradi družbenega pomena sistema javnega zdravstva je oblikovanje pravil, njihovo izvajanje in nadzor podrejeno štirim ključnim ciljem zdravstvene politike: uspešnosti, učinkovitosti in pravičnosti ter odgovornosti. Prikaz organizacije regulatornih sistemov Slovenije, Velike Britanije in Nizozemske pokaže dve usmeritvi: centralizirano in decentralizirano. Ocenjevanje vpliva regulacije in regulatorne politike na Hrvaškem zahteva kazalce, ki so mnogokrat odvisni od razpoložljivih podatkov.

Ključne besede: regulacija zdravstva, centralizacija in decentralizacija regulacije zdravstva, učinkovitost, uspešnost, DEA metoda

Abstract

ANALYSIS OF THE ORGANISATION OF THE REGULATION OF HEALTH SERVICES AND INTERNATIONAL COMPARISON

The issue of regulation is one of the core issues of public administration. It has been shown that social arrangements cannot operate without a clearly defined social regulatory frameworks. Due to the social importance of the public health system is the creation of rules, their implementation and control of the subordinate to the four key objectives of health policy: effectiveness, efficiency, equity and responsibility. View the regulatory systems of Slovenia, Great Britain and the Netherlands shows two direction: centralised and decentralised. Assessing the impact of regulation and regulatory policy in Croatia requires indicators that are many times dependent on the available data.

Keywords: regulation of health services, the centralisation and decentralisation of the regulation of health services, effectiveness, efficiency, DEA method

1 UVOD

Problematika regulacije predstavlja eno od središnih vprašanj javne uprave. To še stopnjujejo ugotovitve, ki kažejo manj učinkovito delo regulatorjev in napake v regulativnih postopkih v ključnih industrijskih panogah. Spoštovanje in ugled regulatorjev sta v veliki meri povezana s strategijami, ki jih le-ti uporabljajo pri svojem delu. Gre za tako imenovane

¹



Projekt je financirala Hrvatska zaklada za znanost: IP-2014-09-8235 Model mjerenja efikasnosti javno-zdravstvenih usluga (2015-2019)

regulativne inštrumente. Udejanjanje le-teh je v veliki meri odvisno od regulacijske zmogljivosti.

Sestavni del ukrepov, ki jih pri izvajanju reform uvajajo države, predstavlja tudi presoja učinkov regulative. Ocenjevanje vpliva regulacije in regulatorne politike zahteva kazalce, ki so mnogokrat odvisni od razpoložljivih podatkov. Kazalce lahko razdelimo v tri temeljne skupine: merilce vpliva sprememb ali rezultatov delovanja, merilce stroškovne učinkovitosti delovanja in merilce neto koristi kot razlike med vsemi pozitivnimi učinki in vsemi stroški.

Analizo organizacije regulacije bomo izvedli za področje zdravstva. Kljub različnim načinom reguliranja sistema zdravstvenega varstva in različnim metodološkim prijemom, pa mednarodne analize vendarle vključujejo najpomembnejše skupine dejavnikov, ki so vplivale na organizacijo in delovanje zdravstvenih sistemov ter na uporabljene specifične regulatorne strategije v najpomembnejših podsistemih zdravstva.

Prispevek je rezultat projekta Ekonomske fakultete, Reka in Fakultete za upravo, Ljubljana.

2 VLOGA IN POMEN REGULACIJE

Problematika regulacije predstavlja eno od središčnih vprašanj javne uprave. To še stopnjujejo ugotovitve, ki kažejo manj učinkovito delo regulatorjev in napake v regulativnih postopkih v ključnih industrijskih panogah (Lodge, 2014, Carpenter & Moss, 2014). Vse to stopnjuje zahteve po večji odzivnosti in izboljšanju tako na področju regulativne prakse kot na področju raziskovalne dejavnosti. Spoštovanje in ugled regulatorjev sta v veliki meri povezana s strategijami, ki jih le-ti uporabljajo pri svojem delu. Gre za tako imenovane regulativne inštrumente (Pečarič, 2015). Udejanjanje le-teh je v veliki meri odvisno od regulacijske zmogljivosti.

Finančna kriza, ki je postopoma zajela celoten svet, je pospešila snovanje nove, dopolnjene vloge države in z njo povezanih procesov regulacije ter nadzora gospodarskih gibanj. Regulacija pa ni posegla le na področje ekonomije; zajela je številna druga področja, za katera je po naravi svojega delovanja odgovorna država oziroma oblast. V delovanju države in njene pravne ureditve so začeli prevladovati trendi, osredotočeni na zagotavljanje reda in stabilnosti (Farkaš, 2016). Pokazalo se je, da družbene ureditve ne morejo delovati brez jasno določenih družbenih regulativnih okvirov (Lozina & Klarić, 2012, Lodge & Wegrich, 2012, Lodge, 2014). Zato predstavlja ideja regulacije v javnih politikah aktivnost, ki je neločljivo povezana z vlado in vključuje številne aktivnosti kot so na primer inšpiciranje, licenciranje, klasificiranje, prepovedovanje in sankcioniranje (Carpenter & Moss, 2014). Black (2002, str. 19) opredeljuje pojem regulacije kot »namensko uporabo avtoritet, ki vplivajo na vedenje in ravnanje različnih strank«. Njegova opredelitev se loči od morda najbolj znane Selznickove definicije regulacije. Avtor razume regulacijo kot »trajno in ciljno kontrolo, ki jo opravljajo javne agencije s pomočjo aktivnosti, ki jih je ocenila skupnost« (Selznick, 1985, str. 363). Zato lahko razumemo pojem regulacije kot posebno zvrst javne politike.

Vprašanja, povezana z razvojem javnih politik in regulacij, ne zadevajo samo posameznih držav, pač pa tudi vprašanja globalne narave. Zato so procese boljšega reguliranja oziroma omejevanja posameznikov in organizacij, da se ravna po določenih pravilih, podprla tudi pomembna svetovna politična telesa. Idejo regulacijskih politik so začele širiti mednarodne

organizacije (npr. OECD), leta 2001 pa jo je objavila tudi Bela knjiga o vladanju (Komisija evropske skupnosti).

Pomemben del ukrepov, ki jih pri izvajanju reform uvajajo države, predstavlja presoja učinkov predpisov oziroma regulative (Coglianese, 2012). Presoja učinkov zato lahko razumemo kot metodološko orodje za ocenjevanje določenih odločitev, lahko gre za uporabo administrativnih obrazcev, ki jih pri delu uporabljajo javni uslužbenci, v najširšem smislu pa tudi kot poseben javnopolitični pripomoček za boljše vladanje (Kustec-Lipicer, 2009).

Kazalce lahko razdelimo v tri temeljne skupine (Farkaš, 2016): merilce vliva sprememb ali rezultatov delovanja, merilce stroškovne učinkovitosti delovanja in merilce neto koristi kot razlike med vsemi pozitivnimi učinki in vsemi stroški. Regulacija mora povzročiti izboljšanje delovanja posameznikov ali družbenih skupin na način, ki rešuje družbene in ekonomske probleme. Osnove regulacije lahko opredelimo (Coglianese, 2012) kot izvajanje regulacije, ki vodi do sprememb v obnašanju posameznikov in skupin tako, da to vodi do sprememb v rezultatih (outcomes).

3 ORGANIZACIJA REGULACIJE ZDRAVSTVA

Ureditev sistema zdravstvenega varstva izhaja iz elementarnega razumevanja narave zdravstvenega področja. Večina avtorjev (Cave & Lodge, 2011, Field, 2007, Setnikar & Petkovšek, 2013, Burke et al., 2015) se strinja, da je na področju, kjer so poudarjena vitalna vprašanja zdravja in življenja, potrebna določena oblika nadzora. Zato so tudi politični pogovori o potrebnosti oziroma nepotrebnosti zunanjega nadzora usmerjeni na vprašanja, kakšen naj bo ta nadzor in kako naj poteka. Regulator vpliva na udeležence na trgu (Baldwin et al., 2011). Morda to poskuša doseči z vplivanjem na kakovost in distribucijo dobrin ter storitev, z vplivanjem na cene, včasih so določene oblike bolj zavezujoče in predpisane, druge celo prepovedane. Reguliranje je osredotočeno na zagotavljanje socialne blaginje ljudi, zato to vključuje uravnavanje proračunov in virov zdravstvenega sektorja ali bolnišnic, določanje pravic zdravstvenega zavarovanja, kontrolo medicinskih licenc in druge pomembne naloge. Ločimo dve različni ravni reguliranja. Prva izpostavlja oblikovanje okvira, ki vključuje pripravo zakonskih predpisov in podzakonskih aktov, druga pa implementacijo le-teh.

Ena od oblik regulacije je tudi samoregulacija (Farkaš, 2016), ki jo opravljajo javne kot tudi zasebne institucije. V tem primeru gre za različna združenja zdravnikov ali bolnišnic, ki opravljajo ambulantno zdravljenje na nacionalni ravni ali določajo cene bolnišničnega zdravljenja (Burke et al., 2015). Sem pa sodijo tudi različna združenja bolnikov in profesionalna združenja, imenovana zdravniške in druge zbornice. Nekatere države njihovo dejavnost celo subvencionirajo. To pomeni, da delujejo v javnem interesu, saj ščitijo potrošnike in pravice bolnikov (Jaklič, 2005). Združenja lahko delujejo tako na nacionalni kot lokalni ravni. Zdravniška združenja igrajo pomembno vlogo pri izobraževanju zdravnikov, usmerjajo strokovne in druge etične vidike poklicnega dela.

Pri reguliranju zdravstvenega sektorja zasledujejo zdravstvene politike tri ključne cilje. Gre za uspešnost, učinkovitost in pravičnost (Wassem & Schneider, 1998, Saltman & Figueras, 1998, Saltman, 2002, Jaklič, 2005, Toth, 2006, Fineberg, 2012). Cilj učinkovitosti pri zagotavljanju zdravstvenih storitev je zato povezan tako s produktivnostjo kot uspešnostjo. Učinkovitosti zdravstvenih storitev ni mogoče proučevati, če storitve niso uspešne. Zgodi se, da obe

komponenti oziroma cilja nista vedno kompatibilna, zato je pri njunem proučevanju potrebna določena pozornost in uravnotežen pogled. Nekateri avtorji (Gruen, et al., 2008, Fineberg, 2012) poudarjajo še vidik trajnosti oziroma stabilnosti in prilagodljivosti zdravstvenega sistema. Gre za to, da je sistem stabilen glede dostopnosti in sprejemljivosti tako s strani pacientov kot zdravstvenega osebja, pomembna pa je tudi prilagodljivost sistema, ki se mora odzivati na nove bolezni, demografske spremembe, nova znanstvena odkritja in tehnologije. Le na ta način zdravstvena oskrba lahko ostane uspešna.

Tretji pomemben cilj reguliranja zdravstvenega področja je pravičnost pri dostopu do zdravstvenega varstva. Poudarjena je dostopnost prebivalstva do zdravstvenih storitev brez diskriminacije in neenakosti. Kriterij dostopnosti mora biti odvisen od potreb posameznika in ne od zmožnosti plačila, starosti, skupinske identitete ali geografske lege. Seveda pa zgolj formalna možnost zagotavljanja pravičnosti ne zadostuje. Pravičnost se mora dogajati v vsakdanji praksi, tako da so ljudje resnično deležni določenih storitev. Pomembno pa je tudi, da so le-te opravljene v razumnem času (Farkaš, 2016).

Veliko avtorjev (Wassem & Schneider, 1998, Jaklič, 2005, Gruen et al., 2008, Fineberg, 2012) pa omenjajo še odgovornost. Gre za četrti cilj, ki je pomemben pri oblikovanju in udejanjanju pravil v zdravstvenem sektorju. Pojem odgovornosti in z njim povezano odgovorno ravnanje dopolnjuje oziroma uokvirja vse tri, predhodno omenjene cilje. Poudarjeni so formalno pravni in finančni okvirji, ki vključujejo tudi vnaprej določeno odgovornost izvajalcev storitev, ki morajo prevzemati odgovornost za opravljeno delo. Gre zato, pravijo avtorji (Wassem & Schneider, 1998, Jaklič, 2005, Fineberg, 2012), da javno financirane storitve opravljajo tudi organizacije zasebnega sektorja. Drugi razlog je v tem, da tisti, ki plačujejo storitve, le-teh neposredno ne morejo nadzirati, saj pri opravljanju denimo dela zdravnika ali drugega zdravstvenega osebja niso neposredno prisotni. Eden od nič manj pomembnih razlogov pa je tudi ta, da pacienti razpolagajo z omejenim znanjem, povezanim s poznavanjem zdravstvenih posegov. Zato je še toliko bolj pomembno, da je kategorija odgovornosti na reguliranem trgu tesno povezana z doslednim izpolnjevanjem administrativnih zahtev, etičnih vidikov in profesionalnih strokovnih standardov ter s sistemom finančnega poročanja (Farkaš, 2016).

3.1. Upravna organiziranost regulacije zdravstva v Sloveniji

Upravna organiziranost regulacije javnega zdravstva v Sloveniji kaže visoko stopnjo centralizacije. V nadaljevanju bodo prikazane samo njene osnovne značilnosti.

Upravno najvišji državni organ na področju zdravstva v Sloveniji je Ministrstvo za zdravje. V njegovi sestavi delujejo tri institucije (www.mz.gov.si):

- Zdravstveni inšpektorat RS.
- Urad RS za kemikalije.
- Uprava RS za varstvo pred sevanji.

To so institucije, ki opravljajo upravne naloge in naloge inšpekcijskega nadzora na svojem področju ter skrbijo za varovanje zdravja ljudi. Zdravstveni inšpektorat opravlja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem zakonov in drugih predpisov, ki urejajo vrsto področij: od nalezljivih bolezni do pravic pacientov. Podobno velja za Urad RS za kemikalije. Njegovo delo je osredotočeno na izvajanje nadzora, ki se nanaša na promet s kemikalijami in biocidnimi

proizvodi. Tretja institucija pa z izvajanjem nadzora skrbi za varovanje zdravja ljudi pred škodljivimi vplivi ionizirajočih in neionizirajočih sevanj (Farkaš, 2016).

Na strokovnem področju delujejo štiri zbornice: Zdravniška zbornica Slovenije, Lekarniška zbornica Slovenije, Zbornica zdravstvene in babiške nege Slovenije ter Zbornica radioloških inženirjev. Zbornice imajo javno pooblastilo, da podaljšujejo in odvzemajo licence, načrtujejo, spremljajo in nadzorujejo pripravništvo, specializacijo in druge oblike spopolnjevanja., izvajajo strokovni nadzor s svetovanjem in vodijo register zaposlenih.

Najpomembnejša institucija za financiranje javnega zdravstvenega sistema je Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Inštitucija je bila ustanovljena 1992 in ima status javnega zavoda.. Zavod je nosilec in izvajalec obveznega zdravstvenega zavarovanja v Republiki Sloveniji. Njegova osnovna funkcija je zagotavljanje učinkovitega zbiranja in razdeljevanja javnih sredstev za kakovostno uresničevanje pravic iz naslova obveznega zdravstvenega zavarovanja.

Zavod za zdravstveno zavarovanje opravlja svojo dejavnost na sedežu v Ljubljani in na posameznih območnih enotah z izpostavami. Na območju Slovenije deluje 10 območnih enot in 45 izpostav. Poleg tega ima še področno enoto Informacijski center in Direkcijo. Ob koncu leta 2014 je bilo na zavodu zaposlenih 856 delavcev (Farkaš, 2016).

Vrsto pomembnih strokovnih nalog pri izvajanju javne zdravstvene politike izvaja Nacionalni inštitut za javno zdravje.

Najpomembnejši regulatorni organ za zdravila je Javna agencija Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke. Njeno delo je osredotočeno na varovanje javnega zdravja z reguliranjem in nadzorom zdravil, medicinskih pripomočkov, krvi, tkiv in celic ter z njimi povezanih dejavnosti v zasebne in javnem sektorju.

Pregled upravne organiziranosti institucij, ki skrbijo za regulacijo javnega zdravstva v Sloveniji, kaže, da je njihovo delovanje centralizirano. Decentralizacija je izražena le v delovanju organizacijskih enot, ki so sicer umeščene v osrednje institucije in izvajajo njihove usmeritve na lokalni ravni.

V nadaljevanje bomo prikazali glavne značilnosti decentralizirane upravne organiziranosti regulacije zdravstva v Veliki Britaniji in na Nizozemskem.

