

Fakulteta za upravo
Ljubljana, 21. – 22. september 2017

Javna uprava kot gonilo družbe



Univerza v Ljubljani
Fakulteta *za upravo*

www.fu.uni-lj.si/dsu



Gosarjeva ulica 5, Ljubljana, Slovenija
t: 01 580 55 00, f: 01 580 55 05
w: www.fu.uni-lj.si, e: info@fu.uni-lj.si

E-zbornik člankov

© Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, 2017. 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

COBISS.SI-ID=291741952
ISBN 978-961-262-106-3 (pdf)

Urednik: Mitja Dečman
Uredil: Programski odbor
Naslov: **XXIV. Dnevi slovenske uprave 2017, Ljubljana 2017, 21. - 22. september**
Javna uprava kot gonilo družbe

Izdala in založila: Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani
Gosarjeva ulica 5, Ljubljana
Za založbo: izr. prof. dr. Maja Klun
Priprava gradiva: Irena Žužek, Zlatko Malić
Vrsta gradiva: e-gradivo, oblika: pdf
Izdaja: Prva izdaja, Ljubljana 2017

Vsi prispevki so recenzirani.

Gradivo je dostopno brezplačno na e-naslovu: <http://www.fu.uni-lj.si/zalozba/e-studijsko-gradivo/>

Naslov: XXIV. Dnevi slovenske uprave 2017, Ljubljana 2017, 21.-22. september
Javna uprava kot gonilo družbe

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. Jernej BUZETI, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

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

dr. Tina JUKIČ, 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

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 MALIČ, 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

KAZALO ČLANKOV KONFERENCE XXIV. DNEVI SLOVENSKE UPRAVE 2017

1. Sabina **BOGILOVIĆ**, Miha **ŠKERLAVAJ**, Primož **PEVCIN**: Vpliv usklajenosti med posameznikom in organizacijo pri vrednotah »univerzalizem« in »tradicija« na posameznikovo ustvarjalnost pri delu
2. Mitja **DEČMAN**: Kako krmariti digitalno Slovenijo: kje smo in kam kaže kompas?
3. Mojca **GREGORIČ**, Vesna **VIDMAR**, Urša **GRM**: Vzpostavitev informacijskega sistema za upravljanje in razvoj zaposlenih (IS HR-rast)
4. Gašper **JORDAN**, Stanka **SETNIKAR CANKAR**, Miha **MARIČ**: Povezanost vplivnosti in zadovoljstva z delom: primer visokošolskih učiteljev iz šestih držav CEE
5. Tina **JUKIČ**, Blaž **SVETE**: Facebook v slovenskih občinah: rezultati empirične raziskave
6. Maja **KLUN**: Analiza sprememb indeksa proračunske transparentnosti občin v Sloveniji in primerjava s Hrvaško
7. Kristina **KOTNIK ŠUMAH**: Ali institut stranske udeležbe učinkovito varuje pravice strank v postopkih dostopa do informacij javnega značaja?
8. Polonca **KOVAČ**: Sistem varstva pravic strank v upravnih zadevah v Sloveniji med nacionalnimi in evropskimi vzvodi
9. Polonca **KOVAČ**, Žiga **KOTNIK**: Učinkovitost upravnih enot skozi kazalnike upravne statistike
10. Anamarija **LEBEN**, Tina **JUKIČ**: Metode in tehnike za podporo procesni usmerjenosti organizacij
11. Gordana **MIKUNOVIČ**, Elena **ZAVADLAV UŠAJ**: Z Uradniškim svetom res do pravega kandidata?
12. Mirko **PEČARIČ**: Prenos zakonodajnih pristojnosti in spoštovanje njenih meja: študija primera slovenskega Zakona o zdravstvenem varstvu
13. Veronika **PETKOVŠEK**, Nevenka **HROVATIN**, Primož **PEVCIN**: Preoblikovanje obstoječih javnih podjetij kot najpogostejše oblike izvajanja gospodarskih javnih služb v Sloveniji: pregled izvajalcev vodnega gospodarstva
14. Primož **PEVCIN**, Iztok **RAKAR**: Institucionalna evalvacija izvajanja javne službe oskrbe s pitno vodo
15. Dejan **RAVŠELJ**, Aleksander **ARISTOVNIK**: Analiza administrativnih ovir za mala in srednja podjetja na področju javnih dajatev in finančno-računovodskega poročanja
16. Jernej **REJC**, Matej **KIRN**, Irvin **KOCJANČIČ**, Rok **SILIČ**: Razvoj rešitve za analizo prometnih nesreč s pomočjo odprtih podatkov slovenske policije
17. Tina **SEVER**: Dobro javno upravljanje – primerjalno pravna analiza Slovenije in Kanade v luči OAO
18. Ana **ŠTER**: Upravno-pravne dileme pri izvajanju ukrepov kmetijske zemljiške politike
19. Miha **VELADŽIČ**: Odprava administrativnih ovir (OAO) na področju vojne zakonodaje

VPLIV USKLAJENOSTI MED POSAMEZNIKOM IN ORGANIZACIJO PRI VREDNOTAH »UNIVERZALIZEM« IN »TRADICIJA« NA POSAMEZNIKOVO USTVARJALNOST PRI DELU

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

Miha Škerlavaj, BI Norwegian Business School, Oslo, Norway, miha.skerlavaj@bi.no,

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

Povzetek

Prispevek preverja, kako usklajenost med posameznikom in organizacijo (angl. person-organization fit) vpliva na ustvarjalnost zaposlenih. Večina raziskav preučuje, kako so posameznikove kulturne vrednote povezane s posameznikovo ustvarjalnostjo. Nadalje, nekatere empirične raziskave dokazujejo, da lahko usklajenost vrednosti med posameznikom in organizacijo pozitivno vpliva na posameznikovo delovanje, kot na primer zadovoljstvo zaposlenih. Cilj prispevka je tako zagotoviti poglobljen vpogled, kako usklajenost vrednot univerzalnost in tradicija med zaposlenimi in organizacijami vpliva na ustvarjalnost posameznika. Raziskava je bila narejena v večji državni organizaciji, konkretnem velikem podjetju v državni lasti. Naše domneve smo potrdili na vzorcu 322 zaposlenih s pomočjo polinome regresije. Podatki so pokazali, da je usklajenost med posameznikovo in zaznano organizacijsko vrednoto univerzalizem pozitivno povezana s posameznikovo ustvarjalnostjo pri delu. Prav tako so podatki pokazali, da je usklajenost med posameznikovo in zaznano organizacijsko vrednoto tradicija negativno povezana s posameznikovo ustvarjalnostjo pri delu.

Ključne besede: usklajenost med posameznikom in organizacijo, ustvarjenost, vrednote.

Abstract

THE IMPACT OF PERSON-ORGANIZATION VALUE OF UNIVERZALISEM AND TRADITION FIT ON EMPLOYEES CREATIVITY AT WORK

The aim of this paper is to provide in-depth insight into how person-organization value fit impacts individual creativity. Most of the research only examine how cultural values are related to creativity. Also, there are only a few empirically research that provide evidence that value congruence indeed can lead to positive outcomes in work environment such as job satisfaction or can promote extra-role behaviors linked to positive employee attitudes. Taking all together, we take a step forward by proposing that value congruence in some values can have a positive impact on creative work outcome. We conducted a field study on working professionals (n=383) in public company and conducted polynomial regression analyses in order to test our hypothesis. As hypothesized, congruence in value universalism between personal and organizational values is positively related to creativity. On the other hand, congruence in value tradition between personal and organizational values is positively related to creativity.

Keywords: person-organization fit, creativity, values.

1 UVOD

Dandanes je vse več govora o ustvarjalnosti pri delu, saj se vsak »inovativni produkt ali proces začne ravno s posameznikovo ustvarjalnostjo« (Amabile, Conti, Coon, Lazenby & Herron, 1996, str. 1154). Ustvarjalnost pri delu je navadno opredeljena kot podajanje novih in uporabnih idej za nove produkte, procese ali rešitve (Amabile, 1988). Tako je ključ do inovacij v organizacijah, tako javnih ali zasebnih, v posameznikovi ustvarjalnosti. Postavlja se vprašanje, kaj vpliva na posameznikovo ustvarjalnost, kaj jo spodbuja, kaj zavira, ter kako spodbuditi oz. motivirati posameznika, da bo ustvarjal pri svojem delu (Grant & Berry, 2011). Posameznikove vrednote lahko delujejo kot motivacijski dejavnik pri posameznikovi ustvarjalnosti, saj določajo njegove cilje ter nam povedo, kaj zaposleni ceni in kaj si želi (Dollinger, Burke, & Gump, 2007). Empirične študije nakazujejo (Dollinger et al., 2007; Getzels & Csikszentmihalyi, 1976; Kasof, Chen, Himsel, & Greenberger, 2007; Rice, 2006; Sousa & Coelho, 2011; Zhou, Shin, Brass, Choi, & Zhang, 2009), da vrednote posameznika lahko pozitivno vplivajo na posameznikovo ustvarjalnost.

Zavedati pa se moramo, da na posameznikovo ustvarjalnost ne vplivajo le individualni dejavniki, ampak tudi organizacijski dejavniki (Shalley in Gilson, 2004). Martins in Terblance (2003) navajata, da na posameznikovo in organizacijsko ustvarjalnost pri delu lahko vpliva tudi kultura preko različnih dimenzij organizacijske kulture (npr. vrednote, vizija, poslanstvo, vodenje, komunikacija itd.). Nadalje, s pomočjo organizacijskih dimenzij kulture predvsem z ustvarjanjem delovnega okolja, v katerem se posamezniki čutijo svobodne in varne za izmenjavo ideje s svojim sodelavci, lahko organizacija spodbudi posameznikovo ustvarjalnost (Amabile, 1998). Tako vrednote kot kritični element organizacijske kulture lahko vplivajo na individualno ustvarjalnost. Prav tako raziskave (Valentine, Godkin, Fleischman & Kidwell, 2011) nakazujejo, da organizacijske vrednote vplivajo pozitivno na timsko ustvarjalnost. Na podlagi zgoraj napisanega lahko sklepamo, da na ustvarjalnost posameznika vplivajo tako njegove vrednote kot tudi vrednote, ki jih posameznik zazna v okolju, kjer deluje, oziroma vrednote, ki jih zazna v svoji organizaciji.

Chatman (1989) v svojem modelu navaja, da ima lahko le usklajenost vrednot med posameznikovimi in organizacijskimi vrednotami pozitiven vpliv na posameznikovo vedenje in njegovo opravljanje dela. Posledično menimo, da na posameznikovo ustvarjalnost najbolj vpliva usklajenost med njegovimi vrednotami in vrednotami organizacije, ki jih posameznik zazna v svojem delovnem okolju. Namen tega prispevka je preučiti, kako usklajenost vrednot, univerzalizem in tradicija med posameznikom in organizacijo vplivata na posameznikovo ustvarjalnost pri delu, pri čemer služi kot primer proučevanja izbrano veliko slovensko podjetje v državni lasti.¹ Raziskava med 322 zaposlenimi v javni organizaciji je pokazala, da je vrednota univerzalizem pozitivno povezana z ustvarjalnim vedenjem posameznika, zlasti, kadar je le ta usklajena med osebo in organizacijo. Na drugi strani je usklajenost vrednote tradicije negativno povezana s posameznikovo ustvarjalnostjo pri delu. Empirične ugotovitve tega prispevka pomembno prispevajo k literaturi o ustvarjalnosti, vrednotah ter usklajenosti med

¹ Navedeni izraz, torej podjetje v državni lasti, lahko uporabimo izhajajoč iz opredelitve Hrovatinove (1996), glede na vlogo države v upravljanju podjetja. Glede na dejavnost podjetja ter javni nadzor ob pretežnem javnem lastništvu, spada navedena organizacija v širši javni sektor po institucionalni klasifikaciji sektorjev ESA 2010. Hkrati število zaposlenih v podjetju presega 250, zato podjetje tako po Zakonu o gospodarskih družbah kot po Uredbi Evropske komisije uvrščamo med velika. Več informacij o organizaciji izvajanja analize pri avtorjih.

posameznikom in organizacijo. Nadalje je ta študija edinstvena, saj preučuje, v kolikšni meri osebni in organizacijski vrednoti univerzalizem vplivata na posameznikovo ustvarjalnost.

2 USKLAJENOST MED POSAMEZNIKOVIMI IN ORGANIZACIJSKIMI VREDNOTAMI TER USTVARJALNOSTJO

Vrednote so opredeljene kot »željeni cilji in služijo posameznikom kot vodilna načela v življenju« (Schwartz & Bardi, 2001, str. 269). Na individualni ravni vrednote predstavljajo posameznikove potrebe, motivacijo za delo, cilje, odnose in interese (Meglino & Ravlin, 1998) ter vplivajo na posamezne odločitve in delovanje (Posner, 2010). Posameznikove vrednote na posameznikovo ustvarjalnost vplivajo preko motivacije (Kastof et al., 2007), saj ravno vrednote delujejo kot motivacijska sila. Raziskave so pokazale, da naj bi bil posameznik najbolj ustvarjalen pri delu, ko je notranje in prosocialno motiviran (Amabile, 1988; Shalley, 1991; Shalley & Oldham, 1997; Grant & Barry, 2011). Tako ni presenetljivo, da vrednote kot na primer samoupravljanje, stimulacija, univerzalizem in stremljenje k dosežkom spodbujajo ustvarjalno vedenje posameznika pri delu (Dollinger, et al., 2007; Rice, 2006).

Na drugi strani so vrednote na organizacijski ravni pomembna sestavina organizacijske kulture (O'Reilly & Chatman, 1996; Schein, 1985), ki vplivajo na odločitve zaposlenih (Posner, 2010), dajo zaposlenim znak, kakšno vedenje je zaželeno v organizaciji (Cable & Edwards, 2004), ter kaj je organizaciji pomembno. Organizacijske vrednote preko determinant organizacijske kulture, kot so strategija, struktura, podporni mehanizmi (nagrade, priznanja, razpoložljivost resursov, čas, informacijska tehnologija) ter komunikacija spodbujajo ustvarjalnost zaposlenih (Meglino & Ravlin, 1998; Martins & Terblance, 2003). Vrednote tako vplivajo na medosebne odnose (Schein, 1985) in spodbujajo komuniciranje in izmenjavo informacij med zaposlenimi (Meglino, Ravlin, & Adkins, 1989, 1991). Empirične raziskave so pokazale, da izmenjava informacij in znanja spodbuja ustvarjalnost zaposlenih (Amabile, 1988; Richter, Hirst, van Knippenberg, & Baer, 2012; Liao, Liu, Loi, 2010, Perry-Smith & Shalley, 2003; Bogilović, Černe & Škerlavaj 2017). Nadalje, zaznane organizacijske vrednote delujejo kot skupinski metalni model vseh članov organizacije, ki omogoča posamezniku razumevanje, kakšne ustvarjalne ideje so ključne za organizacijo (Mumford, Feldman, Hein, Nagao, 2001).

Posameznik, ki ima svoje vrednote usklajene z vrednotami organizacije, čuti visoko stopnjo pripadnosti organizaciji in se poistoveti z njo. Visoka stopnja pripadnosti organizaciji in vrednote kot motivacijski cilji najvišjega reda (Musek, 2000) tako skupaj tvorijo višjo stopnjo notranje motivacije pri posamezniku. Posledično je posameznik pri svojem delu bolj ustvarjalen, saj raziskave dokazujejo, da je posameznik najbolj ustvarjalen pri delu, ko je notranje motiviran (Amabile, 1988; Shalley, 1991; Shalley & Oldham, 1997). Na podlagi napisanega, sklepamo, da bolj, ko ima posameznik usklajene svoje vrednote z vrednotami organizacijami, bolj je verjetno, da bo le ta ustvarjalen.

Poznamo različne opredelitve vrednot (Rokeach, 1968, Hofstede, 1985; Schwartz, 1994), vendar od začetka devetdesetih let večina raziskav, ki se nanaša na vrednote v literaturi organizacijskega vedenja, uporabljajo Schwartzovo (1994) opredelitev vrednot (Dollinger et al., 2007). Temu trendu sledimo tudi mi, in sicer nas bosta v tem prispevku zanimali le usklajenost vrednot univerzalizem in tradicija, sledeč opredelitvam Schwartz (1994). Posameznik, ki visoko ceni vrednoto univerzalizem, je zelo razumevajoč, ščiti dobrobit vseh ljudi, navadno pa zadovoljuje tudi skupinske raznolike cilje (Schwartz, 1994). Na podlagi

definicije vrednote univerzalizem Schwartz (1999) predvideva, da bo vrednota univerzalizem pozitivno povezana s posameznikovo ustvarjalnostjo, saj ustvarjalni proces izraža vrednote kot so originalnost, edinstvenost, novosti, tolerantnost, raznolikost (Amabile, 1996), le te pa so skladne s samo definicijo vrednote univerzalnost. Prav tako Rice (2006) in Dollinger et al. (2007) z empiričnima študijama potrdita, da je vrednota univerzalizem pozitivno povezana z ustvarjalnostjo. Na podlagi napisanega sklepamo, da bo usklajenost med posameznikom in organizacijo pri vrednoti univerzalizem pozitivno vplivala na delovanje posameznika pri delu, še posebej na njegovo ustvarjalnost pri delu. Tako predpostavljamo:

H1: Usklajenost med posameznikovo in zaznano organizacijsko vrednoto univerzalizem je pozitivno povezana z posameznikovo ustvarjalnost pri delu.

Na drugi strani je posameznik, ki visoko ceni vrednoto tradicijo, spoštljiv, predan in ohranja tradicionalne, oz. družbene navade in ideje. Vrednota tradicija usmerja v podreditev posameznika glede na družbena pričakovanja in v ohranjanje obstoječe družbene ureditve, z namenom zagotoviti varnost v življenju. Vendar, kot že omenjeno zgoraj, ustvarjalni proces izraža vrednote kot so originalnost, edinstvenost, novost, tolerantnost, raznolikost (Amabile, 1996), le te pa so ravno v nasprotju z vrednoto tradicionalnostjo. Tudi empirične raziskave (Shin & Zhou, 2003; Rice, 2006; Dollinger et al., 2007) so pokazale, da je tradicija kot vrednota negativno povezana s posameznikovo ustvarjalnostjo. Tako sklepamo, da bo usklajenost med posameznikom in organizacijo pri vrednoti tradicija negativno vplivala na delovanje posameznika pri delu, še posebej na njegovo ustvarjalnost pri delu.

H2: Usklajenost med posameznikovo in zaznano organizacijsko vrednoto tradicija je negativno povezana s posameznikovo ustvarjalnost pri delu.

3 METODE RAZISKOVANJA IN ANALIZA PODATKOV

Raziskava temelji na analizi, izvedeni v izbranem velikem slovenskem podjetju v državni lasti. Empirične kvantitativne podatke smo zbrali tako, da smo vsem zaposlenim posredovali povezavo do vprašalnika na internetu na njihov elektronski službeni naslov. Tako so anketiranci odgovarjali na anketni vprašalnik med službenim časom. V analizo smo vključili 322 v celoti izpolnjenih vprašalnikov.

Konstrukte univerzalnost, tradicijo in ustvarjalnost smo merili z uveljavljenimi merskimi instrumenti po pet-stopenjski Likertovi lestvici. Za merjenje **vrednote univerzalizem** smo uporabili merski instrument s štirimi vprašanji, razvit s strani Schwartz et al. (2001), s katerimi smo zaposlene spraševali, npr.: »Zelo rad/a prisluhnem drugemu, tudi če se ne strinjam z njim/njo in ga/jo poskušam razumeti.«; in »Menim in želim si, da bi bili vsi ljudje deležni enake obravnave, tudi tisti, ki jih sam/a ne poznam.«. Najprej so anketiranci odgovarjali, v kolikšni meri vrednota univerzalizem opisujejo njih same $\alpha = .70$, nato v kolikšni meri vrednoto univerzalizem zaznajo v svoji organizaciji $\alpha = .85$. Zaposlenčeve **vrednote tradicijo** smo merili s pomočjo Schwartzovega (2001) vprašalnika, in sicer je bil le ta sestavljen iz štirih trditev, kot npr.: »Vedno sem ponižen/na in skromen/na ter ne potrebujem veliko pozornosti drugih.«; in »Menim, da je najboljša, da so stvari narejene na tradicionalen način.«. Najprej so anketiranci odgovarjali, v kolikšni meri vrednota tradicija opisuje njih same $\alpha = .72$, nato v kolikšni meri vrednoto tradicija zaznajo v svoji organizaciji $\alpha = .72$. Merski instrument, s katerim smo izmerili posameznikovo **ustvarjalnost**, je bil sestavljen iz trinajstih vprašanj na

podlagi merske lestvice, ki sta jo razvila George in Zhou (2001, 2002), $\alpha = .94$. Tako smo za ustvarjalnost zaposlenega, posameznika spraševali, npr.: »Sem dober vir ustvarjalnih idej.« in Razvijam primerne načrte in urnike za implementacijo idej.«.

V našo raziskavo smo prav tako vključili demografske spremenljivke in sicer **spol**, **starost**, **stopnjo izobrazbe** ter vprašali posameznika, kako dolgo je zaposlen pri svojem trenutnem delodajalcu. V nadaljnjem koraku smo s pomočjo programa SPSS 20 izvedli dve polinomni regresiji in sicer, eno za usklajenost vrednote univerzalnost in eno za usklajenost vrednote tradicija. Pridobljene podatke smo prikazali tudi s pomočjo analize površine, povzete po Shanock idr. (Shanock, Baran, Gentry, Pattison & Heggstad, 2010).

Demografske značilnosti vzorca so bile naslednje. V vzorcu med 322 zaposlenimi iz velikega slovenskega podjetja v državni lasti je bilo približno 84% žensk in 16% moških. Le 19% anketirancev je bilo mlajših od 35 let. Največ anketirancev, 41% od celotnega vzorca, je bilo starih med 46 in 55 let. V vzorcu je vključenih največ zaposlenih, ki imajo srednješolsko ali poklicno stopnjo izobrazbe, kar 55%. 41% anketirancev ima visokošolsko stopnjo izobrazbe ali fakulteto. Skoraj polovica anketirancev 42% je imelo 26 ali več let delovnih izkušenj in le 4% anketirancev je imelo manj kot 5 let delovnih izkušenj. V nadaljevanju smo s statistično analizo v programu SPSS 20 naredili polinomni regresiji ter pogledali analizi površin. V tabeli 1 so prikazane srednje vrednosti, standardni odkloni in korelacije za vse spremenljivke, ki smo jih uporabili v naši študiji.

Tabela 1: Deskriptivna statistika in korelacija med spremenljivkami uporabljenimi v študiji

Spremenljivka	Srednja vrednost	SD	1	2	3	4	5
1 Ustvarjalnost	3,74	0,56	1				
2 Posameznikova vrednota univerzalnost	4,58	0,33	0,20**	1			
3 Organizacijska vrednota univerzalnost	3,62	0,71	-0,07	0,23**	1		
4 Posameznikova vrednota tradicija	3,10	0,79	-0,03	0,07	0,18**	1	
5 Organizacijska vrednota tradicija	2,88	0,74	0,11	0,08	0,30**	0,48**	1

n = 322. * p < .05, **p < .01.

Na podlagi naših teoretičnih predpostavk smo naredili dve različni polinomi regresiji, in sicer, na podlagi postopka, ki ga priporočajo Shanock in sodelavci (Shanock et al. 2010). Tako smo spremenljivke osebna vrednota univerzalizem, organizacijska vrednota univerzalizem, osebna vrednota tradicija, organizacijska vrednota tradicija najprej centriral. Nato smo uporabili enačbo za polinomno regresijo: $Z = b_0 + b_1X + b_2Y + b_3X^2 + b_4XY + b_5Y^2 + e$, kjer Z predstavlja posameznikov ustvarjalnost, X osebno vrednoto univerzalnost ali tradicijo in Y organizacijo zaznano vrednoto univerzalnost ali tradicijo.

4 REZULTATI

V tabeli 2 so prikazani rezultati polinomne regresije za usklajenost med posameznikovo in organizacijsko vrednoto univerzalnost na odvisno spremenljivko ustvarjalnost. V prvem koraku (model A) so vstavili kot kontrolo zaznano posameznikovo in organizacijsko vrednoto tradicionalnost, v naslednjem koraku (model B) pa smo vstavili spremenljivke, ki se nanašajo na vredno univerzalizem in ki vplivajo na posameznikovo ustvarjalnost. Iz Tabele 2 je razvidno, da je usklajenost med posameznikovo in zaznano organizacijsko vrednoto univerzalizem marginalno pozitivno povezana s posameznikovo ustvarjalnostjo pri delu. Tako je hipoteza 1 delno potrjena. Za lažjo analizo podatkov smo na Sliki 1 prikazali dejansko usklajenost s pomočjo analiza površine povzeto po Shanock in sodelavcih (Shanock et al., 2010).

Tabela 2: Rezultati polinomne regresije za usklajenost med posameznikovo in organizacijsko vrednoto univerzalnost na odvisno spremenljivko ustvarjalnost

Spremenljivka	Model A				Model B			
	b	s.e.	β	t	b	s.e.	β	t
Konstanta	3,74	,03		104,83***	3,72	,05		69,77***
Posameznikova vrednota tradicija	-,08	,05	-,12	-1,77	-,08	,04	-,12	-1,807
Posameznikova vrednota tradicija	,14	,05	,19	2,67**	,16	,05	,21	3,03**
Posameznikova vrednota univerzalnost					,39	,12	,24	3,21**
Organizacijska vrednota univerzalnost					-,14	,05	-,17	-2,52*
Posameznikova vrednota univerzalnost ²					-,09	,26	-,02	-,36
Organizacijska vrednota univerzalnost ²					,02	,05	,03	,45
Posameznikova vrednota univerzalnost X Organizacijska vrednota univerzalnost					,33	,17	,12	1,87'
R^2				0,029*				0,116***
Prilagojen R^2				0,022*				0,091***
F (df)				3,739 (2, 249)				4,540 (7, 242)
ΔR^2				0,029*				0,087***

n = 322. ' p < .06, * p < .05, **p < .01., ***p < .001.

Iz slike 1 je razvidno, da je posameznikova ustvarjalnost pri delu najvišja, ko posameznik zazna visoko stopnjo vrednote univerzalizma v organizaciji in prav tako poseduje visoko stopnjo univerzalizma. Nadalje je s slike razvidno, da je posameznikova ustvarjalnost najnižja, ko posameznik zazna visoko stopnjo vrednote univerzalizma v organizaciji, vendar jo sam ne

poseduje. Tako slika 1 potrdi našo predpostavko, da je usklajenost med posameznikovo in zaznano organizacijsko vrednoto univerzalizem pozitivno povezana s posameznikovo ustvarjalnostjo pri delu, ter da je stopnja posameznikove ustvarjalnosti najvišja, ko gre za usklajenost med posameznikovo in organizacijsko vrednoto univerzalizma. Ker smo želeli preveriti še našo drugo hipotezo, smo ponovno naredili polinomno regresijo, in sicer za usklajenost med posameznikovo in organizacijsko vrednoto tradicija na odvisno spremenljivko ustvarjalnost. Rezultati le te so prikazani v tabeli 3.

Slika 1: Vpliv usklajenosti med posameznikovo in zaznano organizacijsko vrednoto univerzalizem na posameznikovo ustvarjalnost pri delu.

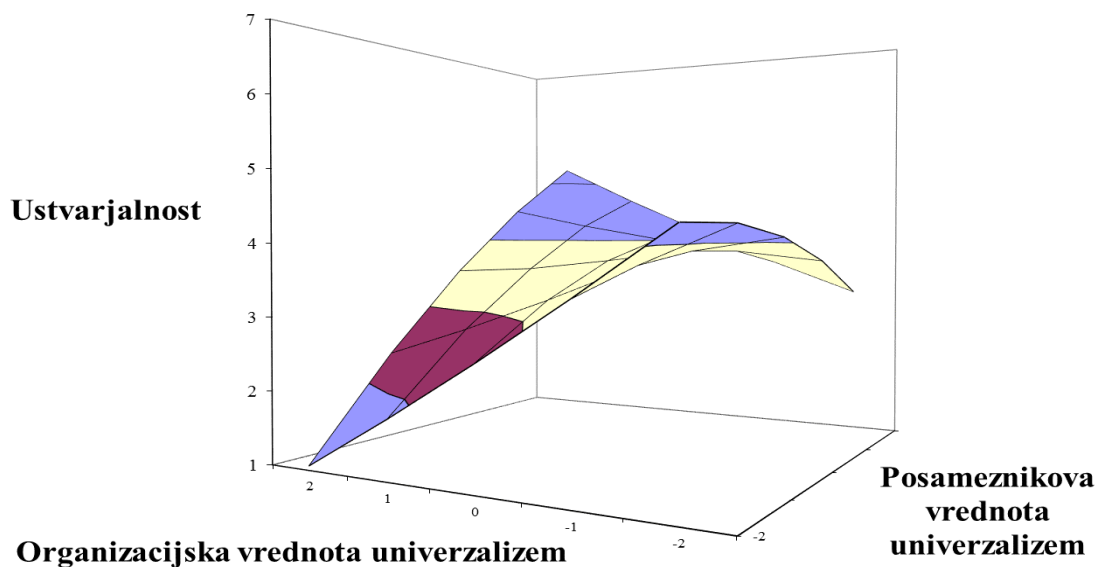


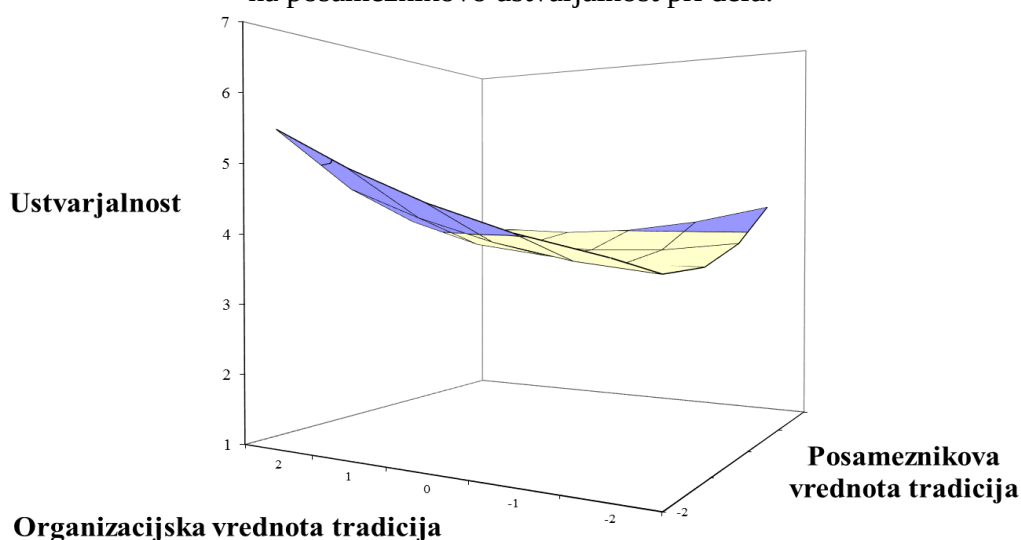
Tabela 3: Rezultati polinomne regresije za usklajenost med posameznikovo in organizacijsko vrednoto tradicija na odvisno spremenljivko ustvarjalnost

Spremenljivka	Model B			
	b	s.e.	β	t
Konstanta	3,65	,04		76,30***
Posameznikova vrednota tradicija	-,10	,05	-,14	-2,10*
Organizacijska vrednota tradicija	,16	,05	,21	3,06**
Posameznikova vrednota tradicija ²	,14	,04	,20	2,94**
Organizacijska vrednota tradicija ²	,05	,05	,07	1,09
Posameznikova vrednota tradicija X Organizacijska vrednota tradicija	-,13	,06	-,15	-1,97*
R^2				0,065**
Prilagojen R^2				0,047**
F (df)				3,597 (5, 259)
ΔR^2				0,047**

n = 322. * p < .05, **p < .01., ***p < .001

Iz Tabele 3 je razvidno, da je usklajenost med posameznikovo in zaznano organizacijsko vrednoto tradicija statistično značilno povezana s posameznikovo ustvarjalnostjo pri delu, vendar negativno. Tako je hipoteza 2 potrjena. Za lažjo analizo podatkov smo na sliki 2 prikazali dejansko usklajenost s pomočjo analize površine povzeto po Shanock in sodelavcih (Shanock et al., 2010).

Slika 2: Vpliv usklajenosti med posameznikovo in zaznano organizacijsko vrednoto tradicija na posameznikovo ustvarjalnost pri delu.



Iz slike 2 je razvidno, da je posameznikova ustvarjalnost pri delu najvišja, ko posameznik znana visoko stopnjo vrednote tradicija, vendar sam ni tradicionalen. Na drugi strani ima posameznik najnižjo stopnjo ustvarjalnosti, ko posameznik zazna visoko stopnjo vrednote tradicije v organizaciji ter je tudi sam zelo tradicionalen. Slika 2 potrди našo predpostavko, da je usklajenost med posameznikovo in zaznano organizacijsko vrednoto tradicija negativno povezana s posameznikovo ustvarjalnostjo pri delu ter da je stopnja posameznikovo ustvarjalnosti najvišja, ko ne gre za usklajenost med posameznikovo in organizacijsko vrednoto tradicija.

5 DISKUSIJA

Rezultati so potrdili naše predpostavke, da je usklajenost med posameznikovo in zaznano organizacijsko vrednoto univerzalizem pozitivno povezana s posameznikovo ustvarjalnostjo pri delu, ter da je stopnja posameznikove ustvarjalnosti najvišja, ko gre za usklajenost med posameznikovo in organizacijsko vrednoto univerzalizma. Prav tako so rezultati potrdili, da je usklajenost med posameznikovo in zaznano organizacijsko vrednoto tradicija negativno povezana s posameznikovo ustvarjalnostjo pri delu, ter da je stopnja posameznikove ustvarjalnosti najvišja, ko ne gre za usklajenost med posameznikovo in organizacijsko vrednoto tradicija. Nadalje je posameznikova ustvarjalnost najnižja, ko posameznik zazna visoko stopnjo vrednote univerzalizma v organizaciji, vendar jo sam ne poseduje. Na drugi strani je posameznikova ustvarjalnost pri delu najvišja, ko posameznik zazna visoko stopnjo vrednote tradicija, vendar sam ni tradicionalen.

Pri interpretaciji rezultatov prispevka je potrebno upoštevati določene omejitve. Prva omejitev v naši raziskavi je povezana z metodološko omejitvijo, in sicer predstavlja problematičnost merjenja, predvsem zaznavanja organizacijskih vrednot univerzalizma in tradicije zaradi neprilagojenosti trditve v Schwarzovem (2001) vprašalniku glede zaznanih vrednot v organizaciji s strani posameznikov. Gre za izrazito subjektivno zaznavanje, saj so nekatere trditve res skorajda neprenosljive na samo organizacijo. Tako lahko govorimo o napaki pri zaznavanju vrednot v organizaciji s strani posameznikov. Druga omejitev je, da so vsi konstrukti v raziskavi merjeni zgolj z lastnim poročanjem, kar ima lahko za posledico določeno subjektivnost pri odgovarjanju.

Raziskava ponuja nova spoznanja na področju posameznikove ustvarjalnosti predvsem pri usklajenosti vrednot med posameznikom in organizacijo. S to raziskavo prispevamo k literaturi iz področja ustvarjalnosti, saj so se do sedaj akademiki osredotočili le na vpliv posameznih vrednot (Zhou et al., 2009; Dollinger et al., 2007; Rice, 2006) ali na vpliv državnih vrednot (Paletz & Pang, 2009; Erez & Nouri, 2010) na posameznikovo ustvarjalnost in uporabnost ustvarjalnih idej. Tako je to ena prvih raziskav, ki nam pove, kako posameznikove vrednote in zaznane organizacijske vrednote vplivajo na ustvarjalnost posameznika pri delu.

V preteklosti so raziskave o ustvarjalnosti poudarjale osebne in kontekstualne dejavnike, ki spodbujajo ali zavirajo ustvarjalnost (Shalley, Zhou, & Oldham, 2004; Tierney & Farmer, 2002), vendar je bilo izvedeno zelo malo raziskav, ki hkrati analizirajo tako osebne kot tudi kulturne organizacijske spremenljivke (Anderson, Potočnik, & Zhou, 2014). Tako je velik prispevek te raziskave k literaturi iz področja ustvarjalnosti, saj poleg osebnih značilnosti hkrati pogledamo tudi, kako dejavniki okolja (zaznane organizacijske vrednote), v katerem posameznik deluje, vplivajo na njegovo ustvarjalnost pri delu. Poleg tega prispevamo k teoriji ustvarjalnosti, saj smo odkrili, v katere vrednote spodbujajo posameznikovo ustvarjalnosti na delovnem mestu.

Tretji prispevek te raziskave je iz področja usklajenosti med posameznikom in organizacijo. Raziskave na področju usklajenosti med posameznikom in organizacijo so prikazale, da ima usklajenost pozitiven vpliv na zadovoljstvo pri delu, komunikacijo in zaupanje med sodelavci (Cable & Edwards, 2004; Edwards & Cable, 2009), vendar do sedaj nobena raziskava ni analizirala, kako je usklajenost vrednot povezana z ustvarjalnostjo pri delu. S prispevkom dokažemo, da ima usklajenost vrednot med posameznikom in organizacijo pozitiven vpliv tudi na posameznikovo ustvarjalnost.

6 ZAKLJUČEK

Raziskava med 322 zaposlenimi v izbranem podjetju v državni lasti, torej organizaciji javnega sektorja, je pokazala, da je vrednota univerzalizem pozitivno povezana z ustvarjalnim vedenjem posameznika, zlasti kadar je le ta usklajena med osebo in organizacijo. Na drugi strani je usklajenost vrednote tradicije negativno povezana s posameznikovo ustvarjalnostjo pri delu. Empirične ugotovitve tega prispevka pomembno prispevajo k literaturi o ustvarjalnosti, vrednotah ter usklajenostjo med posameznikom in organizacijo. Nadalje je ta študija edinstvena, saj preučuje, v kolikšni meri osebni in organizacijski vrednoti univerzalizem in tradicija vplivata na posameznikovo ustvarjalnost.

Poudariti velja, da tudi večina managerjev v javnih organizacijah želi spodbuditi ustvarjalnost in s tem inovativnost zaposlenih, predvsem zaradi tega, ker je še posebej za organizacije javnega

sektorja značilno, da se srečujejo s problemom prenizke produktivnosti dela, ki posledično vodi v previsoko rabo inputov (Jones, 2004). Z omejeno raziskavo smo želeli opozoriti organizacije in managerje, da za posameznikovo ustvarjalnost ni dovolj le njegova lastnost, ampak, da je ustvarjalnost v veliki meri pogojena z organizacijskimi spremenljivkami. Ravno rezultati tega prispevka so pokazali, da so posamezniki kljub lastni univerzalnosti najbolj ustvarjalni le, če zaznajo visoko stopnjo univerzalnosti v svoji organizaciji. Zato predlagamo organizacijam, da posvečajo večjo pozornost svoji organizacijski kulturi in vrednotam, ki jih preko determinant organizacijske kulture (npr. strategije, nagrad, priznanj, komunikacije) posredujejo svojim zaposlenim, saj bodo tako lahko lažje spodbudili posameznikovo ustvarjalnost. Pri tem velja poudariti, da je navedeno še posebej pomembno za organizacije javnega sektorja, saj je predvsem za te organizacije značilno, da že samo usmerjanje in prevladujoča kultura nista posebej naklonjeni prevzemanju tveganj in inovacijam, v tem kontekstu pa tudi ne ustvarjalnosti (glej npr. Pevcin, 2010), zato so ugotovitve te študije še posebej merodajne, v kolikor se dejansko želi spodbujati ustvarjalnost v teh organizacijah.

Vsekakor samo zavedanje organizacijskih kultur in s tem vrednot ni dovolj, organizacije morajo posameznikove vrednote preučiti že v fazi selekcije kadrov in na podlagi temeljite selekcije zaposliti le tiste posameznike, ki imajo usklajene vrednote z organizacijo. Usklajenost med posameznikom in organizacijo v fazi selekcije pozneje lahko vpliva na dolgoročni rezultat pri delu (Kasof et al., 2007). Rezultati so nakazali, da usklajenost vrednote univerzalnost spodbuja ustvarjalnost posameznika, na drugi strani usklajenost vrednote tradicija zavira posameznikovo ustvarjalnost. Zato predlagamo managerjem, da, v kolikor želijo imeti ustvarjalne zaposlene, že v fazi selekcije kadrov preverijo, ali so vrednote posameznikov usklajene z njihovo organizacijo ali ne.

LITERATURA

1. Amabile, T. (1996). *Creativity in context*. Boulder, CO:Westview Press.
2. Amabile, T. M. (1988). A model of creativity and innovation in organizations. *Research in organizational behavior*, 10(1), 123-167.
3. Amabile, T. M., Conti, R., Coon, H., Lazenby, J., & Herron, M. (1996). Assessing the work environment for creativity. *Academy of Management Journal*, 39(5), 1154-1184.
4. Anderson, N., Potočnik, K., & Zhou, J. (2014). Innovation and creativity in organizations a state-of-the-science review, prospective commentary, and guiding framework. *Journal of Management*, 40, 1297-1333.
5. Bogilović, S., Černe, M., & Škerlavaj, M. (2017). Hiding behind a mask? Cultural intelligence, knowledge hiding, and individual and team creativity. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 1-14.
6. Cable, D. M., & Edwards, J. R. (2004). Complementary and supplementary fit: a theoretical and empirical integration. *Journal of Applied Psychology*, 89(5), 822 - 834.
7. Chatman, J. A. (1989). Improving interactional organizational research: A model of person-organization fit. *Academy of management Review*, 14(3), 333-349.
8. Dollinger, S. J., Burke, P. A., & Gump, N. W. (2007). Creativity and values. *Creativity Research Journal*, 19(2), 91-103.
9. Edwards, J. R., & Cable, D. M. (2009). The value of value congruence. *Journal of Applied Psychology*, 94(3), 654-677.
10. Erez, M., & Nouri, R. (2010). Creativity: The influence of cultural, social, and work contexts. *Management and Organization Review*, 6(3), 351-370.

11. Getzels, J. W., & Csikszentmihalyi, M. (1977). *The creative vision: A longitudinal study of problem finding in art*. New York: Wiley.
12. Grant, A. M., & Berry, J. W. (2011). The necessity of others is the mother of invention: Intrinsic and prosocial motivations, perspective taking, and creativity. *Academy of management journal*, 54(1), 73-96.
13. George, J. M., & Zhou, J. (2001). When openness to experience and conscientiousness are related to creative behavior: An interactional approach. *Journal of Applied Psychology*, 86(3), 513-524.
14. Hofstede, G. (1985). The interaction between national and organizational value systems. *Journal of Management Studies*, 22(4), 347-357.
15. Hrovatin, N. (1996). *Privatizacija javnih podjetij v Sloveniji*. Delovni zvezek št. 11. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
16. Jones, T. (2004). *Business economics and managerial decision making*. Chichester: John Wiley & Sons.
17. Kasof, J., Chen, C., Himself, A., & Greenberger, E. (2007). Values and creativity. *Creativity Research Journal*, 19(2), 105-122.
18. Liao, H., Liu, D., & Loi, R. (2010). Looking at both sides of the social exchange coin: A social cognitive perspective on the joint effects of relationship quality and differentiation on creativity. *Academy of Management Journal*, 53(5), 1090-1109.
19. Martins, E. C., & Terblanche, F. (2003). Building organisational culture that stimulates creativity and innovation. *European Journal of Innovation Management*, 6(1), 64-74.
20. Meglino, B. M., & Ravlin, E. C. (1998). Individual values in organizations: Concepts, controversies, and research. *Journal of Management*, 24(3), 351-389.
21. Meglino, B. M., Ravlin, E. C., & Adkins, C. L. (1989). A work values approach to corporate culture: A field test of the value congruence process and its relationship to individual outcomes. *Journal of Applied Psychology*, 74(3), 424.
22. Meglino, B. M., Ravlin, E. C., & Adkins, C. L. (1991). Value congruence and satisfaction with a leader: An examination of the role of interaction. *Human Relations*, 44(5), 481-495.
23. Mumford, M. D., Feldman, J. M., Hein, M. B., & Nagao, D. J. (2001). Tradeoffs between ideas and structure: Individual versus group performance in creative problem solving. *The Journal of Creative Behavior*, 35(1), 1-23.
24. Musek, J. (2000). *Nova psihološka teorija vrednot*. Ljubljana: Educy.
25. O'Reilly, C. A., & Chatman, J. A. (1996). Culture as social control: Corporations, cults, and commitment. *Research in Organizational Behavior*, 18, 157-200.
26. Paletz, S. B. F., & Peng, K. (2009). Problem finding and contradiction: Examining the relationship between naive dialectical thinking, ethnicity, and creativity. *Creativity Research Journal*, 21(2-3), 139-151.
27. Perry-Smith, J. E., & Shalley, C. E. (2003). The social side of creativity: A static and dynamic social network perspective. *Academy of Management Review*, 28, 89-106.
28. Pevcin, P. (2010). *Ekonomika javnih podjetij in zavodov*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
29. Posner, B. Z. (2010). Another look at the impact of personal and organizational values congruency. *Journal of Business Ethics*, 97(4), 535-541.
30. Rice, G. (2006). Individual values, organizational context, and self-perceptions of employee creativity: Evidence from Egyptian organizations. *Journal of Business Research*, 59(2), 233-241.
31. Richter, A. W., Hirst, G., van Knippenberg, D., & Baer, M. (2012). Creative self-efficacy and individual creativity in team contexts: Cross-level interactions with team informational resources. *Journal of Applied Psychology*, 97, 1282-1290.
32. Rokeach, M. (1968). The role of values in public opinion research. *Public Opinion Quarterly*, 32(4), 547-559.
33. Schein, E. H. (1985). *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
34. Schwartz, S. H. (1999). A theory of cultural values and some implications for work. *Applied Psychology*, 48(1), 23-47.

35. Schwartz, S. H. (1994). Are there universal aspects in the structure and contents of human values? *Journal of Social Issues*, 50(4), 19-45.
36. Schwartz, S. H., & Bardi, A. (2001). Value hierarchies across cultures. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 32(3), 268.
37. Shalley, C. E. (1991). Effects of productivity goals, creativity goals, and personal discretion on individual creativity. *Journal of Applied Psychology*, 76(2), 179-185.
38. Shalley, C. E., Zhou, J., & Oldham, G. R. (2004). The effects of personal and contextual characteristics on creativity: Where should we go from here? *Journal of Management*, 30(6), 933-958.
39. Shalley, C. E., & Gilson, L. L. (2004). What leaders need to know: A review of social and contextual factors that can foster or hinder creativity. *The Leadership Quarterly*, 15(1), 33-53.
40. Shalley, C. E., & Oldham, G. R. (1997). Competition and creative performance: Effects of competitor presence and visibility. *Creativity Research Journal*, 10(4), 337-345.
41. Shanock, L. R., Baran, B. E., Gentry, W. A., Pattison, S. C., & Heggstad, E. D. (2010). Polynomial regression with response surface analysis: A powerful approach for examining moderation and overcoming limitations of difference scores. *Journal of Business and Psychology*, 25(4), 543-554.
42. Shin, S. J., & Zhou, J. (2003). Transformational leadership, conservation, and creativity: Evidence from Korea. *Academy of Management Journal*, 46(6), 703-714.
43. Sousa, C. M. P., & Coelho, F. (2011). From personal values to creativity: evidence from frontline service employees. *European Journal of Marketing*, 45(7/8), 1029-1050.
44. Tierney, P., Farmer, S. M., & Graen, G. B. (1999). An examination of leadership and employee creativity: The relevance of traits and relationships. *Personnel Psychology*, 52(3), 591-620.
45. Valentine, S., Godkin, L., Fleischman, G. M., & Kidwell, R. (2011). Corporate Ethical Values, Group Creativity, Job Satisfaction and Turnover Intention: The Impact of Work Context on Work Response. *Journal of Business Ethics*, 98(3), 353-372.
46. Zhou, J., Shin, S. J., Brass, D. J., Choi, J., & Zhang, Z. X. (2009). Social networks, personal values, and creativity: Evidence for curvilinear and interaction effects. *Journal of Applied Psychology*, 94(6), 1544-1552.

KAKO KRMARITI DIGITALNO SLOVENIJO: KJE SMO IN KAM KAŽE KOMPAS?

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

Povzetek

Družba znanja, ki nadgrajuje pojem informacijske družbe, pojmuje informacijsko tehnologijo (IT) kot tisto, ki je za uporabnika ključna pri dostopu do znanja, hkrati pa uporabnik določeno znanje potrebuje za uporabo tehnologije same. Paradoks povezujemo tudi s pojmom digitalne neenakosti, ki analizira razlike med ljudmi in zaobjema različne ravni, kot so fizični dostop do tehnologije, veščine za uporabo tehnologije in sociološke in kulturne dejavnike ter vplive med in znotraj teh ravni. Čeprav je fenomen digitalne neenakosti star že najmanj dve desetletji, je opazen tudi danes. Različni indeksi razvitosti družbe znanja ugotavljajo njegovo stanje, premalo pogosto pa se navezujejo na politike in strategije, ki naj bi stanje izboljševale. Pričujoči članek na podlagi analize 1568 vprašalnikov reprezentativnega vzorca prebivalcev Slovenije prikazuje stanje v Sloveniji v letu 2016 in rezultate povezuje s smernicami strategij, ki jih mora ali pa jih razvija Slovenija s ciljem zmanjšati digitalni razkorak v družbi in se v bližnji prihodnosti enačiti z najboljšimi v Evropi in svetu. Raziskava ugotavlja, da je ključen parameter digitalne neenakosti ekonomski status uporabnika, a hkrati opozarja, da mnogi sistemi merjenja niso postavljeni tako, da bi lahko odkrivali ključne izzive digitalne neenakosti.

Ključne besede: informacijska družba, digitalna neenakost, digitalna ločnica, karakteristike, Slovenija

Abstract

HOW TO STEER THE DIGITAL SLOVENIA: WHERE ARE WE NOW AND WHERE IS THE COMPASS POINTING TO?

The knowledge society, which upgrades the notion of information society, defines the information technology (IT) as the crucial user characteristic for accessing knowledge and at the same time the knowledge itself represents the precondition for use of technology. The paradox is linked with the concept of digital divide that analyses the difference between people in such a society and includes various levels like physical access to technology, possession of skills to use it and social and cultural influences and relations between and within this levels. Although the phenomenon of digital inequality is at least two decades old, it has an important role even today. Different development indexes of knowledge society measure its level, however they rarely relate to strategies and policies that try to improve it. The following paper connects results of 1568 questionnaires from the representative sample of Slovenian citizens' survey in 2016 with plans and strategies, that must be implemented according to the goals of decreasing digital divide in Slovenia and join the best in European Union. The research results show that the main element of digital inequality in Slovenia is the socio-economical status of individual user and at the same time warns that different measurement and benchmarking systems lack those items that would show the key challenges of digital inequality.

Keywords: information society, digital inequality, digital divide, characteristics, Slovenia

1 UVOD

Čeprav nekateri avtorji začetek obravnavanja informacijske družbe povezujejo z Bangemannovim poročilom (Bangemann et al., 1994), se sam pojem pojavlja že veliko prej (Edelstein, Bowes in Harsel, 1978). Uvajanje informacijske tehnologije je od pojavljanja v posameznih okoljih v okviru avtomatizacije prešlo v splošno uporabo v obdobju informatizacije, na začetku v zasebnem, kasneje pa tudi v javnem sektorju in splošni družbi. Konvergenca se je nadaljevala z obdobjem interneta in svetovnega spleta, ki je skozi digitalno transformacijo preraslo v današnje stanje, kjer nam internet stvari nakazuje situacije, ki smo jih pred leti lahko gledali le v znanstvenofantastičnih filmih (Kymäläinen, 2016).

Družba, katere dejavnosti konvergirajo v smeri vsečasne uporabe informacijske tehnologije (IT) ali pa ji je ta v pomoč, kot že omenjen internet stvari, pa vseeno ni popolnoma homogena. Tako kot so v preteklosti obstajale razlike v družbenih ureditvah, te, kljub večinoma demokratično urejenemu razvitemu svetu, obstajajo še danes in t. i. informacijska družba ni izjema. Razlika je izražena kot digitalna neenakost, ki po eni strani kot posledica povzroča razlike v družbi oziroma med njenimi prebivalci, hkrati pa je z razlikami tudi pogojena. Ta dvosmerni koncept se dojema šele v zadnjem času, medtem ko so bile prve raziskave tega področja usmerjene predvsem v iskanje vzrokov za te razlike. Prav zato je treba o tem razmišljati tudi danes, saj je prav zaradi konvergence digitalnih tehnologij, kjer koncept "privzeto digitalno" postaja del vsakdana, pomen teh razlik toliko večji. Problematika pa eskalira tudi v globalnem smislu, saj so posledice digitalne neenakosti vedno bolj povezane s socialno neenakostjo sveta in v mnogih delih sveta kljub temu, da je "znanje kot svetloba, ki lahko neovirano potuje po svetu" (World Bank, 1999), danes množice še vedno živijo v temi znanja prav zaradi digitalne neenakosti.

Pričujoči članek se osredotoča na stanje današnje družbe, specifično na primer Slovenije, ki jo predstavi skozi rezultate empirične analize. Najprej v teoretičnem delu prikažemo ozadje digitalne neenakosti in raziskave tega področja ter opredelimo model ravni digitalne neenakosti. V nadaljevanju jih povežemo s stanjem digitalne družbe v Sloveniji in strategijami, ki obstajajo v tej državi. Sledi poglavje o izvedeni empirični raziskavi in predvsem njeni analizi, saj smo podatke pridobili od raziskave Statističnega urada Republike Slovenije. V diskusiji in zaključku povežemo ugotovitve in predlagamo korake, ki jih moderna informacijska družba, kot je tudi Slovenija, mora začeti izvajati, če želi, da bo digitalna neenakost resnično začela izginjati.

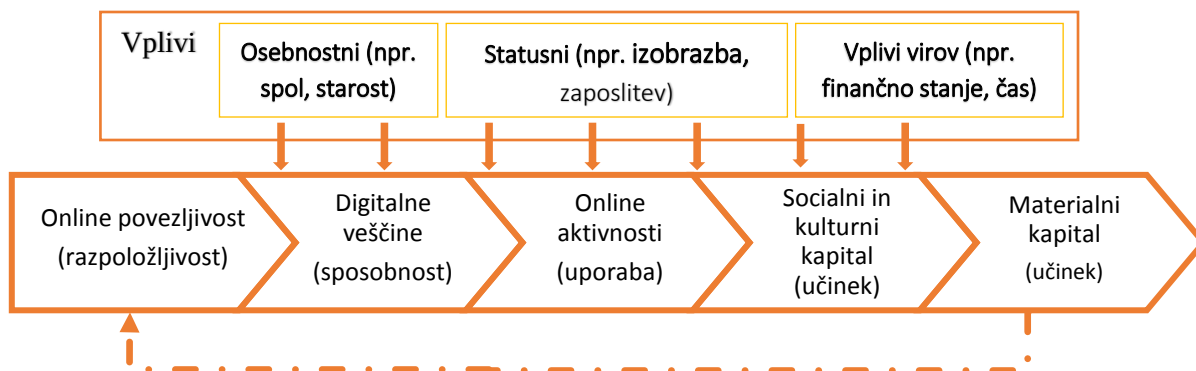
2 INFORMACIJSKA DRUŽBA

Informacijska družba se je začela razvijati v devetdesetih letih, ko sta informacijska tehnologija in nastajajoči internet začela prodirati v širše družbeno okolje, prehajajoč iz okolja zasebnega sektorja, hkrati pa je trenutek sovpadal z nekaterimi drugimi socialnimi, ekonomskimi in kulturnimi transformacijami (Castells, 2011). Strokovnjaki, kot sta Bangemann ali Gore, so informacijsko družbo videli kot naslednji resni premik preoblikovanja človeštva (Bangemann et al., 1994; Loader, 1998, str. 150). OECD (2010) jo definira skozi konceptualni model kot razmerje med ponudbo in povpraševanjem, pri čemer ponudba vključuje sektor IT ponudnikov z jasnim vplivom na produktivnost in BDP, povpraševanje pa se nanaša na uporabo IT in e-storitev skozi aktivnosti državljanov javnega in zasebnega sektorja. Webster (2014, str. 10) vidi informacijsko družbo skozi prizmo tehnologije, ekonomije, zaposlovanja, prostora in kulture ter ugotavlja, da jim je skupno to, da kvalitativne spremembe informacij prinašajo kvalitativno

nov socialni sistem – informacijsko družbo. Misuraca et al. (2013) trdijo, da je informacijska družba izšla iz uporabe IT v zasebnem sektorju, ki se je razširila v splošno družbo in katere fokus sloni na socioekonomskih učinkih. Ti za razliko od zasebnega sektorja, ki je primarno osredotočen na finančne učinke, pokrivajo razpoložljivost, dostop, uporabo in učinek na družbo kot celoto.

Nekateri avtorji se raje osredotočajo na izraz družbe znanja, pri čemer želijo izpostaviti, da danes informacijska tehnologija predstavlja ključni vir znanja (Karpov, 2017) in je tako "vklesana" v socialni sistem družbe, da predstavlja temelj njene stabilnosti (Stehr, 2007), saj je znanje ključna dobrina in moč posameznika in povzroča "revolucionarno preoblikovanje" družbe (Mehmood, Rehman in Rizvi, 2014). Duff (2013, str. 174) hkrati opozarja, da mnogi teoretiki informacijsko družbo enačijo z družbo znanja, čeprav je znanje nadgradnja oziroma višja raven informacije, česar ne gre izenačevati.

Slika 1: Večstopenjski model ravni digitalne neenakosti (3 + 2) in tipi vplivov nanjo



Vir: Lasten

Iz tega izhaja, da je znanje danes največja moč družbe in posameznika, njegovo pridobivanje pa odvisno od dostopnosti informacijske tehnologije in zmožnosti uporabe le-te, kar posledično vpliva na posameznikovo in družbeno socialno in materialno stanje (Slika 1). Van Dijk (2012) gre celo korak dlje in trdi, da je končno materialno stanje v resnici začetek in torej pogoj za dostop do (vedno nove) tehnologije in znanja. Če si danes v razvitem svetu večina lahko privošči dostop do spleta, napravo za dostop in ima znanje osnovne uporabe, pa vendarle zgolj tisti, ki tehnologijo na tak ali drugačen način uporabljajo za ohranjanje dobrega materialnega stanja ali pridobivanje le-tega, lahko dostopajo do najnovejših in najdražjih naprav, orodij in najhitrejših dostopov.

Tako imenovani digitalno pismeni posamezniki so torej bistveni element družbe znanja. Taki državljani lahko digitalno komunicirajo, uporabljajo digitalne vire, so inovativni in ustvarjajo nova znanja in rešitve. Ideja uspešnega razvoja informacijske družbe je torej zagotavljanje digitalne vključenosti vsakemu posamezniku družbe in posledično njegovega materialnega blagostanja. Hkrati Wessels et al. (2016) ugotavljajo, da se pravi prehod v družbo znanja še ni zgodil.

2.1 Digitalna neenakost

Kot element neenakosti posameznika, organizacije ali celo geografskega področja v družbi znanja se pogosto uporabljajo pojmi, kot so digitalna ločnica (ang. digital divide), digitalna neenakost (ang. digital inequality), informacijska ločnica (ang. information divide), informacijska revščina (ang. information poverty) in vrzel znanja (ang. knowledge gap) (Yu, 2011). Robinson (2012) na primer opredeli digitalno neenakost kot širši fenomen od digitalne ločnice. Digitalna ločnica, kot pomemben element družbe znanja, se osredotoča na družbene razlike glede dostopa in uporabe informacijske tehnologije in storitev. Fenomen pokriva tako področje zasebnega sektorja kot tudi področje javne uprave in posameznih državljanov. Tilly (1998) jo definira v smeri neenakosti porazdelitve virov v družbi kot rezultat tekmovanj med pari socialnih kategorij, kot so moški – ženske, izobraženi – neizobraženi, stari – mladi, bogati – revni itd. Nekateri avtorji karakteristike digitalne ločnice opredeljuje kot karakteristike, ki današnjo družbo ločujejo od industrijske družbe v preteklosti (Sparks, 2014). Po definiciji OECD (2001) je digitalna ločnica razmik med posamezniki, gospodinjstvi, organizacijami ali geografskimi področji z različnimi socioekonomskimi ravnmi, z vidika možnosti dostopa do informacijsko komunikacijske tehnologije in uporabe interneta za različne aktivnosti. Danes nekateri dodajajo celo ločnico na ravni motivacije do uporabe informacijske tehnologije (van Dijk, 2012).

To ločnico oziroma razmik so prvi raziskovalci iskali predvsem v neenakih možnostih dostopa do tehnologije (DiMaggio, Hargittai, Celeste in Shafer, 2004), kasneje pa se digitalna ločnica nadgradi v digitalno neenakost, saj se karakteristiki dostopa in uporabe dodata še dve, to sta neustrezno znanje in veščine ter psihološko-kulturne omejitve in razlike (van Dijk in Hacker, 2003).

2.2 Ravni digitalne neenakosti

Z vidika prve ravni digitalne neenakosti, to je otežen dostop do tehnologije in interneta, so na začetku raziskovalci ločnico dobesedno razumeli kot mejo med tistimi, ki imajo, in tistimi, ki nimajo, razmišljajoč v smeri tehnološkega determinizma (Gunkel, 2003). Prve raziskave digitalne neenakosti so pokazale, da imajo dostop do tehnologije in spleta otežene predvsem ženske, ruralno prebivalstvo, starejše generacije in tisti z manj znanja in prihodkov, kar je predvsem v razvitem delu severne in zahodne Evrope veljalo še ob začetku tretjega tisočletja (van Dijk, 2005). Celo v ZDA je bilo okoli leta 2008 le 53 % posameznikov iz gospodinjstev z manj kot 30.000 ameriških dolarjev letnega prihodka, 63 % populacije podeželja, 44 % posameznikov z najnižjo izobrazbo in 35 % starejših od 65 let, ki so uporabljali internet "zgolj občasno" (PEW, 2008). Po drugi strani pa je bilo v novem času ugotovljeno, da gospodinjstva v razvitih državah s hitrimi širokopasovnimi povezavami pridobijo večji potencial (Rohman in Bohlin, 2013) in da naj bi v OECD državah 10-odstotni dvig širokopasovne povezljivosti celo povzročil rast BDP za 0,9 % do 1,5 % (Czernich, Falck, Kretschmer in Woessmann, 2011). Mednarodna telekomunikacijska zveza ITU s sedežem v Ženevi ugotavlja, da tako v razvitem kot nerazvitem svetu veliko oviro do širokopasovnega dostopa do interneta predstavlja predvsem ekonomski status uporabnika (ITU, 2016). Čeprav je usmeritev ITU, da svet doseže raven, ko bo mesečna naročnina na širokopasovni dostop do spleta manj kot 5 % mesečnega zaslužka, pa to kljub temu v povprečju pomeni, da vsak mesec en dan in pol delamo samo za to, da imamo dostop do interneta. Ne nazadnje je raziskava Weiss et al. (2016) pokazala, da je v državah, kjer je raven prihodkov in izobrazbe višja, tudi cena

širokopasovnega interneta dostopnejša. Vsekakor lahko ugotovimo, da se v razvitem svetu možnost dostopa do spleta ne kaže več kot ovira in da prehajamo v obdobje, ko internetnega dostopa ljudje ne bodo imeli zato, ker ga enostavno nočejo (van Dijk, 2005).

Druga pomembna raven digitalne neenakosti je neenakost v znanju in veščinah. Van Deursen, Helsper in Eynon (2016) delijo digitalne veščine na operativne, mobilne, informacijsko-navigacijske, socialne in kreativne. Schradie (2011) v svoji raziskavi dokazuje, da neustrezna dostopnost tehnologije in dostopa do interneta (ali nizke hitrosti le-tega) posredno vpliva na razvoj digitalnih veščin, pomanjkanje teh pa na novo raven digitalne neenakosti in nižjo participativnost v internetnem okolju. Vendar pa digitalne veščine niso pomembne samo zaradi znanja za samo uporabo IT in interneta. Witte in Mannon (2010, str. 113) sta dokazala, da bolj veščji uporabniki lažje prehajajo med spletišči in so zmožni uporabiti več koristnih in naprednih aktivnosti, kar logiko digitalne klasifikacije postavlja vzporedno logiki socialnih razredov Maxa Webra. Z napredno uporabo in izvajanjem njim koristnih aktivnosti so taki uporabniki v še večji prednosti tako v zasebnem kot službenem okolju. V primeru storitev javne uprave recimo uporabniki z bolj razvitimi digitalnimi veščinami izražajo tudi večje zadovoljstvo s storitvami (Ebberts, Jansen in van Deursen, 2016). Z vse večjo odvisnostjo od IT pa je tudi v prihodnosti pričakovati, da bodo digitalne veščine vitalen element sodobne družbe in pozicije posameznika v njem (van Deursen in van Dijk, 2011).

Tretji element se osredotoča na koristi digitalne vključenosti, izključujoč socialno-kulturne materialne učinke. Čeprav imajo uporabniki dostop do interneta in celo veščine, da ga uporabijo, pa so področja njihove uporabe različna. Celo digitalni domorodci, kot imenujemo mlade, ki od rojstva živijo z internetom, dosegajo z njim različne stvari. Hargittai (2010) trdi, da razvijajo tiste veščine, ki jih potrebujejo za svoje področje zanimanja, hkrati pa opozarja, da se tudi tukaj kot pomemben faktor pojavi socioekonomski status posameznika. Podobno raziskava Capgemini (2016) v Veliki Britaniji ugotavlja, da digitalne veščine mladih ne ustrezajo delovnim mestom, ki jih čakajo. Razloge za to lahko iščemo v socioloških in kulturoloških dejavnikih posameznika in družbe. Študije tudi kažejo (Fernández-i-Marín, 2011), da obstaja pozitivna korelacija med stopnjo splošne uporabe interneta in stopnjo uporabe specifičnih spletnih storitev, npr. e-storitev države in njene javne uprave.

3 DIGITALNA SLOVENIJA

Slovenija se je vstopa v informacijsko družbo lotila na različne načine, poleg pravnih aktov in strategij tudi s konkretnimi akcijskimi načrti in projekti, vendar, kot je zapisano v njeni zadnji strategiji (Vlada RS, 2016a), "ni v celoti izkoristila razvojnih priložnosti, ki jih omogočajo IKT".

3.1 Digitalna Slovenija 2020

Krovna strategija je v tem trenutku zagotovo Digitalna Slovenija 2020 – Strategija razvoja informacijske družbe do leta 2020 (Vlada RS, 2016a), katere pomemben del sta tudi nadgradnja in razvoj ustrezne informacijske infrastrukture. Prav zadnji Načrt razvoja širokopasovnih omrežij naslednje generacije do leta 2020 (Vlada RS, 2016b) želi vsem gospodinjstvom v državi zagotoviti visoko hitrostni dostop do interneta, kar pomeni 96 % gospodinjstvom zagotoviti vsaj 100 Mb/s, ostalim pa dostop z najmanj 30 Mb/s. S pomočjo evropskih sredstev in programa razvoja podeželja 2014–2020 bo ukrep prispeval prav k povečanemu dostopu podeželskega

prebivalstva in gospodarstva do širokopasovnih povezav. S tem sledi Evropski digitalni agendi (Evropska komisija, 2010), ki predstavlja dober okvir nadaljnjega razvoja digitalne družbe, vendar mnogi opozarjajo, da morajo biti strategije in politike posameznih držav prilagojene njihovim specifikam (Morganti, Karen Donders, Katz, Koutroumpis in Martin Callorda, 2014). Drug pomemben element strategije je razvoj digitalnih veščin v okviru t. i. vključujoče informacijske družbe. Strategija poudarja pomen digitalne pismenosti in digitalnih veščin in napoveduje ukrepe v obliki sodelovanja z industrijo, nevladnimi organizacijami in drugimi deležniki. Zavzema se za odpiranje formalnega in neformalnega prostora v smeri zagotavljanja potreb za nova digitalna mesta. V SWOT analizi izpostavlja uspešnost različnih projektov (npr. Simbioza) in osnovno "privzeto" digitalno pismenost mladine, čeprav raziskave za zadnje poudarjajo (Capgemini, 2016), da osnovno znanje t. i. digitalnih domorodcev ni vedno ustrezno za poslovna okolja. Hkrati pa kot pomanjkljivosti našteva geografske, starostne in druge digitalne neenakosti, s čimer se soočajo tudi druge države EU (Evropska komisija, 2017). Kot priložnost sicer omenja digitalizacijo medijskih vsebin, ki sicer ne odpravlja omenjenih pomanjkljivosti, med nevarnostmi pa strategija opazi predvsem poslabšanje "vloge" slovenščine v digitalnih okoljih. Slovenija zaradi cilja, biti leta 2020 na 12. mestu evropskega indeksa digitalnega gospodarstva in družbe (DESI), glede na trenutne rezultate potrebuje premik prav na področju ponudbe internetnega dostopa in uporabe interneta s strani državljanov. Raziskave Eurostata hkrati kažejo, da bodo imeli prav digitalno pismeni večji potencial postati strokovnjaki na področju informacijske tehnologije in tako kader, za katerega povpraševanje od leta 2006 raste s kar 3-odstotno rastjo (Eurostat, 2016).

3.2 Slovenija in kazalniki digitalne neenakosti

Slovenija je kot država zaznala potencial informacijske tehnologije konec devetdesetih in v letu 2000 sprejela Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu, ki je pravno izenačil papirno in elektronsko poslovanje in tako odprl vrata e-poslovanje v zasedbenem in javnem sektorju in družbi nasploh. Že takrat pa se je ugotovilo, da digitalna neenakost v Sloveniji obstaja (Vehovar in Vukčević, 2001) in je tako kot drugje po svetu izkazovala odvisnost predvsem od socialnega statusa in ravni izobrazbe (Robinson et al., 2015).

Slovenija je država z redko in izrazito razpršeno poseljenostjo na veliki večini ozemlja, kamor spada skoraj četrtina vseh gospodinjstev. Urbana območja (163 naselij ali 3 % vseh naselij) pokrivajo 4 % teritorialne površine Slovenije, na njih pa živi 45 % prebivalcev (Vlada RS, 2016b). Na ravni uvajanja informacijske infrastrukture in omogočanja dostopa do interneta je Slovenija skozi leta nadgrajevala infrastrukturo ter jo izpopolnjevala z dobrimi optičnimi hrbtenicami, ki jih danes upravljajo telekomunikacijska, cestna, železniška in elektroenergetska podjetja. Tudi pokritost in odpravljanje sivih list mobilnega signala je naraščala, hkrati z nadgradnjo omrežij na vedno novejšo generacije, kot npr. LTE in 4G. Kljub temu je na ravni dostopa do interneta po podatkih Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (2017) imelo v četrtem četrtletju leta 2016 v Sloveniji fiksni širokopasovni dostop do interneta 29,7 % prebivalcev oziroma 74,9 % gospodinjstev, kar je oboje pod povprečjem EU. Že leta 2010 so imele na primer Nemčija, Nizozemska in Danska več kot 80 % gospodinjstev s širokopasovnim dostopom do interneta.

Danes se sicer Slovenija na različnih lestvicah pokritosti z internetom uvršča v zgornjo polovico, a za najboljšimi precej zaostaja. World Economic Forum (2016) jo je v svojem zadnjem poročilu Networked Readiness Index iz leta 2016 uvrstil na 37. mesto med 139

državami sveta. Z indeksom 4,7 se od najboljših z indeksom 6 precej razlikuje. Po podkategorijah, t. i. stebrih, je dobro rangirana na stebrih pripravljenosti (25. mesto) in vpliva (37. mesto), precej slabše pa na stebrih ustreznosti okolja (45. mesto) in uporabe (42. mesto). Z vidika digitalne neenakosti je torej v okviru stebra pripravljenosti boljša pri veščinah (21. mesto) ter infrastrukturi in vsebinah, ki so na voljo (24. mesto), ključen pa je finančni moment cenovne dostopnosti (rang 60. mesto). V okviru cenovne dostopnosti sicer vodijo predvsem azijske države z nizkim BDP-jem, vendar so med cenovno ugodnimi na vrhu tudi Avstrija, Finska in ZDA. Zadnji dogodki na slovenskem trgu, predvsem konkurenca na trgu mobilnih podatkov, pa kaže na to, da konkurenca lahko stanje na tem področju izboljša. V okviru iste analize lahko z vidika regulacije države izpostavimo še izredno slab indeks političnega in regulatornega okolja (67. mesto). Izredno negativno izstopanje pa izkazuje steber e-uprave (86. mesto), ki vključuje kazalnike pomembnost tehnologije v vizijah države, uspešnost države pri promociji informacijske tehnologije in ponudba storitev e-uprave.

Indeks digitalnega gospodarstva in družbe DESI, ki ga je Evropska komisija objavila za leto 2017, Slovenijo uvršča na 17. mesto med 28 državami EU, kar je enako mesto kot leta 2014 (Evropska komisija, 2017). Glede na podskupine smo najslabše uvrščeni ravno po uporabi interneta (23. mesto), saj je raven različnih storitev, od e-bančništva do e-nakupovanja, nizka, več od EU povprečja pa v Sloveniji uporabljamo branje novic, poslušanja glasbe in igranja igrice. Čisto pri repu pa smo spet pri uporabi storitev e-uprave. Na ravni uporabe IT in za to potrebnih digitalnih veščin se gibljemo okrog 15. mesta in napredujemo, vendar je želeno stanje še daleč.

4 RAZISKAVA

4.1 Metodologija

Vprašalnik, uporabljen pri raziskavi digitalne neenakosti, je del raziskave Statistično raziskovanje o Uporabi informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT) v gospodinjstvih in pri posameznikih (IKT-GOSP), ki ga izvaja Statistični urad Republike Slovenije. Letni vprašalnik vsebuje vprašanja, ki so vključena v raziskovanje vsako leto (ali na dve leti) in s katerimi se spremlja razvoj področja, ter vprašanja, ki se nanašajo na specifično temo (glede na potrebe trenutne politike). V letu 2014 je bil poudarek na uporabi storitev računalništva v oblaku, v letu 2015 na e-nakupovanju, v letu 2016 na posredovanju in varovanju osebnih podatkov na internetu in v letu 2017 na uporabi digitalnih potrdil in pripadajočih storitev. Večina vprašanj se nanaša na redne uporabnike interneta, osebe stare 10–74 let, ki so internet uporabljale v zadnjih 3 mesecih, nekatera vprašanja pa na uporabo v obdobju zadnjih 12 mesecev.

Čeprav je vprašalnik v večji meri določen s strani Evropske unije in Eurostata ter temelji na OECD modelu merjenja informacijske družbe, pa je vprašanje, ali odraža vse ravni oziroma karakteristike digitalne neenakosti. Kazalniki razvoja informacijske družbe v EU namreč že več let kažejo napredek tako pri številu priključkov interneta kot številu uporabnikov, še vedno pa ni jasno ali oziroma kako to vpliva na družbo kot celoto. Raziskovalci iščejo razloge za tako stanje v neustreznih modelih kazalnikov, neustreznih učinkih, ki jih prikazujejo, ali pa neustreznih podatkih, ki se z njimi pridobijo (Misuraca et al., 2013).

Vprašalnik vključuje 161 odvisnih spremenljivk, izključujoč demografske. Večina spremenljivk je dihotomnih, kar žal zmanjšuje možnosti statistične obdelave ali zahteva preureditev spremenljivk. Zato sta v analizo, ki sledi v nadaljevanju, vključeni osnovna statistična analiza in pa statistična analiza odvisnosti med merjenimi in demografskimi spremenljivkami. Rezultati so omejeni na uporabnike, ki so v zadnjih 3 mesecih uporabljali internet (N = 1138), izključeni pa so tisti, ki interneta nikoli niso uporabljali (N = 389), ki so ga uporabljali pred več kot letom (N = 28) ali pred manj kot letom, a več kot 3 meseci (N = 13). Zanimivo je, da je med uporabniki, ki interneta ne uporabljajo, kar 13,5 % takih, ki imajo dostop do interneta na voljo doma. Od tistih, ki ga niti doma nimajo možnost uporabiti (N = 212), pa jih 73,1 % trdi, da ga ne potrebujejo.

4.2 Rezultati in analiza

Rezultati kažejo, da je med uporabniki za dostop do interneta najbolj pogosto uporabljen mobilni oziroma pametni telefon (70,7 %), šele nato prideta na vrsto prenosni (69,5 %) in namizni (57,4 %) ter nazadnje tablični (29,7 %) računalnik. Z vidika prve ravni digitalne neenakosti torej obravnavamo zgolj skupino uporabnikov, ki jim je skupno to, da vsi uporabljajo internet. Vseeno pa smo glede razlike med uporabniki in neuporabniki preverili vpliv spola in dohodkovnega razreda. Signifikantna asociacija med uporabo interneta in spolom ne obstaja, kar smo preverili z Mann-Whitney U testom ($U = 160215$, $z = -.466$, *asimptotični* $p = .641$, distribucija porazdelitve je bila za oba spola vizualno podobna). Hi-kvadrat test homogenosti pa glede na dohodninski razred pokaže signifikantne razlike med uporabniki in neuporabniki, kjer je le 47,2 % uporabnikov v nižjem dohodkovnem razredu in kar 92,6 % uporabnikov v najvišjem dohodkovnem razredu (Tabela 1).

Tabela 1: Prikaz deležev uporabnikov za statistično signifikantne razlike med skupinami dohodkovnih razredov. Vrednosti skupin z enako podpisano črko med seboj nimajo razlik.

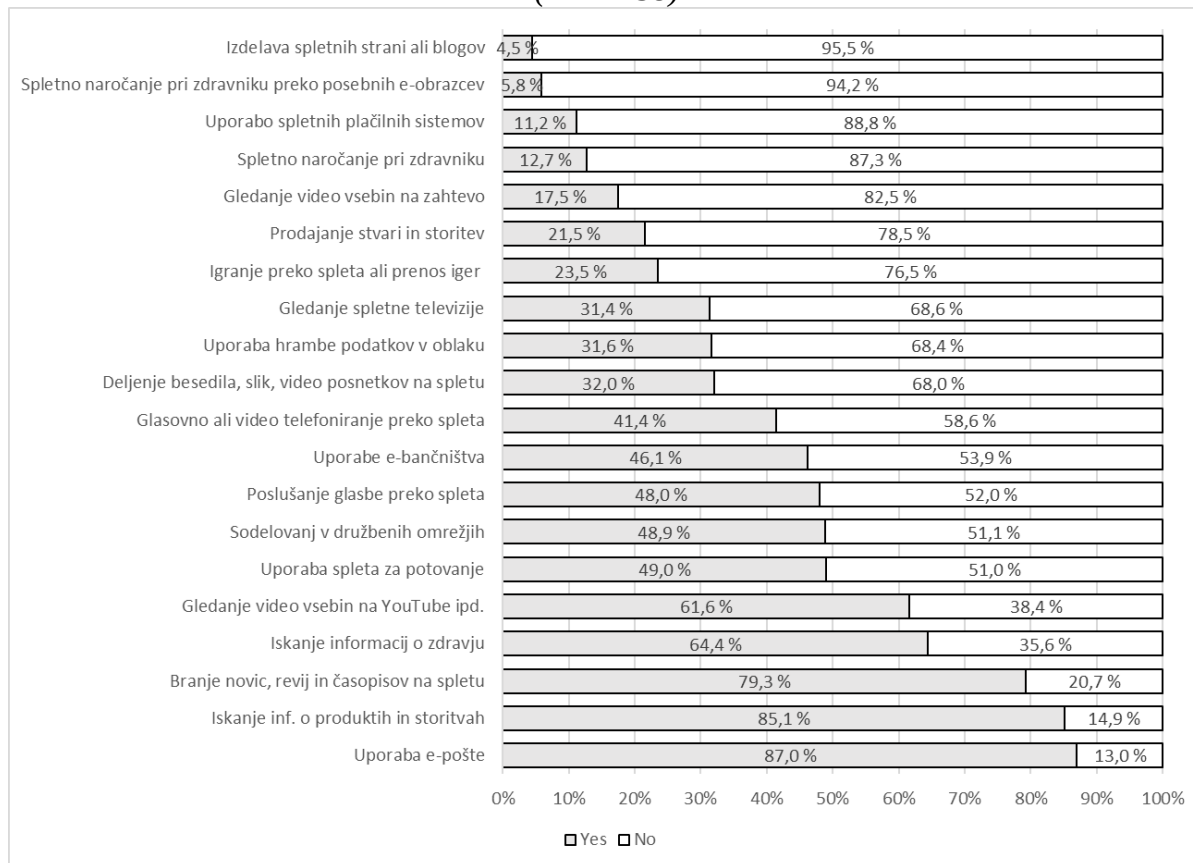
Kazalnik	Vrednost p	Skupina 1 – 900 € ali manj	Skupina 2 – 901 – 1300 €	Skupina 3 – 1301 – 1700 €	Skupina 4 – 1701 – 2100 €	Skupina 5 – več kot 2100 €
Uporabnik interneta (kadarkoli)	$p < .001$	47,2 % _a	68,3 % _b	83,4 % _c	92,3 % _{c,d}	92,6 % _d

Vir: Lasten

Na ravni digitalnih veščin oziroma znanja uporabe ("znati narediti/uporabiti") vprašalnik vključuje dve skupini vprašanj. Pri prvi se vprašanja nanašajo neposredno na veščine uporabe določenih orodij v smislu "Ali ste uporabili programsko opremo za ...", pri drugi kategoriji pa posredno v smislu uporabe storitve "Ali ste gledali/igrali/plačevali ...". Raziskovalci v okviru merjena digitalnih veščin v informacijski družbi namreč opažajo težavo, da je mnenje o lastnih digitalnih veščinah s strani uporabnikov nerealno, saj se ob morebitnih realnih testih potem izkaže za drugačno (van Dijk, 2012). Pri vprašanjih, ki jih srečamo v tem vprašalniku, pa je težava v tem, da pozitivni odgovor posledično pomeni tudi, da uporabniki znajo nekaj uporabljati, ne izključuje pa seveda tistih, ki znajo, pa sicer, zaradi takih ali drugačnih razlogov (v zadnjih treh mesecih) niso uporabljali, in podajo odgovor neuporabe. Zato lahko z vidika digitalnih veščin posredno trdimo le, da v kategoriji uporabe storitev anketiranci izkazujejo (Slika 2) največjo uporabo (in posledično posedovanje znanja za tako aktivnost) za e-pošto, brskanje po spletu in branje novic, najmanj pa za participativno aktivnost izdelave vsebin (strani, blogov), uporabo spletnih plačilnih sistemov, kot je Paypal, in pa uporabo storitve e-

zdravja v smislu e-naročanja. Zadnji rezultat je sicer dokaj logičen, saj v Sloveniji ta storitev še ni na široko zaživel. Slika 2 primarno prikazuje predvsem interesna področja uporabnikov glede namena uporabe interneta.

Slika 2: Prikaz deležev izvajanja določenih aktivnosti na spletu v zadnjih treh mesecih (N = 1138)



Vir: Lasten

Z vidika neposrednega izkazovanja veščin uporabe programskih orodij in drugih veščin so bila vprašanje postavljena samoocenitveno in iz odgovorov torej ni mogoče razločevati, ali uporabniki neke aktivnosti niso izvajali ali te aktivnosti ne znajo izvesti. Rezultati kažejo, da anketiranci največ uporabljajo (in torej znajo uporabljati) urejevalnik besedil, najmanj pa urejevalnik predstavitev. Redki so taki, ki programirajo. Med operativnimi računalniškimi veščinami večina uporablja in zna prenašati datoteke med napravami in/ali mediji, zelo malokrat pa spreminjajo različne sistemske ali programske nastavitve (Tabela 2).

Tabela 2: Opredelitev računalniških aktivnosti in posledično znanj uporabnikov interneta

	Prenašal datoteke med napravami in/ali mediji	Nameščal programe in/ali aplikacije	Spreminjal nastavitve prog. opreme	Kopiral in premikal dokumente in mape	Uporabljal urejevalnik besedil	Uporabljal urejevalnik preglednic	Uporabljal urejevalnik predstavitev	Uporabljal urejevalnik slik, video ali avdio posnetkov	Programiral
Da	62,9 %	40,6 %	26,7 %	68,1 %	70,2 %	54,5 %	38,6 %	41,7 %	6,8 %
Ne	37,1 %	59,4 %	73,3 %	31,9 %	29,8 %	45,5 %	61,4 %	58,3 %	93,2 %

Vir: Lasten

Posebej zanimiv segment uporabe so storitve javne uprave, kjer po spletnih straneh javnih institucij (vključno s knjižnicami, zdravstvenimi domovi, šolami, fakultetami, občinami ipd.) brska 53,1 % anketiranih (tukaj ne govorimo o oddaji e-vlog ali na primer uporabi digitalnega podpisa), kar je zgolj 5 % več kot jih uporablja e-bančništvo, ki je za primerjavo tehnološko zahtevna in z vidika ravni zaupanja v storitev precej višje pozicionirana storitev, vendar pa verjetno v današnjem času bolj ključna v vsakdanjem življenju. Prenos spletnih obrazcev s spletnih strani javnega sektorja uporablja le 37,7 %, e-obrazce pa 27,5 % anketiranih. Pri tem gre verjetno predvsem za upravne obrazce, ki jih posameznik ne potrebuje prav pogosto, saj tistih, ki se tičejo zdravstvenih institucij, knjižnic in drugih javnih institucij, s katerimi se srečujemo bolj pogosto, niti ni na spletu ali pa je vrsta storitve taka, da je potreben osebni pristop (fizični pregled, fizična knjiga). Od anketirancev, ki obrazcev niso pošiljali ($N = 881$ ali 77,4 %), pa jih je obrazce vseeno moralo oddati 27,5 %, drugi take potrebe sploh niso imeli. Med razlogi, zakaj tega niso storili elektronsko, jih kar 40,5 % navaja, da nimajo digitalnega potrdila ali pa so imeli težave z njegovo uporabo (Tabela 3).

Tabela 3: Razlogi neuporabe e-obrazcev, kljub temu da so jih morali oddati v fizični ali e-obliki ($N = 651$)

Ni storitve za oddajo e-obrazce	Nimam znanja	Strah zaradi varstva osebnih podatkov	Uporabnik nima digitalnega potrdila ali so težave z njegovo uporabo	Namesto uporabnika naredil nekdo drug	Drugi razlogi
14,9 %	13,6 %	21,9 %	40,5 %	9,9 %	24,4 %

Vir: Lasten

Glede na to, da je vprašalnik zajemal kar nekaj demografskih podatkov, pogledjmo še analizo uporabe in veščin po vplivih, ki jih večina raziskav opredeljuje kot ključne pri iskanju digitalnih neenakosti. Pri analizi razlik med spoloma smo uporabili metodo hi-kvadrat (2×2 kontingenčne tabele) in pri tem zagotovili pogoje: kategoričnost spremenljivk, neodvisnost opazovanj in zahtevane minimalne pričakovane frekvence. Rezultati kažejo statistično signifikantno asociacijo med spolom in:

- (uporaba)
 - uporabo e-pošte - $\chi^2(1) = 4.505$, $p = .034$, ki je šibka - $\phi = -.063$ (moški uporabljajo manj), $p = .034$;
 - iskanjem informacij, povezanih z zdravjem - $\chi^2(1) = 32.944$, $p < .001$, ki je zmerne - $\phi = -.170$ (moški uporabljajo manj), $p < .001$;
 - e-naročanjem obiska pri zdravniku - $\chi^2(1) = 4.925$, $p = .026$, ki je šibka - $\phi = -.066$ (moški uporabljajo manj), $p = .026$;
 - prodajo izdelkov ali storitev - $\chi^2(1) = 13.239$, $p < .001$, ki je šibko zmerne - $\phi = .108$ (moški uporabljajo več), $p < .001$;
 - igranjem iger - $\chi^2(1) = 12.608$, $p < .001$, ki je šibko zmerne - $\phi = .105$ (moški uporabljajo več), $p < .001$;
 - izdelovanjem spletnih strani ali spletnih dnevnikov (blogov) - $\chi^2(1) = 5.072$, $p = .024$, ki je šibka - $\phi = .067$ (moški uporabljajo več), $p = .024$;
 - uporabljanjem predplačniškega računa - $\chi^2(1) = 6.360$, $p = .012$, ki je šibka - $\phi = .075$ (moški uporabljajo več), $p = .012$;
 - gledanjem internetne televizije - $\chi^2(1) = 5.901$, $p = .015$, ki je šibka - $\phi = .015$ (moški uporabljajo več), $p = .015$;

- (veščina)
 - nameščanjem programske opreme in aplikacij - $\chi^2(1) = 13.768$, $p < .001$, ki je šibko zmerina - $\phi = .110$ (moški uporabljajo več), $p < .001$;
 - spreminjanjem nastavitev programske opreme - $\chi^2(1) = 28.068$, $p < .001$, ki je zmerina - $\phi = .157$ (moški uporabljajo več), $p < .001$;
 - izdelovanjem predstavitev - $\chi^2(1) = 4.209$, $p = .040$, ki je šibka - $\phi = -.061$ (moški uporabljajo manj), $p = .040$;
 - programiranjem - $\chi^2(1) = 23.251$, $p < .001$, ki je zmerina - $\phi = .143$ (moški uporabljajo več), $p < .001$.

Druga pogosta neenakost se pojavi pri analizi odvisnosti uporabe od mesečnega dohodka posameznika, kar smo preverjali s hi-kvadrat testom homogenosti. Pogojem testa je zadoščeno, saj operiramo z dihotomno odvisno spremenljivko, kategorično neodvisno spremenljivko z več kot tremi vrednostmi, imamo neodvisna opazovanja, dovolj velik vzorec ($N = 921$) in pogoju minimalne frekvence 5 na celico obdelave. Rezultati kažejo, da glede na mesečni dohodek anketiranca obstajajo statistično signifikantne razlike med dohodkovnimi skupinami (zavrnitev ničelne hipoteze enakih deležev v skupinah) in skoraj vsemi merjenimi vrednostmi, razen pri:

- prodaji izdelkov prek spleta,
- uporabi družbenih omrežij,
- igranju iger,
- napredni uporabi Excela,
- programiranju.

Pri ostalih spremenljivkah pa je glede na skupine (Skupina 1 – 900 € ali manj, Skupina 2 – 901–1300 €, Skupina 3 – 1301–1700 €, Skupina 4 – 1701–2100 €, Skupina 5 – več kot 2100 € neto mesečnega prihodka) med njimi zaznati statistično signifikantne razlike (skupine so velikostno neenake, uporabljena sta z-test in Bonferonijeva korekcija), kot prikazuje Tabela 4. Na primer: ugotavljamo statistično signifikantno ($p < .001$) večjo uporabo namiznega računalnika pri skupini 5 (68,4 %) glede na skupino 1 (45,4 %) in 2 (49,2 %).

Tabela 4: Prikaz deležev odgovorov "Da" za statistično signifikantne razlike med skupinami dohodkovnih razredov. Vrednosti skupin z enako podpisano črko med seboj nimajo razlik.