3.2 Organizacija regulacije zdravstva v Veliki Britaniji

Od leta 1997 je laboristična vlada uvedla v Veliki Britaniji vrsto sprememb, ki so bile zapisane v Beli knjigi in so zajemale organizacijske, menedžerske in finančne spremembe. Od leta 2010 je koalicijska vlada konzervativcev in socialnih demokratov uvedla strukturne spremembe v nacionalnem sistemu zdravstva (NHS). Leta 2011 je bil predstavljen dopolnjen program ukrepov na področju javnega sektorja, ki je vključeval tudi ukrepe za manjšanje javne porabe na področjih varnosti, zdravstva in sociale (The Independent, 10. December 2014).

V Veliki Britaniji se je ponovno začel proces decentralizacije storitev javnega sektorja (Cox et al., 2014). Kljub prenosu nekaterih pristojnosti na Škotsko, Wales in Severno Irsko, je v državi še vedno prisotna visoka stopnja centralizacije. Načrt decentralizacije ima naslednje cilje: spodbuditi gospodarsko rast, zagotoviti osnovo za bolj inovativne in učinkovite reforme javnega sektorja, zagotoviti večjo enakost v družbi.

Pri tem navajajo predvsem naslednje vidike za ponoven postopek decentralizacije in prenos pristojnosti na nižje upravne ravni (Farkaš, 2016):

1) Vidik javnih storitev – pristopi novega javnega menedžmenta so v neki meri zmanjševali inovativnost in lokalno fleksibilnost, kar je vodilo do razdrobljenosti storitev in slabših izidov. Cilj vlade je zato izboljšati javne storitve in učinkovitost njihovega zagotavljanja. Predvidevajo, da bo možno to doseči tudi z decentralizacijo (UK Government, (2014).

2) Ekonomski vidik – kar sedem od osmih ključnih mest Velike Britanije se z ekonomskega vidika nahaja pod nacionalnim povprečjem. Gospodarstvo Združenega kraljestva bi potrebovalo regionalno uravnoteženost.

3) Politični vidik – politični sistem je pripeljal do velike politične neenakosti v družbi.

Program decentralizacije je vključeval delitev različnih pristojnosti različnim delom lokalne vlade za obdobje 10-ih let. Iz izkušenj preteklih let so izbrali nabor varovalk, ki bi zagotavljale izogibanje različnim tveganjem v sklopu decentralizacije. Uvedli so nekatere spremembe v strukturi in organizaciji lokalnih skupnosti. Določili so jasen terminski plan za izvedbo decentralizacije približno 40 ključnih upravnih, fiskalnih in političnih funkcij vlade, s pričetkom v letu 2015.

Vlada in parlament odločata o zdravstvenem sistemu, ki je financiran na osnovi davkov in na osnovi nacionalnega sistema zavarovanja. Za delovanje sistema javno financiranega zdravstva je v vladi odgovoren minister, ki je hkrati odgovoren parlamentu Združenega kraljestva. Asistirata mu dva državna sekretarja (eden za zdravje, drugi za socialno skrbstvo) in dva parlamentarna državna podsekretarja. Eden od njiju je odgovoren za javno zdravje, drugi za kakovost.

Ključni organi za področje zdravstva v parlamentu so Odbor za zdravje, Odbor za javno upravo, Odbor za javne finance in Odbor za znanost in tehnologijo.

Osrednje vladno telo, pristojno za vzpostavitev politike nacionalnega zdravja, javnega zdravja, socialne skrbi za odrasle in drugih področij, je Odbor za zdravje (Department of Health).

Odbor, ki ima tri ključne vloge, je (Farkaš, 2016):

- državni organ, ki ga vodita državni sekretar za zdravje in generalni sekretar,
- nacionalni sedež zdravstvenega sistema, ki ga vodi izvršni šef nacionalnega zdravstvenega sistema,
- agencija, odgovorna za vzpostavljanje zdravstvene politike, klinične kakovosti, izboljšanje zdravja in zaščite in veliko drugih podobnih nalog.

Odbor pripravlja strategijo zdravstvene politike za vlado ter predlaga regulacijo zdravstva. Pogaja se o višini finančnih sredstev z ministrstvom za finance. Čeprav ne zagotavlja neposredno zdravstvenih storitev, je odgovoren za kakovost in investicije na področju zdravstva. Pripravlja strateške usmeritve za socialno varstvo odraslih in svetuje lokalnim skupnostim.

Odbor za zdravje deluje na regionalni ravni s pomočjo desetih zdravstvenih agencij, ki so odgovorne za zagotavljanje kakovosti in razvoja lokalnih zdravstvenih ustanov znotraj njihovih geografskih področij. Odbor za zdravje kot zdravstvene agencije sodelujejo z regionalnimi vladnimi uradi, ki so osrednja vladna telesa. Pristojna so za delovanje regionalnih zdravstvenih programov.

Ključno vlogo pri zagotavljanju nacionalnega proračuna za financiranje javnega zdravstva prevzema zakladnica (ministrstvo za finance). Pri vzpostavljanju in spremljanju standardov ter reguliranju zdravstvenega sistema Odbor za zdravje na nacionalni ravni sodeluje z vrsto vladnih in neodvisnih teles, imenovanih »«arm's-length bodies»«. Najpomembnejša so naslednja: Komisija za zagotavljanje kakovosti, Monitor (neodvisni regulator Nacionalne zdravstvene fundacije, ustanovljen leta 2004 z nalogo nadzora nad upravljanjem in financiranjem v zdravstvu), Agencija za zaščito zdravja, Nacionalni institut za zdravje in klinično odličnost in Nacionalna agencija za varnost pacientov.

Vključene pa so tudi druge organizacije kot na primer Britansko medicinsko združenje, profesionalne skupine kot na primer Kraljevi kolidž, ki vključuje različne medicinske in druge specialiste, potem Britansko dentalno združenje in drugi (Boyle, 2012).

Tabela kaže regulativne mehanizme, ki so značilni za zdravstveni sistem Velike Britanije:

Tabela1: Decentralizacija funkcij in regulativnih institucij v Veliki Britaniji

Funkcije	Tip decentralizacije	Regulativne institucije
Vzpostavljanje standardov	Centralizacija	Oddelek za zdravje
	Delegacija	Nacionalni institut za zdravje in klinično odličnost.
Spremljava	Delegacija	Komisija za zagotavljanje kakovosti, Revizijska komisija, Nacionalna agencija za varnost pacientov, Monitor
	Dekonzracija	Agencija za strateško podporo
	Devolucija	Lokalne oblasti
Izvajanje regulacije	Privatizacija	Splošni dentalni svet, Svet zdravstvene in babiške nege, Svet splošne farmacije, Splošni svet kiropraktikov ...
	Delegacija	Komisija za zagotavljanje kakovosti, Svet socialnega skrbstva, Monitor.
	Dekonzracija	Nacionalni zdravstveni

Vir: Boyle (2012)

Pomembna je Agencija za strateško podporo pri implementaciji zdravstvene politike. Njeno delo je osredotočeno na pregled gospodarjenja lokalnih zdravstvenih ustanov. Institucija sodeluje pri razvoju načrtov za izboljšanje zdravstvenega servisa na lokalni ravni, pri zagotavljanju kakovosti in povečevanju kapacitet lokalnih zdravstvenih ustanov.

Od leta 2014 so intenzivirali prizadevanja za prihranke na račun zmanjšanja npr. števila policistov na cestah, socialnih delavcev, zdravnikov in medicinskih sester (Cox, E., Henderson, G., Raikes, L., 2014). Na področju zdravstva so načrtovali strukturne spremembe in združevanje storitev, da bi dosegli večje sinergijske učinke. Predvidevajo, da bodo do leta 2020 zaprli vse centre za socialno delo, saj naj bi vse delovalo preko spleta, pod predpostavko, da je elektronski dostop do storitev najcenejši. Zaposleni socialni delavci (svetovalci) bodo opravljali neposredne storitve v zelo omejenem obsegu. Podobne spremembe se dogajajo tudi na področju centrov za zaposlovanje. Načrtujejo zapiranje oz. ukinitve vladnih služb: za zaposlovanje, energijo in klimatske spremembe, ki jih bodo priključili k ostalim vladnim organizacijam.

3.3 Organizacija regulacije zdravstva na Nizozemskem

Organizacijo regulacije zdravstva na Nizozemskem pričenjamo s pregledom institucij, vključenih v sistem zdravstvenega varstva. Predstavljena bo vloga ministrstva, sledijo nadzorne in svetovalne institucije, organizacije občin in treh deležnikov: zavarovalnic, izvajalcev in pacientov (Den Exter, in drugi, 2004, Schäfer, in drugi, 2010, Farkaš, 2016).

Na Nizozemskem je Ministrstvo za zdravje, socialo in šport upravni organ, ki ga vodi minister, odgovoren parlamentu. Naloga ministrstva je oblikovanje zakonskih podlag in razvoj politik z namenom zagotoviti dobro počutje in zdravo življenje nizozemskim državljanom. Odkar je zdravstvena oskrba v veliki meri prepuščena zasebni iniciativi, je vloga države pri izvajanju zdravstvenih storitev bolj omejena. Vendar so ministrstvo in lokalne oblasti odgovorne za javno zdravstveno oskrbo.

Nizozemska davčna in carinska uprava predstavlja »davčni urad«, ki pobira davke in prispevke za zdravstveno zavarovanje. Poleg tega urad izplačuje tudi tako imenovani »dodatek za zdravstveno nego«, ki pomaga ljudem z nižjimi dohodki in kompenzira premoščanje pretiranih finančnih bremen. Dodatek za zdravstveno nego je bil uveden leta 2006 kot del novega sistema zdravstvenega varstva (Schäfer, in drugi, 2010).

Med nadzornimi organi je Nizozemski zavod za zdravstveno varstvo neodvisen upravni organ, ki ga je ustanovilo Ministrstvo za zdravje, socialo in šport. Njegove naloge so opredeljene v Zakonu o regulaciji trgov zdravstvenih storitev. Zavod je odgovoren za nadzor trgov zdravstvenih storitev, hkrati pa lahko določa tudi tarife in posodablja regulativne prijeme.

Zdravstveni inšpektorat nadzira kakovost in dostopnost ljudi do zdravstvene oskrbe. Je neodvisni organ, ki opravlja zakonsko regulacijo javnega zdravja, raziskuje pritožbe in nesreče v zdravstvu ter sprejema ustrezne ukrepe. Je tudi posvetovalno telo Ministrstva za zdravje, socialo in šport. V njem deluje več oddelkov: preventivna in kurativna zdravstvena inšpekcija, inšpekcija mentalnega zdravja in inšpekcija farmacijsko-medicinske tehnologije. Inšpektorji so pooblašteni, da lahko kadarkoli vložijo pritožbo zoper zdravnika na

Medicinsko disciplinsko komisijo. Za nadzor kakovosti zdravstvenega varstva mladih je bil ustanovljen poseben ločen organ, imenovan Nizozemski inšpektorat za oskrbo mladih (Farkaš, 2016).

Nizozemski urad za konkurenco se ukvarja z uvajanjem poštene konkurence v vse sektorje gospodarstva in negospodarstva. Na področju zdravstvenega varstva urad nadzira zdravstvene zavarovalnice in izvajalce zdravstvenih storitev.

Značilno za sistem zdravstvenega varstva na Nizozemskem je, da poudarja vlogo posvetovanj in iskanje soglasja med vlado in zainteresiranimi skupinami. Zelo pomembno vlogo v tem procesu imajo številni različni posvetovalni organi. Po letu 1990 jih je sicer vlada začela združevati in tudi ukinjati (Den Exter, in drugi, 2004).

Najpomembnejši posvetovalni organ je Zdravstveni svet, ki je zakonski svetovalni organ vlade in Ministrstva za zdravje, socialo in šport. Zdravstveni svet se ukvarja s problemi znanosti v medicini, s problemi javnega zdravja in zaščite okolja. Združuje strokovnjake različnih področij, naloge opravlja na zahtevo vlade, lahko pa opravlja tudi projekte po lastni presoji. V njem sodeluje do 200 članov, izbranih iz znanstvenih in zdravstvenih okolij. V svetu deluje okrog 40 različnih odborov, med njimi sedem stalnih. Zdravstveni svet v celoti financira vlada (Schäfer, in drugi, 2010).

Svet za javno zdravje in zdravstveno oskrbo je neodvisen vladni organ, ki opravlja strateške svetovalne naloge, povezane z javnim zdravjem. Svet sestavlja devet članov. Naloga sveta je presojati prednosti in slabosti možnih rešitev in predvidevati kratkoročne in dolgoročne posledice posameznih ukrepov. Njihov delodajalec je Ministrstvo za zdravje, socialo in šport, zahteve za presojo pa prejemajo tudi od drugih organov. Včasih svet samostojno prevzame pobudo (Den Exter, in drugi, 2004).

Zavod za zdravstveno zavarovanje je neodvisna organizacija s tremi pomembnimi področji delovanja. Naloga zavoda je, da sodeluje z zdravstvenimi zavarovalnicami pri doslednem izpolnjevanju predpisov, povezanih z obema zakonoma. Gre za to, da je košarica zdravstvenih ugodnosti enoznačno razumljena, interpretirana in uveljavljena. Druga pomembna naloga zavoda je vodenje in upravljanje sklada zdravstvenega zavarovanja in splošnega sklada za izjemne medicinske izdatke. Člane izvršnega odbora Zavoda za zdravstveno zavarovanje imenuje minister, zavod pa ministrstvu svetuje glede ugodnosti, povezanih s košarico osnovnega zdravstvenega zavarovanja (Farkaš, 2016).

Ministrstva za zdravje, socialo in šport ima tudi vrsto razvojnih in raziskovalnih inštitucij. Nacionalni institut za javno zdravje in okolje je največja institucija, ki svetuje in opravlja naloge tudi za druga ministrstva (Den Exter, in drugi, 2004).

Nizozemski institut za socialna raziskovanja je organiziran kot znanstveno-raziskovalni institut, ki je formalno podrejena vladi, opravlja pa tudi druge neodvisne raziskave.

Med druge institucije, povezane z vlado za področje zdravja, sodi tudi Zavod za medicinske evalvacije. Zavod opravlja naloge, povezane z ocenjevanjem učinkovitosti, varnosti in kakovosti tako človeških kot veterinarskih medicinskih storitev. Nizozemski institut za cepiva opravlja nakupe in distribucijo cepiv ter spremlja njihov razvoj. Centralna informacijska enota

zdravstvenih poklicev je agencija Ministrstva za zdravje, socialo in šport, ki se ukvarja z registracijo podatkov v zdravstvu, z regulacijami in licenciranjem.

Razvejana je tudi organizacija za opravljanje nalog na področju javnega zdravja občin, ki ustanovijo Občinske zdravstvene službe. Te opravljajo zlasti preventivne naloge, zbirajo podatke glede zdravstvene situacije prebivalcev, razvijajo preventivne programe, v okolju promovirajo medicinsko znanost, skrbijo za zdravstveno varstvo mladih in opravljajo nadzor nad nalezljivimi boleznimi. Službe hkrati svetujejo občinam glede vprašanj, povezanih z izvajanjem javne zdravstvene politike. Vloga občinskih zdravstvenih služb pa ni enotno določena po vsej državi. Od leta 2007 dalje so občine postale odgovorne tudi za izvajanje socialne pomoči. Gre za zagotavljanje različne vrste domače oskrbe občanom, ki imajo omejitve zaradi zdravstvenih težav, starosti in invalidnosti. Poudarjena je pomoč na domu, pomoč pri prilagajanju stanovanj, oskrba z invalidskimi vozički in drugimi pripomočki ter zagotavljanje ustrezne prometne infrastrukture ljudem z omejitvami.

Večina poklicnih skupin na področju zdravstvenega varstva na Nizozemskem se združuje v strokovne organizacije. Obstajajo pa tudi organizacije, v katerih so združeni delodajalci in zaposleni.

Zelo pomembno vlogo imajo zdravstvene zavarovalnice, ki so zasnovane na dveh različnih temeljih (Schäfer, in drugi, 2012):

- prejšnjih (javnih) zdravstvenih skladov in
- zasebne odškodninske zavarovalnice.

Od leta 2006 dalje delujejo vse zdravstvene zavarovalnice na osnovi zasebnega prava. Vendar pa na trgu prevladujejo zavarovalnice, ki delujejo na neprofitni osnovi. Od štirih največjih zavarovalnic, ki imajo kar 88 odstotni tržni delež, je le ena profitna, druge tri pa so neprofitne. Krovna organizacija v sistemu zdravstvenih zavarovalnic je Nizozemska zdravstvena zavarovalnica. Skupaj s predstavniki države, nacionalnimi organizacijami izvajalcev zdravstvenih storitev in združenj pacientov je pomemben deležnik na področju zdravstvenega varstva.

Na Nizozemskem obstoji tudi vrsta različnih organizacij pacientov. Številne od teh organizacij so združene v krovno organizacijo, imenovano Nizozemska zveza pacientov in potrošnikov. Zveza posega na področje stroškov, možnosti izbire, kakovosti oskrbe in pravic klientov. Organizacija je financirana s prispevki pacientov, invalidov in starejših državljanov, prejema pa tudi donacije Ministrstva za zdravje, socialo in šport (Farkaš, 2016).

Na Nizozemskem deluje veliko neodvisnih raziskovalnih institutov in univerzitetnih ustanov, ki se ukvarjajo s proučevanjem različnih vidikov zdravstvenega varstva. Organizacije so večinoma financirane iz sredstev Nizozemske organizacije za raziskovanje zdravja.

Upravna organiziranost regulatorjev zdravstva je na Nizozemskem zgled za decentraliziran sistem (Daley, C. in Gubb, J., 2013). V skladu z veljavno zakonodajo so bolnišnice zasebne organizacije, ki ne smejo izplačevati dobička tretjim osebam ali delničarjem. Gre le za to, da se omogoča in spodbuja konkurenco na tistih področjih, kjer je to v splošno korist uporabnikov. Nekateri menijo, da je sedanja konkurenca prešibka, da bi lahko prinesla večje rezultate (Schäfer, in drugi, 2012).

Na ravni zdravstvenega sistema in kakovostne oskrbe v institucijah zakonodaja zagotavlja in spodbuja profesionalni razvoj in kakovost, pacientove pravice in razvoj zdravstvenih tehnologij. Največjo kakovost zagotavljajo izvajalci zdravstvene dejavnosti v tesnem sodelovanju s pacienti in organizacijami potrošnikov ter zavarovancev.

Večje izzive nizozemskemu zdravstvenemu sistemu še vedno predstavljajo vprašanja, poveza s stroški, z izboljšanjem konkurenčnosti in administrativnimi ovirami.

Nizozemski zdravstveni sistem je razdeljen v tri segmente (Daley, C. in Gubb, J., 2013). Gre za:

- dolgotrajno oskrbo bolnikov s kroničnimi boleznimi,
- osnovno zdravstveno oskrbo, ki obsega obiske zdravnika, krajše bolnišnične oskrbe in specialistične postopke,
- dodatne naloge kot so na primer fizioterapevtske storitve, zobozdravstvene storitve in kozmetični postopki.

Prvi in drugi segment se od leta 2006 nista bistveno spremenila. Večina sprememb je bila opravljenih v drugem segmentu. V nadaljevanju kratko prikazujemo temeljna izhodišča vsakega od segmentov in izpostavljamo temeljna izhodišča, ki so z reformo 2006 najbolj prizadela paciente.

Prvi segment

Skrb za izpolnjevanje pogojev, ki jih pokriva prvi segment, je bila določena brez upoštevanja finančne situacije posameznikov. Pred in po reformi so bili prispevki za ta sklad zagotovljeni na osnovi prispevkov državljanov (plače) in dopolnjeni z javnofinančnimi prihodki.

Drugi segment

Pred reformo leta 2006 je drugi segment temeljil na shemi, ki je predstavljala kombinacijo socialno zdravstvenega zavarovanja in zasebnega zdravstvenega zavarovanja. Obe vrsti zavarovanja sta bili leta 2006 združeni z zakonsko uredbo (Dutch Health Care Act). Ustvarjena je bila enotna shema obveznega socialno-zdravstvenega zavarovanja. Če je zdravstveno zavarovanje prej v celoti upravljala vlada, je sedaj odgovornost za osnovno košarico pravic zdravstvenega zavarovanja vseh državljanov prevzela zasebna zavarovalnica.

Tretji segment

Dodatno zdravstveno oskrbo pred in po reformi leta 2006 so morali pacienti plačevati sami.

Razloge za reformo zdravstvenega sistema so predstavljale zlasti naslednje slabosti (Farkaš, 2016):

- Togi dvotirni sistem zdravstvenega zavarovanja za bogatejše in za ostale državljanke. To je na področju zdravstva vzdrževalo in povečevalo neenakost državljanov.
- Zmedena shema tveganj za reševanje »bogatejših« na trgu zasebnega zdravstvenega zavarovanja.
- Izhodišče, da mora vsak ponudnik skleniti pogodbo z vsako zavarovalnico, da je vlada odobravalna zdravstvenim institucijam obseg potrebnih zmogljivosti in stroškov za nego je povzročalo dolge čakalne vrste in pomanjkljivo osredotočenost na paciente.
- Neučinkovite ali nekonkurenčne spodbude zavarovalnicam in majhni ali nikakršni pritiski na dobavitelje, da bi dosegali boljše rezultate.

- Ker so delodajalci plačevali velik del stroškov zdravstvenega zavarovanja, je bila gospodarska uspešnost podjetij dejavnik, ki je bil tesno povezan s prihodki za zdravstveno zavarovanje.
- Premajhna fleksibilnost zavarovalnic je vplivala na povečanje števila ljudi brez zavarovanja.
- Majhne, geografsko omejene zavarovalniške firme, so temeljile na prenosu nizkih zavarovalnih premij v nasprotju z mnogo višjimi premijami v določenih regijah (na primer v velikih urbanih naseljih), kjer so ljudje obolevali za vrsto socialnih bolezni.

4 MERJENJE REZULTATOV ZDRAVSTVENEGA SISTEMA NA HRVAŠKEM

Zdravstveni sistem je na Hrvaškem urejen z Zakonom o zdravstveni zašti (Narodne novine RH 150/2008). Javni zdravstveni sistem na Hrvaškem obsega Hrvastki zavod za javno zdravstvo, 20 regijskih zavodov (županijskih zavoda) in posebej Zavod za javno zdravstvo glavnega mesta Zagreb.

Javno zdravstvo (angl.public health) je prvi definiral že profesor Winslow (1920) kot »znanost in umetnost preprečevanja bolezni, podaljševanja življenja in izboljšanja zdravja.....«. S tem je bila izpostavljena predvsem preventiva kot osnovna značilnost zdravstvene dejavnosti in reševanje zdravstvenih vprašanj družbe kot celote. V 21. Stoletju poskušajo vodilne zdravstvene institucije s sprejemanjem strategij in določanjem ciljev dogovorno postaviti temelje za napredek zdravja populacije. Tudi Hrvaška je sprejela strategijo EU in različne programe (npr. Zdravje za rast 2014-2020). Za uspešno delovanje zdravstvenega sistema je odločilen način financiranja zdravstvenega varstva, ki bo dosegal osnovne kriterije učinkovitosti in pravičnosti. Izhodišče za tak sistem je racionalnost kot osnovno ekonomsko načelo, merjena s kazalci učinkovitosti in uspešnosti.

Kazalec učinkovitosti javnih zdravstvenih storitev bo izražen z odnosom med storitvami in potrebnimi sredstvi. Zavodi za javno zdravstvo bodo izboljšali svojo učinkovitost, če bodo zmanjšali potrebna sredstva za doseg želenega rezultata. Ob istočasni zahtevi povečanja kakovosti storitev, je doseganje večje učinkovitosti mogoče samo ob razvitem menedžmentu človeških virov. Z drugimi besedami, pogoj za merjenje uspešnosti je razvoj strateškega planiranja, postavitve merljivih ciljev, določitev željenih ciljev in ustreznih kazalcev za sprejemanje pravih odločitev ter učinkovito upravljanje. Merjenje učinkovitosti in uspešnosti je v zdravstvu kompleksno področje, ki vključuje koristi pacientov, odgovorno upravljanje s sredstvi in zaposlenimi ter učinkovito organizacijo poslovnih procesov. V tem procesu upravljanja je zato najprej potreben sistem informacij in nadzora, ki ga predstavljajo kontroling in interna revizija poslovanja (Edenburg, Kishnan, 2006, Malmlose, 2012). Običajno se pri merjenju rezultatov uporabijo tri načela: ekonomičnost, učinkovitost in uspešnost, ki temelje na modelu organizacije imputov in outputov (Flynn, 1997, Rouse, 1999).

Za Hrvaško bomo predstavili ugotavljanje učinkovitosti posameznih organizacijskih enot regijskega Zavoda za javno zdravstvo. Regijski Zavodi za javno zdravstvo zagotavljajo preventivne in promocijske storitve: storitve socialne medicine, zdravstvene ekologije, epidemiologije, mikrobiologije, preprečevanje odvisnosti i njeno zdravljenje, storitve šoldkr in visokošolske medicine. Z racionalno porabo sredstev za različne programe se zagotavlja kakovost in učinkovitost zdravstvenih storitev. Pri tem so težave z merjenjem učinkovitosti in

uspešnosti zdravstvenih storitev zaradi različnega izražanja vhodnih enot (input), rezultatov (output) in izidov (outcome). Vložke predstavljajo sredstva, število zaposlenih in finančna sredstva, s katerimi izračunamo ekonomičnost s pomočjo materialnih stroškov, proračuna in stroškov dela (Boland, Flower, 2000). Primerjamo podobne organizacijske enote s pomočjo kazalcev stroškov programov, stroškov dela na zaposlenega, potrošena materialna sredstva programov itd. Vsaka sprememba velikosti kazalca izraža „ekonomičnost“ koriščenja in potrošnje sredstev organizacijske enote. Seveda ti kazalci ne zadoščajo za celovito informacijo o operativnih procesih, omogočajo pa benchmarking analizo. Lažje je ugotoviti kazalce, ki temelje na rezultatih, npr. Končanih programih, številu zaključenih medicinskih postopkov, številu in urah izobraževalnega programa, kakovosti zraka, ceni preventivnega programa in podobno. Vendar rezultati še ne povedo dovolj o učinkovitosti ali kakovosti rezultatov merjenja. Poseben izziv predstavlja dejstvo, da so bili Zavodi za javno zdravstvo ustanovljeni predvsem za zadovoljevanje družbenih potreb (predvsem preventive), kjer učinke težje izmerimo.

Zato se za merilo učinkovitosti vse bolj pogosto na področju zdravstva uporabljajo posebne metode (Afonso, 2006, Azizi, 2012, Boland, 2000, Alexander et al., 2003., Chyhan and Benneyan, 2008, Mirmirani et al., 2008), predvsem DEA (angl. Data Envelopment Analysis-DEA). S to tehniko se meri učinkovitost organizacijskih enot (angl. DMUs) tako, da se določi relativna učinkovitost enote. Določijo se vrednosti, ki jih morajo doseči manj učinkovite enote, da bi postale bolj učinkovite. S tem se omogoči primerjavo enot in njihov nadzor pri uporabi vložkov in ustvarjanju izločkov ter izidov. To je torej način za boljšo izrabo sredstev glede na potrebe ter večjo učinkovitost v daljšem obdobju.

4.1 Analiza primera

Kot primer merjenja učinkovitosti javnih zdravstvenih ustanov na Hrvaškem je bila uporabljena meritev Zavoda za zdravstveno ekologijo, Oddelka za ekologijo (Zavoda za zdravstveno ekologijo-Odjela za ekologijo).

Zavod ima 12 enot: Enoto za kontrolo kakovosti zraka (ZEKZ), Enoto za kontrolo pitne vode in vode v naravi (ZEKV), Enoto za kontrolo odpadkov in odpadnih voda (ZEKOV), Enoto za kontrolo prehrabnih proizvodov (ZEKN), Enoto za kontrolo fizikalnih dejavnikov okolja (ZEKFO), Enoto za kontrolo emisij v zraku (ZEKEZ), Enoto za izboljšanje prehrane (ZEKP), Enoto za mikrobiologijo okolja (ZEKO), Enoto za skupno analitiko (ZEKAT), Enoto za biološki monitoring in predstavitev (ZEKBM), Enoto za ekotoksikologijo (ZEKE), Enoto za vzorčenje primerov iz okolja (ZEKOU). Vsaka enota ima svoje posebne programe in projekte, ki se v celoti ali vsaj delno financirajo iz proračunskih sredstev, delno pa iz prihodkov Enote za kontrolo kakovosti pitne vode in vode v naravi. Nekateri prihodki in skupni stroški se razdelijo med več enot z uporabo ključev, zato je potrebna ustrezna evidenca.

Za pilotni projekt izračuna učinkovitosti so bili uporabljeni podatki za leto 2014, ki so bili predhodno preverjeni. Za razporeditev skupnih stroškov uprave je bil uporabljen ključ števila vzorcev ali analiz. Upoštevali smo naslednje vložke (inpute): bruto plače in nadomestila, neposredne materialne stroške in investicije v opremo. Za izložek (output) smo upoštevali skupni prihodek kot seštevek tržnih in proračunskih prihodkov. Navedeni vložki in izložki so bili razpoložljivi za vse enote in primerna osnova za izračun učinkovitosti.

Predpostavili smo, da bo enota dosegla večjo učinkovitost, če bo dosegla večji izlošek ob čim manjšem vložku. Za verodostojne rezultate analize je potrebno upoštevati zadovoljivo razmerje med enotami in številom vložkov in izločkov. V analizi dvanajstih enot so bili zato upoštevane štiri enote vložkov in izločkov. Primerjava podatkov je pokazala visoko korelacijo med izločki in posameznimi vložki, kar je razvidno iz Tabele 1.

Tabela 1: Korelacijska odvisnost med vložki in izločki

	BRUTO PLAČE	DIR. STROŠKI	MAT. INVESTIC.	PRIHODKI
BRUTO PLAČE	1	0,58855	0,39516	0,635993
DIR. STROŠKI	0,58855	1	0,456331	0,734794
INVESTIC.	0,39516	0,456331	1	-0,04878
PRIHODKI	0,635993	0,734794	-0,04878	1

Vir: Lasten izračun

Z uporabo BCC modela izbranega vložka (kako ob nižjem vložku doseči enako vrednost izločka) in programa DEA Solver Pro so bile postavljene ocene za vseh dvanajst enot. Rezultati relativne učinkovitosti so prikazani v Tabeli 2.

Tabela2: Relativna učinkovitost oddelkov

ŠTEVILKA ENOTE	OZNAKA ENOTE	UČINKOVITOST ENOTE
1	ZEKZ	1
2	ZEKV	1
3	ZEKOV	1
4	ZEKN	1
5	ZEKP	1
6	ZEKFO	1
7	ZEKEZ	1
8	ZEKO	0,819911
9	ZEKAT	0,232858
10	ZEKBM	0,67223
11	ZEKE	0,957452
12	ZEKOU	0,613899

Vir: Lasten izračun

Analiza podatkov je pokazala, da je bilo od skupno dvanajstih enot v letu 2014 sedem relativno učinkovitih, pet pa jih je bilo relativno neučinkovitih. Z analizo frekvenc relativno učinkovitih enot smo poskušali določiti, katera enota bi lahko služila kot referenčni model za ostale. Čim večja je frekvenca pojavljanja učinkovite enote, večja je verjetnost dobrega poslovanja enote. Potrebno je analizirati tudi elemente relativno neučinkovitih enot, ki vsebujejo tako učinkovite kot tudi neučinkovite dele. Na ta način se lahko določijo cilji za relativno neučinkovite enote, ki jih morajo doseči za izboljšanje svoje skupne učinkovitosti. V Tabeli 3 je prikazana frekvenca v referenčnem modelu relativno učinkovitih enot z uporabo BCC modela.

Tabela 3: Frekvence relativno učinkovitih enot v referenčnem modelu

ŠTEVILKA ENOTE	OZNAKA ENOTE	FREKVENCE V REFERENČNEM MODELU
1	ZEKZ	1
2	ZEKV	2
3	ZEKOV	2
4	ZEKN	0
5	ZEKP	2
6	ZEKFO	3
7	ZEKEZ	2

Vir: Lasten izračun

Očitno je bilo, da je imela največjo frekvenco (3) Enota za kontrolo fizikalnih dejavnikov okolja (ZEKFO). Lahko smo zaključili, da je enota poslovala v letu 2014 relativno učinkovito in bi jo lahko uporabili kot referenčni model za ostale. V naslednji tabeli pa so prikazane referenčne enote za relativno neučinkovite enote.