Kazalnik	Vrednost p	Skupina 1 – 900 € ali manj	Skupina 2 – 901– 1300 €	Skupina 3 – 1301– 1700 €	Skupina 4 – 1701– 2100 €	Skupina 5 – več kot 2100 €
Uporaba namiznega računalnika	$p < .001$	45,4 % _a	49,2 % _a	58,0 % _{a,b}	57,1 % _{a,b}	68,4 % _b
Uporaba prenosnega računalnika	$p < .001$	60,0 % _a	61,6 % _a	64,4 % _a	73,8 % _{a,b}	82,8 % _b
Uporaba tabličnega računalnika	$p < .001$	20,0 % _{a,b}	21,1 % _b	23,9 % _{a,b}	34,5 % _{a,c}	43,2 % _c
Uporaba mobilnega ali pametnega telefona	$p < .001$	63,8 % _a	67,0 % _a	63,3 % _a	74,4 % _{a,b}	80,8 % _b
Uporaba e-pošte	$p < .001$	73,1 % _a	80,0 % _{a,b}	86,7 % _{b,c}	92,9 % _c	94,4 % _c
Uporaba e-bančništva	$p < .001$	30,0 % _a	40,0 % _{a,b}	47,3 % _b	47,6 % _b	65,6 % _c
Iskanje inf. o izdelkih in storitvah	$p < .001$	81,5 % _a	77,3 % _a	84,0 % _{a,b}	85,7 % _{a,b}	92,0 % _b
Iskanje informacij o zdravju	$p = .003$	58,5 % _a	56,8 % _a	68,6 % _{a,b}	64,3 % _{a,b}	72,8 % _b
Spletno naročanje pri zdravniku	$p < .001$	10,8 % _{a,b}	4,3 % _b	14,4 % _a	12,5 % _{a,b}	18,4 % _a
Spletno naročanje pri zdravniku prek posebnih e-obrazcev	$p = .031$	3,8 % _{a,b}	2,2 % _b	6,9 % _{a,b}	6,5 % _{a,b}	9,2 % _a

Kazalnik	Vrednost p	Skupina 1 – 900 € ali manj	Skupina 2 – 901 – 1300 €	Skupina 3 – 1301 – 1700 €	Skupina 4 – 1701 – 2100 €	Skupina 5 – več kot 2100 €
Branje novic, revij in časopisov na spletu	$p = .018$	74,6 % _a	76,8 % _a	75,5 % _a	83,3 % _a	85,6 % _a
Glasovno ali video telefoniranje prek spleta	$p = .004$	40,0 % _{a,b}	36,2 % _b	34,0 % _b	42,3 % _{a,b}	50,8 % _a
Deljenje besedila, slik, videoposnetkov na spletu	$p < .001$	26,2 % _a	28,6 % _a	27,1 % _a	33,3 % _{a,b}	43,2 % _b
Uporaba spleta za potovanje	$p < .001$	30,8 % _a	38,9 % _{a,b}	49,5 % _b	48,8 % _b	69,2 % _c
Poslušanje glasbe prek spleta	$p < .001$	36,9 % _a	43,8 % _a	47,3 % _{a,b}	52,4 % _{a,b}	59,6 % _c
Izdelava spletnih strani ali blogov	$p < .001$	3,1 % _a	2,2 % _a	2,7 % _a	7,1 % _a	7,6 % _a
Uporaba spletnih plačilnih sistemov	$p < .001$	9,2 % _{a,b}	8,6 % _b	6,4 % _b	13,7 % _{a,b}	18,8 % _a
Gledanje spletne televizije	$p < .001$	17,7 % _a	22,2 % _{a,b}	29,8 % _{a,b}	34,5 % _{a,b}	45,6 % _c
Gledanje video vsebin na zahtevo	$p = .012$	10,0 % _a	15,1 % _{a,b}	16,0 % _{a,b}	19,6 % _{a,b}	23,6 % _b
Gledanje video vsebin na YouTube ipd.	$p < .001$	55,4 % _a	53,0 % _a	55,3 % _a	64,9 % _{a,b}	70,8 % _b
Uporaba hrambe podatkov v oblaku	$p < .001$	22,3 % _a	21,1 % _a	26,1 % _a	42,9 % _b	48,4 % _b
Pridobivanje inf. na straneh javnih ustanov	$p < .001$	43,3 % _{a,b}	38,6 % _b	48,7 % _{a,b}	56,5 % _a	72,8 % _c
Pridobivanje obrazcev za zasebne namene	$p < .001$	23,9 % _{a,b}	21,7 % _b	39,8 % _c	38,7 % _{a,c}	59,2 % _d
Oddajanje e-obrazcev za zasebne namene	$p < .001$	7,5 % _a	10,6 % _{a,b}	20,9 % _{b,c}	22,6 % _c	42,8 % _d
Prenašanje datotek med napravami in/ali mediji	$p < .001$	48,5 % _a	49,7 % _a	57,1 % _a	72,0 % _b	81,2 % _b
Nameščanje programov in/ali aplikacij	$p < .001$	31,3 % _a	27,5 % _a	34,6 % _{a,b}	47,6 % _{b,c}	59,6 % _c
Spreminjanje nastavitev systemske in aplikativne prog. opreme	$p < .001$	16,4 % _a	15,9 % _a	20,9 % _{a,b}	33,3 % _{b,c}	41,6 % _c
Kopiranje in premikanje dokumentov in map	$p < .001$	58,2 % _a	58,2 % _a	60,2 % _a	76,2 % _b	84,0 % _b
Uporaba urejevalnika besedil	$p < .001$	55,2 % _a	59,3 % _a	61,8 % _a	77,4 % _b	86,4 % _b
Uporaba urejevalnika preglednic	$p < .001$	41,0 % _a	42,9 % _a	49,2 % _{a,b}	58,9 % _b	74,0 % _c
Uporaba urejevalnika predstavitev	$p < .001$	24,6 % _a	24,3 % _a	33,0 % _{a,b}	47,0 % _{b,c}	56,8 % _c
Uporaba urejevalnika slik, video ali avdio posnetkov	$p < .001$	25,4 % _a	29,1 % _a	38,7 % _{a,b}	48,2 % _{b,c}	56,0 % _c
Programiranje	$p < .001$	3,0 % _a	6,3 % _a	6,8 % _a	7,7 % _a	10,0 % _a
Uporaba zahtevnega urejanja preglednic (filtri, razvrščanje, formule, grafikoni)	$p < .001$	32,8 % _a	33,3 % _a	25,1 % _{a,b}	16,7 % _{b,c}	9,2 % _c

Vir: Lasten

5 DISKUSIJA IN ZAKLJUČEK

Področje digitalne neenakosti je danes bolj kot kdajkoli prej ključen parameter socialne vključenosti, saj je prav danes fizičen svet prepleten z digitalnim. Empirične raziskave kažejo, da digitalna vključenost ljudem spreminja življenje (Broadbent in Papadopoulos, 2013). Osnovna raven digitalne neenakosti (dostop do interneta) je znana že desetletja in ostaja prisotna še danes. Razviti svet že ponuja 100 % pokritost širokopasovnega dostopa do spleta (Slovenija ima cilj to doseči do leta 2020), vendar se neenakost še vedno kaže predvsem v finančnem vidiku. Ko govorimo o vplivu stroškov, je sicer res, da se naprave cenijo in cena dostopa ravno

tako, a danes želimo imeti v poslovnem in zasebnem okolju več različnih načinov dostopa, znotraj gospodinjstva vsak član svojega, več naprav (mobilnih in fiksnih) itd. Pa vendar se z napredkom v hitrostih in ceni tvorijo mobilnega širokopasovnega dostopa do interneta ideja univerzalnega dostopa pojavlja sama od sebe. Razlike so v višjih ravneh digitalne neenakosti.

Kljub temu da je danes pri razvoju računalnikov, pametnih telefonov in pripadajočih aplikacij veliko pozornosti namenjene enostavnosti naprav in uporabniški izkušnji, pa vseeno današnja tehnologija po kompleksnosti ni primerljiva tehnologijam preteklosti, kot so bili radio, televizija ali pisalni stroj. Koncept druge ravni digitalne neenakosti lahko tako primerjamo s konceptom knjižnice. Ni dovolj, da knjižnico odprejo. Uporabnike je treba poleg branja naučiti, kje najdejo knjige, kako najdejo tiste, ki jih zanimajo, jim svetovati glede na njihove želje in potrebe, razložiti sisteme urejanja, pravila delovanja ipd. Podobno je z internetom. Ni dovolj, da je uporabniku na voljo. Uporabnik mora znati izkoristiti njegov potencial. Digitalne veščine so tako nujne, saj digitalna vključenost izboljša posameznikovo možnost komunikacije, zbiranja informacij in splošnega dobrega počutja in samoopolnomočenja (Broadbent in Papadopoulos, 2013). Vendar moramo pri tem spet izpostaviti digitalne neenakosti, ki v resnici izvirajo že iz fizičnega socialnega okolja. White in Selwyn (2013) namreč ugotavljata, da posamezniki iz višjih socialno-ekonomskih razredov zaradi boljše možnosti dostopa do interneta izkazujejo tudi višje ravni digitalnih veščin. Čeprav Gangadharani in Byrum (2012) kot uspeh digitalne vključenosti sicer definirata "smiselno" uporabo interneta, je v ospredju vprašanje, kaj je smiselna uporaba. Za vsakega uporabnika drugačna in predvsem odvisna od njegovih potreb in okolja, v katerem živi. Zato na tretji ravni (smiselne in koristne) uporabe interneta in njegovih storitev najdemo razlike, ki se kažejo tako v starostnem kot socialnem aspektu. Vendar pa kazalniki, ki prikazujejo tretjo raven uporabe, ne pokažejo ključnega, torej učinka digitalne vključenosti. Strinjamo se z Misuraca et al. (2013), da zaradi neustreznih modelih kazalnikov ni mogoče dobro ovrednotiti digitalne neenakosti in njenih vplivov v družbi. Zato je treba tako v Sloveniji kot v Evropski uniji nadgraditi sistem kazalnikov tako, da bodo prikazovali socialno-ekonomski učinek digitalne vključenosti. Če so mnogi kazalniki namenjeni prikazovanju stanja digitalne neenakosti, ne odkrivajo pa razlogov zanje ali pa njihovih učinkov, je smiselno, da države preko uradov, ki te indekse merijo, vzpostavijo dodatne kazalnike za merjenje učinkov in hkrati vzrokov digitalne neenakosti (npr. vzrok motivacije), ne samo stanja. Le tako bodo lahko učinkovito usmerjale svoje strategije in politike v smeri odprave digitalne neenakosti.

Analiza članka je bila osredotočena na raziskavo stanja v slovenskih gospodinjstvih in prispeva k razumevanju digitalne neenakosti kot elementa moderne družbe znanja v izbrani državi. Rezultati stanja gospodinjstev in posameznikov pa so ključni, saj omogočajo navezavo na rezultate večine pomembnih raziskav digitalne neenakosti, ki so se primarno osredotočale na ta okvir in manj na področje delovnega okolja ali zasebnega sektorja (Sparks, 2014). Rezultati so pokazali parametre vpliva na stanje v družbi, vključujoč spol in socialni položaj. Glede spola rezultati sovpadajo z drugimi študijami digitalne neenakosti, ki kažejo, da razlike v spolu izginjajo (White in Selwyn, 2013; Yates, Kirby in Lockley, 2015). To ugotovitev lahko podpremo z rezultati naše ankete, kjer se razlike med spoloma pojavljajo predvsem v splošno znanih področjih – moški več igrata računalniške igre, več gledajo internetno televizijo in več programirajo, ženske pa pogosteje iščejo informacije, povezane z zdravjem, in komunicirajo preko e-pošte. Raziskave že danes kažejo, da mladi kot digitalni domorodci sicer prekašajo starejše v obvladovanju različnih medijev, a jim primanjkuje veščin na višjih ravneh (informacijske, strateške ravni) (van Dijk, 2012). Tisto, kar kot kritično ostaja bistvena

ugotovitev, pa so razlike zaradi socialnih oziroma finančnih neenakosti. Zaradi dokazane povezave med socialnim statusom in digitalno neenakostjo (Weiss et al., 2016) mora namreč predvsem država poskrbeti za zmanjševanje ekonomske neenakosti, in sicer tako, da tistim, ki potrebujejo bolj, daje več. Strinjamo se s Sparksom (2014), da je raziskovanje digitalne neenakosti nujno potrebno tudi v prihodnosti, saj sobiva ali celo pogloblja socialno neenakost, ki ovira napredek družbe kot celote.

Rezultati kažejo, da Slovenija na ravni družbe znanja zagotovo potrebuje več. Digitalna neenakost je še vedno prisotna, predvsem pa Slovenija ne dosega dobrih rezultatov v mednarodnih indeksih, kar pomeni tudi in predvsem neučinkovitost strategij te in preteklih vlad. Slovenija bo morala do leta 2020 za zadane cilje veliko vlagati in delati. Vlaganje v infrastrukturo cenovno dostopnega in hitrega širokopasovnega dostopa je nujna. Rohman in Bohlin (2013) trdita, da vpliv hitrosti dostopa do interneta na ekonomijo gospodinjstva ni linearen, temveč stopničast, in da šele resna povečanja hitrosti naredijo premik v načinih in zmožnostih uporabe. Vprašanje pa je, ali dojemanje digitalnega vključevanja z omogočanjem novih spletnih povezav v resnici ne odpira nove razpoke socialne neenakosti, ki se bo pokazala kot ključni problem in izziv, še poglobljen z vseprisotnim internetom (Nguyen, 2012). Zato je naslednji korak Slovenije velika aktivnost na večanju digitalnih veščin in usposabljanju tako najmlajših znotraj šolskega formalnega izobraževanja kot odraslih skozi vseživljenjsko učenje. Kot poudarjajo Evangelista et al. (2014), bo pri raziskavi stanja v evropskih državah prav digitalna vključenost omogočila rast in večanje zaposlovanja in pomagala zmanjšati neenakosti med favoriziranimi in marginalnimi deli družbe.

Zato bo, kot je zapisano v strategiji Digitalna Slovenija 2020, le z odpravo ugotovljenih vrzeli pri digitalni dostopnosti, pismenosti in veščinah ter uporabi mogoče zagotoviti, da bodo vsem državljanom v polnosti dostopne storitve, ki jih digitalna družba omogoča, ter da le-ti tako postanejo sooblikovalci razvoja digitalne družbe. Vendar je treba poudariti, da so to vseeno le aktivnosti, ki predvsem neposredno naslavlja digitalne neenakosti in premalo razumejo socialno neenakost 'per se'. Samo sinergija strategij na digitalnih področjih s strategijami splošnega izboljšanja socialnega in kulturnega stanja v državi bo dosegla učinke. Večina zadnjih raziskav, vključno s pričujočo, namreč kažejo kritično povezanost in soodvisnost omenjenih področij.

6 IZJAVA

Podatki za raziskavo so pridobljeni s strani Statističnega urada Republike Slovenije. Rezultati in zaključki niso mnenje Statističnega urada Republike Slovenije ali kateregakoli drugega organa, katerega podatki so bili uporabljeni.

LITERATURA IN VIRI

1. Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (2017). *Četrto četrtletje 2016: poročilo o razvoju trga elektronskih komunikacij*. Pridobljeno 6. 6. 2017 z <http://www.akos-rs.si/cetrto-cetrtletje-2016:-porocilo-o-razvoju-trga-elektronskih-komunikacij>
2. Bangemann, M., et al. (1994). Recommendations to the European Council: Europe and the global information society. *Brussels: European Commission*. Pridobljeno 15. 6. 2017 z <https://pdfs.semanticscholar.org/982c/9387a3e874c0ebc94a8c2529ad40a8b8c5f7.pdf>
3. Broadbent, R., in Papadopoulos, T. (2013). Bridging the digital divide—An Australian story. *Behaviour & Information Technology*, 32(1), 4–13.

4. Capgemini (2016). *YouGov online poll*. Pridobljeno 17. 6. 2017 na <https://www.uk.capgemini.com/news/uk-news/inadequate-digital-skills-putting-young-people-at-risk-of-missing-dream-job>
5. Castells, M. (2011). *The Rise of the Network Society: The Information Age: Economy, Society, and Culture*. John Wiley & Sons.
6. Czernich, N., Falck, O., Kretschmer, T., & Woessmann, L. (2011). Broadband Infrastructure and Economic Growth*. *The Economic Journal*, 121(552), 505–532. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2011.02420.x>
7. DiMaggio, P., Hargittai, E., Celeste, C., & Shafer, S. (2004). From unequal access to differentiated use: A literature review and agenda for research on digital inequality. *Social Inequality*, 355–400.
8. Duff, A. S. (2013). *Information Society Studies*. Routledge.
9. Ebbers, W. E., Jansen, M. G. M., & van Deursen, A. J. A. M. (2016). Impact of the digital divide on e-government: Expanding from channel choice to channel usage. *Government Information Quarterly*, 33(4), 685–692. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.08.007>
10. Edelstein A., Bowes J. in Harsel S. (eds.) (1978) *Information Societies: Comparing the Japanese and American Experiences*. Seattle: School of Communications, University of Washington.
11. EUROSTAT. (2016). ICT specialists in employment - Statistics Explained. Pridobljeno 15. 6. 2017 z http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/ICT_specialists_in_employment#Main_statistical_findings
12. Evangelista, R., Guerrieri, P., & Meliciani, V. (2014). The economic impact of digital technologies in Europe. *Economics of Innovation and New Technology*, 23(8), 802–824. <https://doi.org/10.1080/10438599.2014.918438>
13. Evropska komisija (2010). *Evropska digitalna agenda*. COM(2010)245. Pridobljeno 17. 6. 2017 na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:SL:PDF>
14. Evropska komisija (2017). *Digital Economy and Society Index (DESI) 2017, Methodological note*. Pridobljeno 21.6.2017 z http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=43048
15. Fernández-i-Marín, X. (2011). The Impact of e-Government Promotion in Europe: Internet Dependence and Critical Mass. *Policy & Internet*, 3(4), 1–29. <https://doi.org/10.2202/1944-2866.1093>
16. Gangadharan, S. P., & Byrum, G. (2012). Introduction: Defining and Measuring Meaningful Broadband Adoption. *International Journal of Communication*, 6, 2601–2608.
17. Gunkel, D. J. (2003). Second thoughts: toward a critique of the digital divide. *New Media & Society*, 5(4), 499–522.
18. Hargittai, E. (2010). Digital Na(t)ives? Variation in Internet Skills and Uses among Members of the “Net Generation”. *Sociological Inquiry*, 80(1), 92–113. <https://doi.org/10.1111/j.1475-682X.2009.00317>
19. Karpov, A. O. (2017). The Problem of Separating the Notions of “Knowledge” and “Information” in the Knowledge Society and its Education. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 237, 804–810. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2017.02.152>
20. Kymäläinen, T. (2016). Science fiction prototypes as a method for discussing socio-technical issues within emerging technology research and foresight. *Athens Journal of Technology & Engineering (ATINER)*. Pridobljeno 15. 6. 2017 z <https://www.athensjournals.gr/technology/2016-3-4-4-Kymalainen.pdf>
21. Loader, B. (1998). *Cyberspace Divide: Equality, Agency, and Policy in the Information Society*. Psychology Press.
22. Mednarodna telekomunikacijska zveza (2016). *Measuring the information society 2016. International Telecommunication Union Report*. Geneva, Switzerland: United Nations, 2016. Pridobljeno 14. 6. 2017 z <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2016/MISR2016-w4.pdf>
23. Mehmood, B., Rehman, H., and Rizvi, S. H. H. (2014). From information society to knowledge society: The Asian perspective. *Pakistan Journal of Information Management and Libraries*, 15(1), 37–46.

24. Misuraca, G., Codagnone, C., in Rossel, P. (2013). From Practice to Theory and back to Practice: Reflexivity in Measurement and Evaluation for Evidence-based Policy Making in the Information Society. *Government Information Quarterly*, 30, Supplement 1, S68–S82. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.07.011>
25. Morganti, Karen Donders, L., Katz, R., Koutroumpis, P., in Martin Callorda, F. (2014). Using a digitization index to measure the economic and social impact of digital agendas. *Info*, 16(1), 32–44.
26. Nguyen, A. (2012). The digital divide versus the ‘digital delay’: Implications from a forecasting model of online news adoption and use. *International Journal of Media & Cultural Politics*, 8(2–3), 251–268. https://doi.org/10.1386/macp.8.2-3.251_1
27. OECD (2010). *The economic impact of ICT. Measurement, Evidence and Implications*. Paris: OECD.
28. OECD (2011). *OECD guide to measuring the Information Society 2011*. Paris: OECD.
29. OECD. (2001). Understanding the Digital Divide. <https://doi.org/10.1787/236405667766>
30. PEW (2008). *Pew Internet and American Life Project*, 2008 Tracking Survey, Washington, D.C., Pew Internet and American Life Project.
31. Robinson, L. (2012). Information-Seeking 2.0. The Effects of Informational Advantage. *RESET. Recherches En Sciences Sociales Sur Internet*, (1). Pridobljeno 15. 6. 2017 z <http://reset.revues.org/135>
32. Robinson, L., Cotten, S. R., Ono, H., Quan-Haase, A., Mesch, G., Chen, W. in Stern, M. J. (2015). Digital inequalities and why they matter. *Information, Communication & Society*, 18(5), 569–582.
33. Rohman, I. K., in Bohlin, E. (2013). The impact of broadband speed on the household income: comparing OECD and brics. Pridobljeno 15. 6. 2017 z https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2226899
34. Schradie, J. (2011). The digital production gap: The digital divide and Web 2.0 collide. *Poetics*, 39(2), 145–168.
35. Sparks, C. (2014). What is the “Digital Divide” and why is it Important? *Javnost - The Public*, 20, 27–46. <https://doi.org/10.1080/13183222.2013.11009113>
36. Stehr, N. (2007). Societal transformations, globalisation and the knowledge society. *International Journal of Knowledge and Learning*, 3(2–3), 139–153. <https://doi.org/10.1504/IJKL.2007.015548>
37. Tilly, C. (1998). *Durable inequality*. University of California Press. Pridobljeno 15. 6. 2017 z <https://www.google.com/books?hl=en&lr=&id=SRcjUymz5cMC&oi=fnd&pg=PP9&dq=Charles+Tilly,+Durable+Inequality,+University+of+California+Press+Berkeley,+Los+Angeles,+London:&ots=zJwmXaY7uT&sig=84erL1qFhQ46t73DFKkziC1oQ5c>
38. Van Deursen, A. J., Helsper, E. J., & Eynon, R. (2016). Development and validation of the Internet Skills Scale (ISS). *Information, Communication & Society*, 19(6), 804–823.
39. van Deursen, A., in van Dijk, J. (2011). Internet skills and the digital divide. *New Media & Society*, 13(6), 893–911. <https://doi.org/10.1177/1461444810386774>
40. van Dijk, J. (2012). The Evolution of the Digital Divide. In *Digital Enlightenment Yearbook 2012*. IOS Press. Pridobljeno 15. 6. 2017 z <https://www.utwente.nl/bms/vandijk/news/The%20Evolution%20of%20the%20Digital%20Divide/Evolution%20of%20the%20Digital%20Divide%20Digital%20Enlightment%20Yearbook%202012.pdf>
41. Van Dijk, J. A. (2005). *The deepening divide: Inequality in the information society*. Sage Publications. Pridobljeno 15. 6. 2017 z [https://www.google.com/books?hl=en&lr=&id=AwGJCgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=VAN+DIJK,+Jan+A.+G.+M.+\(2005\).+The+Deepening+Divide:+Inequality+in+the+Information+Society,+Thousand+Oaks,+Sage.&ots=vICdOoam18&sig=ABgFRD7xHsHsC_8brL75OkkL-vc](https://www.google.com/books?hl=en&lr=&id=AwGJCgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=VAN+DIJK,+Jan+A.+G.+M.+(2005).+The+Deepening+Divide:+Inequality+in+the+Information+Society,+Thousand+Oaks,+Sage.&ots=vICdOoam18&sig=ABgFRD7xHsHsC_8brL75OkkL-vc)
42. Van Dijk, J., in Hacker, K. (2003). The digital divide as a complex and dynamic phenomenon. *The Information Society*, 19(4), 315–326.
43. Vehovar, V., in Vukčević, K. (2001). *RIS2000/2001-digitalni razkorak*. Ljubljana: Center za metodologijo in informatiko - Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

44. Vlada RS. (2016a). *Digitalna Slovenija 2020 – strategija razvoja informacijske družbe do leta 2020*, pridobljeno 15. 5. 2017 na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/DID/Informacijska_druzba/DSI_2020.pdf
45. Vlada RS. (2016b). *Načrt razvoja širokopasovnih omrežij naslednje generacije do leta 2020*, pridobljeno 15. 5. 2017 na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/DID/Informacijska_druzba/NGN_2020.pdf
46. Webster, F. (2014). *Theories of the Information Society*. Routledge.
47. Weiss, J. W., Yates, D. J., in Gulati, G. J. J. (2016). Affordable Broadband: Bridging the Global Digital Divide, a Social Justice Approach. In *2016 49th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)* (str. 3848–3857). <https://doi.org/10.1109/HICSS.2016.480>
48. Wessels, B., Finn, R., Wadhwa, K., Bigagli, L., Nativi, S., & Noorman, M. (2016). Mobilising data in a knowledge society. In *EGU General Assembly Conference Abstracts* (Vol. 18, str. 17799). Pridobljeno 15. 6. 2017 z <http://adsabs.harvard.edu/abs/2016EGUGA..1817799W>
49. White, P., in Selwyn, N. (2013). Moving on-line? An analysis of patterns of adult Internet use in the UK, 2002–2010. *Information, Communication & Society*, 16(1), 1–27.
50. Witte, J. C., Mannon, S. E. (2010). *The internet and social inequalities*. Routledge. Pridobljeno 15. 6. 2017 z [https://www.google.com/books?hl=en&lr=&id=ci2MAgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=WITTE+James+C.+%26+MANNON+Susan+E.+\(2010\).+The+Internet+and+Social+Inequalities,+New+York,+Routledge.&ots=TeGAewUv9P&sig=uybVVNdW1mOiYyS1M9eWnQuyxB0](https://www.google.com/books?hl=en&lr=&id=ci2MAgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=WITTE+James+C.+%26+MANNON+Susan+E.+(2010).+The+Internet+and+Social+Inequalities,+New+York,+Routledge.&ots=TeGAewUv9P&sig=uybVVNdW1mOiYyS1M9eWnQuyxB0)
51. World Bank (1999). *Knowledge for Development: World Development Report*, New York: Oxford University Press.
52. World Economic Forum. (2016). Global Information Technology Report 2016 - Reports - World Economic Forum. Pridobljeno 15. 6. 2017 z <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/networked-readiness-index/>
53. Yates, S., Kirby, J., in Lockley, E. (2015). Digital Media Use: Differences and Inequalities in Relation to Class and Age. *Sociological Research Online*, 20(4), 12. <https://doi.org/10.5153/sro.3751>
54. Yu, L. (2011). The divided views of the information and digital divides: A call for integrative theories of information inequality. *Journal of Information Science*, 37(6), 660–679. <https://doi.org/10.1177/0165551511426246>

VZPOSTAVITEV INFORMACIJSKEGA SISTEMA ZA UPRAVLJANJE IN RAZVOJ ZAPOSLENIH (IS HR-rast)

Mojca Gregorič, Ministrstvo za javno upravo, mojca.gregoric@gov.si,

Vesna Vidmar, Ministrstvo za javno upravo, vesna.vidmar@gov.si,

Urša Grm, Ministrstvo za javno upravo, ursa.grm@gov.si

Povzetek

Na Ministrstvu za javno upravo v okviru operacije »Učinkovito upravljanje zaposlenih« uvajamo spremembe na področju upravljanja zaposlenih v organih državne uprave. Pri tem bo pomembno vlogo odigrala digitalna transformacija, ki bo spremenila obstoječe prakse tudi na področju upravljanja človeških virov v državni upravi. Del operacije je projekt »Vzpostavitev informacijskega sistema za upravljanje in razvoj zaposlenih IS HR-rast«, s katerim bomo zagotovili enotno informacijsko podporo obstoječim in nekaterim novim kadrovskim procesom. S tem bomo dosegli večjo povezanost, preglednost in transparentnost upravljanja zaposlenih ter omogočili podporo vodenju in odločanju. Poleg spremenjene vloge vodij in zaposlenih ter kadrovske funkcije, tovrstne spremembe prinašajo tudi velik doprinos, ki presega okvirje državne uprave.

Ključne besede: upravljanje zaposlenih, IS HR-rast, informacijski sistem, ciljno vodenje, kompetence, državna uprava.

Abstract

THE ESTABLISHMENT OF THE INFORMATION SYSTEM FOR MANAGEMENT AND DEVELOPEMENT OF HUMAN RESOURCES

At the Ministry of Public Administration, we started to make changes in the field of human resource management within the "Operation Efficient Employee Management". In this regard, digital transformation will play an important role and change current practice in public administration human resource management. Part of this operation is the "Information system for management and development of human resources" project which will provide unique information support to existing human resource processes. Greater connection, transparency and support for management and decision-making will be achieved as an outcome of this project. In addition to the transformation of the leadership and human resource management role, a contribution of the project will have an impact outside the field of public administration.

Keywords: human resource management, IS HR-rast, information system, target leadership, competencies, public administration.

1 UVOD

Vlada Republike Slovenije je aprila 2015 sprejela Strategijo razvoja javne uprave 2015 - 2020, v kateri je kot ključno področje izpostavljeno upravljanje zaposlenih. Na nujnost izboljšanja učinkovitosti javne uprave, k čemur prispeva tudi učinkovito upravljanje zaposlenih, nas opozarjajo tako Evropska komisija kot tudi tuji strokovnjaki (SIGMA in OECD)¹. V poročilih, sestavljenih na podlagi opravljenih analiz, so navedli ugotovitve, ki so lahko podlaga za nadaljnje spremembe in dopolnitve oziroma posodobitev upravljanja zaposlenih. Navajajo, da

se je potrebno soočiti z oblikovanjem strateškega pristopa pri upravljanju človeških virov, z namenom doseganja rezultatov okrepiti sistem nagrajevanja, pripraviti motivacijsko strategijo za zaposlene in uredi plačno reformo ter spodbuditi kulturo, utemeljeno na uspešnosti (OECD, 2012, str. 2).

Za doseganje učinkovitega upravljanja zaposlenih smo na Ministrstvu za javno upravo (v nadaljevanju MJU) zasnovali operacijo »Učinkovito upravljanje zaposlenih« (v nadaljevanju UUZ), katere delovanje bo usmerjeno v učinkovito kadrovske načrtovanje, v pregledne kadrovske postopke, prepoznavanje in razvoj kompetenc zaposlenih ter spremljanje njihovega razvoja, v večjo mobilnost zaposlenih, v celovito spremljanje doseganja ciljev na podlagi kazalnikov ter v jasno povezanost med nagrajevanjem in rezultati dela, s čimer naj bi se povečala motivacija, učinkovitost in strokovnost zaposlenih (Javna uprava, Strategija razvoja javne uprave 2015 – 2020, 2015, str. 13).

V okviru operacije UUZ poteka več projektov, med njimi tudi »Vzpostavitev informacijskega sistema za upravljanje in razvoj zaposlenih IS HR-rast«. Osnovni namen projekta je vzpostavitev informacijske podpore kadrovskim procesom in postopkom, ki jih določajo predpisi s področja uslužbenskega sistema in še niso vsi informacijsko podprti, ter nekaterim novim procesom na področju upravljanja zaposlenih, kot so:

- ciljno vodenje za spremljanje doseganja merljivih ciljev in kazalnikov,
- določanje kompetenc na delovna mesta in presojanje/prepoznavanje kompetenc zaposlenih,
- vodenje letnih in obdobjnih razgovorov,
- karierni razvoj,
- ocenjevanje delovne uspešnosti.

Prispevek je namenjen opisu vzpostavitve in tehničnega vidika IS HR-rast. Kljub temu bomo na kratko predstavili tudi vsebinski vidik projekta, saj menimo, da informacijski sistem kot tak, brez vsebine, ne prinaša pričakovanih učinkov, ki jih želimo doseči s projektom.

2 STANJE NA PODROČJU UPRAVLJANJA ZAPOSLENIH V ORGANIH DRŽAVNE UPRAVE

2.1 Informacijska podprtost kadrovskih procesov

V organih državne uprave se za potrebe delovanja kadrovskih služb, za obračun plač in izvajanje drugih obveznosti delodajalca ter za odločanje o pravicah in obveznostih iz delovnih razmerij, uporablja Centralna kadrovska evidenca (v nadaljevanju CKEDU), ki je informacijsko podprta znotraj Enotnega računovodskega sistema Ministrstva za finance (v nadaljevanju IS MFERAC). V CKEDU se vodijo le podatki o zaposlenih, sodobni procesi na področju upravljanja zaposlenih pa niso informacijsko podprti.

2.2. Proces i upravljanja zaposlenih

Sedanja ureditev upravljanja zaposlenih s sprejetimi pravnimi podlagami med drugim zajema letne razgovore vodij z zaposlenimi. Letni razgovor je orodje za spremljanje dela, strokovne usposobljenosti in kariere javnih uslužbencev, katerega namen je oblikovati letni program dela posameznika, določiti cilje in pričakovane rezultate ter podlago za spremljanje dela in

doseženih rezultatov. Sistem letnih razgovorov je konceptualno razmeroma ustrezen in bi ob dosledni izvedbi omogočal doseganje rezultatov, saj ga vodje lahko uporabijo tako, da od zaposlenega in njegovega znanja, sposobnosti in veščin »iztržijo« čim večji delovni učinek, kar je tudi njegov temeljni namen. V letnem razgovoru bi moral vodja s sodelavcem uskladiti, katere so tiste ključne kompetence pri delu, ki odločilno vplivajo na uspešnost, in koliko posameznik tem zahtevam ustreza, ter skupaj določiti rešitve v primeru ugotovljenih vrzeli med zahtevanimi in dejanskimi kompetencami. Prav tako pa bi letni razgovor moral izražati razumevanje in osebno vključenost posameznika v doseganje letnih ciljev organa ter razumevanje njegovega osebnega prispevka k uresničitvi strateških ciljev. Prav gotovo pa so potrebna večja prizadevanja za njihovo pravilno izvajanje v praksi, saj izkušnje kažejo, da vodje pogosto razumejo letni razgovor kot nepotrebno obveznost, ki ne daje rezultatov, zahteva pa veliko časa za izvedbo.

Pomemben del upravljanja zaposlenih sta tudi ocenjevanje in nagrajevanje zaposlenih glede na rezultate dela oziroma zahtevnost delovnih nalog. V praksi se je izkazalo, da je v veljavnem plačnem sistemu preveč avtomatizmov, ki vplivajo na višino plače, premajhna povezanost med rezultati dela in plačo, neenotno pa je tudi upoštevanje meril pri ocenjevanju. To je privedlo do neprožnega upravljanja zaposlenih, kar vpliva tudi na njihovo motivacijo pri opravljanju delovnih nalog.

Prav tako bi moral biti večji poudarek na prepoznavanju priložnosti posameznika, kako lahko prispeva k razvoju inovativne kulture, uvajanju sprememb in izboljšav. V tem kontekstu zlasti niso upoštevane karijerne zmožnosti oziroma potenciali zaposlenih, ki bi izhajali iz izdelanih kompetenčnih profilov delovnih mest. Za uspešno opravljanje delovnih nalog je potrebno več kot le formalna izobrazba in strokovna usposobljenost; potrebna so tudi druga znanja in veščine, ki omogočajo, da zaposleni delo opravijo na najvišji ravni.

Ciljno vodenje se v določeni meri izvaja le na nekaterih organih ter zgolj za vodstveni kader. Na ostalih delovnih mestih se sicer v okviru letnega razgovora določijo tudi cilji in tekoče naloge za naslednje leto, vendar pri tem ne gre za sistematično določanje in spremljanje ciljev - zaposlenim ni jasno predstavljeno oziroma niso seznanjeni s tem, kateri cilj zasledujejo z nalogami, ki jih opravljajo, saj se namesto konkretnih določajo (preveč) splošni cilji.

3 VZPOSTAVITEV INFORMACIJSKEGA SISTEMA ZA UPRAVLJANJE IN RAZVOJ ZAPOSLENIH

V skladu s Smernicami za razvoj informacijskih sistemov na MJU smo v letu 2016 pričeli z izvedbo poslovne analize kot prve faze življenjskega cikla razvoja informacijskega sistema. Ugotovljeno je bilo, da se procesi upravljanja zaposlenih ne izvajajo enotno, niso informacijsko podprti ali so le delno, niti niso dobro definirani. Zato je bil potreben celostni pregled nad vsemi procesi v povezavi z ostalimi ključnimi informacijskimi sistemi, s katerimi bo IS HR-rast povezan. Poleg opredelitve posameznih procesov upravljanja zaposlenih (bo predstavljeno v naslednjem samostojnem poglavju), je bil rezultat poslovne analize tudi popis funkcionalnih zahtev, na podlagi tega smo oblikovali tehnične in vsebinske specifikacije za vzpostavitev in delovanje IS HR-rast.

Osnovni koncept IS HR-rast predvideva sodoben in tehnološko napreden informacijski sistem, ki bo omogočal enostavno nadgradnjo ter bo prilagodljiv potrebam uporabnikov in povezljiv z

drugimi informacijskimi sistemi. Posamezni procesi upravljanja zaposlenih se bodo izvajali v modulih, ki bodo med seboj povezani. Za nemoteno uporabo sistema bodo potrebni različni podatki; nekateri bodo v IS HR-rast dostopni preko povezave z drugimi informacijskimi sistemi, drugi pa bodo v njem nastajali na novo. Tehnološko okolje IS HR-rast bo v celoti nameščeno na centralno infrastrukturo v upravljanju MJU, pri čemer predvidevamo tudi možnost več strežniških postavitvev IS HR-rast ter možnost integracij z različnimi kadrovskimi evidencami znotraj posameznih organov DU.

3.1 Splošne zahteve glede podpore procesom

Pri vzpostavitvi IS HR-rast bomo upoštevali osnovna izhodišča, ki se nanašajo na izvajanje procesov:

- sistem naj omogoča čim več samostojnosti in prožnosti pri definiranju in spreminjanju informatiziranih kadrovskih procesov; to pomeni, da zaradi manjših vsebinskih ali organizacijskih sprememb v izvajanju procesov, ni potrebe po novem kodiranju rešitve, torej da so poslovna pravila, ki krmilijo procese in enostavni delovni tokovi nastavljivi in spremenljivi na strani naročnika;
- sistem naj omogoča da se kadrovske procesi definirajo in njihove definicije spreminjajo na enem centralnem mestu; to pomeni, da so vse lastnosti procesa (koraki, zaporedje, odločitve, poslovna pravila) konfigurabilno opredeljene na enem mestu;
- sistem naj omogoča prilagodljivost oziroma variacije pri izvajanju procesov glede na različne potrebe organov in ministrstev; to pomeni, da bodo možne prilagoditve obstoječega sistema, kjer se bodo izkazale specifične posameznih organov, hkrati pa bo poudarek na enotnem izvajanju procesov za vse organe, kjer je to izvedljivo.

3.2 Tehnološke zahteve za delovanje IS HR-rast

Pri vzpostavitvi IS HR-rast bomo upoštevali osnovna izhodišča, ki se nanašajo na nadgradljivost, skalabilnost in varnost:

- IS HR-rast mora biti zasnovan na način, ki bo omogočal enostavno (tehnološko nezahtevno) in hitro izvajanje nadgradenj sistema; arhitekturna in tehnična zasnova morata omogočati dovolj enostavno dodajanje novih sklopov funkcionalnosti, modulov oziroma rešitev, ki bi izhajale iz naslova novih potreb oziroma zahtev uporabnikov;
- glede na to, da bo IS HR-rast že na začetku uporabljalo večje število uporabnikov (oziroma drugih odjemalcev), katerih število se bo v prihodnosti povečevalo, mora biti le-ta prilagojen na način, ki bo omogočal enostavno povečevanje zahteve po številu uporabnikov, kar pa ne sme vplivati na poslabšanje zmogljivosti sistema;
- IS HR-rast mora biti izdelan z upoštevanjem informacijske varnostne politike javne uprave ter vseh dobrih praks in rešitev, ki zagotavljajo zahtevano stopnjo informacijske varnosti.

3.3 Integracije z informacijskimi sistemi

Najpomembnejša bo povezava IS HR-rast z IS MFERAC (CKEDU), saj slednji vsebuje podatke, ki so potrebni tudi za izvajanje procesov upravljanja. Navedena sistema bosta skupaj tvorila celoto za evidentiranje in vodenje podatkov o zaposlenih ter za potrebe izvajanja

kadrovskih procesov in učinkovito upravljanje zaposlenih. Povezava med sistemoma bo potekala dvosmerno; iz IS MFERAC (CKEDU) bo IS HR-rast pridobival podatke o zaposlenih preko standardnega kadrovskega spletnega vmesnika, ki ga bomo klicali enkrat dnevno (avtomatsko osveževanje podatkov ob določeni uri) ali na zahtevo uporabnika. Iz IS HR-rast v IS MFERAC pa se bodo na enak način prenašali končni rezultati ocenjevanja zaposlenih kot vhodni podatki, ki so potrebni za obračun in izplačilo plač zaposlenim.

IS HR-rast bo posredno preko IS MFERAC povezan tudi z informacijskim sistemom, ki podpira celoten proces izvajanja usposabljanja v okviru Upravne akademije MJU, to je IS Usposabljanje. Preko IS HR-rast bomo torej lahko posredovali predloge o potrebnih usposabljanjih zaposlenih v IS MFERAC, ki omogoča vodenje plana izobraževanja, pripravo prijav na usposabljanje, beleženje udeležbe in poročila o usposabljanjih. V tem modulu bo pripravljen plan usposabljanja in posredovan v informacijski sistem za izvajanje usposabljanja. Po končanem izobraževanju bo Upravna akademija MJU posredovala podatke o udeležbi v IS MFERAC. Podatki o izobraževanju se bodo iz IS MFERAC avtomatsko prenesli v IS HR-rast, kjer bodo na voljo za uporabo pri izvajanju ostalih procesov upravljanja zaposlenih.

IS HR-rast bo povezan tudi z Dokumentnim sistemom, ki je namenjen hrambi elektronskih dokumentov v državni upravi. Dokumenti, ki bodo nastajali v procesih, bodo hranjeni v centralni eHrambi kot ločenem delu Informacijskega sistema za upravljanje z dokumentarnim gradivom.

3.4 Uporabniki IS HR-rast

IS HR-rast bo namenjen zlasti naslednjim trem skupinam uporabnikov, ki bodo dnevno uporabljali sistem na več kot enem področju:

- vodjem notranjih organizacijskih enot v organih DU,
- kadrovskim strokovnjakom v kadrovskih službah organov DU,
- zaposlenim v Sektorju za upravljanje s kadri na MJU (centralna kadrovska služba DU).

Med uporabniki je potrebno navesti tudi:

- vse zaposlene v organih DU, ki bodo imeli pravico vpogleda v svoje podatke ter podajanja mnenj, predlogov za spremembo osebnih podatkov, predlogov za napotitev na usposabljanje itd.,
- skrbnike, ki bodo imeli pravico nastavljanja in konfiguriranja sistema, vendar ne bodo imeli vpogleda v podatke,
- spletne servise, preko katerih se bo preko servisnih računov dostopalo do podatkov.

Števila končnih uporabnikov IS HR-rast ni mogoče natančno definirati, predvideno pa je, da bodo uporabniki vsi zaposleni v organih DU, kamor spadajo vsa ministrstva, organi v sestavi ministrstev, vladne službe in upravne enote.

Upravljanje s pravicami dostopa in vlogami uporabnikov bo v okviru IS HR-rast vzpostavljen skozi centralno varnostno shemo, in sicer z možnostjo nastavitve za vsak posamezni organ DU. Za vsakega uporabnika bodo določeni nivo in pravice dostopa do podatkov in funkcionalnosti, o čemer bodo odločali posamezni organi. Vse aktivnosti urejanja in vpogledov uporabnikov v sistem IS HR-rast bodo nadzorovane s sistemom uporabniških pravic, prav tako se bodo v

skladu z Zakonom o varovanju osebnih podatkov beležile vse revizijske sledi dostopov in urejanja.

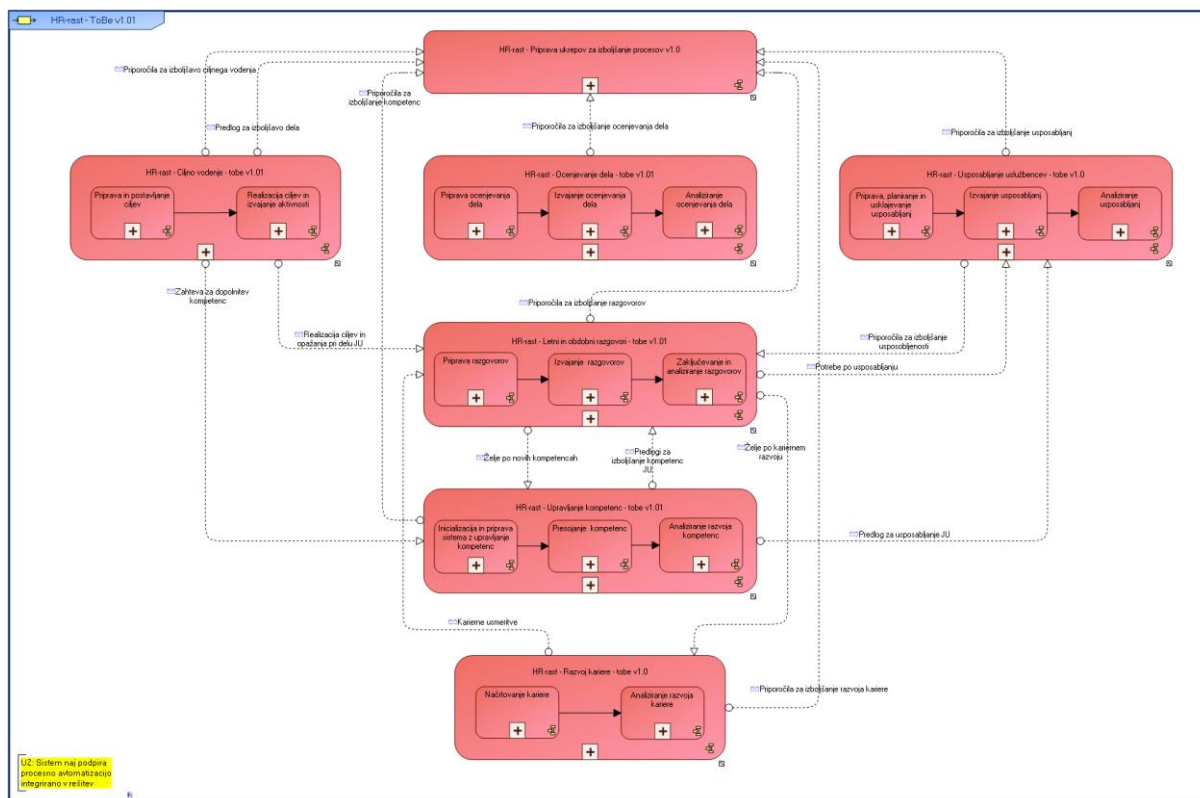
3.5 Pravna podlaga

Za uporabo podatkov, potrebnih za izvajanje procesov upravljanja zaposlenih že obstaja pravna podlaga v Zakonu o javnih uslužbencih (ZJU) in Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Z namenom izboljšave trenutno veljavne zakonodaje je v pripravi sprememba ZJU in ZSPJS ter njegovih podzakonskih aktov, saj je za nemoteno uporabo IS HR-rast poleg podatkov potrebno tudi povezovanje z drugimi informacijskimi sistemi. Centralizacija oziroma povezovanje zbirk osebnih podatkov v javni upravi ima zagotovo lahko znatne prednosti in sledi legitimnim ciljem, a pogoj za povezovanje je obstoj ustrezne zakonske podlage. Številne centralizacije in povezovanja zbirk v javnem sektorju, ki smo jim bili priča v zadnjih letih (zlasti primeri kot so eVEM, eSociala, eVŠ in eZdravje) so lahko zaživel le na ustrezni pravni podlagi, ki je dopustila in omogočila povezovanje za to potrebnih zbirk osebnih podatkov (Mnenje informacijskega pooblaščenca, 2016, str.1).

4 OPTIMIZACIJA PROCESOV UPRAVLJANJA ZAPOSLENIH V DRŽAVNI UPRAVI

V okviru prej omenjene poslovne analize smo v sodelovanju z zunanjimi strokovnjaki načrtali pomembna izhodišča, kjer smo opredelili ugotovitve analize obstoječih procesov upravljanja zaposlenih, kritične točke oziroma točke priložnosti izboljšav za optimizacijo procesov ter optimizacijo procesov s predlogom bodočega stanja. Pri tem je bilo zelo pomembno sodelovanje s posameznimi predstavniki drugih organov, kar bomo v prihodnje še nadgradili preko imenovane medresorske delovne skupine, v katero so vključeni predstavniki vseh organov državne uprave.

Spodnja slika prikazuje krovni diagram vseh procesov upravljanja zaposlenih, ki se bodo izvajali v IS HR-rast. Prikazane so medsebojne povezave med vsemi procesi, saj se le-ti med seboj vsebinsko prepletajo in dopolnjujejo.



Slika 1: Krovni diagram procesov IS HR-rast; MJU.

Vodenje letnega razgovora bo tudi v prihodnje način za spremljanje in osnova za upravljanje dela, strokovne usposobljenosti, kompetenc in kariere zaposlenega. Za bolj usmerjeno razvojno delo z zaposlenimi, se bodo poleg letnih izvajali tudi obdobjni razgovori, ki so manj obsežni in bolj specifični. Obdobjni razgovori bodo namenjeni pogovoru o konkretnem predlogu oziroma želji zaposlenega ali vodje, izvajali se bodo lahko večkrat letno. S tem bodo vodje lažje načrtovali spremljati doseganje ciljev oziroma rezultate dela zaposlenih, načrtovali njihov karierni razvoj, skrbeli za razvoj nasledstev ter prepoznavali ključne kadre in talente.

Vzpostavitev kariernega modela, ki bo obsegal načrtovanje, razvoj in spremljanje kariere zaposlenih, bo le-tem omogočal prikaz vseh kariernih poti, ki so možne glede na njihovo izhodiščno stanje, in sicer glede na stopnjo in vrsto izobrazbe, pretekle delovne izkušnje, ocene delovne uspešnosti, kompetence itd. S tem bomo dosegli enostavnejše in preglednejše spremljanje in načrtovanje razvoja kariere zaposlenih (tako z vidika vodje kot z vidika zaposlenih), spremljanje potreb dela ter identificiranje potencialnih kandidatov za zasedbo vodstvenih delovnih mest.

Ocenjevanjem delovne uspešnosti bo po novem vključevalo nagrajevanje po učinkih dela z namenom povečanja motivacije in osebne odgovornosti zaposlenih. Sedanji pristop ločuje letni razgovor in ocenjevanje delovne uspešnosti, vendar bo na podlagi različnih usmeritev nov pristop ponujal možnost ocenjevanja delovne uspešnosti tudi v okviru letnega in obdobjnega razgovora.

Ocenjevanje delovne uspešnosti je povezano z rezultati dela in doseganjem ciljev. V IS HR-rast bomo podprli nov proces ciljnega vodenja, ki bo namenjen spremljanju doseganja merljivih

ciljev in kazalnikov za večjo preglednost nad prispevki posameznika k skupnim ciljem. Koncept vzpostavitve sistema ciljnega vodenja bo temeljil na pristopu »od zgoraj-navzdol« v kombinaciji s pristopom »od spodaj navzgor«, kar pomeni, da se bodo strateški in drugi cilji preko ciljev posameznega državnega organa pretvarjali v operativne cilje organizacijske enote oziroma konkretne aktivnosti in naloge na ravni posameznega zaposlenega (Savič et al., 2016, str. 7).

Za doseganje ciljev bodo morali zaposleni imeti ustrezne kompetence. Izhodišče za ustrezno upravljanje kompetenc bo vzpostavljen kompetenčni model, iz katerega se bodo vnesli podatki v bodoči informacijski sistem. Kompetenčni model bo določal kombinacijo sposobnosti, osebnih značilnosti, veščin, lastnosti, vedenj in ravnanj, potrebnih za učinkovito izvajanje delovnih nalog. Z vzpostavljenim kompetenčnim modelom želimo omogočiti:

- določitev vrst dela,
- določitev splošnih kompetenc za posamezna delovna mesta,
- določitev delovno specifičnih stopenjsko razvrščenih kompetenc za posamezne skupine delovnih mest oziroma za posamezna delovna mesta,
- vzpostavitev sistema presojanja kompetenc pri posamezniku ter vzpostavitev sistema pridobitve manjkajočih in nadgradnje potrebnih kompetenc zaposlenih ter drugih predlogov za karierni razvoj zaposlenih.

5 PRIČAKOVANE KORISTI OPTIMIZACIJE IN INFORMATIZACIJE PROCESOV

Z rezultati projekta bomo zagotovili večjo povezanost, preglednost in transparentnost procesov upravljanja zaposlenih, hitrejšo prilagajanje spremembam na tem področju, vzpostavitev podlag za celovite kadrovske analize in simulacije ter s tem omogočili podporo vodenju in odločanju. Cilj, ki ga želimo doseči je upravljanje zaposlenih, ki bo strateško načrtovano, celovito in učinkovito, usmerjeno v strokovni in osebni razvoj ter dvig zavzetosti in učinkovitosti zaposlenih.

5.1 Koristi za zaposlene

Zaposlenim v državni upravi bo vzpostavitev IS HR-rast prinesla pregled nad možnostmi za strokovni in karierni razvoj. Informacijski sistem bo omogočal vsakemu zaposlenemu dostop do osebnega profila, kjer bo imel pregled nad svojimi podatki in dejavnostmi. Omogočeno bo tudi podajanje predlogov za izboljšanje in inovativnih predlogov v zvezi z delom ter izražanje želja v zvezi z usposabljanjem, kariernim razvojem itd. Na ta način bodo zaposleni v večji meri zavzemali aktivno vlogo na področju lastnega razvoja.

Jasno določeni cilji, ki bodo pisani na posameznika, z merljivimi kazalniki bodo vplivali na enakomernejšo razdelitev dela med zaposlenimi ter na pravičnejše ocenjevanje delovne uspešnosti in z njim povezano nagrajevanje po učinkih dela. S pridobivanjem novih znanj v povezavi s potrebnimi kompetencami in kariernim razvojem bodo zaposleni čutili večjo motiviranost in s tem tudi pripadnost organizaciji.

5.2 Koristi za kadrovske službe

Nujno je poudariti potrebo po razvoju in krepitvi vloge kadrovske službe, kateri bo potrebno dodati strateško vlogo. Sodobna kadrovska služba se veliko več kot z administrativnimi postopki ukvarja s potrebami, motivacijo in cilji zaposlenih. IS HR-rast bo omogočal uporabo sodobnih informacijskih rešitev, kar pomeni, da bodo procesi in podatki, ki se sedaj opravljajo in obdelujejo ročno, po novem digitalizirani in povezani. Tako bodo zaposleni v kadrovskih službah porabili manj časa za pridobivanje in obdelavo podatkov, pripravo dokumentov, obveščanje deležnikov in opravljanje analiz. Zaradi tega bodo lahko v prihodnje lažje opravljali strateško funkcijo - nudili podporo zaposlenim, predvsem pa vodjem pri izvajanju procesov upravljanja. To bo pomenilo velik doprinos k doseganju zastavljenih strateških ciljev na področju upravljanja zaposlenih ter posledično tudi doseganju strateških ciljev posameznih organov in s tem celotne državne uprave.

5.3 Koristi za vodje

Tisto, kar bo v 21. stoletju odlikovalo vodje, je torej zmožnost in pripravljenost za vseživljenjsko učenje in razvoj. Le tako bodo zmožni soočati se z izzivi sodobnega poslovnega sveta. In le tako bodo usposobljeni za ustrezno podporo svojim zaposlenim, da se bodo tudi ti lažje soočali z vedno novimi izzivi in z večjo zavzetostjo opravljali svoje delo (Vodstvene kompetence 21. stoletja, 1.7.2017, str.1).

Ko bodo izpolnjeni vsi pogoji, tako vodstvene kompetence kot tudi informacijska podpora, bodo vodje lažje organizirali delo ter sprejemali odločitve v povezavi z zaposlenimi. Nabor podatkov na enem mestu, ki bodo informacijsko podprti bo za vodje pomenil večjo preglednost nad aktivnostmi, ki jih izvajajo za svoje zaposlene. Načrtovanje in izvajanje procesov upravljanja zaposlenih bo tudi bolj ekonomično, predvsem s časovnega vidika. Prav tako bodo lažje identificirali talente, ki so primerni za zasedbo ključnih delovnih mest ter presodili, kateri zaposleni so primerni kandidati za zasedbo vodstvenih delovnih mest. Spodbujen bo sistemski pristop k razvoju funkcije vodenja, kar se bo kazalo v učinkovitejšemu vodenju.

5.4 Koristi za organe državne uprave

Z vzpostavitvijo IS HR-rast bomo zagotovili večjo povezanost in preglednost procesov upravljanja zaposlenih, hitrejšo prilagajanje spremembam, podporo vodenju in odločanju, učinkovito strateško načrtovanje in ciljno vodenje, dvig motivacije zaposlenih z jasno povezanostjo med rezultati dela in nagrajevanjem, kar se bo v kombinaciji z drugimi aktivnostmi odražalo v učinkovitejšem delu in kakovostnejših javnih storitvah. Z enotno informacijsko rešitvijo bomo povečali enotnost in obvladljivost informacijskih rešitev na nivoju celotne državne uprave in v prihodnje tudi na nivoju javne uprave. Gre za enega od pomembnih organizacijskih in tehničnih ukrepov za zagotovitev večje stopnje centralizacije državne informatike. To bo omogočilo boljše upravljanje celotnega sistema in boljšo podporo poslovnim oziroma delovnim procesom v državi.

5.5 Koristi za državljane in podjetja

Državljeni in poslovni subjekti potrebujemo fleksibilno in odzivno državno upravo, ki bo delovala transparentno, strokovno, odgovorno ter skladno z načeli dobrega upravljanja.

Pomembno je, da se zaposleni v državni upravi zavedamo svojega poslanstva, svojih nalog in odgovornosti do državljanov, kajti le tako si bomo povrnili ugled, naše delo pa bo postalo cenjeno. Koristi, ki jih informacijska podpora delovnih procesov in storitev predstavlja za vse zaposlene v državni in javni upravi omogoča hitrejšo in učinkovitejšo izvajanje delovnih nalog in aktivnosti, kar posredno prinaša koristi tudi ostalim državljanom.

6 SKLEP

Z izvedbo projekta Vzpostavitev informacijskega sistema za upravljanje in razvoj zaposlenih bomo organom državne uprave zagotovili enotno informacijsko podporo ter vsebinsko in konceptualno prenovo procesov upravljanja zaposlenih. Rezultati projekta bodo omogočili večjo povezanost in preglednost procesov upravljanja zaposlenih, hitrejšo prilagajanje spremembam na tem področju, vzpostavitev podlage za celovite kadrovske analize in simulacije kot podporo pri strateškemu načrtovanju kadrovske politike ter načrtovanju in spremljanju kariere zaposlenih, kar se bo odražalo v učinkovitejšem delu zaposlenih in kakovostnejših javnih storitvah.

Zavedamo se, da zgolj informacijska podprtost in vsebinska prenova sami zase ne bosta rešili vseh težav, s katerimi se v državni oziroma javni upravi soočamo na področju upravljanja zaposlenih. Pri uvajanju sprememb je potrebno spremeniti tudi organizacijsko kulturo na vseh ravneh organizacije. Ključna je vloga vodij, ki s svojim ravnanjem predstavljajo zgled vsem zaposlenim, zato planiramo usposabljanja, ki bodo vodje opremila s potrebnimi orodji, v strateškem in managerskem smislu pa je potrebno nadgraditi tudi vlogo kadrovske službe. Spreminjanje organizacijske kulture je postopen in dolgotrajen proces, vendar verjamemo, da bodo izboljšave in doprinosi projekta za vse deležnike ugodno vplivali na to.

Z namenom uresničevanja strateških smernic in vizije javne uprave oblikujemo tudi zasnovo za nadaljnje aktivnosti, ki se morajo izvajati po tem, ko se bo operacija UUZ zaključila. Ne želimo zgolj doseči zastavljenih ciljev projekta, temveč tudi to, da njegovi rezultati zaživijo v praksi ter se v prihodnje dodatno razvijajo. Menimo, da vzpostavitev IS HR-rast, kompetenčnega modela in informacijskega sistema Usposabljanja predstavlja temelje, na katerih bomo lahko gradili boljšo prakso upravljanja zaposlenih v državni in javni upravi.

LITERATURA IN VIRI

1. Javna uprava 2020, Strategija razvoja javne uprave. Pridobljeno 15.7.2017, s http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/strategija_razvoja_javne_uprave/
2. Mnenje informacijskega pooblaščenca. Pridobljeno 22.2.2016 s <https://www.ip-rs.si/vop/mnenje-glede-projekta-ucinkovito-upravljanje-zaposlenih-2843/>
3. OECD, Pregled javne uprave v Republiki Sloveniji, Slovenija za strateško vodeno in učinkovito državo. Pridobljeno 10. 7. 2014. s http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/mp.gov.si/novice/2012/junij/120622_priporocila_OECD_slo_version_za_splet.pdf
4. Savič et al. (2016). Priložnosti in izzivi ciljnega vodenja. MJU.
5. Vodstvene kompetence 21. stoletja. Pridobljeno 1.7.2017. s <http://www.go-svetovanje.com/kompetence.html>

POVEZANOST VPLIVNOSTI IN ZADOVOLJSTVA Z DELOM: PRIMER VISOKOŠOLSKIH UČITELJEV IZ ŠESTIH DRŽAV CEE

Gašper Jordan, Adecco H.R. d.o.o., gasper.jordan77@gmail.com,
Stanka Setnikar Cankar, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo,
stanka.setnikar-cankar@fu.uni-lj.si,
Miha Marič, Univerza v Mariboru, Fakulteta za organizacijske vede,
miha.maric@fov.uni-mb.si

Povzetek

Posamezniki želijo imeti vpliv v svojem delovnem okolju, kar ima za posledico večje zadovoljstvo in višjo učinkovitost. Posebej nas je zanimalo, kako zaznava vplivnosti kot dimenzije psihološkega opolnomočenja vpliva na 9 dimenzij zadovoljstva z delom visokošolskih učiteljev. Raziskavo smo izvedli med 409 visokošolskimi pedagogi v Sloveniji, Srbiji, Avstriji, Nemčiji, na Češkem in Hrvaškem. Glavni cilj naše raziskave je bil empirično preveriti razmerja med vplivnostjo kot dimenzijo psihološkega opolnomočenja ter 9 dimenzijami zadovoljstva z delom. S pomočjo strukturnega modeliranja (SEM) smo testirali 9 postavljenih hipotez v enem strukturnem modelu. Podatke za raziskavo smo zbrali s pomočjo spletne ankete, ki je bila izvedena med visokošolskimi pedagogi v šestih državah CEE. Rezultati raziskave kažejo, da vplivnost kot dimenzija psihološkega opolnomočenja pozitivno in statistično značilno vpliva na 8 izmed 9 dimenzij zadovoljstva z delom (statistično neznačilni so delovni pogoji). Raziskava kaže na pozitiven vpliv, ki ga ima vplivnost kot dimenzija psihološkega opolnomočenja na dimenzije zadovoljstva z delom. To področje je še neraziskano, zato je opravljena raziskava prispevala nova spoznanja na področju psihologije dela in upravljanja s človeškimi viri v javnem sektorju.

Ključne besede: HRM, psihološko opolnomočenje, SEM, vplivnost, zadovoljstvo z delom

Abstract

JOB SATISFACTION IN PUBLIC SECTOR: THE EFFECT OF IMPACT OF WORK ON JOB SATISFACTION: CASE OF LECTURERS IN HIGHER EDUCATION IN SIX CEE COUNTRIES

Main aim of our research was to empirically test the relations between impact as a dimension of psychological empowerment and the nine dimensions of job satisfaction; pay, promotion, supervision, fringe benefits, contingent rewards, operating conditions, co-workers, nature of work and communication. We tested 9 hypotheses in one structural model by using structural equation modelling (SEM). The quantitative data was collected through an online survey on 409 higher education lecturers from Austria, Croatia, Czech Republic, Germany, and Slovenia. Findings show that impact as a dimension of psychological empowerment, impact on work is positively and statistically significantly related to 8 out of 9 dimensions of job satisfaction. Research in area of impact of work is relatively new; and based on our research, we can add to these studies the positive impact on dimensions of job satisfaction. Our research contributes to understanding of individual's behaviour in public administration.

Keywords: HRM, impact, job satisfaction, psychological empowerment, SEM

1 UVOD

Srce in gonilo vsake organizacije so njeni zaposleni (Jordan, Miglič in Marič, 2016), zato je z njimi potrebno ustrezno ravnati, če želimo izkoristiti njihov maksimalen potencial (Jordan, Miglič, Todorović in Marič, 2017). Raziskovanje posameznikove zaznave vplivnosti je interesno področje znanstvenikov, managerjev, trenerjev, organizacij in vseh, ki želijo povečati zadovoljstvo na delovnem mestu (Steger, Dik in Duffy, 2012), saj večja vplivnost vodi k večjemu zadovoljstvu (Littman-Ovadia in Steger, 2010). Raziskave so pokazale, da je pomembnost zaznave vplivnosti pomembna za posameznika, saj je od tega odvisna njegova želja po udejstvovanju v organizaciji (Rosso, Dekas in Wrzesniewski, 2010).

Zaradi hitrega razvoja v globalnem poslovnem okolju, organizacije iščejo nove načine, kako motivirati zaposlene, jih zadržati ter jim dodeliti večjo odgovornost in vpliv pri oblikovanju delovnega konteksta. Ker je psihološko opolnomočenje eden izmed motivacijskih dejavnikov (Edalatian Shahriari, Maleki, Koolivand in Meyvand, 2013), je njegovo poznavanje in upravljanje le-tega izrednega pomena. Najbolj razširjena je Spreitzerina (1995b) definicija psihološkega opolnomočenja, ki ga opredeljuje kot štiridimenzionalen konstrukt zaznav zaposlenih, ki je sestavljen iz sledečih dimenzij: pomen (dela), kompetentnost, samodoločenost in vplivnost.

Predmet proučevanja bodo povezave med vplivnostjo kot dimenzijo psihološkega opolnomočenja in devetimi dimenzijami zadovoljstva z delom. Namen je skoti teoretično vsebinsko in kvantitativno raziskovalno študijo raziskati pomen vplivnosti na zadovoljstvo z delom. Cilj je priti do ugotovitev o povezavah s strukturnim modeliranjem v konceptualnem modelu.

2 PREGLED LITERATURE

2.1 Psihološko opolnomočenje

Avtorji, ki raziskujejo psihološko opolnomočenje si niso enotni (Shapira-Lishchinsky in Tsemach, 2014), zato obstaja več definicij psihološkega opolnomočenja. Psihološko opolnomočenje ni osebnostna lastnost, ampak skupek spoznanj na katerega vpliva delovno okolje (Thomas in Velthouse, 1990). Conger, Kanungo in Menon (2000) ga definirajo kot motivacijo in proces izboljševanja zaznave lastne učinkovitosti (angl. »*self-efficacy*«), medtem ko ga Boudrias, Morin in Lajoie (2014) vidijo kot aktivno motivacijsko orientiranost na delovnem mestu, ki vključuje posameznikovo stopnjo občutka lastne kontrole pri opravljanju dela. Sam koncept psihološkega opolnomočenja igra pomembno vlogo v vedenjskih, čustvenih in kognitivnih konstruktih, kot so vedenje zaposlenih, zadovoljstvo z delom (Wang, 2015) in organizacijska pripadnost (Seibert, Wang in Courtright, 2011). Na psihološko opolnomočenje posameznika neposredno vpliva tudi njegov vodja (Lee in Wei, 2011), saj mu z izkazovanjem zaupanja v njegove sposobnosti ter prepuščanjem večje odgovornosti dviguje občutek vplivnosti, ki je ena izmed dimenzij psihološkega opolnomočenja.

2.1.1 Pomen dela

Opravljanje dela dobi pomen, ko se obveznosti delovnega mesta skladajo s prepričanji, stališči in vrednotami posameznika (Spreitzer, 1995b). Posameznik, ki vidi svoje delo kot pomembno, bo imel višjo stopnjo pripadnosti in željo po vključenosti v dogodke v organizaciji ter bo bolj osredotočen na svoje delo; medtem ko bo tisti, ki se mu njegovo delo zdi manj pomembno, bolj apatičen in manj željan vključevanja v dogajanje (Thomas in Velthouse, 1990). Posameznik, ki pripisuje svojemu delu velik pomen, bo vložili več truda za reševanje problemov, ki se jih bo lotil na različne načine ter bo iskal rešitve iz različnih virov (Gilson in Shalley, 2004).

2.1.2 Kompetentnost

Kompetentnost predstavlja posameznikovo zaznavo zmožnosti uspešnega opravljanja delovnih nalog (Spreitzer, 1995a). Posameznik se kompetentnega počuti takrat, ko je samozavesten glede svojih zmožnosti za dobro opravljanje dela in ga je zmožen izpolniti v celoti (Quinn in Spreitzer, 1997). Znotraj dimenzije, ki predstavlja kompetentnost se srečamo tudi s pojmom lastne učinkovitosti. Bandura (1977) definira lastno učinkovitost kot posameznikovo prepričanje za doseg zadane cilja. Bolj kot je posameznik usmerjen k doseganju visoko zastavljenih ciljev, bolj je vztrajen pri doseganju le-teh in če mu spodleti, si še bolj prizadeva za večjo učinkovitost (Taylor, 2013).

2.1.3 Samodoločenost

Samodoločenost predstavlja posameznikovo samostojnost pri opravljanju dela in delovnih nalog ter možnost izbiranja vedenja v različnih situacijah, brez občutka, da je pod stalnim nadzorom (Spreitzer, 1995b). Visoka stopnja samodoločenosti pri posamezniku pomeni večjo fleksibilnost, kreativnost, iniciativnost, trdoživost ter samokontrolo (Thomas in Velthouse, 1990).

2.1.4 Vplivnost

Vplivnost predstavlja posameznikovo stopnjo zmožnosti, s pomočjo katere ima vpliv na dogajanje v organizaciji (Spreitzer, 1995b), v delovni enoti in zmožnost pritegniti ostale, da prisluhnejo njegovim idejam (Quinn in Spreitzer, 1997). Razlika med samodoločenostjo in vplivnostjo je v tem, da prvo predstavlja nadzor nad posameznikovim vedenjem, medtem ko je vplivnost nadzor nad posameznikovim okoljem (Thomas in Velthouse, 1990).

Posameznik, ki bo zaznal višjo stopnjo vplivnosti, bo bolje opravljal delo in bo uspešnejši ter bo lažje prenašal delovne napore (Spreitzer, Kizilos in Nason, 1997). Nizka stopnja zaznave vplivnosti vpliva na vztrajnost posameznika pri doseganju ciljev (Taylor, 2013). Čeprav so raziskave na področju vplivnosti relativno nove (Bailey in Madden, 2015), rezultati kažejo, da je zaznava vplivnosti pozitivno povezana z zavzetostjo (Hirschi, 2012), manjšim absentizmom (Soane idr., 2013) ter višjo učinkovitostjo (Rodell, 2013).

2.2 Zadovoljstvo z delom

Zadovoljstvo z delom je osrednji koncept na področju organizacijske psihologije in psihologije dela, kjer imajo raziskave o njegovih dejavnikih ter rezultatih velik praktičen in teoretičen pomen za uspešno upravljanje s človeškimi viri (Hauff, Richter in Tressin, 2015). Zadovoljstvo z delom je dobro raziskan in kompleksen fenomen, njegovo poznavanje pa je pomembno iz dveh razlogov: za posameznike same ter za njihovo nadrejene, saj zadovoljstvo z delom vpliva na produktivnost (Keles, 2015). Raziskave na področju zadovoljstva z delom imajo dolgo tradicijo na področju raziskovanja organizacijskega vedenja (Nguyen in Borteyrou, 2016), vendar avtorji niso enotni glede definicije (Gözükara in Çolakoğlu, 2016).

Zadovoljstvo z delom lahko definiramo kot vsa posameznikova čustva do njegovega dela ter odnos, ki jih ima do različnih stališč oziroma vidikov njegovega dela, kot tudi stališča in dojemanje, katera bi lahko posledično vplivala na stopnjo ujemanja med posameznikom in organizacijo (Ivancevich in Matteson, 2002). Posameznik z visoko stopnjo zadovoljstva z delom ima običajno pozitiven odnos do dela, medtem ko ima posameznik z nižjo stopnjo zadovoljstva z delom, negativen odnos (Robbins, 2015). Če želimo razumeti kompleksnost in medsebojno odvisnost različnih vidikov zadovoljstva z delom, moramo razumeti odnose med posameznikom in vidiki zadovoljstva z delom, saj je delo tisto, ki proizvede čustva povezana z zadovoljstvom oziroma nezadovoljstvom (Spector, 1997).

Na zadovoljstvo z delom vplivajo osebni in organizacijski faktorji, ki povzročijo čustveno reakcijo, ta pa učinkuje na organizacijsko pripadnost (Mowday, Steers in Porter, 1979). Ker je zadovoljstvo z delom povezano s čustvi zaposlenih, vpliva na organizacijo kot celoto (Spector, 2008). Zadovoljstvo z delom je specifičen odnos do dela oziroma reakcija, ki jo ima posameznik ali do dela na splošno ali do določenih vidikov dela (Judge in Kammeyer-Mueller, 2012). Skladnost posameznikovih vrednot in prepričanj z organizacijskimi, se lahko odraža v večjem zadovoljstvu z delom (Kim, 2012).

2.3 Povezava med vplivnostjo ter zadovoljstvom z delom

Pretekle raziskave so pokazale, da obstaja pozitivna povezava med psihološkim opolnomočenje in zadovoljstvom z delom (Lee in Nie, 2014; Spreitzer, 1997), vendar so te raziskave raziskovale le odnos na ravni celotnih konstruktov, nobena izmed njih pa se ni osredotočila na povezave na ravni dimenzij. Zato smo na podlagi prehodnih raziskav osnovali naslednjih 9 hipotez, ki smo jih preverili s strukturnim modeliranjem v predlaganem konceptualnem modelu (Slika 1):

H1: Vplivnost pozitivno vpliva na zadovoljstvo s plačo.

H2: Vplivnost pozitivno vpliva na zadovoljstvo z napredovanjem.

H3: Vplivnost pozitivno vpliva na zadovoljstvo z nadzorom.

H4: Vplivnost pozitivno vpliva na zadovoljstvo z dodatnimi ugodnostmi.

H5: Vplivnost pozitivno vpliva na zadovoljstvo z nagrajevanjem.

H6: Vplivnost pozitivno vpliva na zadovoljstvo z delovnimi postopki.

H7: Vplivnost pozitivno vpliva na zadovoljstvo s sodelavci.

H8: Vplivnost pozitivno vpliva na zadovoljstvo z naravo dela.

H9: Vplivnost pozitivno vpliva na zadovoljstvo s komunikacijo.

3 METODOLOGIJA

3.1 Udeleženci

V raziskavi je sodelovalo 409 visokošolskih pedagogov, 195 (47,7 %) moških in 214 (52,3 %) žensk. Povprečna starost anketirancev je bila 41,3 let; v povprečju so imeli anketiranci 14,6 let delovnih izkušenj. Anketiranci so bili iz 6 držav srednje in vzhodne Evrope: 84 iz Slovenije (20,5 %), 107 iz Hrvaške (26,2 %), 71 iz Srbije (17,4 %), 34 iz Avstrije (8,3 %), 74 iz Nemčije (18,1 %) in 39 iz Češke (9,5 %). Na družboslovno usmerjenih visokošolskih zavodih je delovalo 227 (55,5 %) anketirancev, na naravoslovnih pa 182 (44,5 %).

Struktura vzorca glede na akademski naziv je bila sledeča: 54 (13,2%) rednih profesorjev, 71 (17,4%) izrednih profesorjev, 102 (24,9%) docenta, 21 (5,1%) višjih predavateljev, 18 (4,4%) predavateljev, 11 (2,7%) lektorjev, 3 (0,7%) višji znanstveni sodelavci, 27 (6,6%) znanstvenih sodelavcev, 36 (8,8%) asistentov z doktoratom in 66 (16,1%) asistentov; 227 (55,5 %) anketirancev predstavljajo profesorji (redni profesor, izredni profesor in docent) ter 182 (44,5 %) ostali pedagoški delavci.

3.2 Pripomočki

Vprašalnik psihološkega opolnomočenja (*Psychological Empowerment Questionnaire (PEQ)*; Spreitzer, 1995b) meri zaznavo psihološkega opolnomočenje zaposlenih. Samoocenjevalna lestvica vsebuje 12 postavk, ki sestavljajo 4 dimenzije: vplivnost, kompetentnost, samodoločanost in pomen (dela)), kjer vsaka vsebuje tri postavke. V raziskavi smo uporabili dimenzijo vplivnosti (npr. »Imam vpliv na dogajanje v svojem oddelku.«). Pri vsaki postavki morajo na 7-stopenjski ocenjevalni lestvici oceniti, v kolikšni meri se strinjajo s postavko (1 = nikakor se ne strinjam, 7 = popolnoma se strinjam).

Vprašalnik zadovoljstva z delom (*Job Satisfaction Survey (JSS)*; Spector, 1997) meri posameznikovo zadovoljstvo z delom in delovnim okoljem. Samoocenjevalna lestvica vsebuje 36 postavk, ki sestavljajo 9 dimenzij: plača (npr. »Ustrezno sem plačan.«), napredovanje (npr. »Imam majhne možnosti za napredovanje.«), nadzor (npr. »Moj nadrejeni je popolnoma kompetenten za opravljanje svojega dela.«), dodatne ugodnosti (npr. »Nisem zadovoljen z ugodnostmi, ki jih prejmem.«), nagrajevanje (npr. »Ko delo dobro opravim, dobim ustrezno priznanje.«), sodelavci (npr. »Všeč so mi ljudje, s katerimi delam.«), narava dela (npr. »Veliko naših pravil in postopkov otežuje dobro opravljanje dela.«), delovni pogoji (npr. »Včasih se mi zdi, da je moje delo nesmiselno.«) in komunikacija (npr. »Komunikacija v organizaciji se mi zdi dobra.«). Pri vsaki postavki morajo na 7-stopenjski ocenjevalni lestvici oceniti, v kolikšni meri se strinjajo s postavko (1 = nikakor se ne strinjam, 7 = popolnoma se strinjam).

3.3 Zbiranje podatkov

Podatke, potrebne za analizo, smo zbirali s spletno anketo v maju 2016. Vzorec je bil namenski, vsakega anketiranca smo kontaktirali prek naslovov elektronske pošte, ki smo jih pridobili na uradnih straneh fakultet, oziroma preko fakultetnih služb za stike z javnostmi. Vsi naslovniki so bili naprošeni za izpolnitev anonimne in prostovoljne ankete. Anketiranci so bili

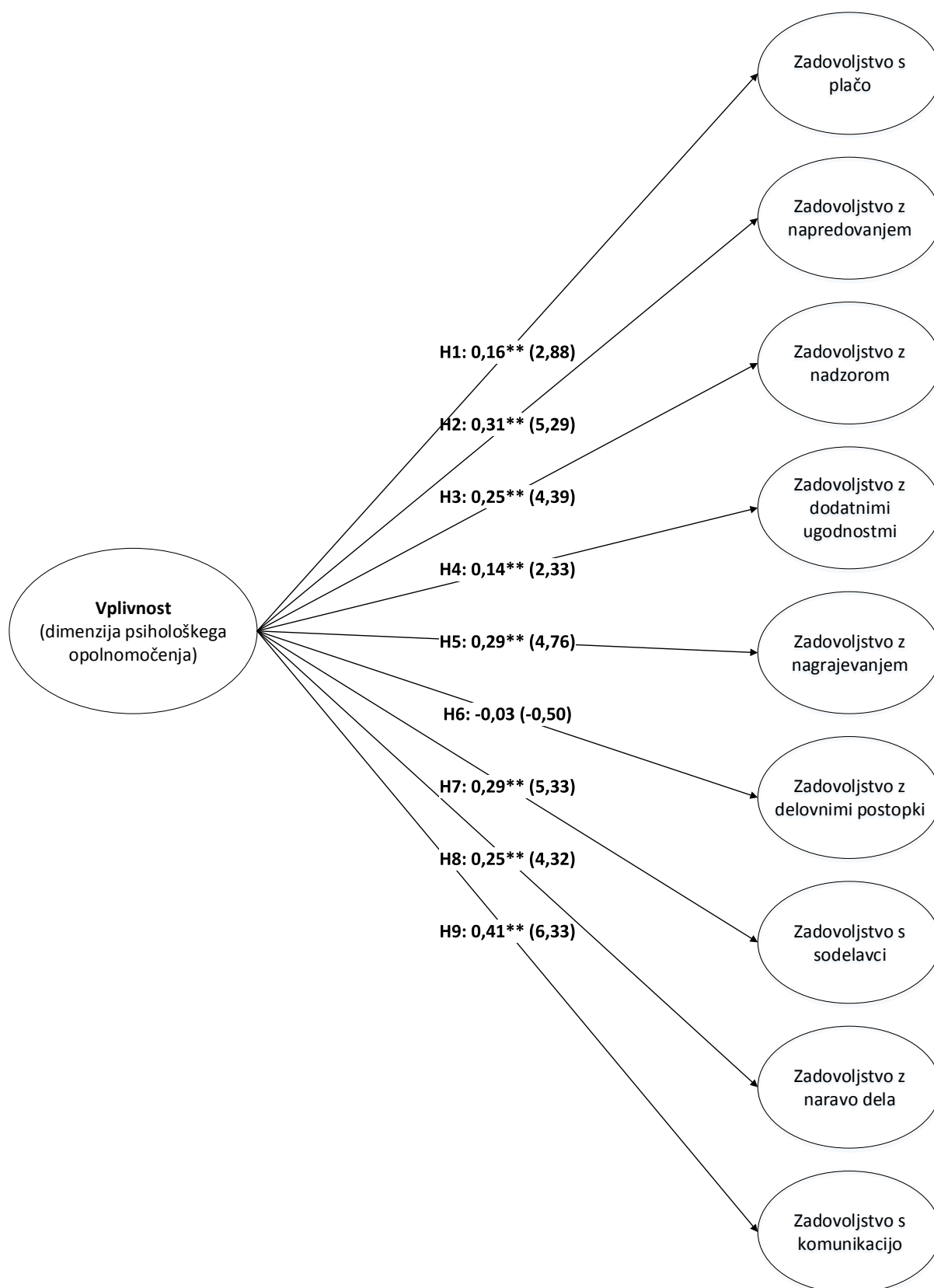
pedagoški delavci visokošolskih zavodov v Sloveniji, Srbiji, Avstriji, Nemčiji, na Hrvaškem in Češkem.

4 REZULTATI

Z linearnim strukturnim modeliranjem (angl. *Structural Equation Modelling – SEM*), za katerega se uporablja tudi izraz model strukturnih enačb, smo opravili testiranje hipotez. Uporabili smo statistično-analitični program Lisrel 8.80 (Trial Version). SEM se uporablja za testiranje strukturnih razmerij med konstrukti. Razlogi za uporabo SEM, so dopuščanja modeliranja tako opazovanih kot tudi prikritih spremenljivk ter testiranje več strukturnih razmerij naenkrat (Prajogo in McDermott, 2005). SEM združuje faktorsko in regresijsko analizo ter na ta način omogoča visoko stopnjo kontrole nad kvaliteto merjenja in zmanjšuje pristranskost zaradi merskih napak. Vključuje postopek izgradnje stabilnega merskega modela, s čimer ocenimo značilnost predpostavljenih vzročno-posledičnih odnosov med spremenljivkami (Diamantopoulos in Siguaw, 2000). Za ocenjevanje vrednosti parametrov je bila uporabljena metoda največjega verjetja (angl. *maximum likelihood method*).

Slika 1, ki izhaja iz programa Lisrel 8.80, prikazuje determinacijske koeficiente uteži faktorjev. Ti navajajo delež variacije endogene spremenljivke, ki jo predpostavljeni model razlaga in t-test razmerij med spremenljivkami v modelu, ki podajo statistično značilnost vpliva. Slika 1 predstavlja standardizirane vrednosti koeficientov poteka in v oklepajih vrednosti t-testov.

Slika 1. Konceptualni model in rezultati uteži (t-test) za pripadajoče hipoteze



Vrednosti uteži spremenljivk med vplivnostjo kot dimenzijo psihološkega opolnomočenja in 9 dimenzijami zadovoljstva z delom je variirala med 0,14 ter 0,41. Zato lahko s pomočjo strukturnega modeliranja potrdimo pozitivna razmerja med konstrukti v predpostavljenih hipotezah:

H1: Vplivnost pozitivno vpliva na zadovoljstvo s plačo. (standardizirana utež = 0,16, t-test = 2,88)

H2: Vplivnost pozitivno vpliva na zadovoljstvo z napredovanjem. (standardizirana utež = 0,31, t-test = 5,29)

H3: Vplivnost pozitivno vpliva na zadovoljstvo z nadzorom. (standardizirana utež = 0,25, t-test = 4,39)

H4: Vplivnost pozitivno vpliva na zadovoljstvo z dodatnimi ugodnostmi. (standardizirana utež = 0,14, t-test = 2,33)

H5: Vplivnost pozitivno vpliva na zadovoljstvo z nagrajevanjem. (standardizirana utež = 0,29, t-test = 4,76)

H6: Vplivnost pozitivno vpliva na zadovoljstvo z delovnimi postopki. (standardizirana utež = -0,03, t-test = -0,50)

H7: Vplivnost pozitivno vpliva na zadovoljstvo s sodelavci. (standardizirana utež = 0,29, t-test = 5,33)

H8: Vplivnost pozitivno vpliva na zadovoljstvo z naravo dela. (standardizirana utež = 0,25, t-test = 4,32)

H9: Vplivnost pozitivno vpliva na zadovoljstvo s komunikacijo. (standardizirana utež = 0,41, t-test = 6,33)

Na podlagi standardiziranih uteži smo ugotovili (izjema je le hipoteza H6, ki ni statistično značilna ter je zato ne moremo niti potrditi niti ovreči), da so povezave pozitivne in statistično značilne ter jih lahko razvrstimo glede na vrednost od najvišje proti najnižje sledeče: komunikacija, napredovanje, delovni postopki, sodelavci, narava dela, nadzor, plača in dodatne ugodnosti. Kazalci ujemanja za predpostavljeni strukturni model so: $\chi^2/df=6,49$, RMSEA=0,115, NFI=0,833, NNFI=0,854, CFI=0,864, IFI=0,864, SRMR=0,184. Celotni predpostavljeni strukturni model je statistično značilen P-vrednost=0,00000.

5 ZAKLJUČEK

Organizacijska skrb za zadovoljstvo zaposlenih je zelo pomembna, saj bo posameznik v nasprotnem primeru zapustil organizacijo ter s seboj odnesel dragoceno znanje (Alniačik, Alniačik, Erat in Akçin, 2013). Posameznik bo zadovoljen takrat, ko bo delo opravljal z entuziazmom ter bo nagrajen za dobro opravljeno delo (Avram, Ionescu in Mincu, 2015). Vendar je potrebno poudariti, da je posameznikova zaznava zadovoljstva z delom subjektivna, zato so lahko ocene med posamezniki zelo različne (Belias, Koustelios, Vairaktarakis in Sdrolas, 2015). Pri analizi ter interpretaciji rezultatov zadovoljstva na delovnem mestu je zato potrebno paziti, da zadovoljstva oziroma nezadovoljstva ne posplošujemo, ampak se osredotočimo na dimenzije le tega, saj pokažejo bolj jasno sliko kot celoten konstrukt (Hajdukova in Klementova, 2015).

Rezultati naše raziskave potrjujejo rezultate prehodnih raziskav tudi v akademskem okolju. Na podlagi zastavljenih hipotez, ki so temeljile na preteklih raziskavah ter poglobljenem pregledu znanstvene literature, smo testirali povezave med vplivnostjo kot dimenzijo psihološkega opolnomočenja ter 9 dimenzijami zadovoljstva z delom. Vplivnost kot

dimenzija psihološkega opolnomočenja igra pomembno vlogo pri zadovoljstvu z delom in večja kot je zaznava vplivnosti bolj je posameznik zadovoljen, kar velja tudi za naš primer visokošolskih pedagogov iz 6 držav CEE.

Pretekle raziskave so pokazale številne pozitivni učinki visoke stopnje zadovoljstva z delom, kar je zelo pomembno za organizacijo, saj se s tem poveča njihova učinkovitost (Bitmiş in Ergeneli, 2013) in organizacijska pripadnost (Ahmad in Oranye, 2010). Ker zadovoljstvo posameznika vpliva na njegovo mentalno in fizično zdravje (Shahmohammadi, 2015) ter na celostno kvaliteto življenja (Park, Seo, Park, Bettini in Smith, 2016), bo to vsekakor pripomoglo k manjši fluktuaciji, absentizmu (Yang in Wang, 2013) in zmanjševanju kontraproduktivnega vedenja (Morrison, 2008). Bolj zadovoljni posamezniki imajo tudi bolj zdrave odnose zunaj delovnega okolja (Chen, Brown, Bowers in Chang, 2015) in boljšo samopodobo (Wu in Griffin, 2012), kar vsekakor pripomore k boljšem profesionalnem razvoju (Şirin, 2009),

Za nadaljnje raziskave priporočamo raziskovanje vpliva še ostalih dejavnikov, ki niso bili del naše raziskave. Celotna raziskava je bila osredotočena kako vplivnost kot dimenzija psihološkega opolnomočenja vpliva na 9 dimenzij zadovoljstva z delom, vendar je treba poudariti, da to ni edini dejavnik, ki vpliva na zadovoljstvo z delom.

Teoretični doprinos raziskave se kaže, da smo raziskali povezave na dimenzionalni ravni ter s tem dopolnili prehodne raziskave ter področje raziskovanja. Raziskave na tem področju so relativno nove, zato je opravljena raziskava prispevala nova spoznanja na področju psihologije dela in upravljanja s človeškimi viri v javnem sektorju. Poznavanje stanja psihološkega opolnomočenja in zadovoljstva z delom je pomembno za vodje, saj jim stanje le-teh pove, kako ravnati z zaposlenimi ter jih motivirati, da bodo čim bolj zadovoljni in učinkoviti.