Tabela 4: Referenčne enote za relativno neučinkovite enote

ŠTEVILKA ENOTE	OZNAKA ENOTE	REFERENČNE ENOTE
1	ZEKO	ZEKV, ZEKP
2	ZEKAT	ZEKV, ZEKOV, ZEKFO
3	ZEKBM	ZEKOV, ZEKFO
4	ZEKE	ZEKFO, ZEKEZ
5	ZEKOU	ZEKZ, ZEKP, ZEKEZ

Vir: Lasten izračun

Informacija o referenčnih enotah je zelo pomembna za relativno neučinkovite enote, ker temelji na najbolj podobni vrednosti razmerja vložkov in izložkov. Zato je mogoče postaviti cilje, ki so dosegljivi za relativno neučinkovite organizacijske enote, ne da bi bili idealizirani.

Omejitve DEA analize se nanašajo predvsem na dejstvo, da metoda ne da odgovora na vprašanje, kako lahko dosežemo zastavljene cilje. Enega od najzahtevnejših korakov v analizi predstavlja določitev ustreznega števila in vrste vložkov in izložkov, s čimer zmanjšamo diskriminacijo relativne učinkovitosti enot. Zato je v tej fazi potrebno tesno sodelovanje analitikov in menedžerjev za pravilno in zadostno izbiro podatkov.

5 ZAKLJUČEK

Pregled strokovnih prispevkov avtorjev kaže, da so bile na področju organizacije regulacije zdravstva v zahodni Evropi razvite različne strategije na različnih upravnih nivojih.

Oblikovanje pravil v zdravstvenem sektorju je družbeno pogojeno. Odvisno je od ekonomskega stanja določene družbe, od zgodovinskih okoliščin, etičnih norm in splošnih kulturnih vrednot, na oblikovanje pravil pa bolj ali manj vplivajo tudi interesi različnih skupin. Pri reguliranju zdravstvenega sektorja zasledujejo zdravstvene politike ključne cilje

uspešnosti, učinkovitosti in pravičnosti, kjer se merjenje rezultatov osredotoči na njihovo pravilko kombiniranje.

Analiza literature je pokazala manj učinkovito delo regulatorjev in napake v regulativnih postopkih (Lodge, 2014, Carpenter & Moss, 2014). Vse to stopnjuje zahteve po večji odzivnosti in izboljšanju tako na področju regulativne prakse kot na področju raziskovalne dejavnosti. Spoštovanje in ugled regulatorjev sta v veliki meri povezana s strategijami, ki jih le-ti uporabljajo pri svojem delu.

Pregled upravne organiziranosti institucij, ki skrbijo za regulacijo javnega zdravstva v Sloveniji, kaže, da je njihovo delovanje centralizirano. Decentralizacija je izražena le v delovanju organizacijskih enot, ki so sicer umeščene v osrednje institucije in izvajajo njihove usmeritve na lokalni ravni. Za Slovenijo še ni na razpolago podatkov, ki bi merili učinkovitost regulacije zdravstva.

Nasprotno pa sta Nizozemska in Velika Britanija primera decentraliziranih sistemov regulacije zdravstva. Pri tem pa je zanimivo, da je za skandinavske države po desetletjih decentralizacije opaziti močan trend ponovne centralizacije zdravstva zaradi povečanja učinkovitosti regulacije sistema. Pomemben razlog za ponovno centralizacijo organizacije zdravstva predstavljajo razlike v dostopu in kakovosti storitev, ki so se povečale in jih pripisujejo predvsem predhodni decentralizaciji. Ekonomske šibkejšje lokalne skupnosti so se srečale s kadrovske in finančne omejitvami, ki so vplivale na njihovo zaostajanje pri prizadevanjih za boljšo kakovost storitev (Lodge, M. (2014). Izkušnje skandinavskih držav bi govorile v prid centralizaciji organizacije regulacije zdravstva.

Ocenjevanje vpliva regulacije in regulatorne politike zahteva kazalce, ki so mnogokrat odvisni od razpoložljivih podatkov in pripravljenosti za njihovo posredovanje. Zato se za merilo učinkovitosti vse bolj pogosto na področju zdravstva uporabljajo posebne metode, predvsem DEA (angl. Data Envelopment Analysis). Z njo je mogoče določiti vzroke in velikost relativne neučinkovitosti. S temi informacijami lahko uprava sprejme prave ukrepe za izboljšanje učinkovitosti poslovanja. Istočasno ima uprava referenčne podatke o uspešnih enotah in s tem osnovo za postavitve realno dosegljivih ciljev.

Analiza pilotnega projekta izbranih organizacijskih enot na Hrvaškem je pokazala, da je bilo od skupno dvanajstih enot v letu 2014 sedem relativno učinkovitih, pet pa jih je bilo relativno neučinkovitih. Podatki bodo dobra osnova za ustrezne ukrepe menedžmenta relativno neučinkovitih enot za povečanje njihove učinkovitosti.

LITERATURA IN VIRI

SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE

1. Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (2012). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
2. Baldwin R, Cave M & Lodge M (2011). *Understanding Regulation*. Theory, Strategy and Practice. 2nd ed. New York: Oxford University Press.
3. Carpenter, D. P., Moss, D. A (2014). *Introduction*. V P. D. Carpenter, D, A. Moss (eds), *Preventing Regulatory Capacity*, Cambridge: Cambridge University Press.

4. Chyhan, M.E., Benneyan, J.C., (2008), Data Envelopment Estimates for the Most Efficient National Healthcare Systems Given Uncertain Proportional Rate Inputs. In J.Fowler and S. Mason, editors, *Proceedings of the 2008 Industrial Engineering Research Conference*, pg.1760-65.
5. Coglianesi, C., Mandelsohn, E. (2010). *Meta-regulation and selfregulation*, In R. Baldwin, M. Lodge (eds), *Oxford Handbook of Regulation*: Oxford University Press.
6. Coglianesi, C. (2012). *Measuring Regulatory Performance. Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy*. OECD.
7. Cooper, W.W., Seiford, L.M., Tone, K. (2007), *Data Envelopment Analysis, A Comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-Solver Software*, Second Edition, Springer Science+Business Media, LLC
8. Den Exter, A., Hermans, H., Dosljak, M. & Busse, R. (2004). *Health care systems in transition: Netherlands*. Copenhagen, WHO Regional Office for Europe on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies.
9. Edenburg, Kishnan, (2006) *Management Accounting and Control in Health Care: An Economics Perspective*, *Handbooks of Management Accounting Research*, Vol.2., p.859-83.
10. Field R.I. (2007). *Health Care Regulation in America: Complexity, Confrontation and Compromise*. New York: Oxford University Press.
11. Field R.I. (2010). *Regulation, Reform and the Creation of Free Market Health Care*. Hamline.
12. Jaklič, M. (2005). *Tržne neučinkovitosti in reguliranje trgov zdravstvenih storitev: primer lekarniških storitev v Sloveniji* (magistrsko delo). Univerza v Ljubljani. Ekonomska fakulteta.
13. Kustec Lipicear, S. (2009). *Policy oz. javnopolitični potenciali presoje učinkov regulacije*. V P. Kovač (Ured), *Presoja učinkov regulacije v Sloveniji*. Fakulteta za upravo. Ljubljana.
14. Lodge, M., Wegrich, K. (2012). *Managing Regulation. Regulatory Analysis, Politics and Policy*. Palgrave Macmillan.
15. Lodge, M. (2014). *Regulation in crisis: reputation, capacity and limitations*. V K. Soonhee, A. Shena, W.H. Lambright (eds), *Public Administration in the Context of Global Governance*. Edward Edgar. Cheltenham.
16. Malmlose, M. (2012), *The role of management accounting in New Public Management Reforms: Implications in a Socio-Political Health Care Context*, PhD dissertation, Department of economics and business Aarhus University, Denmark
17. Pečarič, M. (2015). *Regulativne tehnike*. Uradni list Republike Slovenije. Ljubljana.
18. Selznick, P. (1985). *Focusing Organizational Research on Regulation*. in *Regulatory Policy and the Social Sciences*, edited by Roger Noll. Berkeley: University of California Press.
19. Setnikar-Cankar, S., Petkovšek, V. (2013). *Monitoring and measuring the efficiency of health care: the comparison of health care efficiency in the selected EU member states*. V: 16th Toulon-Verona Conference, University of Ljubljana, Faculty of Administration, Ljubljana.
20. Wasseem, J., Schneider, M. (1998). *Regulating private markets and insurance*. Background Paper, Economic Development Institute of the World Bank.

ČLANKI V REVIJAH

1. Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V. (2006), Public sector efficiency-Evidence for new EU member states and emerging markets, *Working paper series*, NO.581
2. Alexander, C.A., Busch G., Stringer, K. (2003), Implementation and Interpreting a Data Envelopment Analysis Model to Assess the Efficiency of Health Systems in Developing Countries, *IMA Journal of Management Mathematics*, 14(1):49-63.
3. Azizi, F., Behzadian, M., Afshari, A. (2012), Application of Balanced Scorecard Approach to Healthcare Organization, *European Journal of Scientific Research*, No.4, 16-29.
4. Black, J. (2001). Decentring regulation: understanding the role of regulation and self regulation in a »post-regulatory« world. *Current Legal Problems*, 54(1), 103-146.
5. Black, J. (2002). Regulatory Conversations. *Journal of Law and Society*, 29(1), 163-196,
6. Black, J. (2007). Tensions in the regulatory state. *Public Law*, Spring, 58-73.
7. Boyle, S. (2011). United Kingdom (England): Health system review. *Health Systems in Transition*, 2011; 13(1), 1- 486.
8. Burke, S., A., Normand, C., Barry, S. & Thomas S. (2015). From universal health insurance to universal healthcare? The shifting health policy landscape in Ireland since the economic crisis. *Health Policy*, 120(3), 235-240.
9. Cox, E., Henderson, G. & Raikes, L. (2014): Decentralization decade: A plan for onomic prosperity, public service transformation and democratic renewal in England. IPPR NORTH.
10. Coglianese, C., Lazar, D. (2003). Management based regulation: prescribing private management to achieve public goals, *Law and Society Review*, 37, 691-730.
11. Daley, C. in Gubb, J. (2013). Healthcare Systems: The netherlands. *Civitas*.
12. Farkaš, A. (2016). Pregled regulacije zdravstva na Nizozemskem, v Veliki Britaniji in na Švedskem, Raziskovalni seminar, Fakulteta za upravo, Ljubljana
13. Fineberg, H. (2012). A Successful and Sustainable Health System – How to Get There from Here. *The New England Journal of Medicine*, 366(11), 1020-1027. Doi: 10.1056/NEJMSa114777.
14. Government cuts: This is where the axe will fall on public spending. *The Independent*, 10. December 2014
15. Gruen, R., L., Elliot, J., H., Nolan, L., M., Lawton, P., D., Parkhill, A., McLaren, C., J., Lavi, J., N. (2008). Sustainability science: an integrated approach for health-programme planning. *Public Health*, 272(1), 1579-1589.
16. Levi-Faur, D. (2005). The global diffusion of regulatory capitalism. *Annals*, 598, 12-32.
17. Levy, B., Spiller, P. (1994). The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative study of telecommunications regulation. *Journal of Law, Economics and Organisation*, 10(2), 201-246.
18. Lodge, M. (2011). Risk, regulation and crisis: comparing national responses in food safety regulation. *Journal of Public Policy*, 31(1), 25-50.
19. Lozina, D., Klarić, M. (2012). Javna uprava savremene države u promjenjenim okolnostima. *Zbornik radova Pravnog fakulteta Split*, 49(1), 23-37.
20. Mirmirani, H.C.Li, and Ilacqua, J.A., (2008), Health care Efficiency in Transition Economies: An Application of Data Envelopment Analysis, *International Business & Economics Reseach Journal*, 7(2):47-55.
21. Nemeč, J., Setnikar- Cankar, S., Kostadinova, T., Maly, I., & Darmopilova, Z. (2013). Financing health care: what can we learn from cee experience? *Halduskultur*, 14(2), 212-237.

22. Saltman, R.,B. (2002). Regulating incentives: the past and present role of the state in health care systems, *Social Science & Medicine*, 54(2), 1677-1684.
23. Salman R., Vrangbaek K, Lehto J., Winblad U., 2014. After decades of decentralisation, the state now has a growing role in Nordic health systems. LSE Health
24. Schäfer W, Kroneman M, Boerma W, van den Berg M, Westert G, Devillé W and van Ginneken E. (2012). The Netherlands: Health system review. *Health Systems in Transition*, 12(1), 1-229.
25. Toth, M. (2006). Kakovost v sistemu zdravstvenega varstva. *Bilten*, 22(2), 40-47.
26. UK Government, (2014). The Efficiency and Reform Group has supported departments in saving £14.3 billion against a 2009 to 2010 baseline.

PREDPISI

1. (2009). Predlog zakona o zdravstveni dejavnosti (ZZDej-1). Uradni list RS, št. 23/05-01403-142/2009/4 z dne 20.10. 2009.
2. (1997). OECD. Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. OECD, Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/21/59/35258828.pdf>(dobljeno aprila 2016).
3. (2001).European Governance A White Paper. Commission of the European Communities.
4. (2008).[Drafting a Concept Paper on the Organizational Structure of the Executive's Public Administration](#), SIGMA.
5. (2007). Sigma. Regulatory Management Capacities of Member States of the European Union that Joined the Union on 1 May 2004. Sigma Papers no. 42.
6. (2016). Javna uprava 2020. Strategija razvoja javne uprave 2015-20120. Ministrstvo za javno upravo. Ljubljana.
7. (2013). Health Insurance Authority. Annual report and accounts. Dublin: Heath Insurance Authority.
8. (2015). WHO Regional Office for Europe (2015). European Health for All database.
9. Nacionalna strategija razvitka zdravstva 2012-2020. Narodne novine RH br.116/2012.
10. Zakon o zdravstveni zaščiti, Narodne novine RH, br. 150/2008.
11. Znanstveni projekt HRZZ-IP -2014-09-8235 Model mjenja efikasnosti javno zdravstvenih uslug od 2015 do 2019.

VIRI Z INTERNETA

1. Eurostat.Dostopno 29.4.2016 na:<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/eurostat/home/>.
2. MZ. Dostopno 15. 4. 2016 na: www.mz.gov.si/si/pogoste.vsebine/.
3. *BioMedCentral*. Dostopno 20.3. 2016 na: human-resources-health.biomedcentral.com/.
4. WRI. Dostopno 2.3.2016 na: www.goodgovernance.org.au/about-good-governance/.
5. *BioMedCentral*. Dostopno 15.3.2016 na: www.bmchealthservres.biomedcentral.com/.
6. *OECD*. Dostopno 16.2. 2016 na: www.oecd.org/gov/regulatory-policy/.
7. MZ. Resolucija. Dostopno 30.4.2016 na: www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si.
8. Winslow, Charles-Edward Amory.", *Encyclopedia of Public Health*, Ed. [Lester Breslow](#), Gale Group, Inc., 2002. eNotes. com. 2006, 24 March 2008
<<http://www.enotes.com/public-health-encyclopedia/winslow-charles-edward-amory>>

ANALIZA MNENJ ŠTUDENTOV O KORISTNOSTI E-UČILNIC PRI KOMBINIRANEM ŠTUDIJU

Lan Umek, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, lan.umek@fu.uni-lj.si

Aleksander Aristovnik, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo,

aleksander.aristovnik@fu.uni-lj.si

Damijana Keržič, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, damijana.kerzic@fu.uni-lj.si

Nina Tomaževič, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, nina.tomazevic@fu.uni-lj.si

Povzetek

V prispevku so prikazani rezultati analize dejavnikov, ki vplivajo na koristnost e-učilnice s stališča študenta. Na Fakulteti za upravo je bila izvedena anketa, v kateri so študentje na 7-stopenjski lestvici ocenili svoje strinjanje s trinajstimi vidiki vsake od e-učilnic, v katero so bili vključeni. Ena od zastavljenih trditev se je navezovala tudi na koristnost posamezne e-učilnice. Z multiplo linearno regresijo je bilo ugotovljeno, da imajo splošen vtis o e-učilnici, usklajenost vsebin e-učilnice s klasičnim poučevanjem v predavalnici in odzivnost učitelja v e-učilnici vpliv na zaznano koristnost kombiniranega študija. Podrobnejša analiza je razkrila, da obstajajo podskupine študentov, pri katerih na zaznavo koristnosti kombiniranega študija značilno vplivajo povsem drugi dejavniki kot v primeru celotnega vzorca študentov. Rezultati analize so zato koristni predvsem za učitelje in vodstvo fakultete, saj nakazujejo smernice glede tega, kako prilagajati e-učilnice za večjo koristnost pri študiju.