LITERATURA IN VIRI

1. Ahmad, N. in Oranye, N. O. (2010). Empowerment, job satisfaction and organizational commitment: a comparative analysis of nurses working in Malaysia and England. *Journal of Nursing Management*, 18(5), 582–591. doi:10.1111/j.1365-2834.2010.01093.x
2. Alniaçik, E., Alniaçik, Ü., Erat, S. in Akçin, K. (2013). Does Person-organization Fit Moderate the Effects of Affective Commitment and Job Satisfaction on Turnover Intentions?. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 99, 274–281. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.10.495>
3. Avram, E., Ionescu, D. in Mincu, C. L. (2015). Perceived safety climate and organizational trust: the mediator role of job satisfaction. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 187, 679–684. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.03.126>
4. Bailey, C. in Madden, A. (2015). Time reclaimed: temporality and the experience of meaningful work. *Work. Employment & Society*, 1(16), 1–17. <https://doi.org/10.1177/0950017015604100>
5. Bandura, A. (1977). Self-efficacy: toward a unifying theory of behavioral change. *Psychological review*, 84(2), 191–215. <http://psycnet.apa.org/doi/10.1037/0033-295X.84.2.191>
6. Belias, D., Koustelios, A., Vairaktarakis, G. in Sdrolas, L. (2015). Organizational Culture and Job Satisfaction of Greek Banking Institutions. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 175, 314–323. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.01.1206>
7. Bitmiş, M. G. in Ergeneli, A. (2013). The role of psychological capital and trust in individual performance and job satisfaction relationship: A test of multiple mediation model. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 99, 173–179. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.10.483>

8. Boudrias, J. S., Morin, A. J. in Lajoie, D. (2014). Directionality of the associations between psychological empowerment and behavioural involvement: A longitudinal autoregressive cross-lagged analysis. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 87(3), 437–463. doi:10.1111/joop.12056
9. Chen, I. H., Brown, R., Bowers, B. J. in Chang, W. Y. (2015). Work-to-family conflict as a mediator of the relationship between job satisfaction and turnover intention. *Journal of advanced nursing*, 71(10), 2350–2363. doi:10.1111/jan.12706
10. Conger, J. A., Kanungo, R. N. in Menon, S. T. (2000). Charismatic leadership and follower effects. *Journal of organizational behavior*, 21(7), 747–767. doi:10.1002/1099-1379(200011)21:7<747::AID-JOB46>3.0.CO;2-J
11. Diamantopoulos, A. in Siguaw, J. A. (2000). *Introducing LISREL: A guide for the uninitiated*. Sage.
12. Edalatian Shahriari, J., Maleki, J., Koolivand, P. in Meyvand, M. (2013). The study of the relationship between organizational structure and psychological empowerment among the staffs in Ministry of Economic Affairs and Finance. *European Online Journal of Natural and Social Sciences*, 2(3(s)), 330–338. Pridobljeno 25.6.2016, s http://european-science.com/eojnss_proc/article/viewFile/3699/1421
13. Gilson, L. L. in Shalley, C. E. (2004). A little creativity goes a long way: An examination of teams' engagement in creative processes. *Journal of management*, 30(4), 453–470. <https://doi.org/10.1016/j.jm.2003.07.001>
14. Gözükar, İ. in Çolakoğlu, N. (2016). The Mediating Effect of Work Family Conflict on the Relationship between Job Autonomy and Job Satisfaction. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 229, 253–266. <http://dx.doi.org/10.1016/j.sbspro.2016.07.136>
15. Hajdukova, A. in Klementova, J. (2015). The Job Satisfaction as a Regulator of the Working Behavior. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 190, 471–476. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.05.028>
16. Hauff, S., Richter, N. F. in Tressin, T. (2015). Situational job characteristics and job satisfaction: The moderating role of national culture. *International Business Review*, 24(4), 710–723. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ibusrev.2015.01.003>
17. Hirschi, A. (2012). Callings and work engagement: moderated mediation model of work meaningfulness, occupational identity, and occupational self-efficacy. *Journal of counseling psychology*, 59(3), 479–485. <http://dx.doi.org/10.1037/a0028949>
18. Ivancevich, J. in Matteson, M. (2002): *Organizational Behaviour and Management* (6th edition), New York: McGraw–Hill.
19. Jordan, G., Miglič, G. in Marič, M. (2016): Comparison of Organizational climate in the regional unit of the National Institute of Public Health before and after reorganization, *Mednarodna revija za javno upravo*, 14(4), 71–96. doi:10.17573/ipar.2016.4.04
20. Jordan, G., Miglič, G., Todorović, I. in Marič, M. (2017). Psychological Empowerment, Job Satisfaction and Organizational Commitment Among Lecturers in Higher Education: Comparison of Six CEE Countries. *Organizacija*, 50(1), 17–32. <https://doi.org/10.1515/orga-2017-0004>
21. Judge, T. A. in Kammeyer-Mueller, J. D. (2012). Job attitudes. *Annual review of psychology*, 63, 341–367. doi:10.1146/annurev-psych-120710-100511
22. Keles, H. N. (2015). The Relationship Between Learned Resourcefulness and Job Satisfaction: A Research on Staff of Higher Education in Turkey. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 177, 132–135. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.02.362>
23. Kim, S. (2012). Does Person-Organization Fit Matter in the Public-Sector? Testing the Mediating Effect of Person-Organization Fit in the Relationship between Public Service Motivation and Work Attitudes. *Public Administration Review*, 72(6), 830–840. doi:10.1111/j.1540-6210.2012.02572.x
24. Lee, A. N. in Nie, Y. (2014). Understanding teacher empowerment: Teachers' perceptions of principal's and immediate supervisor's empowering behaviours, psychological empowerment and work-related outcomes. *Teaching and Teacher Education*, 41, 67–79. <http://dx.doi.org/10.1016/j.tate.2014.03.006>

25. Lee, J. in Wei, F. (2011). The mediating effect of psychological empowerment on the relationship between participative goal setting and team outcomes—a study in China. *The International Journal of Human Resource Management*, 22(2), 279–295. <http://dx.doi.org/10.1080/09585192.2011.540152>
26. Littman-Ovadia, H. in Steger, M. (2010). Character strengths and well-being among volunteers and employees: Toward an integrative model. *The Journal of Positive Psychology*, 5(6), 419–430. <http://dx.doi.org/10.1080/17439760.2010.516765>
27. Lourdes Machado, M., Soares, V. M., Brites, R., Ferreira, J. B. in Gouveia, O. M. R. (2011). A look to academics job satisfaction and motivation in Portuguese higher education institutions. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 29, 1715–1724. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2011.11.417>
28. Martins, N. in Coetzee, M. (2007). Organisational culture, employee satisfaction, perceived leader emotional competency and personality type: An exploratory study in a South African engineering company. *South African Journal of Human Resource Management*, 5(2), 20–32. doi:10.4102/sajhrm.v5i2.116
29. Morrison, R. (2008). Negative relationships in the workplace: Associations with organisational commitment, cohesion, job satisfaction and intention turnover. *Journal of Management and Organization*, 14, 330–344. <https://doi.org/10.1017/S1833367200003126>
30. Mowday, R., Steers, R. in Porter, L. (1979). *The measurement of organizational commitment. Journal of Vocational Behaviour*, 14, 224–247. [https://doi.org/10.1016/0001-8791\(79\)90072-1](https://doi.org/10.1016/0001-8791(79)90072-1)
31. Nguyen, N. in Borteyrou, X. (2016). Core self-evaluations as a mediator of the relationship between person–environment fit and job satisfaction among laboratory technicians. *Personality and Individual Differences*, 99, 89–93. <http://dx.doi.org/10.1016/j.paid.2016.04.079>
32. Park, Y., Seo, D. G., Park, J., Bettini, E. in Smith, J. (2016). Predictors of job satisfaction among individuals with disabilities: An analysis of South Korea's National Survey of employment for the disabled. *Research in developmental disabilities*, 53, 198–212. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ridd.2016.02.009>
33. Prajogo, D. I. in McDermott, C. M. (2005). The relationship between total quality management practices and organizational culture. *International Journal of Operations & Production Management*, 25(11), 1101–1122. <http://dx.doi.org/10.1108/01443570510626916>
34. Quinn, R. E. in Spreitzer, G. M. (1997). The road to empowerment: Seven questions every leader should consider. *Organizational Dynamics*, 26(2), 37–49.
35. Robbins, S. P. in Judge, T. A. (2015). *Organizational Behavior* (16th ed.). Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Education, Inc.
36. Rodell, J. B. (2013). Finding meaning through volunteering: Why do employees volunteer and what does it mean for their jobs?. *Academy of Management Journal*, 56(5), 1274–1294. doi:10.5465/amj.2012.0611
37. Rosso, B. D., Dekas, K. H. in Wrzesniewski, A. (2010). On the meaning of work: A theoretical integration and review. *Research in organizational behavior*, 30, 91–127. <http://dx.doi.org/10.1016/j.riob.2010.09.001>
38. Seibert, S. E., Wang, G. in Courtright, S. H. (2011). Antecedents and consequences of psychological and team empowerment in organizations: a meta-analytic review. *Journal of Applied Psychology*, 96(5), 981–1003. <http://dx.doi.org/10.1037/a0022676>
39. Shahmohammadi, N. (2015). The Relationship between Management Style with Human Relations and Job Satisfaction among Guidance Schools' Principals in District 3 of Karaj. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 205, 247–253. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.09.069>
40. Shapira-Lishchinsky, O. in Tsemach, S. (2014). Psychological empowerment as a mediator between teachers' perceptions of authentic leadership and their withdrawal and citizenship behaviors. *Educational Administration Quarterly*, 50(4), 675–712. <https://doi.org/10.1177/0013161X13513898>

41. Şirin, E. F. (2009). Analysis of relationship between job satisfaction and attitude among research assistants in school of physical education and sports. *Journal of Theory and Practice in Education*, 5(1), 85–104.
42. Soane, E., Shantz, A., Alfes, K., Truss, C., Rees, C. in Gatenby, M. (2013). The association of meaningfulness, well-being, and engagement with absenteeism: a moderated mediation model. *Human Resource Management*, 52(3), 441–456. doi:10.1002/hrm.21534
43. Spector, P. E. (1997). *Job satisfaction: Application, assessment, causes, and consequences*. London: SAGE Publications.
44. Spector, P. E. (2008). *Industrial and Organisational Behaviour* (5th ed.). New Jersey: John Wiley and Sons.
45. Spreitzer, G. M. (1995a). An empirical test of a comprehensive model of intrapersonal empowerment in the workplace. *American journal of community psychology*, 23(5), 601–629. doi:10.1007/BF02506984
46. Spreitzer, G. M. (1995b). Psychological empowerment in the workplace: Dimensions, measurement, and validation. *Academy of management Journal*, 38(5), 1442–1465. doi:10.2307/256865
47. Spreitzer, G. M., Kizilos, M. A. in Nason, S. W. (1997). A dimensional analysis of the relationship between psychological empowerment and effectiveness, satisfaction, and strain. *Journal of management*, 23(5), 679–704. [https://doi.org/10.1016/S0149-2063\(97\)90021-0](https://doi.org/10.1016/S0149-2063(97)90021-0)
48. Steger, M. F., Dik, B. J. in Duffy, R. D. (2012). Measuring meaningful work: The work and meaning inventory (WAMI). *Journal of Career Assessment*, 20(3), 322–337. <https://doi.org/10.1177/1069072711436160>
49. Taylor, J. (2013). Goal setting in the Australian public service: Effects on psychological empowerment and organizational citizenship behavior. *Public Administration Review*, 73(3), 453–464. doi:10.1111/puar.12040
50. Thomas, K. W. in Velthouse, B. A. (1990). Cognitive elements of empowerment: An “interpretive” model of intrinsic task motivation. *Academy of management review*, 15(4), 666–681. doi:10.5465/AMR.1990.4310926
51. Wang, Y. (2015). Examining organizational citizenship behavior of Japanese employees: A multidimensional analysis of the relationship to organizational commitment. *International Journal of Human Resource Management*, 26(4), 425–444. <http://dx.doi.org/10.1080/09585192.2011.560882>
52. Wu, C. H. in Griffin, M. A. (2012). Longitudinal relationships between core self-evaluations and job satisfaction. *Journal of Applied Psychology*, 97(2), 331–342. <http://dx.doi.org/10.1037/a0025673>
53. Yang, X. in Wang, W. (2013). Exploring the determinants of job satisfaction of civil servants in Beijing, China. *Public Personnel Management*, 42(4), 566–587. <https://doi.org/10.1177/0091026013502169>

FACEBOOK V SLOVENSKIH OBČINAH: REZULTATI EMPIRIČNE RAZISKAVE

Tina Jukić, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, tina.jukic@fu.uni-lj.si,
Blaž Svete, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, blaz.svete@gmail.com

Povzetek

Prispevek predstavlja rezultate raziskave, osredotočene na merjenje uporabe družbenega omrežja Facebook v slovenskih občinah. Poleg same prisotnosti na Facebooku, družbenem omrežju z največ uporabniki, je bilo izmerjenih še 16 drugih kazalnikov, ki se večinoma nanašajo na aktivnosti občin na svojih Facebook straneh. Rezultati kažejo, da številne slovenske občine (še) ne izkoriščajo potencialov družbenih medijev – le dobra tretjina jih je vzpostavila prisotnost na Facebooku, le-tega pa uporabljajo pretežno za enosmerno interakcijo s svojimi občani.

Abstract

FACEBOOK IN SLOVENIAN MUNICIPALITIES: THE RESULTS OF EMPIRICAL RESEARCH

The paper presents the results of the research focused on measuring the use of Facebook in Slovenian municipalities. In addition to the presence on Facebook, the social networking site with the highest number of users, 16 other indicators were measured, mostly referring to the activities of municipalities on their Facebook pages. The results show that many Slovenian municipalities do not exploit the potentials of social media - only a good third of them have established their presence on Facebook, mostly for one-way interaction with their citizens.

1 UVOD

Dobra polovica državljanov Evropske unije (65 % uporabnikov interneta) uporablja internet z namenom sodelovanja na platformah družbenih medijev, npr. Facebook-u in Twitter-ju (Eurostat, 2015). Družbene medije uporabljata dve milijardi svetovne populacije. (Zasebna) podjetja so to množičnost uporabe orodij družbenih medijev relativno hitro pričela izkoriščati in danes porabijo tudi po šest ur za komunikacijo s svojimi (potencialnimi) strankami na družbenih medijih (Stelzner, 2015) – z namenom izgradnje svojega ugleda oz. ugleda svojih blagovnih znamk, trženja izdelkov/storitev, nudenja podpore svojim strankam in pridobivanja njihovih mnenj kot tudi za njihovo vključevanje v procese razvoja in inoviranja.

Spremembe, ki jih družbeni mediji vnašajo v življenje, komuniciranje in poslovanje, nekateri avtorji (Lah, 2010) primerjajo s spremembami, ki jih je v človeško civilizacijo vnesla industrijska revolucija.

Tudi organizacije javne uprave so začele prepoznavati potencial, ki ga imajo družbeni mediji za večjo interakcijo s svojimi deležniki – občani, podjetji in nevladnimi organizacijami, kot tudi za bolj vključujoče javne politike.

Prispevek predstavlja rezultate empirične raziskave, katere namen je bil ovrednotiti uporabo družbenega omrežja Facebook v slovenskih občinah. S tem v povezavi so bili postavljeni naslednji cilji:

- opredelitev družbenih medijev in sorodnih pojmov;
- pregled sorodnih raziskav;
- razvoj metodologije za merjenje uporabe družbenih medijev v slovenski lokalni samoupravi;
- ovrednotenje stanja na področju uporabe družbenega omrežja Facebook v slovenski lokalni samoupravi.

Hipoteza, ki jo na test postavlja prispevek, je, da večina slovenskih občin ne izkorišča vseh potencialov družbenega omrežja Facebook.

V naslednjem poglavju je podan teoretski okvir. Sledi pregled rezultatov sorodnih (tujih) raziskav. V četrtem poglavju je predstavljen metodološki okvir lastne raziskave, katere rezultati so predstavljeni v petem poglavju. V zadnjem poglavju so podane sklepne ugotovitve.

2 O DRUŽBENIH MEDIJIH

Družbeni mediji predstavljajo »skupino internetnih aplikacij, osnovanih na ideoloških in tehnoloških temeljih spleta 2.0, ki omogočajo kreiranje in izmenjavo vsebin, pripravljenih s strani uporabnikov« (Kaplan in Haenlein, 2010, str. 61). V kontekstu javne uprave so družbeni mediji razumljeni kot tehnologije, ki pospešujejo/spodbujajo povezovanje z občani, podjetji in drugimi organizacijami (Criado et al., 2013, str. 320).

V literaturi in praksi se pojma družbeni mediji in družbena omrežja velikokrat zamenjujeta oziroma (neupravičeno) uporabljata kot sinonima. Dejansko pa družbena omrežja predstavljajo le eno od štirih skupin orodij družbenih medijev (Lah, 2010), ki jih prikazuje Slika 1. Z vidika pričujočega prispevka so relevantna zlasti orodja za komuniciranje in objavo vsebin (znotraj teh še posebej mikroblogi, npr. Twitter) ter orodja za družbeno mreženje (npr. Facebook in LinkedIn).

Ključna značilnost družbenih medijev, ki izvira iz karakteristik spleta 2.0, je v načinu komunikacije. Pred nastankom spleta 2.0 je bila za vsebine na spletu značilna njihova statična narava. Ključno vlogo so imeli uredniki spletnih mest, komunikacija pa je bila pretežno enosmerna: obiskovalci spletišč so bili pasivni prejemniki vsebin, podobno kot pri uporabi drugih medijev (npr. televizija, radio, časopis). Vloga uporabnikov/obiskovalcev spletišč je bila praktično zanemarljiva. V kontekstu spleta 2.0 uporabniki prevzamejo vlogo generiranja vsebin; omogočena je komunikacija v realnem času, možen je takojšen odziv (drugih) uporabnikov (Lah, 2010).

V Sloveniji so najpogostejše uporabljani družbeni mediji Facebook, Twitter, Instagram in LinkedIn (Valicon, 2016). Podrobnejši podatki o njihovi uporabi so predstavljeni v naslednjem razdelku, v nadaljevanju pa so na kratko podane njihove ključne karakteristike. Facebook največje družbeno omrežje po številu aktivnih uporabnikov. Z vidika potencialnega dosega vsebin ima velik potencial, obenem pa to pomeni tudi prenasičenost (plačanih in neplačanih) vsebin in toliko večjo potrebo po vsebinah z dodano vrednostjo. Med uporabniki prevladujejo

tisti v starostni skupini 18–29 (84 % vseh) in 30–49 let (79 %), veliko je tudi starejših – 60 % je starih od 50 do 64 in 5 % je starejših (Ahmad, 2014).

Slika 1: Kategorije orodij družbenih medijev

Orodja za komuniciranje in objavo vsebin - Spletni dnevniki (angl. blog): WordPress, Blogger, ExpressionEngine, LiveJournal itd. - Mikroblogi (angl. microblogging): Twitter, Google Buzz, Foursquare, Posterous itd.	Orodja za sodelovanje - Spletno soustvarjanje (angl. wiki): Wikipedia, Wikimedia, PBworks, Wikia itd. - Družbeno označevanje (angl. social bookmarking/tagging): Delicious, Diigo itd.
Orodja za delitev/skupno rabo vsebin - Skupna raba video zapisov (angl. videos sharing): YouTube, Vimeo, Metacafe, Openfilm, Blip.tv itd. - Skupna raba fotografij (angl. picture sharing): Flickr, Photobucket, Picasa, Zoomr, Smugmug itd. - Skupna raba hiperpovezav (angl. links sharing): Digg, del.icio.us, StumbleUpon itd. - Skupna raba glasbenih zapisov (angl. music sharing): Last.fm, MySpace Music, ReverbNation.com, ShareTheMusic itd. - Skupna raba predstavitev (angl. presentation sharing): scribd, SlideShare itd.	Orodja za družbeno mreženje - Družbena omrežja (angl. social networking): Facebook, MySpace, LinkedIn, Hi5, Ning itd.

Vir: Lah (2010)

3 PREGLED SORODNIH RAZISKAV

V poglavju so predstavljeni rezultati raziskav, osredotočenih na merjenje uporabe družbenih medijev v lokalnih (samo-)upravah. Pri tem velja izpostaviti, da rezultati teh raziskav niso neposredno primerljivi med seboj, in sicer zaradi (1) različnih metodoloških pristopov; (2) različnih ureditev upravnih sistemov – v Sloveniji, denimo, imamo na lokalni dvotirni sistem, ki v tujini ne prevladuje.

Tovrstne raziskave so bile doslej največkrat opravljene na območju ZDA (Mossberger, Wu in Crawford, 2013; Maultasch in Welch, 2013; Reddick in Norris, 2013; Mergel, 2013; Feeney in Welch, 2016). Tako je denimo raziskava (Maultasch in Welch, 2013) razkrila, da je v letu 2013 družbene medije uporabljalo 88 % lokalnih uprav ZDA, najpogosteje pa so se posluževale Facebook omrežja. Čeprav je eksterna komunikacija pglavitni namen uporabe družbenih medijev v lokalnih upravah ZDA, pa številne tovrstna orodja uporabljajo tudi za pridobivanje povratnih informacij o kakovosti storitev, notranje sodelovanje in omogočanje/spodbujanje participacije občanov (Feeney in Welch, 2016). Četudi so ameriške lokalne uprave očitno prepoznale potencial družbenih medijev, pa raziskave kažejo, da številne (še) niso sprejele oz. oblikovale ustreznih politik za uporabo teh orodij v kontekstu eksterne komunikacije (Bennett

in Manoharan, 2016). Kljub temu pa raziskovalci že govorijo širših učinkih uporabe družbenih medijev v ameriških lokalnih upravah, kot je denimo povečanje zaupanja občanov v vlado zaradi njihovega zaznavanja bolj transparentnega vladnega delovanja (Song in Lee, 2016).

Raven uporabe družbenih medijev v javni upravi v lokalnih upravah EU je nekoliko nižja. Martin et al. (2015) so jo ovrednotili v štirih največjih mestih v vsaki državi članici EU v letu 2013, osredotočili pa so se na uporabo Twitterja (ki je sicer v Evropi manj popularen kot v ZDA). Njihovi rezultati so pokazali, da je manj kot polovica opazovanih mest vzpostavila prisotnost na Twitterju in da se lokalne uprave EU večinoma ne zavedajo koristi družbenih medijev.

Na relativno visoko stopnjo uporabe družbenih medijev v lokalnih upravah kaže tudi raziskava, opravljena v Romuniji, kjer le 17 % opazovanih lokalnih uprav ni vzpostavilo prisotnosti na Facebooku; tiste, ki pa so jo, so bile relativno aktivne – v povprečju so objavile 574 objav na svojih Facebook straneh v 454 dneh (Urs, 2016).

Manj lokalnih uprav pa je prisotnih v Litvi (41 % v letu 2015), pa še te Facebook uporabljajo večinoma za enosmerno interakcijo. Tudi v Litvi je bil identificiran primanjkljaj strategij za nastop in komunikacijo na družbenih omrežjih (Sinkienė in Bryer, 2016). Pretežno enosmerna interakcija preko družbenih medijev je bila identificirana tudi v Egiptu (Abdelsalam et al., 2013).

4 RAZISKAVA

4.1 Metodološki okvir

Raziskava je bila osredotočena na prisotnost in uporabo družbenega omrežja Facebook s strani slovenskih občin. V raziskavo je bilo vključenih vseh 212 slovenskih občin. Pri teh je bil izmerjen kazalnik prisotnosti na družbenem omrežju. Pri občinah, ki so bile v času raziskave prisotne na Facebook omrežju, so bili nadalje izmerjeni še naslednji kazalniki:

- leto vstopa na Facebook,
- tip prisotnosti (stran ali lasten profil)¹,
- obstoj povezave na spletišču občine do Facebookovega profila/strani občine,
- obstoj povezave na Facebookovem profilu/strani občine do spletišča občine,
- število sledilcev/prijateljev,
- možnost objave vsebin na zid profila/strani občine s strani drugih uporabnikov Facebooka,
- število vseh objav,
- število iniciranih objav s strani drugih uporabnikov,
- število objav, ki vključujejo multimedijsko vsebino (slike, video, avdio),
- število všečkov objav,
- število delitev objav,

¹ Organizacije si lahko na družbenem omrežju Facebook ustvarijo ali stran ali profil. Stran je namenjena organizacijam, medtem ko je profil namenjen posameznikom (kljub temu, pa se ga poslužujejo tudi organizacije). Uporabniki Facebooka lahko stran »všečkajo« in ne potrebujejo potrditve organizacije, medtem ko je treba pri Facebookovem profilu poslati prošnjo za prijateljstvo, lastnik profila pa mora le-to potrditi. Občinam, ki imajo ustvarjen profil Facebook, je bila poslana prošnja za prijateljstvo, saj le s potrditvijo prošnje uporabnik omrežja Facebook dobi vpogled v celoten profil oz. dostop do vseh objav lastnika profila.

- število komentarjev na objave,
- število komentarjev s strani občine,
- število komentarjev s strani drugih uporabnikov,
- nagradne igre in
- število anket.

Vse objave so bile glede na njihov namen razvrščene v naslednje kategorije:

- objave, ki pozivajo k sodelovanju/podajanju mnenj preko Facebooka,
- objave, ki pozivajo k sodelovanju/podajanju mnenj preko drugih kanalov (npr. elektronska pošta),
- objave, ki obveščajo o preteklih dogodkih,
- objave, ki obveščajo o prihajajočih dogodkih in
- druge objave.

Glede na vsebino so bile objave razvrščene v naslednje kategorije:

- prehrana, kulinarika, zdravje, šport, rekreacija,
- kultura, kulturni in družabni dogodki,
- infrastruktura,
- turizem,
- delo občinske uprave ali sveta,
- drugo.

Prisotnost občin na Facebooku ter število sledilcev/prijateljev njihovih profilov sta bila analizirana dne 15. 5. 2016, analiza karakteristik in vsebin njihovih Facebook profilov pa se je omejila na obdobje od 15. 11. 2015 do 14. 5. 2016.

4.2 Rezultati raziskave

4.2.1 Prisotnost na Facebooku in število sledilcev

Izmed 212 slovenskih občin je imelo v času raziskave 76 občin ustvarjeno uradno Facebookovo stran ali profil, kar predstavlja 36 % vseh občin. Teh 76 občin predstavlja osnovo za izračun vseh nadaljnjih deležev in srednjih vrednosti, predstavljenih v nadaljevanju prispevka.

Občina Poljčane se je na Facebooku pojavila prva, in sicer v letu 2009. V letu 2010 ji je sledilo 12 občin (16 %), v letu 2011 10 občin (13 %), leto kasneje 13, leta 2013 pet, leta 2014 16 občin, leta 2015 pa 15 občin². Glede na porast prisotnosti občin na Facebooku od leta 2014 dalje je mogoče sklepati, da občine čedalje bolj prepoznavajo družbena omrežja kot pomemben kanal za komunikacijo s svojimi deležniki – od 76 občin, prisotnih na Facebooku, se jih je Facebooku v tem obdobju pridružilo 35 (46 %).

Kot omenjeno v predstavitvi metodologije¹, se organizacije na Facebooku lahko predstavijo s stranjo ali profilom. Facebookovo stran, ki je namenjena organizacijam, ima 66 (87 %) občin, prisotnih na Facebooku. Ostale občine (13 %) so svojo prisotnost na tem družbenem omrežju vzpostavile s profilom, kar jih dela nekoliko zaprte za eventuelno zainteresirane sledilce njihovih objav/aktivnosti³.

² V letu 2016 (do 14. 5. 2016) so se Facebooku pridružile štiri občine.

³ Občina Ankanan, denimo, ima Facebook profil, na našo prošnjo za vzpostavitev kontakta (t.i. »prijateljstva« pa v času raziskave ni odgovorila.

Število sledilcev⁴ oz. prijateljev občinskih Facebook profilov zelo variira – od 0 (občina Ankaran) do 9789 (Ljubljana). V povprečju imajo slovenske občine 1178 sledilcev⁵.

Na število sledilcev pa lahko organizacije vplivajo tudi z osveščanjem o njihovi prisotnosti na družbenih omrežjih preko drugih, že ustaljenih komunikacijskih kanalov, kot so, denimo, spletišča občin. Raziskava kaže, da je s tem v povezavi pri slovenskih občinah še veliko prostora za izboljšave – le 46 občin (61 %) ima na svojih spletiščih (delujoče) povezave na svoje Facebook profile. Po drugi strani pa Facebook profili omogočajo potencialno večji obisk spletišč organizacij, in sicer tako, da le-te v opis na svojih profilih vključijo povezave do svojih spletišč - gre za razdelek, namenjenih predstavitvi organizacije (ang. about). Tu je stanje mnogo boljše, saj je kar 71 občin (93 %) v svoje opise te povezave umestilo.

4.2.2 Dejavnosti občin na Facebooku

V tem razdelku so predstavljeni rezultati, ki se nanašajo na aktivnosti občin in njihovih sledilcev na občinskih Facebook profilih.

S tem v povezavi nas je najprej zanimalo število vseh objav na Facebook zidovih slovenskih občin. V proučevanem obdobju smo jih našli 9350, kar v povprečju predstavlja 0,68 objave na občino na dan. Najbolj aktivna v tem smislu je bila občina Velenje (572 objav oz. v povprečju 3 objave na dan), pet občin pa v tem obdobju ni objavilo ničesar – gre za Kungoto, Moravske Toplice, Rogaševce, Sveto Anjo in Šentrupert. Na področju digitalnega marketinga v zasebnem sektorju so bile razvite smernice za pogostnost objav organizacij, da bodo le-te imele čim večji doseg (ang. reach). Pri SocialBakers so tako ugotovili, da so največja podjetja na družbenih medijih v povprečju objavljala po eno objavo na dan. Sprejeli so stališče, da predlagajo od ene do dve objavi na dan (Rezab, 2011). Na osnovi tega predloga je bilo preverjeno tudi, koliko občin se drži te predlagane frekvence objavljanja objav. Pri občinah, ki so Facebook začele uporabljati po 15. 11. 2015, se je upoštevalo število dni od datuma vstopa na Facebook do 14. 5. 2016. Te usmeritve se drži 12 občin (16 %), prisotnih na Facebooku, in sicer občine Brda, Črna na Koroškem, Domžale, Ivančna Gorica, Izola, Kranj, Ljubljana, Medvode, Nova Gorica, Ruše, Šentilj in Trbovlje. Šest občin (8 %) je v tem obdobju objavljajo z višjo frekvenco (Bled, Kobarid, Markovci, Novo mesto, Trebnje, Velenje), preostale (76 %) so bile manj aktivne.

Zanimalo nas je tudi, ali občine, ki so prisotne na Facebooku, omogočajo objavljanje vsebin na njihovih Facebook profilih (t.i. zidovih) s strani drugih uporabnikov Facebooka. Organizacije to možnost v Facebook nastavitvah omogočijo oz. onemogočajo same. Gre za enega izmed kazalnikov njihove odprtosti. 80 % občin to omogoča, a se kljub temu za to možnost odloča le malo uporabnikov. V obdobju, vključenem v raziskavo, je bilo le 76 objav na Facebook zidovih slovenskih občin iniciranih s strani drugih uporabnikov Facebooka, kar predstavlja 0,81 % vseh objav v tem obdobju. Podrobnejši vpogled pokaže, da se tovrstne objave pojavljajo le na zidovih sedmih občin. Te občine so Vodice, Straža, Kuzma, Kostel, Hrpelje – Kozina, Dobrovniki in Dobje. Največ tovrstnih objav ima občina Kostel, in sicer 44 objav (75 % vseh objav na zidu občine Kostel).

⁴ Tistih, ki so všečkali Facebook strani občin.

⁵ Na povprečje je sicer potrebno gledati z določeno mero distance, saj imajo občine zelo različno število ciljne publike (odvisno od števila občanov posamezne občine), obenem pa tudi nimamo podatka, ali so med sledilci zgolj občani posameznih občin ali pa morda tudi občani drugih (ne-matičnih) občin.

Vseh 9350 objav je bilo v nadaljevanju razvrščenih glede na njihov namen in vsebino. Pri namenu objav so bile le-te razvrščene v pet kategorij:

- objave, ki pozivajo k sodelovanju/podajanju mnenj preko Facebooka,
- objave, ki pozivajo k sodelovanju/podajanju mnenj preko drugih kanalov (npr. elektronska pošta), objave, ki obveščajo o preteklih dogodkih,
- objave, ki obveščajo o prihajajočih dogodkih in
- druge objave.

Rezultati raziskave kažejo (Tabela 1), da je sedem objav občin pozivalo k sodelovanju oz. podajanju mnenj preko Facebooka, z 32 objavami so občine pozivale k sodelovanju oz. podajanju mnenj preko drugih kanalov (npr. elektronska pošta), 1867 objav je obveščalo o preteklih dogodkih, 3417 objav je obveščalo o prihajajočih dogodkih in 4027 objav je bilo drugih. Največji delež objav je drugih objav, ki predstavljajo 43,07 % vseh objav. Rezultat nakazuje na to, da bi se lahko pri pripravi metodologije bolj natančno določile kategorije glede na različne tipe objav in bi s tem dobili bolj jasne rezultate glede na tip objave. 36,55 % je objav, ki obveščajo o prihajajočih dogodkih in 19,97 % objav je tistih, ki obveščajo o preteklih dogodkih. Najmanj je objav, ki pozivajo k sodelovanju oz. podajanju mnenj preko omrežja Facebook, in sicer 0,07 %, 0,34 % pa je bilo tistih, ki pozivajo k sodelovanju preko drugih kanalov.

Tabela 1: Število in tip objav na straneh/profilih slovenskih občin v obdobju od 15. 11. 2015 do 14. 5. 2016 (n = 9350)

Tip objav	Število objav	Delež objav
Število objav, ki pozivajo k sodelovanju/podajanju mnenj preko Facebooka	7	0,07 %
Število objav, ki pozivajo k sodelovanju/podajanju mnenj preko drugih kanalov – npr. e-pošte	32	0,34 %
Število objav, ki obveščajo o preteklih dogodkih	1867	19,97 %
Število objav, ki obveščajo o prihajajočih dogodkih	3417	36,55 %
Število drugih objav	4027	43,07 %
SKUPAJ	9350	100 %

Vir: Lasten

Objave, ki pozivajo k sodelovanju/podajanju mnenj (po katerem koli kanalu), je evidentno zelo malo. Vseh tovrstnih objav skupaj je le 39, kar predstavlja le 0,4 % vseh analiziranih objav. Tovrstne objave je objavilo 17 občin, kar predstavlja 22 % vseh slovenskih občin, ki uporabljajo Facebook. 82 % od 39 objav poziva k sodelovanju/podajanju mnenj preko drugih kanalov, kot so npr. e-pošta, pošta ali osebno na občini. Največ jih je objavila občina Markovci, ki je objavila dveobjavi, ki pozivata k sodelovanju/podajanju mnenj preko omrežja Facebook in pet objav, ki pozivajo k sodelovanju/podajanju mnenj preko drugih kanalov. Občina Beltinci ima glede na število vseh svojih objav (129) največji delež objav, ki pozivajo k sodelovanju/podajanju mnenj.

Njihovih pet tovrstnih objav predstavlja 4 % vseh objav te občine.

Občine se lahko Facebooka poslužujejo tudi z namenom obveščanja javnosti o dogodkih v občinah. 68 občin je v opazovanem obdobju objavilo vsaj eno objavo, ki obvešča o dogodkih. Vseh objav, ki obveščajo o dogodkih, je bilo 5284 oz. so predstavljale 57 % vseh objav. Slovenske občine so v večini primerov obveščale o prihajajočih dogodkih. 65 % objav, ki obveščajo o dogodkih, obveščajo o prihajajočih dogodkih, kar je, kadar gre za dogodke za širšo javnost, bolj pomembno od poročanja po tovrstnih dogodkih. 53 od 68 občin, ki so imele vsaj eno objavo o dogodkih, je na zidu imelo objavljenih več objav o prihajajočih dogodkih kot o preteklih dogodkih, kar ocenjujemo kot pozitivno z vidika zagotavljanja udeležbe občanov na teh dogodkih.

Po vsebini so bile objave razvrščene v naslednje kategorije:

- prehrana, kulinarika, zdravje, šport, rekreacija,
- kultura, kulturni in družabni dogodki,
- infrastruktura,
- turizem,
- delo občinske uprave ali sveta,
- drugo.

Rezultati raziskave kažejo (Tabela 2), da se objave na Facebookovih zidovih občin v opazovanem obdobju najpogosteje navezujejo na kulturo in družabne dogodke (4130 oz. 44 % vseh objav). Objav, ki se nanašajo na prehrano, zdravje, kulinariko, šport in rekreacijo, je bilo 1263 (14 %). Z vidika transparentnosti pa je pomembno, da občine svoje občane obveščajo (tudi) o delu občinske uprave in sveta. Od vseh objav občin na njihovih zidovih je 1216 (13 %) objav sporočalo vsebine o delu občinske uprave in sveta, kar kaže, da občine prepoznajo družbena omrežja tudi kot orodja za podporo bolj transparentnemu delovanju.. 590 objav (6 %) se je nanašalo na infrastrukturo (npr. popravilo cest, prometne nesreče ipd.). Občine uporabnike Facebooka najmanj obveščajo o turizmu, kar je za nekatere občine (npr. Bled) ključnega pomena, saj so od turizma praktično odvisne. Tovrstnih objav je bilo le 203 (2 %).

Pri objavljanju vsebin na družbenih omrežjih je pomembno, da objave vsebujejo multimedijsko vsebino, kot so slike, video in avdio, saj take objave pritegnejo več pozornosti bralcev (Lesser, 2016). 5241 od 9350 objav vsebuje multimedijsko vsebino, kar predstavlja 56 % vseh analiziranih objav. Od občin, ki Facebook uporabljajo aktivno oz. imajo v povprečju vsaj eno objavo na dan, ima občina Medvode najvišji delež objav z multimedijsko vsebino z deležem 88 %. Sledita ji Ljubljana (85 %) in Trbovlje (84 %).

Tabela 2: Število objav na straneh/profilih slovenskih občin v obdobju od 15. 11. 2015 do 14. 5. 2016 glede na vsebino (n=9350)

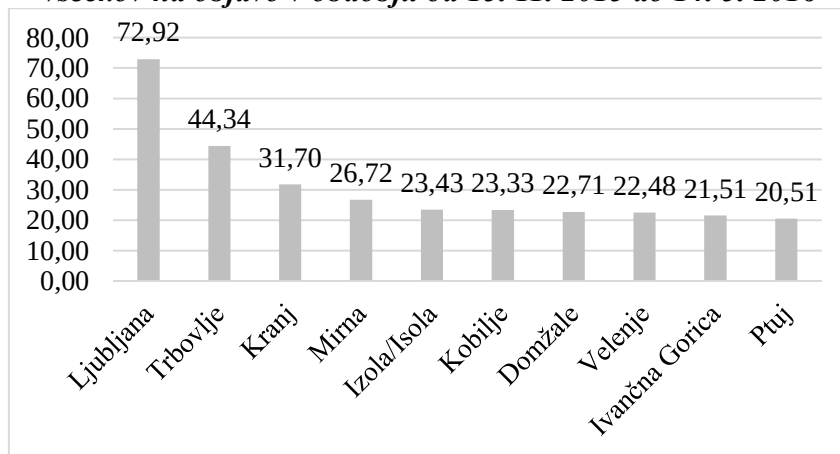
Vsebina objav	Število objav	Delež objav
Prehrana, zdravje, šport, rekreacija, kulinarika	1263	13,51 %
Kultura in družabni dogodki	4130	44,17 %
Infrastruktura	590	6,31 %
Turizem	203	2,17 %
Delo občinske uprave in sveta	1216	13,01 %
Drugo	1948	20,83 %
SKUPAJ	9350	100 %

Vir: Lasten

4.2.3 Odzivi na objave občin

V nadaljevanju so predstavljeni podatki o odzivu uporabnikov na objave, ki se merijo s številom komentarjev na objave, delitev objav in všečkov. Vseh všečkov na objave je 142273, kar v povprečju predstavlja 15 všečkov na objavo. Največje število všečkov na objave ima občina Ljubljana s skupno 21000 všečki, ki ima v povprečju tudi največ všečkov na objavo s 73 všečki. Slika 2 prikazuje občine, ki imajo število všečkov glede na število njihovih objav večje od 20, in njihovo povprečno število všečkov na objavo.

Slika 2: Povprečno število všečkov na objavo v občinah, ki imajo v povprečju vsaj 20 všečkov na objavo v obdobju od 15. 11. 2015 do 14. 5. 2016



Vir: Lasten

Analizirane objave vseh občin so bile deljene 13114-krat, kar je v povprečju 1,4 delitev na objavo. Občina z največ delitvami na objavo je Ljubljana, ki ima 6,7 delitve na objavo in 1931 delitev objav. Glede na povprečno število delitev na objavo ji sledita občina Črna na Koroškem (4,34) in Žiri (3,94).

Vseh komentarjev na objave vseh občin je bilo 7287, kar v povprečju predstavlja 0,78 komentarja na objavo. Tudi tokrat ima občina Ljubljana največje povprečno število komentarjev na objavo, in sicer 5. Sledita ji občini Kostel (3) in Kranj (3). Tabela 3 prikazuje skupno število všečkov, delitev in komentarjev ter povprečno število všečkov, delitev in komentarjev glede na objavo.

Tabela 3: Število všečkov, delitev in komentarjev na objave na profilih/straneh slovenskih občin v obdobju od 15. 11. 2015 do 14. 5. 2016 (n=9350)

	Skupno število za vse objave	Povprečno število na objavo
Všečki	142273	15,22
Delitve	13114	1,40
Komentarji	7287	0,78

Vir: Lasten

V Tabela 4 so prikazani podatki o številu komentarjev, objavljenih s strani občin in s strani drugih uporabnikov. Izmed vseh komentarjev je bilo 6698 komentarjev objavljenih s strani drugih uporabnikov omrežja Facebook, kar predstavlja 92 % vseh komentarjev. 589 komentarjev je bilo objavljenih s strani občin, kar je 8 % vseh komentarjev.

Tabela 4: Število komentarjev na objave na profilih/straneh slovenskih občin v obdobju od 15. 11. 2015 do 14. 5. 2016 (n=9350)

	Število komentarjev	Delež komentarjev
Komentarji s strani občin	589	8,08 %
Komentarji s strani drugih uporabnikov	6698	91,92 %

Vir: Lasten

Največ komentarjev ima občina Ljubljana s 1490 komentarji oz. 5 komentarji na objavo. Prav tako ima občina Ljubljana največ komentarjev s strani organizacije, medtem ko ima občina Kranj z 0,5 komentarja s strani občine na objavo najvišje povprečje. Največ komentarjev s strani občine v primerjavi s komentarji drugih uporabnikov je imela občina Trzin, kjer 61 % komentarjev predstavljajo komentarji občine. Občina Ljubljana ima največ komentarjev s strani drugih uporabnikov. Teh je 1364, kar predstavlja tudi največje povprečje glede na število komentarjev s strani drugih uporabnikov na objavo s 5 komentarji.

Nagradne igre omogočajo hitro in enostavno privabljanje novih sledilcev profilu ali strani Facebook (Marrs, 2016). Med vsemi objavami je bilo tudi 17 objav, ki so vsebovale nagradno igro, ki jo je razpisala občina. Teh občin je bilo osem, med katerimi je občina Kranj v obravnavanem obdobju objavila največ objav z nagradnimi igrami, in sicer šest.

Občine lahko spodbujajo sodelovanje občanov tudi z anketami. V obravnavanem obdobju je bilo objavljenih 29 anket, ki jih je objavilo 16 občin. Največ anket je objavila občina Domžale, in sicer štiri. Vse objave z anketami so imele povezave do zunanjih spletnih mest.

5 RAZPRAVA IN ZAKLJUČEK

Družbena omrežja predstavljajo eno od štirih skupin orodij družbenih medijev. Tako v tujini, kot tudi v Sloveniji, je najbolj uporabljano družbeno omrežje Facebook. Zasebne entitete so hitro prepoznale njegove potenciale v kontekstu izgradnje svojega ugleda oz. ugleda svojih blagovnih znamk, trženja izdelkov/storitev, nudenja podpore svojim strankam in pridobivanja njihovih mnenj kot tudi za njihovo vključevanje v procese razvoja in inoviranja. Tudi organizacije javne uprave so, sicer nekoliko kasneje, začele prepoznavati potencial, ki ga imajo družbena omrežja za večjo interakcijo s svojimi deležniki – občani, podjetji in nevladnimi organizacijami, kot tudi za bolj vključujoče javne politike.

V uvodu postavljeno hipotezo lahko potrdimo – večina slovenskih občin ne izkorišča potencialov družbenega omrežja Facebook. Le dobra tretjina jih je vzpostavila svojo prisotnost na tem družbenem omrežju, ki je po številu uporabnikov največje.

Občine, ki so na Facebooku že prisotne, pa le-tega uporabljajo za enosmerno komunikacijo s svojimi sledilci. To v grobem pomeni, da svoje Facebook strani izkoriščajo za sporočanje vsebin, ne pa tudi za interakcijo z občani – denimo za njihovo vključevanje v oblikovanje politik, izboljševanje storitev občin ipd.

Rezultati pa zelo variirajo, kar pomeni, da nekatere občine razen same vzpostavitve prisotnosti na Facebooku niso vlagale omembe vrednega časa za samo komunikacijo s svojimi sledilci na tem omrežju, spet druge pa so pri tem zelo aktivne. Razloge za tolikšne diskrepance je mogoče iskati v različnih velikostih občin in s tem povezanih razlikah v razpoložljivih kadrovskih in finančnih virih.

Če te rezultate primerjamo s stanjem v tujini, lahko ugotovimo, da so se slovenske občine odrezale slabše – v letu 2013 je družbene medije uporabljalo 88 % lokalnih uprav ZDA, okoli 80 % romunskih in 40 % litvanskih lokalnih uprav pa v letu 2015. Vendar pa tudi tuje lokalne uprave družbene medije uporabljajo predvsem za enosmerno interakcijo – ta trend se spreminja le v ZDA.

Vsekakor pa velja razmisliti o oblikovanju strategije za komunikacijo preko družbenih medijev na ravni celotne javne uprave. Občinam njene uporabe sicer ni mogoče vsiliti. Tistim, ki so motivirane za uporabo orodij družbenih medijev, pa bi takšna strategija prav gotovo koristila.

LITERATURA IN VIRI

1. Abdelsalam, H. M., Reddickb, C. G., Gamalc, S. and Al-shaarc, A, 2013. Social media in Egyptian government websites: Presence, usage, and effectiveness. *Government Information Quarterly*, 30(4), pp. 406–416
2. Ahmad, I. (2014). SocialMedia 2014: User Demographics For Facebook, Twitter, Instagram and Pinterest. Pridobljeno 12. 12. 2016, s <http://www.digitalinformationworld.com/2014/10/social-media-user-demographics-linkedln-tumblr-facebook-and-more-infographic.html>.

3. Bennett, L. V. and Manoharan, A. P., 2016. The Use of Social Media Policies by US Municipalities. *International Journal of Public Administration*, pp. 1-12. Pridobljeno 20. 11. 2016, s <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01900692.2015.1113182>.
4. Criado, J.I., Sandoval-Almazan, R in Gil-Garcia, J. R. (2013). Government innovation through social media. *Government Information Quarterly*, 30(4), 319–326.
5. Eurostat (2015). Individuals using the internet for participating in social networks. Pridobljeno 20. 4. 2016, s <http://ec.europa.eu/eurostat/web/digital-economy-and-society/data/main-tables>.
6. Feeney, M. K and Welch, E. W. (2016). Technology–Task Coupling: Exploring Social Media Use and Managerial Perceptions of E-Government. *American Review of Public Administration* 2016, Vol. 46(2), pp. 162–179.
7. Kaplan, A. M., and Haenlein, M., 2010. Users of the world, unite! The challenges and opportunities of Social Media. *Business Horizons*, 53(1), 59-68.
8. Lah, S. (2010). Družbeni mediji – Zabava ali orodje? *Organizacija znanja* 15(3), 100-108.
9. Maultasch Oliveira, G. H. in Welch, E. W. (2013). Social media use in local government: Linkage of technology, task, and organizational context. *Government Information Quarterly*, 30(4), 397-405.
10. Mergel, I., 2013b. A Framework for Interpreting Social Media Interactions in the Public Sector. *Government Information Quarterly* 30(4), pp. 327-334.
11. Mossberger, K., Wu, Y. and Crawford, J., 2013. Connecting citizens and local governments? Social media and interactivity in major U.S. cities. *Government Information Quarterly*, 30(4), pp. 351-358.
12. Reddick, C. G. and Norris, D. F., 2013. Social media adoption at the American grass roots: Web 2.0 or 1.5?. *Government Information Quarterly*, 30(4), pp. 498–507.
13. Rezab, J. (19. 4. 2011). How often should you post on your Facebook pages?. Pridobljeno iz: <https://www.socialbakers.com/blog/147-how-often-should-you-post-on-your-facebook-pages>.
14. Sáez Martín, A., Haro De Rosario, A. and Del Carmen Caba Pérez, M. (2015). Using Twitter for Dialogic Communication: Local Government Strategies in the European Union. *Local Government Studies*, Vol. 41, No. 3, pp. 421–444.
15. Stelzner, M. A. (2015). 2015 Social Media Marketing Industry report: How Marketers Are Using Social Media to Grow Their Businesses. *Social Media Examiner*. Pridobljeno 20. 1. 2016, s <https://www.socialmediaexaminer.com/SocialMediaMarketingIndustryReport2015.pdf>.
16. Urs, N., 2016. Online Services and Social Media Use in Romanian Cities: Can We See a Pattern? *24th NISPACE Annual Conference*. Zagreb, 19-21. maj 2016.
17. Valicon (2016). Število uporabnikov Facebooka, Twitterja, Snapchata v sloveniji/Doseg in uporaba družbenih medijev. Pridobljeno 3. 1. 2017, s <https://www.had.si/blog/2016/06/23/valicon-stevilo-uporabnikov-facebook-a-twitterja-snapchata-v-sloveniji-doseg-in-uporaba-druzbenih-omrezij/>.

ANALIZA SPREMEMB INDEKSA PRORAČUNSKE TRANSPARENTNOSTI OBČIN V SLOVENIJI IN PRIMERJAVA S HRVAŠKO¹

Maja Klun, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, maja.klun@fu.uni-lj.si

Povzetek

Na lanskem posvetu DSU so bili prikazani rezultati prvega vrednotenja indeksa transparentnosti lokalnih proračunov na spletu, ki je bil izračunan za obdobje 2015/2016. Letos se je raziskava nadaljevala in opravljeno je bilo drugo ovrednotenje indeksa. V prispevku je prikazana in analizirana primerjava indeksa za proračunski obdobji 2015/2016 in 2016/2017. Poleg primerjave obeh obdobji je prikazana tudi analiza po statističnih regijah in glede na velikost občin po številu prebivalcev. Rezultati so v nadaljevanju primerjani tudi z rezultati merjenj v Hrvaški, ki podpira predstavljeno raziskavo, in napredek indeksa pri njih. Lanska primerjava je pokazala, da je indeks transparentnosti pokrajin v Hrvaški višji od povprečnega indeksa občin v Sloveniji, vendar je ta višji od indeksa hrvaških občin. Letošnji rezultati kažejo na podobno ugotovitev.

Ključne besede: fiskalna transparentnost, lokalna samouprava, lokalni proračun, Slovenija, Hrvaška

Abstract

ANALYSIS OF CHANGES IN SLOVENIAN MUNICIPALITIES' FISCAL TRANSPARENCY AND COMPARISON TO CROATIA

During the DSU conference last year, the first results of the measurement of municipalities' fiscal transparency for 2015/2016 were presented. This year, the research continues, and the second measurement has been completed. In this article, a comparison between the 2015/2016 and 2016/2017 evaluations of transparency index is presented. Along with the comparison, the index is compared between statistical regions and in relation to the size of the municipality (according to the number of inhabitants). Further on, the results are compared with measurements in Croatia, which support the mentioned research. Last year, Croatian regions had better results than Slovenian municipalities but worse than Croatian municipalities. The situation is nearly identical this year.

Keywords: fiscal transparency, local government, local budget, Slovenia, Croatia

1 UVOD

Fiskalno transparentnost ali transparentnost porabe javnih sredstev ali proračunsko transparentnost različne institucije na nacionalni ravni vrednotijo že več kot desetletje. Tema je postala bolj aktualna v času varčevalnih ukrepov, ko je bil 'nadzor' javnosti še bolj usmerjen v spremljanje porabe javnega denarja. Mednarodno združenje IBP (International Budget Partnership) periodično meri indeks transparentnosti državnega proračuna, in sicer s pomočjo

¹ Prispevek je del projekta, ki ga sofinancirata Hrvatska zaklada za znanost na projektu IP-2014-09-3008 in ARRS na projektu ID P5-0093.

kompleksnega vprašalnika. Slovenija na lestvici dosega relativno visoko oceno, saj se uvršča v zgornjo tretjino lestvice oz. med države s t. i. visoko stopnjo dostopnosti do podatkov, povezanih s proračunom (IBP, 2015). Iz ugotovitev je razvidno, da Slovenija izgublja mesto predvsem zaradi tega, ker v svoj sistem ni vključila priporočila OECD o objavi t. i. proračuna za državljane. Zanimivo je, da je po predstavitvi prispevka o prvem merjenju indeksa lokalne fiskalne transparentnosti lani ministrstvo izdalo dopis, v katerem občinam svetuje, da naj na svojih spletnih straneh poleg proračunskih dokumentov objavijo tudi proračun za občane, tj. poenostavljeno razlago ali prikaz porabe proračunskih sredstev. Poleg merjenja na nacionalni ravni vedno več raziskav vključuje tudi merjenja na lokalni ravni. Pomen lokalnih javnih financ je namreč z vidika interesa različnih deležnikov celo večji, saj se prebivalci bolj zanimajo za lokalno porabo kot pa porabo na nacionalni ravni. Večja transparentnost proračuna naj bi omogočila večjo učinkovitost porabe javnega denarja, manjša tveganja za korupcijo, boljšo fiskalno disciplino in bolj verodostojno izvajanje javnih politik. Glavni namen večje transparentnosti je v tem, da ima širša javnost možnost dostopa do informacij, povezanih z javnimi financami, in s tem večjo možnost vplivanja na odločitve o javni porabi.

Namen prispevka je predstaviti rezultate drugega merjenja transparentnosti lokalnih proračunov v Sloveniji in jih primerjati z rezultati lanskega leta. Osnovna trditev, ki smo jo želeli preveriti, je, da je po lanski objavi rezultatov in navodilu ministrstva občinam ocenjeni indeks občin letos višji.

Prispevek je strukturiran tako, da je najprej predstavljen kratek pregled literature s področja merjenja indeksov transparentnosti, sledijo predstavitev metodologije in rezultati merjenja. V okviru rezultatov merjenja je prikazana tudi primerjava s Hrvaško. V zaključku na koncu prispevka so povzeti ugotovitve in možni ukrepi za izboljšanje indeksa.

2 EMPIRIČNE RAZISKAVE MERJENJA INDEKSOV PRORAČUNSKE TRANSPARENTNOSTI

Transparentnost je zelo širok pojem, ki je v literaturi velikokrat uporabljen na različne načine, z vrsto definicij, načeloma pa se vse združujejo v koncept dostopa do informacij. Esteves de Araujo in Tejedo-Romero (2016) sta opredelila dvojno vlogo transparentnosti, in sicer ponudbeno stran transparentnosti, v okviru katere gre za informacije, ki jih javni sektor ponudi javnosti, in transparentnost na strani povpraševanja, ki je determinirana kot uporabnost teh informacij (podatkov) za različne deležnike. Pogosto je v literaturi uporabljena tudi opredelitev transparentnosti, ki sta jo navedla Kopits in Craig (1998), ki dodatno k že navedeni opredelitvi dodajata, da morajo biti dostopne informacije točne, pravočasne, razumljive in celovite. Opredelitev fiskalne transparentnosti je osredotočena predvsem na javne finance. Tako OECD (2001) navaja, da morajo biti vse informacije, povezane s fiskalno politiko, relevantne, pravočasne in sistematične. Mednarodni denarni sklad fiskalno transparentnost opredeli še širše (IMF, 2007), saj navaja, da morajo informacije vsebovati namene fiskalne politike, proračun in fiskalne projekcije. Torej tudi posledice za prihodnost. Jordan et al. (2017) poudarjajo pomen razumljivega prikazovanja dokumentov, saj so obsežne bilance in druga finančna poročila težje razumljivi širši javnosti. Dostopnost podatkov na svetovnem spletu posebej omenjata Esteller-More in Polo-Otero (2012).

Raziskave merjenja transparentnosti lokalnih proračunov so redkejšje od tistih na nacionalni ravni. Kljub temu pa v zadnjem desetletju število teh narašča. Tako lahko najdemo raziskave

za regije v posameznih državah ali izbrane občine v državi. Raziskave se med seboj razlikujejo tudi po metodologiji in tako ni vzpostavljena enotna metoda merjenja indeksa fiskalne transparentnosti. Navedba različnih avtorjev, ki so uporabljali različne indekse, je bila predstavljena že v lanskem prispevku (Klun, Benčina in Umek, 2016). Beales in Thompson (2010) sta opravila raziskavo za 134 lokalnih enot v Virginii, ZDA. Transparentnost proračunov za občine v Galiciji so opravili Boubeta, Santias in Allegre (2010) ter Caamano-Allegre et al. (2013). Rodríguez-Bolívar et al. (2013) so opravili raziskavo za izbrane španske občine. Kroth (2012) je opravil analizo za več južnoameriških držav ter Indijo, Malezijo, Mongolijo in Mali. Za Brazilijo, Indonezijo in Tanzanijo sta transparentnost lokalnih proračunov ocenjevala tudi Lawson in Alvarez (2013). Ma in Wu (2011) sta določila fiskalno transparentnost za 31 kitajskih provinc. Ott, Bronić in Petrušić (2014) so preverili dostopnost proračunskih dokumentov na spletnih straneh lokalnih skupnosti za Hrvaško. S pregledovanjem spletnih strani je bilo opravljeno vrednotenje tudi za izbrano regijo na Češkem (Sedmíhradská, 2015) in dve regiji v Romuniji (Pintea, Achim in Lacatus, 2013; Pintea, 2014) ter za nekaj izbranih občin v ZDA (Styles in Tennyson, 2007).

Empirične raziskave o merjenju transparentnosti se ne osredotočajo samo na merjenje ali izbrano metodologijo, temveč se na podlagi različnih teorij ukvarjajo tudi z možnimi vplivi na stopnjo transparentnosti. Najpogosteje se omenjajo neoinstitucionalna teorija, teorija principala in agenta (zaradi asimetrije informacij), teorija legitimnosti in teorija fiskalne iluzije. Vse teorije ponujajo različne predpostavke o tem, kaj vpliva na transparentnost, zato se v raziskavah kot determinante uporabljajo podatki o lokalnih javnih prihodkih, lokalnem dolgu, spolni strukturi prebivalcev, velikosti lokalne skupnosti, političnih dejavnikih itd. Zaradi različnih metod in dejavnikov pa v literaturi ne najdemo enoznačnih ugotovitev in se le-te med seboj razlikujejo glede na ugotovitve. Največ statistično značilnih vplivov je bilo ugotovljenih pri povezanosti med velikostjo občine in ugotovljenim indeksom (npr. Styles in Tennyson, 2007; Caamano-Allegre et al., 2013) ter razvitostjo občine in indeksom (npr. Giroux in McLelland, 2003). Raziskave niso enotne pri ugotovitvi o vplivu lokalnih javnih financ, predvsem javnega dolga. Še večja pa je pestrost t. i. političnih dejavnikov. Več o tem smo navedli že v lanskem prispevku (Klun, Benčina in Umek, 2016). V tem članku vpliva izbranih dejavnikov nismo preverjali neposredno. Podana je le primerjava glede na velikost občine, ki je kot institucionalna determinanta najbližje neoinstitucionalni teoriji in teoriji principala.

3 METODOLOGIJA

Vrednotenje indeksa transparentnosti občinskih proračunov v Sloveniji je bila prvič izvedena v letu 2016, in sicer za obdobje 2015/16. Druga raziskava je bil izvedena letos. Kot že omenjeno v uvodu, smo želeli preveriti, ali se je indeks transparentnosti letos povečal glede na prejšnje leto. Po objavi rezultatov prvega merjenja v zborniku DSU je ministrstvo dopis posredovalo občinam, v katerem so priporočili proračunske dokumente, ki naj jih občine objavijo na svojih spletnih straneh. Priporočilo vključuje vse dokumente, ki so vključeni v preverjanje v okviru predstavljene izbrane metodologije v nadaljevanju. V prispevku predstavljamo rezultate letošnjega merjenja po izbrani metodologiji, ki omogoča primerjavo z lanskim letom in rezultati hrvaške raziskave (Ott et al., 2014). Indeks je ovrednoten za proračunski leti 2016 in 2017. 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 proračunom, objavljeni za javnost. V raziskavi smo tako preverjali, ali so bili v obdobju od decembra 2016 do aprila 2017 objavljeni naslednji dokumenti:

- Predlog proračuna za leto 2017 – upošteva se kakršen koli 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 za leto 2017 – upoštevajo se odlok o sprejetem proračunu, sprejeti proračun samo kot dokument ali objavljen sprejeti proračun v lokalnem uradnem listu ali lokalnem časopisu. Pogoji 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 za leto 2016 – 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 za leto 2016 – 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 – če na spletni strani občine obstaja kakršna koli poenostavljena razlaga proračuna in njegovega pomena ali splošna razlaga (tudi navodila, publikacije, prezentacije itd.), se to upošteva.

Če so na spletni strani občine dostopni vsi navedeni dokumenti, je doseženi indeks enak 5, torej prisotnost vsakega od naštetih dokumentov prinaša eno točko k indeksu. Gre za enostaven pristop k merjenju indeksa, ki je preverljivo. Ker je za raziskavo določeno točno časovno obdobje (glede na časovnico, ki jo določa zakonodaja), je indeks zajet v času in ne pomeni nujno, da kasneje določen dokument ni objavljen ali dostopen na spletu. Prav tako po naših ugotovitvah kar nekaj občin dokumente javnega značaja objavlja na spletni strani Lex localis in ima na svoji spletni strani zgolj povezavo na drugo spletno stran. Tudi v tem primeru je indeks take občine ocenjen nižje, čeprav bi dokumente lahko našli na svetovnem spletu, ne pa na spletni strani občine. To sta tudi največji omejitvi predstavljene raziskave in rezultatov. Glavni razlog za tako natančno opredelitev je v tem, da smo uporabili enak način kot druge raziskave, ki so se osredotočale na spletne strani občin ter s tem omogočili primerjavo neposredno z indeksom v Hrvaški.

4 REZULTATI RAZISKAVE

4.1 Izmerjeni indeks

Zaradi dopisa ministrstva občinam in zato, ker je vsaj del javnosti poznal rezultate prvega merjenja indeksa, je bilo pričakovati, da bo doseženi indeks višji kot v lanskem letu, ko je dosegel povprečno vrednost 3,4. Letošnji izmerjeni indeks je sicer večji, saj je dosegel vrednost 3,5, vendar težko govorimo o vidnem napredku občin. Najpogostejši dokument, objavljen na spletni strani občin, je bil sprejeti proračun, saj ga objavlja kar 94 % vseh občin, vendar pa je odstotek letos nižji kot v lanskem letu. Višji letošnji indeks je predvsem rezultat

bistveno večjega števila polletnih poročil, saj ga je objavilo 73 % občin, lani pa le 55 %. Še vedno je polletno poročilo najtežje najti na spletnih straneh občin, saj je v večini primerov leta del gradiva sej občinskega sveta. Torej je treba pri iskanju tega podatka preveriti vsa gradiva sej občinskega sveta, ki se odvijajo od junija do oktobra, da se gradivo sploh lahko najde na spletni strani. Letos je bilo v več primerih v gradivih dejansko objavljeno poročilo, medtem ko je bilo lani v veliko primerih v zapisniku zgolj zabeleženo, da je župan poročal o polletni porabi. Pri lanskem merjenju je 24 občin doseglo indeks 5, letos pa štiri manj, in sicer le 20 občin, štiri dokumente pa je objavilo 100 občin. Letos je ena občina dosegla tudi indeks 0, saj je imela v času opazovanja na svoji spletni strani obvestilo, da spletno stran prenavlja, in do zaključka merjenja indeksa stran še ni bilo prenovljena. Najnižjo vrednost občine dosegajo pri proračunu za občane. Kljub priporočilu ministrstva, da naj občine objavljajo t. i. proračun za občane, je takih občin le 20 %, kar ostaja na enaki ravni kot lansko leto. Na istem nivoju ostaja tudi število občin, ki objavlja predlog proračuna. Nižji je tudi indeks objave končnih poročil proračuna za preteklo leto, saj je kar 10 % manj občin letos v opazovanem obdobju že objavilo zaključni proračun. Povprečni indeks in odstotek občin, ki objavlja posamezni dokument, sta prikazana v Tabeli 1.

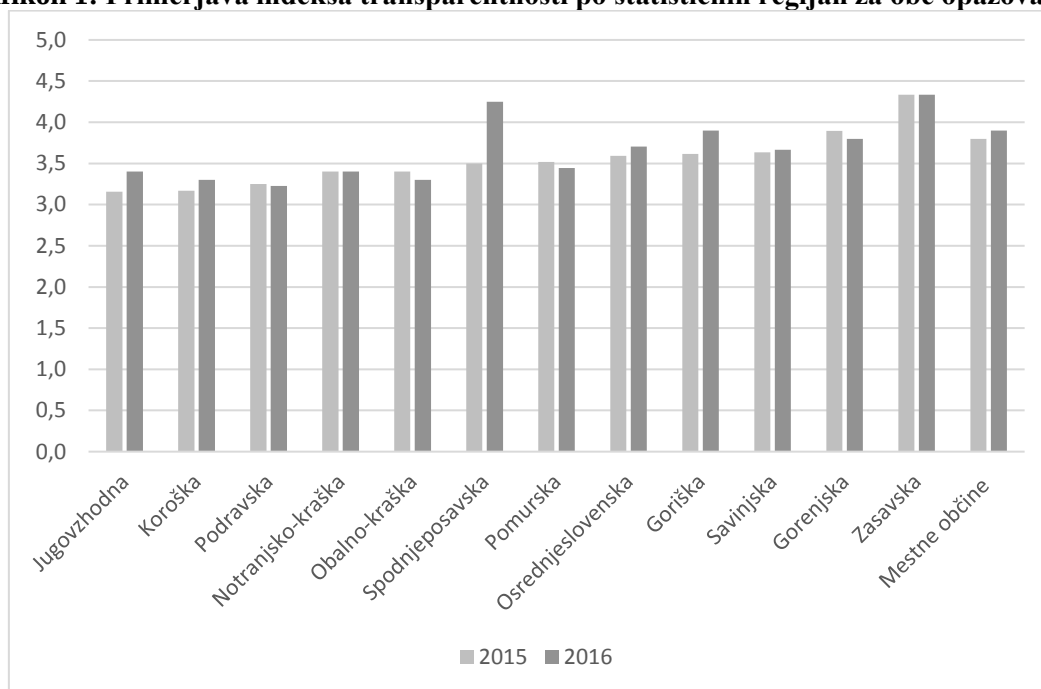
Tabela 1: Indeks transparentnosti občin v Sloveniji za fiskalno leto 2016/2017 in struktura objavljenih dokumentov

Predlog proračuna	Sprejeti proračun	Polletno poročilo	Zaključno poročilo	Proračun za občane	Indeks
91 %	94 %	76 %	73 %	20 %	3,54

Vir: Lastna raziskava

Zaradi velikega števila občin in posledično slabe preglednosti primerjave med obema opazovanima obdobjema, je prikazana primerjava spremembe indeksa po statističnih regijah. Primerjava po statističnih regijah pokaže, da še vedno najvišji indeks dosegajo v Zasavski regiji, letos pa je enak dosežek opazen tudi v Spodnjeposavski regiji. V večini regij se je indeks povečal, vendar opažamo tudi padec indeksa v treh statističnih regijah. Primerjava je prikazana v Grafikonu 1.

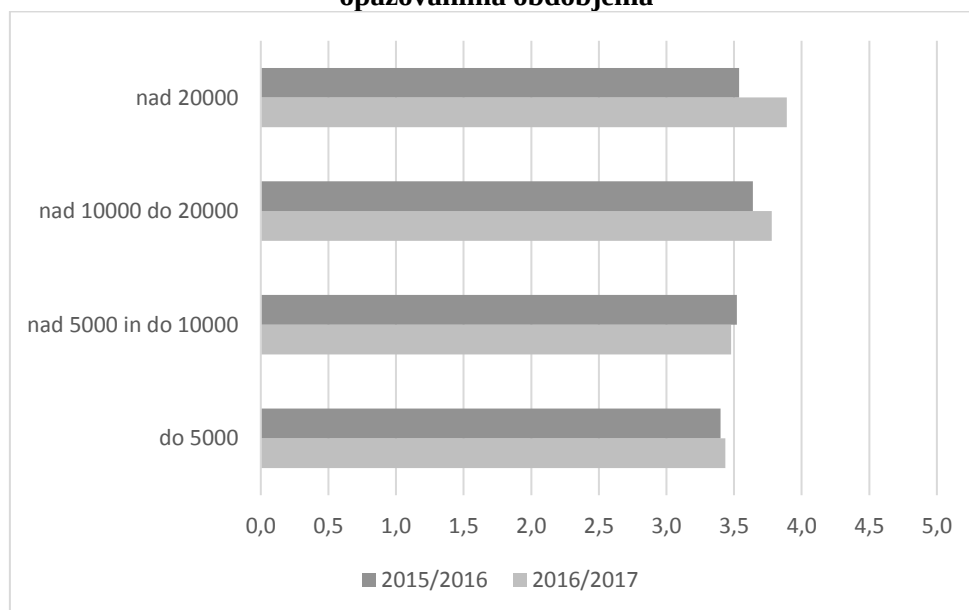
Grafikon 1: Primerjava indeksa transparentnosti po statističnih regijah za obe opazovani leti



Vir: Lastna raziskava

Raziskave v drugih državah kažejo (npr. Esteller-Moré in Polo-Otero, 2012; Styles in Tennyson, 2007), da je indeks transparentnosti navadno višji v manjših lokalnih enotah, ker je skupnost manjša in je legitimnost organov odločanja pomembnejša, saj so izvoljeni predstavniki bolj prepoznavni v okolju. Tudi v okviru raziskave ugotavljamo, da je indeks višji v manjših občinah. V Grafikonu 2 je prikazana primerjava indeksa glede na velikost občine po številu prebivalcev in primerjalno med obema opazovanima obdobjema.

Grafikon 2: Primerjava indeksa transparentnosti glede na velikost občin in med obema opazovanima obdobjema



Vir: Lastna raziskava

4.2 Izmerjeni indeks v Hrvaški

V Hrvaški so prvo oceno fiskalne transparentnosti opravili leta 2013. Pri tem prvem merjenju so pregledovali samo predlog proračuna, sprejeti proračun in proračun za državljane. Pregledali so 20 regij, 127 mest in 100 od 429 občin. Prvi rezultati so pokazali, da kar 60 % opazovanih občin na svojih spletnih straneh ni imelo nobenega dokumenta, enako je veljalo za 30 % mest in 10 % regij. Po en dokument je objavilo 60 % regij, 45 % mest in 35 % občin. Največ jih je objavilo sprejeti proračun (Ott, Bronić in Petrušić, 2013). Leto kasneje so preverjali sedem dokumentov, povprečna odprtost pa je bila ocenjena na manj kot 50 %. Še vedno 32 % izbranih občin ni objavilo nobenega dokumenta. Se je pa število dokumentov na vseh nivojih povečalo glede na leto 2013. Na vseh ravneh se še vedno najde tudi primer, ko ni objavljen noben dokument (Ott, Bronić in Petrušić, 2014).

Leta 2015 so v okviru raziskave pregledali spletne strani vseh občin, mest in regij. Uporabili so enako metodologijo, kot je uporabljena v raziskavi za Slovenijo, torej preverili so prisotnost petih enakih dokumentov. Razlika s Slovenijo je v tem, da je Hrvaška pristopila k priporočilu OECD in v svojih predpisih predvideva objavo tudi proračuna za državljane. V analizi leta 2015 so tudi prvič preverjali vplive velikosti lokalnih enot, proračunskih prihodkov in poslovanje lokalne skupnosti. Pri vseh spremenljivkah niso ugotovili statistično značilne povezanosti, kar kaže na to, da je transparentnost odvisna od politične volje.² Kot že omenjeno, so leta 2015 prvič merili indeks, kot ga uporabljamo v primeru za Slovenijo. Tudi tretje zaporedno leto je viden napredek, saj zdaj vse regije objavijo vsaj en dokument, kar 25 % pa vse dokumente – povprečni indeks, ki so ga dosegle regije, je bil 3,9. Povprečna vrednost mest je bila še vedno nizka, in sicer 2,7 (samo 15 mest od 128 je objavilo vse dokumente), vendar še vedno več kot 10 % mest nima nobenega objavljenega dokumenta. Občine imajo dosežen indeks le 1,4, tretjina jih ni objavila nobenega dokumenta, četrtna samo enega in samo ena vse dokumente. Še vedno je bil najslabše ocenjen proračun za državljane, največ pa je bilo objav sprejetega proračuna na vseh lokalnih ravneh (Ott, Bronić in Petrušić, 2015). Leta 2016 so na spletni strani Inštituta za javne finance v Zagrebu prvič objavili interaktivno karto rezultatov merjenja, kar je privedlo do večjega zanimanja splošne javnosti za rezultate. Večja medijska odmevnost pripomore k vedno večji prizadevnosti lokalnih skupnosti za izboljšanje indeksa. Napredek je tako očiten v letu 2016, saj se je povprečni indeks transparentnosti vseh lokalnih enot povečal z 1,75 na 2,35. Indeks je še vedno nizek predvsem zaradi nizkega indeksa, ki ga dosegajo občine. Regije so letos dosegle indeks 4,3, mesta 3,0, medtem ko občine dosegajo le indeks 2,04. Indeks občin je relativno zelo nizek, nižji od slovenskega, vendar se povečuje glede na pretekla leta, kar pa za slovenski primer ne moremo trditi. Še vedno devet mest ne objavlja nobenega dokumenta in enako 20 % občin. Višji indeks dosegajo manjše občine in občine, ki so manj razvite (Ott et al., 2016).

5 ZAKLJUČEK

Merjenja indeksa transparentnosti v Sloveniji je bilo opravljeno drugo leto zapored. V skladu s projektom bomo podobna merjenja izvedli tudi prihodnje leto. V Sloveniji nam z rezultati ni uspelo doseči večjega medijskega preboja, saj so bili rezultati bolj medijsko pokriti v Hrvaški (tudi za Slovenijo) kot pa Sloveniji. Zanimivo je, da lanskega rezultata niso objavili na spletni

² V predstavitvi rezultatov leta 2016 so pri preverjanju političnih spremenljivk ugotovili povezanost s politično stranko, ki vodi lokalno skupnost.

strani skupnosti občin, saj bi po našem mnenju v primeru, ko se občine lahko primerjajo med seboj, letos dosegli višji rezultat. Hrvaški državljani lahko rezultate merjenja v Hrvaški pregledujejo prek prikazanega interaktivnega zemljevida na spletni strani, kjer so tako ves čas dostopni vsem (http://www.ijf.hr/transparentnost/?params_1=transparentnost). S takšnim pristopom se tudi napredek njihovega indeksa kaže očitno vsako leto. Ugotovitve za Slovenijo pa letos niso bistveno drugačne od lanskega leta, saj ni opazen noben večji napredek pri objavljanju dokumentov na spletni strani občin. Čeprav je metodologija po eni strani mogoče 'krivična' do občin, ki vse zakonsko določene dokumente prikazujejo na spletnih straneh Lex localisa kot informacijo javnega značaja, pa moramo po drugi strani vseeno opozoriti, da ima manj kot polovica občin na svojih spletnih straneh za proračun namenjen poseben zavihek ali podstran. Večino dokumentov, povezanih s proračunom, je treba namreč iskati v zapisnikih sej občinskega sveta, kar je izredno nepregledno in za povprečnega državljana slabo dostopno. Zanimivo je tudi, da priporočilo (oz. dopis) ministrstva ni pripomoglo k večji preglednosti in dostopnosti proračunskih dokumentov na spletnih straneh občin. To kaže na neko določeno kulturo obveščanja javnosti v Sloveniji. Izven naših meja, kjer je odprtost podatkov pravzaprav vsakdanja tema, je dostopnost do podatkov že običajna praksa, slovenske občine pa v tem precej zaostajajo.

LITERATURA IN VIRI

1. Beales, J. in Thompson, M. W. (2010). *Government Transparency in Virginia: How Localities Compare*. Pridobljeno 4. 5. 2017 s http://www.thomasjeffersoninst.org/pdf/articles/Govt_Transparency_LocalGov.pdf
2. Boubeta, A. S., Santias, F. R. in Alegre, J. C. (2010). Budget Transparency in Local Government: Empirical Analysis on a Sample of 33 Galician Municipalities. Pridobljeno 4. 5. 2017 s <http://www.um.es/dp-hacienda/eep2010/comunicaciones/eep2010-65..pdf>
3. Caamaño-Alegre, J.; Lago-Peñas, S.; Reyes-Santias, S. in Santiago-Boubeta, A. (2013). Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis. *Local Government Studies*, 39(2), 182–207.
4. Esteller-Moré, A. in Polo-Otero, J. (2012). Fiscal Transparency: (Why) Does your local government respond? *Public Management Review*, 14, 1153–1173.
5. Esteves de Araujo, J.F.F. and Tejedo-Romero, F. (2016). Local government transparency index: determinants of municipalities' rankings. *International Journal of Public Sector Management*, 29(4), 327–347. doi: 10.1108/IJPSM-11-2015-0199
6. 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)
7. IBP (2016). *Open budget survey document availability tracker: Slovenia*. Pridobljeno 14. 6. 2017 s <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Slovenia-English.pdf>
8. IMF (2014). The Fiscal Transparency Code. Available at <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>
9. Jordan, M. M., Yusuf, J.-E., Berman, M., and Gilchrist, C. (2017). Popular Financial Reports as Fiscal Transparency Mechanisms: An Assessment Using the Fiscal Transparency Index for the Citizen User. *International Journal of Public Administration*, 40(8), 625–636. [http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2016.1186175](https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1186175)
10. Klun, M., Benčina, J. in Umek, L. (2016). Transparentnost lokalnih proračunov v Sloveniji na spletu. V: Dečman, M. (ur.). *Učinkovitost storitev + demokratičnost oblasti = dobro upravljanje? e-zbornik referatov*. 1. izd. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2016. Pridobljeno 4. 5. 2017 s <http://www.fu.uni-lj.si/fileadmin/usr-files/Zalozba/slike/eZbornik-DSU2016.pdf>.
11. Kopits, G. in Craig, J., 1998. Transparency in government operations. *IMF Occasional Papers*, 158. Washington, DC: International Monetary Fund.

12. Kroth, V. (2012). Subnational Budget Transparency: An Analysis of Ten Pilot Studies. Pridobljeno 5. 5. 2017 s http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Subnational-Synthesis-Paper_final.pdf
13. Ma, L. in Wu, J. (2011). *What Drives Fiscal Transparency? Evidence from Provincial Governments in China*. 1st Global Conference on Transparency Research, Rutgers University-Newark, May 19-20. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1807767>
14. OECD (2002). OECD Best Practices for Budget Transparency. Available at <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>
15. OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), 2001. OECD best practices for budget transparency [online]. Paris: OECD. Available from: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf> [Accessed 1 June 2017].
16. Ott, K., Bronić, M. in Petrušić, M. (2013). Otvořenost proračuna hrvatskih županija, gradova i općina. *Newsletter*, (81). Zagreb: Institut za javne financije. <http://dx.doi.org/10.3326/nlh.2013.81>
17. Ott, K., Bronić, M. in Petrušić, M. (2014). Budget transparency of Croatian counties, cities and municipalities in 2013/2014, *Newsletter*, (87). Zagreb: Institut za javne financije. Doi: [10.3326/nle.2014.87](http://dx.doi.org/10.3326/nle.2014.87)
18. Ott, K., Bronić, M. in Petrušić, M. (2015). Otvořenost proračuna hrvatskih županija, gradova i općina: studeni 2014. – ožujak 2015. *Newsletter*, (97), Zagreb: Institut za javne financije. Doi: 10.3326/nlh.2015-97.
19. Ott, K., Bronić, M., Petrušić, M. in Stanić, B. (2016). Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2015. – ožujak 2016. *Newsletter*, (107), Zagreb: Institut za javne financije. Doi: 10.3326/nlh.2016.107
20. Pintea, M.-O. (2014). Transparency of local budgets in the Center Region of Romania. *Review of Economic Studies and Research Virgil Madgearu*, 1, 81–96.
21. Pintea, M.-O.; Achim, S. A. in Lacătuș, V. (2013). Transparency of local budgets in the Nord-West Region of Romania. *The Annals of the University of Oradea. Economic Sciences*, 1, 931–941. Pridobljeno 10. 5. 2017 s <http://steconomiceuoradea.ro/anale/volume/2013/n1/098.pdf>.
22. 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)
23. Styles, A. in Tennyson, M., (2007). The accessibility of financial reporting of US municipalities on the internet. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 19 (1), 56–92.

ALI INSTITUT STANSKE UDELEŽBE UČINKOVITO VARUJE PRAVICE STRANK V POSTOPKIH DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA?

Kristina Kotnik Šumah, Informacijski pooblaščenec Republike Slovenije,
kristina.kotnik-sumah@ip-rs.si

Povzetek

Namen tega prispevka je predstaviti stališče Informacijskega pooblaščenca glede stranske udeležbe v postopkih dostopa do informacij javnega značaja. Ker je dostop do informacij javnega značaja poseben upravni postopek, se glede tega vprašanja subsidiarno uporablja zakon o splošnem upravnem postopku. Pravico udeleževati postopka po ZDIJZ se imajo tudi osebe, ki izkažejo pravni interes. Vprašanje, kdo izkaže pravni interes, Informacijski pooblaščenec obravnava zadržano, praksa Upravnega sodišča RS pa gre v širše priznavanje te pravice, vendar pa ni enotna. Preširoka možnost stranske udeležbe v postopkih po ZDIJZ podaljšuje čas reševanja zadev in zvišuje stroške postopka ter posledično vpliva na učinkovito uveljavljanje pravice dostopa do informacij javnega značaja v praksi.

Ključne besede: dostop do informacij javnega značaja, stranska udeležba, stroški postopka

Abstract

DOES THE RIGHT TO PARTICIPATE IN ACCESS TO PUBLIC SECTOR INFORMATION PROCEDURES PROTECT THE PARTIES' RIGHTS?

The purpose of this article is to expose the issue of the right to participate in access to public sector information procedures and to present the relevant legal framework, and the Information Commissioner's as well as judicial practice on this topic. As access to public information is a specific administrative procedure, the General Administrative Procedure Act applies subsidiarily regarding this issue. The right to participate in access to public sector information procedures is also granted to persons with legal interest. While the Information Commissioner is reluctant to affirm legal interest to participate too widely, the Administrative Court's practice is lacking uniformity. Wide application of the right to participate elongates access to public sector information procedures, increases their costs and, consequently, stifles the actual right to access public sector information.

Keywords: access to public information, accessory participants, costs

1 UVOD IN NAMEN TEGA PRISPEVKA

Pravica dostopa do informacij javnega značaja je kot temeljna človekova pravica zagotovljena z drugim odstavkom 39. člena Ustave RS, nadalje pa jo konkretizira ZDIJZ (Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, 2003), ki to področje ureja celostno in sistematično. Iz namena zakona (2. člen ZDIJZ) izhaja, da ta varuje pravico fizičnih in pravnih oseb, da po postopku, ki ga določa, pridobijo informacije javnega značaja, določa pa tudi obveznost organov, da si morajo sami prizadevati, da dosežejo čim večjo obveščenost javnosti o svojem delovanju. Ker

je definicija informacije javnega značaja v 4. členu ZDIJZ¹ zastavljena široko, med informacije javnega značaja spadajo tudi vse informacije, ki jih organi pri opravljanju javnopravnih nalog pridobijo od drugih oseb, tudi od pravnih in fizičnih oseb zasebnega prava. To pa pomeni, da pri iskanju odgovora na vprašanje, ali gre za informacijo javnega značaja, ni relevantno dejstvo, kdo je informacijo izdelal, ampak je odločilno, da z informacijo razpolaga subjekt, ki je dolžan postopati po ZDIJZ. Ravno slednje pa odpira vprašanje, kakšen položaj imajo ti, t.i. tretji zainteresirani subjekti, v postopkih dostopa do informacije javnega značaja ter v kolikšni meri lahko vplivajo na (ne)posredovanje zahtevanih informacij. Ker gre za širšo problematiko, ki presega obseg in namen tega prispevka, njegov cilj ni celovito obravnavati vprašanja stranske udeležbe v upravnih postopkih, ampak osredotočiti se na predstavitev prakse in stališča Informacijskega pooblaščenca in Upravnega sodišča RS.

2 STRANSKI UDELEŽENCI V POSTOPKIH DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA – SPLOŠEN PREGLED

Ker ZDIJZ vprašanja udeležbe tretjih oseb v postopku posebej ne ureja, se glede stranske udeležbe, upošteva drugi odstavek 15. člena, subsidiarno uporabljajo določbe ZUP (Zakon o splošnem upravnem postopku, 1999). Po 43. členu tega zakona se imajo postopka pravico udeleževati tudi osebe, ki izkažejo pravni interes. Pravni interes pa izkaže oseba, ki zatrjuje, da vstopa v postopek zaradi varstva svojih pravnih koristi. Breznik idr. (2004, str. 192) ob tem opozarja, da mora zainteresirani pravni interes izkazati, in ne zgolj zatrjevati, kot dobesedno izhaja iz besedila prvega odstavka tega člena. Udeležba oziroma vstop v postopek na podlagi neizkazanega (zgolj zatrjevanega) pravnega interesa namreč široko odpira vrata oviranju oziroma zavlačevanju upravnih postopkov z zlorabo procesnih pravic s strani dejansko, ne pa tudi pravno zainteresiranih oseb. Podobno stališče zavzame Jerovšek idr. (2004, str. 184-189), ki poudarja, da mora oseba, ki zahteva udeležbo v postopku, izkazati svoj pravni interes, pri čemer je pravna korist definirana kot neposredna, na zakon ali drug predpis, oprta osebna korist. Pri pravnem interesu stranskega udeleženca torej ne gre za splošno (javno) korist, temveč za osebno korist, ki je neposredna in pravna. Vprašanje, ali ima določena oseba kot potencialni stranski udeleženec v upravnem postopku pravno korist, je treba po mojem mnenju presojati glede na njen pravni položaj, ki ga ima po materialnem pravu. Tako tudi Androjna in Kerševan (2006, str. 164-166) navajata, da je stranski udeleženec lahko samo tisti, ki varuje kakšno svojo pravico ali pravni interes (korist) v upravni zadevi, ki je predmet upravnega postopka. Obstajati mora torej določeno razmerje stranskega udeleženca do upravne zadeve, to razmerje pa ureja materialni predpis, iz katerega izhaja, ali ima kdo kakšno pravico ali pravni interes v upravni zadevi, o kateri se odloča v upravnem postopku. Povedano drugače, tisti, ki zahteva vstop v upravni postopek na podlagi izkazane osebne koristi, mora imeti določeno materialno pravico, ki jo lahko uveljavlja v konkretnem upravnem postopku. A *contrario* to pomeni, da tisti, ki takšne pravice nima, v upravnem postopku ne more imeti statusa stranskega udeleženca.

Ustavno sodišče RS se je v odločbi št. U-I-165/09-34 z dne 3. 3. 2011 sicer zavzelo za široko razlago pravice do stranske udeležbe v upravnih postopkih. Kljub temu, da je izhajalo iz ugotovitve, da je stranski udeleženec samo tisti, ki varuje kakšno svojo pravno korist v

¹ Prvi odstavek 4. člena ZDIJZ kot informacijo javnega značaja opredeljuje informacijo, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je izdelal organ sam, v sodelovanju z drugim organom ali pridobil o drugih oseb.

upravni stvari, ki je predmet upravnega postopka, in kolikor jo v tem upravnem postopku sploh lahko varuje, pa je jasno zapisalo, da je zakonodajalec pri določanju omejitve te pravice vendarle omejen. Sodišče je tako zapisalo, da je pravica do stranske udeležbe sestavni del pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave RS in da je bistvena vsebina te pravice v tem, da ima fizična oziroma pravna oseba možnost, da se udeležuje postopka, v katerem se odloča o njeni pravici ali pravni koristi. V konkretnem primeru, v katerem je presoјalo skladnost zakonskih določb na področju graditve objektov z Ustavo, je navedlo, da je zakonodajalec sicer predpisal način uresničevanja pravice iz 22. člena Ustave, vendar pa je ta že po sami naravi takšna, da zahteva podrobnejšo ureditev v zakonu. Kljub temu pa normativna dejavnost zakonodajalca ni povsem neomejena. Vsaka človekova pravica ima namreč svoje ustavno zagotovljeno jedro, to je samo bistvo te človekove pravice, v katero zakonodajalec ne sme nedopustno poseči. Zato je po mnenju sodišča treba v vsakem primeru posebej ugotoviti, ali določena zakonska ureditev, s katero zakonodajalec napolnjuje vsebino posamezne človekove pravice, še vedno pomeni način uresničevanja človekove pravice ali pa je morda prerasla že v poseg oziroma v omejitev te človekove pravice.

Vprašanje, kdo je lahko stranski udeleženec v postopku dostopa do informacij javnega značaja, je torej vendarle bolj zapleteno, kot se zdi na prvi pogled. Izhajajoč iz vsega zgoraj navedenega, bi bilo seveda pravilno slediti stališču, da lahko tudi v postopek po ZDIJZ kot stranski intervenient vstopi le oseba, ki ji materialni zakon daje kakšno pravico ali pravni interes v upravni zadevi, o kateri se odloča v postopku. Pa vendar praksa ne gre povsem v tej smeri. Informacijski pooblaščenec vprašanje stranske udeležbe v postopkih dostopa do informacij javnega značaja obravnava restriktivno v primerih, ko gre za t.i. absolutno javne podatke. V več primerih je tako zavzel stališče, da kadar že zakon določa absolutno javnost zahtevanih podatkov, oseba, na katero se podatki nanašajo, v postopku nima pravice do stranske udeležbe, ker ne more v ničemer vplivati na izid postopka dostopa do informacij javnega značaja (glej npr. odločbi Informacijskega pooblaščenca št. 090-88/2015 z dne 15. 9. 2015 in št. 090-112/2015 z dne 7. 9. 2015). Temu pa ne sledi v celoti praksa Upravnega sodišča RS, ki ni enotna. Če je Upravno sodišče RS leta 2007, v sodbi pod opr. št. U 2409/2005-20 z dne 21. 3. 2007, pravilno opozorilo, da je treba položaj stanskega udeleženca v postopku dostopa do informacij javnega značaja priznati osebi, ki ji pripada zahtevana dokumentacija in ki lahko v postopku po ZDIJZ, na podlagi materialnega zakona, ZGD (Zakona o gospodarskih družbah, 2005), uveljavlja izjemo poslovne skrivnosti, pa je sodišče v sodbi pod opr. št. U 2897/2006-10 z dne 19. 9. 2007 pravico do stranskega udeležbe po mojem tolmačilo (pre)široko. Zavzelo je namreč stališče, da ima v zvezi z obdelavo osebnih podatkov pravico do udeležbe v postopku po ZDIJZ tudi javna funkcionarka, čeprav obdelavo (njenih) osebnih podatkov določa zakon in posameznica na takšno obdelavo osebnih podatkov ne more vplivati.

Ob tem naj jasno poudarim, da po mojem ni sporna udeležba zainteresiranih subjektov v postopkih dostopa do informacij javnega značaja, kadar ti izkažejo, da z udeležbo v postopku lahko varujejo svoje pravice ali druge pravne koristi. Povsem jasno je torej, da imajo pravico do sodelovanja v postopkih po ZDIJZ vse osebe, na katerih pravice in obveznosti bi lahko vplivala odločitev zavezanega organa. Kajti, kot je navedlo tudi Upravno sodišče RS v sodbi pod opr. št. U 2409/2005-20 z dne 21. 3. 2007, mora v primeru, če je med zainteresirano stranko in zavezancem sporno, ali so zahtevani podatki prosto dostopni javnosti, v ugotovitvenem postopku, ki ga vodi zavezanec, oseba, ki je »lastnik« zahtevane informacije, dobiti možnost navajanja dejstev, predlaganja dokazov in odgovarjanja na nasprotno navedbe

in dokaze glede obstoja morebitnih zakonskih izjem oziroma razkritja zahtevane informacije. Postavlja pa se vprašanje, ali je pravilno, da imajo status stranskega udeleženca v postopkih po ZDIJZ tudi osebe, ki so sicer dejansko zainteresirane za udeležbo v postopku, nimajo pa v postopku možnosti varovanja svojih pravnih koristi, ker jim materialni zakon te pravice ne daje. Osebnostno menim, da ne. Na ta način se namreč postopki dostopa do informacij javnega značaja, ki jih je zaradi narave stvari treba voditi hitro, podaljšujejo, kar je v nasprotju s temeljnim načelom ekonomičnosti upravnega postopka.

Ker se vprašanje stranske udeležbe v postopkih dostopa do informacij javnega značaja, v zadnjem času odpira zlasti v zvezi z izjemo varstva osebnih podatkov in udeležbo posameznikov, katerih osebni podatki se pri tem obdelujejo, temu v nadaljevanju namenjam nekaj več pozornosti.

3 VPRAŠANJE STRANSKE UDELEŽBE PRI OBDELAVI OSEBNIH PODATKOV V POSTOPKIH PO ZDIJZ

Informacijski pooblaščenec posameznikom, katerih osebni podatki se obdelujejo v postopkih dostopa do informacij javnega značaja, praviloma ne priznava statusa stranskih udeležencev v postopku (glej npr. odločbo IP št. 090-233/2015 z dne 31. 5. 2017). Izhaja iz stališča, da v zvezi z izjemo varstva osebnih podatkov prizadeti posamezniki na odločitev zavezanca ne morejo vplivati. Ker pravno podlago za obdelavo osebnih podatkov v javnem sektorju, v skladu z 9. členom ZVOP-1 (Zakon o varstvu osebnih podatkov, 2004), praviloma določa zakon, prizadeti posamezniki na (ne)posredovanje svojih podatkov po ZDIJZ ne morejo vplivati. Povedano drugače, zavezanci, ki odločajo o posredovanju informacij javnega značaja v javnem sektorju, so pri obdelavi osebnih podatkov vezani na zakon in morajo te, če obstaja zakonska podlaga, ne glede na voljo prizadetih posameznikov, posredovati zainteresiranim prosilcem². Še več, zavezanci morajo osebne podatke varovati, če za njihovo posredovanje po ZDIJZ ni zakonske podlage, in sicer ne glede na morebitno osebno privolitev prizadetih posameznikov. Slednja namreč v javnem sektorju, kamor spadajo tudi zavezanci po ZDIJZ, ne more biti podlaga za obdelavo osebnih podatkov, razen če zakon izrecno tako določa (ZDIJZ pa takšne določbe ne vsebuje). To posledično pomeni, da tudi če bi zavezanci v postopek po ZDIJZ pozivali posameznike, da se izjasnijo o tem, ali naj se njihovi osebni podatki kot informacije javnega značaja posredujejo, njihova izjava ne bi mogla vplivati na odločitev. Upošteva se navedeno menim, da je pravilno stališče, da prizadeti posamezniki v postopkih po ZDIJZ nimajo statusa stranskih udeležencev.

Temu je do nedavnega sledilo tudi Upravno sodišče RS, ki je v sodbi pod opr. št. IU 1410/2010 z dne 25. 5. 2011 navedlo: *»V določilu 2. odstavka 6. člena ZDIJZ je zakonodajalec uporabil pojmovno zvezo »ne glede na določbe prejšnjega odstavka«, kar pa ne pomeni, da ima določilo 2. odstavka 6. člena ZDIJZ popolnoma samostojno mesto v ZDIJZ, ampak se veže na določilo 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, saj je bil z določbo 2. odstavka 6. člena ZDIJZ v zakon le vpeljan test sorazmernosti v zvezi z izjemami iz 1. odstavka 6. člena ZDIJZ. To pa pomeni, da pojmovna zveza »ne glede na določbe prvega odstavka« iz 3. odstavka 6. člena ZDIJZ, vključuje zvezo med 1. odstavkom, ki ureja izjeme, in 2. odstavkom, ki ureja uporabo testa sorazmernosti. Ker je omenjeno presojo z vidika sorazmernosti na*

² Prvi odstavek 9. člena ZVOP-1 določa, da se osebni podatki v javnem sektorju lahko obdelujejo, če obdelavo osebnih podatkov in osebne podatke, ki se obdelujejo, določa zakon. Z zakonom se lahko določi, da se določeni osebni podatki obdelujejo le na podlagi osebne privolitve posameznika.

splošni ravni opravil že zakonodajalec v 6. odstavku 38. člena ZSPJS in 1. alineji 3. odstavka 6. člena ZDIJZ, ima IP prav, da pritegnitev prizadetih javnih uslužbencev, zaposlenih v javnem zavodu, ne bi mogla vplivati na zakonitost odločanja in zato njihova pritegnitev ni bila potrebna v konkretnem primeru. Enako velja za izobrazbo in smer izobrazbe, saj je zakonodajalec za ta dva podatka na splošni ravni opravil test sorazmernosti (podatka, povezana z delovnimi razmerji javnih uslužbencev v skladu s 1. alinejo 3. odstavka 6. člena ZDIJZ).» Podobno stališče je Upravno sodišče RS zavzelo tudi v sodbi pod opr. št. IU 1003/2010 z dne 30. 3. 2011, v kateri je bilo predmet presoje izplačilo dodatne delovne uspešnosti za vse zaposlene v javnem zavodu. Tudi v tej zadevi je sodišče navedlo, »da so neutemeljene navedbe tožeče stranke (javnega zavoda), da bi morala tožena stranka (IP) k postopku pritegniti osebe, katerih pravice ali pravne koristi bi bile ogrožene z izdano odločbo. Glede na to, da je po 3. odstavku 6. člena ZDIJZ zavezanec po ZDIJZ dolžan pokazati prosilcu podatke, ki so predmet tega spora, prizadete stranke, na katere se podatki nanašajo, ne morejo vplivati na odločitev v tej zadevi. Sodbo Upravnega sodišča je potrdilo tudi Vrhovno sodišče RS. Enako stališče je sodišče zavzelo tudi v sodbi pod opr. št. IU 805/2012 z dne 27. 11. 2013, kjer je bil predmet presoje seznam z imeni in priimki vseh 84 zaposlenih na Pravni fakulteti v Ljubljani, skupaj z bruto stroški in z dodatki, ki so jih posamezniki prejeli v letu 2009. V tej zadevi je sodišče svojo odločitev podkrepilo še z naslednjim: »Pri javnih uslužbencih, glede katerih se zahtevajo zgolj informacije v zvezi z njihovim delom, takšnega materialnopravnega predpisa, ki bi nakazoval razmerje do upravne zadeve dostopa do informacij javnega značaja, ni mogoče zaslediti. Na samo odločitev o upravni zadevi tako zaposleni pri organu, ne bi mogli vplivati. V temelju gre namreč za pravno, ne pa dejansko vprašanje. Javnost podatkov, ki jih zahteva prosilec, je določena že z zakonom in osebna privolitve posameznika na posredovanje ali neposredovanje teh podatkov ne more vplivati. Iz 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ v povezavi s prvim odstavkom 6. člena ZDIJZ namreč izhaja, da izjema varovanih osebnih podatkov za javne uslužbenke v povezavi z opravljanjem njihovega dela oz. v povezavi s porabo javnih sredstev, ne pride v poštev. Nestrinjanje posameznika, na katerega se nanašajo informacije javnega značaja, v sistemu ZDIJZ ni razlog, ki bi ga bilo mogoče kakorkoli upoštevati.