Ključne besede: kombinirano učenje, koristnost e-učilnic, LMS Moodle, anketna raziskava, študijski programi javne uprave

Abstract

ANALYSIS OF STUDENTS' OPINIONS ON USEFULNESS OF E-COURSES FOR BLENDED LEARNING

We present an analysis of factors that influence the usefulness of e-courses as perceived by students. A survey was conducted among students of the Faculty of Administration. Students evaluated 13 aspects of e-courses in which they were enrolled. A multiple linear regression was used with perceived usefulness as the response variable. The same regression analysis was performed on different subgroups of students based on demographical data. We showed that the general impression of the e-course, their consistency with the face-to-face teaching and the teacher's responsiveness had a significant influence on the students' perception of the usefulness. Further analysis revealed subgroups of students where the perception of usefulness was influenced by completely different aspects. The results may help teachers with managing the content and structure of an e-course in order to improve the usefulness of blended learning.

Keywords: blended learning, usefulness of e-course, LMS Moodle, questionnaire analysis, public administration education

1 UVOD

V zadnjem času je uporaba informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT) pri poučevanju v visokem šolstvu vse pogostejša. Učitelji jo uporabljajo za popestritev poučevanja z interaktivnimi dejavnostmi za študente. Sodobne tehnologije omogočajo drugačne načine komunikacije med učitelji in študenti, izjemno pestrost aktivnosti za domače delo in enostavne možnosti sprotnega preverjanja znanja med poukom. Mlajšim generacijam so sodobne tehnologije zelo blizu, saj odraščajo ob računalnikih, internetu in pametnih telefonih. Mnoge študije (npr. Jones, Ramanau, Cross, in Healing, 2010; Kubiatico, 2013) so privedle do zaključkov o tem, da se prav zaradi zgodnje uporabe IKT, način razmišljanja mlajših generacij precej razlikuje od razmišljanja njihovih učiteljev.

E-izobraževanje, kjer imamo v mislih poučevanje in učenje s pomočjo sodobne IKT, postaja v visokem šolstvu vse pomembnejše (Penny, 2011). Če želimo, da bo uvedba e-izobraževanja v visokem šolstvu uspešna, moramo upoštevati vse udeležence, vključene v proces (ang. stakeholders), tako študente, učitelje kot tudi vodstva izobraževalnih ustanov in nenazadnje tehnično osebje, ki nudi podporo za nemoteno delovanje. Spremembe v načinu poučevanja, ki vključuje e-izobraževanje, je treba uvajati postopno, sproti vrednotiti učinke, ki jih novosti prinašajo vsem udeležencem, in na podlagi analiz predlagati dopolnitve oz. nove spremembe. Pri učiteljih v visokem šolstvu se ob uvajanju novosti v ustaljene učne procese vselej porajajo pomisleki, še zlasti kadar se posega v dejansko izvedbo predmetov, kar se v primeru e-izobraževanja tudi zgodi, saj e-e-oblike delno ali celo popolnoma nadomeščajo izvedbo pouka v predavalnicah. Drug pomemben udeleženec v procesu je študent, kateremu je poučevanje namenjeno. Zato je vidik študenta pri analizi e-izobraževanja ključnega pomena. Odgovore na vprašanja, kot npr. ali e-vsebine kakovostno dopolnjujejo študijski proces ali pa so le same sebi namen, lahko pridobimo le od študentov, ki e-vsebine uporabljajo pri študiju. Iz zapisanega je razvidno, da je redno zbiranje mnenj učiteljev in študentov o različnih vidikih in spremembah v e-izobraževanju potrebno, saj lahko na podlagi zbranih mnenj skrbno načrtujemo nadaljnje korake v strategiji razvoja e-izobraževanja na visokošolski ustanovi.

V raziskavi, ki smo jo opravili na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani, smo se osredotočili zgolj na mnenje študentov glede koristnosti e-učilnic pri kombiniranem študiju. V anketi, ki smo jo izvedli med rednimi študenti prve bolonjske stopnje, smo jih povprašali o njihovih pogledih na e-učilnice predmetov, ki so jih obiskovali v tekom semestra. Glavni namen raziskave je bil ugotoviti, kateri dejavniki vplivajo na mnenje študentov, da jim e-učilnica koristi pri študiju predmeta. Končno analizo rezultatov smo razdelili na dva dela: v prvem smo raziskali dejavnike na ravni vseh študentov, vključenih v anketo, v drugem pa smo natančneje preučili nekaj demografskih podskupin študentov in ugotavljali, kateri dejavniki se jim zdijo najpomembnejši.

Po uvodnem delu v članku najprej povzamemo izbrane dosedanje raziskave in njihove ugotovitve s področja dejavnikov, ki vplivajo na zaznavanje koristnosti e-učenja s strani študentov. Sledi opis raziskave z empiričnimi rezultati, na koncu pa povzetek ugotovitev, kjer izpostavimo in predlagamo smernice za nadaljnje delo.

2 PREGLED LITERATURE

Razširjenost in vsesplošna uporaba svetovnega spleta ter razvoj IKT sta vplivala tudi na področje izobraževanja - tako na delo in zaznave učiteljev kot študentov (Dečman, 2015; Elkaseh, Wong & Fung, 2016; Pinto-Llorente, Sánchez-Gómez, García-Peñalvo & Casillas-Martín, 2016). Vlade nekaterih držav preko različnih iniciativ in ukrepov močno spodbujajo in podpirajo uporabo IKT na vseh stopnjah izobraževanja, npr. s spodbujanjem uporabe prenosnih računalnikov oz. tablic z ugodnimi pogoji za učence, študente in učitelje ter vpeljave varnih širokopasovnih povezav v vseh javnih ustanovah (Carvalho, Areal & Silva, 2011). Po eni strani nove tehnologije omogočajo preprostejšo komunikacijo in hiter dostop do informacij, po drugi strani pa nemalokrat študenta, prav zaradi omenjenih dejstev, odvrnejo od študija. Salomon in Kolikant (2016) sta v svoji nedavni raziskavi potrdila, kar je bilo intuitivno znano že nekaj časa, in sicer, da je čas preživeti na spletu, ki ni namenjen študiju, negativno koreliran s študijsko uspešnostjo študenta. Študenti v visokem šolstvu se tega zavedajo, saj so v isti raziskavi izrazili mnenje, da bi zmanjšanje tega časa izboljšalo njihove ocene.

Ocena, ali je uvedba e-predmeta uspešna ali ne, naj bi bila podana s strani obeh skupin uporabnikov, učiteljev in študentov. Nenazadnje pa bi moralo tudi vodstvo izobraževalne ustanove pridobiti informacije, ali uvedba e-izobraževanja prinaša boljše rezultate študentov, merjeno z višjimi ocenami oz. manjšim številom pristopov k izpitom posameznega predmeta, nižje stroške in zadovoljstvo vseh udeležencev (Hall, 2006; Kohang & Durante, 2003; Ozkan & Koseler, 2009; Upadhyaya & Mallik, 2013, Yukselturk & Bulut, 2007).

Številne univerze po svetu so v študijski proces vključile sisteme za učenje, ki uporabljajo svetovni splet (ang. internet-based learning systems). Ocena uspešnosti vključitve sistema e-izobraževanja v pedagoški proces pa ni enostavna in zahteva podrobno razumevanje procesa zaznavanja in uporabniške izkušnje s strani uporabnikov (Al-Adwan, Al-Adwan & Smedley, 2013). Kot trdijo Saade, Nebebe in Tan (2007) v splošnem kot za vsak informacijski sistem tudi za LMS (ang. Learning Management System) velja, da sta sprejemljivost s strani uporabnika in uporabnost sistema osnovni meri uspešnosti sistema. Vidik uporabnika je torej ključen za proučevanje uvedbe LMS in ovrednotenja njegove uspešnosti (Hall, 2006). Živic-Butorac in dr. (2001) trdijo, da je zaznavanje e-učenja s strani študentov eden od pomembnejših korakov pri razvoju in vpeljavi uspešnega okolja za e-učenje. Hrastinski (2008) ponuja pregled literature o sodelovanju in vključevanju učenca pri e-učenju in trdi, da sta sodelovanje in učenje medsebojno povezana ter da mora biti za to, da je korist za učenca kar se da največja, sodelovalna izkušnja zadovoljujoča.

Kombinirano učenje kot kombinacija tradicionalnega poučevanja v razredu in v e-učilnici privede do mešanja značilnosti resničnega in virtualnega učnega okolja, kjer sodelujejo učitelji in študentje, in ki omogoča celovito ponudbo informacij ter dopolnjuje študentove izkušnje učenja (Al-Adwan in dr., 2013). Uspešna izvedba kombiniranega učenja je odvisna od številnih dejavnikov. Vonderwell in Zachariah (2005) menita, da na aktivno delo študenta pri e-učenju vplivajo tehnologija, uporabniški vmesnik, poznavanje vsebine, način podajanja vsebine in navodil, vloga študenta ter preobremenjenost z informacijami. Carvalho in dr. (2011) so proučevali, katerega od LMS, Blackboard ali Moodle, študentje na portugalskih univerzah bolje sprejemajo in ugotovili, da študentje dajejo prednost Moodle. Verjetno je eden od vzrokov za popularnost Moodla v tem, da je prilagodljiv, preprost za uporabo in

omogoča personalizacijo. Kareal in Klema (2006) celo trdita, da je Moodle eden od najbolj prilagodljivih LMS, in poudarita, da je prav ta lastnost pomemben element učinkovitega sistema za e-učenje. Moodle pa po drugi strani vsebuje veliko standardnih orodij, zaradi katerih je učitelju omogočeno izvesti učni proces brez velikih naporov. Liao, Chen in Chen (2011) poudarijo, da Moodle ponuja dobro komunikacijsko orodje, prostor za razprave, omogoča oblikovanje skupin in skupinsko delo, kar omogoča učenje organizirati na zanimiv način.

Mnogo različnih analiz je bilo opravljenih z namenom določiti dejavnike, ki vplivajo na uspešnost učenja v sistemih e-izobraževanja, v katerih so analizirali podatke, pridobljene iz samih LMS kot npr. interakcije med študenti, študenti in učitelji, čas, ki ga študent preživi v e-učilnici, kdaj študent prvič pregleda nov objavljeno e-vsebino, kolikokrat se študent pojavi v e-učilnici, oddaje nalog ipd. You (2016) trdi, da je eden najpomembnejših dejavnikov samoorganiziranost študenta pri delu v e-učilnici. Analiziral je podatke, pridobljene iz LMS (pravočasna oddaja nalog, pogostnost pogleda e-vsebin, pregled pomembnih obvestil v e-učilnici) in ocene vmesnih preizkusov znanj in pokazal, da so vsi omenjeni dejavniki značilni za napoved končne ocene predmeta. Tudi Zacharis (2015) je ugotavljal povezanost med LMS podatki kombiniranega študija in končne ocene z namenom, da bi lahko napovedali, kateri študentje bodo imeli problem izdelati predmet. Njegova raziskava je pokazala, da je aktivnost študenta v e-učilnici (kot npr. branje in sodelovanje v forumih) glavni dejavnik, ki nakazuje na uspešen zaključek predmeta. Sledita še študentovo reševanje kvizov in sodelovanje pri kreiranju vsebin.

Da bi razumeli pomembnost študentovega pogleda, smo se v raziskavi posvetili samo njihovem mnenju. Opredeljeni so bili dejavniki, za katere smo predvidevali, da vplivajo na zaznavo študentov glede koristnosti uporabe e-učilnice. Nanašali so se na splošen vtis o e-učilnici predmeta, organiziranost in predstavitev predmeta v e-učilnici (cilji, gradiva in naloge), učiteljevo aktivnost v e-učilnici (komentarji, pravočasni odzivi), študentovo naklonjenost e-učenju in stopnjo usklajenosti s snovjo, predavano v predavalnici. V nadaljevanju je predstavljena raziskava in nekatere ugotovitve, pomembne tako za teorijo kot prakso na področju kombiniranega učenja.

3 EMPIRIČNI REZULTATI

3.1 Podatki in metode

Fakulteta za upravo je kombinirano učenje v študijski proces z LMS Moodle uvedla v študijskem letu 2010/2011 v 1. letnik rednega študijskega programa tako na univerzitetnem kot visokošolskem programu. Po treh letih postopne vpeljave so e-učilnice postale obvezne za vse predmete na dodiplomskem študiju (za več glej Umek in dr., 2015). Od takrat je bilo v e-učilnicah narejenih precej sprememb in dopolnitev. V času raziskave je v e-učilnicah posameznega predmeta pripravljena e-vsebina, ki dopolnjuje predavanje v klasični obliki, ki ji praviloma sledi kviz za samo-preverjanje razumevanja pripravljene vsebine. Za vaje, ki se sicer večinoma izvajajo v predavalnici, sta v e-učilnici pripravljena dve obsežni nalogi, ki ju študentje rešijo med semestrom, in zanjju prejmejo oceno in odziv pedagoga glede pravilnosti rešitve.

Za namen raziskave smo pripravili anketni vprašalnik, ki ga je sestavljalo 13 mnenjskih

trditev o e-učilnicah, ki jih povzema Tabela 1. Pri pripravi vprašalnika smo si pomagali z več predhodnimi raziskavami (Liaw, 2008; Ellis, Ginns & Piggot, 2009; Sun in dr., 2008; Upadhyaya & Mallik, 2013; Žuvic-Butorac in dr., 2001) in prilagodili mnenjske trditve izvedbi kombiniranega študija na fakulteti. Pri vsaki od trditev so študentje izrazili svojo stopnjo strinjanja na 7-stopenjski lestvici, pri čemer je vrednost 1 pomenila popolno nestrinjanje s trditvijo, vrednost 7 pa popolno strinjanje, lahko pa so se odločili za odgovor »Nimam mnenja./Ne želim odgovoriti.«. Ker je bil cilj raziskave ugotoviti, kateri dejavniki e-učilnice vplivajo na zaznavo koristnosti, smo trditev V13 izbrali za odvisno, ostale V1-V12 pa za neodvisne spremenljivke.

Tabela 1. Anketna vprašanja in njihove oznake V1-V13.

Oznaka	Trditev
V1	E-učilnica tega predmeta je pregledno organizirana.
V2	Način dela v tej e-učilnici (obveznosti in ocenjevanje) je bil že na začetku semestra jasno določen in predstavljen.
V3	Naloge in snov so na voljo v različnih oblikah (kvizi, naloge, forumi, datoteke, spletne strani).
V4	Odziv pedagoga na oddane naloge (komentar, ocena) je bil pravočasen (manj kot 7 dni).
V5	Želim imeti manj predavanj v živo in več učne snovi predelati v e-učilnici.
V6	Več vaj tega predmeta bi lahko bilo izvedenih v e-učilnici namesto v razredu.
V7	Splošni vtis o e-učilnici predmeta je dober.
V8	Študijska snov in naloge pri tem predmetu so predstavljene jasno in razumljivo.
V9	Iskanje aktivnosti v tej učilnici ni težavno.
V10	Pripravljena snov in naloge so usklajene s predavanji predmeta in jih dopolnjujejo.
V11	Pripravljena snov in naloge dopolnjujejo vaje v predavalnici.
V12	Pedagog mi je na oddane naloge / forumske objave dal odziv.
V13	Vsebina e-učilnice mi je/bo koristila pri študiju snovi tega predmeta.

K sodelovanju smo povabili dodiplomske študente univerzitetnega in visokošolskega strokovnega študijskega programa, ki so se prostovoljno odločili za izpolnjevanje ankete. Študentje so v anketi ocenjevali vse e-učilnice svojih predmetov, ki so se izvajali v spomladanskem semestru 2014/15. Omejili smo se le na obvezne predmete, saj je izvedba kombiniranega učenja za te predmete obvezna. Glede na predmetnik je vsak študent ocenjeval od 3 do 5 različnih e-učilnic. Anketo je izpolnilo 315 študentov, skupaj je bilo tako pridobljenih 1.456 ocen e-učilnic. Zaradi manjkajočih vrednosti je bilo končno število enot 1.083. Poudarimo, da je enota opazovanja v naši analizi študent, ki ocenjuje posamezno e-učilnico.

Iz vpisne dokumentacije smo pridobili še nekaj demografskih značilnosti anketiranih študentov, ki smo jih uporabili pri podrobnejši analizi podskupin, in sicer: spol, zaključna srednješolska ocena, leto študija, študijski program, regija prebivališča in število ur na teden, namenjenih dodatnim rednim dejavnostim, npr. študentsko delo, trening ali druge obštudijske dejavnosti. Končni vzorec enot je predstavljen v Tabeli 2.