Glede na zgoraj navedeno je torej zanimiva odločitev Upravnega sodišča RS v zadevi pod opr. št. IU 944/2015, v kateri je sodišče odstopilo od svoje ustaljene prakse. V konkretni zadevi se sodišče s stališčem, da v postopek ni treba pritegniti javnih uslužbencev, ni strinjalo in je navedlo, da so v konkretnem primeru sicer podane jasne zakonske podlage, da so plače v javnem sektorju javne in da se za vsakega javnega uslužbenca lahko izve, kakšno plačo ima. Vendar pa je ob tem dodalo, »da je pri vprašanju, ali naj se prosilcu omogoči dostop do podatkov o izplačanih plačah posamezne, poimensko določene javne uslužbenke, očitno, da to brez dvoma vpliva na osebne pravice in zasebnost te javne uslužbenke, saj gre za njene osebne podatke. Ob tem je sodišče zapisalo, da iz sodbe Sodišča EU v zadevi C-201/14 z dne 1. 10. 2015 izhaja, da mora biti vsaka obdelava osebnih podatkov v skladu z načeli v zvezi s kakovostjo podatkov, ki so določena v 6. členu Direktive 95/46/ES o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov, in ustrezati enemu od meril za zakonitost obdelave podatkov, ki so navedena v 7. členu te direktive (30. točka obrazložitve). Po stališču sodišča je torej organ dolžan posameznike, na katere se nanašajo osebni podatki, obvestiti o prenosu teh podatkov, kar še posebej velja v kontekstu njihove pravice, da zoper obdelavo svojih podatkov ugovarjajo. Sodišče je tako zaključilo, da bi moral Informacijski pooblaščenec v konkretnem primeru poskrbeti za to, da bi bila v postopku udeležena tudi javna uslužbenka, tako da bi se lahko seznanila in izjavila o dajanju njenih

podatkov o plači tretji osebi (prosilcu). Podobno je sodišče odločilo v zadevi pod opr. št. IU 1604/2015, kjer je navedlo, da je organ dolžan prizadete osebe obvestiti o postopku in njihovi pravici do udeležbe, saj ima posameznik pravico do zakonite obdelave svojih podatkov, ki izhajajo neposredno iz Ustave RS (drugi odstavek 38. člena Ustave RS). Ob tem je sodišče ponovno citiralo sodbo Sodišča EU (C-201/14 z dne 1. 10. 2015) ter izpostavilo, da ima posameznik po 32. členu ZVOP-1 pravico zahtevati dopolnitev, popravek, blokiranje in izbris osebnih podatkov. Da bi lahko te pravice učinkovito uveljavil, je po presoji sodišča treba posameznika v postopku po ZDIJZ obvestiti o nameravani obdelavi (posredovanju) osebnih podatkov še pred njihovim razkritjem in mu omogočiti ugovor zoper nameravano obdelavo oziroma zahtevo za popravek podatkov, ki so predmet obdelave. Po stališču sodišča to pomeni, da ima posameznik, na katerega se ti podatki nanašajo, od takega obvestila neposredno pravno korist.

Stališče sodišča glede pravice posameznika vplivati na obdelavo svojih osebnih podatkov, je po mojem mnenju zgrešeno. Citirana sodba Sodišča EU v zadevi C-201/14 z dne 1. 10. 2015 se namreč nanaša na bistveno drugačno pravno in dejansko stanje, predvsem pa je v tej zadevi šlo za obdelavo osebnih podatkov, ki ni imela temelja v zakonu. V teh okoliščinah - torej kadar gre za obdelavo osebnih podatkov brez zakonske podlage - je Sodišče EU ugotovilo, da bi moral upravljavec osebnih podatkov izpolniti svojo obveznost obveščanja iz 10. oz. 11. člena Direktive. V okoliščinah odločanja po ZDIJZ pa ne gre za obdelavo osebnih podatkov brez zakonske podlage, saj odločanje v postopku dostopa do informacij javnega značaja predstavlja oblastno delovanje v javnem sektorju, kjer mora za zakonito razkritje osebnih podatkov obstajati izrecna zakonska podlaga (npr. v konkretnem primeru je bila ta zakonska podlaga podana v 1. alineji tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ). Nadalje velja opozoriti, da 2. odstavek 11. člena Direktive izrecno določa, da se 1. odstavek 11. člena Direktive, ki določa obveznost obveščanja posameznika, ne uporablja, kadar obstoji zakonska podlaga za zbiranje oziroma posredovanje osebnih podatkov.

Navedeno izhaja tudi iz 5. odstavka 19. člena ZVOP-1³, ki prav tako izključuje obveznost obveščanja posameznika, kadar je podana zakonska podlaga za obdelavo njegovih osebnih podatkov. Pri tem velja opozoriti, da se 19. člen ZVOP-1, s katerim je implementirana obveznost obveščanja iz 10. oz. 11. člena Direktive, nanaša na dolžnost obveščanja posameznika glede obdelave osebnih podatkov le, če se osebni podatki zbirajo neposredno od posameznika, na katerega se nanašajo. V primerih, ko so predmet zahteve po ZDIJZ podatki o plačah in drugih informacijah iz delovnega razmerja za javne uslužbence in javne funkcionarje, pa očitno ne gre za tovrstne osebne podatke. Podatki o plačah in drugih informacijah iz delovnega razmerja javnih uslužbencev se namreč obdelujejo (in tudi posredujejo javnosti) na podlagi zakona in se ne zbirajo neposredno od posameznikov.⁴ Upravitelji zbirk osebnih podatkov torej v teh primerih nimajo dolžnosti obveščati posameznika o nameravani obdelavi njegovih osebnih podatkov. Takšno stališče je edino smiselno glede na dejstvo, da posamezniki na obdelavo svojih osebnih podatkov ne morejo vplivati, če obdelavo (in tudi posredovanje) določa že zakon. Ob tem velja še dodati, da

³ Informacij iz tretjega in četrtega odstavka tega člena ni potrebno zagotoviti, če bi bilo to zaradi obdelave osebnih podatkov za zgodovinsko, statistično ali znanstveno-raziskovalne namene nemogoče ali bi povzročilo velike stroške, nesorazmerno velik napor ali zahtevalo veliko časa ali če je z zakonom izrecno določen vpis ali posredovanje osebnih podatkov.

⁴ Glej npr. določbo 38. člena ZSPJS (Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, 2002) in določbo 46. člena in nasl. ZJU (Zakon o javnih uslužbencih, 2002)

pravice do »obveščenosti« o obdelavi osebnih podatkov en gre nujno enačiti s pravico do udeležbe v postopku in možnostjo vplivanja na samo obdelavo osebnih podatkov.

4 STRANSKA UDELEŽBA IN NAČELO EKONOMIČNOSTI

Izjemno široko stališče glede pravice do udeležbe v postopkih po ZDIJZ, ki ga je zavzelo Upravno sodišče RS v zadevi pod opr. št. IU 944/2015, pa ima bistvene posledice tudi za tek postopka in za nasprotne stranke in udeležence v postopku. Poleg dejstva, da se z udeležbo tretjih oseb v postopku bistveno podaljša čas, v katerem zavezanci odločijo o zahtevi prosilca za dostop do informacije javnega značaja, se zvišujejo tudi stroški postopka.

Izhajajoč iz določbe 23. člena ZDIJZ, morajo zavezanci o zahtevi prosilca za dostop do informacije javnega značaja odločiti nemudoma, najkasneje pa v roku 20 delovnih dni. Temu roku je, v primeru pritegnitve tretjih oseb v postopek, praktično nemogoče slediti, zato pride v poštev določba 24. člena ZDIJZ, po kateri se rok za odločitev izjemoma lahko podaljša še za 30 delovnih dni. To pa pomeni, da prosilec na odločitev o (ne)posredovanju zahtevane informacije že na prvi stopnji lahko čaka tudi do dva meseca in pol, temu pa je treba prišteti še čas pritožbenega postopka pred IP (cca. 2 meseca) in še čas odločanja pred Upravnim sodiščem RS. Glede na dejstvo, da so prosilci po ZDIJZ velikokrat novinarji, nevladne organizacije, predstavniki civilne družbe in drugi deležniki, ki informacije potrebujejo takoj, zaradi aktivne udeležbe v javni razpravi pri pomembnih družbenih temah, težko rečemo, da takšen časovni okvir zagotavlja učinkovito uresničevanje te temeljne človekove pravice. Ravno nasprotno, trdimo lahko, da (pre)dolg tek postopkov po ZDIJZ celo negira pravico do informacij.

V zvezi s tem pa je treba opozoriti še na stroške postopka, ki prav tako lahko negativno vplivajo na izvrševanje te pravice. Postopek dostopa do informacij javnega značaja je na prvi in pritožbeni stopnji v celoti brezplačen, oproščen upravne takse, za posredovanje zahtevanih informacij pa lahko (po 34. členu ZDIJZ) zavezanci prosilcem zaračunajo le minimalne materialne stroške. Vse to v smeri, da so informacije javnega značaja čim lažje in v čim večji meri široko dostopne zainteresiranim prosilcem. Če pa bo praksa zavezancev sledila zadnjemu stališču Upravnega sodišča RS glede udeležbe tretjih oseb, se bo prej ali slej postavilo vprašanje, kdo nosi stroške stranskih udeležencev v postopku. V teh primerih po mojem ni druge zakonske možnosti, kot izhajati iz 114. člena ZUP, po katerem v postopku, v katerem je udeleženi dvoje ali več strank z nasprotujočimi si interesi, krije stroške stranka, ki je povzročila postopek, pa se je ta končal v njeno škodo. To pa pomeni, da bodo v primerih, ko bodo stranski udeleženci v postopkih uspeli, stroške postopka nosili prosilci. Ker je lahko oseb, na katere se nanaša zahtevana informacija, tudi več sto – in vse imajo možnost vstopiti v postopek kot stanski udeleženci – bodo lahko ravno potencialni stroški odvrnili prosilce od tega, da bi sploh vložili zahtevo za dostop do informacij javnega značaja. Zgovoren primer je situacija, na katero se nanaša sodba Upravnega sodišča RS pod opr. št. IU 1604/2015. V tej zadevi je novinar RTV Slovenija zahteval posredovanje statistike rešenih zadev za vse okrajne, okrožne in višje sodnike v Republiki Sloveniji, ki jih je cca. 900. Sodišče je navedlo, da *»se zaveda logistične zahtevnosti izvedbe postopka, v katerem je treba omogočiti izjavo več sto udeležencem, vendar ta množičnost sama po sebi ne more pomeniti razloga za omejevanje pravic posameznikov, ki morajo biti zagotovljene v enakem obsegu, kot če bi šlo za posamezne postopke«*. Ker je udeležba 900 stranskih udeležencev v upravnem postopku lahko povezana ne samo z nepredvidljivim časovnim vidikom, ampak tudi z enormnimi stroški

postopka, si težko predstavljam situacijo, da bi novinar vztrajal pri vloženi zahtevi in bil, v primeru neuspeha v postopku, pripravljen kriti vse stroške postopka. Iz tega razloga se bo po mojem mnenju zmanjšalo število vložnih zahtev po ZDIJZ, in sicer predvsem s strani tistih prosilcev, ki zahteve vlagajo večkrat, npr. v okviru statusa novinarja, nevladnih organizacij,... To pa pomeni, da bo dostopnih manj informacij, ki so pomembne za širšo javnost. Te skupine prosilcev namreč zahtev po ZDIJZ navadno ne vlagajo (le) v lastnem interesu, ampak je njihovo delovanje in obveščanje javnosti v javnem interesu (ker gre za poročanje o pomembnih družbenih temah, ki vplivajo na širši krog ljudi).

5 ZAKLJUČEK / SKLEPNE UGOTOVITVE

Ker ZDIJZ vprašanja udeležbe tretjih oseb v postopku posebej ne ureja, se glede stranske udeležbe subsidiarno uporabljajo določbe ZUP. V postopek po ZDIJZ kot stranski intervenient lahko vstopi le oseba, ki izkaže pravni interes, torej oseba, ki ji materialni zakon daje kakšno pravico ali pravni interes v upravni zadevi, o kateri se odloča v postopku. Vprašanje, ali ima določena oseba kot potencialni stranski udeleženec v upravnem postopku pravno korist, je torej treba presojati glede na njen pravni položaj, ki ga ima po materialnem pravu. Informacijski pooblaščenec je v zvezi s tem v več zadevah zavzel zadržano stališče, čemur pa v celoti ne sledi praksa Upravnega sodišča RS. Zlasti problematično je stališče Upravnega sodišča RS v zadnjih odločitvah glede vprašanja, ali imajo pravico do stranske udeležbe v postopkih po ZDIJZ posamezniki, katerih osebni podatki se prosilcem posredujejo kot prosto dostopne informacije, ker zakon določa, da gre za absolutno javne podatke (npr. podatek o bruto plači javnega uslužbenca). S stališčem sodišča, da ima tak posameznik vedno pravico do stranske udeležbe v postopku, ker mora biti obveščen o obdelavi svojih osebnih podatkov, se ni mogoče strinjati. Institut stranske udeležbe je namreč namenjen temu, da se z njim da zainteresiranim možnost, da lahko zavarujejo svoje pravice, nikakor pa ga ni mogoče razlagati na način, da je njegov namen »seznanitev s postopkom«. (Pre)široka možnost stranske udeležbe v postopkih po ZDIJZ namreč nedvomno vpliva na podaljševanje postopkov in je v nasprotju z načelom ekonomičnosti postopka v primerih, ko so v postopek pritegnjene osebe, ki za udeležbo nimajo pravnega, ampak le dejanski interes. V teh primerih mora namreč stroške postopka, če stanski udeleženec z zahtevkom uspe, kriti prosilec. Takšna praksa pa lahko ovira uresničevanje te temeljne človekove pravice in vodi k zmanjšanju števila vložnih zahtev, kar pomeni, da bo dostopnih manj informacij, ki so pomembne za širšo javnost, kar pa ni v skladu s temeljnim namenom ZDIJZ, ki je v zagotavljanju čim večje transparentnosti.

LITERATURA IN VIRI

1. Androjna V., Kerševan E. (2006), Upravno procesno pravo, upravni postopek in upravni spor, predelana in dopolnjena izdaja, 164-166. Ljubljana: GV založba.
2. Breznik J., Štucin Z., Marflak J. (2004), Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem, 190-219. Ljubljana: GV založba.
3. Jerovšek T., Trpin G., Bugarič B., Horvat M., Kerševan E., Kovač P., Mužina A., Pličanič S., Vesel T. in Virant G. (2004), Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem, 184-189. Ljubljana: Nebra.
4. Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (1995), Uradni list L 281, 23/11/1995 str. 0031 – 0050.

5. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ). (2003), Uradni list Republike Slovenije, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US in 102/15.
6. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). (1999), Uradni list Republike Slovenije, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13.
7. Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1). (2006), Uradni list Republike Slovenije, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, s spremembami in dopolnitvami.
8. Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1). (2004), Uradni list Republike Slovenije, št. 94/07-uradno prečiščeno besedilo.
9. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). (2002), Uradni list Republike Slovenije, št. 108/2009 – uradno prečiščeno besedilo, s spremembami in dopolnitvami.
10. Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). (2002), Uradni list Republike Slovenije, št. 63/2007 – uradno prečiščeno besedilo, s spremembami in dopolnitvami).

Sodna praksa Upravnega sodišča RS, sodbe dostopne na spletni strani IP, www.ip-rs.si:

- sodba Upravnega sodišča RS pod opr. št. U 2409/2005-20 z dne 21. 3. 2007,
- sodba Upravnega sodišča RS pod opr. št. U 2897/2006-10 z dne 19. 9. 2007,
- sodba Upravnega sodišča RS pod opr. št. IU 1003/2010 z dne 30. 3. 2011,
- sodba Upravnega sodišča RS pod opr. št. IU 1410/2010 z dne 25. 5. 2011,
- sodba Upravnega sodišča RS pod opr. št. IU 805/2012 z dne 27. 11. 2013,
- sodba Upravnega sodišča RS pod opr. št. IU 944/2015 z dne 24. 11. 2016,
- sodba Upravnega sodišča RS pod opr. št. IU 1604/2015 z dne 5. 1. 2017,

Odločbe Informacijskega pooblaščenca, vse dostopne na spletni strani IP, www.ip-rs.si:

- odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-112/2015 z dne 7. 9. 2015,
- odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-88/2015 z dne 15. 9. 2015,
- odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-233/2015 z dne 31. 5. 2017,

Sodna praksa sodišča EU, dostopna: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/sl/

- Sodba sodišča EUv zadevi C-201/14 z dne 1. 10. 2015.

Odločitev Ustavnega sodišča RS št. U-I-165/09-34 z dne 3. 3. 2011, dostopna: <http://odlocitve.us-rs.si/documents/3c/4d/u-i-165-092.pdf>

SISTEM VARSTVA PRAVIC STRANK V UPRAVNIH ZADEVAH V SLOVENIJI MED NACIONALNIMI IN EVROPSKIMI VZVODI

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

Povzetek

Modernizacija in razvoj demokratične in obenem učinkovite države in javne uprave sta danes cilj, s katerim in proti kateremu se normira in izvaja skupek aktivnosti za dobro javno upravljanje. Del tega procesa je sistemsko učinkovito varstvo pravic posameznikov v upravnih zadevah tako na nacionalni kot nadnacionalni ravni. Za posamična upravna razmerja prispevek celovito obravnava različne oblike varstva pravic strank, od upravnega postopka in upravnega spora in druge sodne kontrole posamičnih upravnih aktov, tudi v EU, do neformalnih mehanizmov zaščite strank. Upravni postopek je pri tem temeljna oblika varstva, saj prek kodificiranih načel in pravil stranki kot šibkejšemu udeležencu v postopku zagotavlja predvidljivost in enakost ter tako zmanjšuje oz. onemogoča prekomerno (zlo)uporabo oblasti. Prispevek je posvečen analizi razvoja sistema varstva pravic strank skozi čas v 25 letih samostojne Slovenije, s potrjeno hipotezo o celovitosti pristopa, a potrebnih in zato priporočenih večjih sprememb glede na evropski razvoj. .

Ključne besede: upravni postopek, varstvo pravic, evropeizacija, Slovenija

Abstract

SYSTEM OF PROTECTION OF THE PARTIES' RIGHTS IN ADMINISTRATIVE MATTERS IN SLOVENIA BETWEEN NATIONAL AND EUROPEAN LEVERS

Modernization and development of a democratic and at the same time effective State and public administration have become the main objectives pursued in the regulation and implementation of all activities aiming at good public governance. Part of the process is a systemically effective protection of the rights of individuals in administrative matters, both at national and supranational levels. As regards individual administrative relations, the article comprehensively addresses the various forms of protection of the rights of the parties, from administrative procedure, administrative dispute and other forms of judicial control of individual administrative acts, also in the EU, to informal mechanisms of protection of the parties. In such context, administrative procedure is seen as the basic form of protection, applying codified principles and rules to ensure to the party – as the weaker participant in the procedure – predictability and equivalence and reduce i.e. prevent excessive (ab)use of power. The article analyses the development of the system of protection of the parties' rights over 25 years since Slovenia's independence, confirming the hypothesis that the approach is indeed comprehensive, but still needs major changes in light of the European developments.

Keywords: administrative procedure, protection of rights, Europeanisation, Slovenia

1 UVOD

Modernizacija in razvoj demokratične in obenem učinkovite države in javne uprave sta danes orodje in obenem cilj, s katerim in proti kateremu lahko oblast vodi spremembe načina javnega upravljanja od golega administriranja do integralnega dobrega javnega upravljanja in

družbenega napredka (več v Aristovnik et al., 2016, Kovač et al., 2015). Del tega procesa je sistemsko učinkovito varstvo pravic posameznikov v upravnih zadevah tako na nacionalni kot nadnacionalni ravni.

A vse procesne garancije, načela in pravila nimajo enake teže, zato je treba najprej opredeliti tip pravno urejevanega razmerja, ki načelno sledi vrsti pravno zaščitenih interesov v določenem razmerju. Za posamična upravna razmerja, ki so v jedru obravnave v tem prispevku, veljajo glede na naravo zaradi primarnega sledenja javni koristi namreč določene posebnosti, ki ne pritičejo značilnostim v drugih pravnih odnosih. Zato posebej obravnavam te oblike, od upravnega postopka in upravnega spora do drugih sodnih kontrol posamičnih upravnih aktov (tudi v EU), nadalje pa še neformalne mehanizme zaščite strank. Upravni postopek je namreč temeljna oblika varstva, saj prek kodificiranih načel in pravil stranki kot šibkejšemu udeležencu v postopku zagotavlja predvidljivost in enakost ter tako zmanjšuje oz. onemogoča prekomerno (zlo)uporabo oblasti (prim. Androjna & Kerševan, 2006, Koprić & Đulabić, 2009, Rose-Ackerman & Lindseth, 2010, idr.). Sodni nadzor nad upravo kot del načela delitve oblasti nadgrajuje notranji upravni nadzor, saj ta znotraj povezanega upravnega sistema ne zadošča za demokratičnost oblasti. Obravnavam upravni spor, pa tudi socialni spor, ustavno pritožbo in varstvo pred Evropskim sodiščem za človekove pravice (ESČP) in Sodiščem EU (SEU). Končno opozarjam na dopolnilni pomen neformalnega varstva pravic prek ombudsmana (splošnega in posebnih, kot je informacijski pooblaščenec) ter civilne družbe in medijev.

Namen tega prispevka je poudariti pomen sistema varstva pravic posameznika pred upravnimi oblastmi v demokratični državi skozi analizo razvoja oblik in pravnih rešitev varstva ter mestoma primerjavo z Republiko Hrvaško (RH), zlasti pa primerjaje Republiko Slovenijo (RS) in ureditev v Evropski uniji (EU). V tem okviru postavljam hipotezo, da je treba slovenski sistem, zlasti zakona o splošnem upravnem postopku in upravnem sporu (ZUP in ZUS-1),¹ prenoviti, da bi bila skladna z evropskimi trendi. Uporabim normativno, zgodovinsko, primerjalno in aksiološko-deontološko metodo, ki so primerne glede na vsebinsko in pravno disciplinarno usmerjenost prispevka.

Prispevek je strukturiran tako, da se najprej skozi uvodni kontekst, na temelju proučitve in analize znanstveno-strokovne literature in pravnih dokumentov, proučijo upravni trendi splošno in nato slovenski upravni oz. upravno-procesni sistem. Pri tem je poudarek dan ključnim razvojnim korakom in oceni učinkovitosti posameznih oblik zaščite. Končno je podana krovna analiza sistema, na čemer gradim priporočila bodočih pravnih in drugih ukrepov za dobro, tj. učinkovito in obenem k strankam usmerjeno javno upravo.

2 KLJUČNI SISTEMSKI MEHANIZMI IN PRAVNI TEMELJI VARSTVA PRAVIC V SLOVENSKIH UPRAVNIH ZADEVAH

Javna uprava ima več funkcij, med katerimi je treba v posamičnih upravnih razmerjih klasično izpostaviti oblastne in servisne naloge. Pri prvih gre za enostransko odločanje o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznih subjektov v razmerju do oblasti, kjer se soočajo in tehtajo javni interes, kot običajno določen v materialnem pravu (področnih zakonih), in zasebne

¹ ZUP, *Zakon o splošnem upravnem postopku*, Uradni list Republike Slovenije, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13. ZUS-1, *Zakon o upravnem sporu*, Uradni list Republike Slovenije, št. 105/06, 107/09-odlUS, 62/10, 98/11-odlUS, 109/12. Po ZUS-1 se podrejeno v postopku uporabljata še Zakon o pravnem postopku in delno ZUP.

pravice in pravni interesi strank. V tem segmentu, a tudi pri (ne)zagotavljanju javnih služb, je poseg v pravne položaje posameznikov s strani upravnih organov očiten, možne pa so različne kršitve. Te segajo od prekomerne ali tehnicistične uporabe oblasti *per se* (kot nezakonitost ali *maladministration*) in napačne aplikacije materialnega prava do premalo skrbno ali proti temeljnim načelom vodenih postopkov glede ugotavljanja merodajnih dejstev in zagotavljanja udeležbe v postopku ter posledičnih odločitev. Zato je pomemben sistemski pristop k upravno-sodni zaščiti vseh upravnih aktov (Trpin, 1998, str. 146, prim. Koprić et al., 2016).

V Sloveniji se pojem javne uprave in upravnih razmerij razume pretežno funkcionalno. To je nenazadnje sistemsko nujno, saj se v istih življenjskih položajih posameznika, ko ta uveljavlja pravice in pravne koristi do oblasti, pojavljajo različni postopki in organi. Nadalje se statusno-organizacijska podoba sodobne uprave korenito restrukturira s prenosom nalog na raven EU, delegacijo izven javnega sektorja ipd., kar terja sistemski pristop k razumevanju javne uprave in varstva pred njo (Trpin, 2009, Rose-Ackerman & Lindseth, 2010, Kovač et al., 2015). Kot slovensko javno upravo štejemo tako državne upravne organe (tj. med 10 do 15 ministrstev, okoli 40 organov v sestavi ministrstev, 58 lokalnih upravnih enot), občinske uprave (RS je imela sprva 147, danes 212 občin, od tega 11 mestnih, ne pozna pa pokrajin) in nosilce javnih pooblastil ter nekatere *sui generis* organe (npr. informacijski pooblaščenec, antikorupcijska komisija).² Zlasti nosilci javnih pooblastil so zelo heterogena skupina, saj jo sestavljajo npr. lokalni centri za socialno delo, zavodi za obvezno zdravstveno in pokojninsko zavarovanje, agencije za energijo ali trg vrednostnih papirjev ali akreditacijo študijskih programov, in razni izvajalci gospodarskih in negospodarskih državnih in lokalnih javnih služb (npr. zasebni zobozdravniki koncesionarji, šole, komunalna podjetja). V slovenski javni upravi, če jo pojmujejo le kot klasičen državni upravni aparat in občinske službe, kjer je prek izvajanja oblasti lahko dnevno prizadeto varstvo pravic strank, deluje tako okoli 45.000 zaposlenih. Vsako leto se v Sloveniji z dvema milijonoma prebivalcev le na prvi stopnji izpelje okoli 10 milijonov upravnih postopkov (vključno s pravnimi osebami), medtem ko se vloži okoli 300.000 pritožb, ki jih običajno rešujejo resorna ministrstva.

Temu je treba sistemsko pridati pravosodne in parlamentarne organe, ki opravljajo neposreden nadzor nad upravnimi oblastmi. V prvi vrsti gre za Upravno sodišče Republike Slovenije (UpS), ki deluje kot samostojna institucija od leta 1998 in na prvi stopnji presoja zakonitost posamičnih upravnih aktov v upravnem sporu, tj. letno okoli 3.000 zadev. O pritožbah v upravnem sporu odloča Vrhovno sodišče Republike Slovenije (VS) oz. njegov upravni senat, o ustavnih pritožbah ali z njimi povezanih presojah skladnosti predpisov z ustavo in zakoni pa Ustavno sodišče Republike Slovenije (US). Po oceni nekaterih (Androjna & Kerševan, 2006, Kovač et al., 2015) je stopenj varstva za učinkovito zaščito preveč, zlasti upošteva nesuspendivnost pravnih sredstev in relativno ločenost upravnega in pravosodnega resorja. Slednje neredko vodi v neusklajeno regulacijo javne uprave in pripadajoče sodne kontrole (kar ostaja stalna dilema, glej Trpin, 1988, str. 152, Kovač & Virant, 2011, str. 200).

Če se osredotočim zgolj na glavne sistemske oblike zaščite posameznikov do upravnih oblasti, so v Sloveniji razviti za centralno Evropo značilni mehanizmi zaščite pravic. Vsi pa imajo ustavnopravni in mednarodni temelj. To pomeni, da Ustava Republike Slovenije (Ustava), sprejeta leta 1991, bodisi ureja neposredno določene oblike varstva pravic (tipično upravni spor,

² Kot upravni organ, če odloča v konkretnem upravnem razmerju, lahko nastopi tudi sodišče (npr. ko odloča o brezplačni pravni pomoči), prek smiselne rabe ZUP in kvazi upravnega spora v neupravnih javnopravnih razmerjih pa vstopajo v ta razmerja tudi parlament, vlada, občinski svet, župan in zasebniki. Več v Jerovšek & Kovač, 2017.

tudi kvazi spor, v 157. členu) bodisi izdajatelje upravnih aktov, zoper katere je zagotovljeno pravno varstvo (npr. izrecno se navaja upravne organe in neredko eksplicitno nosilce javnih pooblastil). Še bolj izrazit je ustavni temelj skozi opredelitev ustavnih jamstev in temeljnih človekovih pravic v vseh upravnih razmerjih, kot so recimo vezanost uprave na zakon (2. in 3. člen Ustave), raba jezika (11., 61. in 62. člen), enako varstvo pravic (14. in 22. člen), zaščita dostojanstva (21. in 34. člen), učinkovito pravno sredstvo in sodno varstvo ter odločanje brez nepotrebnega odlašanja (23. in 25. člen), varstvo osebnih in drugih podatkov (35. in 38. člen), pomen pravnomočnosti (158. člen) itd. (več Šturm in drugi, 2011, Sever et al., 2014, Kovač et al., 2015).³ Te garancije se neposredno izražajo v pravicah strank, praviloma ne glede na državljanstvo, v upravnem postopku in upravnem sporu, saj jih ZUP in ZUS-1 kot *leges generales* operacionalizirata skozi temeljna načela in pravila, ki se nanašajo npr. na nepristranskost in pravice obrambe. na čelu z dostopom do informacij, participacijo in učinkovitostjo pravnih sredstev.

Za analitičen vpogled si pogledjmo sistemski pregled različnih oblik varstva pravic. Tabela 1 razkriva seznam oblik varstva ter razlike med njimi po temeljih, formalnosti in učinkovitosti.

Tabela 1: Temelji in oblike varstva pravic v slovenskih upravnih zadevah (vir: lasten)

Oblika varstva pravic strank	Ne/formalni značaj	Pravni temelj/i (letnica sprejema in sprememb veljavnega krovnega zakona)	Evropeizacija ali interni razvoj	Obseg uporabe in ocena učinkovitosti
Upravni postopek	F	- Ustava - ZUP (1999, 2000, 2002, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2010, 2013)⁴ - Področni zakoni⁵	I	Zelo razširjen, cca 10 mio upravnih odločb letno na 1. stopnji, raba ZUP tudi smiselno v javnih službah; med pomembnimi novelami npr. izmenjava podatkov kot breme organov (od 2002) ali izenačenje upravne overitve s sodno (2005); a zastarel koncept glede na EU, tudi omejen upravni nadzor (tako ministrstev kot upravne inšpekcije).
Upravni spor	F	- Ustava - ZUS (1997), ZUS-1 (2006, 2010, 2012)	I, delno E	Razmeroma učinkovit z omejitvijo dometa po ZUS-1 in odpravo

³ Slovenska ustavna ureditev in delovanje US sta sicer vrednotena visoko in stremita k celo strožji zaščiti človekovih pravic, kot to velja za ESČP (Sovdat, 2014, str. 338, 341, prim. Up-599/04 z dne 24. 3. 2005).

⁴ ZUP se je v Sloveniji pogosto spreminjal, a skoraj vse novele se nanašajo le na manjše popravke ali redakcijske spremembe. ZUP je bil v parlamentarni proceduri tudi v letu 2015 glede poenostavitve obličnosti izdaje aktov in vročanja, a je bil zaradi parcialnih interesov v vladi in Pošti Slovenije ter konservatizma strokovnih pravnih služb zavrnjen, češ da obstoječa ureditev s skoraj stoletno tradicijo na slovenskih tleh (še) ustreza (glej kritično in primerjalno v Jerovšek & Kovač, 2017, prim. Koprić et al., 2016).

⁵ Več o specialnih določbah ZUP in področnih zakonih Kogovšek & Simonič, 2015, str. 84–89, normativno in v praksi več Kovač, Remic & Sever, 2015 (sociala, šolstvo, tujci, notranje zadeve, okolje, gradnje, davki, inšpekcije).

				zaostankov; kljub odprti tožbi še po DP. ⁶
<i>Oblika varstva pravi strank</i>	<i>Ne/formalni značaj</i>	<i>Pravni temelj/i (letnica sprejema in sprememb veljavnega krovnega zakona)</i>	<i>Evropeizacija ali interni razvoj</i>	<i>Obseg uporabe in ocena učinkovitosti</i>
<i>Varstvo pred ESČP in SEU</i>	F	EKČP (ratifikacija 1994) in <i>acquis communautaire</i> (polno članstvo 2004)	E	Učinkovit predvsem kot potencialna zaščita in prek pilotskih sodb ESČP ter predhodnih vprašanj na SEU.
<i>Varuh človekovih pravic</i>	neF	- Ustava - ZVČP (1993, 1994, 2002, 2012)	I, delno E	Domet omejen, tako z vidika pristojnosti na javni sektor kot neupoštevanja priporočil v izpostavljenih resorjih (npr. okolje, azil).
<i>Informacijski pooblaščenec</i>	F in neF	- Ustava - ZDIJZ (2003, 2005, 2006, 20014, 2015) - ZInfP (2005, 2007)	I, delno E	Kljub relativno ozkim pristojnostim (kot specialni ombudsman) v praksi zelo odmevna oblika zaščite zaradi proaktivnega delovanja, z zadnjo novelo razširitev na poslovne subjekte v prevladujoči lasti/vplivu javnih subjektov.
<i>Civilna družba in mediji</i>	neF	Delno poseben status po ZDIJZ, Resoluciji o normativni dejavnosti ali če društva v javnem interesu po ZUP/ZUS	E	Domet omejen zaradi neformalnosti, a obenem iz istega razloga širok zlasti glede večje transparentnosti in participacije ter razvite NVO na določenih področjih, npr. pravice tujcev, varstvo okolja in živali; v razmerju do države povezane v mrežo.

Najbolj razširjena oblika varstva pravic strank do upravnih oblasti je nedvomno upravni postopek. Upravni postopki se nenazadnje primerjalno širijo po obsegu in kompleksnosti (več Rose-Ackerman & Lindseth, 2010, str. 336 in nasl., Hofmann et al., 2014). Upravni postopek je glede posamične zaščite v Sloveniji tradicionalni okvir, saj je bil prvi predpis, t. i. Steskov postopnik, za to območje sprejet že leta 1923, čemur so sledili s konceptualno isto zasnovo avstrijski ZUP (1925), jugoslovanski ZUP (1930, 1956) in slovenski ZUP (1999). Upravni

⁶ Državni pravobranilec (DP) ima v Sloveniji še vedno legitimacijo zastopanja javnega interesa po ZUP in ZUS-1, zato ga lahko štejemo kot specialnega ombudsmana (prim. Trpin, 1988, str. 182 in nasl.), sploh ker neredko zastopa določene skupine občutljivih strank. A v letu 2017 se izvaja statusno preoblikovanje sedaj pravosodnega organa in funkcionarjev v del finančnega ministrstva in uradnike, kar bo vlogo DP lahko okrnilo.

postopek je bil v tem smislu razumljen primarno kot orodje proti zlorabi oblasti, torej mehanizem pravne države, predvidljivosti in enakosti (Nehl, 1999, str. 166, Šturm et al., 2011, str. 269, Kogovšek & Simončič, 2015, str. 74). Skozi desetletja sta se koncept in teorija upravnega postopka po svetu in delno tudi v Sloveniji razvijala, tako da danes lahko zatrdimo, da gre upravni postopek razumeti kot kompleksen mehanizem, ki združuje več ciljev. Ti so predvsem: (1a) optimalna realizacija materialnopravnih pravic in pravnih koristi strank, če ne posežejo v javni interes, (1b) zagotovitev temeljnih pravic skozi pošten postopek, npr. biti slišan, razumen rok odločanja.⁷ Dodatno izvornim razlogom regulacije upravnih razmerij pa je danes cilj ZUP čedalje bolj (2) učinkovita implementacija javnih politik. Slednje je v Sloveniji razmeroma urejeno, ker ZUP že od leta 1999 celovito in dokaj učinkovito ureja tudi izvršbo upravnih odločb. Ker gre za nasprotujoče si cilje, je bistvo upravnega postopka kot mehanizma varstva pravic sicer predvsem sorazmerno uravnoteženje pravnih interesov, ki so predmet postopka oz. razmerja. To se izraža med drugim skozi razumevanje upravnega postopka kot (3) orodja dialoga med oblastjo in stranko/ami, saj se tako po ZUP kot še bolj področnih predpisih uveljavlja vrsta manj represivnih ukrepov (npr. opozorilo inšpektorja, ki ne šteje kot ukrep, če ga stranka upošteva) in alternativnega reševanja sporov (npr. na področjih varstva potrošnikov, šolstva, davkov itd., prim. Dragos & Neamtu, 2014, str. 385 in nasl., Koprić et al., 2016, str. 133 in nasl.). Praviloma je upravni postopek dvostopenjski; le izjemoma lahko ustavno skladno zaradi posebnosti področja področni zakon izključi ali določi nesuspendivnost. Lahko pa se stranka po noveli ZUP (2008) odpove pritožbi, a zaradi izčrpanosti le-te kot procesne predpostavke za tožbo tako izgubi možnost sodnega varstva.

V preseku upravni postopek tako predstavlja osnovno orodje demokracije. Skozi upravni postopek in povezane oblike varstva pravic posameznikov se nenazadnje danes modernizira javna uprava, s tem pa streži k dobremu upravljanju (*good governance*) tako v EU in državah članicah kot v kandidatkah (prim. Rusch, 2014). Zato je ureditev po ZUP izjemno pomembna, saj zaradi ustavnih kavl in napotilnih norm ni predmet subsidiarnosti (oz. po ustavnem enakem varstvu pravic tak *lex specialis*, ki bi npr. brez utemeljenega razloga razlikovanja odvzel recimo pravno sredstvo, ni ustavno skladen). Vse to žal ne velja za Slovenijo, kajti kljub ustaljeni rabi tako v upravi kot med ljudmi in parcialnim posodobitvam (Kovač & Virant, str. 2011, str. 197 in nasl.) je kot splošni zakon primerjalno prepodroben (325 členov v izvirniku), predvsem pa konceptualno zastarel, saj še vedno gradi na pretirani nadrejenosti javne koristi, (sodni) inkvizitornosti, manku diferenciacije obsega rabe po področjih in različnih sodobnih nosilcih oblasti ter partnerskih mehanizmov, kot je ARS, in ne vključuje jasno vseh (ne) aktivnosti javne uprave, npr. upravnih pogodb (tako že Trpin, 1988, str. 156, prim. Zalar v Breznik & Kerševan, 2008, Trpin, 2009, Kovač et al., 2015).

Upravni spor je v Sloveniji tradicionalno pomenil klasično sodno kontrolo posamičnih upravnih aktov, vendar je prišlo do nekaj ključnih sprememb predvsem leta 1997, ko je bilo vzpostavljeno samostojno UpS. Leta 2006 pa je bil prenovljen cel postopek v smislu izrazitejšega subjektivnega koncepta varstva pravic in večje ekonomičnosti postopka, npr. z izpodbijanjem akta posega, enumeracijo dometa in le izjemoma presojo procesnih sklepov, omejitvijo legitimacije in prenovo pravnih sredstev, sojenjem po sodniku posamezniku, vzorčnim postopkom, polno jurisdikcijo le v določenih položajih, npr. kršitvah ustavnih pravic

⁷ V tem delu se raba ZUP izraža na ustavnem temelju kot varstvo *per se*. Če procesno pravo v kateremkoli (u)pravnem razmerju z eksternim učinkom ne ureja načina realizacije pravno zaščitenega interesa stranke oziroma vseh udeležencev postopka, še ne pomeni, da do pravno relevantne vsebinske odločitve ne bo prišlo, je pa pogosto prizadet položaj posameznika, ki tako nima pravnega varstva (Androjna & Kerševan, 2006, str. 30, 67).

ali ob triletnem upravnem molku (več Androjna & Kerševan, 2006, str. 635 in nasl.). Sistemsko se je v nekaj letih v Sloveniji doseglo bistveno zmanjšanje zaostankov, tako da se danes odloča na prvi stopnji v roku 2 do 6 mesecev. Vzporedno upravnemu sporu je v urejen zlasti za upravno-socialna zavarovanja še spor pred delovnimi in socialnimi sodišči, ki pomeni mešanico ureditve po ZUS-1 in ZPP. Lahko pa se strankam zagotovi druga oblika sodne kontrole, recimo pravda (Trpin, 1988, str. 170, glej odločbo US, Up-3/97 z dne 15. 7. 1999). Zato: če ni določene sodne zaščite po področnem zakonu, pride v poštev po Ustavi kvazi upravni spor.

Po pravnomočnosti v upravnem ali socialnem sporu, po možnem dvoinstančnem postopku pred VS, se ob že od začetka zatrjevanih kršitvah Ustave stranke lahko obrnejo tudi na US. To velja po izčrpanosti (rednih) pravnih sredstev v posamični zadevi z ustavno pritožbo (Zalar, 2009), v Sloveniji npr. na področjih tujcev ali posegov v prostor in lastnino neredko združeno z oceno ustavnosti oz. zakonitosti predpisov (Kerševan, 2012). Med zadevami, ki jih obravnava VS kot najvišje sodišče v državi in izjemoma US kot varuh ustavnosti, je upravnih v primerjavi s civilnimi in kazenskimi po sodni statistiki okoli tretjina oz. na višjih instancah še nekoliko večji delež, kar kaže na občutljivost upravnih odločitev na ustavni ravni. Upravni spor in drugo sodno kontrolo v upravnih razmerjih kaže sistemsko razumeti tudi kot *ex post* evalvacijo delovanja uprave, saj se prek nje pogosto vzpostavlja regulatorna povratna zanka.⁸ Še več, pri očitnih posegih v položaj strank se vzpostavi odškodninska odgovornost države (26. člen Ustave).⁹

Glede varstva pred ESČP in SEU veljajo pri nas splošne značilnosti teh oblik varstva, npr. obravnava zadev po EKČP v upravnih razmerjih le, če jih sodišče presodi s civilno- ali kazenskopravnim dometom, *de facto* precedenčnim učinkom sodb, za Slovenijo največ glede 6. in 13. člena konvencije ipd. Izpostavim lahko nekaj sodb ESČP, na podlagi katerih je Slovenija spremenila oz. morala spremeniti elemente svojega sistema zaščite, npr. odločanja v razumnem roku po sicer civilni zadevi Lukenda (št. 23032/02 z dne 6. 10. 2005) ali učinkovitega pravnega sredstva v primeru izbrisanih, zadeva Kurić (sprva Makuc) in drugi proti Sloveniji, št. 26828/06 z dne 12. 3. 2014. Glede prava EU (na temelju spremenjene Ustave s 3.a členom) in varstva pred SEU pa kaže izpostaviti, da EU vsaj procesnopravno dopušča članicam avtonomijo, vendar brez kršitve načel enakosti in učinkovitosti (ang. *equivalence*, *effectiveness*; npr. tako na slovenskem davčnem primeru v zadevi C-603/10 z dne 18. 10. 2012). VS in US se sicer pogosto sklicujeta na prakso ESČP in SEU, zlati glede posegov v evropska načela, kot so enakost, participacija, pravnomočnost (prim. Šturm et al., 2011, Sovdat, 2014).

Ombudsman deluje pri nas od leta 1995 (129. člen Ustave; na podlagi izročila Sveta za človekove pravice, 1988). Osnovno poslanstvo te institucije je ravno zaščita šibkega posameznika pred oblastjo, kjer lahko varuh zaradi neformalnosti mehanizma igra tudi vlogo promotorja dobre uprave in mediatorja, čeprav teh praks zaradi relativne zaprtosti javne uprave in formalizma sistemsko (še) ni zaslediti, se pa pojavljajo primeri dobre prakse na področjih šolstva ali okolja (več Dragos & Neamtu, 2014, Marzel, 2016). Za učinkovitost sistema varstva pravic je pomembna lastna iniciativa ombudsmana ter njegova pristojnost podati US presojo ustavnosti zakona (npr. glej zadevo U-I-186/12 z dne 18. 3. 2013 o selektivnem posegu v

⁸ Ne le prek spoštovanja sodnih odločitev v posamičnih primerih, ampak prek resornih politik generalno (čeprav v mejah kontinentalnega sistema brez precedenčnih zavez). Kot primer kaže izpostaviti odločbo US v zadevi U-I-146/07-34 z dne 13. 11. 2008 glede komunikacije slepih in slabovidnih oseb v postopku, na podlagi katere je bil sprejet krovni Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (2010), ki nadredi procesne zakone, kot sta ZUP in ZPP.

⁹ Recimo zanimiv je primer VS, II Ips 645/2009 z dne 17. 5. 2012, kjer je bila stranki »le« zaradi neupravičenega mirovanja postopka pri izdaji gradbenega dovoljenja dosojena odškodnina v višini skoraj 700.000 evrov.

pokojnine), sicer pa letno varuh prejme okoli 3.000 zadev, od katerih je več kot polovica upravnih zadev.¹⁰ Podobno velja za Informacijskega pooblaščenca, ki letno prejme cca 260 pritožb glede zavrnitve ali molka organa pri zahtevah za dostop do javnih informacij, velik vpliv pa izkazuje prek svojih mnenj in z aktivnostjo v EU.

3 RAZPRAVA IN PREDLOGI IZBOLJŠAV

Javna uprava je družbeni sistem, ki se s časom spreminja, zato se redefinirajo tudi razmerja državljanov in drugih posameznikov z upravo in njihovo pravno varstvo do upravnih oblasti. Slovenski upravni sistem lahko v tem smislu označimo kot kombinacijo avstrijske dediščine in post-socialistične stvarnosti, ki se je v zadnjih 25 letih skozi konvergenčne pristope oblikoval kot evropsko primerljiv (Kovač & Virant, 2011, Vintar et al., 2013, Aristovnik et al., 2016). Pri tem je Slovenija sledila teoretičnim dognanjem, zlasti pa dobrim praksam nekaterih držav (npr. Avstrije in Nemčije kot vzora za naš prostor), smernicam in predpisom EU (npr. Direktivi 2006/123/EC o storitvah na notranjem trgu ali Uredbi ES 765/2008 o varnosti proizvodov) in Sveta Evrope. Med vplivi kaže sistemsko poudariti na eni strani, kot gibalno večje in celostne zaščite strank, razvoj koncepta dobre uprave (ang. *good administration*).¹¹ Nasprotno je očitno izpostavljen program stremjenja k večji učinkovitosti javnih politik, ki neredko ali celo krovno sistem varstva pravic zmanjšuje, npr. prek programa odprave administrativnih ovir (več o dobri upravi in OAO v Aristovnik et al., 2016). Oba pristopa pomenita glavni smernici aktivnosti v javni upravi, kot jih predvideva Strategija razvoja javne uprave do leta 2020 (MJU, 2017).

A glede na prikazano analizo v predhodnem poglavju pri nas vzpostavljene oblike varstva pravic pred upravo zagotavljajo solidno raven po evropskih standardih, vendar so v posameznih elementih, zlasti za medsebojno (bolj) usklajen in s tem učinkovit sistem, možne in potrebne spremembe. Poleg nove kodifikacije ZUP ali več neformalnih oblik in dometa neformalnega nadzora so bile npr. glede sodne kontrole v nekaj poskusih vodene javne in akademske razprave ter prispevki o spremembah (npr. Trpin, 2009, Zalar, 2009, Kerševan, 2012, Kovač et al., 2015). Ti so obsegali diskusije o še več specializiranih sodiščih (npr. za pravice otrok ali prosilcev za azil), polni jurisdikciji UpS kot principu (kot pravi Trpin, 1988, str. 177, je kasacijska sodba za stranko pogosto le Pirova zmaga), morebitnem prenosu ocene skladnosti nižjih upravnih aktov z višjimi pred UpS, omejitvijo in precedenčnim učinkom ustavne pritožbe prek ustavne revizije idr. A do sprememb zaradi »političnega realizma« (še) ni prišlo (Zalar, 2009, str. VIII). Za ponazoritev možnih in potrebnih korakov *de lege ferenda* in z vidika upravne usposobljenosti si pogledjmo prednosti in slabosti v slovenskem upravnem sistemu (Tabela 2).

¹⁰ Za leto 2014 je ugotovljenih v državni upravi okoli 33 % kršitev, a kar skoraj 31 % je storjenih s strani javnih zavodov in agencij ter še 13 % pri javnih podjetjih in koncesionarjih (po Marzel, 2016). Zato se postavlja vprašanje nujnosti razširitve pristojnosti po teoriji *Drittwirkung* pri slednjih »organih« na celoto dejavnosti do posameznih subjektov (strank), ne le očitno oblastne naloge.

¹¹ Dobro upravo kot koncept je Slovenija začela razvijati zlasti pod vplivom ombudsmana in teorije. Več o dobri upravi, načelih in pravicah, ki jih vključuje, 41. člen Listine EU o temeljnih pravicah (LEU, glej še 47. člen o sodnem nadzoru). Splošno več v Nehl, 1999, Hofmann et al., 2014, Sever et al., 2014. Iz prakse SEU glej zadevi Tillack, T-193/04 z dne 15. 10. 2004, in H. N., C-604/12 z dne 8. 5. 2014.

Tabela 2: Prednosti in slabosti slovenskega upravnega sistema (vir: lasten)

<i>Prednosti</i>	- Uveljavljeno poslovanje in pretok ljudi idr. virov v EU (2004-) - Domet ZUP na celo upravo, tudi javne službe, nepravne zadeve¹² in izvršbo - Ustaljena praksa, utemeljena na evropskih načelih in varstvu človekovih pravic - Razvit sistem pravnega varstva po hierarhiji do evropske ravni, poznano splošni javnosti - Bistveno zmanjšani upravni in sodni zaostanki - Dobro razvita e-uprava (zlasti G2C) - Prek področne zakonodaje in teorije uveljavljajoč se sistem ARS - Razvijajoča se proaktivna upravna kultura uradnikov in sodnikov
<i>Slabosti</i>	- Konceptualno zastarel in prepodroben ZUP brez diferenciacije rabe, zlasti <i>lege artis</i> - Preveč formalizirano razumevanje odprtosti in participacije - Neusklajene (ali premalo skladne) oblike upravnega in sodnega nadzora - Omejena dostop in polna jurisdikcija po ZUS-1 - Premalo proaktivnosti in upoštevanja neformalnih opozoril, zlasti ombudsmana in civilne družbe - Tudi pri sistemskih u)pravnih načelih (pre)več različnih predpisov (npr. pravice do informacij po Ustavi, ZDIJZ, ZUP, ZVOP) - Ponekod razmeroma nizka kultura strank (zloraba pravic)

Glede vplivov na ureditve lahko zbirno (po Tabeli 1 in 2) ugotovim, da je evropeizacija v Sloveniji prisotna v pretežno v področnem, materialnopravnem smislu, medtem ko sistemski mehanizmi ostajajo v ingerenci notranjih razmerij, kar se kaže pogosto kot pozitivno (češ, nem. *nicht kopieren, sondern kopieren*), a ob dolgoletnih potrebnih neprilagoditvah prav tako pogosto kot negativno. Ureditev sistema varstva pravic strank v upravnih razmerjih je pri nas očitno še vedno tradicionalen. Ta vidik se kaže še poudarjeno, če primerjamo hrvaški in slovenski zakon, saj naj bi bila oba prenovljena na enak način, a hrvaški opazno bolj sledi evropskim trendom, kot so širši domet ZUP, vključitev modernejših institutov (npr. upravne pogodbe, garantni akti, nomotehnična poenostavitve itd., prim. Koprić & Đulabić, 2009, Koprić et al., 2016). V tej smeri se razume upravni postopek tudi v EU (glej Resolucijo Evropskega parlamenta o evropskem ZUP iz leta 2013 in osnutek uredbe o odprti, učinkoviti in neodvisni evropski upravi iz junija 2016, čeprav evropski razvoj gradi za razliko od slovenskega na večji splošnosti načel in več sodelovanja med udeleženci v postopku (prim. Hofmann et al., 2014, več v Jerovšek & Kovač, 2017). V tem smislu lahko le potrdim uvodno hipotezo, da slovenski sistem zaostaja za evropskimi trendi, naj bo v primerjavi z zahodno Evropo ali drugimi evropskimi državami ter samo EU.

Tradicionalni sistem varstva pravic strank sicer prinaša prednosti in slabosti. Vsekakor je pozitivno, da je sistem ustaljen in pregleden, vendar sodobne družbene spremembe terjajo zasuk razumevanja vloge javne uprave, primarno v učinkovite javne politike, medtem ko mora biti sodno varstvo povezano subjektivno opredeljeno. Upravni postopek kaže glede na evropske trende razširiti na vse upravne aktivnosti, vključno z izdajo splošnih aktov in pogodb ter realnih aktov oz. opustitev, prav tako pa za vse zagotoviti ustrezne mehanizme varstva strank pred slabo

¹² Čeprav je ravno v tem delu ob primerjavi 3. člena hrvaškega ZUP (2009) ter 3. in 4. člena slovenskega ZUP (1999) očitno, da je prvi zakon jasnejši, saj določa primerno rabo ZUP tako v upravnih kot drugih zadevah, diktacija pri javnih službah pa vključuje vse vrste aktov ali opustitev, tudi glede upravnih pogodb (Trpin, 2009, str. 158).

upravo ali celo zlorabo oblasti. Sistemsko kaže proučiti večje možnosti partnerskega sodelovanja, tako v prvotnih upravnih razmerjih kot zlasti v (u)pravnih sporih.

Ko analiziramo izhodišča, razvoj in sedanje stanje varstva pravic posameznikov v upravnih razmerjih, pa moramo izpostaviti tri sistemske vidike. Prvič, posamezne oblike zaščite so urejene in izvajane na različnih upravnih področjih dokaj različno. Vrsta posebnosti je značilna za javne dajatve, socialne transferje, prostor, tujce, varno hrano itd., pri čemer se Slovenija primerjalno uvršča zelo različno. Recimo po lestvici Svetovne banke *Doing Business* je v zadnjih letih glede pobiranja davkov naša država uvrščena okoli solidnega 35. mesta, pri gradnji objektov pa dokaj nizko na 71. do 90. mesto. Drugič, zaradi fokusa na položaj državljana analiza obsega tiste mehanizme zaščite, ki se tičejo posameznih upravnih razmerij, le mestoma splošne akte. Ta omejitev je razvojno zelo pomembna, saj se sicer upravna razmerja v sodobnih oblikah prevešajo iz nekoč jasno razdeljenih ravni bodisi upravnih predpisov in posamičnih odločb na danes hibridne oblasti, razmerja in akte (npr. garantne akte, prim. Breznik & Kerševan, 2008, Rose-Ackerman & Lindseth, 2010, Jerovšek & Kovač, 2017). To bo v prihodnje terjalo vsaj prenos sodne kontrole splošnih upravnih aktov v upravno sodstvo. Tretjič, ločiti je treba regulativno in implementacijsko raven, saj več študij kaže (splošno in prav za Slovenijo prim. Vintar et al., 2013), da so upravna razmerja lahko po črki predpisa urejena vzorno, a se v praksi pojavlja vrzel pri izvrševanju norm (ang. *implementation gap*).

Vidimo lahko, da so možne izboljšave po eni strani sistemske s konceptualno prenovo npr. ZUP ali prenosom vseh upravnih aktov v sodno kontrolo pred UpS ali raztegom dometa ombudsmanov, npr. še na kršitve javnopravnih načel v zasebnem sektorju. Po drugi strani zna zaradi postopnega pristopa še več usmerjenosti k dobri upravi prinesiti piljenje posameznih elementov znotraj obstoječih oblik zaščite, npr. vnos ARS ali k meritornosti naravnanih pravnih sredstev v upravnem postopku in sporu. Ob analizi in končni presoji slovenskega sistema varstva pravic posameznikov v razmerju do javne uprave je zato neizogibno upoštevati ne le zakonodajni okvir, temveč tudi upravno kulturo in usposobljenost (ang. *capacity*) uslužbencev in strank. Te razsežnosti so po različnih študijah v Sloveniji mešane, saj se še vedno ponekod zaznava klasičen birokratski odnos o formalističnem izvajanju predpisov. Toda zaznati je opazen napredek glede na naravnost vodstev in usmerjena usposabljanja.¹³ Pomembno je tudi sovpadanje normativnih in drugih ukrepov, kot je pri nas značilno za razvito e-upravo (več v Aristovnik et al., 2016). Zato lahko za Slovenijo ugotovimo sistemsko čedalje bolj razširjen razvoj proaktivnega odnosa, usmerjenega v celovito reševanje življenjskih situacij strank.¹⁴

4 ZAKLJUČEK

Zgolj pravna ureditev ne more prinesiti sistemskih izboljšav, zato je nujno stremeti k vseživljenjskemu izobraževanju o (u)pravnih načelih, pravilih in postopkih ter ob bok regulatornim reformam razvijati druge ukrepe, kot so e-uprava ali organizacijska in managerska racionalizacija. Za učinkovit sistem je vsekakor treba delovati na različnih ravneh, ozaveščati

¹³ V Sloveniji se usposabljanje javnih uslužbencev in drugih uradnih oseb vrši pretežno prek Upravne akademije (UA) kot dela MJU. Pregled programov in trendov (glej spletne strani MJU) pokaže, da UA čedalje več pozornosti namenja razvoju odnosa do strank in veščin, npr. komunikacije ali mediacije, ne (le) znanju predpisov. To se izraža po tematiki seminarjev, še bolj pa po načinu oblikovanja programa in dela, ki sta praviloma posledica ugotovljenih težav v praksi. Npr. v letih 2015 in 2016 je UA izvedla na pobudo Inšpekcijskega sveta kot koordinacije državnih inšpekcij vrsto delavnic za inšpektorje z različnih področij glede razumevanja vloge inšpekcij kot primarno partnerske in preventivne institucije skozi upravna načela, primere u/pravnih položajev in nauke sodne prakse.

¹⁴ Kečanović, 2012, Dragos & Neamtu, 2014, str. 391, Kogovšek & Simončič, 2015, Aristovnik et al., 2016.

različne javnosti in nenazadnje plodno sodelovati s teorijo in akademsko skupnostjo, ki prek p(r)oučevanja upravnih institucij v družbenem in nadnacionalnem kontekstu soustvarja doktrinarno podobo sodobne javne uprave. Mehanizma varstva upravnih zadev zato ne kaže jemati, kot desetletja dolgo, le kot pot za zaščito (tudi ustavnih) pravic šibkejših strank, niti kot polje debirokratizacije v okviru neoliberalizma na račun doseženih evropskih civilizacijskih načel, pač pa kot most med udeleženci v javnem upravljanju.

LITERATURA IN VIRI

1. Androjna, V., Kerševan, E. (2006). *Upravno procesno pravo*. Ljubljana: GV.
2. Aristovnik, A., Kovač, P., Stare, J., Todorovski, L. (ur.) (2016). *Slovenska javna uprava na razpotju strateških sprememb*. Ljubljana: FU.
3. Breznik, J., Kerševan, E. (red.) (2008). *ZUS-1 s komentarjem*. Ljubljana: GV.
4. Dragos, D. C., Neamtu, B. (ur.) (2014). *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Berlin, Heidelberg, Dordrecht, London: Springer.
5. Hofmann, H.C.H., Schneider, J.P., Ziller, J. (ur.) (2014). *The ReNEUAL Model Rules*. ReNEUAL. Pridobljeno 2. 5. 2017, s www.renewal.eu (izdano 25. 9. 2014).
6. Jerovšek, T., Kovač, P. (2017). *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: FU.
7. Kečanović, B. (ur.) (2012). *Javna etika in integriteta*. Ljubljana: KPK.
8. Kerševan, E. (2012). Sodno varstvo zoper splošne akte uprave. *Podjetje in delo* 38(6-7), 1020–1029.
9. Kogovšek Šalamon, N., Simončič, K. (2015). Učinkovita interpretacija načela varstva pravic strank v upravnem postopku. *Javna uprava* 51(3/4), 73–94.
10. Koprić, I., Đulabić, V. (ur.) (2009). *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*. Zagreb: IJU.
11. Koprić, I., Kovač, P., Đulabić, V., Džinić, J. (2016). *Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans*. Danilovgrad: ReSPA.
12. Kovač, P. (ur.), Remic, M., Sever, T. (2015). *Upravno-procesne dileme 3 v posebnih upravnih postopkih*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
13. Kovač, P., Virant, G. (ur.) (2011). *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
14. Marzel, K. (2016). Analiza institucij varuha človekovih pravic s poudarkom na legalnosti in legitimnosti, doktorska disertacija. Ljubljana: FU.
15. MJU (2017). Pridobljeno 2. 5. 2017, s <http://www.mju.gov.si/>.
16. Nehl, H. P. (1999). *Principles of Administrative Procedure in EC Law*. Oxford: Hart.
17. Rose-Ackerman, S., Lindseth, P.L. (ur.) (2010). *Comparative Administrative Law*. Northampton, Cheltenham: Elgar.
18. Rusch, W. (2014). Citizens First: Modernisation of the System of Administrative Procedures in South-Eastern Europe. *Croatian and Comparative Public Administration* 14(1), 189–228.
19. Sever, T., Rakar, I., Kovač, P. (2014). Protecting human rights through fundamental principles of administrative procedures in Eastern Europe. *Danube* 5(4), 249–275.
20. Sovdat, J. (2014). Human rights between the constitution, treaties, and EU law: the case of Slovenia. V: Mezzetti, L. (ur.), *International constitutional law*, 331–352. Torino: G. Giappichelli.
21. Šturm, L. (ur.) (2011). *Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev A*. Brdo: FDŠ.
22. Trpin, G. (1988). Varstvo pravic posameznikov v razmerju do upravnih in samoupravnih organizacij. V: Jambreč, P., Perenič, A., M. Uršič (ur.), *Varstvo človekovih pravic: razprave, eseji in dokumenti*, 146–189. Ljubljana: MK.
23. Trpin, G. (2009). Perspektive razvoja upravnega procesnega prava. *Javna uprava* 45(1/2), 149–163.
24. Vintar, M., Rosenbaum, A., Jenei, G., Drechsler, W. (ur.) (2013). *The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee.
25. Zalar, B. (2009). (Do)stop do ustavnega sodišča z ustavno pritožbo. *Pravna praksa* 28(48), I–VIII.

UČINKOVITOST UPRAVNIH ENOT SKOZI KAZALNIKE UPRAVNE STATISTIKE

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

Povzetek

Učinkovitost je ena temeljnih prvin dobrega upravljanja, pomembna za izboljšanje delovanja javne uprave, zlasti upravnih enot (UE) v neposrednem odnosu do strank v upravnih postopkih. Namen prispevka je s pomočjo izbranih kazalnikov upravne statistike ugotoviti, kako učinkovite so bile UE v obdobju od 2004 do 2015 glede na vire in sektorska področja. Ugotavljamo, da so se rezultati dela UE po večini izboljšali, npr. zmanjšanje deleža pritožb glede na število zavrnjenih zadev in zmanjšanje deleža zaostankov. Kot glavni izziv pa izpostavljamo ugotovitev, da večje število zaposlenih uradnikov pomeni manj rešenih zadev na posameznega uradnika, kar velja tako za sektor notranjih zadev kot vse skupaj. Nadalje bi kazalo redefinirati spremljanje in kazalnike upravne statistike v okviru razumevanja učinkovitosti kot ravnanja celotne javne uprave v skladu s svojim poslanstvom v družbi in pristojnostmi.

Ključne besede: upravne enote, učinkovitost, upravni postopek, dobro javno upravljanje

Abstract

EFFICIENCY OF ADMINISTRATIVE UNITS THROUGH ADMINISTRATIVE STATISTICS INDICATORS

Efficiency is one of the fundamental elements of good governance and is important for improving the functioning of public administration, especially administrative units in a direct relation to the parties in administrative proceedings. The purpose of this paper is to determine the efficiency of administrative units between 2004 and 2015 in terms of resources and sectoral areas by using selected indicators from the administrative statistics. We note that administrative indicators mostly improved. There was, for example, a decrease in the proportion of complaints in relation to the number of rejected cases, and a decrease in the proportion of administrative backlogs. As the main challenge the findings highlight that a larger number of officials means less resolved cases per individual official, which applies for both the Internal Administrative Affairs sector and for all sectors together. Furthermore, a redefinition is needed of monitoring and indicators of administrative statistics in the context of understanding effectiveness as a principle pursued by the entire public administration in accordance with its mission and responsibilities in the society.

Keywords: administrative units, efficiency, administrative procedure, good public governance

1 UVOD

V zadnjih desetletjih so se oblikovala številna prizadevanja za spodbujanje učinkovitega upravljanja in s tem porabe javnih sredstev (npr. Johnes, 2006, Kotnik et al., 2014). Učinkovitost upravnih organov je ena osrednjih kategorij dobrega javnega upravljanja, saj se prek demokratičnega in obenem racionalno delujočega upravnega sistema v današnji družbi stremi k trajnostnemu razvoju, tako na nadnacionalni (npr. v Evropski uniji, EU) kot državni,

regionalni ali lokalni ravni (več Bevir et al., 2011, str. 4 in nasl., Kovač et al., 2015, str. 28 in nasl.). Kljub temu se zdi, da je učinkovitost celote ali posameznih delov javne uprave običajno le floskula, ki je niti pristojni niti zunanji strokovnjaki ne razdelajo oz. jo obravnavajo večinoma le opisno, površinsko in načelno, celovitega pristopa k oceni učinkovitosti javne uprave z argumentacijo empirično preverljivih elementov pa ni. Prav tako je redko zaznati ukrepe za merjenje in spremljanje učinkovitosti že npr. upravnih enot (UE), ki so topogledno obvladljiva merska enota, saj njihovo delo poteka pretežno skozi tudi kvantitativno določljive kazalnike upravne statistike v upravnih postopkih. Še manj je na taki podlagi oblikovanih ukrepov za izboljšanje delovanja javne uprave.

Namen raziskave je povezati sedaj le parcialno ali sploh ne obravnavane nauke, kot jih (lahko) prinaša upravna statistika za celotno povečanje učinkovitosti sistema in posebej dela UE. Namen prispevka je sprožiti tovrstne aktivnosti, da bi bile slovenske UE in celotna javna uprava v prihodnje spremljane in izboljševane na temelju primerljivih in razmeroma objektivnih kazalnikov, kolikor je to na naravo dela ob mestoma veliki kompleksnosti ločnega tipa ali posameznega postopka možno. Problema smo se zato lotili postopno, zavedajoč se določenih omejitev raziskave, kot so teoretično neenotno opredeljen koncept učinkovitosti, zgodovinske posebnosti organizacije UE še izpred leta 1995 (začetek delovanja današnjih 58 UE na temelju tedanjih občin, več v Pirnat et al., 2004, komentar določb ZDU-1 o UE) ali vprašljiva klasifikacija težavnosti tipa postopkov po področnih predpisih, Zakonu o splošnem upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 80/99 in novele; ZUP) in Pravilniku o vodenju evidence v upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 18/03 in 7/06; Pravilnik) ter njihovo neredko le delno izvajanje.

Cilj analize in prispevka je s pomočjo izbranih kazalnikov upravne statistike ugotoviti, kako učinkovite so UE kot ključen del slovenske javne uprave pri odnosu do strank v upravnih postopkih. Slednji element je sicer le eden od več vidikov širše učinkovitosti in uspešnosti, ki ju tvorijo najmanj še politična legitimnost, vsebinska in nomotehnična optimalnost področnih predpisov, vprašanja organizacije, managementa virov in povezane kategorije (o tem že Pirnat, 1993, str. 141, prim. Kovač & Virant, 2011). Kljub kompleksnosti problema pa menimo, da nam že vrsto let spremljani podatki za določeno vrsto upravnih organov, kot so UE, lahko podajo vpogled v določena sistemska vprašanja, na katerih se lahko dalje gradi strateške in operativne izboljšave. Ocenjujemo, da bo prispevek lahko predstavljal tudi kamenček v nadaljnjem mozaiku v dano smer osredotočenih raziskav. V tem okviru postavljamo dve hipotezi:

H1: Kazalniki upravne statistike kažejo pomembne razlike glede učinkovitosti posameznih UE in vseh UE po posameznih sektorjih;

H2: Po upravni statistiki so UE v obdobju 2004–2015 čedalje bolj učinkovite.

Učinkovitost UE tako ugotavljamo predvsem s kazalniki upravne statistike, kot je npr. število rešenih in nerešenih upravnih zadev, delež zaostankov, delež pritožb na drugostopenjski organ ipd., po letnih poročilih, ki so jih pripravili UE in koordinacijsko Ministrstvo za javno upravo (MJU) v obdobju od 2004 do 2015 (skupaj 12 let). Pri proučevanju UE se osredotočamo na analizo vseh UE skupaj, pri čemer posebej izpostavljamo sektor notranjih zadev (MNZ), ki je z vidika reševanja zadev med vsemi sektorji po obsegu največji, postopki na tem področju pa tudi relativno standardizirani, zato so rezultati pričakovano bolj objektivni. Analiza vključuje uporabo standardnih kazalnikov UE, ki omogočajo natančen celostni časovni prikaz pojavov in izvedbo statističnih analiz. Obe hipotezi pa širše preverjamo s komplementarno uporabo več metod družboslovnega raziskovanja, zlasti pregleda literature o razumevanju učinkovitosti in

normativne analize kot okvirja statistične raziskave, na temelju katerih prek aksiološko-deontološke metode vrednotimo stanje in predlagamo izboljšave.

Prispevek je členjen na naslednji način. Za uvodnim poglavjem sledi pregled literature, skozi katerega oblikujemo razumevanje pojma učinkovitosti UE v upravnih postopkih in povezanih analiz in ukrepov v zvezi z upravno statistiko v tem segmentu. Tretji del opisuje metode in podatke, uporabljene v empirični analizi. V četrtem delu sledi empirična analiza, kjer rezultate vsebinsko umestimo v kontekst kazalnikov in podajamo izhodišča za razpravo ter korektivne ukrepe in sistemske izboljšave.

2 O UPRAVNI UČINKOVITOSTI IN STATISTIKI SKOZI LITERATURO

2.1 Razumevanje upravne učinkovitosti

Učinkovitost je ena temeljnih prvin dobrega javnega upravljanja, ob bok drugim temeljnim načelom, kot so demokratičnost oblasti in zakonitost, transparentnost, participacija itd.¹ Vsebina tega načela pa je nejasna ali razumljena različno. Zato v tem prispevku najprej opredeljujemo pojem učinkovitosti v upravnem postopku kot tipičnem procesu javne uprave, da na teoretičnem temelju oblikujemo raziskavo o učinkovitosti UE skozi upravno statistiko. Uvodoma kaže izpostaviti, da se ob pojmu učinkovitosti (ang. *efficiency*) pogosto uporablja pojem uspešnosti (ang. *effectiveness*). Ob tem pa večina virov ostaja bodisi nedosledna in ta dva instituta meša ali enači, npr. tako pogosto v upravni in pravni znanosti.² Zbirno pa je, da se učinkovitost v tem kontekstu šteje kot polno doseganje zastavljenih ciljev predmetnih organizacij, kar pri UE pomeni področnih javnih politik skozi predpise, ki določajo pristojnosti in cilje za sektorske postopke. Druga skupina avtorjev zadevna pojma dokaj strogo ločuje, npr. v ekonomiji in managementu, kjer se učinkovitost tolmači kot pozitiven izid med vložki in izloški oz. prek analize stroškov oz. bremen in koristi procesa.³

Upravno učinkovitost pojmujeemo celostno torej kot izvrševanje javnih politik in zlasti prava v sferi javne uprave, kjer gre teoretično vzeto za racionalnost v smislu skladnosti pravnega reda z življenjskimi dejstvi, kolikor pa prihaja do odstopanj, pa prek regulatorne povratne zanke za spremembo prava (Pavčnik, 2007, str. 408, prim. Tyler, 2006, str. 65, Hofmann et al., 2014, str. 14, 33). Pirnat (1993) opozarja, da tako učinkovitost pomeni ožje doseganje cilja s čim manjšimi stroški, racionalnost pa je pogojena s poznanimi relevantnimi dejstvi in vrednotami, alternativami in posledicami glede na družbene razmere. Npr. le učinkovit in sorazmeren upravni nadzor vzpostavlja pravno varnost in druge elemente pravne države, kar je razvidno

¹ Več na splošno o dobrem upravljanju in povezanih načelih v Bevir et al., 2011, Raadschelders, 2011, ali Kovač & Virant, 2011, Jerovšek & Kovač, 2017. O uravnoteženju med temi načeli, tudi posebej za v tem prispevku obravnavane UE oz. v upravnih postopkih, glej Kovač & Leben, 2015.

² Prim. Pirnat, 1993, Raadschelders, 2011, Bevir et al., 2011, glej tudi osnutek uredbe EU o vodenju upravnih postopkov iz leta 2016, ki že v nazivu navaja »učinkovito« upravo. O ureditvi upravnega postopka v EU in primerjalno več Kovač et al., 2015, in Jerovšek & Kovač, 2017. Mešanje je opazno npr. v Hofmann et al., 2014, str. 11, 45 in nasl., ali Galetta et al., 2015, str. 11, 16, 20 in povezane. Npr. pri javni upravi se večkrat omenja učinkovitost, pri pravnih sredstvih pa uspešnost, čeprav gre pomensko za isto kategorijo.

³ Ang. *input, output*. Prim. Aristovnik & Kovač, 2017, str. 184, kjer se uvaja še procesna učinkovitost (ang. *efficacy*). Uspešnost lahko razumemo kot doseganje zastavljenih ciljev, učinkovitost pa kot razmerje med vloženim in rezultatom, ki pa nujno ne odraža vsebine uradno zastavljenih ciljev. Učinkovitost je včasih definirana tudi kot delati stvari na pravilen način, za razliko od uspešnosti, ki zagotavlja, da delamo prave stvari in preko tega dosežemo cilje združbe (po Nemec, 2001).

predvsem s postopki glede na vire (Pavčnik, 2007, str. 405, enako Rusch, 2014, ali Bevir et al., 2011, str. 402 in nasl.). Zato mora država poskrbeti ne le za sprejem, temveč tudi za dosledno izvajanje in ne nazadnje za izboljševanje predpisov oziroma njihovo prilagajanje družbeni stvarnosti. Upravno učinkovitost tako najširše opredeljujemo kot pozitiven prispevek organov in celotnega upravnega sistema k družbi oz. njenim potrebam v okviru v določenem času in prostoru prevladujočih vrednot. Te se kažejo skozi prioritete javne politike in veljavne predpise ter vire, ki jih skupnost namenja za njihovo realizacijo. Upravna učinkovitost pomeni izvajanje upravne dejavnosti, ki vodi v željeno stanje družbe s smotrno uporabo virov.

Posebej v javni upravi in še ožje v upravnih postopkih gre učinkovitost opredeliti bolj specifično, kajti cilj tega tipa procesa je predvsem uravnoteženo varstvo – pogosto realno ali vsaj potencialno nasprotnih – javnega interesa in pravnih interesov oz. pravic strank v postopkih. Oz. splošno, v javni upravi je treba kazalnike iskati v okviru vloge uprave v družbi, ki ima tako avtoritativne kot servisne funkcije. Slednje vpliva na razumevanje učinkovitosti, saj se pri oblastnih nalogah določenih enot ne da vpeljati, ki pa so zelo uporabne v drugem delu, npr. presoja dela uprave skozi ankete o zadovoljstvu uporabnikov javnih storitev.⁴ Drugače povedano, učinkovitost v smislu racionalnosti je večinoma zadostna v storitvenem delu, nikakor pa v oblastnem, ki zagotavlja druge cilje. Zato se že krovno, toliko bolj pa po sektorjih oz. področnih predpisih, lahko spremlja učinkovitost po kazalnikih, ki so definirani ali razlagani upoštevaje kolizijo upravnega razmerja. Poleg tega je treba razumeti, da upravni postopki pomenijo raven instrumentalnega javnega upravljanja, tj. izvedbeno raven institucionalnega odločanja o politikah in zakonskih rešitvah (glej Jerovšek & Kovač, 2017, str. 2–13).

Učinkovitost bo tako nujno vsaj delno drugače tolmačena, če govorimo o regulaciji ali implementaciji predpisov, ki so bolj ali manj determinirani (Rose-Ackerman & Lindseth, 2011, str. 342). V slednjem delu bo razlika, ali se vrši razprava o postopkih po uradni dolžnosti, ki so strankam vnaprej v breme, ali postopkih na zahtevo strank, ki jim običajno prinašajo pravice (prim. rezultate raziskave med UE po Kovač & Leben, 2015). Tudi tipični kvantificirani kazalniki, kot je trajanje postopka, morajo biti razumljeni v kontekstu namena postopka in okoliščin primera. Npr. če so prvostopenjski postopki, ki jih vodijo UE, končani hitro, obenem pa je vloženih veliko pritožb, ki pomenijo podaljševanje in vračanje zadev ter izvršljivo rešitev šele po mesecih ali letih, je skupen rezultat kontraproduktiven. Čeprav bi pravna sredstva ne bila vložena, bi bila le skrb za hitre postopke celo škodljiva, saj je srž upravnega postopka optimalno realizirati strankine pravice, seveda ob zagotovitvi, da te ne posegajo v javno korist ali položaj tretjih oseb. Celovito uspešno in učinkovito vodenje upravnih postopkov torej pomeni obenem zakonito, sorazmerno in ekonomično odločanje. Nenazadnje pomen postopkovne pravičnosti kažejo raziskave v tujini, češ da se oblasti ljudje podvržejo, dokler zaupajo v temeljna procesna jamstva in institucije kot njihove nosilke, čeprav sebi v breme (Tyler, 2006, str. 163–178, Rose-Ackerman & Lindseth, 2011, str. 350, Rusch, 2014). Če se strankam ne zagotovi pravic, gre celostno za neučinkovit upravni sistem.

Glede na izpostavljeno gre pojem učinkovitosti razumeti v sociološko (naj)širšem smislu, a obenem upravno-specifično, tj. z vidika delovanja izbranih enot v skladu s ciljem njihovega poslanstva in predpisov, ki določajo njihovo pristojnost. Učinkovitost je pravilno opredeljena le teleološko, v naši raziskavi glede na doseganje ciljev UE in upravnih postopkov nasploh in

⁴ Več za lokalne upravne enote v Kovač, 2014/15, ko je treba ločevati (1) oblast kot institucijo in (2) oblast kot organizacijo, kjer je več možnosti npr. racionalizacije porabe virov. Prim. več v Schuppert v Bevir et al., 2011, o posameznih vidikih avtoritarnega podrobno Kovač et al., 2015, ter Aristovnik & Kovač, 2017.

področno. Predvidevamo lahko, da kazalniki upravne statistike odslkavajo vprašanja o učinkovitosti upravnega odločanja. Po nekaterih znanih analizah pa temu ni nujno tako. Npr. po Gajić (2014)⁵ kaže upravna statistika po letih opazne izboljšave (na temelju razvoja kakovosti) v smislu zmanjšanja deleža zaostankov in deleža pritožb na drugostopenjski organ, ne pa drugih kazalnikov. Rezultati so pokazali še, da je več razlik med UE kot pa po posameznih letih.

2.2 Upravna statistika kot vir analize učinkovitosti UE in ukrepov

Kljub zgoraj poudarjenemu pomenu in v več disciplinah poudarjenem (čeprav različnem) razumevanju pojma učinkovitosti (v upravnih postopkih) je ta razsežnost v različnih uradnih dokumentih ali predpisih, pa tudi analizah in študijah izven javne uprave, redko poglobljeno obravnavana. Značilno je, da se avtorji sklicujejo na učinkovitost ali uspešnost, a bolj ko ne le deklarativno. Npr. v Strategiji razvoja javne uprave do leta 2020 so zapisani pomen upravne statistike v celotnem krogotoku upravnega procesa in ugotovitve o neizvajanju le tega,⁶ ni pa jasno, ali in kako naj bi se sistem izboljšal, zlasti prek UE, ki praktično edine celostno poročajo o svojem delu.

A tudi tu ni zaključenega PDCA cikla (ang. *plan, do, check, act*). Z drugimi besedami, podatke se bolj zbira kot ukrepa na njihovi podlagi. To je delno posledica zavedajočih se težav obstoječe statistike. Prva je vsekakor zatečeno stanje 58 UE z določeno organizacijo, teritorijem in viri do leta 1995, skupaj z varčevanjem in splošno relativno togostjo menedžiranja v javni upravi, zlasti krovno, med organi. Drugič, gre za konceptualno vprašljive kategorizacije zadev že na UE, tj. (1) med upravne postopke in »DUN« (druge upravne naloge) in (2) še bolj stopnje zahtevnosti zadev po S, P1 in P2 (skrajšani in manj ali bolj zahtevni posebni ugotovitveni postopki), saj se le te klasificira formalno, čeprav šele posamezne zadeve pokažejo njihovo pravno naravo in dejansko kompleksnost (več s primeri zadev, ki so upravne, čeprav ne tako vodene po statističnem razvodu, ali posebnih ugotovitvenih postopkov, a vodenih kot S ali P1, prav iz pristojnosti UE v Kovač et al., 2015). Po Pravilniku in razvidu pa je še kar nekaj zadev obsoletnih glede na spremembe področnih predpisov, a ostajajo v sistemu po več letih.

Zaradi različnih parametrov, ki tako kot nekoč še danes vodijo v oblikovanje 58 UE, je bil že večkrat izpostavljen razmislek o povezovanju obstoječih teritorialnih struktur državne uprave,

⁵ Po Gajić, 2014, so bili uporabljeni kazalniki za izbrane UE v obdobju od 2006 do 2011. En del kazalnikov zajema objektivni vidik (tudi »hard« pravo, tj. pritožbe in število zaostankov), drugi pa subjektivni vidik (tudi »soft« pravo, tj. zadovoljstvo strank in izsledke upravne inšpekcije), kar je bilo primerjano v okviru uporabe modela CAF, ki naj bi zakonitost in ekonomičnost inkorporiral v celoto kakovosti upravljanja. Ena ključnih ugotovitev te raziskave je, da skrb za učinkovitost na tak način dosega rezultate le kako leto po uporabi zadevnih shem.

⁶ Prim. Jerovšek & Kovač, 2017, str. 269, 337 in nasl. Po SRJU, 2015, str. 95–97: »Uveljavljeni način ne zagotavlja celovite, zanesljive in točne slike o stanju na različnih upravnih področjih in v različnih organih. Razen redkih istovrstnih organov (npr. upravnih enot) se za spremljanje reševanja upravnih zadev praviloma uporabljajo različne informacijske in celo druge bolj ali manj pragmatične rešitve. To vpliva na zanesljivost, razpoložljivost, popolnost in kakovost podatkov ter posledično na njihovo osnovno uporabnost za spremljanje delovanja upravnega sistema na organizacijski in normativni ravni ter njegovega prilagajanja spremenjenim razmeram.« In dalje: »Zbrani podatki morajo omogočati predstojnikom organov, nadzornim institucijam in vladi redno spremljanje stanja z možnostjo ukrepanja v razumnem času ter tako preiti iz stanja zgolj spremljanja uspešnosti poslovanja in zapoznelega odzivanja v strateško in proaktivno upravljanje uprave. Tekoče spremljanje podatkov o upravnih zadevah je ob ustavno in zakonsko zagotovljeni samostojnosti organov ter omejitvah v zvezi z nadzori mogoče zagotavljati z uporabo enotnih pravil in enotno aplikativno rešitvijo, ki jo uporabljajo vsi organi in nosilci javnih pooblastil. To bo pomembno izboljšalo zanesljivost, razpoložljivost, popolnost in kakovost podatkov ...«

tudi na temelju empiričnih analiz delovanja obstoječih UE, npr. ob poskusu ustanovitve upravnih okrajev leta 2014.⁷ V tem projektu je bila celostno analizirana upravna statistika z UE ob dodanih merilih ponderiranja posameznih kazalnikov, ki vnašajo v sicer včasih formalistične elemente statistike razumevanje pomena zadev. Ta poteza in uspešna izvedba vrednotenja kaže, da obstoječi kazalniki Pravilnika niso optimalni (niti za UE niti druge organe, npr. inšpekcije, za katere MJU vodi koordinacijo, saj se prepogosto upošteva (Kovač et al., 2015, str. 281 in nasl.) le število izdanih aktov brez celostnih učinkov namena izvajanja postopkov. Zato so bili za UE statistični podatki uteženi z dodatnimi merili, ki so lahko osnova za popravke vnaprej (prim. SRJU, 2015). Ta merila so bila (1) število strank v posamičnih (skupinah) postopkih(ov), saj večje število pomeni za več udeležencev ob večji oddaljenosti več stroškov in časa; (2) pravice ali obveznost sodelovanja strank v postopku kot argument za decentralizacijo; (3) vezanost na predpise občin, npr. na področju gradenj, ali centralizirano delovanje celo na temelju enotnih informatiziranih evidenc, kot npr. v sektorju notranjih zadev, pri čemer prvo vodi v decentralizacijo, drugo v centralizirano racionalizacijo; (4) zahtevnost postopka, kjer se bolj zahtevno zaradi specializacije prenese na center; (5) število zadev oz. izdanih aktov pa je le komplementarni kriterij, saj se s koncentracijo nalog zagotavlja večja usposobljenost za izvajanje nalog, v povezavi s prvim merilom pa strankam omogoča tudi večja dostopnost. Še več, zadevna delovna skupina je identificirala tudi dodatne kriterije z vidika celovitosti, to so (6) povezanost zadev v okviru iste življenjske situacije stranke; (7) specifičnost strank (npr. starejši, vojni invalidi); (8) vezanost na teritorij (npr. na področju kmetijstva) in (9) vezanost na matični postopek (npr. izdaja potrdil ali prekrški na temelju upravnih zadev).

Nekaj nadaljnjih analiz so opravili zlasti študenti podiplomskih študijskih programov (npr. prav za UE Gajić, 2014, ali drugi o CSD, FURS, inšpektoratih itd.), vendar ni razvidno, ali so bile te analize upoštevane npr. na MJU, čeprav gre za sistemsko manjkajoče celovito povezovanje načel dobrega upravljanja, tj. sočasno spoštovanje zakonitosti, ekonomičnosti, razvoja kakovosti idr. Sklepno lahko ugotovimo, da do uporabe analiz za ukrepe optimizacije tako predpisov v regulatorni zanki kot boljše organizacije (še) ni prišlo višje kot v okviru npr. posamičnih UE ali regionalnih povezav načelnikov. V nadaljevanju so predstavljene metode in podatki, uporabljeni v empirični analizi.

3 METODOLOGIJA RAZISKAVE O UČINKOVITOSTI UE

Da s pomočjo izbranih kazalnikov upravne statistike ustrezno odgovorimo na v uvodu zastavljeni hipotezi o učinkovitosti 58 UE kot temeljnega organa javne uprave v odnosu do strank v upravnih postopkih v obdobju 2004–2015 glede na vire in sektorska področja, smo zaradi kompleksnosti predmeta raziskovanja kombinirano uporabili kvalitativne in kvantitativne metode družboslovnega raziskovanja. Komplementaren način kombiniranja kvalitativnih in kvantitativnih metod omogoča bolj celostni pristop k merjenju, analizi in interpretaciji rezultatov in tako bolj podrobno osvetlitev raziskovalnega problema in poglobljene rezultate (prim. Campbell & Holland, 2005, Brannen, 1992, Lobe, 2006). S pomočjo eksplorativnih kvalitativnih metod dela smo tako oblikovali hipoteze, ki smo jih v nadaljevanju preverili s konfirmativnim kvantitativnim delom.

⁷ Več v internih gradivih MJU (npr. skupine, zadolžene za pripravo/izdelavo nabora nalog in upravnih storitev, katerih izvajanje se specializira in izvajanje centralizira na sedežu predvidenih okrajev oz. ostaja na sedežih UE, pod vodstvom načelnice Sotlerjeve, Delno poročilo iz decembra 2013). Glej tudi obrazložitev predloga sprememb ZDU-1 (MJU, 2017). Prim. Kovač, 2014/15, Pirnat in Trpin v Kovač & Virant, 2011.

Kvalitativne metode vključujejo pregled literature področja upravne učinkovitosti, normativno analizo in aksiološko-deontološko metodo. Prvi dve metodi sta služili kot osrednji konceptualni razmislek in ogrodje za izvedbo kvantitativne statistične analize. Z namenom proučevanja, analize in celostnega prikaza časovnega razvoja upravnih pojavov na podlagi uporabljenih standardnih kazalnikov UE in iskanja zakonitosti teh gibanj smo nadalje v okviru kvantitativne statistične obdelave podatkov natančno analizirali in grafično prikazali časovne vrste upravnih podatkov, izvedli izračun koeficientov (npr. število nerešenih zadev na uradnika) ter izvedli korelacijsko statistično analizo, s katero s Pearsonovim koeficientom korelacije (prim. Pearson, 1895, Galton, 1886, Stigler, 1989) ugotavljamo obstoj linearne povezanosti med dvema časovnima pojavoma (npr. število uradnikov in število nerešenih zadev na uradnika). Moči korelacije parov spremenljivk določamo na podlagi priznanih meril (Evans, 1996).⁸ Ta analiza omogoča analizo povezanosti (korelacije) dveh časovnih nizov podatkov in zaznavanje povezav med njima. Podatki o UE so bili analizirani s pomočjo programa Microsoft Excel 2013. Na podlagi ugotovljenih statističnih dognanj smo s pomočjo kvalitativne aksiološko-deontološke metode ovrednotili stanje in koncipirali predloge izboljšav. Tak celostni pristop in integracija kvalitativne in kvantitativne metodologije je omogočala večjo zanesljivost in veljavnost rezultatov oz. ugotovitev.

V zgoraj navedenem okviru je treba načela dobrega upravljanja in dobre uprave povezati v celoto, tako da med njimi ne prihaja do nasprotij oz. gre pri možnem vprašanju izbora prednosti med zakonitostjo in ekonomičnostjo za umetno dilemo. Da bi uprava dosegala želeno učinkovitost, mora spremljati obenem kvalitativne in kvantitativne rezultate dela posameznih in celote svojih organov oz. kvantitativne izide neizogibno umestiti v kontekst ciljev upravne funkcije. Zato smo iz obstoječega sistema vodenja evidence v upravnih postopkih izbrali le določene kazalnike, za katere šteujemo, da izkazujejo povezavo več upravnih načel (prim. podobno v Gajić, 2014), zlasti zakonitosti in ekonomičnosti, pretežno v (u)pravno-organizacijskih oz. managerskih pogledih.

Pri tem so bile izbrane UE, ker so tipičen prvostopenjski organ z razmeroma standardiziranimi postopki dela in organizacijo. Zaradi njihove številčnosti in obenem skupnega pravnega okvira (razen nekaj razlik v odlokih občin), a v različnih sektorjih (notranje zadeve, okolje in prostor, gospodarstvo, kmetijstvo itd.), pa je moč opraviti primerjave. Nenazadnje, UE so ena najbolj urejenih (kar se kaže tudi npr. pri rednem poročanju po Pravilniku) in naprednih upravnih struktur s stremljenjem k dobremu upravljanju in servisu za stranke, a obenem k zavedanju pomena varstva javne koristi (prim. Kovač & Leben, 2015). UE delujejo bolj ali manj enako od vzpostavitve 1. 1. 1995. So izrazito strokoven oz. apolitičen organ. Letno se na UE izvede okoli 850.000 upravnih postopkov, večinoma na zahtevo strank, kar pomeni pomemben segment sicer skupne statistike okoli 10 milijonov vseh odločb v RS na letni ravni.

Analizirali smo 58 UE enot. Pri tem smo upoštevali zbirne podatke vseh zadev v UE in ločeno podatke UE samo za sektor za notranje zadeve (MNZ). Na slednji sektor med vsemi sektorji odpade največ zadev v UE in nam zato predstavlja ustrezno primerljivost rezultatov. V raziskavo, s katero preverjamo učinkovitost UE, smo vključili naslednje (sestavljene) kazalnike oz. pare kazalnikov upravne statistike, in sicer: (1) skupno število zadev v poročanem obdobju,

⁸ To pomeni, da gre za zelo šibko povezanost ali te ni, če je vrednost koeficienta nižja kot 0,19, povezanost je šibka v razponu med 0,20 in 0,39, srednja oz. zmerna med 0,40 in 0,59, močna med 0,60 in 0,79 ter zelo močna v razponu med 0,80 in 1.