Tabela 2. Končni vzorec enot.

	Skupina	n
	Celotni vzorec	1083
Spol	moški	284
	ženski	799
Zaključna srednješolska ocena	zadostno (2)	442
	dobro (3)	318
	prav dobro (4)	205
	odlično (5)	113
Letnik	1. letnik	698
	2. letnik	161
	3. letnik	224
Program	univerzitetni	436
	visokošolski strokovni	647
Regija	izven Ljubljane	473
	Ljubljana	610
Dodatne dejavnosti	nič	71
	manj kot 2 uri na teden	92
	med 2 in 6 ur na teden	241
	do 2 uri na dan	190
	med 2 in 6 ur na dan	200
	več kot 6 ur na dan	289

3.2 Rezultati

Na celotnem vzorcu enot je bila uporabljena multipla linearna regresija, pri čemer smo spremenljivko V13 (zaznana koristnost e-učilnice) opazovali kot odvisno, vse ostale pa kot neodvisne (V1-V12). Regresijska analiza je pokazala, da spremenljivke V1-V12 značilno ($F_{12,1070} = 106,065$, $p < 0,001$) vplivajo na povprečje spremenljivke V13 (zaznana koristnost e-učilnice). Model pojasni 54,3 % variance odvisne spremenljivke, standardna napaka regresijske napovedi pa je 1,039. Tabela 3 prikazuje koeficiente regresijskega modela (standardizirane in nestandardizirane), njihove standardne napake, pripadajoče t-statistike in p-vrednosti. Spremenljivke z značilnimi vplivi na povprečje koristnosti e-učilnice so poudarjene s krepko pisavo.

Tabela 3. Koeficienti linearnega regresijskega modela.

Spremenljivka	Regresijski koeficienti		Standardizirani koeficienti		
	B	Standardna napaka	Beta	t	p-vrednost
konstanta	-0,541	0,185		-2,922	0,004
V1	-0,002	0,043	-0,002	-0,047	0,963
V2	-0,024	0,039	-0,021	-0,605	0,545
V3	0,037	0,035	0,032	1,062	0,288
V4	-0,093	0,026	-0,095	-3,554	<0,001
V5	0,123	0,024	0,168	5,096	<0,001
V6	-0,015	0,024	-0,021	-0,623	0,534
V7	0,252	0,042	0,222	6,033	<0,001
V8	0,151	0,040	0,131	3,814	<0,001
V9	0,010	0,018	0,012	0,548	0,584
V10	0,252	0,042	0,215	6,018	<0,001
V11	0,210	0,041	0,181	5,155	<0,001
V12	0,180	0,030	0,164	6,035	<0,001

Izkaže se, da ima najmočnejši vpliv na koristnost e-učilnice spremenljivka V7 (dober splošen vtis o e-učilnici), ki ima po absolutni vrednosti največji standardizirani koeficient 0,222, kar

pomeni, da povečanje splošnega vtisa e-učilnice za 1 standardni odklon v povprečju poveča njeno koristnost za 0,222 standardnega odklona.

Ostale spremenljivke s podobnim, a nekoliko šibkejšim vplivom na odvisno spremenljivko, so še V10 in V11 (dopolnjevanje predavanj in vaj), V5 (prednost e-učenja glede na klasično učenje pri predavanjih), V12 (učiteljev odziv), V8 (razumljivost študijskega gradiva) in V4 (pravočasen učiteljev odziv na oddaje). Z izjemo spremenljivke V4 so regresijski koeficienti ostalih spremenljivk pozitivni. Njihovo povečanje v povprečju povečuje tudi zaznavanje koristnosti. Po drugi strani pa nekaj spremenljivk nima značilnih vplivov na povprečje koristnosti e-učilnic. Te spremenljivke so V1 (preglednost e-učilnice), V2 (jasnost »pravil igre« na e-učilnici), V3 (pestrost vsebin), V6 (prednost e-učenja glede na klasično učenje pri vajah) in V9 (enostavnost iskanja aktivnosti).

Empirična študija na celotnem vzorcu je razkrila, da je študentom najpomembnejši dober splošen vtis o e-učilnici. Izkazalo se je tudi, da študentje koristnost učilnice povezujejo tudi z dodatnimi nalogami, ki jih v e-učilnicah pripravijo učitelji. Če bodo učitelji znali približati e-učilnico študentom na način, da bo prvi vtis všečen, lahko pričakujemo, da bodo študentje v e-učilnice pogosteje vstopali, v njih pogosteje izdelovali dodatne aktivnosti in sodelovali, kar povečuje koristnost e-učilnice po mnenju študentov, hkrati pa spodbuja sproten študij, ki v veliki meri povečuje uspešnost ob zaključnem izpitu.

Naše predhodne raziskave (Umek in dr., 2015) so pokazale, da so študentje Fakultete za upravo zelo heterogena populacija. Regresijski model na celotnem vzorcu lahko zakrije zanimive zakonitosti, ki se skrivajo v (demografskih) podskupinah študentov. V ta namen smo na osnovi demografskih spremenljivk oblikovali 15 podskupin, na katerih smo izvedli enako regresijsko analizo kot na celotnem vzorcu (multipla linearna regresija z odvisno spremenljivko V13). Predhodni izračuni so pokazali, da je smiselno vse regije bivališč študentov, z izjemo ljubljanske, združiti v eno. Prav tako je dovolj poročati zgolj o podskupinah študentov brez obštudijskih dejavnosti in tistih z največ, saj na ostalih vmesnih podskupinah nismo odkrili zanimivih rezultatov. Zaradi velikega števila preizkušenih domnev smo pri analizi p-vrednosti uporabili Bonferronijev popravek, za stopnjo značilnosti pa izbrali $\alpha = 0,05$.

Tabela 4 prikazuje rezultate regresijske analize na izbranih 15 podskupinah. Podan je determinacijski koeficient (R^2), sledijo z * označene neodvisne spremenljivke V1-V12, ki imajo značilni vpliv na povprečje V13 (koristnost e-učilnice) v posamezni podskupini. Zaradi preglednosti smo regresijske koeficiente opustili, prav tako pa nismo navajali točnih p-vrednosti. Le-te smo namreč raje razdelili v štiri kategorije (legenda pod Tabela 4).

Tabela 4. Linearni modeli na različnih podskupinah - determinacijski koeficient (R^2) in spremenljivke z značilnim vplivom na povprečje V13

	Podskupina	R^2	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	V12
	Celoten vzorec	0.543				*	***		***	*		***	***	***
Spol	moški	0.514							*					*
	ženske	0.560				*	**		**	*		***	**	***
Uspeh na maturi	zadosten	0.530				*	***		*	*		*		**
	dober	0.568										***		*
	prav dober	0.570												
	odličen	0.724							*				***	
Letnik	1.	0.527					*		***	*		*	***	**
	2.	0.556							*					
	3.	0.598										**		***
Program	univerzitetni	0.564				*			*			*		***
	visokošolski strokovni	0.549					**		***	*		***	**	
Regija	izven Ljubljane	0.600										**	*	
	Ljubljana	0.525					**		***	*		**	**	***
Dodatne dejavnosti	nič	0.522					**	**						
	več kot 6 ur na dan	0.601					*		**					*

Legenda:

- prazna celica α (z Bonferronijevim popravkom) $> 0,05$
- * $0,01 < \alpha \leq 0,05$
- ** $0,001 < \alpha \leq 0,01$
- *** $\alpha \leq 0,001$

Opazimo lahko (Tabela 4. Linearni modeli na različnih podskupinah - determinacijski koeficient (R^2) in spremenljivke z značilnim vplivom na povprečje V13), da so dejavniki, ki vplivajo na koristnost e-učilnic pri študentih drugačni kot pri študentkah. Za študente sta pomembna le dva, in sicer splošen vtis (V7) ter odziv učitelja na oddaje (V12). Razlike opazimo tudi med skupinami, določenimi glede na zaključno srednješolsko oceno. Pri zadostnih študentih izstopa več dejavnikov, pri odličnih le dva: dopolnjevanje vaj v predavalnici (V11) in splošen vtis (V7). Splošen vtis je eden ključnih dejavnikov, a v višjih letnikih izgublja svoj vpliv. Tam se izraziteje izpostavljata dopolnitev predavanj (V10) in odziv učitelja na oddaje (V12). Zanimive zakonitosti so razkrile tudi podskupine glede na regijo bivanja. Na zaznavo koristnosti e-učilnic pri študentih, ki bivajo dlje od fakultete, vpliva predvsem dopolnitev klasičnega pouka z e-vsebinami (tako vaj kot predavanj, V10 in V11), pri študentih iz ljubljanske regije pa je teh dejavnikov precej več. Razlike se pojavljajo tudi glede na obštudijske dejavnosti – pri študentih, ki jih imajo zelo veliko, zopet izstopa splošen vtis (V7), ki pa ni značilen pri študentih brez obštudijskih dejavnosti.

Rezultati v Tabela 4 kažejo tudi na to, da določene zakonitosti veljajo tako za celoten vzorec kot za vse analizirane podskupine. Tako za spremenljivke V1 (preglednost e-učilnice), V2 (jasnost »pravil igre« na e-učilnici) in V3 (pestrost vsebin) nismo odkrili značilnega vpliva na koristnost e-učilnic niti na celotnem vzorcu niti na nobeni od analiziranih podskupin.

4 DISKUSIJA IN ZAKLJUČEK

Osnovni cilj predstavljene raziskave je bil poiskati dejavnike, ki z vidika študenta vplivajo na koristnost e-učilnic v študijskem procesu. Analizirali smo rezultate ankete, ki smo jo izvedli na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani, kjer študentje uporabljajo e-učilnice v okolju Moodle. Glavni prispevek raziskave predstavljata proučitev relevantnih dejavnikov koristnosti in natančnejša analiza mnenj različnih podskupin anketiranih študentov.

Analiza je pokazala, da so študentje v povprečju zadovoljni z delom v okolju Moodle, saj so bili vsi vidiki e-učilnic ocenjeni zelo visoko. Prav tako so v povprečju visoko ocenili koristnost dela v spletnih učilnicah, kar se sklada z ugotovitvami predhodnih raziskav (Kareal & Klema, 2006), da je okolje Moodle učinkovito in uporabniku prijazno.

Za potrditev teoretičnih predvidevanj so bili analizirani vplivi dvanajstih značilnosti e-učilnic na zaznavanje koristnosti e-učenja s strani študentov. Odkrili smo, da ima na zaznano koristnost največji vpliv splošen vtis o e-učilnici, sledijo pa še dopolnjevanje predavanj in vaj, prednost e-učenja glede na klasično učenje pri predavanjih, učiteljev odziv, razumljivost študijskega gradiva in pravočasen učiteljev odziv na oddane izdelke (kvize, naloge). Analiza podskupin je pokazala, da so študentje Fakultete za upravo zelo heterogeni, čeprav so določene odkrite zakonitosti skupne. Tako je, na primer, splošni vtis zelo pomemben pri skoraj vseh podskupinah, prav tako je pomemben učiteljev odziv na delo študenta v e-učilnici. Po drugi strani pa preglednost e-učilnice, jasnost »pravil igre« in pestrost vsebin na nobeni analizirani podskupini ne vplivajo značilno na zaznavanje koristnosti.

Anketa, ki smo jo izvedli za namen te analize, bo v prihodnjih letih na Fakulteti za upravo izvajana dvakrat letno (ob zaključku obeh semestrov), tako da bodo lahko učitelji in fakultetno vodstvo spremljali trende odnosov do e-učilnic z vidika študentov. Dolgoročno spremljanje bo zanimivo tudi z raziskovalnega vidika, saj bo mogoče med seboj primerjati različne generacije študentov. V prihodnosti bodo rezultati anket povezani tudi z izpitnimi evidencami in analizirani s ciljem ugotoviti, ali so vidiki e-učilnic povezani z uspehom študentov, natančneje s povprečno oceno in številom pristopov k izpitu. V nadaljnjem delu načrtujemo podobno anketo med učitelji, tako da bomo pridobili pomemben pogled na razvoj e-izobraževanja tudi z vidika izvajalcev. Mnoge predhodne raziskave (Hall, 2006; Kohang & Durante, 2003; Upadhyaya & Mallik, 2013, Yukselturk & Bulut, 2007) so namreč pokazale, da je za celovito uspešnost dela v e-učilnicah pomemben tudi vidik izvajalcev, ki ga naša raziskava ni zajela. Rezultati obstoječe ankete in našega nadaljnjega dela bodo koristni tudi za vodstvo fakultete, saj bo le-to dobilo empirično podlago, s katero bo lahko začrtalo smernice nadaljnjega razvoja e-izobraževanja.

LITERATURA IN VIRI

1. Al-Adwan, A., Al-Adwan, A., & Smedley, J. (2013). Exploring students' acceptance of e-learning using Technology Acceptance Model in Jordanian universities. *International Journal of Education and Development using Information and Communication Technology*, 9(2), 4–18.
2. Carvalho, A., Areal, N., & Silva, J. (2011). Students' perceptions of Blackboard and Moodle in a Portuguese university. *British Journal of Educational Technology*, 42(5), 824–841.
3. Dečman, M. (2015). Modeling the acceptance of e-learning in mandatory environments of higher education: The influence of previous education and gender. *Computers in Human Behavior*, 49, 272–281. doi:10.1016/j.chb.2015.03.022
4. Elkaseh, A. M., Wong, K. W., & Fung, C. C. (2016). Perceived Ease of Use and Perceived Usefulness of Social Media for e-Learning in Libyan Higher Education: A Structural Equation Modeling Analysis. *International Journal of Information and Education Technology*, 6(3), 192–199.

5. Ellis, R. A., Ginns, P., & Piggot, L. (2009). E-learning in higher education: some key aspects and their relationship to approaches to study. *Higher Education Research & Development*, 28(3), 303–318. doi: 10.1080/07294360902839909
6. Francis, R. & Raftery, J. (2005). Blended learning landscapes. *Brookes eJournal of Learning and Teaching*, 1(3), 1–5.
7. Hall, C. (2006). Lighting a fire or filling a pail? Users' perceptions of a virtual learning environment. Survey Report, University of Swansea. http://learninglab.swan.ac.uk/Downloads/User_Survey_Report%201.1.pdf
8. Hrastinski, S. (2008). What is online learner participation? A literature review. *Computers & Education*, 51, 1755–1765.
9. Jones, C., Ramanau, R., Cross, S., & Healing, G. (2010). Net generation or Digital Natives: Is there a distinct new generation entering university? *Computers & Education*, 54(3), 722–732.
10. Kareal, F. & Klema, J. 2006. Adaptivity in e-learning. *Current Developments in Technology-Assisted Education*, 260–264. http://karlovi.cz/filip/adaptivity_in_e-learning.pdf
11. Kubiakto, M. (2013). The Comparison of Different Age Groups on the Attitudes toward and the Use of ICT. *Educational Sciences: Theory & Practice*, 13(2), 1263–1272.
12. Liao, C.-W., Chen, F.-S. , & Chen, T.-H. (2011). Perspectives of university students on cooperative learning by Moodle. *International Journal of Digital Content Technology and its Applications*, 5(6), 190–197. http://www.aicit.org/jdcta/pp1/22_%20JDCTA_June-26.pdf
13. Liaw, S.-S. (2008). Investigating students' perceived satisfaction, behavioral intention, and effectiveness of e-learning: A case study of the Blackboard system. *Computer & Education*, 51. 864–873. doi:10.1016/j.compedu.2007.09.005
14. Ozkan, S. & Koseler, R. (2009). Multi-dimensional students' evaluation of e-learning systems in the higher education context: An empirical investigation. *Computers & Education*, 53. 1285–1296. doi:10.1016/j.compedu.2009.06.011
15. Penny, K. I. (2011). Factors that Influence Student E-learning Participation in a UK Higher Education Institution. *Interdisciplinary Journal of E-Learning and Learning Objects*, 7, 81–95.
16. Pinto-Llorente, A. M., Sánchez-Gómez, M. C., García-Peñalvo, F. J., & Casillas-Martín, S. (2016). Students' perceptions and attitudes towards asynchronous technological tools in blended-learning training to improve grammatical competence in English as a second language. *Computers in Human Behavior*. doi:10.1016/j.chb.2016.05.071
17. Saade, R., Nebebe, F., & Tan, W. (2007). Viability of the “Technology Acceptance Model” in Multimedia Learning Environments: A Comparative Study. *Interdisciplinary Journal of Knowledge and Learning Objects*, 3(1), 175–184.
18. Salomon, A., & Kolikant, Y. B.-D. (2016). High-school students' perceptions of the effects of non-academic usage of ICT on their academic achievements. *Computers in Human Behavior*, 64, 143–151. doi:10.1016/j.chb.2016.06.024
19. Sun, P.-C., Tsai, R. J., Finger, G., & Chen, Y.-Y. (2008). What drives a successful e-Learning? An empirical investigation of the critical factors influencing learner satisfaction. *Computers & Education*, 50, 1183–1202. doi:10.1016/j.compedu.2006.11.007
20. Umek, L., Aristovnik, A., Tomažević, N., & Keržič, D. (2015). Analysis of selected aspects of students' performance and satisfaction in a Moodle-based e-learning system

- environment. *Eurasia Journal of Mathematics, Science and Technology Education*, 11(6), 1495–1505. doi: 10.12973/eurasia.2015.1408a
21. Upadhyaya, K. T. & Mallik, D. (2013). E-Learning as a socio-technical system: An insight into factors influencing its effectiveness. *Business Perspectives and Research*, 2(1), 1–12.
 22. Vonderwell, S. & Zachariah, S. (2005). Factors that influence participation in online learning. *Journal of Research and Technology in Education*, 38(2), 213–230.
 23. You, J. W. (2016). Identifying significant indicators using LMS data to predict course achievement in online learning. *Internet and Higher Education*, 29, 44–53.
 24. Yukselturk, E. & Bulut, S. (2007). Predictors for student success in an online course. *Educational Technology & Society*, 10(2), 1–83.
 25. Zacharis, N. Z. (2015). A multivariate approach to predicting student outcomes in web-enabled learning course. *Internet and Higher Education*, 27, 23–30.
 26. Žuvic-Butorac, M., Roncevic, N., Nemcanin, D, & Nebic, Z., (2001). Blended E-Learning in Higher Education: Research on Students' Perspective. *Issues in Information Science and Information Technology*, 8, 409–429.