(2) število rešenih zadev v poročanem obdobju, (3) število nerešenih zadev v poročanem obdobju, (4) število uradnikov, (5) število prebivalcev, (6) število zavrženih zadev, (7) število pritožb, odstopljenih v reševanje organu druge stopnje, (8) število zaostankov. Pri analizi in primerjavi UE smo uporabili uveljavljeno kategorizacijo UE v štiri skupine (po MJU, 2017): (1) velike UE (nad 50.000 prebivalcev) – 9 UE; (2) srednje velike UE (od 18.000 do 50.000 prebivalcev) – 28 UE; (3) male UE (do 18.000 prebivalcev) – 20 UE ter (4) UE Ljubljana, ki ima največ prebivalcev (359.648 na dan 1. 1. 2016).

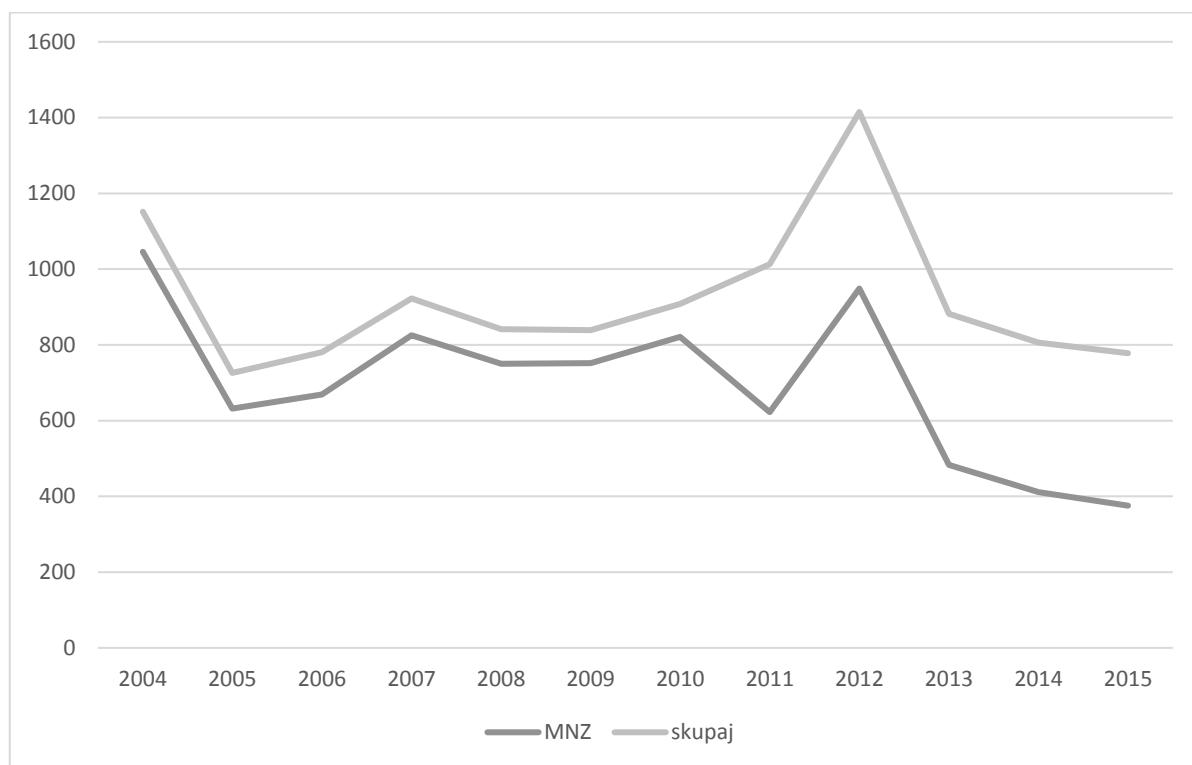
V naslednjem poglavju so predstavljeni rezultati empirične analize, ki so podlaga za predlagane konkretne ukrepe in smiselne izboljšave sistema v luči izboljšanja učinkovitosti dela UE.

4 EMPIRIČNI REZULTATI IN RAZPRAVA

V empiričnem delu preverjamo učinkovitost 58 UE s pomočjo osmih izbranih kazalnikov upravne statistike po letnih poročilih UE v obdobju od 2004 do 2015. Pri tem se osredotočamo na analizo vseh UE skupaj in jih primerjamo s podatki za sektor notranjih zadev (MNZ).

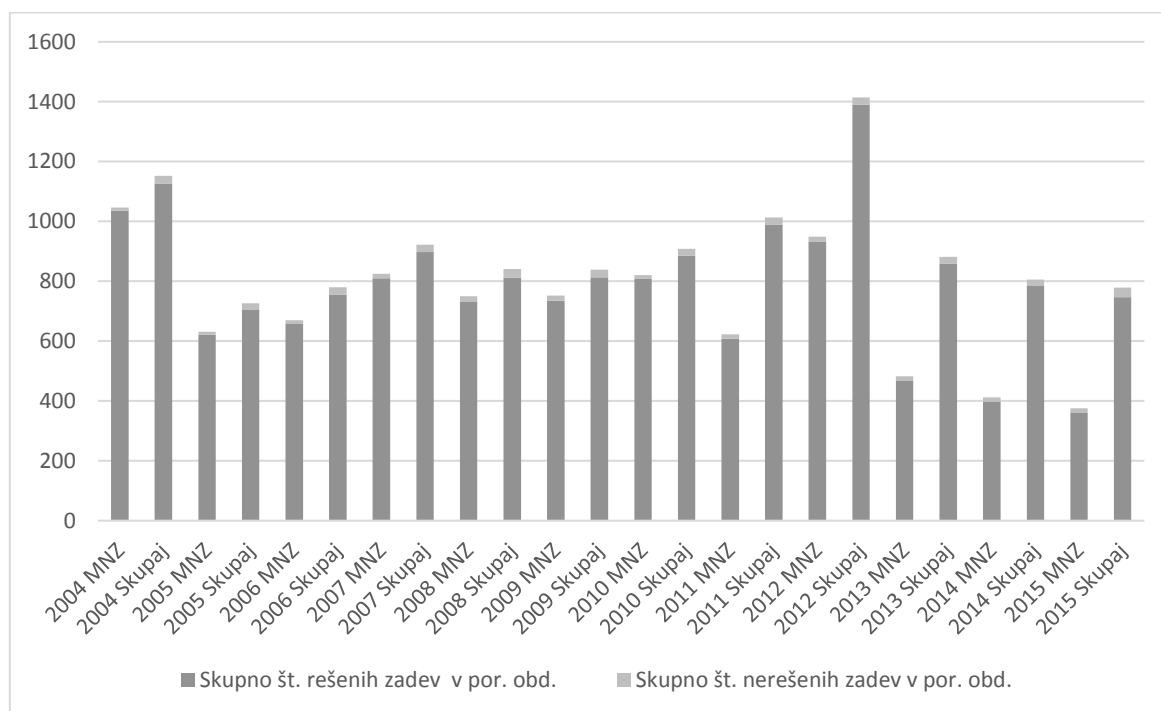
Rezultati empirične analize na Grafu 1 prikazujejo, da je skupno število zadev, ki so jih uradniki obravnavali v posameznem letu v analiziranem obdobju od 2004 do 2015, z leti ostajalo približno enako in se (z izjemo leta 2012, ko gre za na različnih področjih skupaj večji pripad zadev na vseh UE) ni bistveno spreminjalo. Navedeno ponazarja, da je bilo delovno okolje UE relativno stabilno. Rezultati analize kažejo, da je sektor MNZ v obdobju od 2004 do 2010 predstavljal med 87 % in 91 % vseh zadev UE. Po letu 2011 se je delež zadev sektorja MNZ glede na skupno število zadev postopoma zmanjševal. Tako je leta 2015 MNZ predstavljal le še 48 % vseh zadev UE, čemur botruje vrsta razlogov, od združevanja notranjih zadev in sezonskega uveljavljanja pravic na različnih področjih do povečanja pripada v drugih sektorjih. Za področje MNZ je sicer ob primerjavi z ostalimi (npr. izdaja gradbenih dovoljenj) značilno, da gre za veliko število razmeroma enostavnih zadev, vsaj v postopkih, kot so npr. izdaja osebnih dokumentov ali aktov v zvezi s prometom, medtem ko je večja kompleksnost značilna za podpodročja, kot so tujske zadeve, azil, društva, javne prireditve, orožje. Ti dve značilnosti, množičnost in obenem relativna enostavnost določenih zadev, je treba za razumevanje rezultatov na tem področju oz. zbirno upoštevati sočasno.

Graf 1: Št. zadev 2004–2015, MNZ in skupaj (v 1000; po MJU, 2017)



Analiza rešenih in nerešenih zadev (glej Graf 2), ki so jih obravnavale UE, pokaže, da deleža nerešenih zadev v sektorju MNZ in vseh sektorjih skupaj ostajata relativno majhna, a se v obdobju od 2004 do 2015 oba kljub temu v povprečju rahlo povečujeta. Ta rezultat potrjuje zgoraj ugotovljenost stabilnost okolja UE.

Graf 2: Število (ne)rešenih zadev 2004–2015, MNZ in skupaj (v 1000; po MJU, 2017)

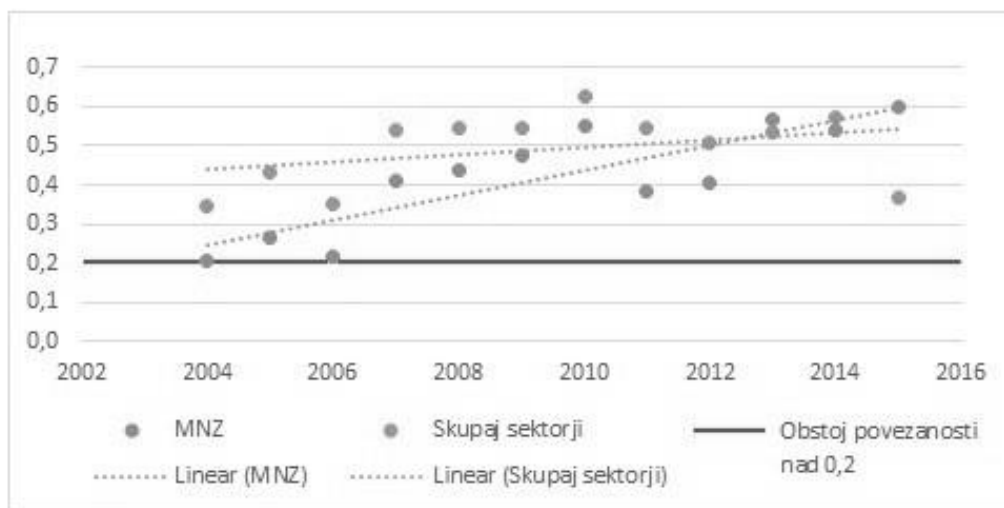


Delež nerešenih zadev ostaja relativno majhen v sektorju MNZ in skupaj. Pri tem se delež nerešenih zadev v sektorju MNZ v povprečju povečuje hitreje kot delež nerešenih zadev skupaj. Povprečje v obdobju 2004–2015 za MNZ znaša 2,24 % (vsi sektorji skupaj 2,89 %). Delež nerešenih zadev v MNZ se z izjemo 2009, 2010 in 2012 skozi celotno obdobje povečuje, in sicer z 0,99 % nerešenih zadev v letu 2004 na 3,78 % v letu 2015. Delež nerešenih zadev v sektorju MNZ se povečuje hitreje kot delež nerešenih zadev v sektorjih skupaj. Ob tem se je treba zavedati, da so predstavljene vrednosti kazalnikov, tj. število rešenih in nerešenih zadev, izražene le kvantitativno in da pri tem med drugim nismo upoštevali dejavnika klasifikacije težavnosti tipa postopkov po področnih predpisih. V luči preverjanja H1, da »Kazalniki upravne statistike kažejo pomembne razlike glede učinkovitosti posameznih UE in vseh UE po posameznih sektorjih«, in ob upoštevanju omejitev raziskave, predstavljenih v poglavju 2, tako ugotavljamo, da obstajajo razlike med rešenimi in nerešenimi zadevami po vseh sektorjih UE in v sektorju MNZ.

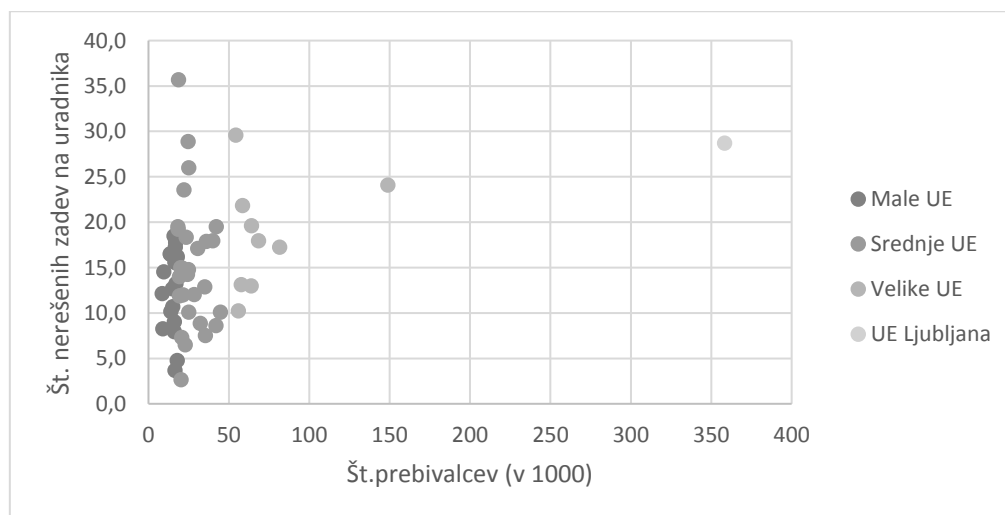
Nadalje, analiza povezanosti spremenljivk števila uradnikov s številom nerešenih zadev na uradnika (Graf 3) kaže zmerno oz. močno in pozitivno povezanost (med 0,40 in 0,70), tako za sektor MNZ kot za vse sektorje skupaj. Moči povezanosti parov spremenljivk smo določili na podlagi priznanega kriterija (Evans, 1996). Pri tem se za vse sektorje skupaj kaže statistično značilna povezanost, $r(56) > 0.34$, $p < 0.05$ v celotnem obdobju 2004–2015. Statistično značilna povezanost se kaže tudi v sektorju MNZ v obdobju 2005–2015, $r(56) > 0.22$, $p < 0.05$, z izjemo leta 2004. Ta rezultat kaže na to, da večje število zaposlenih uradnikov za nedoločen čas pomeni manj rešenih zadev na posameznega uradnika. Pri tem je regresijski koeficient β , ki izraža naklon premice trenda, večji v sektorju MNZ kot v vseh sektorjih skupaj (tj. 0,032 proti 0,009). Da ugotovimo, ali na večje število nerešenih zadev na posameznega uradnika na UE vpliva velikost UE, smo podatke razdelili po klasifikaciji velikosti UE na 20 malih UE, 28 srednjih

UE in 9 velikih ter posebej UE Ljubljana, ki ima v primerjavi s preostalimi UE daleč največ prebivalcev, ter jih prikazali v Grafu 4.

Graf 3: Povezanost med številom uradnikov in nerešenih zadev na uradnika, MNZ in skupaj (po MJU, 2017)



Graf 4: Število nerešenih zadev na uradnika in število prebivalcev (v 1000) v vseh UE leta 2015 (vir: lasten, delno po MJU, 2017)



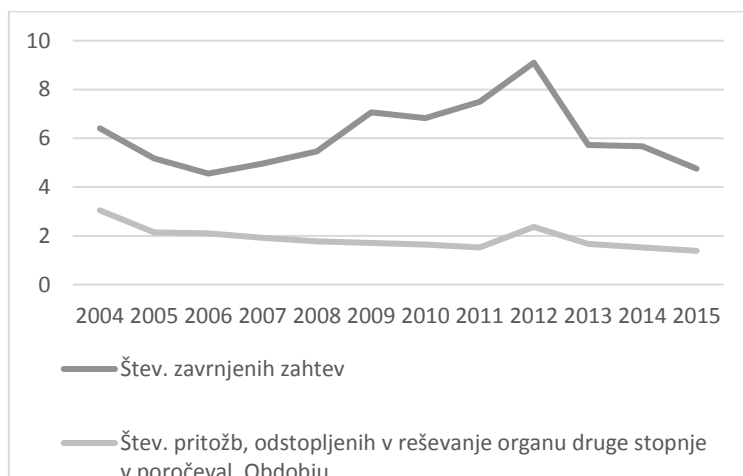
Analiza povezanosti spremenljivk število nerešenih zadev na uradnika in število prebivalcev (v 1000) v vseh UE leta 2015 kaže šibko pozitivno povezanost, tj. 0,36. Z naraščanjem števila prebivalstva se večja število prejetih zadev na UE in tudi število nerešenih zadev na uradnika. Podrobnejša analiza razkriva, da obstaja povezanost le med velikimi UE, tj. 0,29, medtem ko med srednjimi in malimi UE povezanosti ni zaznati, saj sta obe pod pragom 0,20. A zbirno empirična analiza razkriva, da velikost UE predstavlja pomemben dejavnik učinkovitosti UE.

Povezanost se izkazuje tako, da so UE z več zaposlenimi na posameznega uradnika manj učinkovite, saj imajo v povprečju več nerešenih zadev na posameznega uradnika. Ta ugotovitev pritrjuje H1 o obstoju pomembnih razlik glede učinkovitosti posameznih UE glede na velikost.

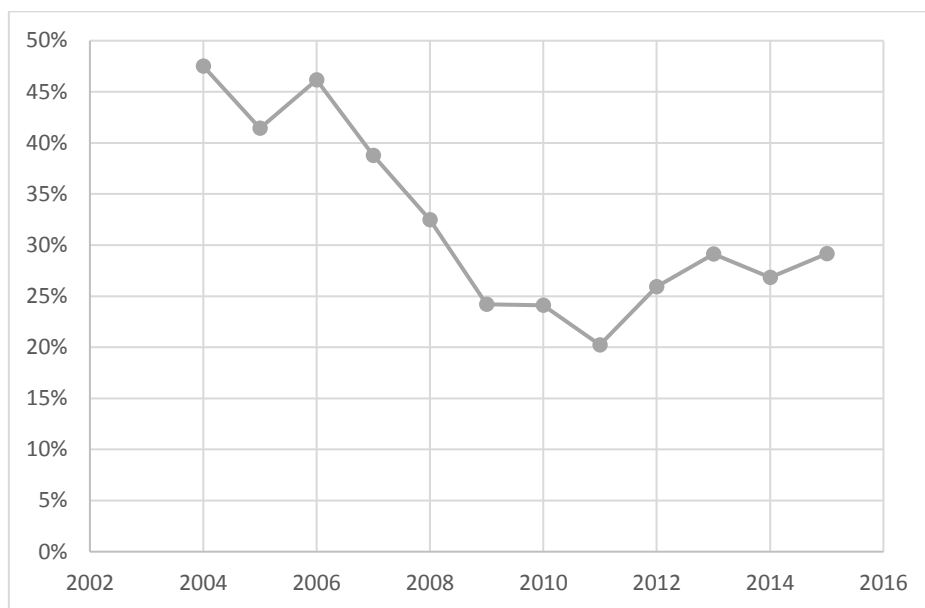
V nadaljevanju s pomočjo treh izbranih upravnih kazalnikov preverjamo hipotezo 2, češ da: »Po upravni statistiki so UE v obdobju 2004–2015 čedalje bolj učinkovite«.

Graf 5 prikazuje število zavrženih zadev in število pritožb strank v vseh sektorjih skupaj. Število pritožb je konstantno skozi analizirano obdobje 2004–2015, število zavrženih zadev pa nekoliko variira (vrh leta 2012). Iz Grafa 6 pa razberemo delež pritožb glede na število zavrženih zahtev. V proučevanem obdobju so se stranke v postopku na zavrjene zahteve, ki so bile odstopljene v reševanje organu druge stopnje, v povprečju pritožile v 32,16 % primerov. Leta 2004 je bil delež pritožb najvišji, in sicer 47,51 %. Po letu 2006 delež pritožb vztrajno pada in dno doseže leta 2011, in sicer z 20,23 %. V naslednjih letih se delež pritožb, z izjemo leta 2014, povečuje. Leta 2015 delež pritožb doseže 29,15 % (Graf 6). Iz rezultatov je razvidno, da po pričujočih kazalnikih upravne statistike v analiziranem obdobju UE postajajo čedalje bolj učinkovite (ne glede na absolutni pripad zadev, ko se ta npr. leta 2012 poveča splošno in v sektorju MNZ glede na spremembe notranje in gradbene zakonodaje ter porast vlog ob zniževanju krize). Seveda to velja, kolikor učinkovitost razumemo prek zakonitosti kot višji delež potrebnih odločb UE oz. zavrženih pritožb, kar pritrjuje hipotezi 2.

Graf 5: Število zavrženih zadev in pritožb strank (v 1000; po MJU, 2017); vsi sektorji skupaj

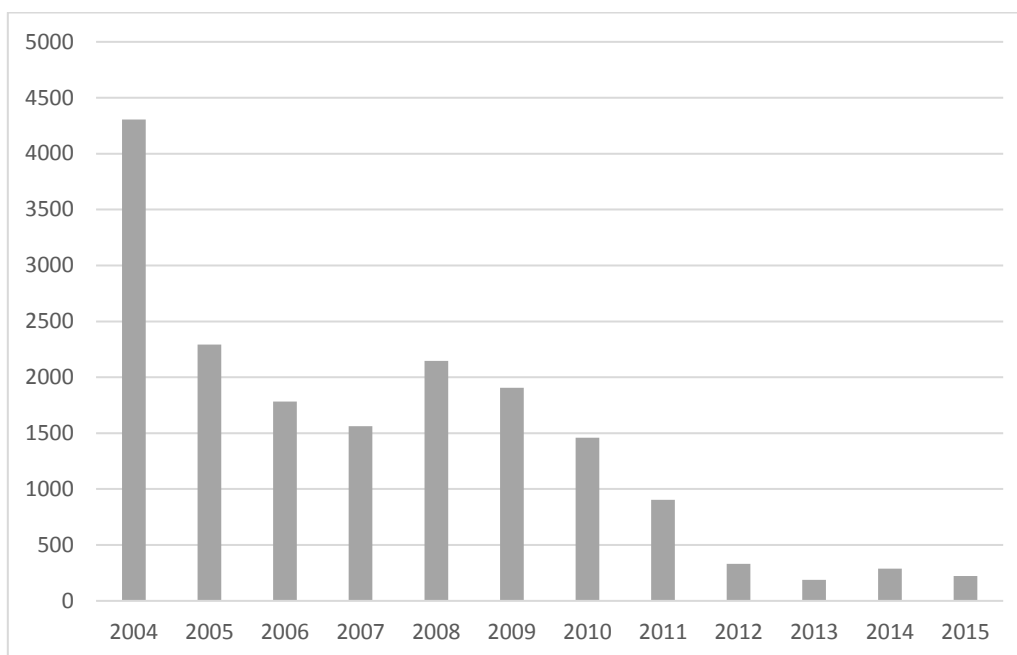


Graf 6: Delež pritožb glede na število zavrženih zahtev, vsi sektorji skupaj (po MJU, 2017)



V smislu razumevanja učinkovitosti tudi skozi časovno razsežnost smo proučili trajanje postopkov na UE. Analiza zaostankov na vseh UE (Graf 7) kaže, da se število zaostankov v obdobju od 2004 do 2015 v povprečju zmanjšuje, analogno nižjemu deležu uspešnih pritožb. Z več kot 1000 zaostankov v obdobju od 2004 do 2010 se je v zadnjih štirih letih število zaostankov ustalilo na približno 250 na letni ravni. Ugotovitev potrjuje hipotezi 2, ki trdi, da »Po upravni statistiki so UE v obdobju 2004–2015 čedalje bolj učinkovite«.

Graf 7: Število zaostankov na UE, vsi sektorji skupaj (po MJU, 2017)



Rezultati nadalje izrecno izkazujejo, da spremljanje upravnih kazalnikov, kot npr. št. zaostankov, obseg in smer rešitve pritožb ali trajanje postopkov, izkazuje povezanost med zakonitostjo in učinkovitostjo dela UE (prim. Kovač & Leben, 2015). To velja navkljub nezmožnosti popolne kvantifikacije in klasifikacije. Iz analiziranih rezultatov časovnih vrst podatkov upravne statistike tudi nedvoumno izhaja, da obstajajo razlike tako med sektorji kot tudi med posameznimi UE glede na velikost. Ugotovitve so skladne z rezultati drugih analiz (npr. Gajić, 2014), češ da je več razlik med samimi obravnavanimi UE kot pa po posameznih letih.

Pri tem opozarjamo, da je številske prikaze rezultatov kazalnikov v zgornjih prikazih, kot npr. št. zaostankov, št. zavrženih zadev ali št. pritožb, nujno potrebno razumeti kot učinkovitost upravnega odločanja pri zasledovanju splošnih in področnih ciljev UE, tj. v okviru samega namena postopka, zahtevnosti primerov, kategorizacije zadev ter drugih okoliščin postopka. Tako bi npr. nevložitev pritožbe stranke lahko pohitrila postopek in posledično zmanjšala skupno število nerešenih zadev, obenem pa upravni postopek ne bi optimalno zaščitil in optimiziral pravice stranke. Pomanjkanje zagotavljanja pravice do pritožbe stranke bi tako za stranko v postopku predstavljal neučinkovit upravni sistem, za javno upravo pa primer zavajajoče upravne statistike (prim. Gajić, 2014). Taka poglobljena vsebinska analiza podatkov iz obstoječih podatkov upravne statistike zaenkrat ni mogoča, čemur pritrjujejo tudi študije (Kovač, 2014/2015, Pirnat in Trpin v Kovač & Virant, 2011) in razvid iz letnega poročila MJU (2017), saj upravne evidence podatkov npr. zelo pogosto vsebujejo zgolj upravne kazalnike o številu izdanih aktov brez upoštevanja celostnih učinkov namena izvajanja postopkov.

V luči postopkovne pravičnosti so rezultati naše raziskave o zmanjševanju števila pritožb na drugostopenjski organ v obravnavanem obdobju 2004–2015 skladni tudi s tujimi raziskavami (npr. Tyler, 2006, Rusch, 2014), ki kažejo, da ljudje toliko bolj sprejemajo odločitve upravnih organov, kolikor bolj zaupajo v osnovna procesna jamstva in delovanje institucij in pravne

države kot celote. V tem oziru rezultati naše raziskave pritrjujejo ugotovitvam Gajićeve (2014), da se kazalniki upravne statistike na osnovi razvoja kakovosti v zadnjih letih izrazito izboljšujejo, npr. delež pritožb in delež zaostankov, obenem pa nekateri drugi kazalniki, npr. delež nerešenih zadev in koeficient med številom uradnikov in številom nerešenih zadev na uradnika, tako v sektorju MNZ kot v vseh sektorjih skupaj izkazujejo trend poslabšanja kazalnikov upravne statistike. Rezultati empirične analize so tudi pokazali, da obstajajo razlike med samimi sektorji UE, saj se npr. v sektorju MNZ slednje omenjena kazalnika v povprečju poslabšujeta hitreje kot v vseh sektorjih skupaj. Ugotovili smo še, da v sektorju MNZ ostaja več nerešenih zadev na posameznega uradnika glede na število uradnikov v primerjavi z vsemi sektorji skupaj.

Kot glavni izziv raziskave tako izpostavljamo ugotovitev, da večje število zaposlenih uradnikov pomeni manj rešenih zadev na posameznega uradnika. Pomemben dejavnik reševanja upravnih zadev je tudi velikost UE, pri čemer so se večje UE izkazale za manj učinkovite kot manjše UE. Zaradi izključno kvantitativne primerjave kazalnikov, neobstoja delitve upravnih kazalnikov po klasifikaciji težavnosti tipa postopkov in drugih omejitev raziskave (glej poglavje 2) pa je pri interpretaciji rezultatov zahtevana posebna pazljivost. Za preveritev bi morali opraviti namreč podrobno analizo kompleksnosti skupin zadev, kot se realno, ne po formalni kategorizaciji, pojavljajo v UE, vsaj za npr. zadnji dve leti. Na podlagi ugotovitev in omejitev raziskave lahko hipotezo 1 (*Kazalniki upravne statistike kažejo pomembne razlike glede učinkovitosti posameznih UE (tako konkretno MNZ) in vseh UE po posameznih sektorjih*) tako sprejmemo z določenim zadržkom.

Na podlagi analize literature in rezultatov empirične analize v luči preverjanja učinkovitosti 58 UE s pomočjo izbranih kazalnikov upravne statistike ugotavljamo, da so se kazalniki upravne statistike o učinkovitosti UE v obdobju od 2004 do 2015 po večini izboljšali (zmanjšanje deleža pritožb na drugostopenjski organ glede na število zavrženih zadev in zmanjšanje deleža zaostankov). Po drugi strani pa v empirični analizi pri preverjanju H2 izkazano, da večje število zaposlenih uradnikov za sektor MNZ kot tudi za vse sektorje skupaj pomeni manj rešenih zadev na posameznega uradnika, negira hipotezo 2. V tem oziru lahko hipotezo 2 (*Po upravni statistiki so UE v obdobju 2004–2015 čedalje bolj učinkovite*), le delno potrdimo.

Na podlagi rezultatov empirične analize ugotavljamo, da se javna uprava in dobro javno upravljanje v slovenskem upravnem prostoru postopoma razvijata. To moramo razumeti predvsem v luči stabilnega delovnega okolja, v katerem delujejo UE, kot tudi upravnega sistema kot celote. Dobra uprava se kaže tudi v zmanjševanju deleža pritožb na drugostopenjski organ in deleža zaostankov. V tem pogledu torej ni presenetljivo, da so med elementi dobre uprave najvišje uresničeni zakonitost, enakost in pravno varstvo. Sočasno pa je zaznati med javnimi uslužbenci tudi večje zavedanje o pomenu in nujnosti proaktivnega uresničevanja pravic strank, npr. aktivne udeležbe stranke v postopku (Kovač & Leben, 2015). Te upravne dimenzije ostajajo kot predpisane norme, v upravni praksi pa še niso bile dodobra udejanjene. Analogno v analizi ugotavljamo, da so obstoječi kazalniki upravne statistike sicer deklarativno ustrezno normativno predpisani, njihova realizacija v praksi v slovenskem upravnem prostoru pa še ni bila uresničena. Vzorednice s tem opazamo tudi pri izvrševanju upravne statistike prek upravnih kazalnikov, saj je tendenca predvsem na njihovem zbiranju, ne pa v stvarni interpretaciji in pripravi smiselnih ukrepov.

Naloga države je tako, da ne le sprejema, ampak *de facto* aktivno implementira predpise in skupaj s strokovno javnostjo ponudi smernice in konkretne rešitve izboljšanja predpisov, ki nudijo pravno podlago in omogočajo merjenje upravnih statistik. Vzpostavitev sistema ustreznih upravnih kazalnikov, ki v javni upravi zadostijo tako avtoritativnim kot servisnim elementom, pa je zahtevna naloga. V upravnih zadevah tako predstavlja spremljanje upravne statistike poseben izziv. Izpostaviti namreč velja, da je Strategija razvoja javne uprave 2015–2020 v točki obravnave učinkovitosti merjenja upravnih organizacij prek upravnih statistik izrazito pomanjkljiva. Strategija sicer navaja, da bo za spremljanje učinkovitosti javne uprave prenovljena upravna statistika, saj da uveljavljeni način ne zagotavlja celovite, zanesljive in točne slike o stanju na različnih upravnih področjih in v različnih organih (SRJU, 2015, str. 95). Manko Strategije pa je predvsem v odsotnosti definiranih načinov oz. mehanizmov prenove in preverjanja učinkovitosti izvrševanja Strategije prek upravne statistike. Zaradi nepopolnega nabora ustreznih primerljivih in razmeroma objektivnih upravnih kazalnikov in neobstoja dotičnih ciljnih vrednosti, ki bi po več področjih in ravneh na letni ravni omogočale preverjanje in dosledno primerjanje podatkov o in v upravnih postopkih, je celostna in dosledna obravnava upravne učinkovitosti okrnjena. Analiza tako lahko ponudi le parcialen vpogled v razumevanje načel dobrega upravljanja.

Opozoriti je treba tudi na nekatere pomanjkljivosti raziskave, ki obenem predstavljajo priložnost za izboljšave. Ena od teh je, da se uporabljeni upravni kazalniki po kategorijah ne diferencirajo po upravnih postopkih in drugih upravnih nalogah (»DUN«), niti se ne ločujejo glede stopnje zahtevnosti zadev, tj. na skrajšane, manj zahtevne in bolj zahtevne ugotovitvene upravne postopke (prim. Kovač et al., 2015). Nadalje, obstaja več primerov zadev, ki so po vsebini upravne narave, a jih upravna statistika ne beleži ustrezno (npr. izdajanje »potrdil« glede pogojev za uporabo objektov), kar lahko kvari celoten vpogled v obstoječe stanje. Izhajajoč iz Pravilnika in sistematičnega pregleda nekaterih primerov upravnih zadev tudi ugotavljamo, da sistem vrsto let hrani tudi podatke o zadevah, ki so zastarele glede na modifikacije področnih predpisov in so tako neustrezno vodene. Omenjene pomanjkljivosti kažejo na to, da obstoječi kazalniki UE niso optimalni.

Sklepno naj zato izrazimo apel k redefiniciji kazalnikov upravne statistike, izdelavi sestavljenih kazalnikov ter odpravi obstoječih težav upravne statistike, saj sedanja postavitev lahko zavaja, kolikor umanjka celostni koncept.⁹ Tega predstavljajo temeljna izhodišča upravnega postopka kot osnovne oblike delovanja UE in nekaj sto drugih upravnih organov. Pri tem morajo kazalniki meriti stopnjo doseganja zastavljenih ciljev ter učinkovitost pristopov, ki omogočajo doseganje ciljev (Nemec, 2001). Ta izhodišča so zlasti (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 2 in nasl.): (1) vedenje, da se skozi upravne postopke izvaja ključni del instrumentalne ravni javnega upravljanja, ki prek regulatorne povratne zanke oblikovalcem javnih politik daje podstat tudi za institucionalno javno upravljanje; (2) upravni postopek predstavlja ustavno podprt garant proti zlorabi nadrejenih oblastnih subjektov v razmerju do posamezne fizične ali pravne osebe, obenem pa orodje zagotavljanja varstva javne koristi po veljavnih predpisih in ob tem tehtanja med pravicami in interesi strank ter javnim interesom; ter (3) upravni postopek pomeni enega temeljnih poslovnih procesov v javni upravi in je tako predmet in orodje njene modernizacije in racionalizacije. V okviru teh pa je treba razumeti tudi rezultate tukajšnje empirične raziskave.

⁹ Npr. že kazalnik upravne statistike o deležu pritožb je brezpredmeten, če ni uparjen s podatkom o smeri rešitve pritožb, torej o njihovi ne/utemeljenosti (prim. Gajić, 2014, str. 24 in nasl.). Kolikor gre za malo pritožb, kot pri UE, pa je treba opraviti celo študije primerov, saj lahko posamični primer, le en tip postopka ali sprememba enega predpisa v posameznem letu »pokvari« statistiko.

Brez ustreznega tolmačenja podatkov je sam dostop do njih, k čemur si sicer prizadeva MJU (SRJU, 2015), lahko celo bolj škodljiv kot koristen.

5 ZAKLJUČEK

Učinkovitost je pomembno načelo delovanja sodobne javne uprave, zato mu je sistemsko in izvedbeno treba pri nas nameniti več pozornosti. V tem prispevku se odpira v ta namen nekaj izhodiščnih vprašanj, ki se zaradi legitimnosti obravnave nanašajo na dokaj primerljive kazalnike iz upravnih postopkov, kot jih vodijo območne UE. Če je statistika vodena in tolmačena selektivno, gre za zavajajoče podatke. Ta omejitev pa naj pomeni spodbudo za nadaljnjo proučevanje tematike, kajti že razmeroma osnovna primerjava izbranih statističnih kazalnikov kaže nemalo razlik pri delovanju sicer homogene enote raziskave. V skladu s postavljenima uvodnima hipotezama smo izkazali, da je spremljanje določenih kazalnikov, ki posebej kažejo na (povezani!) učinkovitost in zakonitost dela UE, kot so trajanje postopkov ali obseg in smer rešitve pritožb, merodajno za vsebinske zaključke. To velja kljub temu, da včasih predmetne dejavnosti ni moč povsem objektivizirati oz. kvantificirati. Raziskava namreč nedvoumno pokaže razlike v delu UE po časovni vrsti ali med posameznimi UE ali področji oz. sektorji delovanja UE.

Nadalje rezultati raziskave pomenijo poziv, v prvi vrsti za pristojne koordinatorje javne uprave, da se sistem upravne statistike izboljša in dodela, za začetek s postavitvijo bolj pomembnih in primerljivih (sestavljenih) kazalnikov ter spremljanjem ne le UE, ampak celotne javne uprave oz. vsaj organov, ki večino dejavnosti opravijo prek merljivih enot. Upravna učinkovitost naj pomeni politično legitimno, strokovno in zakonito, transparentno in odzivno ukrepanje, ki se osredotoča na za javni interes bistvena področja in vedno deluje sorazmerno z mislijo na učinke svojega dela v celotnem sistemu in v vsaj srednjeročnem obdobju. Nadalje je treba vzpostaviti sistem izboljšav, saj gole analize brez ukrepov ne pomenijo napredka, ampak neredko zlasti bolj učinkovite demoralizirajo. Prispevek pa naj sklenemo z vabilom raziskovalcem, da nadgradijo tukaj postavljene teze in dileme, kar bo nedvomno prispevalo k razvoju integralne upravne znanosti kot orodja reševanja realnih in kompleksnih družbenih problemov.

LITERATURA IN VIRI

1. Aristovnik, A., & Kovač, P. (ur.) (2017). *Izzivi demokratične in učinkovite oblasti – izbrani vidiki delovanja avtoritativnih organov slovenske javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
2. Brannen, J. (1992): Combining qualitative and quantitative approaches: an overview. V: J. Brannen (ur.): *Mixing methods: qualitative and quantitative research*, 3–37. Aldershot: Avebury.
3. Bevir, M. (ur.). (2011). *The Sage Book of Governance*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: Sage.
4. Campbell, J., & Holland, J. (2005): *Methods in development research: combining qualitative and quantitative approaches*. Rugby: ITDG Publishing.
5. Evans, J. D. (1996). *Straightforward statistics for the behavioral sciences*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing.
6. Gajić, I. (2014). *Vpliv uporabe skupnega ocenjevalnega okvirja za organizacije v javnem sektorju (model CAF) na učinkovitost malih upravnih enot v Sloveniji*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za upravo. Pridobljeno 7. 5. 2017, s <http://www.fu.uni-lj.si/diplome/pdfs/magistrska/gajicivana.pdf>.
7. Galetta, D.-U., Hofmann, H.C.H., Mir Puigpelat, O., & Ziller, J. (2015). *The General Principles of EU Administrative Procedural Law*. Brussels: European Parliament.

8. Galton, F. (1886). Regression towards mediocrity in hereditary stature. *Journal of the Anthropological Institute of Great Britain and Ireland* 15, 246–263.
9. Hofmann, H.C.H., Schneider, J.P., & Ziller, J. (ur.) (2014). *The ReNEUAL Model Rules*. ReNEUAL. Pridobljeno 7. 5. 2017, s www.reneual.eu (izdano 25. 9. 2014)
10. Jerovšek, T., & Kovač, P. (2017). *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
11. Johnes, J. (2006). Data envelopment analysis and its application to the measurement of efficiency in higher education. *Economics of Education Review* 25 (3), 273–288.
12. Kotnik, Ž., Klun, M., & Škulj, D. (2014). The effect of taxation on greenhouse gas emissions. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 10(43), 168–185.
13. Kovač, P. (2014/15). Better local governance by integrative reorganization of state administration and self-government (in Slovenia). *The NISPAcee journal of public administration and policy* 7(2), 117–134.
14. Kovač, P., & Leben, A. (2015). Dobra uprava v praksi izbranih enot slovenske javne uprave. V: Aristovnik, A. (ur.), *Slovenski javni sektor na razpotju strateških sprememb: zbornik prispevkov, dnevi slovenske uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
15. Kovač, P. (ur.), Remic, M., & Sever, T. (2015). *Upravno-procesne dileme 3 v posebnih upravnih postopkih*. Ljubljana: Uradni list RS.
16. Kovač, P., & Virant, G. (ur.). (2011). *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*. Ljubljana: Uradni list RS.
17. Lobe, B. (2006). Združevanje kvalitativnih in kvantitativnih metod – stara praksa v novi preobleki? *Družboslovne razprave* 22 (53), 55–73.
18. MJU, Ministrstvo za javno upravo. Letna poročila upravnih enot. Pridobljeno 3. 5. 2017, s http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/upravne_enote/letna_porocila_upravnih_enot/.
19. Nemec, T. (2001). Kakovost v upravi – kako in s čim. *Kadrovske informacije*, 1–7.
20. Pavčnik, M. (2007). Teorija prava: prispevek k razumevanju prava. Ljubljana: CZ.
21. Pearson, K. (1895). Notes on regression and inheritance in the case of two parents. *Proceedings of the Royal Society of London*, 240–242.
22. Pirnat, R. (1993). Učinkovitost upravnega sistema. V: Godec, R. (ur.). *Upravni zbornik*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, 141–154.
23. Pirnat, R. (gl. ur.). (2004). *Komentar zakonov s področja uprave*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
24. Raadschelders, J.C.N. (2011). *Public Administration: Interdisciplinary Study of Government*. Oxford: OUP.
25. Rose-Ackerman, S., & Lindseth, P.L. (ur.). (2011). *Comparative Administrative Law*. Northampton, Cheltenham: Elgar.
26. 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.
27. SRJU, Vlada (2015). Strategija razvoja javne uprave 2015–2020. Pridobljeno 7. 5. 2017, s http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/strategija_razvoja_javne_uprave/ (sprejeto 29. 4. 2015).
28. Stigler, S. M. (1989). Francis Galton's Account of the Invention of Correlation. *Statistical Science* 4(2), 73–79, doi:10.1214/ss/1177012580. JSTOR 2245329.
29. Tyler, T. R. (2006). *Why People Obey the Law*. Princeton, Oxford: PUP.

METODE IN TEHNIKE ZA PODPORO PROCESNI USMERJENOSTI ORGANIZACIJ

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

Povzetek

Namen prispevka je (ponovna) osmislitev procesne usmerjenosti v organizacijah javne uprave. S tem v zvezi sta najprej opredeljena koncepta poslovnega procesa in procesne usmerjenosti. Predstavljen je pomen modeliranja procesov in pripadajočih aktivnosti, kot tudi najpogostejše uporabljane metode in tehnike za modeliranje procesov, ki jih lahko (tudi) organizacije javne uprave uporabijo pri prehodu na višjo stopnjo procesne usmerjenosti. Tem organizacijam je namenjen tudi načrt za ta prehod, ki je predstavljen v prispevku.

Ključne besede: poslovni proces, procesna usmerjenost, modeliranje procesov, metode, tehnike

Abstract

METHODS AND TECHNIQUES TO ENHANCE THE PROCESS ORIENTATION OF ORGANISATIONS

The purpose of this paper is to stress the importance of process orientation in public administration organisations. First, the concepts of business process and process orientation are defined. In addition, the importance of process modelling and related activities are presented, together with most commonly used methods and techniques for process modelling that can be used by organisations in the transition to a higher level of process orientation. These organisations can also use the plan for such transition, which is also presented in the paper.

Keywords: business process, process orientation, process modelling, methods, techniques

1 UVOD

Če se zasebna podjetja danes bolj kot kadarkoli prej soočajo z izzivi, povezanimi predvsem z vedno večjo konkurenčnostjo, so organizacije javnega sektorja podvržene stalnim pritiskom po zniževanju stroškov in hkrati po vedno večji kakovosti storitev, transparentnosti, odgovornosti in racionalnosti v vseh pogledih njihovega delovanja.

Zasebne organizacije so (tudi) zaradi tega že pred časom začele obravnavati svoje procese kot strateška sredstva (McCormack & Lockamy III, 2004). To tudi pomeni, da te organizacije niso več obravnavane kot zbirka funkcijskih področij, pač pa kot kombinacija visoko integriranih procesov. Posledično so procesi zdaj obravnavani kot sredstva, ki zahtevajo investicije in stalen razvoj (prav tam).

V javnih upravah procesna usmerjenost ni požela tolikšne 'slave' kot v zasebnem sektorju, čeprav so, kot omenjeno, organizacije javne uprave vedno bolj podvržene pritiskom po izboljševanju kakovosti svojih storitev (ki so, ne nazadnje, rezultati procesov). In to kljub temu, da so že relativno zgodaj raziskave pokazale pozitiven vpliv procesne usmerjenosti organizacij na uspešnost njihovega poslovanja, povezanost znotraj teh organizacij, organizacijsko klimo,

transparentnost in usmerjenost k uporabnikom (McCormack, 2004; Lindfors, 2003; Škrinjar, Indihar Štemberger & Hernhaus, 2007). Mnogokrat je kot razlog za to mogoče zaslediti tradicionalno funkcijsko organiziranost; vendar je določeno stopnjo procesne usmerjenosti mogoče doseči tudi brez formalne horizontalne organiziranosti (Kai, v: Škrinjar et al., 2007).

Čeprav so bili projekti prenove poslovnih procesov in procesna usmerjenost poslovanja v številnih javnih upravah del reformnih programov (Bosilj Vukšić, Hauc & Kovačič, 2010), pa v aktualni Strategiji razvoja javne uprave (Vlada Republike Slovenije, 2015) ni mogoče zaznati procesne usmerjenosti kot enega pomembnejših ukrepov; še več – v okviru vodenja projektov Strategija ugotavlja, da je treba procesni pristop zamenjati s ciljnimi (prav tam, str. 27). Vendar je dejstvo, da se ta dva pristopa ne izključujeta (vedno) – dobro definirani procesi morajo imeti namreč opredeljene tudi cilje. Obenem pa procesno orientirano delovanje v slovenski javni upravi pravzaprav nikoli ni zaživel (Nemec, 2000), kljub nekaterim, sprva obetavnim, projektom (Colnar, 2008) in kljub temu, da se je prenova poslovnih procesov v tujih javnih upravah že izkazala kot uporabno orodje pri izvedbi reform javne uprave (Torres Frago, 2015). Neučinkovita javna uprava pa ne more biti gonilo razvoja družbe, kot tudi ne kakovosten partner gospodarskemu sektorju. Ne nazadnje pa je uvajanje informacijske tehnologije brez predhodne prenove poslovnih procesov praktično nesmiselno – če informatiziramo slabe procese, ne moremo pričakovati, da se bodo le-ti izboljšali zgolj zaradi dejstva, da so zdaj informatizirani. Prenova poslovnih procesov in uvajanje IT sta torej tesno povezana (Lucas 2016).

Namen prispevka je (ponovna) osmislitev procesne usmerjenosti v organizacijah javne uprave. S tem v zvezi prispevek zasleduje naslednje cilje: (1) opredelitev konceptov poslovnega procesa in procesne usmerjenosti; (2) predstavitev modeliranja procesov – kaj je in zakaj je potrebno; (3) analiza in primerjava izbranih metod in tehnik za modeliranje procesov; (4) predstavitev načrta za prehod organizacij javne uprave na višjo raven procesne usmerjenosti.

V naslednjem poglavju sta predstavljena koncepta poslovnega procesa in procesne usmerjenosti. Sledi predstavitev modeliranja procesov ter izbranih metod in tehnik za tovrstno modeliranje, temu pa predstavitev načrta – osmih korakov za prehod na višjo stopnjo procesne usmerjenosti. Prispevek je sklenjen z zaključkom.

2 O (POSLOVNIH) PROCESIH IN PROCESNI USMERJENOSTI

2.1 O poslovnih procesih

Proces je pojem, ki ga pogosto uporabljamo v vsakodnevni komunikaciji. V medijih in literaturi zasledimo, denimo, pogajalske procese, pridružitvene procese, pa tudi poslovne procese.

Čeprav smo v procese vpeti ves čas našega življenja, na delovnih mestih pa imamo aktivno vlogo v (najpogostejše) poslovnih procesih, velikokrat pomen tega koncepta ni (jasno) opredeljen. Davenport (1993) ga je opredelil kot »strukturirano množico aktivnosti, katerih rezultat je nek proizvod ali storitev (s tržno vrednostjo).« Poslovni proces zajema vhode in izhode, ki predstavljajo neko dodano vrednost za uporabnike. Praviloma se sestoji iz več postopkov in posega na več funkcijskih področij. V okolju javne uprave imamo opravka predvsem s poslovnimi procesi, katerih rezultati so storitve (običajno brez tržne vrednosti). Vhodi v te poslovne procese so npr. vloge, izhodi pa odločbe, sklepi ipd. Dejstvo, da poslovni

proces praviloma sestoji iz več postopkov, opozarja na ločnico med medsebojno povezanimi pojmi. Tako poslovni proces sestoji iz več postopkov, postopek sestoji iz več aktivnosti, posamezna aktivnost pa je izvedena preko nalog. V okolju javne uprave prihaja do terminološke nejasnosti zaradi upravnih *postopkov* (ki so dejansko *proces*).

2.2 O procesni usmerjenosti

Pri zgodovinskem pregledu procesne usmerjenosti McCormack in Lockamy III (2004) ugotavljata, da ima koncept procesne usmerjenosti svoje zametke v delih Deminga (Walton, 1986), Porterja (1985), Davenporta in Shorta (1990), Hammerja (1993, 1996, 1999), Groverja in kolegov (1995) ter Coombsa in Hulla (1996)¹.

Procesna usmerjenost predstavlja stopnjo pozornosti, ki jo organizacije posvečajo svojim (ključnim) procesom – ne ozirajoč se na meje med oddelki, organizacijami, državami (McCormack & Johnson, 2001). Gre torej za nasprotje funkcijski organiziranosti, ki v javni upravi prevladuje tudi danes, in ki predstavlja eno od ovir na poti k procesni orientiranosti (Raczyńska, 2015).

Pri vrednotenju stanja procesne usmerjenosti v neki organizaciji so ključnega pomena trije vidiki (McCormack & Johnson, 2001):

1. Menedžment in merjenje procesov: merjenje kakovosti izločkov, stroškovnih in časovnih dimenzij procesov.
2. Procesno usmerjena delovna mesta: npr. namesto raziskovalni menedžer raje lastnik procesa razvoja izdelka.
3. Procesni pogled: v organizaciji obstaja na vseh ravneh celovita dokumentacija in razumevanje njenih poslovnih procesov.

McCormack in Johnson (2001, str. 52) sta opredelila štiri stopnje zrelosti organizacije z vidika procesne usmerjenosti:

1. Stopnja '*ad hoc*': nestrukturirani, slabo definirani procesi; uspešnost procesov se ne meri; delovna mesta in organizacijska struktura izhajajo iz tradicionalnih funkcij.
2. Stopnja '*definiranosti*': definirani, dokumentirani in modelirani osnovni procesi; delovna mesta in organizacijska struktura pretežno funkcijski; vodje (funkcijskih) oddelkov koordinirajo svoje aktivnosti.
3. Stopnja '*povezanosti*': procesni menedžment s strateškim namenom; določeni so skrbniki in lastniki procesov; ne-omejenost delovnih mest in organizacijskih struktur s funkcijami.
4. Stopnja '*integriranosti*': sodelovanje z dobavitelji in strankami na nivoju procesov; delovna mesta in organizacijska struktura izhajajo iz procesov; funkcijske enote izenačene so s procesi; merjenje uspešnosti procesov.

Ocenjujemo, da je večina procesov v slovenski javni upravi na prvi stopnji ('*ad hoc*'). Da bi se prebili na višjo raven, je treba (med drugim) procese definirati, dokumentirati in modelirati. O tem govori naslednje poglavje.

¹ Vse v: McCormack in Lockamy III (2004).

3 O MODELIRANJU PROCESOV

Slovar slovenskega knjižnega jezika² opredeljuje model kot »predmet, izdelan za ponazoritev, prikaz načrtovanega ali obstoječega predmeta«, islovar³ pa kot »poenostavljen in formaliziran opis sistema, pojava«. Prav gotovo je našemu pojmovanju bliže druga opredelitev, saj pri modeliranju procesov težko govorimo, da je model predmet – gre za opis procesa, pri čemer je ta opis lahko v različnih oblikah.

Zakaj modeliramo? Odgovor je preprost. Da lažje razumemo stvarnost. To pomeni, da pri modeliranju izločimo tiste lastnosti stvarnosti, ki nas trenutno ne zanimajo oz. nam ne koristijo, in se osredotočimo na tiste, ki so za nas v določenem trenutku pomembne. Predvsem je to pomembno pri zapletenih sistemih (kar poslovni procesi vsekakor so): zapletene sisteme modeliramo, ker jih ne moremo naenkrat zaobjeti (razumeti) v njihovi celoti in z vseh vidikov. Z vidika procesne usmerjenosti organizacij pa je razumevanje procesov, ki se v organizaciji izvajajo, izrednega pomena. Modele procesov lahko uporabimo tudi za simulacije in analizo, kar nam daje priložnost za izboljšave poslovnega procesa. Navedeno je tudi bistvena sestavina upravljanja poslovnih procesov.

Preden se lotimo modeliranja procesov, jih moramo natančno opisati. Opise naredimo z intervjuji, opazovanjem, popisi dokumentacije in drugimi oblikami pridobivanja podatkov o poteku določenega poslovnega procesa. Zapisujemo postopke, korake v okviru posameznih aktivnosti, dokumentacijo, potreben čas, izpostavljene probleme (ozka grla), lastna opažanja in mesta, kjer se aktivnosti dogajajo (Kosi, 2010, str. 41).

Na sam model procesa vpliva več dejavnikov, med katerimi lahko izpostavimo naslednje:

- *raven abstrakcije oz. poenostavitve*: kako natančno želimo z modelom predstaviti dejanski proces; npr. na bolj konceptualni ravni (da dobimo neko bolj grobo sliko procesa), ali pa zelo podrobno, kar omogoča prenos modela v izvajalsko okolje (prim. Weske, 2007, str. 17);
- *pogled na poslovni proces*: kateri vidik procesa nas zanima; statični, ki prikazuje, strukturo procesa (iz katerih postopkov in aktivnosti je sestavljen) ali dinamični, ki prikazuje potek izvajanja vključno s procesno logiko (kako so aktivnosti medsebojno povezane: zaporedno, vzporedno, alternative), lahko pa tudi potrebne vire (informacijske, človeške) za izvedbo aktivnosti;
- *način predstavitve*: katero metodo in tehniko bomo uporabili za modeliranje (o tem bomo spregovorili v nadaljevanju).

Pri modeliranju procesov se srečujemo z nekaj osnovnimi koncepti, ki se uporabljajo tudi v različnih metodah in tehnikah (prim. Kovačič & Vintar, 1994; Sheer, 1996; Leben, 1997):

- *aktivnost* je skupina logično povezanih in v celoto zaokroženih zaporednih opravil, ki so potrebna, da opravimo neko delo;
- *krmilni tok* nakazuje potek izvajanja procesa;
- *logični povezovalnik* prikazuje točko razvejanja ali združevanja krmilnih tokov, velikokrat nastopa kot odločitev; s tem opisujemo procesno logiko;

² SSKJ. Dostopno na <http://bos.zrc-sazu.si/sskj.html>

³ Islovar, terminološki slovar informatike. Dostopno na <http://www.islovar.org>

- *dogodek* je neke vrste impulz, ki sproži izvajanje posamezne aktivnosti (ali procesa v celoti) in do katerega pride bodisi zaradi sprememb ali posegov iz okolice ali zaradi sprememb znotraj sistema;
- *začetni pogoj* zajema vse pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da se nek proces (lahko tudi posamezna aktivnost) lahko začne;
- *končni pogoj* zajema vse pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da lahko štejemo, da je bil nek proces ali aktivnost pravilno in v celoti izvršen;
- *informacijski objekt* je zaključena celota informacij, podatkov, ki se potrebuje za izvedbo neke aktivnosti ali pa je rezultat njene izvedbe;
- *vloga (izvajalec)* ni konkretna oseba, ampak abstraktni pojem, ki opredeljuje veščine, znanja in pristojnosti, ki naj bi jih imel subjekt, ki aktivnost izvaja, ali pa je zanjo odgovoren; to je lahko delovno mesto, skupina ljudi, organizacijska enota ali pozicija.

4 METODE IN TEHNIKE ZA MODELIRANJE PROCESOV

Za modeliranje procesov obstaja več različnih metod in tehnik, ki pa jim je skupno to, da je model procesa običajno sestavljen iz grafične predstavitve in dodatnega besedilnega opisa tistih značilnosti, ki so za proces pomembne, pa jih sama grafična predstavitev ne prikazuje (Kosi, 2010, str. 41). Predvsem je potrebno dodatno opisati aktivnosti, ki so osnovna sestavina vsakega procesa (Kovačič & Bosilj Vukšić, 2005, str. 180):

- *izvajalec*: vloga izvajalca pri opravljanju aktivnosti;
- *vhodi*: kaj, od kod, kako, v kakšni obliki in s kakšno vsebino vstopa;
- *opis*: kaj se izvede, s katerimi podatki ali orodji; opis obstoječih poslovnih pravil, navodil in omejitev izvajanja;
- *izhodi*: kaj izhaja iz aktivnosti, v kakšni obliki in s kakšno vsebino, kam in kako se prenese;
- *vrednotenje*: časovni, stroškovni, kadrovski in drugi parametri, potrebni za izvajanje;
- *pripombe in izboljšave*;
- *priloge*: izpolnjeni dokumenti, ki vsebinsko opredeljujejo in dopolnjujejo prikaz aktivnosti.

V nadaljevanju bomo podrobneje predstavili nekaj najbolj razširjenih metod in tehnik, ki prikazujejo *dinamični* vidik procesa (torej potek izvajanja). Pri tem se osredotočamo na grafično predstavitev procesov in opisnega dela modela ne bomo obravnavali.

4.1 Kratka predstavitev izbranih metod in tehnik za modeliranje in procesov

Eno izmed prvih grafičnih tehnik za predstavitev procesov »*flow process chart*« sta že leta 1921 predstavila F. B. in L. M. Gilbreth. Tehnika je primerna predvsem za procese, kjer se aktivnosti izvajajo večinoma zaporedno in ne omogoča modeliranja procesov z zahtevnejšo procesno logiko. Tu jo omenjamo samo kot zanimivost in je v nadaljevanju ne bomo podrobneje predstavili.

Ena najstarejših tehnik je *diagram poteka* (ang. *flowchart*)⁴, ki sta ga za prikaz algoritmov računalniških programov v drugi polovici 50-ih let predstavila H. Goldstine in J. von Neumann (von Neuman & Taub, 1961). Tehnika v osnovi omogoča prikaz zaporednega izvajanja in odločitev. Zaradi enostavne uporabe in razumljivosti se (z nekaj razširitvami) uporablja za modeliranje procesov. Zadnji ISO standard za diagrame poteka (ISO, 1985) vključuje tudi možnost neposrednega prikaza vzporednosti, kar je za modeliranje procesne logike izrednega pomena.

Sredi 90-ih let so Rumbaugh, Jacobson in Booch (1999) predstavili UML (*Unified Modeling Language*) metodologijo, namenjeno predvsem za razvoj informacijskih sistemov (OMG, 2005). V okviru te metodologije se za modeliranje dinamičnega vidika procesov uporablja *diagram aktivnosti* (ang. *activity diagram*), ki je v bistvu le različica diagrama poteka.

Obe tehniki lahko razširimo s t. i. progami (ang. *swimlane*), ki prikazujejo sodelujoče (vloge) v procesu. V posamezni progi prikažemo tiste aktivnosti in odločitve, ki jih posamezen sodelujoči izvaja oz. sprejme.

V začetku 90-ih let je A. W. Sheer (1996) predstavil ARIS (*Architecture of Integrated Information Systems*) metodologijo, ki ni namenjena zgolj modeliranju temveč tudi implementaciji poslovnih modelov v informacijskih sistemih. Metodologija obravnava različne vidike poslovnega sistema (organizacijski, podatkovni in funkcijski). Obravnava znotraj posameznega vidika je lahko relativno neodvisna od ostalih vidikov. Ker pa moramo misliti tudi na celoto, vzpostavimo povezave med posameznimi komponentami s pomočjo kontrolnega vidika. Njegov osrednji del je *dogodkovno-verižni* oz. *EPC* (*Event-driven Process Chain*) diagram, namenjen modeliranju poteka poslovnega procesa, ki pa ga razširimo v *eEPC* (ang. *extended EPC*) tako, da aktivnostim pripnemo organizacijske in informacijske objekte.

Najnovejša metoda za modeliranje procesov pa je BPMN (*Business Process Model and Notation*), ki jo je razvila in leta 2004 predstavila neprofitna organizacija BPMI (*Business Process Modeling Initiative*) z namenom standardizacije modeliranja poslovnih procesov. Najnovejša različica (BPMN 2.0.2) je bila kot ISO standard objavljena leta 2013. BPMN obravnava izključno poslovne procese, pri čemer omogoča tudi prenos grafičnega modela v izvajalsko okolje⁵.

V literaturi (prim. Weske, 2017; Aguilar-Savén, 2004; Weibring & Sandkuhl, 2015) zasledimo tudi druge metode in tehnike, kot so npr. Petrijeve mreže, YAWL (*Yet Another Workflow Language*) in IDEF (*Integrated Definition for Function Modelling*), ki pa so za običajnega uporabnika zelo zahtevne in presegajo okvir tega prispevka.

4.2 Prikaz izbranih metod in tehnik na konkretnem primeru

Nekatere od zgoraj navedenih metod in tehnik bomo v nadaljevanju prikazali na konkretnem primeru. Kot primer smo izbrali zelo poenostavljen generični upravni postopek. Upoštevali smo

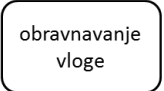
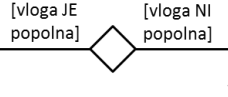
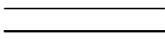
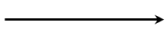
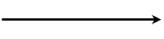
⁴ Islovar diagram poteka opredeljuje kot: »grafično predstavitev algoritma, strukture programa, kjer so posamezne aktivnosti prikazane z različnimi liki, med seboj povezanimi z usmerjenimi povezavami, ki ponazarjajo potek izvajanja« (dostopno na <http://www.islovar.org>).

⁵ Več o tem na spletni strani <http://www.bpmn.org>.

aktivnosti od sprejema vloge do vročitve odločbe ali sklepa. Pritožbe v prikazanem primeru nismo obravnavali.

Za prikaz smo izbrali naslednje tehnike: diagram poteka, razširjen diagram poteka, BPMN notacijo in eEPC diagram. Primera za diagram aktivnosti ne bomo posebej prikazovali, ker je tehnika zelo podobna diagramu poteka, kar je razvidno tudi iz Slika 1, ki prikazuje koncepte modeliranja za diagram poteka in diagram aktivnosti. Bistvena razlika je le pri informacijskih objektih; pri diagramu poteka nastopajo samo kot vhodna in izhodna sporočila za proces v celoti, v diagramu aktivnosti pa jih lahko vključujemo v sam potek procesa med posamezne aktivnosti.

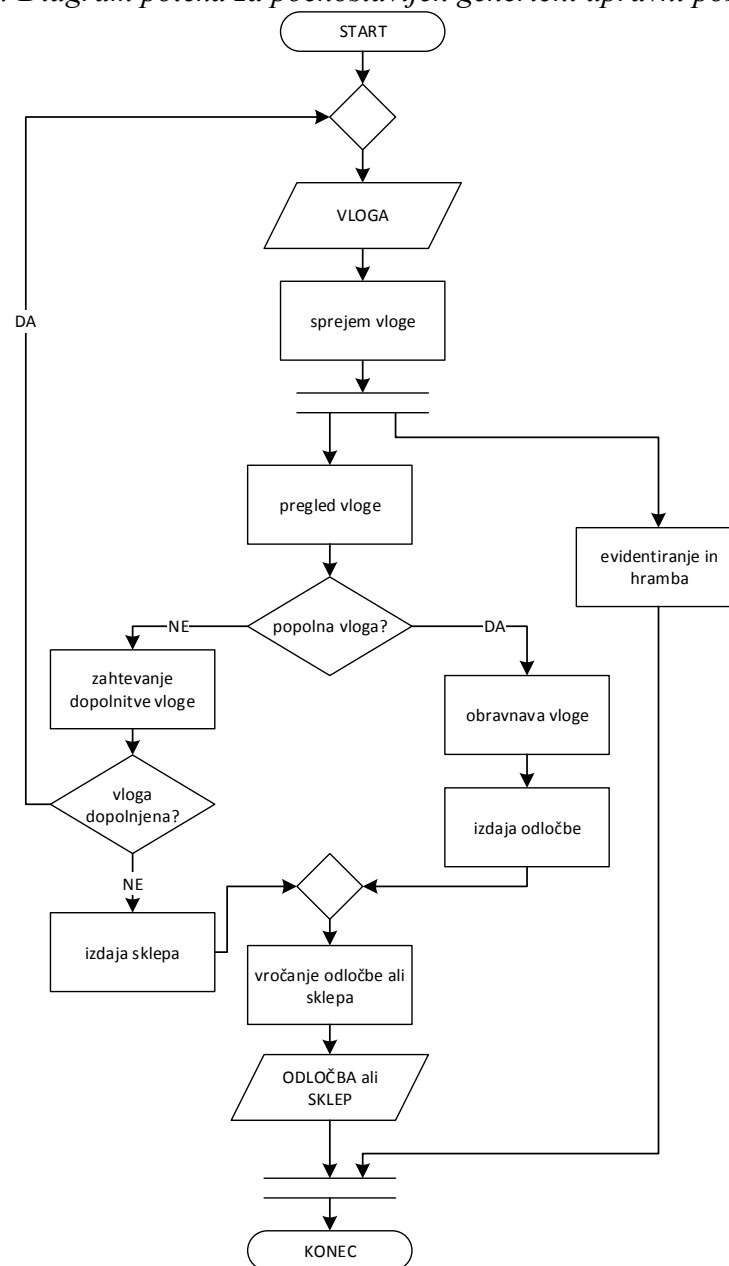
Slika 1: Koncepti modeliranja pri diagramu poteka in diagramu aktivnosti

	diagram poteka	diagram aktivnosti
začetek		
konec		
aktivnost		
odločitev/alternativa (s pogoji kot izhodnimi tokovi)		
združevanje alternativ		
vozlišče za vzporednost (tudi sinhronizacijska črta)		
krmilni tok		
informacijski objekt		

Vir: lasten (2017); na podlagi ISO (1985) in Miles & Hamilton (2006)

Pri tem velja omeniti, da pri vseh prikazanih metodah in tehnikah aktivnost (odvisno od podrobnosti obravnave) lahko predstavlja posamezno aktivnost, lahko pa tudi sklop medsebojno povezanih aktivnosti. Npr. 'zahtevanje dopolnitve vloge' na prikazanem primeru (Slika 2) je posamezna aktivnost, pri obravnavi vloge pa gre za sklop različnih aktivnosti, ki lahko vključujejo tudi pridobitev mnenj od drugih organov, ustno obravnavo ipd.

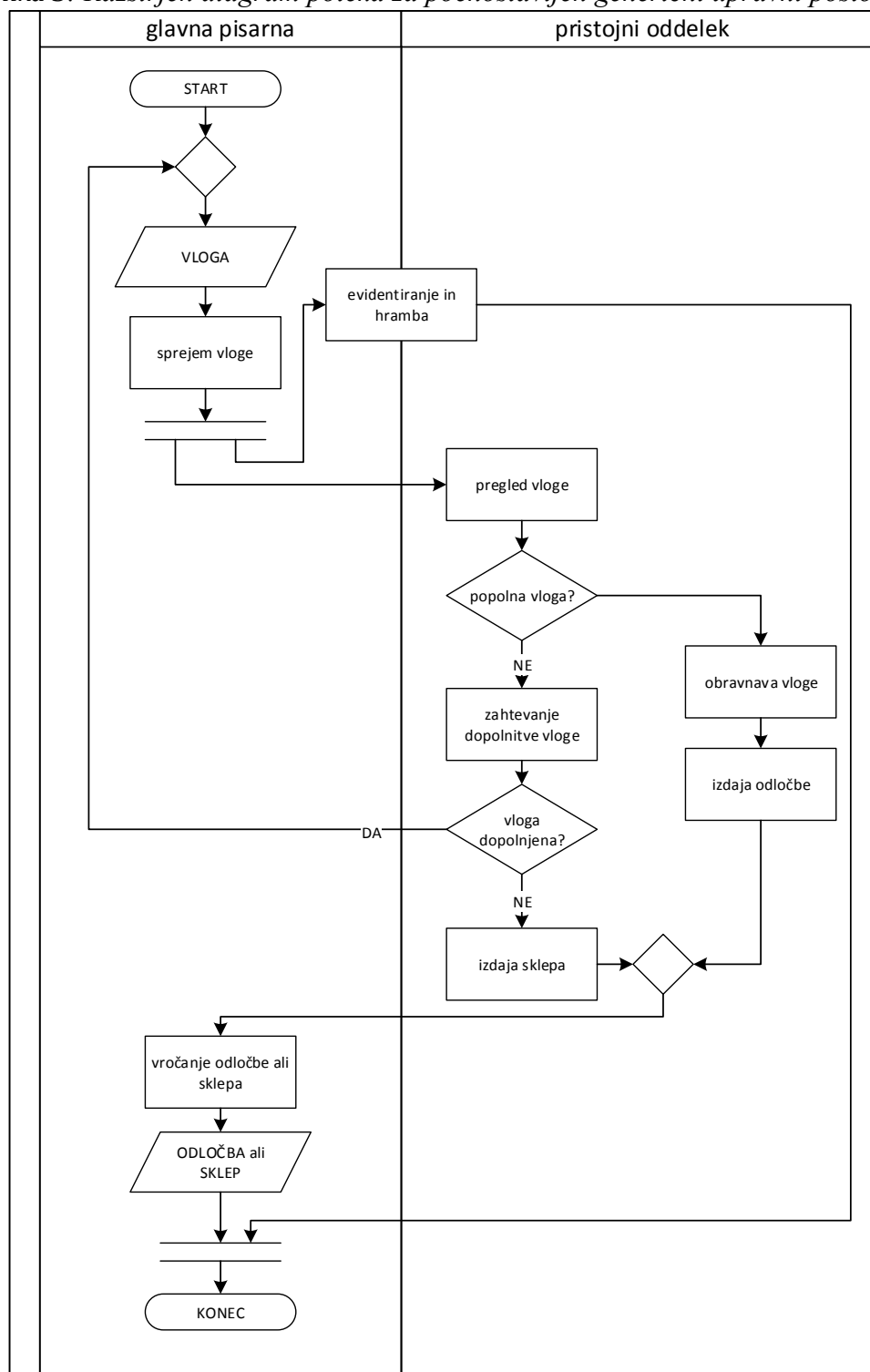
Slika 2: Diagram poteka za poenostavljen generični upravni postopek



Vir: lasten (2017)

Razširjen diagram poteka ima enake koncepte kot osnovni DP. Dodane so t. i. proge, ki omogočajo, da prikažemo tudi sodelujoče (vloge) v procesu. Proge so lahko navpične ali vodoravne. V prvem primeru je vloga (izvajalec) napisan v vrhnjem, v drugem pa v levem delu proge; spodnji (oz. desni) del proge pa vsebuje aktivnosti in odločitve, pri katerih izvajalec sodeluje. Slika 3 prikazuje razširjen diagram z navpičnimi progami.

Slika 3: Razširjen diagram poteka za poenostavljen generični upravni postopek



Vir: lasten (2017)

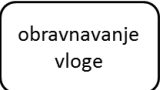
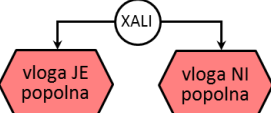
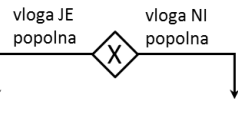
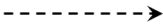
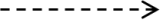
Kot je razvidno iz diagrama, potek procesa predvideva, da sprejem vloge in vročanje odločbe ali sklepa izvajajo v glavni pisarni, za evidentiranje in hrambo skrbita tako glavna pisarna kot pristojni oddelek (zato je aktivnost narisana na meji teh dveh prog), ostalo izvajajo v pristojnem oddelku.

Koncepti modeliranja za eEPC diagram in BPMN notacijo (Slika 4) so že na prvi pogled bolj kompleksni kot pri diagramu poteka. Procesno logiko v eEPC diagramu prikazujemo z logičnimi povezovalniki (krogi z ustrezno vpisanim simbolom), v BPMN pa s prehodi (romb z ustreznim simbolom). Pri tem velja izpostaviti, da je nabor konceptov za modeliranje pri BPMN mnogo širši od predstavljenega v spodnji sliki. BPMN notacija namreč vključuje štiri skupine konceptov:

- Objekti poteka:
 - dogodki, ki jih v grobem delimo na začetne, vmesne in končne, natančnejši vpogled v notacijo BPMN pa razkriva preko 60 različnih dogodkov;
 - aktivnosti, pri katerih BPMN notacija razlikuje med (elementarnimi) nalogami in pod-procesi (skupinami nalog), pri tem pa razlikuje med devetimi različnimi tipi aktivnosti in petimi označevalci aktivnosti (ang. *activity markers*);
 - prehodi za razdruževanje in združevanje poteka procesa.
- Povezave:
 - tokovi zaporedja ali krmilni tokovi (prikaz vrstnega reda izvajanja aktivnosti);
 - tokovi komunikacije (prikaz izmenjave sporočil med udeleženci v procesu);
 - tokovi asociacije (prikaz vhodov in izhodov iz posameznih aktivnosti) – govorimo tudi o podatkovnih/informacijskih tokovih.
- Proge oz. bazeni, pri čemer BPMN standard dopušča tudi proge/bazene tipa 'črna skrinjica' (ang. *black box*), kar pomeni, da v takšnem bazenu ne definiramo procesne logike, pač pa zgolj njegovo komunikacijo z drugimi bazeni tipa 'bela skrinjica' (ang. *white box*).
- Izdelki:
 - podatkovni/informacijski objekti (vhodno-izhodna sporočila aktivnosti),
 - skupine, ki so namenjene združevanju posameznih konceptov procesnega modela v luči njegove večje razumljivosti/preglednosti;
 - opombe (dodaten tekstualni opis elementov BPD⁶).

⁶ Rezultat modeliranja z notacijo BPMN je diagram poslovnega procesa (ang. *Business Process Diagram* – BPD).

Slika 4: Koncepti modeliranja pri eEPC diagramu in BPMN notaciji

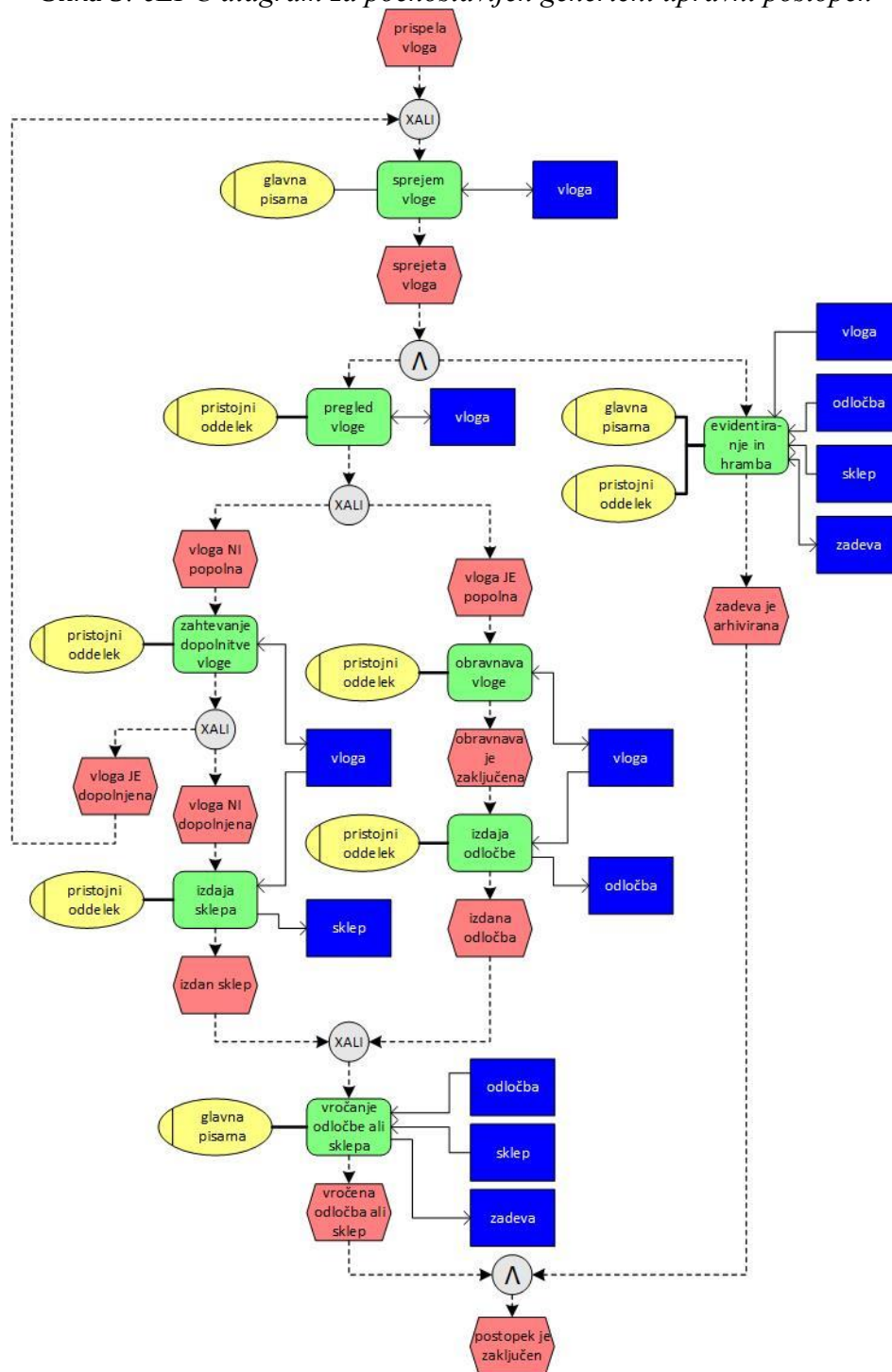
	eEPC	BPMN
dogodek		   začetni končni vmesni
aktivnost	 obravnavanje vloge	 obravnavanje vloge
kreпки ALI	logični povezovalniki 	prehodi 
navadni ALI		
vzporednost (IN)		
za odločitev običajno uporabljamo kreпки ALI (s pogoji kot izhodi)		
krmilni tok		
informacijski objekt	 VLOGA	 VLOGA
podatkovni (informacijski) tok		
organizacijski objekt izvajalec (vloga)	 GLAVNA PISARNA	kot proga (swimlane)

Vir: lasten (2017); na podlagi Weske (2007), White & Miers (2008) in OMG (2015)

Obe tehniki imata posebne simbole za dogodke, pri čemer BPMN, kot omenjeno zgoraj, vsebuje širši nabor dogodkov, ki jih na tem mestu ne bomo podrobneje naštevati. Glede na to, kje v procesu se pojavijo, so dogodki pri BPMN začetni, vmesni in končni; glede na njihovo vsebino pa velja omeniti vsaj dve vrsti: časovni (v krogu narisana ura) in sporočilni dogodki (v krogu narisano pismo). Za razliko od aktivnosti, ki vedno izražajo neko trajanje (četudi kratko), pa dogodki izražajo neko stanje v določenem trenutku, kar je razvidno tudi iz poimenovanja aktivnosti in dogodkov; npr. 'sprejem vloge' za aktivnost in 'sprejeta vloga' za dogodek.

Glede dogodkov je eEPC tehnika (Slika 5) precej stroga; osnovna veriga je vedno zaporedje dogodek→aktivnost→dogodek. Dejansko z dogodki opišemo stanje po izvedbi neke aktivnosti (pri odločitvah je lahko več takih stanj); hkrati pa je to tudi pogoj za izvedbo naslednje aktivnosti. Na ta način so vedno opredeljeni pogoji za izvedbo določene aktivnosti.

Slika 5: eEPC diagram za poenostavljen generični upravni postopek



Vir: lasten (2017)

V BPMN diagramu (Slika 6) pogoje na krmilne tokove (podobno kot pri diagramu poteka) pišemo samo pri odločitvah. Drugače pa lahko pogoje izpostavimo s pomočjo dogodkov. Tako v eEPC kot BPMN diagramu z informacijskimi objekti opredelimo podatkovne vhode in izhode za določeno aktivnost.

4.3 Primerjava izbranih metod in tehnik

Diagram poteka in diagram aktivnosti sta bila v osnovi razvita za področje razvoja informacijskih sistemov, eEPC in BPMN pa sta bila že v osnovi namenjena modeliranju procesov z namenom upravljanja poslovnih procesov⁷, kar je opazno tudi pri značilnostih, ki jih posamezna metoda omogoča prikazati (Tabela 1).

Tabela 1: Primerjava izbranih metod in tehnik za modeliranje procesov

	diagram poteka	diagram aktivnosti	eEPC	BPMN
procesna logika	v celoti	v celoti	v celoti	v celoti
dogodki	–	časovni	v celoti	v celoti
pogoji	deloma (pri odločitvah)	deloma (pri odločitvah)	v celoti (z dogodki)	v celoti (z dogodki)
izvajalci (vloge)	razširitev s progami	razširitev s progami	v celoti; za posamezno aktivnost lahko tudi več	razširitev s progami
informacijski objekti	samo začetno in končno sporočilo	v celoti	v celoti	v celoti
pretok podatkov/informacij	–	informacijski objekti so vključeni v krmilni tok	posredno (preko povezav z aktivnostmi)	posredno (preko povezav z aktivnostmi)

Vir: lasten (2017)

Avtorji (npr. Wiebring & Sandkuhl, 2015) pa poleg strogo funkcionalnih značilnosti navajajo še nekaj drugih, ki naj bi jih imela izbrana metoda za modeliranje procesov. To so npr. majhno število osnovnih elementov, izrazen vizualni jezik (da je že iz simbola razvidno, kaj predstavlja) ter preprostost in razumljivost tudi za običajne uporabnike. S tem v povezavi ugotavljamo, da je diagram poteka (pa tudi njemu zelo podoben diagram aktivnosti) še vedno najbolj primerna tehnika za modeliranje poslovnih procesov za uporabnike, katerih primarno področje dela ni optimizacija/prenova/menedžment/modeliranje poslovnih procesov, kot tudi za uporabnike brez inženirske izobrazbe – torej tudi za večino javnih uslužbencev, ki večšine modeliranja poslovnih procesov morajo osvojiti, če naj javna uprava postane procesno orientirana. Gre za tehniko, ki vsebuje relativno majhno število konceptov modeliranja, je enostavna za uporabo in razumljiva, obenem pa je z možnostjo prikaza alternativ ter vzporednega izvajanja aktivnosti s tem diagramom mogoče prikazati relativno 'bogato' procesno logiko. To pa je za začetek uvajanja procesne usmerjenosti povsem dovolj. Ocenjujemo, da lahko tehnike za modeliranje poslovnih procesov s širšim naborom konceptov v izrazito funkcijsko organiziranih organizacijah, kot so tudi organizacije javne uprave, delujejo celo zaviralno.

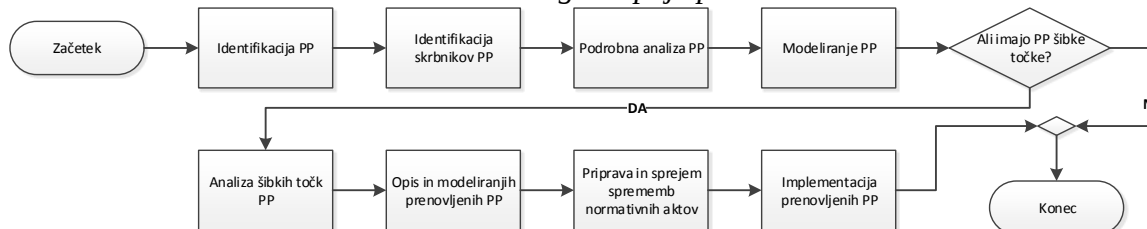
5 NAČRT ZA PREHOD V PROCESNO ORGANIZIRANOST S POMOČJO METOD IN TEHNIK ZA MODELIRANJE PROCESOV

V drugem poglavju je (med drugim) predstavljena štiri-stopenjska lestvica zrelosti organizacije z vidika procesne usmerjenosti. Ocenjujemo, da je večji segment javne uprave na prvi, 'ad hoc' stopnji, za katero so značilni (tudi) slabo definirani procesi. Za prehod na drugo stopnjo (stopnjo definiranih) je potrebno (med drugim) procese definirati, analizirati, dokumentirati in

⁷ Čeprav so, kot omenjeno v poglavju 4.1, BPMN grafični modeli prenosljivi tudi v izvajalsko okolje.

modelirati. To lahko storimo skozi osem korakov, prikazanih na Slika 7. Diagram poteka je za ponazoritev izbran zgolj kot (dodaten) prikaz uporabe te modelirne tehnike (priprava in sprejem sprememb normativnih aktov gotovo predstavljata 'svoj' proces).

Slika 7: Osem korakov do druge stopnje procesne orientiranosti



Vir: lasten (2017)

V nadaljevanju je podan opis posameznega koraka.

1. Identifikacija poslovnih procesov: opredelitev (ključnih) procesov organizacije – pogosto se ponavljajočih. Ta korak predstavlja velik izziv. Namreč, v državni upravi so se procesi že skušali opredeliti, a so se mnogokrat prilagajali organizacijski strukturi (Nemec, 2000). Pri tem koraku si lahko pomagamo tako, da najprej identificiramo storitve ali izdelke, ki so rezultati procesov, nato pa izhajajoč iz storitev opredelimo procese (Nickols, 2012). Rezultati so, denimo, gradbeno dovoljenje, vozniško dovoljenje, diploma ipd. Iz teh rezultatov lahko izluščimo proces izdaje gradbenega dovoljenja, proces izdaje vozniškega dovoljenja, proces diplomiranja ipd. Lahko pa pri identifikaciji ključnih poslovnih procesov izhajamo tudi iz strateških ciljev organizacije⁸ oz. javne uprave (Fáilte Ireland, 2013). To lahko storimo skozi štiri korake (prav tam):
 - pripravimo seznam strateških ciljev;
 - za vsak posamezni cilj pogledamo mere oz. indikatorje, s katerimi bomo merili doseganje tega cilja;
 - za vsak indikator ali nabor indikatorjev identificiramo procese, ki so ključni pri doseganju teh vrednosti oz. ciljev;
 - za vsakega od procesov, identificiranih v prejšnjem koraku, opredelimo procese, ki prispevajo k njihovi uspešni izvedbi.
2. Identifikacija skrbnikov procesov: identifikacija vseh organizacijskih enot in organizacij, ki sodelujejo v procesu ter opredelitev skrbnika procesa – tistega, ki je odgovoren za učinkovito in uspešno izvajanje procesa.
3. Podrobna analiza procesov: s pomočjo normativnih aktov, organizacijskih predpisov ter intervjujev s sodelujočimi v procesu se pripravi podroben opis procesa, v katerega se vključi elemente, naštet v prvem odstavku četrtega poglavja tega prispevka.
4. Modeliranje poslovnih procesov z izbrano tehniko modeliranja (npr. s kakšno izmed tehnik, predstavljenih v prejšnjem poglavju). Pri tem ves čas sodelujejo vsi udeleženci posameznega procesa, delo pa vodi skrbnik procesa. V tem delu se nemalokrat izkaže, da dejansko izvajanje procesa ni skladno s potekom, opredeljenim v predpisih; v takih primerih se je treba odločiti, ali se modelira dejansko stanje in predlaga spremembe

⁸ Tak primer je, denimo, Banka Slovenije, kjer so pri identifikaciji poslovnih procesov zasledovali pravilo, da mora vsak identificirani poslovni proces vsebovati notranje kazalnike, ki zagotavljajo (tudi) usklajenost s strateškimi cilji Banke Slovenije (Mitrović, 2012).

predpisov, ali pa se modelira predpisan potek in predlaga spremembe dejanskega izvajanja procesa.

Po četrtem koraku se lahko odločimo za nadaljnje štiri:

5. Analiza šibkih točk/ozkih grl procesov.
6. Opis in modeliranje (predlaganih) prenovljenih procesov.
7. Priprava in sprejem sprememb normativnih aktov, ki urejajo obravnavane procese.
8. Implementacija prenovljenih procesov.

Sledi stalno izboljševanje procesov, za katero so odgovorni njihovi skrbniki.

6 ZAKLJUČEK

V prispevku so bili predstavljeni koncepti poslovnega procesa, procesne usmerjenosti ter modeliranja poslovnih procesov. Predstavljene so bile najpogostejše uporabljane metode in tehnike za modeliranje procesov, na koncu pa tudi okviren načrt za organizacije, ki želijo postati procesno orientirane (oz. priti vsaj na drugo stopnjo zrelosti z vidika procesne usmerjenosti).

Urejeni, optimizirani poslovni procesi so eden izmed ključnih dejavnikov učinkovitosti in uspešnosti sleherne organizacije – zasebne ali javne. Ne nazadnje tudi pretekle raziskave kažejo na pozitivno povezanost med stopnjo procesne orientiranosti oziroma zrelosti ter uspešnostjo organizacij. Številni procesi v javni upravi so stalno in neposredno izpostavljeni vrednotenju s strani uporabnikov storitev – ti uporabniki najboljše poznajo ozka grla v zunanjih (G2C in G2B) procesih in tako tudi takoj občutijo kakovost procesov, katerih rezultat je storitev, ki jo želijo.

Analiza in modeliranje procesov prav gotovo predstavljata velik korak k bolj učinkovitemu, uspešnemu in transparentnemu delovanju javne uprave; prav tako pa ustrezna stopnja procesne usmerjenosti predstavlja tudi večjo usmerjenost k uporabnikom storitev javne uprave – torej tistim, zaradi katerih javna uprava je.

Prenova poslovnih procesov bi morala biti deležna ustrezne pozornosti v reformnih programih javne uprave. Ne samo zato, ker ob ustrezni izvedbi zagotavlja bolj učinkovito delovanje organizacij javne uprave, pač tudi pa zato, ker uvajanje IT brez poprejšnje prenove poslovnih procesov ne more biti (dovolj) uspešno.

LITERATURA IN VIRI

1. Aguilar-Savén, R. S. (2004). Business process modelling: Review and framework. *International Journal of Production Economics*, 90(2), 129–149. doi: [10.1016/S0925-5273\(03\)00102-6](https://doi.org/10.1016/S0925-5273(03)00102-6)
2. Bosilj Vukšić, V., Hauc, G. & Kovačič, A. (2010). Towards a process orientation in the public sector: Croatian and Slovenian case studies, *Uporabna informatika*, 18(1), 5–15.
3. Davenport, T. H. (1993). *Process Innovation: Reengineering Work Through Information Technology*. Boston: Harvard Business School Press.
4. Fáilte Ireland. (2013). *Managing Key Business Processes - A guide to help you think strategically about how you manage the key processes in your business*. Dublin: Fáilte Ireland.
5. Gilberth, F. B. & Gilberth, L. M. (1921). *Process Charts, First Steps in Finding the One Best Way to Do Work*. American Society of Mechanical Engineers.

6. ISO – International Standard Organisation. (1985). *Information processing – documentation symbols and conventions for data, program and system flowcharts, program network charts and system resources charts*, Ref. No. ISO 5807-1985 (E). Switzerland: ISO.
7. Kosi, T. (2010). *Poslovni procesi* [elektronski vir]. Ljubljana: Zavod IRC. Dostopno na http://www.impletum.zavod-irc.si/docs/Skriti_dokumenti/Poslovni_procesi-Kosi.pdf
8. Kovačič, A., & Bosilj Vukšič, V. (2005). *Management poslovnih procesov*. Ljubljana: GV Založba.
9. Leben, A. (1997). Modeliranje delovnih procesov pri uvajanju sistemov za upravljanje delovnih procesov. *Uporabna informatika*, 5(4), 24–31.
10. Lindfors, C. T. (2003). *Process Orientation: An Approach for Organisations to Function Effectively*. Pridobljeno maj 2017, s <http://cic.vtt.fi/lean/singapore/lindforsfinal.pdf>
11. Lucas, T. (2016). The application of business process re-engineering systems to enhance service delivery in the public sector. *European Journal of Research in Social Sciences*. 4(7), 13–2.
12. McCormack, K. P. & Lockamy III, A. (2004). *The Development of a Supply Chain Management Process Maturity Model Using the Concepts of Business Process Orientation*. Pridobljeno maj 2017, s <http://scredesign.com/publications/scm-2004.pdf>
13. McCormack, K. P. & Johnson, W. C. (2001). *Business Process Orientation – Gaining the e-business competitive advantage*. Florida: St. Lucie Press.
14. Miles, R. & Hamilton, K. (2006). *Learning UML 2.0* (Chapter 3). Sebastopol, CA: O'Reilly.
15. Mitrović, A. (2012). Izzivi organizacije poslovanja: izkušnje iz prakse pri vpeljavi koncepta modela poslovnih procesov. *Dnevi slovenske informatike – Zbornik prispevkov*. Portorož: Slovensko društvo informatika.
16. Nemec, T. (2000). *Obvladovanje sprememb – Ali znamo procesno delovati?* Pridobljeno maj 2017, s http://upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-ljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/Obvladovanje_sprememb.pdf
17. Nickols, F. (2012). The difficult process of identifying processes – Why it isn't easy as everyone makes it sound. *Knowledge and Process Management*, 5(1), 14–19.
18. OMG. (2005). *Introduction to OMG's Unified Modeling Language*. Pridobljeno maj 2017, s http://www.omg.org/gettingstarted/what_is_uml.htm
19. OMG. (2011). *Business Process Model and Notation (BPMN) Version 2.0*. OMG Document Number: formal/2011-01-03. Pridobljeno maj 2017, s <http://www.omg.org/spec/BPMN/2.0>
20. Raczyska, M. (2015). Process management in public administration. *Acta Universitatis Nicolai Copernici*, 42(4), 79–91.
21. Rumbaugh, J., Jacobson, I., & Booch, G. (1999). *The Unified Modeling Language Reference manual*. Pridobljeno maj 2017, s <http://www.icst.pku.edu.cn/course/uml/reference/the-unified-modeling-language-user-guide.9780201571684.997.pdf>
22. Scheer, A. W. (1996). *Business Process Engineering*. Berlin-Heidelberg-New York-Tokyo: Springer-Verlag.
23. Škrinjar, R., Indihar Štemberger, I., & Hernaus, T. (2007). The impact of business process orientation on organizational performance. *Proceedings of the 2007 Informing Science and IT Education Joint Conference*. Pridobljeno maj 2017, s <http://proceedings.informingscience.org/InSITE2007/InSITE07p171-185Skr357.pdf>
24. Torres Frago, J. (2015). Business Process Reengineering in Government Agencies: Lessons from an Experience in Mexico. *Journal of Service Science and Management*, 8(3), 382–392.
25. Vlada Republike Slovenije. (2015). *Javna uprava 2020 – Strategija razvoja javne uprave 2015 – 2020*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
26. Von Neumann, J., & Taub, A. H. (1961). *John von Neumann : Collected Works. Vol. 5: Design of computers, theory of automata and numerical analysis*. Oxford: Pergamon.
27. Weske, M. (2007). *Business Process management: Concepts, languages, Architectures*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
28. White, S. A., & Miers, D. (2008). *BPMN Modeling and Reference Guide: Understanding and Using BPMN*. Lighthouse Point, FL: Future Strategies, Inc.
29. Wiebring, J. & Sandkuhl, K. (2015). Selecting the “right” notation for business process modeling: Experiences from an industrial case. V: R. Matulevičius & M. Dumas (ur), *Perspectives in Business*

Informatics Research (str. 129–144). BIR 2015. Lecture Notes in Business Information Processing, vol. 229. Springer. doi: [10.1007/978-3-319-21915-8_9](https://doi.org/10.1007/978-3-319-21915-8_9)

Z URADNIŠKIM SVETOM RES DO PRAVEGA KANDIDATA?

Gordana Mikunovič, Upravna enota Črnomelj, gordana.mikunovic@gov.si,
Elena Zavادلav Ušaj, AJ PES, elena.usaj@ajpes.si

Povzetek

Po izvedbi posebnega natečajnega postopka za najvišja položajna delovna mesta v državni upravi se nemalokrat zastavi vprašanje, ali je izbrani kandidat res najprimernejši, najboljši, s pravimi kompetencami. Pomembno vlogo pri tem ima posebna natečajna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje Uradniški svet. Končna odločitev je prepuščena funkcionarju, ki mu je uradnik na položaju odgovoren. Funkcionar ima pravico do samostojne izbire brez pojasnjevanj izbranemu in drugim kandidatom. Sam postopek izbora položajnih uradnikov je na prvi pogled zelo transparenten in do potankosti dorečen, praksa pa kaže drugače. Na to opozarja tudi sodna praksa, ki odpira marsikatero vprašanje v zvezi samim postopkom in oceno kompetenc prijavljenih kandidatov. Namen prispevka je opozoriti na nekatere pomanjkljivosti postopka ter nakazati smernice za njegovo prenovo in prenovo ocenjevanja posameznih elementov znotraj Standardov strokovne usposobljenosti, ki jih je sprejel Uradniški svet.

Ključne besede: državna uprava, uradniški svet, standardi strokovne usposobljenosti, uradniki na položaju, posebna natečajna komisija

Abstract

ADMINISTRATION COUNCIL - THE RIGHT WAY TO SELECT A SUITABLE CANDIDATE?

The outcomes of a special competition procedure to fill the vacancies for the top-level public administration posts often raise the question whether the selected candidate is in fact the most suitable, competent and qualified. In this respect, an important role is played by the special Competition Selection Board, appointed by the Administration Council on a case-by-case basis. The final decision is taken by the official, superior to the top-level administrator. The official is entitled to make an independent choice without any need to explain this choice to the selected and other candidates. While the procedure of selecting a top-level administrator at first appears very transparent and detailed, the practice seems to suggest otherwise. This is also highlighted by case law, raising many questions on the procedure itself and on the assessment of candidates' competences. The aim of this article is to point out some of the procedure's weaknesses and lack of transparency, as well as to offer guidelines on ways to review the procedure, and the assessment of specific elements in the Standards of competence, adopted by the Administration Council.

Keywords: public administration, Administration Council, Standards of competence, top-level administrators, special Competition Selection Board

1 UVOD

Uradniški svet skrbi za izbiro uradnikov na položajih z določanjem standardov strokovne usposobljenosti, meril za izbiro in metod preverjanja. Slednji je z začetkom uporabe Zakona o

javnih uslužbencih zaživel kot pomemben dejavnik razvoja sodobne državne uprave v Republiki Sloveniji. Uradniški svet oz. od njega imenovana posebna natečajna komisija ima vlogo nekakšnega »filtra«, ki prepušča zgolj tiste kandidate, ki izpolnjujejo strokovne zahteve za razpisano delovno mesto uradnika na položaju v državni upravi. Igličar (2015, 10) vlogo in pomen Uradniškega sveta v sistemu slovenske državne uprave primerja celo z vlogo in pomenom Sodnega sveta v slovenskem sistemu pravosodja. Tudi Kovačeva (2011, 11-20) poudarja vlogo Uradniškega sveta, katerega primarni cilj je zagotavljanje strokovne selekcije najvišjih upravnih managerjev. Uradniški svet zagotavlja, da se predvsem v vrhu ministrstev ne kadruje le na podlagi političnih interesov, temveč poudarja profesionalizem strokovnega dela in upravljanja v upravi, ob upoštevanju pomena politične usmeritve ministrov in drugih funkcionarjev kot predstojnikov najvišjih javnih uslužbencev.

Uradniki, ki zasedajo delovna mesta s pooblastili za vodenje, usklajevanje in organizacijo dela v organu (vodstvena delovna mesta), so uradniki na položajih. Ti so generalni direktorji, generalni sekretarji ministrstev, predstojniki organov v sestavi ministrstev, predstojniki vladnih služb, načelniki upravnih enot, direktorji oziroma tajniki občinskih uprav. Posebna natečajna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje Uradniški svet, ugotovi, kateri kandidati izpolnjujejo pogoje za položaj in kateri kandidati so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za ta položaj. Posebna natečajna komisija med drugim izda kandidatom, ki izpolnjujejo pogoje in so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za položaj, ter kandidatom, ki se ne uvrstijo na seznam, poseben sklep. Posebna natečajna komisija strokovno usposobljenost presoja v skladu s Standardi strokovne usposobljenosti, ter na podlagi razgovora in predložene dokumentacije ugotovi ustreznost kandidata. Izbiro med kandidati opravi funkcionar, ki mu je uradnik na položaju odgovoren, ne da bi mu bilo treba obrazložiti svojo odločitev. Če funkcionar¹ iz predloženega seznama oceni, da noben kandidat ni primeren, lahko zahteva od Uradniškega sveta, da postopek ponovi ali pa sam imenuje natečajno komisijo.

Namen prispevka ni le opozoriti na nekatere pomanjkljivosti natečajnega postopka izbire položajnih uradnikov, temveč tudi osvetliti možne poti sprememb oziroma izboljšav tako glede samega postopka kot morebitnih drugačnih pristopov ugotavljanje strokovnega znanja ter managerskih sposobnosti kandidatov.

2 **NORMATIVNA IZHODIŠČA**

Zaposlovanje v državni upravi je velikokrat zahtevno, saj je na razpisana prosta delovna mesta pogosto prijavljenih veliko kandidatov. Bolj kot se vzpenjamo po hierarhični lestvici delovnih mest navzgor, zahtevnejši so pogoji za zasedbo prostega delovnega mesta. Ker pa je nabor kandidatov v večini primerov zelo raznolik (glede izobrazbe, znanj, izkušenj), pride do precepa, ali bo izbrani kandidat res najprimernejši in bo zadostil vsem zahtevanim pogojem ter pravilno šel skozi "rešeto". Ker pa pričujoči prispevek govori o izboru uradnikov za

¹ Vrhovno sodišče v eni od svojih sodb funkcionarjevo/ministrovo odločitev poimenuje kot akt politične diskrecije, ki sam po sebi daje ministru pravico do samostojne izbire brez pojasnjevanj izbranemu in drugim kandidatom. Če bi bili za imenovanje položajnih uradnikov poglavitni samo objektivni kriteriji, potem bi imenovanje položajnih uradnikov lahko opravil že uradniški svet, ker pa je v javnem interesu, da se vsakokratna politična volja, izražena na volitvah, manifestira skozi delo vsakokratne vlade, je v pristojnosti ministra, da na podlagi politične diskrecije, ki je izraz vladanja - izvajanje oblasti, izbere položajne uradnike (Sodba I Up 183/2009).

najvišja položajna delovna mesta v državni upravi, predstavlja to "rešeto" posebna natečajna komisija, ki jo imenuje Uradniški svet. Zadnjo odločitev pa poda funkcionar oz. predstojnik organa, ki je začel postopek javnega natečaja. Praviloma je na razpise, ki potekajo v pristojnosti Uradniškega sveta, manj prijavljenih kandidatov v primerjavi z ostalimi razpisanimi delovnimi mesti v državni upravi. Zato bi bilo pričakovati lažji in hitrejši izbor pravega kandidata. Vendar temu ni tako. Izbor uradnikov za najvišja položajna delovna mesta v državni upravi je praviloma zahtevnejši in veliko bolj pod drobnogledom tako kandidatov kot javnosti². Ravno s tega vidika je še toliko bolj podkrepljen s pravnimi normami. Postavlja se vprašanje koliko je postopek sploh še pregleden, glede na prepletanje različnih zakonskih in podzakonskih aktov, ki bodo predstavljeni v nadaljevanju.

2.1 Zakon o javnih uslužbencih

Izvedba javnega natečaja je definirana v Zakonu o javnih uslužbencih³, od 60. do 67. člena le-tega. Iz njih jasno izhaja, da ima postopek izbire naravo postopka, za katerega naj bi se smiselno uporabljale določbe Zakona o splošnem upravnem postopku. Pri tem pa velja poudariti izjemo ravno pri izvedbi ustne obravnave, za katero ne veljajo ista pravila. Še posebej pri izbiri kandidatov za položajna delovna mesta v državni upravi je v ZJU določeno, da izvaja postopek izbire posebna natečajna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje Uradniški svet. Le-ta pa mora pri svojem delu upoštevati Standarde strokovne usposobljenosti⁴ in Poslovnik o delu posebnih natečajnih komisij⁵. Postopek izvedbe posebnega javnega natečaja je definiran v 64. členu ZJU. Nanj pa se v naslednjem členu navezujejo pravice, ki jih imajo neizbrani kandidati. Celoten postopek se zaključi tako, da se izbranega kandidata imenuje v naziv najkasneje v osmih dneh od dokončnosti sklepa o izbiri in se mu najkasneje v nadaljnjih osmih dneh ponudi sklenitev pogodbe o zaposlitvi v skladu z 66. členom ZJU. Del tega postopka ureja tudi Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih⁶, ki je na kratko predstavljena v naslednjem poglavju.

2.2 Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih

Navedena uredba med drugim ureja tudi izvedbo javnega natečaja. Poudarek bo na delu, ki se nanaša na to, kaj vse mora prijava na prosto delovno mesto najmanj vsebovati in kaj zajema gradiva izbirnega postopka ter kdo lahko vanje pogleduje. K prijavi mora kandidat poleg drugih izjav priložiti tudi izjavo o izpolnjevanju pogoja glede zahtevane izobrazbe, iz katere

² Žrtve odločanja uradniškega sveta. Pridobljeno 11.7.2017, s <http://www.delo.si/novice/slovenija/zrtve-odlocanja-uradniskega-sveta.html>.

Odpisani kandidat išče pravico. Pridobljeno 12.7.2017, s <http://www.delo.si/ozadja/odpisani-kandidat-isce-pravico.html>.

³ Zakon o javnih uslužbencih (Uradni listi RS, št. 63/07 uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF).

⁴ Standardi strokovne usposobljenosti z merili za izbiro in metodami preverjanja usposobljenosti uradnikov na položajih v državni upravi, sprejeti 8. 11. 2010, 9. 12. 2013 in 11. 4. 2016, z veljavo od 1. maja 2016 - velja za vse posebne javne natečaje, objavljene po 1. 5. 2016.

⁵ Poslovnik o delu posebnih natečajnih komisij (uradno prečiščeno besedilo, sprejeto dne 13. 4. 2015).

⁶ Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 139/06 in 104/10).

mora biti razvidna stopnja in smer izobrazbe ter leto in ustanova, na kateri je bila izobrazba pridobljena ter opis delovnih izkušenj, iz katerega je razvidno izpolnjevanje pogoja glede zahtevanih delovnih izkušenj. Slednje se navadno preverja preko zapisov v življenjepis. V primerjavi s preteklimi leti je ustreznost izobrazbe težje preveriti ravno zaradi širokega nabora različnih fakultet. Tuje listine o izobrazbi pa je še težje preveriti oziroma preverjanje pristnosti ter primerljivosti le-teh terja več časa. Zato se za dokazovanje izpolnjevanja tega pogoja upošteva odločba o nostrifikaciji ali o priznavanju tujega izobraževanja za namen dela v RS. Nekaterim organom zadošča za dokazovanje zahtevane izobrazbe že ta dokument, čeprav se izobrazba dokazuje le z listino o izobraževanju (to je lahko spričevalo o končani srednji šoli, diploma itd.), ki jo po koncu izobraževanja izda izobraževalna institucija. Že omenjena odločba o nostrifikaciji je samo upravni akt, s katerim se je nekemu tujemu izobraževanju priznala enakopravnost s slovenskim spričevalom enake vrste (odločba o nostrifikaciji in klavzula, pripeta na sodno overjen prevod spričevala) ali se je tuje izobraževanje priznalo za namen zaposlovanja v RS. Z odločbo se ugotovi tudi stopnja, v katero se to tuje izobraževanje uvršča v slovenski sistem izobraževanja, smer oziroma področje izobraževanja, idr. (odločba o priznavanju tujega izobraževanja za namen zaposlovanja). Ker v sami uredbi ni jasno navedeno, s katero listino se bo preverjalo istovetnost podane izjave kandidata v prijavi, je to prepuščeno prosti presoji posameznih organov, kar pa vsekakor spravlja kandidate v neenakopraven položaj pri kandidiranju na različna delovna mesta v državni upravi.

Sporen je tudi 4. odstavek 23. člena navedene uredbe, saj govori o tem, da se pred odločitvijo o izbiri za izbranega kandidata s pridobitvijo podatkov iz uradnih evidenc preveri resničnost njegovih izjav in navedb o izpolnjevanju pogojev. V kolikor se ta odstavek poveže z vsebino zadnjega stavka v 1. odstavku 64. člena ZJU, ki naj bi se dopolnjevala, sta pravzaprav kontradiktorna, saj je v že citiranem členu ZJU zapisano, da funkcionarju, ki mu bo uradnik na položaju podrejen, odločitve o izbiri ni treba posebej obrazložiti. O izbiri se ne izda sklep, temveč se izbranega in neizbrane kandidate le obvesti. Iz tega je moč razbrati ravno obrnjeno zaporedje, kot je zapisano v uredbi, in sicer da funkcionar najprej kandidata izbere in šele nato se preveri resničnost navedb in izjav izbranega kandidata.

Z vidika varstva pravic je bistven 26. člen uredbe, ki govori o vpogledu v gradivo izbirnega postopka kot pravici, ki jo ima vsak kandidat, ki je sodeloval v izbirnem postopku ter načinu izvedbe vpogleda. Kljub temu, da so v 2. odstavku tega člena gradiva izbirnega postopka taksativno naštet, se v praksi omejuje dostop do nekaterih gradiv, kar poraja dvom v pravilnost postopka in se ustvarja njegova netransparentnost. Posebne natečajne komisije in strokovna služba na MJU s svojimi različnimi tolmačenji oz. pojasnili omejujejo dostop do ključnih dokumentov postopka, to je do pisnih izdelkov izbranega kandidata, nastalih v okviru izbirnega postopka, ter do ocenjevalnega zapisnika razgovora z izbranim kandidatom (v tem primeru sklepa o primernosti kandidata).

2.3 Poslovnik o delu posebnih natečajnih komisij

S Poslovnikom o delu posebnih natečajnih komisij se urejata organizacija in način dela posebnih natečajnih komisij za presojo primernosti kandidatov za zasedbo položajnih uradniških mest po ZJU in po drugih zakonih, če določajo sodelovanje Uradniškega sveta v izbirnem postopku. V obravnavanem poslovniku je zapisan celoten potek dela posebne natečajne komisije od začetka do konca - to je od prejema predloga predstojnika za začetek postopka posebnega javnega natečaja za delovno mesto uradnika na položaju do posredovanja

seznama primernih kandidatov predstojniku in odpremi sklepov o primernosti oz. neprimernosti kandidatov. Iz tega poslovnika velja izpostaviti dve ključni zadevi, in sicer to, da poslovnik dopušča uničenje tako posnetka razgovora s kandidatom, kot tudi ocenjevalni list, še preden je sklep o primernosti oz. neprimernosti kandidata pravnomočen. Uničenje navedenega se izvede takoj po izdaji sklepa⁷. Predstavljeno ravnanje (to je uničenje dela dokumentacije) poraja dvom v pravilnost odločitve posebne natečajne komisije ter kaže na netransparentnost. Kljub temu, da je ocena kandidata vključena v obrazložitev sklepa o primernosti oz. neprimernosti kandidata, bi bilo smiselno že zaradi same narave ter transparentnosti postopka (tudi zaradi zahteve po smiselni uporabi določil ZUP) ohraniti tako ocenjevalni zapisnik kot tudi posnetek razgovora s kandidatom vsaj do pravnomočnosti sklepa, saj bi se le na takšen način zagotovili pravno varstvo prijavljenih kandidatov tako, da bi se izognili marsikateremu sodnemu postopku (upravnemu sporu) in morebitnim političnim pritiskom.

2.4 Standardi strokovne usposobljenosti z merili za izbiro in metodami preverjanja usposobljenosti uradnikov na položajih v državni upravi

Uradniški svet je v skladu z ZJU pristojen za določitev standardov strokovne usposobljenosti, meril za izbiro in metod preverjanja usposobljenosti kandidatov za položajna uradniška delovna mesta. Pristojen je tudi za sestavo posebnih natečajnih komisij, ki ugotavljajo primernost ter usposobljenost kandidatov za določen položaj. Kljub temu, da je končna izbira prepuščena funkcionarju, je prva ocena, ravno ocena primernosti oz. neprimernosti nekega kandidata, podana s strani posebne natečajne komisije, da je ta lahko sploh uvrščen na seznam primernih kandidatov za položajno uradniško delovno mesto. Tu pa se postavlja vprašanje o sestavi posebnih natečajnih komisij in o primernosti omenjenih standardov.

Kdo lahko sestavlja posebno natečajno komisijo, je zapisano že s Poslovníkom o delu posebnih natečajnih komisij. Kljub temu je potrebno poudariti, da bi morali člani uradniškega sveta (pri določanju uradnika iz enega od organov državne uprave ter pri določanju strokovnjaka s področja javne uprave, upravljanja s kadrovskimi viri ali s področja, kjer bo uradnik opravljal vodstvene naloge) paziti na izbiro članov komisije, da bi ti imeli najširše znanje in dobro poznavanje celotnega področja dela organa, kjer bo izbrani uradnik opravljal vodstvene naloge. To znanje članov komisije pa naj ne bi bilo le teoretično, pač pa tudi praktično, saj se je v praksi marsikdaj pokazala takšna kombinacija znanj in izkušenj najprimernejša za ocenjevalca. Le teoretično znanje brez dejanskih izkušenj ne privede vedno do podaje prave ocene. Temu pritrjujejo različne sodbe, iz katerih izhaja pritoževanje kandidatov nad oceno članov komisije. Žal pa s tožbo ne uspejo, saj imajo člani posebne natečajne komisije široko polje proste presoje pri ocenjevanju primernosti kandidatov glede na razpisne pogoje, zaradi zagotavljanja učinkovitosti upravnega sistema⁸.

Tu pa se navežemo že na naslednji problem, in sicer na primernost ocenjevanja po posameznih sklopih standardov. Standarde tvorita temeljna sklopa standardov, to sta izkušnje in menedžerske sposobnosti ter strokovna znanja. Omenjena sklopa pa sta razdeljena še na posamezne elemente⁹. V veliko primerih se kot najbolj problematično kaže dokazovanje izpolnjevanja pogoja 3 leta vodstvenih izkušenj na področju, za katerega kandidat kandidira,

⁷ Sodba I U 1622/2013.

⁸ Sodba I U 1760/2011, sodba IV U 74/2015, sodba II U 5/2013.

⁹ Podrobna opredelitev je zapisana v Standardih strokovne usposobljenosti.

ali na sorodnem področju v javnem ali zasebnem sektorju. Tudi tu gre izpostaviti morebitno subjektivno presojo članov posebne natečajne komisije, saj kljub temu, da imajo nekatere vidike že podane v standardih (npr. približno enako število zaposlenih, strank, procesov dela, raven zahtevnosti, stopnjo samostojnosti...) člani različno ravnajo. Sodna praksa dokazuje, da se v tem delu odločitve upravnega sodišča v večini primerov ne oddaljuje od odločitev posebne natečajne komisije. Podobno velja tudi za ostale elemente, ki se v postopku presojujejo. Obstoječa sodna praksa opozarja tudi na bistvene kršitve¹⁰ pravil postopka s strani posebne natečajne komisije, kot so nepopolno ugotovljena dejstva, nepravilna uporaba materialnega prava. Vsekakor se je v bodoče takim napakam oz. nezakolitostim nujno potrebno izogniti in izboljšati proces odločanja posebne natečajne komisije tako, da bodo izdani sklepi temeljili na resničnih dejstvih, ki bodo transparentno ovrednotena in se bo vsaka ocena kandidata dala tudi preizkusiti. To pa zahteva najmanj delno dopolnitev ali prenovu standardov.

Pričujoči članek opozarja na ključne probleme obstoječe prakse (npr. na že zgoraj omenjena dejstva iz sodne prakse: nepopolno ugotovljena dejstva ter nepravilna uporaba materialnega prava; preveliko vmešavanje politike v imenovanja najvišjih uradnikov v državni upravi) ter nakazuje kako bi lahko že z manjšimi posegi v že obstoječi način preverjanje primernosti kandidatov prišlo do boljšega kadra in posledično boljših rezultatov delovanja državne uprave. S tem bi se izboljšal vidik transparentnosti in zmanjšala korupcijska tveganja, hkrati pa bi sledilo ciljem Strategije razvoja javne uprave 2015-2020 (v nadaljevanju: SJU 2020).

3 POSTOPEK ZAPOSLOVANJA NAJVIŠJIH URADNIKOV V DRŽAVNI UPRAVI NA POLOŽAJNA DELOVNA MESTA

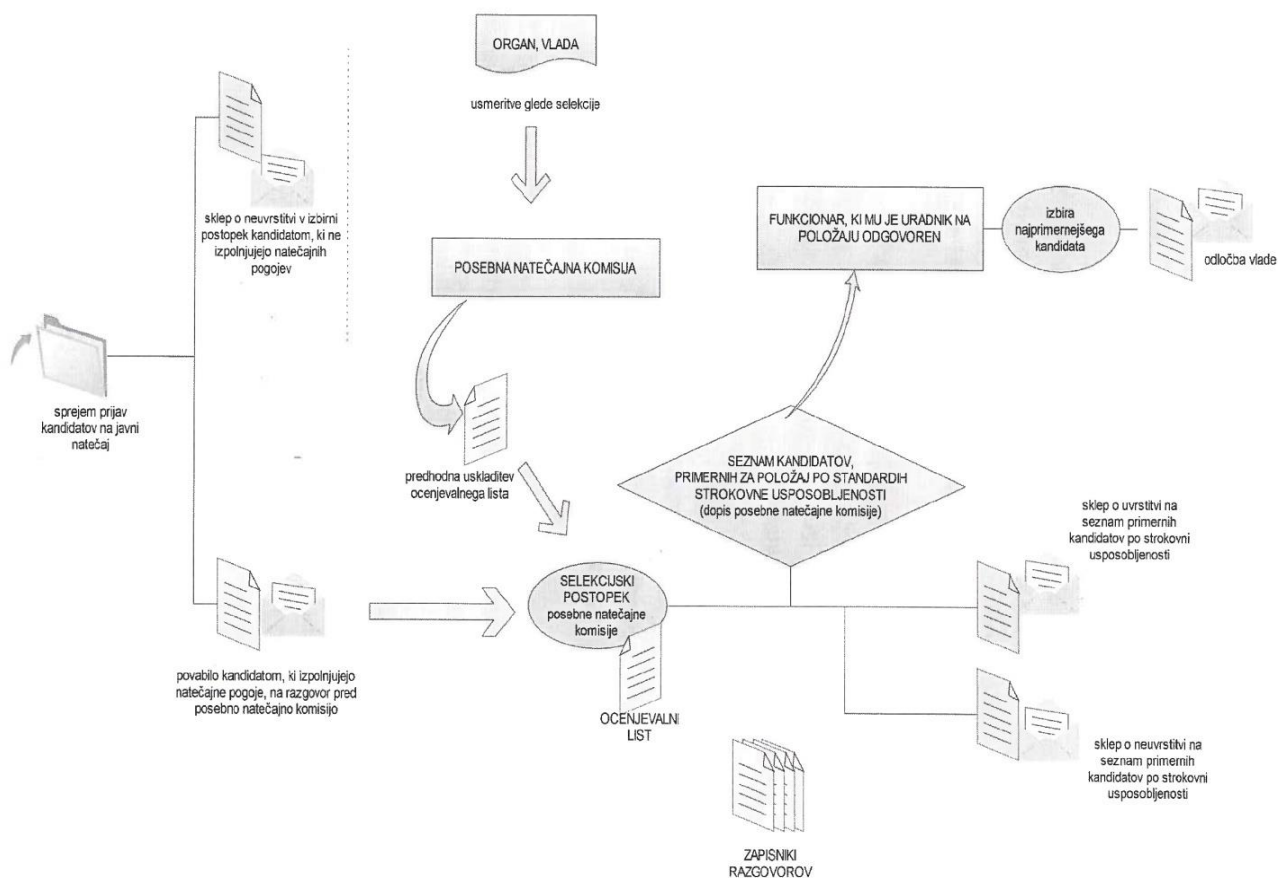
Obravnavani postopek je v tem poglavju prikazan iz dveh vidikov. V prvem podpoglavju je predstavljen celoten proces izvedbe obstoječega selekcijskega postopka kandidatov, v drugem pa obravnava le-tega z vidika smernic razvoja javne uprave in usmeritev MJU ter v povezavi z vzpostavitvijo novega kompetenčnega modela. Za izhodišče razprave so postavljeni cilji v SJU 2020, ki se nanašajo na to področje.

3.1 Proces selekcijskega postopka kandidatov

Na prvi pogled je celoten postopek zaposlovanja najvišjih uradnikov zelo jasan. Njegova zapletenost je delno razvidna že iz spodnjega grafičnega prikaza, procesa selekcijskega postopka kandidatov - slika 1, ki nazorno prikazuje prepletenost pristojnosti, dodatno pa je obrazloženo z besedilom.

¹⁰ Sodba I U 864/2010, sodba U 1889/2004.

Slika 1: Proces selekcijskega postopka kandidatov



Vir podatkov: Standardi strokovne usposobljenosti

V sam postopek zaposlovanja oz. omenjeni proces so vključeni najmanj trije organi/službe, in sicer: strokovna služba ministrstva, pristojnega za upravo (v nadaljevanju: MJU), organ, pri katerem bo uradnik na položaju zaposlen, in posebna natečajna komisija. Pomembno vlogo imata še predstojnik organa in Uradniški svet. To razdeljenost dela, pristojnosti kandidat zazna šele takrat, ko želi dostopati do informacij postopka, kar kaže na ustvarjene administrativne ovire, saj kandidat mora zaprositi za informacije na treh različnih lokacijah, v kolikor jih želi v celoti pridobiti. Poseben natečajni postopek se začne in konča pri predstojniku, ki mu je uradnik na položaju odgovoren, saj ta posreduje uradniškemu svetu predlog za začetek posebnega javnega natečaja in med ustreznimi kandidati na koncu postopka izbere oz. ne izbere enega izmed njih. Seznam ustreznih kandidatov, urejen po abecednem redu, posreduje predsednik posebne natečajne komisije, predstojniku organa, ki je začel postopek posebnega javnega natečaja. Vsa strokovno-tehnična in administrativna opravila opravlja strokovna služba na MJU v skladu s poslovníkom¹¹. To pomeni, da sprejema prispеле prijave kandidatov, jih pregleduje in ugotavlja formalno izpolnjevanje pogojev ter popolnost oz. nepopolnost prispelih vlog. Na tem mestu je nujno izpostaviti, da formalno izpolnjene pogoje predstavljajo zgolj izjave kandidatov brez priloženih listin, saj slednje mora organ, pri katerem bo uradnik zaposlen, sam pridobiti po uradni dolžnosti. To organ izvaja

¹¹Poslovník uradniškega sveta (uradno prečiščeno besedilo sprejeto dne 16. 4. 2012).

šele po uspešno končanem izbirnem postopku. Strokovna služba sestavlja tudi vse zapisnike, sklepe ter sezname in obvestila izdane v postopku, omogoča vpogled zainteresiranim kandidatom v nekatere dokumente postopka, ampak kot je bilo že poudarjeno, ne v vse. Tu pa se že začnejo pristojnosti organov/služb prepletati. Tako prijavljeni kandidati, ki želijo vpogled v gradiva izbirnega postopka v skladu s 26. členom Uredbe o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, gradiva dobijo delno pri strokovni službi na MJU, delno pa pri organu, kjer bo izbrani kandidat zaposlen. Kot že rečeno, ima v postopku pomembno funkcijo posebna natečajna komisija, ki presoja primernost kandidatov za zasedbo položajnega uradniškega mesta v skladu z ZJU in drugimi zakoni ter standardi strokovne usposobljenosti. Delo te komisije je podaja ocene primernosti prijavljenih kandidatov in to samostojno za vsakega posebej in ne primerjalno. V kolikor prijavljeni kandidati želijo zastaviti kakršnokoli vprašanje v zvezi s tem delom ocenjevanja oz. presoji (ne)primernosti, se lahko v skladu s 10. členom Poslovnika o delu posebnih natečajnih komisij obrnejo na predsednika posebne natečajne komisije ali pa na predsednika Uradniškega sveta, kjer bodo dobili zgolj informacije o izvedbi (zakonske utemeljitve) in končnih rezultatih natečaja, ne pa tudi razlage ter utemeljitve ocene. Kot je bilo že rečeno v preteklih poglavjih, pomembni dokumenti niso izdelani (zapisnik v celoti) oz. so uničeni (posnetki pogovora) po opravljenem razgovoru s kandidatom.

Za ta del je kandidatu na voljo le upravni spor, saj je posebna natečajna komisija po zaključku dela zelo skopa z informacijami. To bi v praksi pomenilo, da je to trenutek, ko le-ta odda seznam primernih kandidatov pristojni službi na MJU in so na podlagi tega izdani sklepi o (ne)uvrstitvi na seznam primernih kandidatov po strokovni usposobljenosti. Iz opisanega postopka izhajajo nekatere slabosti oz. pomanjkljivosti, in sicer:

- nepreglednost, zaradi prepletanja pristojnosti treh različnih organov/služb;
- netransparentnost, zaradi uničenja posnetkov razgovora s kandidati, kot tudi uničenja ocenjevalnih listov ter zaradi podanih zgolj izjav o izpolnjevanju izobrazbenega pogoja in
- birokratske ovire, zaradi oteženega dostopanja do gradiv izbirnega postopka ter zaradi nepovezanosti izvedbe postopka z že obstoječimi uradnimi evidencami in izmenjave podatkov;
- lahko se poraja se tudi sum na koruptivnost ali pritisk politike, zaradi nejasno in premalo utemeljenih zapisanih ocen v izdanem sklepu o primernosti oz. neprimernosti kandidatov.

3.2 Seleksijski postopek kandidatov z vidika smernic razvoja

SJU 2020 kot krovni strateški dokument Vlade Republike Slovenije, predstavlja usmeritve razvoja v naslednjih letih in na njeni podlagi so sprejeti dvoletni akcijski načrti¹², ki vsebujejo konkretne dejavnosti in projekte za doseganje zastavljenih strateških ciljev. V njej je zapisana vizija Vlade Republike Slovenije, ki med drugim želi profesionalno in strokovno javno upravo in jo za ta namen tudi posodobiti v sodobno javno upravo, ki bo spoštovala načela in vrednote, kot so: zakonitost in vladavina prava, strokovnost in profesionalnost, transparentnost, integritete in preprečevanje korupcije, inovativnosti, uspešnosti in učinkovite uporabe virov,... V kolikor želimo slediti tej viziji, pa ne gre brez upoštevanja kadrovskega vidika, zato je ravno strateško vprašanje upravljanja človeških virov v javni upravi postavljeno kot ena izmed prednostnih nalog v programskih in strateških dokumentih, ki

¹²Več o razvojnih načrtih v Dvoletnem akcijskem načrtu izvedbe strategije razvoja javne uprave 2015–2020 za leti 2016 in 2017.

opredeljujejo nadaljnji razvoj države kot celote. V središču tega je postavljanje nagrajevanja delovne uspešnosti, ki predstavlja motiviranje za doseganje ciljev. Pri nagrajevanju zaposlenih ni nujno, da je to le denarno, ampak je lahko tudi napredovanje tistih uslužbencev, ki dosegajo nadpovprečne rezultate. Razumevanje takega načina nagrajevanja bi se moralo začeti ravno na vrhu in to je že pri izbiri primernih kadrov za položajna delovna mesta. To pa se lahko doseže le z ustreznim kompetenčnim modelom¹³ in transparentnostjo celotnega postopka. S tem se izognemo tudi korupciji¹⁴ v javnem sektorju.

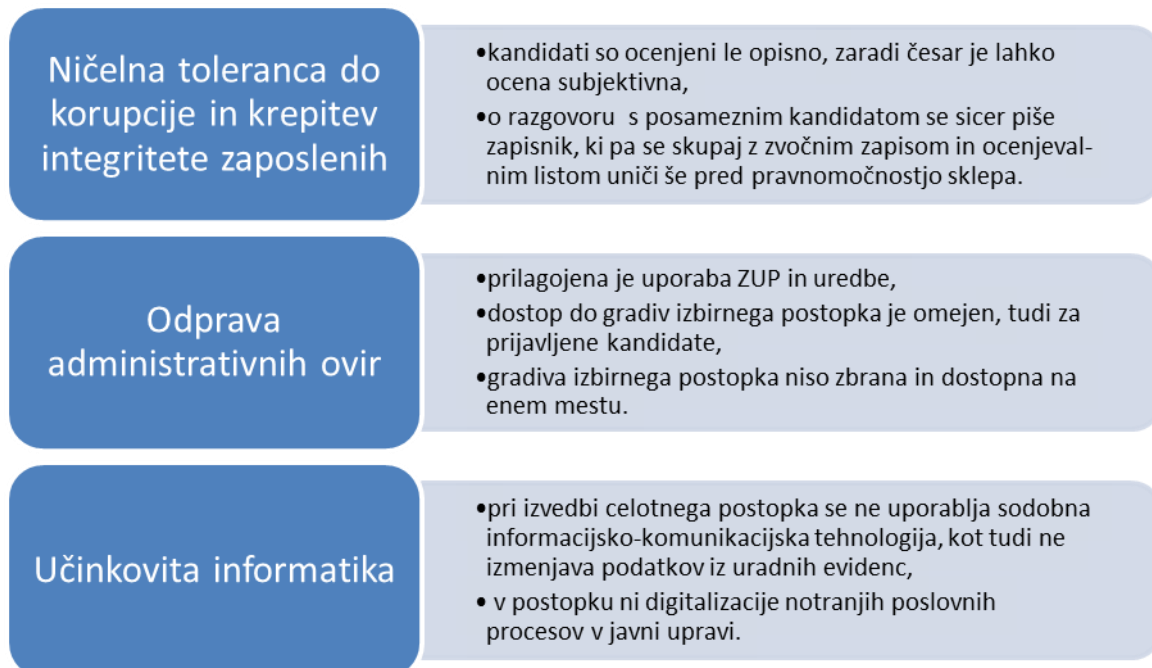
V nadaljevanju slika 2 nazorno pokaže potrebo po prenovi postopka ravno zaradi nekompatibilnosti sedanjega postopka s temeljnimi cilji strategije. Na levi strani tabele so povzeti cilji strategije, na desni pa pomanjkljivosti obstoječega postopka izbora kandidatov za položajna delovna mesta.

Slika 2: Povezanost SJU 2020 in postopek izbora kandidatov za položajna delovna mesta

Učinkovita uporaba kadrovskih virov	• s sedanjim načinom izbora kandidatov je velika možnost nedoslednosti pri prepoznavanju in nagrajevanju zaposlenih, • vzpodbuja negativni motivacijski učinek, • pomanjkljivo ugotavljanje vodstvenih sposobnosti ter izkušenj.
Učinkovita uporaba finančnih virov	• z izborom neučinkovitega in neprimerne kandidata se poraba kadrovskih finančnih virov poslabša, • poslabša se tudi poraba ostalih proračunskih sredstev, zaradi nepravilne uporabe in razporeditve javnih sredstev.
Odgovorno, odprto in transparentno delovanje javne uprave	• šibka povezanost med rezultati dela in izborom kandidata, • pomanjkanje družbene odgovornosti pri izboru kandidata, • postopek je preveč zaprt in nepregleden za neizbrane kandidate, • ključne kompetence niso izpostavljene.

¹³ Tudi Stare (2007) v raziskovalnem projektu poudarja pomen vzpostavitve ustreznega kompetenčnega modela. Meni tudi, da prav vodja ima največji vpliv na zagotavljanje uspešnosti vodenja, zato je toliko pomembnejše, da je za vodjo izbran kandidat, ki ustreza zahtevam/potrebam dela, ima ustrezne kompetence, predvsem pa tudi najprimernejše »preddispozicije«, da se bo lahko razvijal v smeri doseganja in preseganja zastavljenih ciljev.

¹⁴ Po podatkih Transparencyinternational se korupcija v Sloveniji ne zmanjšuje, ampak se povečuje. K temu pa žal prispeva tudi padec ugleda Komisije za preprečevanje korupcije in neučinkovitost te neodvisne institucije, na kar opozarjajo tudi iz tujine - OECD, Evropska Komisija (po SJU 2020, 2015 in TI, 2017).



Vir podatkov: Področna zakonodaja in lastni viri

4 PREDLAGANA PRENOVA IZVEDBE POSEBNEGA NATEČAJNEGA POSTOPKA ZA ZASEDBO POLOŽAJNIH URADNIŠKIH MEST

V kolikor izhajamo iz izhodišča, ko se SJU 2020 sklicuje pri učinkovitem upravljanju človeških virov, na vseh ravneh zaposlenih v javni upravi, na uporabo že obstoječih Standardov strokovne usposobljenosti, bi vsekakor bilo smotrno celoten sistem prevetrili in ga po potrebi izboljšati, pri tem pa uporabiti sodobne pristope z uporabo informacijsko-komunikacijske tehnologije, ki bi pripomogla k transparentnosti celotnega posebnega natečajnega postopka in odpravi administrativnih ovir. S tem bi bila tudi možnost korupcije oz. vmešavanje politike manjša. Veljalo bi razmisliti, da se ta postopek poveže že z obstoječim sistemom MFERAC za e-kadrovanje in vključi v okviru IS HR-rast¹⁵, ki se kot projekt skupaj s kompetenčnim modelom vodi v okviru operacije Učinkovito upravljanje zaposlenih. S slednjim želi MJU vzpostaviti model, ki bo spodbuden in motivirajoč za zaposlene. Velik pomen v njem predstavlja določitev kompetenc in standardov želenih oz. zahtevanih vedenj, ki zaposlenemu omogočajo uspešno in kvalitetno opravljanje zahtevanih nalog in doseganje zastavljenih ciljev organov državne uprave. Učinkovita državna uprava pa je kot cilj dosegljiva le na podlagi usposobljenih in učinkovitih javnih uslužbencev. Učinkovitost pa ne more obstajati brez odličnega vodstvenega kadra. Zato je potrebno takšen kader med prijavljenimi kandidati prepoznati oz. kot drugo možnost lahko tudi že prepoznane potencialne dobre kandidate za odlične vodje med zaposlenimi znati zadržati in pripraviti oz. ustrezno negovati kandidate za nasledstva. Pri tem bi bil vsekakor v veliko pomoč vzpostavljen sistem merjenja učinkovitosti zaposlenih. S tem dosežemo pri zaposlenih tudi večjo motivacijo in zadovoljstvo, večjo predanost delu in proaktivnost, kreativnost in

¹⁵ To je predviden informacijski sistem za učinkovito upravljanje zaposlenih, s katerim se bodo podprli procesi, kot so: letni razgovori, razvoj kariere, ocenjevanje, kompetence in ciljno vodenje.

samoiniciativnost ter usmerjenost k rezultatom. Vsega tega navedenega se v gospodarstvu že v veliki meri poslužujejo.

4.1 Predlagana prenova izvedbe posebnega natečajnega postopka s postopkovnega vidika

Predlagana prenova postopka izhaja iz že obstoječih Standardov strokovne usposobljenosti in sprejetih strateških dokumentov Vlade Republike Slovenije. Celoten postopek bi ravno tako lahko potekal na treh ravneh, in sicer še vedno bi lahko strokovna služba na MJU opravljala strokovno-tehnična in administrativna opravila, s to razliko, da bi morala preveriti ne samo na začetku posebnega natečajnega postopka formalne pogoje, pač pa tudi na koncu postopka, to je v fazi, ko predstojnik že izbere enega izmed primernih kandidatov in je potrebno preveriti verodostojnost izjav in priloženih listin. Tako bi se obvestilo o izbiri primerne kandidata poslalo vsem prijavljenim kandidatom šele takrat, ko bi izbran kandidat res ustrezal vsem pogojem. S tem bi se izognili morebitni ponovitvi postopka v primeru podane neresnične izjave ali listine izbranega kandidata, hkrati pa bi kandidati, ki so sodelovali v postopku, dobili vse informacije o celotni izvedbi postopka, vključno z vsemi gradivi izbirnega postopka v skladu z uredbo, na enem mestu. Na tak način bi se izognili razdrobljenosti postopka in povečali njegovo transparentnost. Strokovna služba bi vnašala prejete vloge v ta namen pripravljen informacijski sistem, skupaj z izpolnitvijo formalnih pogojev in z uvozom vseh prejetih listin. Tako bi bila vzpostavljena tudi sledljivost posamezne vloge.

Vnesene vloge bi ob formalni popolnosti prešle v dostop do članov komisije, ki bi izvedli njihovo ocenjevanje v skladu s standardi strokovne usposobljenosti v prvem krogu - to je ocenjevanje iz prejetih listin. Vsak član bi vanj vnesel svoje ocene po že vnaprej znanih kriterijih točkovanja za posamezen element, pri tem pa bi moral vsako točkovanje utemeljiti. Poudariti je treba, da člani med seboj ne bi mogli videti točkovanja ostalih članov. Ko bi s točkovanjem zaključili, bi ocenjevalne liste podpisali z digitalnim podpisom. Najkasneje po poteku določenega datuma oz. lahko tudi prej, če bi člani posebne natečajne komisije prej podali svoje ocene, bi strokovna služba na MJU pripravila končno poročilo s skupno oceno vseh članov za vsakega prijavljenega kandidata posebej. Kandidati, ki bi dosegli določeno število točk, bi lahko prešli v drugi krog ocenjevanja. Ta bi zajemal ocenjevanje ustnih razgovorov. Strokovna služba bi kandidatom, ki so dosegli prag točkovanja, poslala vabilo na razgovor, ostalim pa sklep o neustreznosti, v katerem bi bile zapisane tudi točke po posameznih elementih in skupno število točk. Razgovor s kandidati bi se prav tako ocenil s točkami po že vnaprej znanih kriterijih za posamezen element. Člani posebne natečajne komisije bi tudi te ocene skupaj z obrazložitvijo morali vnašati v informacijski sistem, neodvisno drug od drugega. Strokovna komisija bi na koncu najprej združila prejete ocene iz drugega kroga in nato še iz prvega in drugega kroga ocenjevanja skupaj. Tako bi na podlagi skupne ocene obeh krogov dobili lestvico z naborom točk od najvišje zbranih do najnižje. Izdelavo rangiranega seznama (lestvice) glede na ugotovljeno usposobljenost kandidatov predlagata tudi Čehovin in Haček (2014).

S kandidati, ki bi prejeli določen/zadosten odstotek točk, bi opravil razgovor še predstojnik organa, ki je postopek začel, in enega izmed njih izbral. S takim načinom izvedbe posebnega natečajnega postopka se lahko izognemo tudi morebitni korupciji in prevelikim vmešavanjem politike. S tem bi dosegli večjo strokovnost pri izbiri ustreznih kandidatov in hkrati tudi večjo odgovornost in jasnost točkovanja posameznih članov komisije. Neizbrani kandidati pa bi

imeli možnost jasnega vpogleda v jasno predstavljeno/obrazloženo ocenjevanje na enem mestu. Celoten postopek bi bil izveden hitreje in ceneje, saj bi potekalo vse preko zato vzpostavljenega informacijskega sistema, brez papirne dokumentacije. Tako bi zagotovili tudi racionalnejšo porabo proračunskih sredstev. Tudi podane izjave in priložene listine bi se preverjale direktno z vzpostavljeno povezavo med sistemom in elektronskimi evidencami podatkov.

4.2 Predlagana prenova izvedbe posebnega natečajnega postopka s kadrovskega vidika

Sedanji Standardi strokovne usposobljenosti so podrobno razdeljeni, a imajo kljub temu nekoliko pomanjkljivosti, ki v praksi predstavljajo oviro in nepotrebno nejevoljo med prijavljenimi kandidati, hkrati pa otežujejo delo posebni natečajni komisiji in upravnemu sodišču. Predvsem je potrebno izpostaviti neprimerno ocenjevanje, saj prijavljenim kandidatom ni jasno, kateri elementi predstavljajo natečajni komisiji večjo težo, zato bi bilo potrebno vsak posamezen element točkovati, kot je bilo zapisano že v prejšnjem poglavju. Pri elementu vodenja bi bilo potrebno vpeljati možnost testiranja osebnosti, primernosti za kandidate, ki nimajo formalnega pogoja, to je 3 leta vodstvenih izkušenj. Standardi strokovne usposobljenosti sicer predvidevajo tudi testiranje kandidatov o osebnostnih kompetencah vodenja, vendar ne kot nadomestitev omenjenega formalnega pogoja 3 let vodstvenih izkušenj, temveč kot dodatno preverjanje primernosti kandidatov. Kot vemo, je v praksi zelo težko priti do izpolnitve tega pogoja, sploh pri mlajšem kadru. Lahko pa je prijavljen kandidat na vseh ostalih področjih zelo dober. Takemu kandidatu, za katerega je očitno izražen potencial, bi moral sistem omogočati, da se izkaže, saj le tako lahko pozitivno vplivamo na motivacijo tistih zaposlenih, ki so pri svojem delu nadpovprečni in se izkažejo za zaposlene, v katere je vredno vlagati in so pripravljeni narediti več kot ostali. To pa se lahko ugotovi že iz priloženega življenjepisa in ostalih listin. Na tem mestu je nujno izpostaviti pomanjkljivost tako obstoječega sistema kot Standardov strokovne usposobljenosti, ki ne ugotavljajo (ne)primernosti kandidatov z vodstvenimi izkušnjami (bodisi na podlagi njihovih preteklih (nad)povprečnih rezultatov in (ne)učinkovitosti; njihovih preteklih ocen; lastnosti kot so interdisciplinarnost, proaktivnost). Ugotovi se zgolj dejstvo, da kandidat ima zahtevne vodstvene izkušnje.

Tu ne gre zanemariti elementov, iz katerih je razvidno preteklo delo kandidatov (npr. sodelovanje v različnih medresorskih, projektnih in delovnih skupinah, aktivno sodelovanje na strokovnih konferencah, sodelovanje izven organizacije, kjer je kandidat zaposlen - npr. v prostovoljnih organizacijah, sodelovanje v različnih strokovnih službah v lokalni skupnosti, itd.). Tudi tem elementom je potrebno podati težo pri točkovanju, saj slednje še dodatno dokazuje kandidatovo samoiniciativnost, proaktivnosti ter morebitne dodatne kompetence. Pomembni elementi, ki bi morali biti ovrednoteni tudi že na podlagi prejetih listin, so vsekakor elementi, iz katerih je moč razbrati razumevanje poslanstva in vloge organizacijske enote ali organa, za katerega se kandidat prijavlja. V tem delu je bistvenega pomena, da se kot posebno oceno nameni zaključeni izobrazbi, ki jo ima prijavljen kandidat, kljub temu da se pri razpisnih pogojih ne podaja zahtevane smeri izobrazbe. Ker pa celotnega nabora pridobljenih znanj na fakultetah ne moremo metati v isti koš, bi bilo smiselno glede na področje dela organa, za katerega se izvaja postopek, dati poudarek na tiste kandidate, ki so zaključili študij na primerljivi fakulteti s področjem dela. Tako bi dali večjo težo tudi zaključeni formalni

izobrazbi in hkrati bi imeli možnost dobiti v nabor primernih kandidatov bolj strokoven in za področje primernejši kader.

Tudi Igličar (2015, 10) opozarja na pomembno izjemo, ki jo sedanja ureditev dopušča. Ob prenovi ZJU¹⁶ vidi priložnost za spremembo zdaj veljavne ureditve glede izbire visokih državnih uradnikov, kadar je iz postopka izločen Uradniški svet. Naj bo novi ZJU priložnost za utrditev vloge Uradniškega sveta in strokovnosti državne uprave. Tako veljavni ZJU v 64. členu kot tudi predlog novega ZJU-1 v 69. členu določata, da javni natečaj za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot izvaja posebna natečajna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje Uradniški svet. Vendar ima zdaj veljavna ureditev določeno nesistemska izjema. Kadar se namreč ministru oziroma funkcionarju nobeden od kandidatov ne zdi primeren, čeprav jih je posebna natečajna komisija spoznala za strokovno ustrezne, lahko sam imenuje natečajno komisijo, ki izvede postopek. Po tej poti lahko minister izpelje postopek izbire mimo Uradniškega sveta. Ker se taka rešitev pojavlja tudi v predlogu novega ZJU-1, bi jo bilo treba še enkrat odgovorno pretehtati in jo zavrniti v luči zahteve sodobnih sistemov javne uprave, ki na vodstvene položaje v državni upravi postavljajo profesionalne uradnike, in ne političnih funkcionarjev.

Moderno pravno državo bistveno označuje tudi visoka strokovnost državne uprave in njena samostojnost ter zakonitost, kar razglasa v svojih načelih tudi predlog novega ZJU-1. Tem načelom pa ne sledi možnost funkcionarja oziroma ministra, da izbere za visokega državnega uradnika nekoga, ki ga nista pred tem strokovno preverila Uradniški svet in njegova posebna natečajna komisija. Taka izjema ruši notranjo skladnost oziroma konsistentnost postavljenega sistema izbiranja za najvišje uradniške položaje. Kot je bilo že v uvodu povedano je mogoče vlogo in pomen Uradniškega sveta primerjati z vlogo in pomenom Sodnega sveta. Ker v Sloveniji državni zbor nikogar ne more izvoliti za sodnika, če ni bil pred tem preverjen v Sodnem svetu, bi bilo analogno treba vzpostaviti enak sistem tudi v državni upravi. Nihče, ki ni bil predhodno na posebni natečajni komisiji, ki jo je imenoval Uradniški svet, uvrščen na seznam primerno strokovnih usposobljenih kandidatov za položajna uradniška delovna mesta, ne bi smel zasesti takega položaja. To bi okrepilo strokovno komponento državne uprave in zmanjšalo njeno politično naravo (Igličar, 2015, 10).

O predvideni možnosti političnega kadrovanja v naši državi v primerjalni analizi razpravlja tudi Grabarjeva (2012, 325-332). Namreč primerja politizacijo visokih javnih uslužbencev med Republiko Slovenijo in Anglijo. Prav za angleški¹⁷ model navaja, da je najbližje idealu

¹⁶ V uresničevanje Strategije razvoja javne uprave 2015-2020 se vključuje tudi predlog Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-1). V strokovni javnosti so se pojavili številni predlogi in mnenja, ki želijo izboljšati predlagane rešitve (Pečarič, 2015, 18-21).

¹⁷ Zaposlovanje javnih uslužbencev nadzoruje Komisija za javne uslužbence (ang. Civil Service Commission), na podlagi sprejetih pravil zaposlovanja (ang. Recruitment Principles). V sistemu zaposlovanja temelji selekcija na treh načelih, katere je komisija podrobneje razdelala in opredelila (Civil Service Commission, 2015):

- načelo meritornosti - zaposlovanje na podlagi zaslug oziroma izbira najbolj strokovno usposobljenega kandidata;
- načelo nepristranskosti - zaposlovanje poteka brez pristranskosti pri ocenjevanju kandidatov, postopek selekcije mora biti objektivni in dosleden;
- načelo odprtosti - zaposlitvene možnosti morajo biti javno objavljene na način, da imajo kandidati na razpolago dovolj informacij o delovnem mestu, zahtevah in o samem poteku izbirnega postopka.

popolne ločenosti politike in uprave. Čehovin in Haček (2014, 438) navajata, da politični funkcionarji povsem obvladujejo proces imenovanja najvišjih državnih uradnikov (uradnikov na položaju), vloga Uradniškega sveta je zanemarljiva. Zaradi pomanjkljivosti pooblastil Uradniški svet (tudi po svoji krivdi) večkrat služi le za legitimacijo političnih odločitev. Uradniški svet prek posebnih natečajnih komisij sicer ugotavlja usposobljenost kandidatov, vendar pa za politične funkcionarje, pristojne za imenovanje (ministra, predsednika vlade ali generalnega sekretarja vlade), pripravlja le abecedni seznam tistih, ki za razpisana delovna mesta izpolnjujejo standarde strokovne usposobljenosti (teh pa je v povprečju le 30 odstotkov manj od tistih, ki izpolnjujejo razpisne pogoje). Pri tem je treba izpostaviti, da gre za samoomejitev Uradniškega sveta, saj bi posebnim natečajnim komisijam na podlagi internih pravil (Poslovnik o delu posebnih natečajnih komisij) lahko določil, da političnim funkcionarjem predloži rangiran seznam (lestvico) glede na ugotovljeno usposobljenost kandidatov. Le tako bi politični funkcionarji, pristojni za imenovanje, lahko v dobri veri izbrali najboljšega kandidata. Na podlagi najrazličnejših pritiskov omrežij in političnih strank so ob predložitvi abecednega seznama večjega števila kandidatov - kljub hipotetični želji po izboru najboljšega - veliko bolj dovzetni za izbor mimo meritokratskih standardov. ZJU političnim funkcionarjem omogoča, da takšen seznam v celoti zavrnejo, pri čemer od Uradniškega sveta lahko zahtevajo, da postopek ponovi. Kot Igličar (2015, 10) sta tudi citirana avtorja kritična do možnosti, ki jo imajo politični funkcionarji, in sicer lahko imenujejo celo »ad hoc« razpisno komisijo, ki namesto Uradniškega sveta izvede postopek razpisa (64. člen ZJU), s čimer lahko popolnoma obidejo Uradniški svet. V kolikor najljubši kandidat posameznega političnega funkcionarja ne pridobi pozitivnega mnenja posebne natečajne komisije o izpolnjevanju standardov strokovne usposobljenosti, pa se Uradniški svet lahko izigra tudi z večkratno ponovitvijo imenovanja vršilca dolžnosti uradnika na položaju (enkratno se ga lahko imenuje največ do šest mesecev).

Prostor za izboljšave je tudi v načinu sestave uradniškega sveta. Bugarič (2004, 15-17) ugotavlja, da Uradniški svet ne preprečuje vdora politike na uradniška mesta in kot razlog za navedeno navaja njegovo sestavo, ki vladajoči politiki omogoča, da izvaja kadrovanje s podporo dvanajstih članov. Sicer so štirje člani Uradniškega sveta tudi formalno predstavniki vlade, vendar opozarja, da so tudi predstavniki uradnikov in stroke lahko politično imenovani, kar lahko daje političnemu delu Uradniškega sveta večino pri odločanju.

5 SKLEPNE UGOTOVITVE

Kot je bilo že uvodoma zapisano, je bil namen pričujočega prispevka na eni strani na kratko predstaviti postopek izbire položajnih uradnikov v državni upravi na drugi strani pa pomanjkljivosti slednjega. Predlagana posodobitev obravnavanega področja upošteva sprejeto strategijo razvoja javne uprave oziroma strateške cilje Vlade Republike Slovenije ter projektne usmeritve, ki se na področju človeških virov že izvajajo.

Obstoječi postopek izbora primernih kandidatov za najvišja položajna delovna mesta v državni upravi je smiselno posodobiti sočasno s prenovo Zakona o javnih uslužbencih ter sočasno s tekom operacije Učinkovito upravljanje zaposlenih v izvedbi MJU. Sedaj je čas za spremembe oz. izboljšave, kot so:

- odprava izjeme po sedanji zakonodaji, ki funkcionarju omogoča izpeljati postopek izbire položajnih uradnikov mimo Uradniškega sveta;

- s povečanjem pooblastil Uradniškega sveta oz. od njega imenovanih posebnih natečajnih komisij (da se političnim funkcionarjem predloži rangiran seznam (lestvico) glede na ugotovljeno usposobljenost kandidatov in ne zgolj abecedni seznam tistih, ki za razpisana delovna mesta izpolnjujejo standarde strokovne usposobljenosti));
- dopolnitev obstoječih standardov strokovne usposobljenosti v delu ugotavljanja vodstvenih izkušenj, da bi ti po novem omogočali preverjanje strokovnih znanj tudi pri kandidatih, ki ne izpolnjujejo formalnega pogoja 3 leta vodstvenih izkušenj na sorodnem področju;
- prenova postopka s pomočjo sodobnih informacijsko-komunikacijskih tehnologij na način, da bo ustvarjena boljša preglednost. S tem bi bila tudi omogočena dostopnost do gradiv izbirnega postopka na enem mestu.

Prispevek pritrjuje pomembnosti vloge Uradniškega sveta ter od njega sprejetih Standardov strokovne usposobljenosti, saj je le ob prisotnosti obojega zagotovljena strokovna selekcija najvišjih upravnih managerjev. Njegov namen pa je tudi opozoriti na obstoječe pomanjkljivosti ter osvetliti možnosti za prenovo oziroma izboljšave na obravnavanem področju.

LITERATURA IN VIRI

1. Bugarič, B. (2004). Mit ali realnost?: ločitev politike od uprave. *Slovenska uprava* 4 (5), 15-17.
2. Civil Service Commission - Recruitment Principles 2015. Pridobljeno 15.7.17, s <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2015/03/RECRUITMENT-PRINCIPLES-April-2015.pdf>
3. Čehovin, M., & Haček, M. (2014). Kritična analiza politizacije državne uprave v Sloveniji. *Teorija in praksa* 51 (2-3), 434-457.
4. Grabar, V. (2012). Primerjava politizacije visokih javnih uslužbencev med Republiko Slovenijo in Anglijo. 9. *festival raziskovanja ekonomije in managementa*. Koper. Koper: Fakulteta za management.
5. Igličar, A. (2015). Ob novem ZJU - priložnost za utrditev vloge uradniškega sveta in strokovnosti državne uprave. *Pravna praksa* (47), 10.
6. Kovač, P. (2011). Izvajanje in razvoj meril ter postopkov izbire najvišjih položajnih uradnikov - med teorijo, predpisi in sodno prakso. *HRM* 9 (39), 11-20.
7. Korupcija v javnem sektorju je posledica slabega upravljanja. Pridobljeno 15.6.2017, s <http://transparency.si/8-novice/313-korupcija-v-javnem-sektorju-je-posledica-slabega-upravljanja>.
8. Odpisani kandidat išče pravico. Pridobljeno 12.7.2017, s <http://www.delo.si/ozadja/odpisani-kandidat-isce-pravico.html>
9. Operacija učinkovito upravljanje zaposlenih. Pridobljeno 11.7.2017, s http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/izvajanje_kohezijske_politike/kohezijska_politika/operacije/operacija_ucinkovito_upravljanje_zaposlenih/
10. Pečarič, M. (2015). Predlog novega zakona o javnih uslužbencih - velike govorice, male resnice. *Pravna praksa* (45-46), 18-21.
11. Poslovnik o delu posebnih natečajnih komisij (uradno prečiščeno besedilo, sprejeto dne 13. 4. 2015). Pridobljeno 15.7.2017, s http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Uradniski_svet/S361-215041412580.pdf.
12. Predlog Zakona o javnih uslužbencih. Pridobljeno 13.7.2017, s [file:///D:/Documents%20and%20Settings/UserUE/My%20Documents/Downloads/Predlog-predpisa-Drzavni-zbor-RS-15-9-2015%20\(1\).pdf](file:///D:/Documents%20and%20Settings/UserUE/My%20Documents/Downloads/Predlog-predpisa-Drzavni-zbor-RS-15-9-2015%20(1).pdf)
13. Sodba I Up 183/2009: neenaka obravnava kandidata - imenovanje na mesto načelnika UE - akt politične diskrecije - natečajna komisija - uradniški svet. Pridobljeno 11.7.2017, s

- [http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2010040815242568&database\[SOVS\]=SOVS&database\[IESP\]=IESP&database\[VDSS\]=VDSS&database\[UPRS\]=UPRS&_submit=i%C5%A1%C4%8Di&page=0&id=2010040815242568](http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2010040815242568&database[SOVS]=SOVS&database[IESP]=IESP&database[VDSS]=VDSS&database[UPRS]=UPRS&_submit=i%C5%A1%C4%8Di&page=0&id=2010040815242568)
14. Standardi strokovne usposobljenosti z merili za izbiro in metodami preverjanja usposobljenosti uradnikov na položajih v državni upravi, sprejeti 8. 11. 2010, 9. 12. 2013 in 11. 4. 2016, z veljavo od 1. maja 2016 - velja za vse posebne javne natečaje, objavljene po 1. 5. 2016. Pridobljeno 15.7.2017, s http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Uradniski_svet/NOVOStandardi_strokovne_usp._11.4.2016.pdf
 15. Stare, J. (2007). *Rezultat dela na projektu v okviru ciljno raziskovalnega programa (CRP) »Konkurenčnost Slovenije 2006-2013«*. Končno poročilo projekta, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
 16. Uradniški svet. Pridobljeno 22.7.2017, s http://www.mju.gov.si/si/o_ministrstvu/uradniski_svet/
 17. Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 139/06 in 104/10).
 18. Zakon o javnih uslužbencih (Uradni listi RS, št. 63/07 - uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 - ZTFI-A, 69/08 - ZZavar-E in 40/12 - ZUJF).
 19. Žrtve odločanja uradniškega sveta. Pridobljeno 11.7.2017, s <http://www.delo.si/novice/slovenija/zrtve-odlocanja-uradniskega-sveta.html>

PRENOS ZAKONODAJNIH PRISTOJNOSTI IN SPOŠTOVANJE NJENIH MEJA: ŠTUDIJA PRIMERA SLOVENSKEGA ZAKONA O ZDRAVSTVENEM VARSTVU

Mirko Pečarič, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, mirko.pecaric@fu.uni-lj.si

Povzetek

Za sistemske zakone je značilno, da potrebujejo večje število podzakonskih, izvedbenih aktov. Zaradi tega je pomembno, da so pravila čim bolj jasno določena na zakonski ravni. Trditve so bile preverjene na primeru predloga zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju. Slednji kaže slabosti prenosa vse številnejših pooblastil ne le na izvršno vejo, pač pa tudi na nosilce javnih pooblastil in njihove predstojnike, v smeri vse podrobnejših detajlov na račun oseb, katerim ustava priznava človekovo pravico do zdravstvenega varstva. Analiza predvidenih podzakonskih aktov kaže, da bi morali biti, v izogib nastanku upravno-sodnih sporov in nedovoljeni delegaciji pooblastil, predvideni podzakonski akti določeni bolj jasno in določno.

Ključne besede: podzakonski predpis, zdravstveno varstvo, izvršilna klavzula

Abstract

DELEGATION OF LEGISLATIVE JURISDICTIONS AND COMPLIANCE WITH THEIR REQUIREMENTS

A systemic primary legislation is usually characterized also by a delegation of a larger number of secondary legislation. This makes it all the more important that rules are as much as possible clear at the legislative level. These claims were verified in the case of the bill on health care and health insurance. The latter shows most of the transfer "weaknesses" of all major powers not only to the executive branch (a government of decrees), but also to the holders of public powers (public institutions outside administration) and their superiors (a government of general rules), in the direction of more and more detailed rules on the expense of persons to whom the Constitution recognizes the fundamental human right to health care. The analysis of the envisaged delegated acts shows that - to avoid the occurrence of litigation and illegal delegation of powers - provided bylaws should be set out more clearly and precisely.

Keywords: delegated legislation, health care, an execution clause

Dolžnost uradnikov [magistratus] je nadziranje in predpisovanje vseh stvari, ki so pravične, koristne in v skladu z zakonom. Kajti, kakor je zakon postavljen nad uradnika, tako so slednji postavljeni nad ljudmi...*uradnik je govoreči zakon in zakon je tihi uradnik*
(Cicero, 1853, str. 461–462).

1 UVOD

Področje nadaljnjega prenosa pooblastil s strani že pooblaščenega na njegovega pooblaščenca, se je vedno razumelo kot ne-bodi-ga-treba "pastorek zakonitosti". Tako so že Rimske *Digeste* (529 n. št., D. 1, 21, 5) določile (kar navadno zdravorazumsko

razumemo in se strinjamo), da je 'jasno, da se prenesena pristojnost ne sme prenesti naprej na drugega' (*mandatam sibi jurisdictionem mandare alteri non posse manifestum est*) (Stojčević & Romac, 1989, str. 275). Ideja se je prenesla tudi na področje podzakonskih predpisov, ki se ga je prav tako povezovalo s prepovedjo prenašanja pooblastil za reguliranje na organe izven zakonodajne veje oblasti. Za vir ideje načela nedelegiranja se navadno šteje John Locke¹ (njegova domovina Anglija je sicer delegirala zakonodajo že dolgo pred njegovim rojstvom²). Bentham se je kasneje spraševal o smiselnosti takšne ureditve,³ katere neizogibnosti (kot neizogibnosti nepopolnih zakonov) se je zavedal že Aristotel, za njim pa tudi Cicero. Aristotel je predlagal sprejem *dekretov* s strani pravičnih, karakternih (blagohotnih) mož, ki odločajo na podlagi razuma in pravičnosti,⁴ Cicero pa je "polagal upe" v moralo⁵ oz. 'v ljubezen do človeštva kot pravega temelja pravičnosti' (Cicero, 1853, str. 417), ki bi morala biti v tem okviru prisotna predvsem pri javnih uslužbencih kot glavnih pripravljavcih predpisov. S poudarkom na javnih uslužbencih je nadaljnje korake proti večji jasnosti in določnosti predpisov naredil že omenjeni Bentham; tudi zanj nihče ne more delati z gotovostjo na področju zakonodaje, ne da bi presojal vse okoliščine, ki vplivajo na občutljivost. Kljub težavnosti je dal tej občutljivosti več vsebine prek tistega, kar dandanes razumemo z nedoločenimi pravnimi pojmi:

Ta okoliščina deluje predvsem skozi medij izobraževanja: uradnik deluje kot tutor nad državljani prek smeri, ki jo daje njihovim željam in strahovom. Zakonodajalec, ki ima pred seboj vse ljudi, se je dolžan omejiti na splošne zakone...[čeprav] so razlike v občutljivosti neprecenljive...nemogoče je dokazati njihov obstoj v posameznih primerih ali meriti njihovo silo ali stopnjo, a vendar imajo na srečo te notranje in skrite dispozicije...zunanje in očitne znake. To so okoliščine, ki so bile imenovane za sekundarne: spol,

¹ Leta 1690 zapiše, da 'zakonodajna oblast ne more prenesti pooblastil za postavljanje zakonov v roke koga drugega. Ker razen oblasti, ki jo delegirajo ljudje, ni nobene druge, je tisti, ki jo imajo, ne morejo prenesti na nikogar drugega. Le ljudje sami lahko določijo obliko politične skupnosti, kar naredijo z ustanovitvijo zakonodajne oblasti in z odločitvijo, v čigavih rokah naj bo. In ko se ljudje enkrat izrečejo, da se bodo podredili pravilom in bodo pokorni zakonom, ki jih bodo napisali ti ljudje v tej obliki, ne more nihče reči niti, da bodo zakone zanje pisali drugi ljudje, in ljudje ne morejo biti zavezani nobenim zakonom, razen tistim, ki jih uveljavljajo ljudje, ki so jih bili izbrali in avtorizirali, da jim postavijo zakone. Ni v moči zakonodajne oblasti torej, da pooblastilo za postavljanje zakonov prenese v druge roke' (Locke, 2010, str. 216).

² V Veliki Britaniji so določbe, ki omogočajo celo dopolnitev *primarne* zakonodaje s sekundarno, znane pod imenom "klavzula Henry-a VIII" (ang. *Henry VIII clause*; *The Statute of Proclamations* 1539).

³ Ker ne vem, kateri iznajdljivi slovničar je izumil maksimo *Delegatus non potest delegare*, da služi kot pravna zapoved, ni gotovo, če ni imel odpora do pooblaščenec drugega reda, ali da mu je bilo v veselje ob misli na škodo, ki bi zaradi odsotnosti gospodarja lahko prešla na posle popotnika, kateremu je nepredvidena nesreča odvzela stvar njegove izbire: gre za neskladje, da naslavlja isti zakon tako različne stvari, kot so aktivne in pasivne, če ga ne gre premagati, saj *-atus* tako zveni kot je v nasprotju z *-are*...glasba te maksime, ki absorbira vso domišljijo, je utopila krike človeštva skupaj z diktatom zdrave pameti (Bentham, 1843, str. 1070).

⁴ Vsak zakon je splošnega značaja, konkretni primeri pa so takšni, da jih ni mogoče vselej zaobseči z nekim splošnim določilom. Kjer so potrebna splošna določila, ki ne morejo vsega povsem pravilno zajeti, se zakon tako prilagodi, da upošteva večino primerov, čeprav se zaveda, da so pri tem možne tudi napake...[zakaj] napaka ni v zakonu, ampak v sami naravi stvari. Kadar zakon nekaj na splošno določa, v danih okoliščinah pa se zgodi nekaj, kar v splošnem določilu ni predvideno, tedaj je pravilno, da se popravi pomanjkljivost...kot bi jo popravil sam zakonodajalec...če bi bil navzoč in če bi vedel za ta konkretni primer...Bistvo blagohotnega je prav v tem, da korigira zakon, kjer so v njem nastale vrzeli zaradi presplošnih formulacij. In to je vzrok, zakaj se ne morejo vse stvari uskladiti z zakonom...Za nedoločne stvari je potrebno tudi nedoločno *merilo*...le-to ni togo, ampak se prilagaja...dejanskemu stanju (Aristoteles, 1994, str. 181).

⁵ Zakon ravna z ostrimi praksami na en način, filozofi pa na drug: zakon se ukvarja z njimi, kolikor je mogoče položiti na njih njegovo močno roko, filozofi pa, kolikor jih je mogoče dojeti z razumom in vestjo...razum zahteva, da se nič ne stori nepravilno, s pretvezo ali zavajanjem...prevara ni razumljena kot napačna niti prepovedana niti z zakonom niti civilnim pravom; kljub temu pa je to prepovedano z moralnim zakonom (Cicero, 1913, str. 339).

starost, čin, rasa, klima, država, izobraževanje, verski poklic...[zaradi katerih] je zakonodajalec rešen dela težav. Ne ustavi se na metafizičnih in moralnih kvalitetah: določa le domnevne okoliščine...te domneve bodo imele na splošno vso pravičnost, potrebno za preprečitev tiranskih zakonov, predvsem pa umirjajo nasprotja javnega mnenja, ki ga zakonodajalcu posreduje volilno telo (Bentham, 1843, str. 167)

Z umestitvijo sekundarnih okoliščin je ustvaril plodna tla za kasnejše razprave o optimalnem razmerju med splošnostjo in posamičnostjo predpisov. Zakonodajalcu je bila tako preprečena arbitrarnost in hkrati ustvarjeno učinkovito orodje, ki deluje izven morale, sodnikom pa je bila dala trdna opora pri odločanju v posamičnih primerih (v katerih še vedno pride do izraza njihova presoja pri ostalih okoliščinah primera). Načelo (ne)delegiranja je v tesni povezavi z načelom delitve oblasti. Če delitev oblasti razumemo v absolutnem smislu, potem delegiranje zakonodajne pristojnosti na izvršno vejo ni mogoče. Doktrina nedelegiranja (prepoved nadaljnega prenašanja pristojnosti – lat. *delegata potestas non potest delegari*⁶) kot temeljni odraz takratnega pojmovanja načela delitve oblasti se je v ZDA upirala⁷ do 1935 leta,⁸ ko so prevladali intervencionistični (New Deal-ovski) razlogi države za širše pristojnosti izvršne veje. Do sedanjega časa je preteklo še “veliko vode”, medtem pa se je tudi pooblastilo za prenos zakonodajne pristojnosti izkristalizirano v 290. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije.⁹ V luči omenjenih izhodišč glede prenosa zakonodajne pristojnosti bomo v nadaljevanju poskušali podati kriterije dopustnosti prenosa, nakar bomo v luči teh kriterijev osvetlili predlog zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (v nadaljevanju: predlog ZZVZZ-1).¹⁰ Usmeritev bo torej šla predvsem v del, ki zadeva upravljanje področja prek predvidenih podzakonskih predpisov in nezakonskih pravil.

⁶ Maksima *delegatus non potest delegare* se včasih omenja kot splošno načelo, ki po pravu preprečuje prenos zakonskih pooblastil. Dejansko ne obstaja nobeno takšno načelo; maksima ne igra nobene resne vloge pri odločanju v primerih, čeprav lahko služi kot priročna oznaka. Njen pravi izbor je v pravu zastopanja, kjer ponazarja idejo, da mora zastopani sprejeti odgovornost za dejanja svojega zastopnika, kar ne velja za dejanja, katerih upravičenje bi zastopnik prenesel na svojega zastopnika, čeprav veljajo tudi tu velike izjeme. V primeru zakonskih pooblastil je tako zelo pomembno vprašanje ali je bil pri resnični konstrukciji zakona, izražen namen prenosa pristojnosti, ki jih ima A, tudi na B. Maksima zgolj kaže, da to navadno ni možno (Wade & Forsyth, 2004, str. 312).

⁷ V ZDA se to načelo prvič omeni pred Vrhovnim sodiščem Pennsylvanie leta 1794 v primeru *M'Intire v. Cunningham*, 1 Yeates 363 (Pa. 1794). Maksima je bila prvič citirana s strani Vrhovnega sodišča ZDA v primeru *United States v. Sav. Bank*, 104 U.S. 728 (1881), kjer povzetek primera navaja, da je eden od tožnikov argumentiral, da ‘se obveza, naložena z zakonom na poslovodjo ne more biti dalje delegirana na delavca. Delegata potestas non potest delegari’.

⁸ Lawson (1994) navaja redka dva primera, kjer je sodišče uporabilo doktrino nedelegiranja nad ukrepi New Deala: *Schechter Poultry v. United States*, 295 U.S. 495 (1935) in *Panama Refining Co. v. Ryan*, 293 U.S. 388 (1935).

⁹ Na ravni EU člen 290 PDEU, prečiščeno besedilo 2016; - UL C 202 (2016) določa, da se v zakonodajnem aktu lahko na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje nezakonodajnih aktov, ki se splošno uporabljajo in dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere nebistvene elemente zakonodajnega akta. V zakonodajnih aktih se *izrecno opredelijo cilji, vsebina, področje uporabe in trajanje pooblastila*. Bistveni elementi posameznega področja so predmet zakonodajnega akta in ne morejo biti predmet prenosa pooblastila. V zakonodajnih aktih se izrecno opredelijo pogoji, ki veljajo za pooblastilo, in so naslednji: (a) Evropski parlament ali Svet lahko sklene, da bo prekladal pooblastilo; (b) delegirani akt lahko začne veljati samo, če Evropski parlament ali Svet v roku, določenem v zakonodajnem aktu, temu ne nasprotuje. Za namene iz točk (a) in (b) odloča Evropski parlament z večino svojih članov, Svet pa s kvalificirano večino. V naslovu delegiranih aktov se vstavi pridevnik “delegirani” v ustreznem spolu.

¹⁰ Predlog zakona je dostopen na:

http://www.mz.gov.si/si/delovna_podrocja_in_prioritete/zdravstveno_varstvo/predlog_zakona_o_zdravstvenem_varstvu_in_zdravstvenem_zavarovanju/

2 OPTIMALNO RAZMERJE NA PRIMERU SLOVENIJE

Slovenska Ustava nadaljnjega prenosa zakonodajne pristojnosti¹¹ na izvršno izrecno ne omenja, čeprav se ga nekako predpostavlja.¹² Člen 120. člen Ustave (legalitetno načelo¹³) kot najpomembnejše načelo za delovanje upravnih organov, glede ureditve pristojnosti odkazuje na zakonsko raven, na ustavni ravni pa govori le o “delu, odločitvah in dejanjih upravnih organov”. Ustava v tej povezavi določa le, da je Vlada tista, ki lahko – poleg vsakega poslanca ali pet tisoč volivcev – predlaga zakone (88. člen), da v času izrednega stanja uredbe z zakonsko močjo lahko izdaja predsednik republike (108. člen), da predsednik vlade lahko veže vprašanje zaupnice na sprejem zakona (117. člen), da lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata ustava in zakon (147. člen) in da ustavno sodišče odloča o skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z ustavno in zakoni (160. člen). Tako je za upravne organe šele Zakon o državni upravi¹⁴ v drugem odstavku 9. člena določil, da ‘za izvajanje nalog iz prvega odstavka tega člena [Uprava izvršuje zakone in druge predpise, ki jih sprejema državni zbor, ratificirane mednarodne pogodbe, državni proračun, podzakonske predpise in druge akte Vlade] uprava *izdaja predpise* in posamične akte ter interne akte, vstopa v imenu in za račun Republike Slovenije v civilnopravna razmerja ter opravlja materialna dejanja. Ob manku izrecne določbe je treba ponoviti že znano dejstvo, da niti zakon ne ureja postopka sprejemanja podzakonskih predpisov (za razliko od nekaterih drugih držav¹⁵). Hayek je npr. v tej zvezi menil, da mora biti ‘sprejemanje splošnih pravil s strani uprave podvrženo enakim omejitvam kot pravo sprejemanje zakonov s strani zakonodajalca’ (Hayek, 1998, str. 137–138). V tej luči tudi lažje razumemo idejo Hannah Arendt, da je oblast birokracije oblast dekretov.¹⁶

Legalitetno načelo iz 120. člena Ustave in z njim povezano izdajanje podzakonskih predpisov je že večkrat – kot sicer dopustno pod določenimi pogoji – interpretiralo Ustavno sodišče Republike Slovenije. Že iz 1. člena Ustave (načelo demokratičnosti) je lahko razbrati zahtevo, da so le neposredno izvoljeni poslanci tisti, ki lahko sprejemajo najpomembnejše odločitve. Izvršilna veja lahko deluje le v okviru in na podlagi ustave in zakonov (drugi odstavek 120. člena) in ne na podlagi lastnih predpisov ali celo lastne

¹¹ V tujih delih se zakonodaja pojmuje kot enotna dejavnost, katera se lahko deli naprej na sekundarno ali podrejeno zakonodajo (ang. *secondary/subordinated legislation*). To je tisto, kar se pri nas razume pod pojmom podzakonski predpisi.

¹² Avtorji Komentarja Ustave Republike Slovenije v drugi odstavek 120. člena (opravljanje dela v okviru in na podlagi ustave in zakonov) samoumevno vpeljejo vezanost abstraktnih upravnih aktov na Ustavo in zakon (gl. Šturm, 2002, str. 870).

¹³ 120. člen (organizacija in delo uprave)

Organizacijo uprave, **njene pristojnosti** in način imenovanja njenih funkcionarjev **ureja zakon**.

Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno **v okviru in na podlagi ustave in zakonov**.

Proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil je zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij.

¹⁴ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16).

¹⁵ Npr. britanski *the Statutory Instruments Act* ali ameriški *the Administrative Procedure Act*, oba sprejeta že leta 1946 (sic).

¹⁶ V pravnem smislu je oblast birokracije oblast dekretov, to pa pomeni, da moč, ki pri ustavni vladavini zakon le uveljavlja, postane neposredni vir celotne zakonodaje. Izda dekretov ni nobenih splošnih principov, ki jih preprost razum lahko razume, temveč vselej le spreminjajoče se okoliščine, ki jih v podrobnostih pozna le strokovnjak. Ljudje, ki jim vladajo dekreti, nikoli ne vedo, kaj jim vlada (Arendt, 2003, str. 318).

funkcije v sistemu delitve oblasti. Če je to lahko razumljivo na teoretični ravni, pa Ustavno sodišče razume besedno zvezo “v okviru in na podlagi ustave in zakonov” na (vsaj) dva načina: tako da a) ni nujno, da zakon neposredno določi okvir in merila, pač je treba ustavi in zakonu vsaj vsebinsko slediti:

- ‘so upravni organi pri svojem delu, torej tudi pri izdajanju predpisov, vezani na okvir, ki ga določata Ustava in zakon, in nimajo pravice izdajati predpisov brez vsebinske podlage v zakonu - medtem ko izrecno pooblastilo v zakonu ni potrebno’ (odlUS, št. U-I-73/94-9 z dne 25.5.1995¹⁷);
- ‘morajo imeti upravni organi in tisti, ki izvajajo javna pooblastila, za svoje normiranje v zakonu izrecno določen ali iz njega vsaj ugotovljiv okvir in podlago. Tak podzakonski akt ne sme v vsebinskem smislu določati ničesar brez zakonske podlage in zunaj vsebinskih okvirov, ki morajo biti v zakonu izrecno določeni ali iz njega vsaj z razlago ugotovljivi (tč. 6 in 7, odlUS, št. U-I-50/97 z dne 16.12.1999);
- zgolj splošna zakonska izvršilna klavzula, ki ministru daje pooblastilo, da lahko izda podrobnejše predpise za izvajanje zakona, sama po sebi (še) ni v nasprotju z ustavo, saj mora ‘minister...pri izdaji podzakonskih predpisov upoštevati drugi odstavek 120. člena Ustave, ki mu prepoveduje, da bi podzakonski predpis vseboval določbe, za katere v zakonu ni podlage oziroma vsebinskega okvira...Vprašanje morebitne prekoračitve pooblastil, ki izhajajo iz izvršilnih klavzul, določenih v izpodbijanih določbah in s tem kršitve drugega odstavka 120. člena Ustave, pa je lahko vprašanje presoje ustavnosti in zakonitosti podzakonskih predpisov, ki so bili izdani na napadeni zakonski podlagi’ (9. tč., odlUS U-I-198/05-12 z dne 29. 3. 2007);

ali pa tako, da b) mora zakon neposredno določiti okvir, podlago in merila, na podlagi katerih se lahko izda podzakonski akt:

- ‘zakonsko pooblastilo mora vsebovati bistvene kriterije in merila, na podlagi katerih se s podzakonskim aktom lahko določi višina nekega prispevka. Če zakonsko pooblastilo, tega ne vsebuje, predstavlja t.i. golo pooblastilo za izdajo podzakonskega akta. Zakonska norma ne sme vsebovati pooblastil, na podlagi katerih bi izvršilni predpisi urejali vsebino, za katero ni podlage že v zakonu, zlasti pa ne sme prepustiti samostojnega odrejanja pravic in dolžnosti. Nasprotno ravnanje bi pomenilo neskladje z drugim odstavkom 120. člena Ustave’ (odlUS, št. U-I-390/02-26 z dne 16. 6. 2005);
- ‘le...v skladu z nameni in kriteriji iz zakona, oziroma uredi način uresničevanja oziroma izpolnjevanja zakonsko določenih pogojev. Pravilnik tako ne sme vsebovati določb, za katere v zakonu ni podlage, zlasti pa ne sme samostojno določati pravic in obveznosti, s katerimi bi tako posegel v zakonsko ureditev, da bi spremenil njeno vsebino’ (odlUSU-I-288/97 z dne 22.1.1998)
- v skladu z načelom legalitete mora biti zakonsko pooblastilo izvršilni veji oblasti za izdajo upravnih aktov po vsebini, namenu in obsegu dovolj določno in omejeno, da je ravnanje uprave oziroma nosilec javnih pooblastil v določenem obsegu za državljana predvidljivo. To načelo pa zakonodajalcu ne prepoveduje uporabe generalnih klavzul in nedoločenih pravnih pojmov. Podzakonski predpis mora v takem primeru vsebino nedoločenega pravnega pojma določiti tako, da je s tem dosežen cilj zakonske norme. Upravni predpis ali splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil sme zakonsko normo dopolnjevati le do te mere, da z dopolnjevanjem ne zožuje z zakonom urejenih pravic in obveznosti. Stremeti mora le za tem, da zakonsko normo dopolni tako, da bo dosežen njen cilj (17 tč. odlUS, št. U-I-71/98 z dne 28.5.1998).
- zakonska norma ne sme vsebovati pooblastil, na podlagi katerih bi izvršilni predpisi urejali vsebino, za katero ni podlage že v zakonu, zlasti pa ne sme prepustiti samostojnega odrejanja pravic in dolžnosti. Zakonodajalec je s tem, ko je na Zavod za zdravstveno zavarovanje prenesel pooblastilo za

¹⁷ Tako imenovana izvršilna klavzula (zakonska določba, da je treba izdati take in take izvršilne predpise v določenem roku) pomeni le, da zakonodajalec izdaje izvršilnih predpisov ni prepustil (v celoti) presoji izvršilne oblasti, ampak ji je z zakonom naložil, da določena vprašanja mora urediti, in da ji je za to določil tudi rok. Načelo delitve oblasti pa tudi izključuje možnost, da bi upravni organi spreminjali ali samostojno urejali zakonsko materijo, pa tudi pravna teorija zastopa stališče, da podzakonski splošni akti ne smejo vsebovati določb, za katere v zakonu ni podlage, zlasti pa ne smejo samostojno odrejati pravic in obveznosti (19 tč., odlUS, št. U-I-73/94-9 z dne 25.5.1995).

določitev pavšalnih prispevkov, ne da bi mu pri tem dal napotke, usmeritve in okvire za njihovo predpisovanje, dopustil prav to (20. tč. *odlUS*, št. U-I-390/02-26 z dne 16. 6. 2005).

Navedena načina razlage lahko razumemo oz. razmejimo z vpeljavo *človekovih pravic*: to področje se ne spreminja hitro, zato ga je tako zaradi pomembnosti področja, kot zaradi specifičnosti, poznavanja in širokega nabora informacij, potrebno urediti na višji ravni specifičnosti. Glede na slovensko Ustavo¹⁸ je mesto za specifičnost (tj. jasna pravila) – ne glede na teoretične razlage – na ravni ustave ali zakona: Ustava že na splošni ravni (izven pravice do zdravstvenega varstva) zahteva od državnega zbora, da določa (vse) pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb *samo z zakonom* (87. člen). Po prvem in drugem odstavku 15. člena pa se 'človekove pravice in temeljne svoboščine uresničujejo neposredno na podlagi ustave. Z zakonom je mogoče predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kadar tako določa ustava, ali če je to nujno zaradi narave posamezne pravice ali svoboščine'. Sistem pravic, in v tem okviru tudi njihove omejitve, lahko ureja le zakon.¹⁹

Za ostala področja podzakonskega normiranja, ki ne regulirajo človekovih pravic, razumemo, da so t.i. spontani upravni akti dopustni (tudi zaradi tretjega odstavka 153. člena²⁰) in da pride v poštev prva razlaga. V primeru reguliranja pravic (izven človekovih pravic) bi bilo "dovolj" spoštovati vsebinski okvir in podlago v zakonu. Če pa bi šlo za človekove pravice, bi moral biti zakon tisti, ki bi izrecno določil podlago in predpisal način njihovega uresničevanja (drugi odstavek 15. člena). Takšna razlaga je skladna tudi s tretjim odstavkom 9 člena ZDU-1,²¹ ki zahteva neposredno podlago v zakonu za poseganje v človekove pravice. Splošnejša zakonska podlaga je tako dovolj za sprejemanje internih in materialnih aktov, ki nimajo pravne narave, kakor tudi – po ustavnosodni praksi Ustavnega sodišča²² – za sprejemanje podzakonskih predpisov, ki ne posegajo v človekove pravice.

3 PRENOS ZAKONODAJNE RAVNI ZDRAVSTVENEGA VARSTVA NA IZVRŠNO

Glede na zgoraj predlagan (b) način razlage lahko ugotovimo, da je pravica do zdravstvenega varstva temeljna človekova pravica, katere okvir, pogoje in način

¹⁸ Ur. l. RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

¹⁹ Glede razmejitve med podzakonskim normiranjem, ki zadeva človekove pravice in druge zadeve, ima Ustavno sodišče sicer podobno prakso (da mora biti zakon vsebinska podlaga za izdajanje podzakonskih predpisov in posamičnih aktov izvršilne oblasti, tako vlade kot upravnih organov, ne da bi bilo potrebno izrecno pooblastilo v zakonu, se navadno nanaša na drugi primer; gl. navedene odločitve v okviru prve razlage, tudi npr. *odlUS*, št. U-I-305/96 z dne 22. 4. 1999, U-I-50/00-18 z dne 30. 5. 2002, U-I-113/04-33 z dne 7. 2. 2007, U-I-129/10-18 z dne 10. 11. 2011, U-I-245/01-6 z dne 12. 2. 2004), a ni v celoti konsistentno (enako razlago uporabi tudi glede avtonomije državnih univerz, ki je umeščena med človekove pravice, gl. *odlUS*, št. U-I-156/08-16 z dne 14. 4. 2011).

²⁰ Podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo in z zakoni.

²¹ Za opravljanje materialnih dejanj, s katerimi se posega v osebno prostost, telesno ali duševno celovitost, zasebnost, lastnino in druge človekove pravice oziroma temeljne svoboščine, mora imeti uprava neposredno podlago v zakonu.

²² Takšno prakso lahko razumemo kot odstop od drugega odstavka 9. člena Zakona o vladi, po kateri se lahko izda uredbo za uresničevanje pravic in obveznosti državljanov in drugih oseb izda le na podlagi *izrecnega* pooblastila v zakonu.

uresničevanja lahko določi le zakon. Ta pravica bi morala biti v zakonu urejena tako, da bi lahko posamezniki (po ustavi: vsakdo) že na njegovi podlagi lahko predvideli njeno vsebino in obseg, na katero/katerega se lahko sklicujejo. Le na ta način jim je lahko omogočeno izvrševanje navedene pravice oz. zagotovljena univerzalnost, dostopnost in enakost, ki jih predlog ZZVZZ-1 določa kot temeljna načela zakona. Na podlagi te smeri razlage bomo poskusili ugotoviti, kolikšno število predlaganih izvedbenih aktov (med njimi niso vsi pravne narave) izpolnjuje zahteve iz podane smeri oz. obratno, v kolikšni meri izvedbeni akti na najnižjih ravneh ustvarjajo okoliščine, ki globoko in (ne)opazno vplivajo na pravice in obveznosti. Glede področja pravic iz naslova zdravstva ima po 51. členu Ustave vsakdo pravico do zdravstvenega varstva *pod pogoji, ki jih določa zakon* (t.i. zakonski pridržek); zakon je tudi tisti akt, ki po istem členu določa pravice do zdravstvenega varstva iz javnih sredstev. Če ima po Ustavi vsakdo pravico do zdravstvenega zavarovanja, pod pogoji, ki jih določi zakon, bi moral slednji odgovoriti tudi na vprašanje nezavarovanih oseb²³ in njihovih pravic iz naslova nujne medicinske pomoči (ker se pravice iz obveznega zavarovanja zagotavljajo le zavarovanim osebam) ter na vprašanje obsega pravic za zavarovane osebe. O nezavarovanih osebah predlog ZZVZZ-1 molči, medtem ko pravice iz obveznega zavarovanja taksativno določa v prvem odstavku 42. člena,²⁴ v členih od 49 do 169 pa določa njihovo vsebino in obseg.