ŠTIRI NAČELA PRI POENOSTAVLJANJU UPRAVNIH POSTOPKOV – PRIMER SRBIJE IN POSTOPKOV, POVEZANIH Z ROJSTVOM OTROKA

Gregor Virant, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo in UNDP, gregor.virant@fu.uni-lj.si

Povzetek

Prispevek obravnava konkreten primer poenostavitve upravnih postopkov, povezanih z rojstvom otroka v Srbiji. Prikazuje stanje pred in po uvedbi sprememb, zlasti časovne prihranke za uporabnike storitev in za javno upravo. Analizira ključna načela, ki so bila uporabljena pri poenostavitvah in ugotavlja, da gre za univerzalna načela, ki bi morala služiti kot vodilo pri racionalizaciji vseh upravnih postopkov in storitev. Ta načela so: vse na enem mestu (stranka lahko opravi vse storitve, povezane z določenim življenjskih ali poslovnim dogodkom, na enem mestu), izmenjava uradnih podatkov v zaledju, prevzemanje podatkov brez obveznosti izpolnjevanja obrazcev in informatizacija.

Ključne besede: upravni postopek, upravna storitev, poenostavitev upravnih postopkov, administrativne ovire, izmenjava podatkov po uradni dolžnosti, vse na enem mestu, e-uprava

Abstract

FOUR PRINCIPLES APPLICABLE IN SIMPLIFICATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES – THE CASE OF SERBIA AND ITS PROCEDURES, CONNECTED WITH THE BIRTH OF A BABY

The paper deals with a concrete example of simplification of administrative procedures related to the birth of a child in Serbia. It shows the situation before the introduction of changes and the effect of changes, especially in terms of time savings for users and for public administration. It analyzes the key principles that have been used in simplifications and notes that these are universal principles that should serve as a guideline in all rationalizations of administrative procedures and services. These principles are: one stop shop (the user can perform all services associated with a particular life or business events in one place), exchange of official data in the back-office, collecting data without the obligation for users to fill in forms, and computerization.

Keywords: administrative procedure, administrative services, simplification of administrative procedures, administrative burden, exchange of data from official records, administrative forms, one-stop shop, e-government

1. UVOD

Kakovost delovanja javne uprave je eden ključnih dejavnikov konkurenčnosti države in pomembno vpliva na kakovost življenja. Kakovost delovanja javne uprave je definirana z načeli, kot so zakonitost, predvidljivost, odprtost in preglednost, politična nevtralnost, odgovornost itd. Pomembna sestavina je tudi kakovost postopkov javne uprave, v katerih se z njo srečujejo državljani in podjetja – tako imenovanih »upravnih storitev« (Načela javne uprave, »kodifikacija« standardov in dobrih praks evropskega upravnega prostora, namenjena predvsem državam kandidatkam, potencialnim kandidatkam in drugim tranzicijskim državam,

kakovost upravnih storitev navaja kot eno od šestih področij reform javne uprave – glej SIGMA, 2014, str. 67-75). Z upravnimi storitvami so mišljeni postopki, v katerih javna uprava odloča o pravicah državljanov in pravnih oseb (npr. izdaja osebnega dokumenta, gradbenega dovoljenja, odločanje o otroškem dodatku ali licenci za opravljanje dejavnosti), in za postopke, v katerih se državljanji in pravne osebe obračajo na javno upravo in ji posredujejo oziroma prijavljajo podatke (prijava prebivališča, registracija avtomobila ali spremembe lastništva avtomobila itd.). Tam, kjer država iz določenih razlogov nastopa s svojo regulacijo (v tem članku se ne spuščam v vprašanje obsega regulacije oziroma deregulacije, ki je v precejšni meri politične in ne strokovne narave), državljanji in pravne osebe pričakujejo kakovostne informacije o storitvah in kakovostne storitve: dostopne, hitre, enostavne, racionalne. Prav v dvigu kakovosti storitev je na voljo velik manevrski prostor za izboljšave javne uprave. Vlada in javna uprava morata težiti k povečanju dostopnosti upravnih storitev, skrajševanju časa, odpravljanju administrativnih ovir in k popolni racionalnosti postopkov. Tovrstnim izboljšavam lahko pogojno rečemo »inovacije«, večinoma pa gre zgolj za uvajanje zdrave pameti v postopke. Kot pravi Steve Jobs, »preprostost je najvišja stopnja prefinjenosti« (Jobs, 2011, str. 137).

Usmerjenost javne uprave k uporabniku je tudi eden temeljnih konceptov t.i. novega javnega upravljanja (»new public management«); znotraj tega koncepta se kakovost javnih storitev razume kot zadovoljevanje potreb in pričakovanj uporabnikov (Kovač, 2000, str. 286). Seveda pa je treba usmerjenost k uporabniku zagotavljati v ravnotežju z drugimi, tradicionalnimi načeli delovanja javne uprave, zlasti z načelom zakonitosti. Poenostavljanje postopkov, ki pogosto pomeni tudi deformalizacijo, tudi ne sme iti na škodo varstva javnega interesa, varstva pravic strank in tretjih oseb. Usmerjenost k uporabniku je omejena, uokvirjena z zakonitostjo, zato poenostavljanje in izboljševanje kakovosti upravnih storitev pogosto terjaja spremembo pravnih okvirov.

V nadaljevanju želim na konkretnem primeru prikazati štiri načela ali vodila pri poenostavljanju upravnih storitev. Moja teza je, da upoštevanje teh načel vodi v dostopnejše, krajše, racionalnejše postopke. Štiri načela je mogoče upoštevati pri vsaki upravni storitvi, njihovo dosledno upoštevanje pa zagotavlja visoko stopnjo enostavnosti, racionalnosti, hitrosti in kakovosti storitve. Edini korak, ki je še mogoč onkraj tega, je ugotovitev, da je storitev nepotrebna, in posledično njena ukinitve. Ampak tu smo že v sferi deregulacije, za katero je bilo že rečeno, da se z njo v tem prispevku ne ukvarjamo.

Za preveritev teze na konkretnem primeru je uporabljena poenostavljena metodologija Standard cost model, ki se uporablja za merjenje administrativnih bremen. Ključni cilj meritve je ugotoviti, ali (bolje rečeno, za koliko) so se postopki za uporabnike časovno skrajšali po izvedbi sprememb, pri katerih so bila upoštevana štiri načela.

2. OPIS STORITVE (STORITEV) PRED SPREMEMBAMI

Primer, na katerem je zgrajen ta prispevek o štirih načelih, so upravni postopki, povezani z rojstvom otroka v Srbiji. Zakaj prav ta primer? Seveda zato, ker sem se z njim srečal v praksi in sodeloval v projektu, v katerem smo štiri načela dosledno upoštevali in katerega rezultat je bistvena poenostavitev in dvig kakovosti postopkov.

Stanje pred spremembami bom opisal enostavno, s prikazom obveznosti staršev in časom, ki je bil potreben za ta opravila. Menim, da je merjenje administrativnih bremen pogoj učinkovitega poenostavljanja postopkov, pri čemer lahko uporabimo bolj dodelane metode (npr. »Standard Cost Model«, glej Kovač, 2009, str. 85-89) ali pa enostavnejše, intuitivnejše metode, ki pa morajo biti vseeno dovolj natančne in prepričljive. Kar izmerimo, naredimo (»what gets measured gets done«), pravi star rek (o meritvah administrativnih bremen glej npr. OECD, 2007, str. 34 do 39).

Pred spremembami so morali starši novorojenega otroka opraviti vrsto opravil neposredno na okencih upravnih organov. Porodnišnica je rojstvo otroka na papirnem obrazcu, ki so ga izpolnjevali v več izvodih, prijavila matični službi (ta deluje pri občinski upravi). Starša (oba!) sta se morala po odhodu iz porodnišnice z izpiskom iz poročne matične knjige (če je šlo za otroka, rojenega v zakonski zvezi) osebno zglasiti pri matičarju in določiti otrokovo osebno ime. Če izpiska nista imela pri sebi, sta ga morala prej pridobiti na občini, kjer sta sklenila zakonsko zvezo. Po obisku matičarja sta morala starša počakati na vpis otroka v matično knjigo¹ in se nato (čez kak teden) vrniti k matičarju po izpisek iz rojstne matične knjige (to je lahko opravil eden od staršev sam) kot dokazilo o rojstvu otroka. Nato sta morala starša (znova oba; lahko tudi en sam, a v tem primeru je moral drugi podpisati pooblastilo in podpis overiti) na policijski postaji prijaviti prebivališče otroka. Policijska postaja je vpis izvedla takoj in staršema izročila potrdilo. Samo z izpiskom iz rojstne matične knjige in potrdilom o prebivališču sta nato starša lahko uredila zdravstveno zavarovanje za otroka (prijavo je na podlagi dokumentov izvedel delodajalec ali pa sta starša zavarovanje uredila na okencu sklada za zdravstveno zavarovanje) in pravico do družinskih prejemkov (otroškega dodatka). Meritev pokaže, da sta oba starša skupaj za ureditev vseh administrativnih zadev (brez otroškega dodatka) potrebovala v povprečju sedem ur², kar pri 60.000 novorojenčkih letno znese 420.000 ur dragocenega časa, ki bi ga lahko novopečena starša vsekakor potrošila precej koristneje kot za tekanje od urada do urada. Sam sem bil priča nenavadnim prizorom, ko sta starša v pisarni občinskega matičarja urejala vpis v matično knjigo, pri čemer je eden od njiju pestoval dojenčka, včasih pa ga je morala mama sredi administrativnega opravka tudi podjiti...

V okviru projekta smo v prvi fazi zajeli postopke vpisa v rojstno matično knjigo (vključno z osebnim imenom in pridobitvijo EMŠO), prijave prebivališča in prijave v zdravstveno zavarovanje³. Druga faza projekta bo zajela še otroški dodatek.

Ob tem velja omeniti tudi, da so v zvezi s postopki staršem nastajali stroški; ob prijavi prebivališča je bilo treba plačati upravno takso, plačljiva pa je bila tudi kartica zdravstvenega zavarovanja. Omenjeni stroški so bili tekom projekta ukinjeni s spremembo zakonodaje oziroma podzakonskih predpisov – kot nekakšen koristen stranski produkt projekta poenostavitve postopkov.

¹ Matičar je vmes od Ministrstva za notranje zadeve pridobil enotno matično številko državljana, in to z izmenjavo dokumentov po navadni pošti!

² Specifikacija: pridobitev izpiska iz poročne matične knjige pol ure za enega od staršev (potreben čas je daljši, vendar imajo mnogi starši dokument pri sebi doma), obisk matičnega urada (pot in upravne obveznosti) 1 ura za oba starša; prevzem izpiska 1 ura za enega od staršev; prijava prebivališča na policiji 1 ura in pol za oba starša, ureditev zdravstvenega zavarovanja povprečno pol ure za enega od staršev. Ocene so konservativne.

³ V času pisanja tega prispevka je v novi sistem vključena približno polovica bolnišnic in približno 40% novorojenčkov. Do konca leta se bo sistem razširil na vsa matična območja.

3. ŠTIRI NAČELA

Štiri načela, ki so bila upoštevana v okviru projekta poenostavitve postopkov, in za katera menim, da bi jih bilo treba upoštevati pri vseh upravnih storitvah, so:

1. Načelo »vse na enem mestu«;
2. Načelo izmenjave uradnih podatkov v zaledju;
3. Načelo pridobivanja podatkov od strank brez izpolnjevanja obrazcev;
4. Načelo maksimalne uporabe informacijsko-komunikacijske tehnologije (načelo e-uprave);

Poglejmo, kakšna vsebina se skriva za posameznimi načeli.

3.1 Vse na enem mestu

Načelo »vse na enem mestu« (angleško »one stop shop«) pomeni, da naj bo stranki omogočeno, da vse upravne postopke, ki so povezani z določenim življenjskim ali poslovnim dogodkom, uredi na enem mestu (o sistemu enotnih vstopnih točk, »one-stop shops«, OECD, 2003, str. 27 do 32. O konceptu življenjskih situacij in »one-stop shop« konceptu Vintar, 2004, str. 82 in 83). Tega ne gre mešati z vzpostavljanje upravnih centrov, kjer najdemo okenca za različne upravne postopke. Načelo »vse na enem mestu«, kot ga razumemo v kontekstu tega prispevka, pomeni integracijo postopkov na način, da stranka postopke dojame kot en sam združen postopek. Praktično se to kaže tako, da lahko vse povezane zadeve fizično uredi na enem mestu in naenkrat in da istih podatkov ne posreduje večkrat (in zlasti ne na različnih obrazcih). Z vidika javne uprave to pomeni, da se obnaša »stranko-centrično« (»citizen-centric« ali »user-centric«) in se s svojimi storitvami vrti okrog stranke, ne pa da stranka hodi od okenca do okenca, od urada do urada in pri vsakem uradu vse začne znova. Takšen pristop zahteva popolno integracijo v zaledju. V našem primeru so pred spremembami postopki tekli povsem ločeno, vsaka institucija je bila zaprta v svoj »silos«, povezave med njimi praktično ni bilo oziroma so jo z raznašanjem papirjev vzpostavljale stranke. Reforma je postavila v središče stranko, v konkretnem primeru starše. Sedaj se morajo organi javne uprave ustrezno organizirati »okrog« staršev in njihovega »življenjskega dogodka« (»customer-driven government«, Osborne in Gaebler, 1993, str. 166-195). Seveda je celoten projekt zato terjal izjemno močno koordinacijo. V medresorsko delovno skupino je bilo vključenih več kot deset institucij (ministrstev, organov v sestavi, sklad zdravstvenega zavarovanja, predstavniki občin, bolnišnic itd.), vodila pa sta jo ministrstvo za javno upravo in kabinet predsednika vlade.

Brez kvantnega preskoka s silosne mentalitete na mentaliteto sodelovanja in timskega dela bi bilo projekt nemogoče izvesti. Prav to je bil največji izziv, pa seveda birokratska inercija v nekaterih (ne vseh) institucijah. Ko sta premagani ti dve oviri in se kapacitete institucij, ki so po mojih izkušnjah v Srbiji na podobno visokem nivoju kot v Sloveniji, usmerijo v reševanje problemov in ne v njih ustvarjanje, je pol dela opravljenega.

V primeru novorojenčkov se je kot naravna izbira za enotno vstopno točko seveda ponujala porodnišnica. Točka »vse na enem mestu« za starše novorojenega otroka naj bo kajpada porodnišnica – če se seveda otrok rodi tam.