3.1 Jasnost pravic v predlogu ZZVZZ-1

Po vpogledu v člene se lahko za nekatere dele ugotovi, da so dovolj natančni (tj. da izpolnijo zahteve naše razlage, ne da bi se spuščali v njihovo vsebinsko upravičenost²⁵), za druge pa ne. Dovolj natančno so določene izločene zdravstvene storitve, pravica do zdravljenja znotraj pravice do zdravstvenih storitev ter ostale pravice iz obveznega zavarovanja, ni pa dovolj jasna pravica do zdravstvenih storitev²⁶ v delih, ki skoraj v celoti napotujejo na izven-zakonsko ureditev²⁷ ter pravica do zdravlil in živil (medtem ko je

²³ Iz podatkov o obveznem zdravstvenem zavarovanju št. 1/2017 (januar – december 2016) izhaja, da je bilo skupaj zavarovanih 2.049.971 oseb (do 18 let – 18,48%; od 19 do 64 let – 62,26% in nad 65 let – 19,26%). Na dan 31. 12. 2016 je bilo zabeleženih 10.593 oseb s slovenskim državljanstvom in stalnim bivanjem v Sloveniji, ki *niso imele* urejenega obveznega zdravstvenega zavarovanja. Dostopno na: [http://www.zzzs.si/ZZZS/info/egradiva.nsf/0/33d0f46d15cddf50c12580e300351822/\\$FILE/Podatki%20o%20OZZ%201_2017.pdf](http://www.zzzs.si/ZZZS/info/egradiva.nsf/0/33d0f46d15cddf50c12580e300351822/$FILE/Podatki%20o%20OZZ%201_2017.pdf). Če je prvo temeljno pravno načelo v predlogu ZZVZZ-1 načelo univerzalnosti (vsakomur je v skladu s pogoji tega zakona, omogočen dostop do zdravstvenega varstva, vključno z obveznim zavarovanjem), se tak spodrseljaj ne bi smel pripetiti.

²⁴ Gre za pravice do zdravstvenih storitev, zdravlil, živil, medicinskih in drugih pripomočkov, sobivanja, spremstva, denarnega nadomestila med začasno zadržanostjo od dela, povračila potnih stroškov in do zdravljenja v tujini.

²⁵ Npr. izločene zdravstvene storitve (45. člen) so dovolj jasne, ne spuščamo pa se v razpravo o ustreznosti izločitve zdravljenja medicinskih zapletov, ki bi nastali kot posledica uveljavljanja zdravstvene oskrbe, ki ni pravica, zdravstvenih storitev, ki so posledica zdravljenja bolezni, ki neposredno izhaja iz opustitve obveznega cepljenja, če za opustitev cepljenja ni ugotovljenih zdravstvenih razlogov ali zdravstvenih storitev drugega mnenja.

²⁶ Predlog ZZVZZ-1 v 46. členu določa obseg pravice do zdravstvenih storitev, ki obsega: preventivne zdravstvene storitve in programe za krepitev zdravja; zdravljenje; medicinsko rehabilitacijo; zdravstveno nego; paliativno oskrbo in nujne in nenujne reševalne prevoze.

²⁷ Besede oz. besedne zveze (gl. prejšnjo opombo) lahko razumemo kot nedoločene pravne pojme, saj iz njih (še) ne vemo, kaj dejansko pomenijo oz. obsegajo. Tega so se zavedali tudi pripravljavci, saj je nadalje določeno (drugi odstavek istega člena), da seznam zdravstvenih storitev in metode njihovega izvajanja določi Zavod izmed zdravstvenih storitev in metod njihovega izvajanja s seznama zdravstvenih storitev, ki ga določi minister na predlog zdravstvenega sveta v skladu z zakonom, ki ureja zdravstveno dejavnost. Zdravstveni svet je posvetovalno telo ministra in ne bi smel pripravljati predloga zdravstvenih storitev, pač pa le strokovna izhodišča. Prav tako ni

postopek uveljavitve te pravice dovolj jasen). Prav tako ni dovolj jasna relacija med pravicami posameznika in programom izvajanja zdravstvenih storitev. Pravica do zdravstvenega varstva je temeljna človekova pravica, ki – ko je enkrat sprejet nabor pravic – ne sme biti odvisna od programa, *de facto* pa je (program namreč vsebuje tudi količino storitev ali programov ter cene).

3.2 Pravna narava izvedbenih aktov v predlogu ZZVZZ-1

Naslednje je vprašanje pravne veljave izvedbenih (pravnih ne nepravnih) dokumentov. Prehodna določba 355. člena predloga ZZVZZ-1 je poimenovana kot izdaja podzakonskih predpisov (minister in Zavod naj bi izdala podzakonske predpise po tem zakonu v enem letu od dneva uveljavitve tega zakona), kar omogoča sklepanje, da bo v vseh primerih šlo za podzakonske predpise (pravne akte s splošnim učinkom). Predlog tako ZZVZZ-1 predvideva sprejem:

1. seznama zdravstvenih storitev (46/2), 2. seznama zobno-protetičnih storitev in pripomočkov in zdravstvenih stanj (53/5), 3. seznama zdravstvenih stanj, število zobnih vsadkov, zdravstvena stanja, pri katerih zavarovana oseba nima pravice do zobno-protetične rehabilitacije s pomočjo zobnih vsadkov (kontraindikacije), in zobno-protetične pripomočke na zobnih vsadkih (55/3), 4. standardov²⁸ zobozdravstvenih storitev (56/2), 5. neutemeljenega zdraviliškega zdravljenja (74), 6. standardov zdraviliškega zdravljenja (75), 7. izjemnega podaljšanja zdraviliškega zdravljenja (76/2), 8. splošnega akta Zavoda in predpisov, ki urejajo predpisovanje in izdajanje zdravil za uporabo v humani medicini (93/6), 9. postopka dodelitve receptov za osebno rabo in merila, na podlagi katerih se zdravniku trajno ali začasno zavrne njihova dodelitev (98/7), 10. splošnega akta Zavoda za uresničevanje pravice do zdravila in živila (102), 11. splošnega akta Zavoda (105), 11. postopka uveljavljanja pravice do medicinskih in drugih pripomočkov na naročilnico (106), 13. natančnejšega postopka uveljavljanja neposrednega izplačila denarnega nadomestila delavcu (127/4), 14. postopka ugotavljanja, potrjevanja in prijavljanja poklicnih bolezni (174/3), 15. sprejemanja splošnih aktov iz obveznega zavarovanja, ki se nanašajo na izvedbo posameznih pravic do zdravstvenih storitev, zdravil, živil in medicinskih ter drugih pripomočkov (206/tč. 3), 16. pogodb Zavoda (207), 17. statuta Zavoda, splošnih aktov iz pristojnosti Zavoda glede obveznega zavarovanja, sprejem programa izvajanja zdravstvenih storitev in pogojev zagotavljanja medicinskih pripomočkov, določanje dostopnosti zavarovanih oseb do zdravstvenih storitev (215), 18. program izvajanja zdravstvenih storitev (227), 19. pogojev za zagotavljanje medicinskih in drugih pripomočkov za urejanje odnosov z dobavitelji in proizvajalci ali njihovimi zastopniki in pooblaščenimi predstavniki (233), 20. vsebine seznama medicinskih pripomočkov, merila in postopek za uvrstitev pripomočkov (artiklov) na seznam ter za izločitev s seznama (235/2), 21. lista zdravil (238), 22. seznama predpisanih zdravil z imenom, natančnejših pogojev in postopka za določitev seznama predpisanih zdravil z imenom (256/3,4), 23. seznama skupin zdravil s splošnim imenom (257), 24. splošnega akta Zavoda glede vključitve zdravil med pravice (267), 25. splošnega akta Zavoda glede vključitve živil med pravice (287), 26. splošnega akta Zavoda o kartici zdravstvenega zavarovanja (293).

Zgoraj omenjene (predvidene) izvedbene akte lahko poskusimo razdeliti (kriteriji: zgoraj omenjen način razlage zakonskega pooblastila za delegirane akte, splošnost in posamičnost, eksterni učinek in pravni učinek) na naslednje akte: 1) podzakonski predpisi

jasno, ali bo minister sprejel seznam kot pravilnik oz. bo končna določitev Zavoda pomenila pravni akt ali le interni akt (slednji bi bil sicer zaradi eksterne učinka nedovoljen, pa tudi sicer bi bilo lahko oženje nabora storitev, ki ga je določil minister, sporno).

²⁸ Standardov pod tč. 4 in 6 ne gre zamenjevati z omenjenimi standardi kot nedoločenimi pravnimi pojmi: prvi predstavljajo strokovne standarde, drugi pa splošne razlage nekega pojma.

(8, 10, 11, 13, 14, 15, 17, 21 in 22,²⁹ 24, 25, 26³⁰), 2) interni akti (9, 23), 3) akti poslovanji (16, 18 in 19 ter 20³¹) in 4. nejasno (1 - 7). Nejasna narava aktov pod tč. 4 zgoraj izhaja iz nejasne vsebine; glede na zgoraj omenjene kriterije za razvrščanje aktov štejemo, da bi morale iti v vseh primerih za podzakonski predpis (ker na njihovi podlagi pacient ve, kaj lahko zahteva iz naslova svoje pravice). Na to kaže tudi beseda "določi", saj je določilo nekaj (SSKJ), kar akt *uradno* določa (npr. zakonska določba); podobno tudi odredba, ki pomeni (SSKJ), kar kaj uradno določa (mogoče bi bilo jasno, če bi namesto te besede uporabljali besedo "predpiše"). Na to kaže tudi odločba Ustavnega sodišča v smiselno podobni zadevi, ki ne le da očita določanje standardov (ki se nanašajo na davke; isti, 147. člen Ustave se nanaša tudi na druge dajatve, kamor sodijo tudi prispevki za obvezno zdravstveno zavarovanje) na podzakonski ravni, pač pa zahteva, da morajo biti standardi točno določeni že na zakonski ravni:

že na podlagi zakona mora biti razvidno, za katere standarde gre in kdo jih je sprejel oziroma jih je pooblaščen sprejeti. Ker se 8. člen ZMVN ne sklicuje na točno določene standarde ocenjevanja vrednosti nepremičnin, s tega vidika ne zadosti zahtevam načela zakonitosti pri predpisovanju davkov iz 147. člena Ustave... [saj so] posamezne metode generalnega vrednotenja nepremičnin...in merila za njihovo uporabo določeni [še] v Pravilniku o kriterijih in merilih množičnega vrednotenja nepremičnin... Za pravni položaj davčnega zavezanca so te metode bistvenega pomena, ker je njihova izbira in uporaba odločilnega pomena za določitev posplošene tržne vrednosti nepremičnine in s tem za določitev davčne osnove (tč. 53, *odlUS*, št. U-I-313/13-86 z dne 21. 3. 2014).³²

Glede na temeljno idejo, po kateri ima prednost anatomija pred patologijo, bi morali k temu stremeti tudi pri pripravi predlogov zakonov. V izogib sodnim sporom bi lahko jasneje določili (tudi) pravno naravo predvidenih aktov. Iskalnik Ustavnega sodišča RS (<http://odlocitve.us-rs.si>) za iskano kratico "ZZVZZ" najde 82 zadev"; spletni portal Vrhovnega sodišča (<https://www.sodnapraksa.si>) najde 296 zadev, 524 zadev pred Višjim delovnim in socialnim sodiščem in 72 zadev pred Upravnim sodiščem (iskalnik ne omogoča iskanja po sodni praksi delovnih sodišč). Za predvidenih 26 aktov je možnih že 351 kombinacij, če izbiramo le med 2 aktoma (pri večjemu številu kombinacije eksponentno naraščajo, vse do 2.4795926647e+14). V praksi bo vsekakor – glede na dosedanje sodno prakso oz. število obravnavanih zadev – vsekakor prišlo do meje in čez meje prvega scenarija. Zakaj ne bi preprečili npr. 10.000 upravno-sodnih sporov, če jih lahko? Na to (sicer populistično) vprašanje ni moč odgovoriti zavrnilno. Na podlagi Resolucije o normativni dejavnosti³³ naj bi se s pripravo in sprejemom predpisov ob sodelovanju strokovne in druge zainteresirane javnosti zasledovali cilji krepitve pravne

²⁹ Lista zdravil in seznam predpisanih zdravil z imenom imata eksterni učinek, saj se nanašata na vse paciente, zaradi česar bi morala imeti lastnosti pravnega akta; glede na zahtevo po le objavi na spletni strani bi lahko (nepravilno) šlo za interni akt ali pa materialni akt obveščanja.

³⁰ Vsebinska, oblika in način uporabe kartice zdravstvenega zavarovanja kot javne listine, s katero se izkazuje pravica do zdravstvenega varstva, bi morala biti pravni akt. Zgolj določba, da splošni akt Zavoda o tem vprašanju sprejme director ni dovolj, če sprejemu ne bo sledila objava v uradnem glasilu.

³¹ Ker naj bi program izvajanja zdravstvenih storitev sprejel le Zavod ob soglasju ministrstva (brez soglasja pa pogoje za zagotavljanje medicinskih in drugih pripomočkov) brez vključenih iz izvajalcev gre za splošne pogoje pogodbe po 120. členu Obligacijskega zakonika (Ur. l. RS, št. 97/07 – OZ-UPB1 in 64/16 – *odl.US*). Ne glede na navedeno, bi se lahko – glede na konkretno vsebino programa – zgodilo, da bi lahko posameznik uspel dokazati, da ima vsebina dogovora splošne (abstraktne) norme, s katerimi bi se posegalo v pravice posameznikov, s tem pa tudi da gre program (v določenem delu) šteti za podzakonski predpis.

³² Tej zahtevi ne ustrezajo npr. standardi zdraviliškega zdravljenja iz 75. člena predloga ZZVZZ-1.

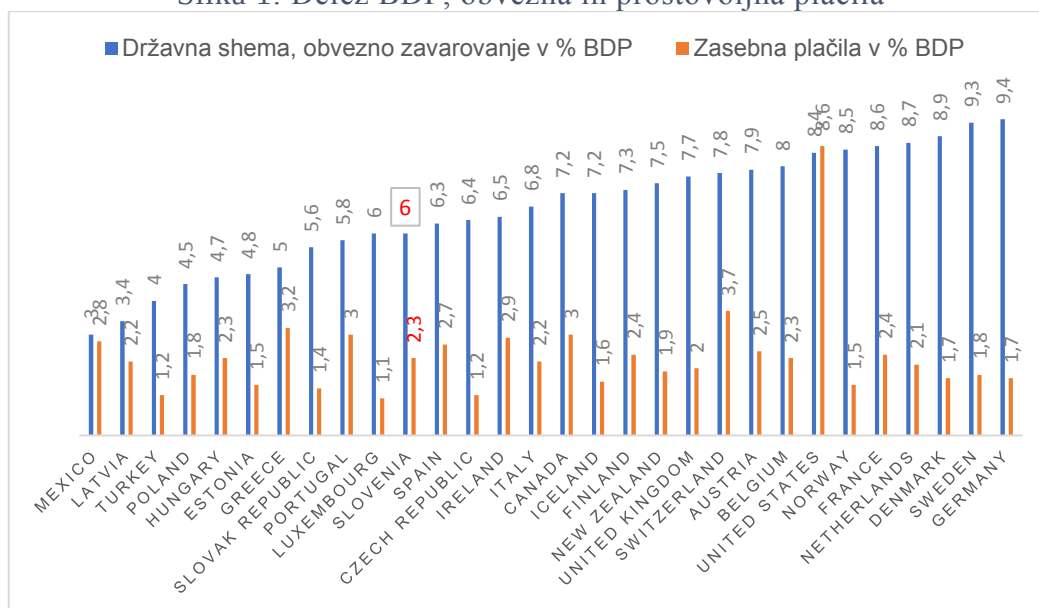
³³ Ur. l. RS, št. št. 95/09.

države, zagotavljanja pravne varnosti, varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spoštovalo načelo delitve oblasti, dosledno spoštovalo hierarhijo pravnih aktov, zagotavljalo jasnosti, preglednost, kakovost in določnost predpisov, uveljavljalo državljansko participacijo, izvajalo presojo posledic predpisov in upoštevalo prizadevanja EU in OECD za pripravo boljših predpisov. Te cilje bi lahko dosegli, če bi jasno vedeli za pravno naravo aktov, tj. kdo lahko stori kaj, kdaj, za koga, v kakšnem obsegu, na kakšen način in zakaj. Na podlagi pregledanih aktov ne moremo trditi, da se sistem zdravstvenega varstva oz. določanje pravic "seli" iz zakonodajnega na podzakonski nivo (s tem pa iz zakonodajne na izvršno in še nižje na upravno, na nosilce javnih pooblastil), vsekakor pa bi glede na (ne)jasnost nekaterih pravic in na pravno naravo izvedbenih aktov v predlogu ZZVZZ-1 lahko trdili, da gre za posamezne primere takšnega ravnanja, ki niso skladni z ustavno določenim legalitetnim načelom.

4 VIŠJE JAVNE DAJATVE LE OB PRESOJI NUJNOSTI

Financiranje sistema zdravstvenega varstva temelji predvsem na obveznem zdravstvenem zavarovanju (OZZ), ki se financira iz prispevkov iz plač, del denarja pa se je do sedaj zbralo z dopolnilnim zdravstvenim zavarovanjem (DZZ) in neposrednimi plačili uporabnikov. Glede na to, da je financiranje odvisno predvsem od prispevkov zaposlenih, je dolgoročna vzdržnost sistema lahko ogrožena. Podatki iz statistike OECD za leto 2015 kažejo, da smo v Sloveniji glede obveznega zavarovanja in zasebnih plačil pod povprečjem drugih držav:

Slika 1: Delež BDP, obvezna in prostovoljna plačila



Vir: OECD.Stat, 2017

Takšno (ugodno-finančno) stanje je – ob spremenjenih zdravstvenih potrebah prebivalstva zaradi dolgožive družbe in s tem povezane večje neenakosti v zdravju, drage zdravstvene tehnologije, sistemskih groženj zdravju in mobilnosti pacientov – lahko prehitra spodbuda za povišanje javnih dajatev. Če (še)le Zakon o fiskalnem pravilu³⁴ določa način

³⁴ Ur. l. RS, št. 55/15.

in časovni okvir izvajanja načela srednjeročne uravnoteženosti prihodkov in izdatkov proračunov države brez zadolževanja,³⁵ pa bi lahko že iz načela pravne države (2. člen) in uresničevanja pravic iz 15. člena izvedli zahtevo, da lahko država na drugi strani posega v pravice posameznikov (dajatve posameznikov kot zasebna lastnina) le kolikor je nujno potrebno za uresničevanje vzdržnega zdravstvenega sistema, kot jasnega vidika javnega interesa na tem področju. Ustavno sodišče bi lahko vzpostavilo zahtevo, da je država zavezana k preučitvi vseh okoliščin, na podlagi katerih bi lahko bolj učinkovito, racionalno in gospodarno upravljala katerokoli javno področje, preden bi se odločila za poseganje v človekove pravice (drži tudi, da lahko prav to poseganje vodi v uresničevanje človekove pravice, v danem primeru do zdravstvenega varstva), kar jasno vodi v tehtanje pravic oz. v načelo sorazmernosti. Iz tega načela izhaja tudi zahteva po uporabi najmilejšega sredstva tj. iz preizkusa, ali bi bil izpodbijani ukrep (npr. povečanje dajatev državljanov) nujno potreben za uresničitev nekega cilja (po tem, ko je bil ukrep ugotovljen kot primeren, tj. da je v razumni zvezi z zadanim ciljem). Nujno potreben postane, če cilja ni mogoče v enaki meri doseči brez (milejšega) posega; če bi torej analiza pokazala, da javnih sredstev ni mogoče dobiti (prej privarčevati) na drug način kot le s povečanjem javnih dajatev, bi se lahko država odločila za tak ukrep. V danem primeru bi lahko šlo za povečanje javnih dajatev, če bi država izkazala, da je naredila vse za racionalnejše, tj. bolj optimalno in učinkovito upravljanje zdravstvenega sistema (npr. z racionalizacijo oz. optimalno postavitvijo javne zdravstvene mreže, podeljenih koncesij, sistema nabave zdravil, živil in medicinskih pripomočkov, prerazporejanja zdravstvenega osebja). Iz ustavnega načela enakosti sicer izhaja temeljno načelo davčnega prava – načelo davčne pravičnosti oziroma načelo enakomerne porazdelitve davčnega bremena med davčne zavezance, vendar bi morala ta zahteva poleg upoštevanja neenakosti položaja davčnih zavezancev in temu sorazmerno različno obravnavo še pred tem preveriti, ali bi bil tak poseg res nujen. Vse ostalo bi sodilo v čas srednjega veka, ko so se davščine pobirale “z ognjem in mečem”; razlika (od tistih časov) je v tem, da so danes davki sicer pobrani na prijaznejši način, so pa lahko tudi večji od zgodovinskih desetih in drugih oblik. To je še toliko bolj pomembno, saj Ustava prepoveduje razpis zakonodajnega referenduma o zakonih o davkih, carinah in *drugih obveznih dajatvah* (kamor sodijo tudi dajatve za obvezno zdravstveno zavarovanje) (3. alineja drugega odstavka 90. člena). Tako državljanom po drugi poti – glede na slabe izkušnje zakonodajnih iniciativ – zopet preostane le presoja ustavnosti in zakonitosti pred Ustavnim sodiščem.

5 ZAKLJUČEK

Vpogled v predlog ZZVZZ-1 omogoča trditev, da slovenski sistem državne uprave – kar se tiče obravnavanega primera – odraža temeljne pomanjkljivosti, ki bi jih lahko pripisali slabemu poznavanju narave pravnih aktov. Slabih strani javne uprave ni moč uveljavljati (niti ni razumno, če za to obstajajo druge možnosti) zoper posameznike v tako učinkoviti meri kot je to moč storiti na ravni sistema. Kljub predvidenim 26 izvedbenim aktom po

³⁵ Zakon določa načelo previdnosti pri načrtovanju in ocenjevanju obsega prihodkov in izdatkov: pri načrtovanju in ocenjevanju obsega prihodkov in izdatkov proračunov sektorja država je treba upoštevati tveganja, ki bi lahko negativno vplivala na makroekonomsko stabilnost in s tem na prihodke in izdatke proračunov sektorja država ter dolgoročno vzdržnost javnega financiranja in obseg dolga sektorja država (4. člen). V okviru za pripravo proračunov sektorja država se za posamezna leta določi tudi najvišji obseg izdatkov za zdravstveno blagajno (6. člen).

predlogu ZZVZZ-1 bo kompleksnost okolice vedno večja; to pomeni, da bi se moral odločevalec posluževati bolj dinamičnih prijemov, na podlagi katerih bi lahko v realnem času in prostoru (t.i. *real-time policy*) spremljal regulirano področje. To še posebej drži ob dejstvu, da vnaprej ne moremo natančno predvideti, kaj se bo zgodilo (lahko pa bolje predvidevamo, če imamo na voljo za to informacije in odziven sistem). Vse to bi bilo možno, če bi imel predlog zakona vgrajene kriterije, ki bi omogočali ugotavljanje dejanskega stanja in prilagajanje novo-nastalim okoliščinam na hitrejši način od enoletnega sprejemanja programa izvajanja storitev na podlagi katerega se sklepajo pogodbe z izvajalci. Predlog zakona ne le da na več mestih preširoko napotuje na podzakonsko urejanje pravic, pač pa jih nadalje prenaša na Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Področje, ki dejansko zadeva življenje in smrt, si zasluži boljši regulativni okvir, da slavni kralj Salamine, Nicocles (ki ga citira Montaigne) ne bo imel prav, da 'zdravnike uspehe greje sonce, napake pa pokriva zemlja' (Montaigne, 1845, str. 355). V danem primeru bo uspehe in napake pripisati regulativnemu okvirju in orodjih za njegovo spremljanje in izvrševanje, saj bodo skladno s konceptom pojavnosti tekom izvrševanja zakona nastale nove pojavnosti, ki se bodo samo-regulirale na svoj način, če vmes ne bo posegel regulator. Zavedati se je treba temeljne lastnosti kompleksnih sistemov po samo-urejanju, da ne bo šlo za okoliščine 'srečnih uspehov, ki so pozdravile tisoče ljudi brez zdravljenja, ki si jih zdravniki [regulatorji] uzurpirajo zase in njihovim lastnim veščinam' (Montaigne, 1845, str. 355). Za napake pa vemo, da si jih nihče ne želi lastiti.

LITERATURA IN VIRI

1. Arendt, H. (2003). *Izvori totalitarizma*. Ljubljana: Študentska založba, Klaritas.
2. Aristoteles. (1994). *Nikomahova etika*. (K. Gantar, Prev.). Ljubljana: Slovenska matica.
3. Bentham, J. (1843). *The Works of Jeremy Bentham, vol. 1 (Principles of Morals and Legislation, Fragment on Government, Civil Code, Penal Law)* (Liberty Fund, Inc.). Edinburgh: William Tait.
4. Cicero, M. T. (1853). *The Treatises of M.T. Cicero: On the Nature of the Gods; On Divination; On Fate; On the Republic; On the Laws; and On Standing for the Consulship*. (C. D. Yonge, Prev.). London: H. G. Bohn.
5. Cicero, M. T. (1913). *De officiis*. (W. Miller, Prev.). London, New York: William Heinemann, The MacMillan.
6. Hayek, F. A. (1998). *Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*. Routledge.
7. Lawson, G. (1994). The Rise and Rise of the Administrative State. *Harvard Law Review*, 107(6), 1231–1254. <https://doi.org/10.2307/1341842>
8. Locke, J. (2010). *Dve razpravi o oblasti Pismo o toleranci*. Ljubljana: Krtina.
9. Montaigne, M. de. (1845). *The Works of Michael de Montaigne: Comprising His Essays, Letters, Journey Through Germany and Italy. With Notes from All the Commentators, Biographical and Bibliographical Notices, &c. &c.* (W. Hazlitt, Ur.). London: C. Templemon.
10. OECD.Stat (2017). Health expenditure and financing. Dostopno na: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SHA> (13. 5. 2017).
11. Stojčević, D., & Romac, A. (1989). *Dicta et regulae iuris: latinska pravna pravila, izreke i definicije sa prevodom i objašnjenjima*. Beograd: Savremena administracija.
12. Šturm, L. (Ur.). (2002). *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
13. Wade, W., & Forsyth, C. (2004). *Administrative Law* (9 edition). Oxford ; Oxford University Press.

PREOBLIKOVANJE OBSTOJEČIH JAVNIH PODJETIJ KOT NAJPOGOSTEJŠE OBLIKE IZVAJANJA GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB V SLOVENIJI: PREGLED IZVAJALCEV VODNEGA GOSPODARSTVA

Veronika Petkovšek, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo,

veronika.petkovsek@fu.uni-lj.si,

Nevenka Hrovatin, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta,

nevenka.hrovatin@ef.uni-lj.si,

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

Povzetek

Prispevek bo predstavil spremembe institucionalnega okvira javnih podjetij v procesu njihovega preoblikovanja v skladu z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu. Omenjeni zakon je v letih 2007-2009 zahteval reorganizacijo obstoječih javnih podjetij v Sloveniji. Slednja so skladno z zakonom lahko ohranila status javnega podjetja ali pa se preoblikovala v gospodarsko družbo. Poleg tega bo prispevek predstavil tudi stanje organizacijske oblike izvajalcev javnih gospodarskih služb na področju komunalne dejavnosti oskrbe z vodo in odvajanja odplak v Sloveniji, s ciljem potrditi dejstvo, da je javno podjetje najpogostejša oblika izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb ter da je na podlagi tega mogoče sklepati, da je večina obstoječih javnih podjetij v procesu preoblikovanja ohranilo status javnega podjetja.

Ključne besede: javno podjetje, preoblikovanje, gospodarske javne službe, komunalna dejavnost na področju voda

Abstract

REORGANIZATION OF EXISTING PUBLIC ENTERPRISES AS THE MOST SPREAD FORM OF COMMERCIAL PUBLIC UTILITIES' PROVISION IN SLOVENIA: REVIEW OF WATER MANAGEMENT PROVIDERS

The paper will present changes to the institutional framework of public enterprises in the process of their transformation in accordance with the Public-Private Partnership Act. The Act demanded the transformation of existing public enterprises in Slovenia in the period 2007-2009. In accordance with the Act public enterprises could remain public enterprises or transform into a business company. In addition, the paper will present the state of the organizational form of public utilities' providers in the field of communal water management in Slovenia, with an aim to confirm the fact that public enterprise is the most common form of local public utilities. On the basis of this it can be concluded that the majority of existing public enterprises maintain their status as a public enterprise in the process of transformation.

Keywords: public enterprise, transformation, public utilities, water management

1 UVOD

Javne storitve se v Sloveniji zagotavljajo preko določenih pravnih oseb, kot na primer javni zavodi, javni gospodarski zavodi, javna podjetja itd., katerih ustanoviteljica je država ali občina. Lokalne gospodarske javne službe občine običajno zagotavljajo preko javnih podjetij in s podeljevanjem koncesij. Javna podjetja so tako postala glavna oblika zagotavljanja lokalnih gospodarskih javnih služb. Da bi omogočili in spodbudili medsebojno pomoč in sodelovanje med subjekti javnega in zasebnega sektorja, z namenom gospodarnejšega in učinkovitejšega zagotavljanja javnih storitev in javnih služb, je Slovenija sprejela Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, ki je začel veljati leta 2007 (Bauby & Similie, 2010, str. 116-117). Poleg oblik, pravil in postopkov izvajanja javno-zasebnega partnerstva, omenjeni zakon določa tudi preoblikovanje obstoječih javnih podjetij, ki naj bi v določenem obdobju naredili ustrezne spremembe v njihovi pravno-statusni obliki oziroma naj bi njihovi ustanovitelji presodili o potrebi po spremembi in prilagoditvi trenutnega pravnega statusa novim zakonodajnim pogojem.

Namen prispevka je predstaviti spremembe institucionalnega okvira javnih podjetij v procesu njihovega preoblikovanja v skladu z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu. Poleg tega je namen prispevka tudi predstaviti stanje organizacijske oblike izvajalcev javnih gospodarskih služb na področju komunalne dejavnosti oskrbe z vodo in odvajanja odplak v Sloveniji, s ciljem potrditi dejstvo, da je javno podjetje najpogostejša oblika izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb ter da je na podlagi tega mogoče sklepati, da je večina obstoječih javnih podjetij v procesu preoblikovanja ohranilo status javnega podjetja. Prispevek je razdeljen na tri vsebinske sklope. Najprej je predstavljeno javno podjetje kot najpogostejša oblika izvajanja gospodarskih javnih služb in njegove statusne spremembe glede na smernice in trende v EU. Sledi poglavje o spremembah institucionalnega okvira obstoječih javnih podjetij v Sloveniji in njihovem preoblikovanju, skladno z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu. Podrobneje je predstavljen institucionalni okvir javnih podjetij pred in po uveljavitvi zakona. Na koncu je podan pregled stanja organizacijske oblike izvajalcev komunalne dejavnosti oskrbe z vodo in odvajanja odplak v Sloveniji na podlagi analize obstoječih podatkov. Pregled organizacijske oblike izvajalcev komunalne dejavnosti v Sloveniji se zaključuje s primerjavo s tremi izbranimi državami, Nemčijo, Finsko in Francijo.

2 JAVNO PODJETJE KOT NAJPOGOSTEJŠA OBLIKA IZVAJANJA GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB IN NJEGOVE STATUSNE SPREMEMBE

Javno podjetje se v razvitih državah kontinentalne Evrope že od nekdaj pojavlja kot pomembna in najpogostejša oblika izvajanja gospodarskih javnih služb, predvsem na področju urejanja voda, odpadkov, telekomunikacij, železniškega prometa, zračnega prometa itd. Javno podjetje se je tako pojavilo na področjih, kjer so prisotne tržne nepopolnosti, ter kot instrument za izpolnjevanje javnih nalog (Greiling & Grüb, 2014, str. 209; Lane, 2002, str. 56-57). V zadnjih 20-ih letih je javno podjetje, kljub ohranjanju pomembnosti in pogostosti obstoja, močno spremenilo svojo statusno obliko. Do sprememb je prišlo tako v zakonski podlagi, kot tudi v samem načinu delovanja (Lane, 2002, str. 57).

Ustanovitev skupnega notranjega trga EU in povečan vpliv globalizacije sta v državah kontinentalne Evrope spodbudila potrebo po preoblikovanju obstoječih javnih podjetij v modernejša javna podjetja. Preoblikovanje je vključevalo notranje preoblikovanje v npr.

delniške družbe in spremembe v tržnih pravilih skozi proces deregulacije. Skladno z direktivami EU mora tudi pri javnih gospodarskih službah biti prisotna določena mera konkurenčnosti. Mnogo oblasti je poskušalo vpeljati politike, ki bi okrepile konkurenčnost pri javnih javnih gospodarskih službah, vendar se je vedno postavilo vprašanje glede večje učinkovitosti zagotavljanja javnih gospodarskih služb preko javnih ali zasebnih izvajalcev. Tudi trend privatizacije javnih podjetij pušča odprto vprašanje glede večje učinkovitosti zasebnega sektorja. Čeprav direktive EU eksplicitno ne narekujejo privatizacije javnih podjetij, vseeno stremijo k liberalizaciji javnih storitev, kar seveda pomeni večjo vlogo zasebnega sektorja in tudi spremembo lastništva javnih podjetij (Aulich, 2011, str. 200; Bognetti & Obermann, 2012, str. 49; Greiling & Grüb, 2014, str. 209; Lane, 2002, str. 60). Omenjeni trend je vplival na preoblikovanje obstoječih tradicionalnih javnih podjetij po vsej zahodni Evropi, le v različnih časovnih obdobjih, in se zaključil z različnimi oblikami institucionalnega okvira preoblikovanih javnih podjetij. Večina obstoječih javnih podjetij se je preoblikovala v delniške družbe, kar je danes dejansko tudi osnovna oblika javnega podjetja, pri čemer se delež javnega lastništva giblje od manjšinskih deležev do celotnega lastništva (Lane, 2002, str. 60-61).

3 SPREMEMBE INSTITUCIONALNEGA OKVIRA JAVNIH PODJETIJ V SLOVENIJI V PROCESU NJIHOVEGA PREOBLIKOVANJA V SKLADU Z ZAKONOM O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU

3.1 Problematika opredelitve institucionalnega okvira javnih podjetij v Sloveniji

Trpin (2007) in Brezovnik (2009) v svojih prispevkih analizirata skladnost položaja javnih podjetij s pravom EU. Trpin (2007, str. 3-4) ugotavlja, da gre pri tržnem izvajanju gospodarskih javnih služb preko javnih gospodarskih zavodov oziroma javnih podjetij dejansko za gospodarsko dejavnost, kar pomeni, da je tovrstna tržna dejavnost javnih zavodov in podjetij v nasprotju s Pogodbo o Evropski skupnosti. Sporno je dejstvo, da večina javnih gospodarskih zavodov in podjetij pri svoji dejavnosti uporablja proračunska sredstva. Pri tem Brezovnik (2009, str. 180) in Trpin (2007, str. 5-6) izpostavljata tudi problem nejasnosti opredelitve pojma javnega podjetja v okviru Pogodbe o Evropski skupnosti. To je rešila Direktiva Komisije 80/723/EGS o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji, ki je bila večkrat spremenjena (danes Direktiva 2006/111/ES). Le ta je vplivala na opredelitev javnega podjetja v pravnih ureditvah posameznih članic EU. V Sloveniji je bil leta 2007 na podlagi omenjene direktive sprejet Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (ZPFOLERD, Uradni list RS, št. 53/2007, 65/2008), ki je močno spremenil opredelitev pojma javnega podjetja. Javno podjetje je bilo skladno s tem zakonom opredeljeno širše in sicer ne samo na podlagi lastništva države/občin temveč tudi na podlagi upravljalских pravic (članstvo v nadzornih svetih, imenovanje uprav) Pomembne novosti je prav tako leta 2007 prinesel Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP, Uradni list RS, št. 127/06), in sicer na področju preoblikovanja obstoječih javnih podjetij.

V Sloveniji je v obdobju 2007-2009, na podlagi sprejetja Zakona o javno-zasebnem partnerstvu, potekalo preoblikovanje obstoječih javnih podjetij. Javna podjetja so skladno z zakonom lahko ohranila status javnega podjetja ali pa se preoblikovala v gospodarsko družbo. Poleg tega zakon obravnava tudi podeljevanje koncesij javnim podjetjem, ki so se preoblikovala v gospodarske družbe.

3.2 Institucionalni okvir javnih podjetij v Sloveniji pred procesom njihovega preoblikovanja

Od devetdesetih let do danes smo v slovenskem pravnem sistemu imeli tri oblike javnih podjetij, ki so temeljile predvsem na njihovi lastniški strukturi. Po Zakonu o gospodarskih javnih službah (ZGJS, Uradni list RS, št. 32/1993) je bilo javno podjetje oblika izvajanja gospodarske javne službe. Javno podjetje ni imelo svojega pravnega statusa, ker se je ta režim neposredno skliceval na ureditev gospodarskih družb. Javno podjetje je kot gospodarska družba lahko imelo tudi mešano lastništvo. Status javnega podjetja se zato ni razlikoval od gospodarskih družb. Bistvena razlika je bila le v pravicah upravljanja, v katerih je država ali lokalna skupnost kot ustanovitelj tega podjetja imela posebne ustanoviteljske pravice, neodvisno od lastniške strukture podjetja. V skladu z ZGJS je javno podjetje mogoče ustanoviti le za opravljanje gospodarske javne službe ali za opravljanje dejavnosti, ki se izvajajo v okviru javnih podjetij (Brezovnik, 2009, str. 181; Trpin, 2007, str. 6).

Leta 2007 je Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti spremenil definicijo javnega podjetja v širšo opredelitev. V skladu s tem zakonom je javno podjetje vsako podjetje, nad katerim lahko javni organi izvajajo prevladujoč vpliv. Zato je javno podjetje vsaka organizacija, ki ima pravno obliko javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij, ustanovljenih v skladu z ZGJS, in podjetij, v katerih imajo javni organi prevladujoč položaj (Brezovnik, 2009, str. 182; Trpin, 2007, str. 6-7).

Brezovnik (2009, str. 187-190) je izpostavil nekatera odprta vprašanja glede obstoječih javnih podjetij pred njihovim preoblikovanjem v skladu z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu. Prvič, položaj zasebnega kapitala v javnem podjetju je bil v smislu njegove pravne varnosti nevzdržen. Javno podjetje je bila gospodarska družba, katere družbenik je lahko bil oseba zasebnega prava, hkrati pa je izvajal dejavnosti v javnem interesu, katerih cene so se oblikovale pod nadzorom države ali lokalnih oblasti. Drugič, ustanavljanje javnih podjetij je bilo nedorečeno. Nastanek javnega podjetja je bil sporen tako v primeru, ko je javno podjetje ustanovila država ali lokalna skupnost, kot tudi v primeru, ko ga je ustanovilo več ustanoviteljev (javno-javno partnerstvo). Zakonodaja namreč ni bila jasna glede tega, kateri pravni instrument tvori javno podjetje. Tretjič, prisotne so bile tudi pomanjkljivosti v odnosu med ustanoviteljem javnega podjetja in javnim podjetjem. Na eni strani sta država oziroma lokalna skupnost nastopali kot regulator javnih storitev, ki se izvajajo v javnem sektorju, na drugi strani pa sta se država ali lokalna skupnost pojavljali kot (so)ustanovitelj javnemu podjetju ali kot lastnik večine kapitalskega deleža. Izhajajoč iz tega je imela država ali lokalna skupnost dvojno vlogo, vlogo regulatorja in lastnika.

3.3 Proces in učinki preoblikovanja obstoječih javnih podjetij v Sloveniji v skladu z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu

V letu 2006 je Slovenija sprejela Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, ki je začel veljati marca 2007. Omenjeni zakon je imel močan vpliv na pravni status javnih podjetij, še zlasti členi 141, 142 in 143, in sicer predvsem za nadaljnjo organizacijo in delovanje javnih podjetij, ki izvajajo javne službe. Zakon določa pravila za preoblikovanje obstoječih javnih podjetij, ki se smiselno uporabljajo tudi za javne zavode in javne gospodarske zavode (Brezovnik, 2010, str. 24). V okviru zakonodaje javnih zavodov, Tičar in Zajc (2010, str. 211) poudarjata pomen razveljavitve 80. člena Zakona o javnih financah iz leta 1999 s sprejetjem Zakona o javno-

zasebnem partnerstvu. Omenjeni 80. člen Zakona o javnih financah je posebej uredil privatizacijo javnih zavodov (tudi javni gospodarski zavodi in javna podjetja), in sicer zamrznil je vse spodbude za privatizacijo, saj ni dovolil prenosa kapitalskih naložb ali ustanoviteljskih pravic države ali občine v javne zavode. Privatizacija je bila mogoča le, če bi bilo tako določeno s posebnim zakonom o izvajanju javne službe, vendar od leta 2002 tak zakon ni bil sprejet. Ta omejitev je bila nato odstranjena z izvajanjem Zakona o javno-zasebnem partnerstvu v letu 2007.

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu določa opredelitev pravnega statusa javnih podjetij. Namen nove ureditve v skladu z omenjenim zakonom je razlikovati med pravnimi javnimi podjetji, ki ostanejo izključno v javni lasti za izvajanje javnih gospodarskih služb, in drugimi javnimi podjetji, ki se preoblikujejo v gospodarske družbe. Za javna podjetja z vložki zasebnega kapitala obstajata dve možnosti. Ena od možnosti je, da se javno podjetje preoblikuje v gospodarsko družbo v skladu z Zakonom o gospodarskih družbah. Druga možnost je, da se ohrani status javnega podjetja, pod pogojem, da se vložki zasebnega kapitala odkupijo in prenesejo v lastniške deleže v lasti Republike Slovenije ali lokalnih skupnosti (Kocbek, 2011, str. 86). Torej, javna podjetja, kjer so zasebni vlagatelji obdržali svoje lastniške deleže, so se morala preoblikovati v gospodarske družbe. Po drugi strani pa so javna podjetja, ki so želela ostati javna podjetja, morala prenesti zasebni kapital v last države ali lokalne skupnosti. Odločitev o preoblikovanju je morala biti sprejeta s strani ustanovitelja javnega podjetja v roku treh let od uveljavitve zakona, to je bilo do marca 2010. V skladu z zakonom je torej javno podjetje lahko le tisto podjetje, ki je v celoti v lasti države ali lokalne oblasti (Hrovatin, 2010, str. 102; Brezovnik, 2010, str. 24; Trpin, 2007, str. 6).

Zakon ureja tudi podeljevanje koncesij javnim podjetjem, ki so se preoblikovala v gospodarske družbe. Ustanovitelj podeli koncesijo brez javnega razpisa gospodarskim družbam, ki so bile preoblikovane iz javnih podjetij, kjer osebe zasebnega prava nimajo kapitalskih vložkov v teh podjetjih. To je bilo treba opraviti v roku enega leta, do marca 2008. Javna podjetja, ki pa so se preoblikovala v gospodarske družbe, so morala pridobiti koncesijo v skladu z zakonodajo oziroma koncesijo z javnim razpisom. Koncesijo z javnim razpisom je bilo potrebno podeliti s strani ustanovitelja podjetja, prav tako v roku enega leta. Pri določitvi trajanja koncesije mora ustanovitelj javnega podjetja upoštevati naravo dela gospodarske javne službe in obseg njenega izvajanja, trenutne naložbe v izvajanje gospodarske javne službe in stopnjo njihove amortizacije ter morebitne nove naložbe in druge okoliščine. Ustanovitelj naj bi do marca 2008 naredil postopek zbiranja ponudb na javnem razpisu tudi v primeru tistih gospodarskih družb, ki opravljajo gospodarske javne službe, ki so že bile preoblikovane na podlagi prejšnjih predpisov (Hrovatin, 2010, str. 102; Brezovnik, 2010, str. 24; Trpin, 2007, str. 13).

Hrovatin (2010, str. 105) prikazuje rezultate raziskave glede preoblikovanja obstoječih javnih podjetij na področju komunalne dejavnosti. Rezultati kažejo, da je večina obstoječih javnih podjetij ohranila status javnega podjetja s 100% občinskim lastništvom. Odločitev za takšno preoblikovanje izhaja predvsem iz namena izogniti se javnim razpisom za pridobitev koncesije. V času trajanja raziskave nekatera mešana javno-zasebna podjetja še niso bila preoblikovana v javna podjetja z zgolj javnim lastništvom, čeprav so imela to v načrtu. Razlogi za to so bili na strani zasebnih investitorjev, ki se niso želeli odreči lastniškim pravicam, prav tako pa tudi na strani javnih podjetij, ker niso imela dovolj sredstev za odkup lastniških deležev. Rezultati so pokazali tudi prednosti pri ohranitvi statusa javnega podjetja

kot so na primer hitrejša dela (ni javnih razpisov), večja izkoriščenost dela in kapitala, boljša organizacija dela, učinkovitejše sodelovanje med občinami in podjetji. Tičar (2008, str. 61) pravi, da so v skladu z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu za preoblikovanje v družbo z omejeno odgovornostjo najbolj primerna obstoječa javna podjetja, ki že več let pridobivajo več prihodkov iz naslova tržne dejavnosti kot javnofinančnih sredstev.

4 PREGLED STANJA ORGANIZACIJSKE OBLIKE IZVAJALCEV GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB NA PODROČJU KOMUNALNE DEJAVNOSTI OSKRBE Z VODO IN ODVAJANJA ODPLAK V SLOVENIJI

V Sloveniji večino gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda upravlja javni sektor na občinski ravni. Leta 2013 so bile postavljene nove zakonske določbe, na podlagi katerih je bilo upravljanje lokalnih gospodarskih javnih služb preneseno s centralne na lokalno raven. To pomeni, da je sedaj občinska uprava odgovorna za upravljanje lokalnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda, in sicer kot sta oskrba s pitno vodo ter odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode (Cerkvenik, 2015).

Obliko zagotavljanja lokalnih gospodarskih javnih služb predpiše občina z odlokom, s čimer se zagotovi njihovo izvajanje v okviru funkcionalnih in prostorsko zaokroženih oskrbovalnih sistemov. Občinski odlok ureja pogoje za zagotavljanje in uporabo gospodarskih javnih služb, vire financiranja in način njihovega oblikovanja, pravice in obveznosti uporabnikov ter položaj infrastrukture za gospodarske javne službe (Grafenauer, 2009, str. 213).

V Sloveniji lahko občina zagotavlja gospodarske javne službe preko režijskega obrata, z vzpostavitvijo javnih gospodarskih zavodov in javnih podjetij, s podeljevanjem koncesij ali na kakršen koli drug način, ki ga določa zakon. Režijski obrat je razmeroma redka oblika zagotavljanja lokalnih javnih gospodarskih služb. Običajno se uporabi, če bi bilo negospodarno ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo zaradi majhnega obsega ali posebnih značilnosti javne službe. Javni gospodarski zavod je tudi zelo redka oblika zagotavljanja lokalnih gospodarskih javnih služb. Uporablja se, kadar javna služba zaradi svoje narave ne more biti na voljo kot pridobitna dejavnost oziroma kadar dobiček ni cilj takšne dejavnosti (Pevcin & Rakar, 2015, str. 705-706). Koncesija je edina možna oblika izvajanja gospodarskih javnih služb, ki jih izvajajo pravne osebe zasebnega prava. Po svoji naravi je oblika javno-zasebnega partnerstva (Inštitut za javno-zasebno partnerstvo, 2017). Javno podjetje je najbolj razširjena oblika izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb. Javno podjetje se uporablja za opravljanje ene ali več javnih služb večjega obsega ali kadar gospodarska javna služba nastopa v obliki monopola. V obeh primerih gre za pridobitne dejavnosti (Pevcin & Rakar, 2015, str. 705-706). Javno podjetje se lahko ustanovi kot družba z omejeno odgovornostjo ali kot delniška družba.

V nadaljevanju je najprej predstavljena primerjalna analiza na področjih oskrbe s pitno vodo ter odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode v Sloveniji, izvedena s strani Inštituta za javne službe. Predstavitev izvedene primerjalne analize je osredotočena na izvajalce gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda. Temu nato sledi še lastna analiza izvajalcev gospodarskih javnih služb urejanja voda, ki so zbrani na spletnem portalu eKomunala.

4.1 Pregled izvajalcev gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda, vključenih v primerjalno analizo Inštituta za javne službe

V okviru projekta Primerjalna analiza izvajanja obveznih gospodarskih javnih služb varstva okolja, ki ga je konec leta 2014 pričela izvajati Zbornica komunalnega gospodarstva, je Inštitut za javne službe izdelal tudi primerjalni analizi izvajanja gospodarskih javnih služb oskrbe s pitno vodo (za leto 2015) ter odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode (za leto 2014). Primerjalni analizi sta bili narejeni na podlagi rezultatov anketnega vprašalnika, ki je bil posredovan izvajalcem članom Zbornice komunalnega gospodarstva.

Na področju oskrbe s pitno vodo je bilo v analizo vključenih 48 izvajalcev od 58 anketiranih. To predstavlja 47,5 % vseh izvajalcev oskrbe s pitno vodo v Sloveniji (v letu 2015 je bilo skupaj 101 izvajalec). Anketirani izvajalci so v letu 2015 s pitno vodo v celoti ali delno oskrbovali 160 slovenskih občin (Inštitut za javne službe, 2017, str. 12-13). Na področju odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode je bilo v analizo vključenih 43 izvajalcev od 59 anketiranih. Le ti so v letu 2014 oskrbovali 116 občin (Inštitut za javne službe, 2016, str. 17, 83).

Med anketiranimi izvajalci na področju oskrbe s pitno vodo v letu 2015 prevladujejo javna podjetja (85,4 %), na podlagi koncesije javno službo izvaja 12,5 % izvajalcev (6 izvajalcev, od tega 2 izvajalca v 100 % lasti občine, 2 delniški družbi in 2 osebi zasebnega prava) in le 2,1 % oziroma en izvajalec izvaja javno službo v obliki režijskega obrata (Inštitut za javne službe, 2017, str. 14-15). Na področju odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode med anketiranimi izvajalci v letu 2014 prav tako prevladujejo javna podjetja (83,7 %), dobrih 16 % izvajalcev pa javno službo izvaja na podlagi koncesije (7 izvajalcev, od tega 2 izvajalca v 100 % javni lasti, 2 delniški družbi in 3 osebe zasebnega prava) (Inštitut za javne službe, 2016, str. 18).

Tabela 1: Organizacijska oblika izvajalcev javnih služb na področju urejanja voda

Javna služba	Organizacijska oblika izvajalca		
	Javno podjetje	Koncesija	Režijski obrat
Oskrba s pitno vodo	85,4 %	12,5 %	2,1 %
Odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode	83,7 %	16,3 %	0 %

Vir: povzeto po Inštitut za javne službe, 2016; Inštitut za javne službe, 2017

Izvajalci javnih gospodarskih služb urejanja voda se med seboj razlikujejo tudi glede na število oskrbovanih občin. Na področju oskrbe s pitno vodo nekoliko manj kot polovica anketiranih izvajalcev zagotavlja oskrbo s pitno vodo le na območju ene občine, ostali oskrbujejo več občin (Inštitut za javne službe, 2017, str. 33). Podobno tudi na področju odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode približno 40 % anketiranih izvajalcev oskrbuje le eno občino, medtem ko preostali oskrbujejo po več občin (Inštitut za javne službe, 2016, str. 41, 71).

4.2 Pregled in analiza izvajalcev gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda, vključenih na spletni portal eKomunala

Slovenski spletni portal eKomunala je bil ustvarjen kot informacijski kanal leta 2004 z namenom imeti zbrana komunalna podjetja na enem mestu (eKomunala, 2017). Na portalu se nahajajo informacije in povezave na uradne spletne strani 73 komunalnih podjetij na področju urejanja voda. Kot je razvidno iz Tabele 2, je med njimi 62 izvajalcev gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo in 67 izvajalcev gospodarske javne službe odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode¹. Od omenjenega števila izvajalcev kar 56 izvajalcev hkrati izvaja obe javni službi urejanja voda. Skoraj 47 % vseh izvajalcev javnih služb urejanja voda oskrbuje le po eno občino, preostali delež izvajalcev pa po več občin hkrati. Z vidika posamezne javne službe je delež izvajalcev, ki oskrbujejo le po eno občino malenkost večji pri odvajanju in čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode, in sicer obsega dobrih 46 % vseh izvajalcev dotične javne službe, medtem ko je pri oskrbi s pitno vodo le teh dobrih 43 %. Ti podatki (nekoliko manj kot polovica izvajalcev oskrbuje le eno občino) se ujemajo tudi s podatki uporabljenimi v primerjalni analizi s strani Inštituta za javne službe.

Tabela 2: Obseg izvajalcev na področju urejanja voda

Izvajanje vrste javne službe	Št. izvajalcev	Izvajalci, ki z javno službo oskrbujejo le 1 občino	
		Št. izvajalcev	% izvajalcev
Oskrba s pitno vodo	62	27	43,5 %
Odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode	67	31	46,3 %
Obe javni službi hkrati	56	25	44,6 %
Skupaj	73	34	46,6 %

Vir: eKomunala, 2017; lastni izračuni

Podobno se podatki, pridobljeni s pomočjo portala eKomunala, glede organizacijske oblike izvajalcev tudi ujemajo s podatki Inštituta za javne službe. In sicer, Tabela 3 kaže, da večina vseh izvajalcev (dobrih 90 %) nastopa v obliki javnega podjetja. Na podlagi koncesije javne službe izvaja slabih 7 % vseh izvajalcev, v obliki režijskega obrata pa le slabih 3 % vseh izvajalcev, pri čemer se med analiziranimi podatki režijski obrat pojavlja le pri oskrbi s pitno vodo.

¹ Po podatkih informacijskega sistema javnih služb varstva okolja - IJSVO je za oskrbo s pitno vodo v Sloveniji 102 izvajalca in za odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske vode 122 izvajalcev. Med izvajalci prevladujejo komunalna podjetja, ki izvajajo obe omenjeni javni gospodarski službi.

Tabela 3: Organizacijska oblika izvajalcev na področju urejanja voda

Javna služba	Št. izvajalcev	Organizacijska oblika izvajalca					
		Javno podjetje		Koncesija		Režijski obrat	
		Št.	%	Št.	%	Št.	%
Oskrba s pitno vodo	62	56	90,3	4	6,5	2	3,2
Odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode	67	62	92,5	5	7,5	0	0,0
Skupaj	73	66	90,4	5	6,8	2	2,7

Vir: eKomunala, 2017; lastni izračuni

Iz podatkov, ki so dostopni preko portala eKomunala in spletnih strani izvajalcev javnih služb, je mogoče delno ugotoviti tudi lastniško strukturo izvajalcev (pri nekaterih izvajalcih ta podatek ni bil na voljo). Večina izvajalcev javnih služb urejanja voda je v izključni lasti (100 % lasti) občine oziroma več občin. V treh primerih koncesionarjev gre za mešano lastništvo in v enem primeru koncesionarja za zasebno lastništvo.

4.3 Primerjava izvajalcev gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda izbranih evropskih držav s Slovenijo

V EU se gospodarske javne službe na področju urejanja voda upravljajo neposredno ali posredno s strani javnega sektorja oziroma neposredno ali posredno s strani zasebnega sektorja. Neposredno javno upravljanje prevladuje npr. v Avstriji, Nemčiji, Belgiji, Švici, na Nizozemskem, Danskem, Švedskem in Finskem. Ta tradicionalna oblika neposrednega upravljanja se je skladno s trendi liberalizacije in privatizacije evropskega trga preoblikovala v posredno upravljanje, kar je še posebej izrazito v Nemčiji, Belgiji, Italiji, na Nizozemskem. Vključevanje zasebnih podjetij preko koncesijskih pogodb pa je močno pridobilo na pomenu v Franciji in Španiji (Novak, Kokotec-Novak, & Halužan, 2010, str. 275).

V nadaljevanju so predstavljeni načini izvajanja gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda v izbranih treh evropskih državah ter primerjava s Slovenijo. Nemčija in Finska sta izbrani kot državi, kjer se je neposredno javno upravljanje preoblikovalo v posredno, Francija pa kot država, kjer so zasebni izvajalci pridobili zelo veliko vlogo.

Nemčija

V Nemčiji so gospodarske javne službe na področju urejanja voda že tradicionalno v lasti in upravljanju občin. Občinski predpisi in vodna zakonodaja v Nemčiji določajo, da je oskrba s pitno vodo običajno obveznost občin in odvajanje odpadnih voda vedno obveznost občin. Občine so odgovorne za zagotavljanje pitne vode in odvajanje odpadnih voda kot javnih storitev splošnega interesa. Lokalne oblasti določajo organizacijsko obliko upravljanja gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda (Hecht, 2015, str. 50). Ena od oblik je pomožno občinsko podjetje, kjer občina deluje v okviru splošne občinske uprave. Druga oblika je občinsko podjetje, ki ga upravlja občina. Poleg tega je oblika upravljanja lahko javni zavod, prav tako pa tudi avtonomno podjetje, kjer zasebno podjetje sodeluje z občino kot delničar. Pojavlja se tudi oblika javno-zasebnega partnerstva ter oblike medobčinskega sodelovanja (Profile of the German Water Sector 2015, 2015, str. 12, 18). Leta 2012 je bilo v

Nemčiji 65% vseh izvajalcev oskrbe s pitno vodo javnih podjetij, preostalih 35% pa zasebnih izvajalcev. Zasebna podjetja so v večini mešana javno-zasebna podjetja v obliki delniške družbe ali družbe z omejeno odgovornostjo. Odvajanje odpadnih voda se v največjem deležu izvaja s strani občinskih podjetij, prav tako pa tudi s strani združenj za posebne namene in vodnih združenj, v obliki medobčinskega sodelovanja (Profile of the German Water Sector 2015, 2015, str. 31-32).

Finska

Na Finskem je izvajanje gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda organizirano na štirih ravneh, in sicer na nad-občinski ravni, na ravni mest in skupnosti, na ravni majhnih podeželskih sistemov in na ravni zasebnih sistemov. V mestih in skupnostih je zagotavljanje pitne vode in komunalnih storitev že tradicionalno del občinske uprave. Podeželski predeli pa so morali sami poskrbeti za zagotavljanje tovrstnih storitev, zato na podeželju prevladujejo zasebni neprofitni izvajalci. To so lahko partnerstva ali delniške družbe. V splošnem se zasebni sektor vključuje na podlagi javnih razpisov ali v obliki zunanjega izvajanja. V veliki meri so prisotne tudi različne oblike sodelovanja in združevanja pri zagotavljanju storitev na področju urejanja voda, in sicer najpogostejša so nad-občinska sodelovanja v obliki bilateralnih pogodb (Kurki, Katko & Pietilä, 2010, str. 816; Kettunen & Teles, 2014, str. 5).

Francija

V Franciji je zagotavljanje oskrbe s pitno vodo in odvajanje odplak v pristojnosti občin, katere se same odločajo glede oblike izvajanja storitev. Storitve lahko zagotavljajo občine v lastni režiji, z medobčinskim sodelovanjem, preko javnih podjetij in preko zasebnih izvajalcev. Ne glede na obliko izvajanja občine ostajajo lastnik premoženja. Ker se veliko občin poslužuje oddaje del zunanjim izvajalcem, so zasebna podjetja postala pomemben igralec v francoskem vodnem gospodarstvu. Sicer se več kot 70% omenjenih storitev zagotavlja preko javnih izvajalcev, vendar kljub temu več kot 60% prebivalstva Francije s pitno vodo oskrbujejo zasebni izvajalci in tudi več kot 40% prebivalstva pri komunalnih storitvah. Zasebni izvajanje storitev najpogosteje poteka preko leasing pogodb, sledijo jim koncesijske pogodbe. (OECD, 2009, str. 37; Salvetti, 2014, str. 2).

Primerjava izbranih držav s Slovenijo

Izbrane države, Nemčija, Finska in Francija, podobno kot Slovenija, upravljajo gospodarske javne službe na področju urejanja voda na občinski ravni. Izjema je Finska, ki tovrstne storitve upravlja kar na štirih ravneh (nad-občinska raven, raven mest in skupnosti, raven majhnih podeželskih sistemov, raven zasebnih sistemov). Izvajanje storitev oskrbe s pitno vodo in odvajanje odpadnih voda je organizirano v različnih javnih, zasebnih in mešanih oblikah. V Sloveniji, Nemčiji in na Finskem se storitve zagotavljajo v večini s strani javnih podjetij in združenj ter v manjši meri s strani zasebnih izvajalcev. V Franciji pa imajo zelo velik pomen zasebni izvajalci. Upravljanje in oblike izvajanja omenjenih storitev so prikazane v Tabeli 3.

Tabela 3: Upravljanje in oblike izvajanja gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda v izbranih državah

	Slovenija	Nemčija	Finska	Francija
Upravljanje	občinska raven	občinska raven	nad-občinska raven, raven mest in skupnosti, raven majhnih podeželskih sistemov, raven zasebnih sistemov	občinska raven
Oblike izvajanja gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda	v večini javna podjetja; v manjšem obsegu koncesionarji in režijski obrati	v večini javna podjetja; v manjšem obsegu: mešana javno-zasebna podjetja	v mestih in skupnostih medobčinska združenja, bilateralne pogodbe; na podeželju javni razpisi, oddaja del zunanjim izvajalcem	javni izvajalci: režijski obrati, javna podjetja; zasebni izvajalci: leasing pogodbe, koncesijske pogodbe

Vir: lastna izdelava po Cerkenik, 2015; Hecht, 2015; Inštitut za javne službe, 2017; Kurki, Katko & Pietilä, 2010; Kettunen & Teles, 2014; OECD, 2009; Pevcin & Rakar, 2015; Profile of the German Water Sector 2015, 2015; Salvetti, 2014

5 ZAKLJUČEK

Lokalne gospodarske javne službe se v Sloveniji najpogosteje izvajajo s strani javnih podjetij, sledijo jim koncesije in le malokrat se izvajajo v obliki režijskega obrata. Slovenija se je s sprejetjem Zakona o javno-zasebnem partnerstvu srečala s preoblikovanjem obstoječih javnih podjetij v obdobju 2007-2009, kar je vplivalo na pravni status javnih podjetij in na spremembe v njihovi lastniški strukturi.

Podatki iz primerjalne analize izvajalcev javnih služb na področju urejanja voda in podatki pridobljeni s strani portala eKomunala potrjujejo dejstvo, da v Sloveniji javno podjetje predstavlja najpogostejšo organizacijsko obliko izvajalcev javnih služb tudi na področju oskrbe s pitno vodo ter odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske vode. Iz tega je mogoče sklepati tudi, da je večina obstoječih javnih podjetij na osnovi Zakona o javno-zasebnem partnerstvu ohranila status javnega podjetja in tako postala izključna last občin. Na tem mestu se lahko postavi vprašanje o ekonomski racionalnosti izključnega javnega lastništva zaradi manjkajoče tržne konkurence pri pridobitvi pravice do izvajanja dejavnosti (koncesije). Le dodatna analiza bi lahko dala odgovor na vprašanje, kateri motivi so vodili občine pri odkupovanju lastniških deležev, kar je bilo potrebno za preoblikovanje prejšnjih javnih podjetij v javna podjetja s stoddotnim lastništvom občin v skladu z zahtevo Zakona o javnem zasebnem partnerstvu. Zanimivo bi bilo torej raziskati, ali so jih pri tem vodili ekonomski motivi racionalnosti in učinkovitega poslovanja, ali so prevladali motivi izogibanja razpisom za koncesije, na katerih bi podjetja z mešanim lastništvom (vendar

večinskim občinskim) utegnili izgubiti pravico do opravljanja dejavnosti. Možni pa so tudi drugi motivi, kot na primer večji nadzor občine nad izvajalcem, slabe izkušnje z zasebnim izvajalcem z deležem lastnine itd.

Prav za odgovor na ta in nekatera druga odprta vprašanja o pravnem statusu javnih podjetij, bo dobrodošla analiza preoblikovanja in trenutnega stanja javnih podjetij. Le ta bo lahko zagotovila podrobnejši vpogled v organizacijsko strukturo javnih podjetij in v samo izvedbo ter rezultate procesa preoblikovanja javnih podjetij.

LITERATURA IN VIRI

1. Aulich, C. (2011). It's not ownership that matters: it's publicness. *Policy Studies*. 32(3), str. 199-213.
2. Bauby, P. & Similie, M.M. (2010). The Governance of Basic Public Services Europe Chapter. *GOLD III Report*. United Cities and Local Governments. Paris: Reconstruire l'Action Publique.
3. Bognetti, G. & Obermann, G. (2012). Local Public Services In European Countries: Main Results Of A Research Project By Ciriec International. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 83(4), str. 485–503
4. Brezovnik, B. (2009). Aktualna vprašanja pravne ureditve javnega podjetja v Sloveniji. *Lex Localis - Revija za lokalno samoupravo* 7(2), 177-195.
5. Brezovnik, B. (2010). *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu. Pristojnosti in naloge občine z uvodnimi pojasnili in komentarjem*. Maribor: Lex Localis.
6. eKomunala. (2017). Pridobljeno 10.6.2017, s www.ekomunala.si/si.
7. Grafenauer, B. (2009). Analiza organizacije izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb na primeru dveh slovenskih občin. *Lex Localis - Revija za lokalno samoupravo* 7(2), 209 – 219.
8. Greiling, D. & Grüb, B. (2014). Sustainability reporting in Austrian and German local public enterprises. *Journal of Economic Policy Reform*. 17(3), str. 209–223.
9. Hecht, C. (2015). German municipalities take back control of water. In Kishimoto, S., Lobina, E. & Petitjean, O. (eds.): *Our Public Water Future. The global experience with remunicipalisation*. Amsterdam, London, Paris, Cape Town and Brussels: Transnational Institute (TNI), Public Services International Research Unit (PSIRU), Multinationals Observatory, Municipal Services Project (MSP) and the European Federation of Public Service Unions (EPSU).
10. Hrovatin, N. (2010). Public-Private Partnerships in Slovenia: Reverse Financial Innovations Enhancing the Public Role. V Bailey et al. (eds.). *Innovations in Financing Public Services*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
11. Inštitut za javne službe. (2016). Primerjalna analiza izvajanja obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja – II in III. faza projektne naloge. Ljubljana: Inštitut za javne službe.
12. Inštitut za javne službe. (2016). Primerjalna analiza izvajanja obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja – I. faza projektne naloge. Ljubljana: Inštitut za javne službe.
13. Inštitut za javno-zasebno partnerstvo, (2017), pridobljeno 5.6.2017 s www.pppforum.si
14. Kettunen, P. & Teles, F. (2014). Municipal Cooperation: A Review of the Reasons and Results. Working Paper. University of Jyväskylä, Finland, University of Aveiro, Portugal.
15. Kocbek, M. (2011). Retaining Public Enterprise Status Through Own Shares, *Lex Localis - Revija za lokalno samoupravo* 9(1), 85-101.
16. Kurki, V.O., Katko, T.S. & Pietilä, P.E. (2010). Bilateral Collaboration in Municipal Water and Wastewater Services in Finland, *Water* 2010, 2, 815-825.
17. Lane, J.K. (2002). Transformation And Future Of Public Enterprises In Continental Western Europe. *Public Finance and Management*, 2(1), 2002 str. 56-80.
18. Novak, A., Kokotec-Novak, M. & Halužan, N. (2010). Accounting Aspects of Reporting Business Relationships between PubKc Enterprises and Municipalities in Slovenia, Individual Comparisons with Italy and Austria, and International Guidelines. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 8(3), str. 265 – 291.

19. OECD. (2009). Dealing with post-decentralisation implications in the water sector: based on country experience cases. OECD.
20. Pevcin, P. & Rakar, I. (2015). Local Public Services in Slovenia – Legal, Organisational, Economic, and Financial Aspects. *Croatian and Comparative Public Administration* 15(3), 697–714.
21. Profile of the German Water Sector 2015. (2015). Wvgw Wirtschafts- und Verlagsgesellschaft Gas und Wasser mbH.
22. Salvetti, M. (2014). Water sector regulation in France: a complex multi-model and multi-level regulatory framework. WaterReg project, Florence school of regulation, European University Institute Guillem Canneva.
23. Tičar, B. (2010). Public-Private Partnerships in Slovenia: Recent Developments and Perspectives. *Review of Central and East European Law* 35, 191-215.
24. Tičar, B. (2008). Legal Analysis of the Transformation of Public Institutions into Limited Liability Companies in Accordance with Slovenian Law. *Slovenian Law Review*, 5(1), str. 59-76.
25. Tičar, B. & Zajc, K. (2010). Public-Private Partnerships in Slovenia: Recent Developments and Perspectives. *Review of Central and East European Law* 35, 191-215.
26. Trpin, G. (2007). Tržna dejavnost in preoblikovanje javnih zavodov. *Lex Localis - revija za lokalno samoupravo* 5(3), 1-13.

INSTITUCIONALNA EVALVACIJA IZVAJANJA JAVNE SLUŽBE OSKRBE S PITNO VODO

Primož Pevcin, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, primoz.pevcin@fu.uni-lj.si,
Iztok Rakar, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, iztok.rakar@fu.uni-lj.si

Povzetek

Prispevek predstavlja ključne ugotovitve institucionalne evalvacije področja izvajanja javne službe oskrbe s pitno vodo v Sloveniji. Prispevek izhaja iz predpostavke, da je regulatorni okvir v veliki meri onemogočil funkcionalno privatizacijo. Tako bo v prispevku prikazan pravni in regulatorni okvir delovanja in izvajanja te javne službe, čemur sledi prikaz transformacije izvajanja te službe v zadnjem četrtletju. Rezultat raziskave pa je prikaz ključnih izzivov, vezanih na izvajanje te službe, to je oblikovanje ustrezne cenovne politike, zagotavljanje učinkovite regulacije dejavnosti ter analiza učinkov obstoječe panožne strukture, s čimer gre za predstavitev prve celostne institucionalne evalvacije te dejavnosti v Sloveniji.

Ključne besede: evalvacija, javne službe, vodno gospodarstvo

Abstract

INSTITUTIONAL EVALUATION OF DRINKING WATER SUPPLY INDUSTRY

The paper presents key findings of the institutional evaluation of drinking water supply industry in Slovenia. The contribution stems from the assumption that the regulatory framework largely prevented functional privatization within this industry. Thus, the paper presents legal and regulatory framework of this industry, followed by the presentation of the transformation in this industry in the last quarter of century. The result of the research is the presentation of the key challenges related to the implementation of this service, namely the creation of the appropriate pricing policy, the provision of effective regulation of activities and the analysis of the effects of existing industry structures. Paper in fact presents the first integrated and holistic institutional evaluation of the water supply industry in Slovenia.

Keywords: evaluation, public utilities, water supply industry

1 UVOD

Prispevek predstavlja evalvacijo mehanizmov, strukture in regulatornega okvira slovenskega vodnega gospodarstva, konkretne dejavnosti oskrbe s pitno vodo, ki predstavlja obvezno lokalno gospodarsko javno službo. Temelj prispevka predstavlja institucionalna evalvacija dejavnosti, katere cilj je podati razlago obstoječemu pojavu, kjer storitev oskrbe s pitno vodo večinoma zagotavljajo javni subjekti bodisi v obliki javnih podjetij bodisi v obliki režijskih obratov. V tem kontekstu velja poudariti najprej naslednji dve značilni smernici razvoja te dejavnosti v zadnjih treh desetletjih v Sloveniji.

Prvič, čeprav se Slovenija šteje za eno od držav z najmanj težavami pri zagotavljanju oskrbe s pitno vodo, se je količina vode, ki je bila na voljo v sistemu, v zadnjih letih znatno zmanjšala, hkrati pa so se zmanjšale tudi izgube v sistemu. To je bila neposredna posledica

prevladujočega poudarka na povečani tehnično-menedžerski učinkovitosti sistema oskrbe z vodo, kjer je prišlo tudi do večine naložb (MOP, 2006). Ob tem velja poudariti, da so se predvsem v zadnjem desetletju pojavile številne nove naložbe v izgradnjo infrastrukture, kar je ustvarilo dodatne stroške za lastnike in nato ponudnike storitev. Skratka, fokus je bil na gradnji nove infrastrukture, manj pa na zagotavljanju kakovosti obstoječe infrastrukture. Poleg tega je ena glavnih pomanjkljivosti vodnega gospodarstva v Sloveniji vezana tudi na raznolikost in razpršenost operaterjev oskrbe s pitno vodo, pa tudi pomanjkljiva možnost nadzora nad vodnimi sistemi in operaterji samimi.

Drugič, preoblikovanje gospodarskega, pravnega in družbenega sistema v začetku 1990-ih je privedlo tudi do statusnega preoblikovanja ponudnikov storitev.¹ Organizacijska oblika v socialističnem sistemu je zajemala tako imenovane organizacije združenega dela (OZD),² pri čemer so imele te organizacije v lasti tudi infrastrukturo javnih služb, s katero so upravljale. V konkretnem primeru so OZD izvajale tehnične funkcije v oskrbi s pitno vodo, lokalne skupnosti pa so opravljale koordinacijske in nadzorne funkcije, medtem ko so tako imenovane samoupravne interesne skupnosti opravljale menedžerske funkcije vezane na izvajanje javne službe oskrbe s pitno vodo. Preoblikovanje sistema je vodilo k novi zakonski ureditvi organizacijskih oblik, kot so na primer javna podjetja, režijski obrati in zasebni izvajalci (koncesionariji), skladno z novim zakonom (ZGJS, 1993).³ Pri tem je zanimivo, da je ZGJS določil, da infrastruktura gospodarskih javnih služb postane last države oziroma lokalnih skupnosti, kar je predpostavljalo tudi ureditev najemnih razmerij med lastniki infrastrukture in izvajalci javnih služb, predvsem z namenom pridobivanja amortizacijskih sredstev. V praksi je do prenosa infrastrukture v občinske bilance prišlo šele leta 2010, kar je imelo pomembne posledice za izvajanje te dejavnosti kot sledi iz nadaljevanja.

2 GLAVNE PANOŽNE ZNAČILNOSTI IN INSTITUCIONALNA EVALVACIJA DEJAVNOSTI OSKRBE S PITNO VODO

Javna podjetja in režijski obrati predstavljajo dve najpogostejši statusni obliki izvajalcev javne službe s pitno vodo v Sloveniji, pri čemer je skupno število teh izvajalcev v letu 2016 doseglo število 95, oskrbujejo pa obstoječih 212 občin (MOP, 2016). Distribucija izvajalcev in obseg opravljenih storitev se zelo razlikujejo tako med posameznimi izvajalci kot med posameznimi občinami. Na primer, medtem ko večina ponudnikov opravlja storitev za samo eno občino, pa nekateri ponudniki opravljajo storitve za več občin, nekateri celo za več kot 10 različnih občin. Zanimivo je tudi to, da obstaja kar 29 režijskih obratov, kar kaže na to, da gre za precej majhne ponudnike, kjer ni bilo gospodarno in smotno, da bi se ustanovilo javno

¹ Pojem gospodarskih javnih služb je nadomestil dotedanji pojem gospodarskih dejavnosti posebnega družbenega pomena za materialno infrastrukturo oz. dejavnosti, katerih financiranje je potekalo preko samoupravnih lokalnih skupnosti (Poročevalec, 1991).

² Poleg teh so gospodarske javne službe izvajala tudi podjetja (javna in druga) in druge organizacije (Poročevalec, 1991). Ustavni zakon je določil, da se organizacije združenega dela, kolikor ne bodo ustanovljena javna podjetja, reorganizirajo v podjetja na podlagi soglasja Izvršnega sveta Skupščine Republike Slovenije (drugi odstavek 13. člena ustavnega zakona za izvedbo ustavnih amandmajev IX do LXXXIX k ustavi, Uradni list SRS, št. 32/89). Za primer reorganizacije na področju energetike gl. odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-46/90 z dne 31. 1. 1991. Za pregled organizacijskih oblik v prejšnjem sistemu gl. Statistični urad Republike Slovenije (1992), poglavje 3 (podjetja in druge organizacije).

³ Poudariti velja, da se določen delež javne službe izvaja tudi v obliki kooperativ, kar v praksi označuje tako imenovane vaške vodovode. To obliko smo v Sloveniji poznali tudi pred osamosvojitvijo (gl. Poročevalec, 1992).

podjetje.⁴ Poudariti velja, da le približno 5% ponudnikov storitev predstavljajo zasebniki, tj. koncesionarji. Struktura in število ponudnikov storitev sta v zadnjih letih relativno stabilni, kar je mogoče pripisati prevladujoči monopolni naravi dejavnosti s sorazmerno visokimi vstopnimi stroški ali celo omejeno možnostjo vstopa v dejavnost.

Hkrati, zakonske določbe iz ZGJS so dejansko povzročile, da je prišlo do situacije, da se je v Sloveniji zgodila samo tako imenovana formalna privatizacija infrastrukture za oskrbo z vodo, saj tako imenovana materialna privatizacija ni mogoča v skladu z določbami omenjenega zakona, ki določajo, da morajo biti vsa sredstva, s katerimi se izvajajo in zagotavljajo storitve splošnega gospodarskega pomena v lasti države ali občin. V skladu s tem se lahko samo vzdrževanje in nadzor nad infrastrukturnim omrežjem prenesejo na osebe zasebnega prava.

Hkrati je uvedba posebne organizacijske oblike javnega podjetja kot možnega načina izvajanja javne službe v precejšnji meri zmanjšala spodbudo za uporabo funkcionalne privatizacije v tej dejavnosti. Namreč, javna podjetja so v resnici podjetja, ki so organizirana kot delniške družbe ali družbe z omejeno odgovornostjo z določenimi posebnostmi, ki jih določa ZGJS.⁵ Uporaba te organizacijske oblike je omogočila "žametno revolucijo" v času prehoda iz socialističnega v današnji kapitalistični sistem izvajalcev javnih storitev. V končni fazi tudi to pojasnjuje, zakaj javni ponudniki in specifične organizacijske in statusne oblike ponudnikov prevladujejo v tej dejavnosti.

V strahu pred izkoriščanjem pitne vode v tržne namene v škodo javnega interesa pa je bila leta 2016 spremenjena Ustava, ki sedaj izrecno določa, da 1) ima vsakdo pravico do pitne vode, 2) so vodni viri javno dobro v upravljanju države, 3) vodni viri služijo prednostno in trajnostno oskrbi prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev in v tem delu niso tržno blago in da 4) oskrbo prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev zagotavlja država preko samoupravnih lokalnih skupnosti neposredno in neprofitno (70.a člen Ustave).⁶ Zadnja določba po mnenju Ustavne komisije Državnega zbora (2016) »pomeni, da vodooskrba kot storitev ni tržna dejavnost in je izvzeta iz tržnih pravil in notranjega trga EU. To pomeni tudi, da se ta dejavnost ne bo zagotavljala prek koncesij, prav tako te storitve ne bodo opravljali zasebniki prek javno-zasebnega partnerstva, izvajalci javne službe pa bodo morali biti v 100 odstotni javni lasti. Namen neprofitnosti javne službe pa je v tem, da bo morala biti cena določena na način, da bo omogočala izvajanje javne službe, potrebna vlaganja za razvoj itd., morebitni presežek, ki se bo pri izvajanju javne službe ustvaril, pa se bo lahko namenjal zgolj za to dejavnost, lastnik oziroma družbenik izvajalca javne službe z njim ne bo mogel prosto razpolagati in ga namenjati tudi za druge namene« in da »ohranitev sedanje organizacije opravljanja oskrbe s pitno vodo na ustavni ravni še vedno zavezuje državo (ker gre za njeno izvirno pristojnost), da kontrolira ne le zakonitost, temveč tudi primernost in strokovnost organizacije in izvedbe oskrbe prebivalstva s pitno vodo v lokalnih

⁴ Ob tem velja posebej izpostaviti, da je na drugih področjih gospodarskih javnih služb ta statusna oblika, torej režijski obrat, zelo redka, kar kaže na precejšen paradoks, sploh glede na izrazito kapitalsko intenzivnost te dejavnosti s precejšnjimi ekonomijami obsega v izvajanju.

⁵ Podrobneje o javnih podjetjih v Brezovnik (2009).

⁶ Ločiti je torej treba vodo, vodne vire in dejavnost oskrbe z vodo. Prav tako je treba ločiti privatizacijo od liberalizacije. Na tem področju je vladala zmeda, ki je lepo razvidna iz poročila Ustavne komisije Državnega zbora (2016).

skupnostih in da jo je v skrajnih primerih (če jo lokalna skupnost ni zmožna izvajati) dolžna zagotavljati».

3 EVALVACIJA REZULTATOV IZVAJANJA DEJAVNOSTI JAVNE SLUŽBE OSKRBE S PITNO VODO

Glavni rezultat evalvacije in izziv izvajanja javne službe oskrbe s pitno vodo se nanaša na cenovno politiko. Na tem področju je sicer v zadnjih dveh desetletjih prišlo do precejšnjih sprememb, glavna dejavnika sprememb pa sta bili obe vodni direktivi EU (1998/83 in 2000/60), ki predlagata kompleksno obravnavo upravljanja z vodami (od vira do upravljanja z odpadnimi vodami) in znatno vplivata na strukturo cene vode za končne uporabnike. Kljub temu se posebnosti slovenskega sistema nanašajo na dolgotrajno tradicijo centralizirane administrativne (cenovne) regulacije gospodarskih javnih služb na splošno, kjer so bile uporabljene stalne omejitve rasti cen storitev (LM Veritas, 2012), katerih glavni namen je bil omejiti inflacijske pritiske.⁷ To je pripeljalo posledično do proizvodnih neučinkovitosti in infrastrukturnih dezinvesticij (Rakar, 2012; Cerkvénik, 2015).

Glavni razlogi za ta trend so bili povezani z idejo, da je privatizacija gospodarskih javnih služb najboljša politika za povečanje učinkovitosti le-teh, zato zakonske določbe niso bile oblikovane ustrezno za ustvarjanje zadostnih prihodkov za kritje stroškov amortizacije.⁸ Namreč, amortizacije stopnje so namreč zaradi političnih razlogov postavili bodisi prenizko, bodisi evidence o infrastrukturi niso bile popolne, bodisi je amortizacija služila prek obvodov za kritje tekočih stroškov poslovanja (Rakar, 2012).⁹ Poleg tega izkušnje kažejo, da je bil eden od glavnih razlogov za naraščajoče amortizacijske stroške kombinacija razpoložljivih EU sredstev ter še vedno obstoječa »brigadirska mentaliteta« - običajno so se pogosto za predvolilne politične namene in zaradi relativne dostopnosti sredstev EU občine osredotočale na gradnjo nove infrastrukture, s čimer so se izvajale širitve vodnih sistemov in hkrati zanemarjale vzdrževanje obstoječih sistemov, kar je zgolj povečalo stroške, ni pa ustvarilo pa dodatnih prihodkov.

Ob tem velja izpostaviti, da je bila šele v letu 2013 uvedena nova zakonska določba, ki je izvajanje regulacije lokalnih javnih služb prenesla na občinsko raven (Uredba o metodologiji za oblikovanje cen obveznih občinskih gospodarskih javnih služb za varstvo okolja, 2012, v nadaljevanju MEDO). Nova metodologija je določila tudi nove načine določanja cen za lokalne javne službe, cenovni sistem pa vključuje dva dela: prvi del vključuje kritje stroškov javne infrastrukture, drugi del pa vključuje pokrivanje stroškov izvajanja storitve. Čeprav občine izvajajo regulacijo, pa so centralno še vedno določena tako imenovana primerljiva področja za določanje primerne cene določenih storitev. Ta okvir bi moral služiti kot merilo za odobritev primernih in upravičenih cen za javne gospodarske službe, da se prepreči asimetričnost informacij, vendar pa bi morala centralna oblast še vedno imeti določeno

⁷ To je Sloveniji omogočilo, da je med drugim izpolnila kriterije za vstop v Ekonomsko in monetarno skupnost (EMU). Po drugi strani izračuni kažejo, da je cena storitev vodnega gospodarstva pokrivala le okoli 70% celotnih stroškov izvajanja storitev (IREET, 2008).

⁸ Zanimivo je to, da se je vseskozi poudarjal pomen privatizacije javnih služb, a ta prispevek jasno nakazuje na to, da je končni rezultat dejansko še manj privatizacije.

⁹ Amortizacijska luknja je, na primer, v obdobju 2000-2010 po navedbah avtorja znašala že prek 300 milijonov EUR.

odgovornost pri izvajanju predpisov, saj se pogosto opaža, da občine nimajo zmogljivosti ali zmožnosti pravilnega izvajanja regulatornih predpisov.¹⁰

Po drugi strani pa je MEDO metodologija po mnenju nekaterih ekspertov problematična tudi iz čisto tehničnega in ekonomskega vidika (glej na primer Cerkvénik, 2015), saj je uredba MEDO določila povprečne cene storitev na primerljivih področjih kot podlago za določitev upravičenih cen komunalnih storitev. Opazovana enota je občina, občine v Sloveniji pa so razvrščene v tri kategorije glede na število prebivalcev. Poleg tega se te tri kategorije razdelijo v tri podkategorije, kjer se kot drugo merilo za razvrstitev upošteva gostota prebivalstva. Dejstvo je, da ti dve merili zanemarjata ne le naravne, ampak predvsem tehnološke razlike v proizvodnih sistemih, ki vplivajo na ceno določene storitve. Naravne in tehnološke razlike niso odvisne le od števila prebivalcev in gostote prebivalstva, temveč tudi od ponudbenih dejavnikov (to so dolžine omrežij za oskrbo z vodo, strukture virov pitne vode itd.), kakovosti vodnih virov, zanesljivosti vodnih virov, stroškovne učinkovitosti izvajalcev ipd.

Nadalje, MEDO metodologija naj bi bila problematična tudi za to, ker se usmerja na reguliranje stopnje donosa, ne pa na določanje cenovne kapice (Fajfar, 2013). Namreč, osredotočenost na uravnavanje stopenj donosa zmanjšuje spodbude za ponudnike, da postanejo stroškovno učinkovitejši, pri čemer se temu problemu ni mogoče izogniti, tudi če se določijo primerljiva področja. To potrjujejo tudi nekatere raziskave (Filippini idr., 2010).

Če se tako osredotočimo na regulativni okvir, pa glavno težavo predstavlja določitev primernih cen vode za končne uporabnike. Zgoraj omenjeni "žametni prehod" je pomenil tudi, da so prejšnji institucionalni dejavniki v sedanji politiki še vedno zelo pomembni. Ker politiki na lokalni ravni določajo cene, navadno želijo nižje cene, saj volivci zaznavajo vodo kot dobrino, ki mora biti skoraj prosto dostopna. Dejansko bi lahko trdili, da direktive EU zahtevajo višje standarde, vendar volivci niso pripravljeni plačati dodatnih sredstev za doseganje teh standardov. Poleg tega, ker javna podjetja običajno opravljajo tudi druge poslovne dejavnosti, občine kot njihovi lastniki in regulatorji pogosto uporabljajo to pogajalsko moč za pritisk na postavljanje nižjih cen.

4 ZAKLJUČEK / SKLEPNE UGOTOVITVE

Evalvacija dejavnosti oskrbe s pitno vodo v Sloveniji prinaša zelo pomembne izsledke o vplivu pravnega in regulativnega okvira na rezultate izvajanja te dejavnosti. Katere druge potencialne napotke pa bi lahko izpostavili na podlagi slovenskih izkušenj? Najprej, treba je upoštevati tudi stroške zagotavljanja in vzdrževanja infrastrukture - tako bi bilo razpoložljivost sredstev EU za razvoj infrastrukture mogoče obravnavati le kot priložnost, vendar bi se morali osredotočiti tudi na izboljšanje kakovosti obstoječe infrastrukture. Drugič, vsi oblastni deležniki, torej tako občine kot centralna oblast, morajo deliti svoje breme pri ustvarjanju in omogočanju izvajanja učinkovite regulative, kar je še posebej pomembno, glede na relativno majhnost občin in s tem njihove omejene regulatorne zmogljivosti.¹¹ In

¹⁰ V praksi se je pokazalo, da se je s tem politična odgovornost odločanja lahko elegantno prenesla na občine.

¹¹ Več o institucionalni in rezultatski evalvaciji slovenskega vodnega gospodarstva glej Pevcin, P. & Rakar, I.: Evaluation of delivery mechanisms in the water supply industry – evidence from Slovenia. V: Koprić, I., Wollmann, H. & Marcou, G. (ur.): Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2018.

tretjič, glede na določene zgoraj omenjene zakonodajne spremembe se postavlja vprašanje o tem, kakšna vrsta javne službe naj bi sploh oskrba s pitno vodo bila.

LITERATURA IN VIRI

1. Brezovnik, B. (2009). Aktualna vprašanja pravne ureditve javnega podjetja v Sloveniji. *Lex Localis*, 7(2), 177–195.
2. Cerkenik, S. (2015). Medobčinsko povezovanje – priložnost za učinkovito zagotavljanje komunalnih storitev. In: *VIII. Posvet Delovanje skupnih občinskih uprav* [online] Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo. Available at: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/svlsrp.gov.si/pageuploads/lok-sam-2015/splosno-ls-ls/medob-sodel/sou/8-posvet-sou-2015/zbornik-sou-fu-Ljubljana-2632015.pdf [Accessed 9 September 2016].
3. Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption. OJ L 330, 5.12.1998, pp. 32–54.
4. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy. OJ L 327, 22.12.2000, pp. 1–73.
5. Fajfar, A. (2013). *Financiranje in oblikovanje cen gospodarskih javnih služb varstva okolja s poudarkom na odvajanju in čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
6. Filippini, M., Hrovatin, N. and Zorić, J. (2010). Productivity growth and price regulation of Slovenian water distribution utilities. *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci*, 28(1), 89–112.
7. IREET (2008). Pregled in analiza stanja na področju odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode. 2. delovno poročilo v okviru projektne naloge Izdelava metodologije za oblikovanje in spremljanje cen komunalnih storitev. Ljubljana: Inštitut za raziskave v energetiki, ekologiji in tehnologiji.
8. LM Veritas (2012). Pregled ter analiza cen storitev oskrbe s pitno vodo in cen odvajanja ter čiščenja komunalnih odpadnih in padavinskih voda v Sloveniji. Dostopno na: <http://www.epf.um.si/knjiznica/Eknjige/Pregled%20ter%20analiza%20cen%20storitev%20oskrbe%20s%20pitno%20vodo%20in%20cen%20odvajanja%20ter%20%C4%8Di%C5%A1%C4%8Denja%20komunalnih%20odpadnih%20in%20padavinskih%20voda.pdf> [pridobljeno 9. 9. 2016].
9. MOP (2006). *Operativni program oskrbe s pitno vodo*. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor.
10. MOP (2016). *IJSVO evidence*. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor.
11. Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-46/90 z dne 31. 1. 1991.
12. Pevcin, P. & Rakar, I.: Evaluation of delivery mechanisms in the water supply industry – evidence from Slovenia. V: Koprić, I., Wollmann, H. & Marcou, G. (ur.): *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2018.
13. Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, št. 22 z dne 8. 8. 1991.
14. Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, št. 19 z dne 24. 9. 1992.
15. Rakar, A. (2012). Dezinvestiranje na področju komunalne infrastrukture kot državni razvojni problem. In: 2. Problemska konferenca komunalnega gospodarstva. Ljubljana: Gospodarska zbornica Slovenije. Dostopno na: <https://konferenca-komunala.gzs.si/pripone/RAKAR%20Albin.pdf> [pridobljeno 9. 9. 2016].
16. Statistični urad Republike Slovenije (1992). Statistični letopis 1992.
17. Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (2012). Uradni list RS, št. 109/2012.
18. Ustavna komisija Državnega zbora Republike Slovenije (2016). Poročilo o pripravi Predloga ustavnega zakona o dopolnitvi III. poglavja Ustave Republike Slovenije in o pripravi Predloga

odloka o razglasitvi ustavnega zakona o dopolnitvi III. poglavja Ustave Republike Slovenije (št. 001-02/15-4, EPA 463-VII, 3. 11. 2016).

19. Ustavni zakon za izvedbo ustavnih amandmajev IX do LXXXIX k ustavi (Uradni list SRS, št. 32/89.
20. Ustavni zakon o dopolnitvi III. poglavja Ustave Republike Slovenije – UZ70a, Uradni list RS, št. 75/16 z dne 30. 11. 2016.
21. ZGJS (1993). Zakon o gospodarskih javnih službah. Uradni list RS, št. 32/93.

ANALIZA ADMINISTRATIVNIH OVIR ZA MALA IN SREDNJA PODJETJA NA PODROČJU JAVNIH DAJATEV IN FINANČNO- RAČUNOVODSKEGA POROČANJA

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

Povzetek

V Sloveniji skoraj celotno populacijo vseh podjetij zajemajo mala in srednja podjetja (MSP), ki predstavljajo gonilo rasti in ustvarjanje novih delovnih mest. Zato Slovenija, z namenom izboljšanja poslovnega okolja za ta podjetja, stremi k stalnim izboljšavam v smeri poenostavitve zakonodaje in postopkov, ki so povezani z javnimi dajatvami in finančno-računovodskim poročanjem. Namen prispevka je ugotoviti razlike ter njihovo statistično značilnost med različnimi skupinami MSP (mikro, malimi in srednje velikimi podjetji) pri spopadanju in zaznavanju administrativnih ovir na omenjenih področjih. Rezultati empirične analize na vzorcu 658 MSP potrjujejo obstoj razlik med omenjenimi skupinami MSP. Manjša podjetja za izpolnjevanje obveznosti do javne uprave v povprečju porabijo manj časa in uporabljajo večji obseg storitev računovodskega servisa kot večja podjetja. Nasprotno pa večja podjetja za izpolnjevanje obveznosti do javne uprave v povprečju porabijo več časa in uporabljajo manjši obseg storitev računovodskega servisa kot manjša podjetja. Omenjeno vodi do razlik v zaznavanju administrativnih ovir. Manjša podjetja zaznavajo administrativne ovire bolj s finančnega vidika, večja podjetja pa bolj s časovnega vidika, pri čemer je slednji bolj pomemben od finančnega vidika pri vseh treh skupinah MSP.