3.2 Izmenjava uradnih podatkov v zaledju

To načelo je v slovenski javni upravi dobro poznano, saj so ga spremembe Zakona o splošnem upravnem postopku prinesle že leta 2004. Leta je trajalo, da se je zares prijel tudi v praksi in njegov razmah je v največji meri treba pripisati e-upravi oziroma možnosti vpogleda v uradne registre, kot so centralni register prebivalstva, elektronska zemljiška knjiga, zemljiški kataster, poslovni register in druge. Prepoved zahtevati dokazila o podatkih, ki se nahajajo v uradnih evidencah, bi morala vsaj v Sloveniji biti danes nekaj povsem samoumevnega .

(Kratka opomba: Zanimivo je, da smo se v Sloveniji odločili za možnost neposrednega vpogleda organov v registre, medtem ko se nekatere številne druge države, na primer Estonija in Španija, glej npr. OBSAE, 2013, odločajo za vzpostavitev tako imenovane podatkovne magistrale, kamor so preko spletnih servisov priključeni ključni registri, paketi podatkov pa so uporabnikom na voljo kot G2G storitve e-uprave.)

V konkretnem primeru aplikacija srbskega portala E-uprava zagotavlja pretok podatkov med zalednimi sistemi. Že ko uradna oseba v bolnišnici vpisuje podatke na integralni spletni obrazec na portalu E-uprava, ji sistem zagotavlja prevzem številnih podatkov iz matičnega registra, registra prebivališča in registra zdravstvenih zavarovanj registrov. Podatki se samodejno vpišejo v polja na podlagi enotne matične številke državljana. Ko matičar opravi vpis otroka v rojstno matično knjigo, v informacijski sistem portala E-uprava pošlje »elektronski izpisek«, na podlagi katerega se (poleg podatka o željenem prebivališču, ki so ga v bolnišnici podali starši) izvede prijava prebivališča otroka. Tudi ta podatek se vrne na portal in sproži storitev registra zdravstvenih zavarovanj, ta pa podatek o prijavi v zdravstveno zavarovanje pošlje skladu zdravstvenega zavarovanja, ki staršem nato na domači naslov dostavi zdravstveno kartico. Elektronska izmenjava podatkov je bila vzpostavljena tudi med matičarji in sistemom ministrstva za notranje zadeve za potrebe generiranja enotne matične številke državljana.

Izmenjava teh podatkov se znotraj informacijskega sistema odvije v nekaj sekundah in nadomešča pot državljana od okenca do okenca. Namesto da državljani opravljajo naloge »kurirjev« za organe javne uprave, se podatki izmenjujejo samodejno. Izpisek iz matične knjige, ki sta ga morala starša prej čakati in se nato odpraviti ponj na občinski upravni organ, potem pa ga še fizično odnesti na policijsko postajo, sedaj nadomesti niz podatkov, ki ga matičar po vpisu otroka v matično knjigo posreduje v informacijski sistem.

3.3 Pridobivanje podatkov od strank brez izpolnjevanja obrazcev

Predstavljajte si, da si v avtomobilskih salonih ogledujete jeklene konjičke in izbirate pravega za svoj okus. Ko ga končno izberete in se obrnete na prodajalca, da bi se začeli pogajati o popustih, vam možakar porine pred nos zajeten obrazec: »Nate, izpolnite najprej tole, potem se bomo pa pogovarjali naprej!« Stavil bi, da se boste osupli zahvalili in se odpravili k najbližjemu konkurenčnemu ponudniku. Na okencih javne uprave pa smo kar nekako sprijaznjeni z izpolnjevanjem obrazcev. Res je, da so nekateri bolj in drugi manj morasti, a zastavlja se vprašanje, zakaj sploh. V Sloveniji pri nekaterih upravnih storitvah, kot je pridobitev osebne izkaznice ali potnega lista, celo registracija samostojnega podjetnika ali gospodarske družbe, izpolnjevanje obrazcev ni več potrebno. Svojo željo uslužbencu

posredujemo ustno, nato nas povpraša po nekaterih podatkih, ki mu niso dostopni oziroma se ne nahajajo v uradnih evidencah, na koncu pa nam natisne vlogo, ki jo samo še podpišemo (pri naročanju osebnih dokumentov vlogo podpišemo kar na elektronski tablici).

Takšna praksa ima veliko prednosti. Prvič, stranko razbremenjuje izpolnjevanja obrazcev, kar je vsakomur zoprno opravilo. Drugič, dokler morajo obrazce izpolnjevati stranke, uradniki niso posebej zainteresirani, da bi bili ti obrazci preprosti, zato pogosto vsebujejo tudi redundantne podatke. Tretjič, pogosto moramo za različne storitve, povezane z istim dogodkom, izpolnjevati različne obrazce in pogosto moramo vanje celo večkrat vpisati isti podatek. Četrto, za učinkovitost postopka je mnogo boljše, da podatke zbira profesionalec, ki pozna postopek in ve, kateri podatki so pomembni za odločitev oziroma storitev.

Naj spomnim na določbo drugega odstavka 65. člena Zakona o splošnem upravnem postopku, ki pravi: »Uradna oseba na zahtevo vložnika, na podlagi njegovih navedb, izpolni predpisan ali drugače pripravljen obrazec vloge, razen obrazcev vlog v zvezi z javnimi razpisi. Vložnik s podpisom vloge jamči, da so podatki pravilni in resnični. Vlada z uredbo lahko določi upravne zadeve, v katerih uradna oseba ni dolžna izpolnjevati obrazca vloge na zahtevo vložnika, če bi to bistveno oviralo izvrševanje zakonskih pristojnosti organa ali uveljavljanje pravic in pravnih koristi drugih strank.« Določba v praksi ni v celoti zaživela; pri nekaterih postopkih je bila, kot rečeno, takšna praksa v uporabi že prej, v mnogih postopkih pa se tudi dve leti po uveljavitvi zakonske nova praksa ne uporablja.

V obravnavanem primeru smo postopek poenostavili do te mere, da staršem ni treba izpolnjevati obrazcev. Pres spremembo so morali izpolniti vsaj dva – enega pri matičarju in enega na policijski postaji, v nekaterih primerih pa tudi za zdravstveno zavarovanje. Izpolnjevanje obrazcev je ukinjeno, tako da uradna oseba bolnišnice od staršev ustno prevzame določene podatke (nekateri, kot rečeno, preko aplikacije na portalu E-uprava prevzame kar iz registrov) in jih sama vpiše v integralni elektronski obrazec, namenjen vsem vključenim organom. Na koncu uradna oseba natisne že izpolnjene predpisane obrazce (določitev osebnega imena, izjava matere o očetu otroka, prijava prebivališča) in jih ponudi staršem v podpis. Ko starši obrazce podpišejo, uradna oseba odpošlje elektronski obrazec, elektronsko podpisan in overjen z njenim digitalnim potrdilom.

3.4 E-uprava

Četrto načelo racionalizacije postopkov javne uprave je uporaba informacijsko-komunikacijskih tehnologij v čim večji možni meri. To se nanaša tako na zaledno poslovanje kot na poslovanje s strankami. V obravnavanem primeru storitev za stranke ni elektronska, a je izvedena na za stranke optimalen način: hiter, enostaven, racionalen, neobremenjujoč. Bistvo e-uprave torej ni (zgolj) v spletnih storitvah za državljane in podjetja, temveč tudi (ali predvsem) v zalednem delovanju informacijskih sistemov. Elektronska izmenjava podatkov iz uradnih registrov je eden najučinkovitejših načinov za poenostavljanje postopkov.

Kako deluje informacijski sistem v obravnavanem primeru? Aplikacija portala E-uprava omogoča vnos podatkov v porodnišnici v integralni spletni obrazec. Aplikacija omogoča uporabniku preko spletnih servisov, da prevzame v obrazec podatke, ki se že nahajajo v uradnih registrih (matičnem registru, registru prebivališča, registru zdravstvenih zavarovanj). Po vnosu podatkov uradna oseba v bolnišnici obrazec elektronsko podpiše in podpis overi s

kvalificiranim digitalnim potrdilom. Prijavo prejme matičar, ki jo obdela v svoji aplikaciji, pri čemer podatke iz prijave enostavno s »klikom« prevzema v dokumente upravnega postopka (zapisnik, vpis v matično knjigo). V Srbiji se matične knjige še vedno vodijo hkrati elektronsko in v fizični obliki, kar za matičarje predstavlja določen zaplet. Po vpisu v aplikacijo mora matičar vpis žal opraviti še v papirno knjigo. V nadaljevanju bo treba resno razmisliti o ukinitvi fizičnega izvoda matičnih knjig in v celoti preiti na vodenje matičnega registra kot informatizirane baze podatkov.

Ob obdelavi prijave rojstva matičar od ministrstva za notranje zadeve elektronsko pridobi enotno matično številko za otroka. Po vpisu matičar v aplikaciji kreira »elektronski izpisek« in ga posreduje informacijskemu sistemu portala E-uprava. Na podlagi v bolnišnici prevzetih podatkov o željenem prebivališču in elektronskega izpiska iz matične knjige informacijski sistem ministrstva za notranje zadeve izvede prijavo stalnega prebivališča otroka. Podatek o tem se preko spletnega servisa vrne na portal, od koder se nato sproži še storitev centralnega registra zdravstvenih zavarovanj. Informacijski sistem otroka prijavi v zdravstveno zavarovanje (po enem od aktivnih zavarovanj staršev, ki sta ga starša izbrala že v bolnišnici). Delo javnih uslužbencev je torej potrebno le v bolnišnici (vnos podatkov v spletni obrazec) in v matični službi (preveritev zakonitosti in vpis v matično knjigo), vsi ostali postopki se izvedejo samodejno. Ob vsaki uspešno zaključeni storitvi informacijski sistem portala E-uprava staršem pošlje obvestilo v obliki kratkega sporočila na izbrano telefonsko številko. Dokumente (izpisek iz matične knjige, kartico zdravstvenega zavarovanja) starši prejmejo brezplačno po pošti.

Zaledno poslovanje v največji možni meri poteka elektronsko in to omogoča strankam izjemno kakovostno storitev, čeprav zanje ta storitev ni elektronska. In zakaj bi tudi bila? Mar ni ugodneje zanje, da v bolnišnici v desetih do petnajstih minutah predajo vse potrebne podatke in že izpolnjene natisnjene obrazce samo podpišejo? Za stranko elektronska storitev ni nujno vedno najugodnejša rešitev.

Prav gotovo pa je treba strankam ponuditi možnost elektronske storitve in jim prepustiti izbiro klasične ali elektronske poti. Tako deluje na primer slovenski sistem e-VEM, ki omogoča enostavno registracijo samostojnega podjetnika in gospodarske družbe (zaenkrat enoosebne d.o.o.) preko spleta, vendar hkrati ponuja tudi kakovostne, hitre in enostavne storitve v fizični obliki, na lokacijah tako imenovanih VEM točk. Kakovosten informacijski sistem v zaledju omogoča, da se pri storitvi VEM točke v fizičnem svetu lahko spoštujejo vsa štiri načela: vse na enem mestu, izmenjava uradnih podatkov v zaledju, prevzemanje podatkov brez obveznosti in popolna informatizacija postopkov.

4. ZAKLJUČEK - UČINKI UPOŠTEVANJA ŠTIRIH NAČEL

V konkretnem primeru so je za starše postopki v povprečju skrajšali s sedem ur na deset do petnajst minut, kolikor traja predaja podatkov bolnišnici. Prihranjena jim je (vsaj) dvakratna pot na matični urad, pot na policijsko postajo in urejanje zdravstvenega zavarovanja. Prihranjeno jim je tudi zoprno izpolnjevanje obrazcev. Prihranek časa na letni ravni znaša preko 400.000 ur.

Prihranek časa je tudi na strani javne uprave. Matičarjem je prihranjeno delo s starši, ob vpisu v matično knjigo jim podatkov ni treba prepisovati v informacijski sistem, temveč jih le

prevzamejo iz prijave, ki jo prejmejo v .xml obliki. Za pridobitev matične številke jim ni treba pisati dopisov in jih pošiljati po pošti ter nato čakati povratno pošto z ministrstva za notranje zadeve. Ministrstvo za notranje zadeve oziroma policijske postaje nimajo več opravka s postopki za prijavo prebivališča, ker prijavo samodejno izvede informacijski sistem. Delo je prihranjeno tudi delodajalcem, ki so morali prijavljati otroke svojih zaposlenih v zdravstveno zavarovanje in prevzemati zdravstvene kartice pri izpostavah sklada zdravstvenega zavarovanja. Nekoliko več dela s prijavi imajo v bolnišnicah, a neto prihranek na rojenega otroka je tudi na strani javne uprave po konservativni oceni vsaj pol ure, kar znese dodatnih 30.000 ur časovnega prihranka letno.

V konkretnem primeru se je torej potrdila teza, da uporaba štirih načel prinaša koristi v smislu poenostavitve in skrajšanja postopka in s tem izboljša kakovost storitve.

Enako lahko uporaba štirih načel prinese poenostavitev in časovni prihranek v kateremkoli postopku, pri čemer se da z ustreznim pravnim pristopom zagotoviti, da spremembe ne povzročijo negativnih učinkov za zasebne ali javni interes. Uporaba štirih načel ne pomeni deregulacije, zato bi morala biti tudi ideološko, politično povsem nesporna in priznana tudi s strani tistih, ki zagovarjajo večji obseg državne intervencije v zasebni sektor.

Posebna pozornost je bila v okviru projekta posvečena tudi zahtevi, da poenostavljeni postopki ostanejo v okviru pravnih pravil (spoštovanje načela zakonitosti), zato so bile takoj po tem, ko je bil v projektni skupini usklajen potek novega, poenostavljenega postopka, pripravljene potrebne spremembe in dopolnitve predpisov. Ohranjene so bile tudi vse kavelje varstva javnega interesa, varstva pravic strank in drugih oseb. Tako se na primer v bolnišnici striktno zahteva, da se starša identificirata z veljavnim osebnim dokumentom (v tej točki je v primerjavi s prejšnjo prakso varstvo celo okrepljeno), zagotovljeno je strogo upravljanje pravic dostopa do sistema in do osebnih podatkov, zaradi zagotavljanja zakonitosti v zvezi z osebnimi podatki starši pred pričetkom postopka v porodnišnici podpišejo soglasje na podlagi zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov (v nasprotnem primeru se v bolnišnici izpolni le osnovna prijava rojstva, storitve pa starši urejajo na dosedanji način, torej na uradih). Porodnišnice matičnim uradom in policijskim postajam v določenem roku pošiljajo s strani staršev podpisane papirne obrazce, ki se nato hranijo v zbirkah dokumentarnega gradiva zlasti za primer, da bi prišlo do spora. Vse te formalnosti zagotavljajo pravno varnost, hkrati pa postopka ne podaljšujejo. Lahko torej ugotovimo, da sta v obravnavanem primeru hkrati zagotovljena učinkovitost in potrebna formalnost za zavarovanje pravic.

Katerakoli država, tudi Slovenija, bi z dosledno politiko uporabe štirih načel v vseh postopkih javne uprave lahko brez posebnega finančnega vložka (ali z minimalnim vložkom v informacijsko tehnologijo) dramatično izboljšala kakovost upravnih postopkov, s tem pa tudi kakovost življenja državljanov in konkurenčnost gospodarstva. Uporabo štirih načel preprečujejo samo neznanje, pomanjkanje zdravorazumskega pristopa, birokratska inercija in odpor do sprememb. To pa so ovire, ki jih je mogoče in treba premagati in je v to vredno vložiti energijo odločevalcev!

LITERATURA IN VIRI

1. Gallo, Carmine, Skrivnosti inovacij Streva Jobsa, Tehniška založba Slovenije, Ljubljana, 2011

2. Kovač, Polonca, Javna uprava v znamenju ljudi, Teorija in praksa, Ljubljana, 2000, str. 279-293
3. Kovač, Polonca (ur.), Presoja učinkov regulacije v Sloveniji, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2009
4. Observatorio de administracion electronica, Data exchange in public administration, Gobierno de Espasna, Madrid, 2013
5. OECD, Administrative simplifications in OECD countries, Pariz, 2003
6. OECD, Cutting red tape - comparing administrative burdens across countries, Pariz, 2007
7. Osborne, David; Gaebler, Ted, Reinventing Government, Penguin books, London, 1992
8. Penev, Slavica, Baseline analysis on better regulation in Western Balkan countries, ReSPA, Danilovgrad, 2015
9. SIGMA (OECD), Principles of public administration, Pariz, 2014
10. Vintar, Mirko in Grad, janez (ur.), E-uprava, izbrane razvojne perspektive, Upravna misel, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2004