Ključne besede: *Odprava administrativnih ovir, MSP, plačevanje javnih dajatev, računovodsko-finančno poročanje, Slovenija*

Abstract

ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE BARRIERS OF SMALL MEDIUM-SIZED ENTERPRISES IN THE FIELD OF TAX COMPLIANCE AND FINANCIAL AND ACCOUNTING REPORTING

In Slovenia, almost the entire population of all enterprises is consisted by small and medium-sized enterprises (SMEs), which represent a driver of growth and job creation. In order to improve business environment, Slovenia therefore strives for continuous improvement towards the simplification of legislation and procedures related to tax compliance and financial and accounting reporting. The aim of this paper is to identify both differences and their statistical significance among different groups of SMEs (micro, small and medium-sized enterprises) in coping and perception of administrative barriers in the aforementioned fields. The results of the empirical analysis on the sample of 658 SMEs confirm the existence of differences between different aforementioned groups of SMEs. In average, smaller companies spend less time to meet public administration obligations and use a greater range of accounting services than larger companies. By contrast, in average, larger companies spend more time to meet public administration obligations and use a smaller range of accounting services than smaller companies. This leads to differences in the perception of administrative barriers. Smaller companies perceive administrative barriers more from a financial point of view, while larger

companies perceive them more from a time point of view, whereby the latter is more important than the financial point of view in all three groups of SMEs.

Keywords: *Reduction of Administrative barriers, SMEs, tax compliance, financial and accounting reporting, Slovenia*

1 UVOD

Mala in srednja podjetja (MSP) igrajo ključno vlogo v slovenskem gospodarstvu, saj predstavljajo gonilo rasti in ustvarjanje novih delovnih mest. MSP, ki predstavljajo skoraj celotno populacijo vseh podjetij v Sloveniji, zagotavljajo več kot 72% vseh delovnih mest in ustvarijo slabih 63% skupne dodane vrednosti (Evropska komisija, 2017). V primerjavi z velikimi podjetji, MSP poslujejo slabše, kar se odraža v nižji dobičkonosnosti, višji fluktuaciji zaposlenih, nižji stopnji preživetja podjetja ipd. (Evropski Parlament, 2016). To je mogoče delno pripisati obstoju številnih ovir, s katerimi se omenjena podjetja srečujejo tako v Sloveniji kot tudi v drugih evropskih državah. Ekonomska literatura navaja različne ovire s katerimi se MSP srečujejo, vendar pa so z vidika izboljšanja poslovnega okolja in posledično doseganja večje konkurenčnosti gospodarstva pomembne predvsem administrativne ovire oziroma njihova zmanjšanje in odprava.

Po definiciji je administrativna ovira vse, kar neupravičeno ovira poslovanje podjetij. V splošnem zajema vse stroške, ki izhajajo iz nepotrebnih administrativnih obveznosti, ki jih morajo podjetja izpolnjevati zaradi zakonodaje. Administrativna ovira predstavlja administrativno breme, ki ni nujno potrebno za doseganje javnega interesa, ni racionalno utemeljeno in ga je mogoče brez kakršnekoli škode za javni interes odpraviti (MNZ, 2013). Z omenjenimi ovirami se lahko podjetja srečujejo na različnih področjih, pri čemer sta področje javnih dajatev in področje finančno-računovodskega poročanja izrednega pomena. Po podatkih Poročila o poslovanju (angl. Doing Business), ki ga pripravlja Svetovna banka, Slovenija še vedno precej zaostaja za nekaterimi drugimi članicami EU (npr. Irska, Danska, Združeno Kraljestvo) na omenjenih področjih (Svetovna banka, 2017). To posledično nakazuje, da je v Sloveniji obstaja še veliko potencialnega prostora za izboljšave v smislu zmanjšanja in odprave administrativnih ovir na teh področjih. Samo pomembnost omenjenih področij pa dokazuje tudi dejstvo, da je vsako podjetje na eni strani zavezano k plačevanju javnih dajatev na drugi strani pa k oddaji finančno-računovodskih poročil. Da pa lahko MSP zadostijo vsem zakonom in predpisom ter učinkovito opravijo vse postopke, ki so povezani z javnimi dajatvami in finančno-računovodskim poročanjem, morajo na eni strani imeti bodisi ustrezno usposobljen kader bodisi zadostna finančna sredstva, s katerimi plačujejo storitve zunanjih izvajalcev. Omenjenim administrativnim oviram so zato izpostavljena predvsem manjša podjetja, saj so leta velikokrat kadrovske podhranjena, poleg tega pa jim primanjkuje finančnih sredstev za plačevanje storitev zunanjim svetovalcem. To naj bi vodilo v različno zaznavanje administrativnih ovir MSP na omenjenih področjih.

Namen prispevka je dvojen. V prvem delu je namen prispevka ugotoviti razlike ter njihovo statistično značilnost med različnimi skupinami MSP (mikro, malimi in srednje velikimi podjetji) pri spopadanju z administrativnimi ovirami na področju javnih dajatev in finančno-računovodskega poročanja, pri čemer se v tem delu obravnava dva možna načina spopadanja z administrativnimi ovirami (samostojno s pomočjo lastnih zaposlenih v podjetju in s pomočjo uporabe računovodskega servisa). V drugem delu pa je namen prispevka ugotoviti razlike ter

njihovo statistično značilnost med različnimi skupinami MSP (mikro, malimi in srednje velikimi podjetji) pri zaznavanju administrativnih ovir na omenjenih področjih, pri čemer se v tem delu prispevek osredotoča na časovni in finančni vidik administrativne ovire.

Struktura samega prispevka je sledeča. V naslednjem poglavju je predstavljen pregled relevantne literature ter zastavljene hipoteze. V tretjem poglavju se nahaja opis podatkov in metodologije, s pomočjo katere so zastavljene hipoteze preverjene. Zadnje, četrto poglavje pa predstavlja rezultate empirične analize. Na koncu prispevka so podane sklepne ugotovitve.

2 PREGLED LITERATURE IN HIPOTEZE

Jasna zakonodaja predstavlja predpogoj za prijazno poslovno okolje v katerem podjetja poslujejo. Znanstvena literatura v tem kontekstu ugotavlja, da gospodarstva z boljšo zakonodajo in predpisi rastejo hitreje (Djankov et al., 2006). Vendar obsežna pravna regulativa, ki je bila v zadnjih letih sprejeta v državah članicah Evropske Unije, postaja skupaj z dolgotrajnimi administrativnimi postopki vedno težje breme za podjetja. Ugotavlja se, da administrativne ovire, ki izvirajo iz obstoječe zakonodaje in predpisov ovirajo poslovanje zasebnega sektorja, pri čemer omenjeno najbolj izpostavljajo prav MSP (Milavec & Klun, 2011). Namreč MSP, za razliko od večjih podjetij, velikokrat ne razpolagajo z zadostnimi človeškimi in finančnimi potenciali, s pomočjo katerih bi se lahko s temi ovirami učinkovito spopadla (MGRT, 2009). Večina evropskih držav si zato prizadeva za zmanjšanje birokracije, saj le-to lahko privede do boljšega poslovnega okolja za MSP (Aristovnik & Obadić, 2015). Zmanjševanje birokracije pa ne temelji zgolj na sprejemanju kakovostne pravne regulative ampak tudi na dobrem delovanju javnih institucij, saj le-to lahko zmanjšuje administrativne stroške z vidika izpolnjevanja zakonsko predpisanih obveznosti, ki negativno vplivajo na produktivnost MSP (Slabe-Erker & Klun, 2012). Po oceni Evropske komisije naj bi administrativni stroški v EU dosegali približno 3,5% BDP v Sloveniji pa 4,1% BDP (Evropska komisija, 2006). Zmanjševanje teh stroškov oziroma nepotrebnih zahtev, ki jih povzročajo, je zato ključnega pomena predvsem z vidika ustvarjanja časovnih in finančnih prihrankov za MSP.

V zadnjem času je mogoče v Sloveniji opaziti napredek v smeri izboljševanja poslovnega okolja z vidika zmanjševanja števila potrebnih postopkov ter potrebnega časa za ureditev določene zadeve predvsem na področju plačevanja javnih dajatev (Mencinger, et al., 2016). Omenjeno je odraz številnih realiziranih ukrepov, ki jih je v zadnjem obdobju realiziralo Ministrstvo za finance MF (npr. poenostavitev sistema plačevanja obveznih dajatev, informatizacija vlog in poročil preko sistema E-davki, ukinitve dnevnega polaganja gotovine za pravne osebe idr. (Aristovnik et al., 2016). Kljub temu, obsežnost, nestabilnost in neusklajenost obstoječe zakonodaje še vedno povzročajo nepotrebne administrativne ovire, ki negativno vplivajo na poslovno okolje podjetij. To nenazadnje negativno vpliva tudi na rast MSP (Bartlett & Bukvić, 2011). Z administrativnimi ovirami se MSP lahko srečujejo na različnih področjih, pri čemer pa najbolj pomembno področje predstavlja področje javnih dajatev in sorodno področje finančno-računovskega poročanja, saj se s temi področji vsakodnevno srečuje sleherno podjetje. Skladnost poslovanja z vso ustrežno zakonodajo na omenjenih področjih postaja vse bolj zapleteno. Poleg tega pa zmanjšanje administrativnih ovir na teh dveh področjih ne prinaša ugodnosti zgolj za MSP temveč tudi za državne organe, saj lahko z ustreznimi ukrepi za zmanjšanje birokracije na teh področjih močno izboljšajo učinkovitost pobiranja javnih dajatev, ki nenazadnje predstavljajo prihodke proračuna.

Izpolnjevanje obveznosti na področju javnih dajatev je opredeljeno kot pripravljenost posameznikov in drugih davčnih zavezancev, da delujejo v skladu z davčno zakonodajo brez uporabe prisilnih ukrepov (James & Alley, 2002). Izpolnjevanje omenjenih obveznosti tako vključuje poročanje prave davčne osnove, pravočasna vložitev davčnih obračunov in pravočasno plačilo davka (Franzoni, 2000; Chaltopadhyay & Das-Gupta, 2002). To pa od MSP zahteva tudi ustrezno vodenje različnih evidenc in poslovnih knjig, pri čemer ima dve možnosti. Prva možnost je, da MSP vzpostavijo svojo finančno-računovodsko službo, ki skrbi, da so vse obveznosti izpolnjene, druga možnost pa je uporaba zunanjih svetovalcev oziroma računovodskega servisa. V tem kontekstu je ugotovljeno, da se MSP oziroma predvsem manjša podjetja poslužujejo uporabe računovodskega servisa. Za razliko od večjih podjetij, ki po navadi sama opravljajo finančno-računovodsko funkcijo, MSP predvsem pa tistim z nižjim številom zaposlenih velikokrat primanjkuje usposobljenih zaposlenih za izvajanje finančno-računovodskih opravil (UNCTAD, 2000). Kljub temu, da se ta podjetja načeloma srečujejo tudi z omejenimi finančnimi viri, si uporabo računovodskega servisa lahko privoščijo, saj se cena teh storitev določa glede obseg poslovanja podjetij. Poleg tega je tudi v sami literaturi izpostavljeno, so da zaradi pomanjkanja zaposlenih z ustreznimi finančnimi in računovodskimi znanji manjša podjetja bolj nagnjena k uporabi računovodskega servisa. Nasprotno pa večja podjetja ne samo, da zaposlujejo strokovnjake z ustreznimi znanji ampak imajo znotraj podjetja vzpostavljen oddelek, ki opravlja finančno-računovodsko funkcijo (Jayabalan, 2009). V tem kontekstu je bilo v Sloveniji ugotovljeno, da večja podjetja, v primerjavi z manjšimi, na eni strani porabijo več časa za izpolnjevanje obveznosti iz naslova plačevanja javnih dajatev na drugi strani pa imajo nižje stroške zunanjih izvajalcev (Klun, 2004). Omenjeno pa lahko privede do različnega zaznavanja administrativnih ovir na področju javnih dajatev in finančno-računovodskega poročanja različnih skupin MSP (mikro, mala in srednje velika podjetja), pri čemer je v literaturi ugotovljeno, da je med MSP administrativna ovira najpogostejše razumljena kot dodatno (nepotrebno) porabljeni čas (časovni vidik) ter kot zahteva po dodatnih financah (finančni vidik) (Kalaš & Bačlija, 2015).

Na podlagi pregleda relevantne literature je tako mogoče sklepati, da se manjša podjetja za spopadanje z administrativnimi ovirami na področju javnih dajatev in finančno-računovodskega poročanja poslužujejo uporabe računovodskega servisa, kar posledično ustvari časovne prihranke za ta podjetja. Na drugi strani pa se večja podjetja z administrativnimi ovirami na omenjenih področjih spopadajo sama s pomočjo lastnih zaposlenih v podjetju, kar posledično privede do tega, da zaposleni v teh podjetjih porabijo več časa za izpolnjevanje vseh obveznosti do javne uprave na področju javnih dajatev in finančno-računovodskega poročanja. Na podlagi omenjenega je mogoče sklepati, da obstajajo razlike med različnimi skupinami MSP (mikro, malimi in srednje velikimi podjetji) pri spopadanju z administrativnimi ovirami na omenjenih področjih. Zato sta zastavljeni sledeči hipotezi:

- **Hipoteza 1:** Na področju javnih dajatev in finančno-računovodskega poročanja obstajajo statistično značilne razlike med različnimi skupinami MSP (mikro, malimi in srednje velikimi podjetji) glede spopadanja z administrativnimi ovirami s pomočjo lastnih zaposlenih v podjetju.
- **Hipoteza 2:** Na področju javnih dajatev in finančno-računovodskega poročanja obstajajo statistično značilne razlike med različnimi skupinami MSP (mikro, malimi in srednje velikimi podjetji) glede spopadanja z administrativnimi ovirami s pomočjo uporabe računovodskega servisa.

Zaradi različnega spopadanja z administrativnimi ovirami na področju javnih dajatev in finančno-računovodskega poročanja pa lahko prihaja tudi do razlik v sami zaznavi administrativnih ovir na omenjenih področjih, s poudarkom na časovnem in finančnem vidiku administrativne ovire. Manjša podjetja, ki se zaradi kadrovske podhranjenosti načeloma poslužujejo uporabe računovodskega servisa v večjem obsegu tako administrativne ovire lahko zaznavajo predvsem s finančnega vidika, saj je za storitve računovodskega servisa potrebno plačati. Nasprotno pa večja podjetja, ki imajo v precejšnih primerih zaposlene strokovnjake z ustreznimi znanji in se z njihovo pomočjo lahko spopadajo z administrativnimi ovirami, lahko le-te zaznavajo predvsem s časovnega vidika. Na podlagi omenjenega je mogoče sklepati, da obstajajo razlike med različnimi skupinami MSP (mikro, malimi in srednje velikimi podjetji) pri zaznavanju administrativnih ovir tako s časovnega kot tudi s finančnega vidika na omenjenih področjih. Zato sta zastavljeni sledeči hipotezi:

- **Hipoteza 3:** Na področju javnih dajatev in finančno-računovodskega poročanja obstajajo statistično značilne razlike med različnimi skupinami MSP (mikro, malimi in srednje velikimi podjetji) glede na zaznavanje administrativnih ovir s časovnega vidika.
- **Hipoteza 4:** Na področju javnih dajatev in finančno-računovodskega poročanja obstajajo statistično značilne razlike med različnimi skupinami MSP (mikro, malimi in srednje velikimi podjetji) glede na zaznavanje administrativnih ovir s finančnega vidika.

3 PODATKI IN METODOLOGIJA

V prispevku so uporabljeni podatki, zbrani s pomočjo anketnega vprašalnika, ki je bil namenjen MSP. Ciljno populacijo za anketiranje predstavljajo lastniki podjetij, v primeru manjših MSP oziroma osebje, ki je opravlja administrativna dela v podjetju (oddelek za finance in računovodstvo), v primeru večjih MSP. Zbiranje podatkov je potekalo od 7. 11. 2016 do 30. 4. 2017 preko spleta ter s pomočjo osebnega anketiranja na terenu. Anketni vprašalnik je bodisi delno bodisi v celoti izpolnilo skupaj 925 MSP. Za potrebe empirične analize je vzorec MSP zmanjšan za tista podjetja, ki od začetka svoje ustanovitve poslujejo samo z enim subjektom (naročnikom), saj gre za tako imenovana fiktivna podjetja. Poleg tega pa je vzorec MSP zmanjšan tudi za tista podjetja, ki niso popolno odgovorila na vsa vprašanja, ki predstavljajo glavne spremenljivke empirične analize prispevka. Končni vzorec MSP, ki je uporabljen v empirični analizi tako znaša 658 MSP. Največ MSP zajetih v vzorcu je mikro podjetij (79,48%), manj majhnih podjetij (13,07%) in najmanj srednje velikih podjetij (7,45%). Struktura vzorca je zadovoljiva s strukturo MSP v celotni populaciji, kjer največje število MSP prav tako predstavljajo mikro podjetja (95,26%), manjše število mala podjetja (3,70%) in najmanjše število srednje velika podjetja (1,05%). Za potrebe empirične analize so v prispevku uporabljene sledeče spremenljivke, ki so bile oblikovane na podlagi podatkov pridobljenih iz anketnega vprašalnika:

- **velikost MSP**, na podlagi katerega je celotni vzorec MSP razdeljen v tri različne skupine na mikro podjetja (do 9 zaposlenih), mala podjetja (od 10 do 49 zaposlenih) in srednje velika podjetja (od 50 do 250 zaposlenih);
- **poraba ur tedensko, ki je potrebna za izpolnjevanje obveznosti do javne uprave** (brez zunanje pomoči oziroma izvajalcev), merjena na štiristopenjski lestvici: (1) manj kot 1 uro, (2) od 1 do 3 ure, (3) od 3-10 ur, (4) več kot 10 ur;

- **obseg uporabe računovodskega servisa za izpolnjevanje obveznosti do javne uprave**, merjen na petstopenjski lestvici: (1) nič, (2) za manjši del obveznosti, (3) za približno polovico obveznosti, (4) za večji del obveznosti, (5) za vse obveznosti;
- **časovni vidik administrativne ovire** (na področju javnih dajatev in finančno-računovodskega poročanja), izračunan kot seštevek odgovorov obeh področij na trditev o tem, ali zahteva po dodatnem času za izvedbo zahtevanih postopkov in aktivnosti podjetju predstavlja največjo administrativno oviro, merjen na tristopenjski lestvici: (0) področji ne predstavljata administrativne ovire z vidika časa, (1) področji deloma predstavljata administrativno oviro z vidika časa, (2) področji v celoti predstavljata administrativno oviro z vidika časa;
- **finančni vidik administrativne ovire** (na področju javnih dajatev in finančno-računovodskega poročanja), izračunan kot seštevek odgovorov obeh področij na trditev o tem, ali zahteva po dodatnih finančnih sredstvih za izvedbo zahtevanih postopkov in aktivnosti podjetju predstavlja največjo administrativno oviro, merjen na tristopenjski lestvici: (0) področji ne predstavljata administrativne ovire z vidika financ, (1) področji deloma predstavljata administrativno oviro z vidika financ, (2) področji v celoti predstavljata administrativno oviro z vidika financ.

Hipoteze, ki so predstavljene v prejšnjem poglavju so empirično preverjene s pomočjo kvantitativne metodologije. Za preveritev zastavljenih hipotez je tako v prvem delu analize kot tudi v drugem uporabljena metoda enofaktorske analize variance (ANOVA), ki velja za zelo robustno metodo in je ena izmed najpogostejših uporabljenih metod za odkrivanje razlik v aritmetičnih sredinah med različnimi skupinami (Bower, 2000). S pomočjo ANOVE je tako v prispevku preverjena domneva o aritmetični skupini vsake posamezne spremenljivke v več skupinah (mikro, mala in srednje velika podjetja).

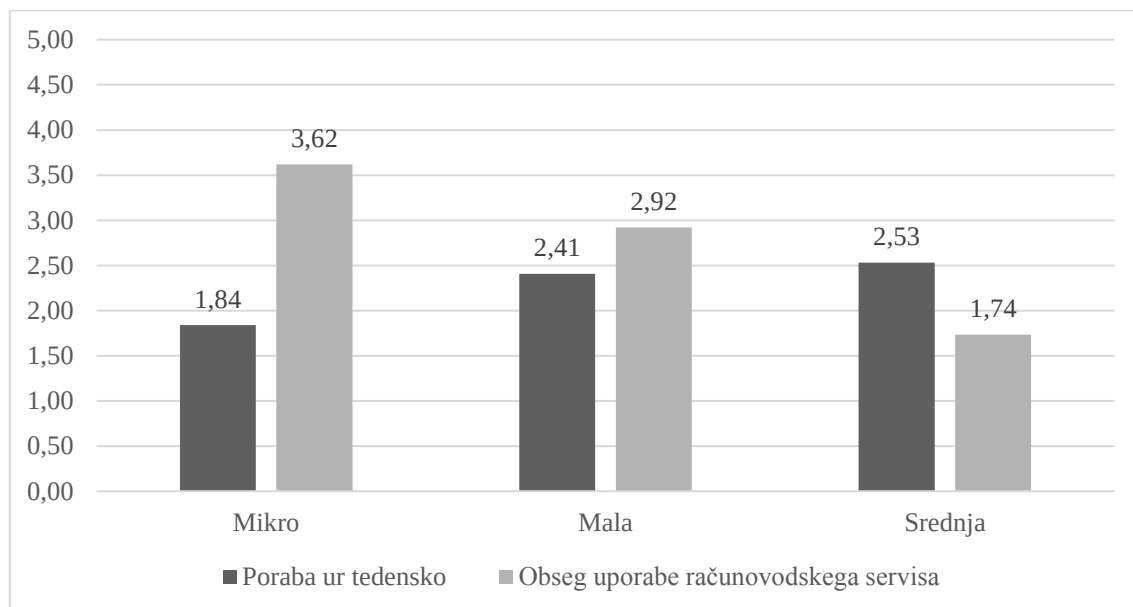
S predstavljenimi podatki in metodologijo je v prispevku dosežen glavni namen prispevka, ki je ugotoviti razlike ter njihovo statistično značilnost med različnimi skupinami MSP (mikro, malimi in srednje velikimi podjetji) pri spopadanju in zaznavanju administrativnih ovir na področju javnih dajatev in finančno-računovodskega poročanja.

4 REZULTATI

V nadaljevanju so prikazani rezultati raziskave v dveh delih. Prvi del empirične analize poskuša doseči prvi namen prispevka, ki je ugotoviti razlike ter njihovo statistično značilnost med različnimi skupinami MSP (mikro, malimi in srednje velikimi podjetji) pri spopadanju z administrativnimi ovirami na področju javnih dajatev in finančno-računovodskega poročanja, pri čemer se v tem delu obravnava dva možna načina spopadanja z administrativnimi ovirami (samostojno s pomočjo lastnih zaposlenih v podjetju in s pomočjo uporabe računovodskega servisa). V tem delu so tako testirani Hipoteza 1 in Hipoteza 2.

V Grafu 1 so prikazana povprečja različnih skupin MSP (mikro, mala in srednja velika podjetja) o porabi ur tedensko, ki jih namenijo zaposleni v podjetju in o obsegu uporabe računovodskega servisa za izpolnjevanje obveznosti do javne uprave.

Graf 1: Povprečja odgovorov različnih skupin MSP glede spopadanja z administrativnimi ovirami na področju javnih dajatev in finančno-računovskega poročanja



Vir: Lastni izračuni avtorjev na podlagi odgovorov anketnega vprašalnika
Opomba: Za definicijo spremenljivk glej poglavje 3

Iz Grafa 1 je razvidno, da obstajajo razlike pri spopadanju z administrativnimi ovirami na področju javnih dajatev in finančno-računovskega poročanja. Kar se tiče porabe ur tedensko, ki je potrebna za izpolnjevanje obveznosti do javne uprave, je razvidno, da v povprečju najmanj ur porabijo zaposleni v mikro podjetjih (1,84), potem sledijo mala podjetja (2,41), največ ur pa porabijo zaposleni v srednje velikih podjetjih (2,53). Glede obsega uporabe računovodskega servisa za izpolnjevanje obveznosti do javne uprave pa je slika ravno obratna. V povprečju mikro podjetja uporabljajo računovodski servis za izpolnjevanje obveznosti do javne uprave v največjem obsegu (3,62), sledijo jim mala podjetja (2,92), v najmanjšem obsegu pa računovodski servis uporabljajo srednje velika podjetja (1,74). Predstavljeni rezultati so skladni tudi s pričakovanji na podlagi pregleda literature. Manjša podjetja se za spopadanje z administrativnimi ovirami na področju javnih dajatev in finančno-računovskega poročanja poslužujejo uporabe računovodskega servisa, saj so le-ta velikokrat kadrovsko podhranjena. Omenjeno lahko ustvarja določene časovne prihranke. Nasprotno se večja podjetja z administrativnimi ovirami na omenjenih področjih spopadajo sama s pomočjo lastnih zaposlenih v podjetju. To posledično na eni strani lahko privede do večje porabe časa podjetja za izpolnjevanje obveznosti do javne uprave, na drugi strani pa tem podjetjem ni potrebno uporabljati zunanjih izvajalcev oziroma računovodskih servisov. Omenjeno potrjuje to, da prihaja do razlik pri spopadanju z administrativnimi ovirami na področju javnih dajatev in finančno-računovskega poročanja. V Tabeli 1 je prikazano ali so predstavitvene razlike tudi statistično značilne.

Tabela 1: Rezultati ANOVE glede spopadanja z administrativnimi ovirami na področju javnih dajatev in finančno-računovodskega poročanja

		Vsota kvadratov	Stopinje prostosti	Povprečni kvadrat	F - test	Statistična značilnost
Poraba ur tedensko	Med skupinami	40,728	2	20,364	28,779	0,000*
	Znotraj skupin	463,468	655	0,708		
	Skupaj	504,196	657			
Obseg uporabe računovodskega servisa	Med skupinami	180,452	2	90,226	42,048	0,000*
	Znotraj skupin	1405,499	655	2,146		
	Skupaj	1585,951	657			

Vir: Lastni izračuni avtorjev na podlagi odgovorov anketnega vprašalnika

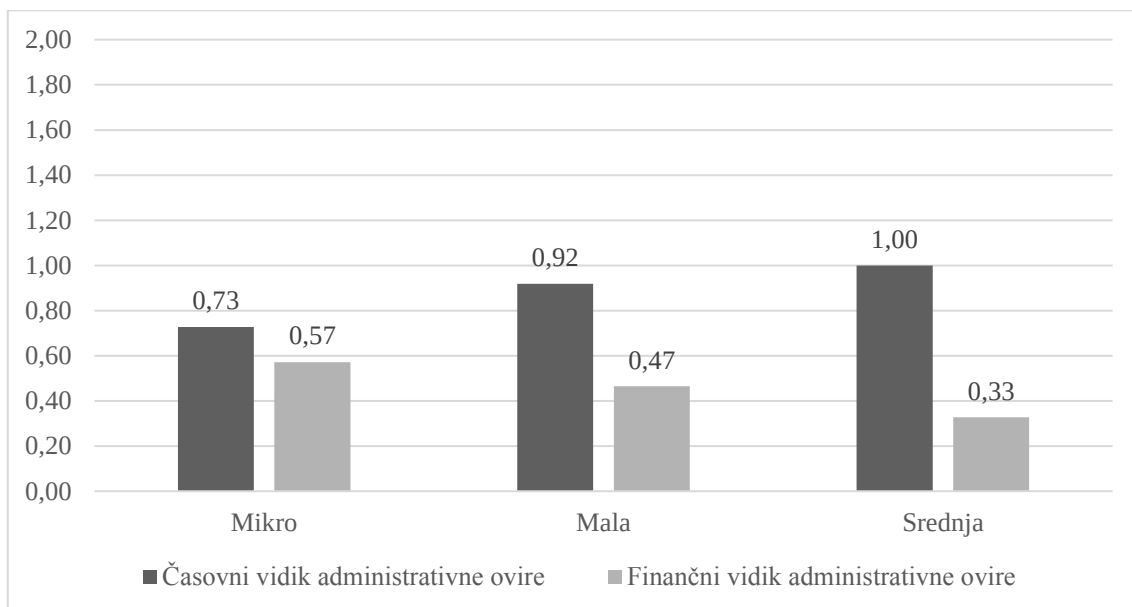
Opomba: Za definicijo spremenljivk glej poglavje 3; * označuje statistično značilnost rezultatov

Tudi rezultati ANOVE kažejo, da prihaja do statistično značilnih razlik med različnimi skupinami MSP (mikro, malimi in srednje velikimi podjetji) pri spopadanju z administrativnimi ovirami na omenjenih področjih. Tako pri porabi ur tedensko kot pri obsegu uporabe računovodskega servisa so rezultati statistično značilni kar potrjuje zastavljeno Hipotezo 1 in Hipotezo 2. Na podlagi omenjenega je mogoče trditi, da obstajajo statistično značilne razlike med različnimi skupinami MSP (mikro, malimi in srednje velikimi podjetji) glede spopadanja z administrativnimi ovirami s pomočjo lastnih zaposlenih v podjetju kot tudi s pomočjo uporabe računovodskega servisa.

Drugi del empirične analize pa poskuša doseči drugi namen prispevka, ki je ugotoviti razlike ter njihovo statistično značilnost med različnimi skupinami MSP (mikro, malimi in srednje velikimi podjetji) pri zaznavanju administrativnih ovir na omenjenih področjih, pri čemer se v tem delu prispevek osredotoča na časovni in finančni vidik administrativne ovire. V tem delu so tako testirani Hipoteza 3 in Hipoteza 4.

V Grafu 2 so prikazana povprečja odgovorov različnih skupin MSP (mikro, mala in srednja velika podjetja) o zaznavanju administrativnih ovir na področju javnih dajatev in finančno-računovodskega poročanja kot zahtevo po dodatnem času za izvedbo zahtevanih postopkov in aktivnosti (časovni vidik administrativne ovire) in kot zahtevo po dodatnih finančnih sredstvih za izvedbo zahtevanih postopkov in aktivnosti (finančni vidik administrativne ovire).

Graf 2: Povprečja odgovorov različnih skupin MSP glede zaznavanja administrativnih ovir na področju javnih dajatev in finančno-računovodskega poročanja



Vir: Lastni izračuni avtorjev na podlagi odgovorov anketnega vprašalnika
Opomba: Za definicijo spremenljivk glej poglavje 3; * označuje statistično značilnost rezultatov

Iz Grafa 2 je razvidno, da obstajajo razlike pri zaznavanju administrativnih ovir na področju javnih dajatev in finančno-računovodskega poročanja, pri čemer je pri vseh teh skupinah MSP v ospredju časovni vidik administrativne ovire. Povprečno je zaznavanje administrativnih ovir na omenjenih področjih z vidika časa najmanjše pri mikro podjetjih (0,73), večje pri malih podjetjih (0,92) in največje pri srednje velikih podjetjih (1,00). Obratno pa je pri zaznavanju administrativnih ovir na omenjenih področjih z vidika financ, saj je povprečje največje pri mikro podjetjih (0,57), manjše pri malih podjetjih (0,47) in najmanjše pri srednje velikih podjetjih (0,33). Omenjeno smiselno nadgrajuje ugotovitve prvega dela analize. Kljub temu, da je pri vseh treh skupinah MSP bolj pomemben časovni vidik administrativne ovire, manjša podjetja zaradi uporabe računovodskega servisa za spopadanje z administrativnimi ovirami na omenjenih področjih na eni strani ustvarjajo določene časovne prihranke na drugi strani pa morajo za storitve računovodskega servisa plačati. Manjša podjetja v primerjavi z večjimi tako administrativne ovire na teh področjih zaznavajo bolj s finančnega vidika. Na drugi strani pa večja podjetja, ki se v primerjavi z manjšimi podjetji z administrativnimi ovirami na teh področjih spopadajo s pomočjo lastnih zaposlenih v podjetju in za to porabijo veliko več časa, le-te zaznavajo bolj s časovnega vidika. Omenjeno potrjuje to, da prihaja do razlik pri zaznavanju administrativnih ovir na področju javnih dajatev in finančno-računovodskega poročanja. V Tabeli 2 je prikazano ali so predstavljene razlike tudi statistično značilne.

Tabela 2: Rezultati ANOVE glede zaznavanja administrativnih ovir na področju javnih dajatev in finančno-računovodskega poročanja

		Vsota kvadratov	Stopinje prostosti	Povprečni kvadrat	F - test	Statistična značilnost
Časovni vidik administrativne ovire	Med skupinami	5,475	2	2,737	4,434	0,012*
	Znotraj skupin	404,331	665	0,617		
	Skupaj	409,805	657			
Finančni vidik administrativne ovire	Med skupinami	3,241	2	1,620	3,119	0,045*
	Znotraj skupin	340,232	665	0,519		
	Skupaj	343,473	657			

Vir: Lastni izračuni avtorjev na podlagi odgovorov anketnega vprašalnika

Opomba: Za definicijo spremenljivk glej poglavje 3; * označuje statistično značilnost rezultatov

Tudi rezultati ANOVE kažejo, da prihaja do statistično značilnih razlik med različnimi skupinami MSP (mikro, malimi in srednje velikimi podjetji) pri zaznavanju administrativnih ovir na omenjenih področjih. Tako pri časovnem vidiku administrativne ovire kot tudi finančnem so rezultati statistično značilni kar potrjuje zastavljeno Hipotezo 3 in Hipotezo 4. Na podlagi omenjenega je mogoče trditi, da obstajajo statistično značilne razlike med različnimi skupinami MSP (mikro, malimi in srednje velikimi podjetji) glede zaznavanja administrativnih ovir tako s časovnega kot s finančnega vidika.

5 SKLEPNE UGOTOVITVE

MSP v Sloveniji predstavljajo gonilo gospodarske rasti in zaposlovanja ter predstavljajo skoraj celotno populacijo vseh podjetij. V primerjavi z velikimi podjetji, MSP poslujejo slabše, kar se odraža v nižji dobičkonosnosti, višji fluktuaciji zaposlenih nižji stopnji preživetja podjetja ipd. Prav zato so MSP toliko bolj izpostavljena administrativnim oviram, ki v nekaterih primerih neupravičeno ovirajo poslovanje podjetij na področju javnih dajatev in finančno-računovodskega poročanja, saj so le-ta na eni strani velikokrat kadrovske podhranjene na drugi strani pa jim primanjkuje finančnih sredstev za plačevanje storitev zunanjim izvajalcem.

Rezultati prispevka razkrivajo, da obstajajo razlike med različnimi skupinami MSP (mikro, malimi in srednje velikimi podjetji) tako pri spopadanju kot tudi pri zaznavanju administrativnih ovir na področju javnih dajatev in finančno-računovodskega poročanja. Rezultati prvega dela empirične analize kažejo, da manjša podjetja za izpolnjevanje obveznosti do javne uprave v povprečju porabijo manj časa in uporabljajo večji obseg storitev računovodskega servisa kot večja podjetja. Nasprotno pa večja podjetja za izpolnjevanje obveznosti do javne uprave v povprečju porabijo več časa in uporabljajo manjši obseg storitev računovodskega servisa kot manjša podjetja. Rezultati drugega dela empirične analize pa razkrivajo, da je načeloma časovni vidik administrativne ovire bolj pomemben od finančnega pri vseh treh skupinah MSP. Kljub temu obstajajo razlike med temi skupinami glede zaznavanja administrativnih ovir na področju javnih dajatev in finančno-računovodskega poročanja.

Manjša podjetja v primerjavi z večjimi administrativne ovire na omenjenih področjih zaznavajo bolj s finančnega vidika. Nasprotno pa večja podjetja v primerjavi z manjšimi administrativne ovire na teh področjih zaznavajo bolj s časovnega vidika. Statistično značilnost predstavljenih razlik med različnimi skupinami MSP (mikro, malimi in srednje velikimi podjetji) razkrivajo rezultati ANOVE.

Glede na predstavljene rezultate je ugotovljeno, se različne skupine MSP (mikro, mala in srednje velika podjetja) različno spopadajo z administrativnimi ovirami na področju javnih dajatev in finančno-računovodskega poročanja, kar posledično privede tudi do različnega zaznavanja administrativnih ovir na teh področjih. Predstavljeni rezultati in ugotovitve so tako koristni predvsem za državne regulatorne organe, pri čemer pa je pomembno, da le-ti pri oblikovanju zakonodaje upoštevajo to, da znotraj celotne populacije MSP obstajajo tudi občutljivejše skupine manjših podjetij, ki se s administrativnimi ovirami na omenjenih področjih spopadajo na različen način in jih tudi različno zaznavajo.

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), 761-774.
2. Aristovnik, A., Mencinger, J., & Ravšelj, D. (2016). Odprava ključnih administrativnih in zakonodajnih bremen za mala in srednja podjetja v Republiki Sloveniji. V: DEČMAN, Mitja (ur.). *Učinkovitost storitev + demokratičnost oblasti = dobro upravljanje?: e-zbornik referatov*, XXIII. Dnevi slovenske uprave, Ljubljana: Fakulteta za upravo.
3. Bartlett, W., & Bukvič, V. (2001). Barriers to SME growth in Slovenia. *MOST: Economic Policy in Transitional Economies*, 11(2), 177-195.
4. Bower, K. M. (2000). Analysis of Variance (ANOVA) Using MINITAB. *Scientific Computing & Instrumentation*, 17, 64-65.
5. Chaltopadhyay, S., and A. Das-Gupta. 2002. *The Personal Income Tax in India: Compliance Cost and Compliance Behavior of Taxpayers*. New Delhi: National Institute of Public Finance and Policy.
6. Djankov, S., McLiesh, C., & Ramalho, R. M. (2006). Regulation and growth. *Economics Letters*, 92(3), 395-401.
7. Evropska komisija (2006). Merjenje administrativnih stroškov in zmanjšanje administrativnih obremenitev v Evropski uniji. Bruselj: Evropska komisija.
8. Evropska Komisija. (2017). SBA Country fact sheet 2016. Bruselj: Evropska komisija.
9. Evropski Parlament. (2016). Barriers to SME growth in Europe. Strasbourg: Evropski Parlament.
10. Franzoni, L. 2000. Tax Evasion and Tax Compliance. In *Encyclopedia of Law and Economics*, ed. B. Bouckaert, and G. DeGeest, vol. 4, 51–94. Cheltenham: Edward Elgar.
11. James, S., & Alley, C. (2004). Tax compliance, Self-Assessment and Tax Administration. *Journal of Finance and Management in Public services*, 2(2), 27-42.
12. Jayabalan, J., Raman, M., Dorasamy, M., & Ching, N. K. C. (2009). Outsourcing of accounting functions amongst SME companies in Malaysia: An exploratory study. *Accountancy Business and the Public Interest*, 8(2), 96-114.
13. Kalaš, L., & Bačlija, I. (2015). Podjetniški vidik administrativnih ovir. *Revija za ekonomske in poslovne vede*, 2(1), 3-17.
14. Klun, M. (2003). Administrative costs of taxation in a transition country: the case of Slovenia. *Czech Journal of Economics and Finance (Finance a uver)*, 53(1-2), 75-84.
15. Mencinger, J., Ravšelj, D., Obadić, A., & Aristovnik, A. (2016). Vloga javne uprave pri izboljšanju poslovnega okolja za mala in srednja podjetja: Primerjava Slovenije in Hrvaške. V: DEČMAN, Mitja (ur.). *Učinkovitost storitev + demokratičnost oblasti = dobro upravljanje?: e-zbornik referatov*, XXIII. Dnevi slovenske uprave, Ljubljana: Fakulteta za upravo.

16. Milavec, U., & Klun, M. (2011). Familiarity with Measures to Reduce Administrative Burdens in the Public and Private Sector in Slovenia. *Uprava*, 11(1), 7-23.
17. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. (2009). Usposabljanje eVEM – Pogoji za opravljanje dejavnosti. Ljubljana: Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.
18. Ministrstvo za notranje zadeve. (2013). Enotna metodologija za merjenje stroškov, ki jih zakonodaja povzroča subjektom. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
19. Slabe-Erker, R., & Klun, M. (2012). The contribution of institutional quality to lowering company compliance costs. *African Journal of Business Management*, 6(8), 3111-3119.
20. Svetovna banka. (2017). Doing Business Data. Washington DC: Svetovna banka.
21. United Nations Conference on Trade and Development. (2000). Promoting Transparency And Financial Disclosure: Accounting By Small And Medium-Sized Enterprises. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.

Projekt z naslovom »Delovanje javne uprave in procesna (de)birokratizacija v kontekstu majhnih in srednjih podjetij(MSP): primerjalna analiza Slovenije in Hrvaške« (BI-HR/16-17-009) je sofinancirala Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije iz državnega proračuna

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA UPRAVO

RAZISKOVALNA NALOGA

RAZVOJ REŠITVE ZA ANALIZO PROMETNIH NESREČ S POMOČJO ODPRTIH PODATKOV SLOVENSKE
POLICIJE

Kandidati: Rejc Jernej, Kirn Matej, Kocjančič Irvin, Silič Rok

Študijski program: Upravljanje javnega sektorja, Upravna informatika

Mentor: doc. dr. Mitja Dečman

Ljubljana, april 2017

KAZALO

KAZALO.....	i
KAZALO GRAFIKONOV.....	ii
KAZALO SLIK.....	ii
KAZALO TABEL.....	ii
1 UVOD.....	1
2 STRATEŠKI USMERITVE UREJANJA CESTNE VARNOSTI.....	2
2.1. DOKUMENTI EU ZA PODROČJE CESTNE VARNOSTI.....	2
2.2. STRATEŠKI DOKUMENTI SLOVENIJE ZA PODROČJE CESTNE VARNOSTI.....	3
3 STRATEŠKI DOKUMENTI S PODROČJA INFORMACIJSKO-KOMUNIKACIJSKE TEHNOLOGIJE.....	5
3.1 DIGITALNA SLOVENIJA 2020-STRATEGIJA RAZVOJA INFORMACIJSKE DRUŽBE DO LETA 2020.....	5
3.2 ODPIRANJE PODATKOV ZDIJZ-E.....	5
4 PRIMERJALNI VIDIK PROMETNIH NESREČ V TUJINI.....	6
5 RAZISKAVA.....	8
5.1 METODOLOGIJA.....	8
5.2 Rezultati raziskave.....	8
6 NAČRTOVANJE REŠITVE SPLETEN STRANI – PRIKAZ NEVARNIH ODSEKOV.....	15
6.1 PRAVNI VIDIK.....	15
6.2 PROCESNI VIDIK.....	17
6.3 ANALIZA PODATKOV.....	19
7 PREDLOG REŠITVE (SPLETNA STRAN IN APLIKACIJA).....	22
7.1 Vstopna stran.....	23
7.2 Podstran Pregled.....	23
7.3 Podstran Kontakt.....	25
8 ZAKLJUČEK.....	26
VIRI IN LITERATURA.....	27
PRILOGE.....	28

KAZALO GRAFIKONOV

Grafikon 1: Spol anketirancev	8
Grafikon 2: Starostna skupina anketirancev	9
Grafikon 3: Preverjanje razmer na cestah (pred vožnjo).....	9
Grafikon 4: Naprava za preverjanje razmer na cestah od doma	10
Grafikon 5: Poslušanje radijskih opozoril o zastojih na cestah	10
Grafikon 6: Preverjanje zastojev med vožnjo.....	11
Grafikon 7: Vsakodnevna uporaba avtomobila.....	11
Grafikon 8: Preverjanje nevarnih odsekov na spletu.....	12
Grafikon 9: Uporaba aplikacije na telefona med vožnjo	13
Grafikon 10: Povzročitelji prometnih nesreč po starosti	20
Grafikon 12: Povzročitelji prometnih nesreč po spolu	20
Grafikon 13: Prometne nesreče po starostnih skupinah in številu vseh vozniški listin.....	21
Grafikon 14: Prometne nesreče po vremenu in stanju prometa.....	21

KAZALO SLIK

Slika 1: Projekcija števila nesreč do leta 2022	4
Slika 2: Projekcija hudo poškodovanih do leta 2022.....	4
Slika 3: Interaktivni zemljevid prometnih nesreč.....	6
Slika 4: Prikaz dejavnikov prometnih nesreč glede na starostno skupino.....	6
Slika 5: Grafični prikaz krajev prometnih nesreč	7
Slika 6: Journey map	17
Slika 7: Stakeholder map.....	18
Slika 8: Vstopna stran	23
Slika 9: Podstran Pregled	23
Slika 10: Izbira in prikaz rezultatov.....	24
Slika 11: Prikaz podatkov nesreče	24
Slika 12: Kontaktni obrazec	25

KAZALO TABEL

Tabela 1: Povprečno prevoženi kilometri čez teden.....	12
Tabela 2: Povprečno prevoženi kilometri čez vikend.....	12
Tabela 3: Doplačilo za funkcionalnost aplikacije.....	13
Tabela 4: Predlogi za aplikacijo	13

1 UVOD

Varnost v cestnem prometu je pomembno družbeno vprašanje, česar se zaveda tudi Slovenija, ki je za to področje sprejela ukrepe, ki bodo pripomogli k večji varnosti na cestah. Na slovenskih cestah je v letu 2016 umrlo 129 oseb, kar je za devet oseb več kot leto poprej, zato smo se tudi odločili, da bomo na podlagi odprtih podatkov naredili spletno stran, ki bo na podlagi statističnih analiz števila prometnih nesreč prikazovala odseke cest, kjer se je zgodilo največ prometnih nesreč.

Spletna stran bi bila namenjena ljudem, ki bi si pred odhodom na daljšo pot ogledali kateri odseki cest so nevarni in tako lahko prilagodili vožnjo na teh odsekih. S to rešitvijo želimo državi pomagati v tem, da število nesreč s smrtnim izidom zmanjša za polovico, kar je tudi cilj države v Nacionalnem programu varnosti cestnega prometa za obdobje 2012-2021 (Skupaj za večjo varnost).

Delovanje in strukturo spletne strani bomo predstavili v raziskovalni nalogi. Raziskovalna naloga je sestavljena iz pregleda področja varnosti v cestnem prometu, to je glavnih strategij razvoja varnosti v cestnem prometu v Evropski uniji in na podlagi teh tudi v Sloveniji, ter področja odprtih podatkov, to je glavnih zakonskih podlag povezanih z odprtimi podatki, predstavitev spletne strani in njeno primerjavo z že delujočimi rešitvami v nekaterih evropskih državah. V empiričnem delu je predstavljena analiza rezultatov ankete, ki je preverjala zainteresiranost uporabnikov za tako rešitev. V zaključnem delu naloge so predstavljene ključne ugotovitve in nakazane možnosti razvoja mobilne aplikacije, ki bi prinesla še boljše rezultate, saj bi bila bolj prožna in podatki bi bili vsakodnevni.

2 STRATEŠKI USMERITVE UREJANJA CESTNE VARNOSTI

2.1. DOKUMENTI EU ZA PODROČJE CESTNE VARNOSTI

Področje mobilnosti v modernih družbah je vedno pomembnejše, saj se praktično sleherni posameznik vsakodnevno vključuje v promet. V promet je vključen kot voznik, sopotnik, pešec ali kolesar in tako izpostavljen tudi različnim tveganjem v tem okolju. Tega se zaveda tudi EU, ki se je odločila pripraviti strategijo, kako postopno zmanjšati in s časoma minimizirati število prometnih nesreč, ter predvsem izničiti hujše posledice le teh. Temelj tej strategiji in cilju EU daje avtomobilska industrija, ki razvija sisteme, ki bodo bistveno zmanjšali verjetnost nastanka prometne nesreče (Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, 2011).

Evropska komisija je področje mobilnosti in prometne varnosti označila kot enega temeljnih področij na katerih je potrebna sprememba, zato je junija 2003 sprejela Akcijski program za varnost v cestnem prometu, katerega cilj je bilo zmanjšanje števila žrtev prometnih nesreč za polovico do leta 2010. Cilj ni bil uresničen v celoti, a Evropska komisija je rezultate ocenila kot dobre saj se je število smrtnih žrtev kljub vsemu zmanjšalo (ReNPVCP13-22, 2013).

Cilj evropske komisije za obdobje 2011-2020 je zmanjšati število žrtev mlajših od 14 let za 60 %, število žrtev med pešci in kolesarji za 50 % ter število hudo poškodovanih zmanjšati za 40 %. Ukrepi, s katerimi želi Evropska unija to storiti, so sledeči (ReNPVCP13-22, 2013; Usmeritve politike na področju varnosti v cestnem prometu v obdobju 2011–2020, 2012):

- spodbujanje voznikov k varnejši vožnji z uvedbo evropske strategije za izobraževanje in usposabljanje o varnosti v cestnem prometu in izvajanje predpisov o varnosti cestnega prometa po vsej Evropi in posledično enaka obravnava državljanov EU, kadar kršijo prometne predpise
- spodbujanje držav EU, da na podeželskih cestah uporabljajo varnostne predpise, ki se že uporabljajo za glavne ceste in tunele,
- priznavanje tehničnih pregledov v vseh državah EU (npr. če opravite tehnični pregled v Sloveniji, bo pregled samodejno veljaven v drugih državah EU),
- boljša varnost ranljivejših skupin uporabnikov cest – zlasti motoristov – z boljšo komunikacijo med organi in uporabniki cest ter uvedbo rednih tehničnih pregledov motornih koles, mopedov itd...,
- učinkovitejša orodja za zbiranje in analiziranje podatkov o nesrečah ter s tem boljši pregled nad varnostjo cestnega prometa v državah EU in natančnejši podatki za pripravo novih ukrepov o varnosti cestnega prometa.

Našo rešitev lahko uvrstimo v razdelek učinkovitejša orodja za zbiranje in analiziranje podatkov o nesrečah ter s tem boljši pregled nad varnostjo cestnega prometa v državah EU. Rešitev bi omogočila lažje spremljanje stanja na cesti predvsem tistim, ki odhajajo na daljše relacije in bi se radi seznanili z statistiko stanja na določenih odsekih cest.

Evropska unija je leta 2008 sprejela akcijski načrt s ciljem izboljšanja razmer na cestah. Tehnologije kot so naprave za prilagajanje hitrosti, naprave za oprijemanje cestišča, opozorilniki pred trkom in samodejni klici v sili pri nesrečah so bili ukrepi, ki bodo pripomogli evropski uniji pri zmanjševanju števila žrtev na cestah in do leta 2050 naj bi bili ti sistemi tako razviti, da bodo lahko človeške napake zmanjšali na minimum (Soave, 2016).

2.2. STRATEŠKI DOKUMENTI SLOVENIJE ZA PODROČJE CESTNE VARNOSTI

Slovenija se je na podlagi ciljev, h katerim teži Evropska unija, ter rezultatov, ki so jih prinesle prejšnje politike EU-ja, predvsem pa neposrečen akcijski načrt, ki je veljal za obdobje 2003-2010 v Evropski uniji odločila, da bo svojo politiko začrtala še natančneje in pogumneje, kar kaže tudi vključevanje »Vizije nič¹« v 2. člen resolucije o nacionalnem programu varnosti cestnega prometa za obdobje 2012-2022. Vizija nič pomeni, da je cilj Slovenije, da v Sloveniji do leta 2050 ne bo nobene nesreče s smrtnim izidom (ReNPVCP13-22,2013). Slovenija želi vizijo 0 doseči tako, da svoje prometne površine bistveno izboljša. Potrebne bodo predvsem preplastitve cest ter dodatna prometna signalizacija na najbolj nevarnih odsekih. Nadaljnja pot za doseg cilja v Sloveniji je ta, da se v avtomobile namestijo naprave za omejevanje hitrosti ter tudi alkoholne ključavnice, ki jih v občini Ivančna Gorica po vzoru Švedske, Finske, Velike Britanije in Nizozemske že preskušajo pri voznikih šolskih avtobusov (Žurnal 24, 2016).

Slovenija je v resolucijo postavila tudi tri načela, ki bi se jih vsak državljan moral zavedati in jih upoštevati. Načelo uveljavitve najboljših standardov varnosti v cestnem prometu. Načelo naj bi se predvsem gradilo na področju konzultacij in delavnic, pri katerih bi policisti spremenili miselnost ljudi. Pojasniti naj bi jim želeli, da na cesti niso odgovorni le zase, temveč tudi za druge.

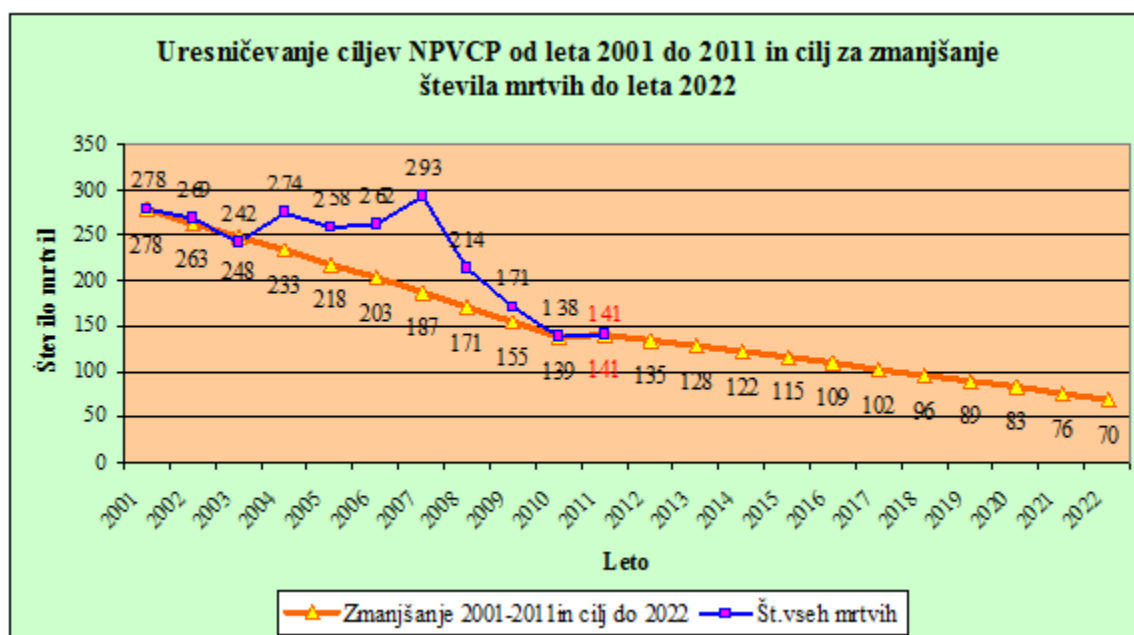
Načelo celovitega pristopa varnosti v cestnem prometu razpravlja o tem, da je varnost v cestnem prometu interdisciplinarni problem, ki je povezan tudi z politikami s področja energije, okolja, zaposlovanja, javnega zdravja, inovacij, pravosodja, trgovine in zunanjih zadev..

Zadnje načelo, ki ga je Slovenija izpostavila in ga je označila tudi kot najpomembnejšega pa je načelo subsidiarnosti, sorazmernosti ter deljene pristojnosti. Govori pa o tem, da je naloga predstavnikov na lokalni in regionalni sprejeti ukrepe, ki bodo stanje popravili in potisnili proti željenim ciljem, ki jih izpostavlja resolucija.

S pomočjo uresničevanja načel naj bi dosegli kvantitativno merljive rezultate, ki izpostavljajo, da se v Sloveniji ne sme težje poškodovati več kot 460 oseb, slovenske ceste pa ne smejo vzeti več kot 70 oseb na leto, kar pomeni, da želi Slovenija do leta 2022 obe kategoriji spraviti na 50% sedanjih vrednosti (ReNPVCP13-22, 2013).

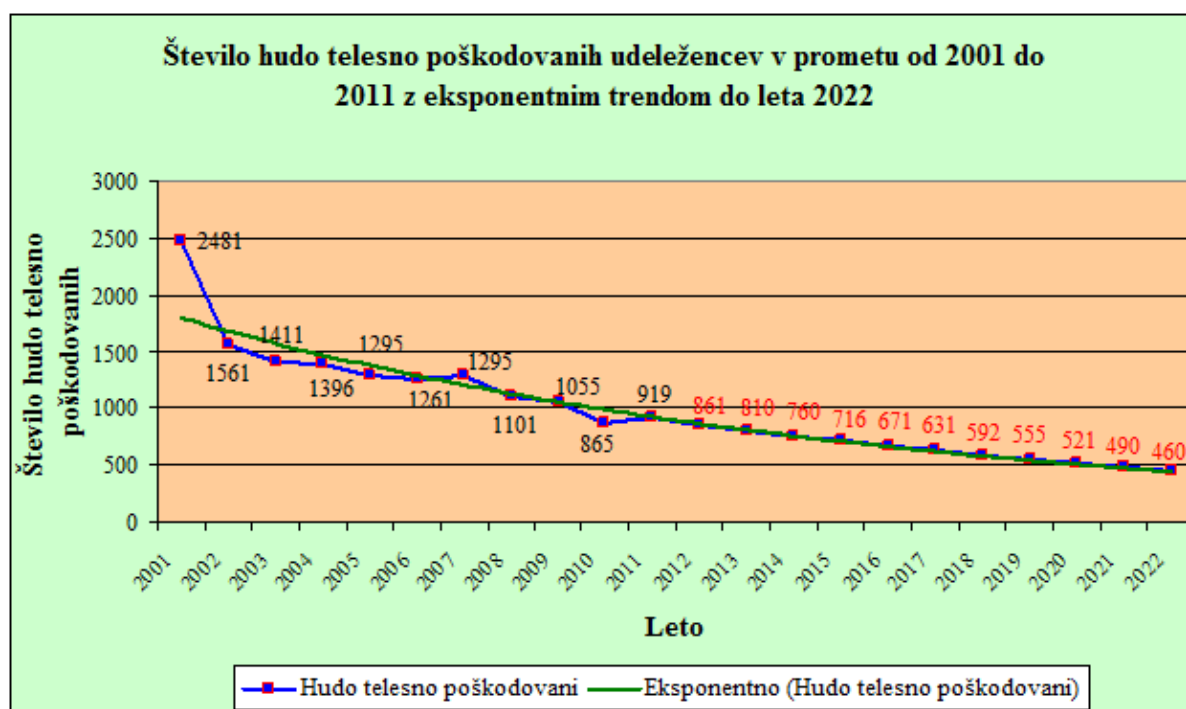
¹ Ime vizije za področje prometne varnosti

Slika 1: Projekcija števila nesreč do leta 2022



Vir: ReNPVCP13-22 (2013)

Slika 2: Projekcija hudo poškodovanih do leta 2022



Vir: ReNPVCP13-22 (2013)

3 STRATEŠKI DOKUMENTI S PODROČJA INFORMACIJSKO-KOMUNIKACIJSKE TEHNOLOGIJE

Evropska unija je leta 2010 sprejela dokument Evropa 2020 v katerem si je kot temeljni cilj postavila, da bo Evropa postala najboljša na znanju temelječa družba. Eno glavnih orodij, ki ga bo Evropska unija želi uporabiti je nastanek evropske digitalne agende, ki bi omogočala hitre internetne povezave ter globalne aplikacije, ki bi dale veliko družbeno korist in dodano vrednost (Digitalna Slovenija 2020-strategija razvoja informacijske družbe do leta 2020).

3.1 DIGITALNA SLOVENIJA 2020-STRATEGIJA RAZVOJA INFORMACIJSKE DRUŽBE DO LETA 2020

Evropska unija je uvedbo evropske digitalne agende pogojevala s sprejemom strateških dokumentov v državah članicah, zato je Slovenija tudi sprejela ta dokument. Slovenija se je v tem dokumentu zavezala, da si bo prizadevala za hitrejši razvoj digitalne družbe in uporabo IKT-ja. V ta namen si je zadala tudi nekaj ciljev (Digitalna Slovenija 2020-strategija razvoja informacijske družbe do leta 2020, 2010):

- dvig splošnega zavedanja o pomenu IKT in interneta za razvoj družbe,
- vzdržno, sistematično in osredotočeno vlaganje v razvoj digitalne družbe,
- splošna digitalizacija po načelu privzeto digitalno (digital by default),
- konkurenčno digitalno podjetništvo in digitalizirana industrija za digitalno rast,
- intenzivna in inovativna uporaba IKT in interneta v vseh segmentih družbe,
- visoko hitrostni dostop do odprtega interneta za vse,
- vključujoča digitalna družba,
- varen kibernetski prostor,
- zaupanje v kibernetski prostor in varovanje človekovih pravic,
- Slovenija – referenčno okolje za uvajanje inovativnih pristopov pri uporabi digitalnih tehnologij.

3.2 ODPIRANJE PODATKOV ZDIJZ-E

Strategije s področja cestne varnosti in strategija s področja IKT-ja predstavljata osnovo za našo rešitev, saj bomo na podlagi odprtih podatkov naredili spletno stran, ki bo zasledovala cilje druge strategije o varnosti v cestnem prometu, katere cilj je zmanjšanje smrtnih žrtev in števila poškodovanih v nesrečah na polovico. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) pa nam daje podlago za pridobivanje podatkov in informacij, ki nam omogočajo pripravo naše spletne rešitve. Podatki, ki smo jih obdelovali niso vsebovali osebnih podatkov o prometnih udeležencih, saj bi s tem kršili njihove osnove pravice in zato morajo posamezne institucije skrbno varovati in natančno pripravljati podatke.

4 PRIMERJALNI VIDIK PROMETNIH NESREČ V TUJINI

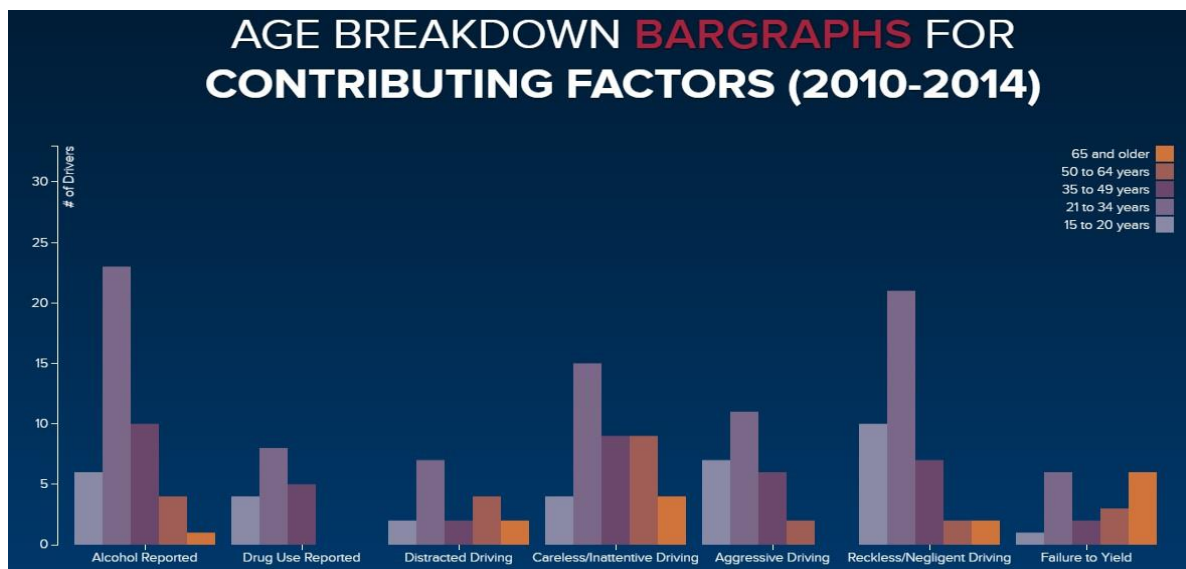
Denver ZDA ima rešitev, ki deluje na principu spletne vizualizacije krajev nesreč oziroma grafičnega prikaza krajev nesreč. Posameznik lahko pregleda nevarne odseke v Denverju in lokacije, kjer so nesreče najbolj pogoste. Gre za nesreče v povezavi z alkoholom, drogo in ostalimi faktorji, ki vplivajo na vožnjo in razmere na cesti. Na sliki 4 je razvidno tudi, da je starostna skupina 21-34 let najbolj pogosta povzročiteljica prometnih nesreč.

Slika 3: Interaktivni zemljevid prometnih nesreč



Vir: Sawaya Law Firm (2017)

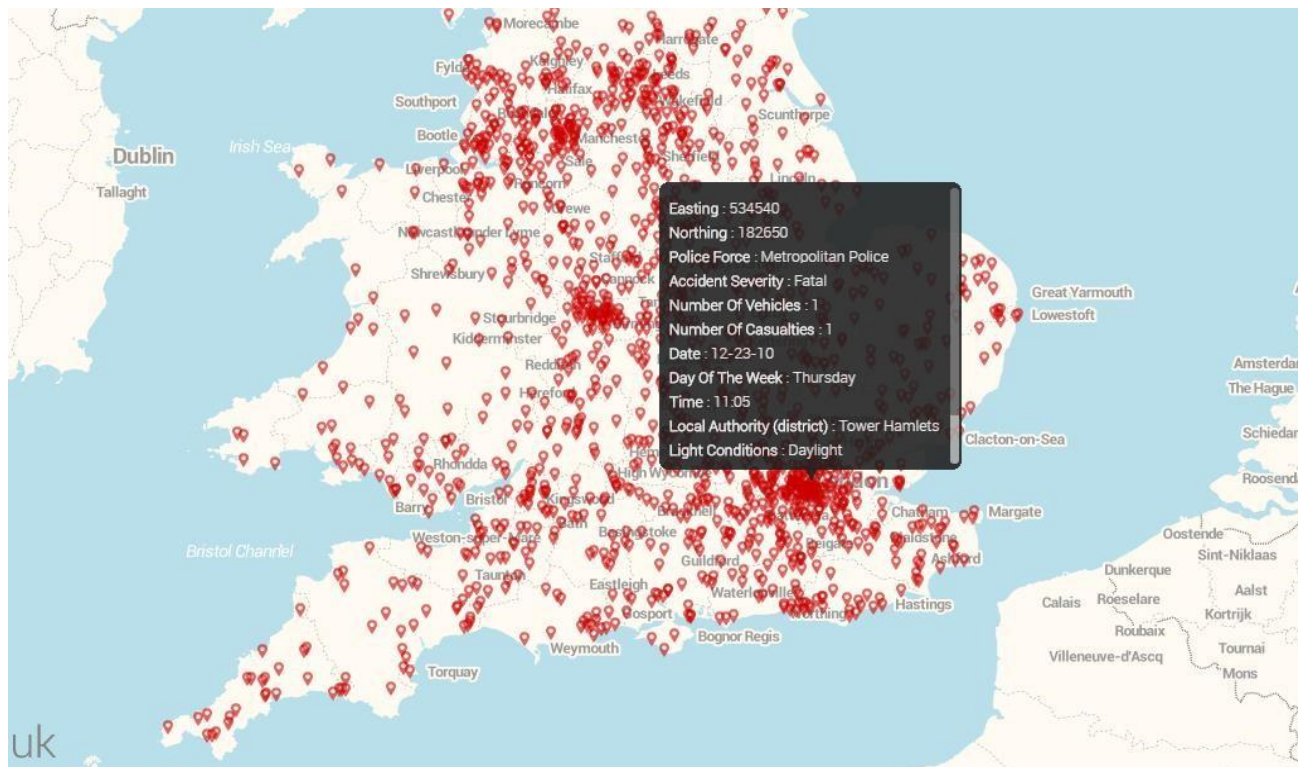
Slika 4: Prikaz dejavnikov prometnih nesreč glede na starostno skupino



Vir: Sawaya Law Firm (2017)

Podobne rešitve se poslužujejo v Združenem kraljestvu s pomočjo javno dostopnih podatkov, ki so jih pridobili na odprtem podatkovnem portalu. Podatke so natančneje izluščili iz poglavja o varnosti v cestnem prometu. S pomočjo odprtih podatkov so tako ustvarili zemljevid, na katerem so razvidni kraji prometnih nesreč. Poleg samega prikaza pa interaktivna mapa ponuja tudi različne podatke o nesrečah. Razvidni so datum in čas nesreče, število žrtev in vozil, informacije o policijskem delu, vremenske razmere in lokacija.

Slika 5: Grafični prikaz krajev prometnih nesreč



Vir: Inquiron (2013)

5 RAZISKAVA

5.1 METODOLOGIJA

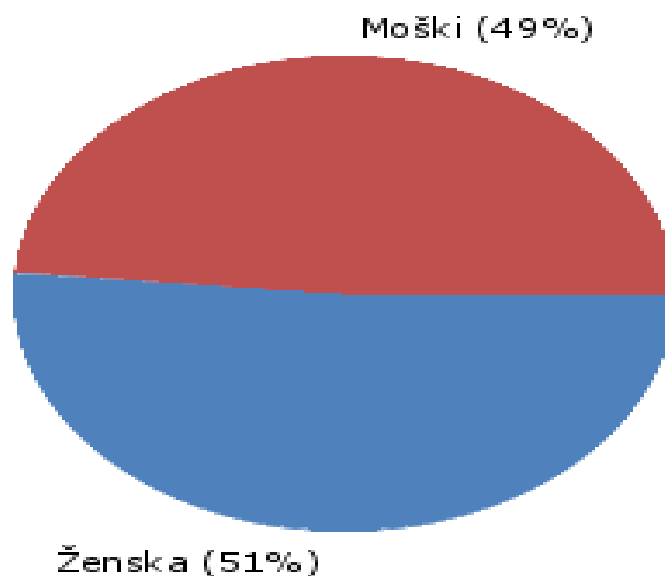
V okviru raziskovalne naloge smo opravili anketo. Rezultate navajamo na podlagi 100 uspešno opravljenih odgovorov. Anketo smo izvajali 18 dni na platformi 1-KA. S pomočjo ankete smo želeli pridobiti želje uporabnikov morebitne aplikacije ali spletne strani.

Anketa je bila sestavljena iz 13 vprašanj. Vsa vprašanja razen zadnjega so bila zaprtega tipa, ker se s tem izognemo predolgemu reševanju ankete in nezadovoljstvu anketirancev. Anketa je bila objavljena na Facebooku za enakovredno razlikovanje med spoloma in starostnim skupinam.

Vprašanja so bila zastavljena tako, da smo pridobili, čim bolj natančne podatke za morebiten razvoj aplikacij in boljše razumevanje uporabniške izkušnje. Hkrati smo želeli pridobiti informacijo, kaj si dejansko ljudje želijo imeti na trgu ponudbe za varnost v prometu.

5.2 Rezultati raziskave

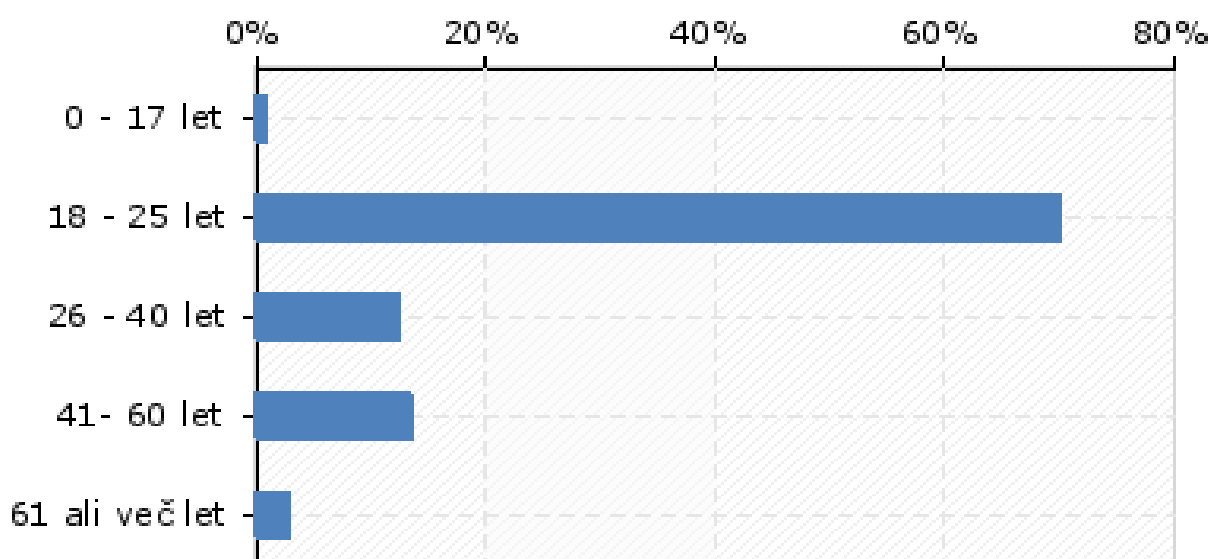
Grafikon 1: Spol anketirancev



Vir: lasten, grafikon 1

V raziskavi je sodelovalo 48% moških in 51% žensk.

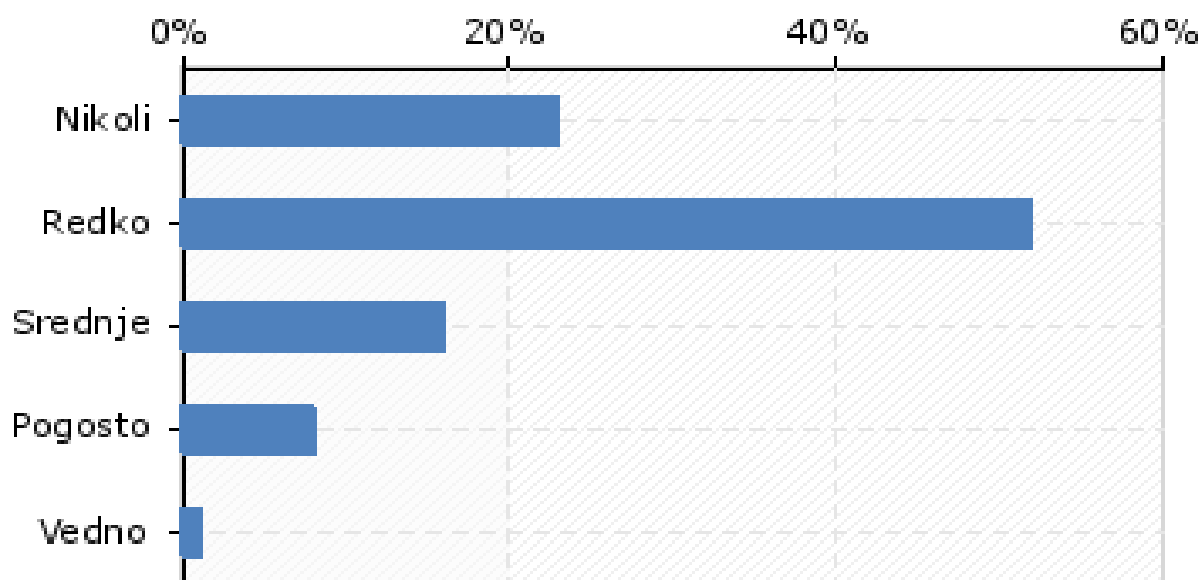
Grafikon 2: Starostna skupina anketirancev



Vir: lasten, grafikon 2

Rezultati raziskave, ki so prikazani v grafikonu 2 kažejo, da je 1 odstotek anketirancev v prvi starostni skupini, v drugi starostni skupini je 70 odstotkov anketirancev, kar pomeni, da je večina anketirancev med 18 – 25 let starosti. 13 odstotkov anketirancev je tako v tretji skupini, v četrti starostni skupini pa 14 odstotkov. Ostali 3 odstotki anketirancev spadajo v skupino 61 let ali več.

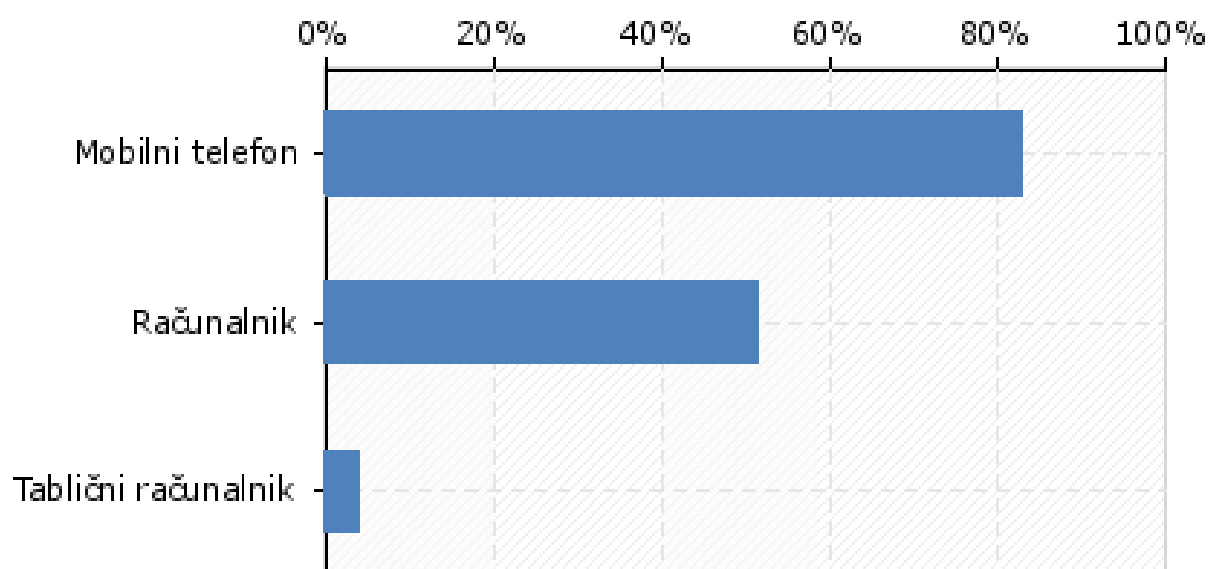
Grafikon 3: Preverjanje razmer na cestah (pred vožnjo)



Vir: lasten, grafikon 3

Rezultati na vprašanje iz grafikona 3, ali pred vožnjo vozniki preverijo razmere na cestah so sledeči. 22 odstotkov anketirancev razmer na cestah ne preveri nikoli. Redko to stori 50 odstotkov anketirancev. Kar 15 odstotkov anketirancev srednje preveri razmere. Pogosto to počne 8 odstotkov anketirancev. To pa vedno stori le 1 odstotek anketirancev.

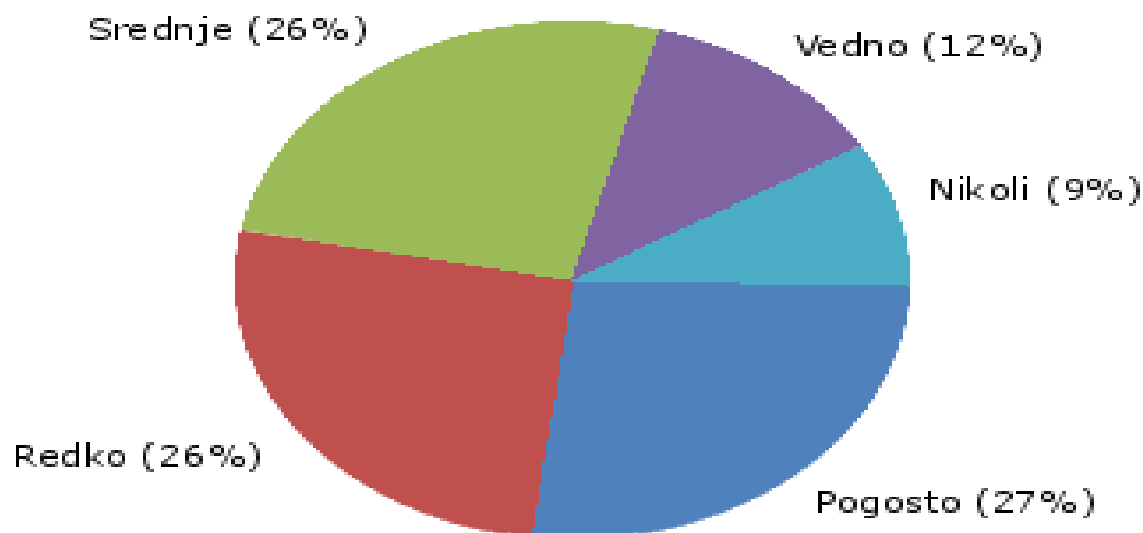
Grafikon 4: Naprava za preverjanje razmer na cestah od doma



Vir: lasten, grafikon 4

Iz grafikona 4 lahko razberemo, da kar 63 odstotkov anketirancev uporabijo mobilni telefon za preverjanje razmer na cestah od doma, 34 odstotkov jih uporabi računalnik. Samo 3 odstotki anketirancev razmere preveri na tabličnih računalnikih.

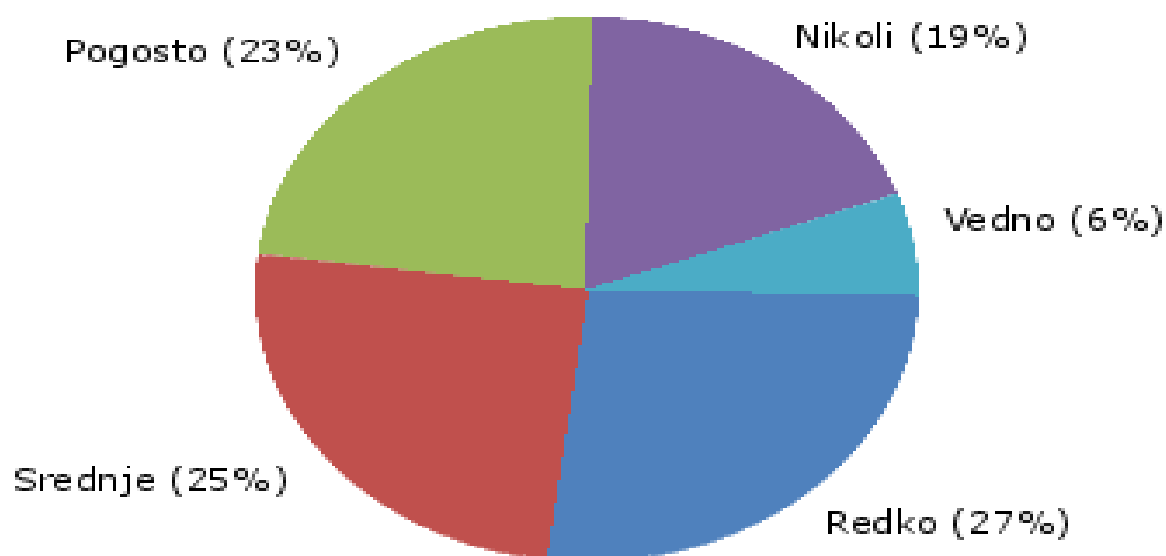
Grafikon 5: Poslušanje radijskih opozoril o zastojih na cestah



Vir: lasten, grafikon 5

Iz grafikona 5 je razvidno, da radijska opozorila na cestah nikoli ne posluša 9 odstotkov anketirancev. Radijska opozorila o stanju na cestah redko ter srednje posluša 25 odstotkov anketirancev. Pogosto to počne 26 odstotkov anketirancev. Vedno pa 12 odstotkov anketirancev.

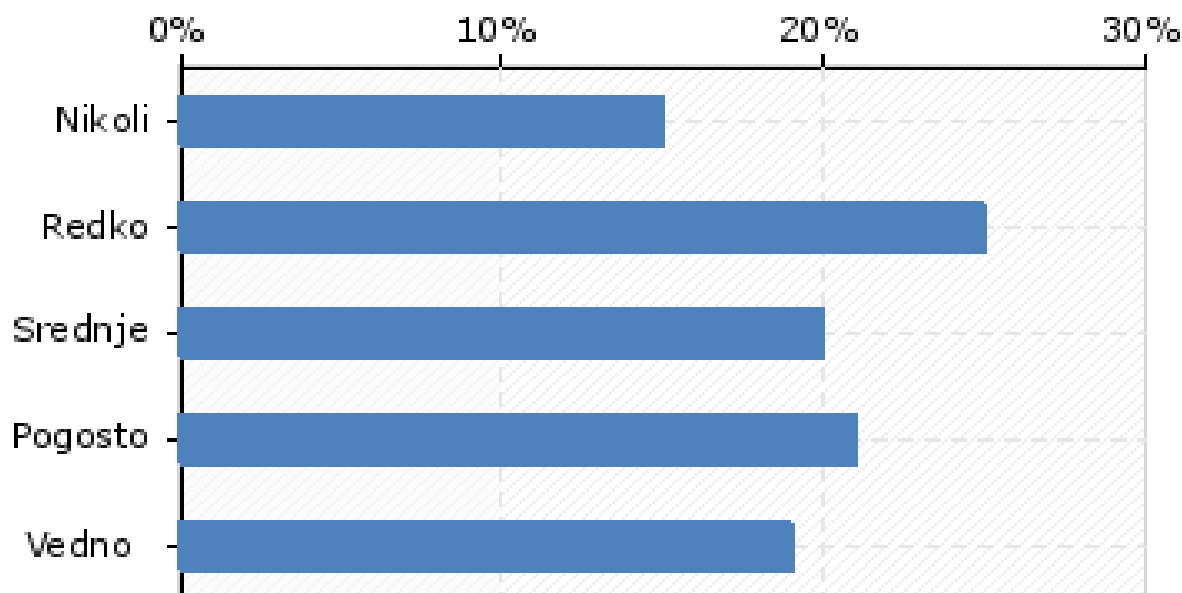
Grafikon 6: Preverjanje zastojev med vožnjo



Vir: lasten, grafikon 6

Iz 6 grafikona je razvidno, da v primeru zastoja na cestah, stanje nikoli ne preveri 19 odstotkov anketirancev. Redko to počne 26 odstotkov ter srednje 24 odstotkov. Stanje na cestah v primeru zastoja pogosto preveri 22 odstotkov anketirancev. Vedno pa to naredi le 6 odstotkov anketirancev.

Grafikon 7: Vsakodnevna uporaba avtomobila



Vir: lasten, grafikon 7

Iz grafikona 7 je razvidno, da vsakodnevne relacije z avtomobilom nikoli ne opravlja 14 odstotkov anketirancev. Redko to počne 24 odstotkov anketirancev. Vsakodnevno relacijo z avtomobilom srednje opravlja 19 odstotkov anketirancev. Pogosto to počne 20 odstotkov anketirancev medtem ko 18 odstotkov anketirancev to počne vedno.

Tabela 1: Povprečno prevoženi kilometri čez teden

Odgovori:	Delež
0 - 20 km	22%
21 - 50 km	40%
51- 100 km	24%
> 100 km	3%

Vir: lasten, tabela 1

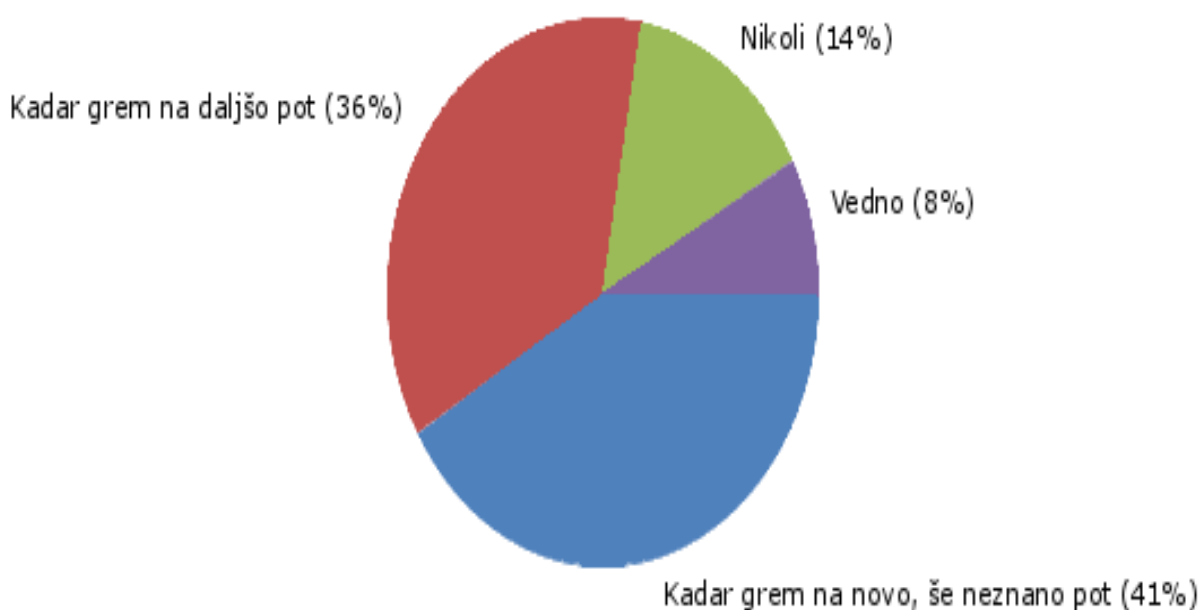
Tabela 2: Povprečno prevoženi kilometri čez vikend

Odgovori:	Delež
0 - 20 km	64 %
21 - 50 km	17%
51- 100 km	6 %
> 100 km	2%

Vir: lasten, tabela 2

Iz tabele 1 lahko sklepamo, da imajo ljudje po navadi več kilometrov do svojega delovnega mesta in zato tudi več možnosti za nesrečo. V prostem času ljudje raje vzamejo krajše poti (razvidno iz tabele 2) v svojem okolju in je zato vožnja veliko manj stresna.

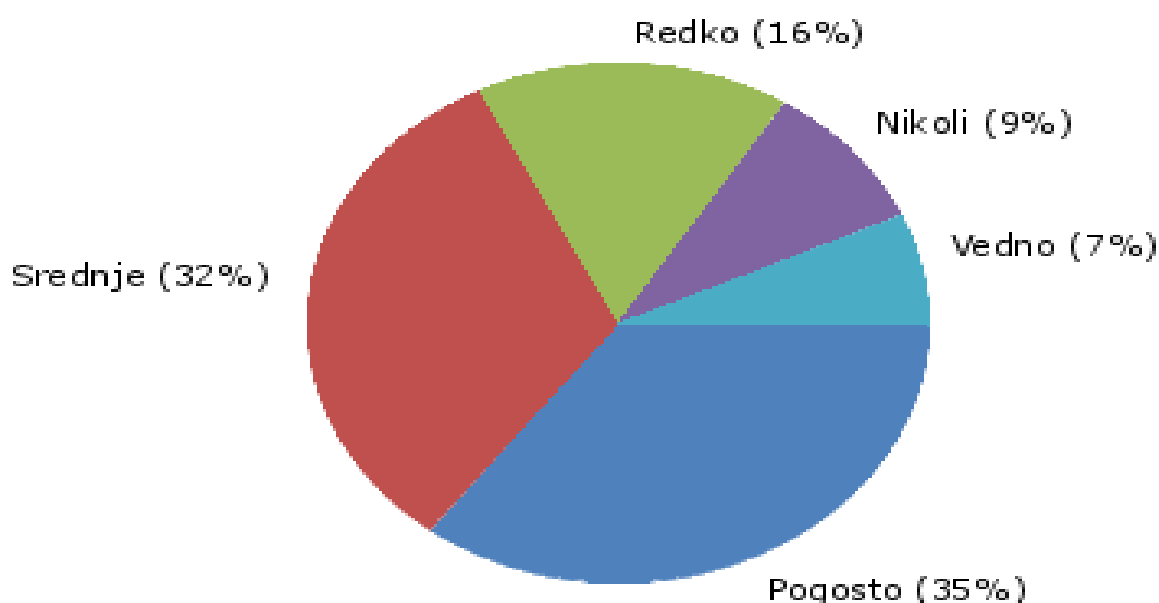
Grafikon 8: Preverjanje nevarnih odsekov na spletu



Vir: lasten, grafikon 8

Pred vožnjo nikoli ne bi preverilo, kje na njihovi poti so odseki, kjer je največ nesreč 14 odstotkov anketirancev. To bi storilo 36 odstotkov anketirancev, ko gre na daljšo pot. Kadar je pot nova, neznana, bi to storilo 41 odstotkov anketirancev. Vedno bi to preverilo malo več kot 8 odstotkov anketirancev.

Grafikon 9: Uporaba aplikacije na telefona med vožnjo



Vir: lasten, grafikon 9

Aplikacijo na telefonu, ki bi po GPS lokaciji opozarjala na približevanje odseka z veliko nesrečami nikoli ne bi uporabljalo 9 odstotkov anketirancev. Redko bi to počelo 16 odstotkov anketirancev. Za rešitev se srednje opredeljuje 32 odstotkov anketirancev. Pogosto bi aplikacijo bilo pripravljeno uporabljati 35 odstotkov anketirancev. Vedno pa malo več kot 7 odstotkov.

Tabela 3: Doplačilo za funkcionalnost aplikacije

Odgovori:	Delež
0 - 5 €	96%
5 ali več €	4 %

Vir: lasten, tabela 3

Iz tabele 3 so podani odgovori, da uporabniki ne radi plačujejo za aplikacije, saj večina aplikacij brezplačnih in ni priporočeno zaračunavati tudi nadgradnje. Povprečna interakcija človeka z aplikacijo je 38 sekund v tem času mora biti odzivnost na vrhuncu če ni ljudje zaprejo aplikacijo in jo redko kdaj ponovno uporabijo.

Tabela 4: Predlogi za aplikacijo

Odgovori:	Delež
aplikacija bi bila lahko integrirana v GPS in bi sproti opozarjala in preusmerjala glede na ovire na cesti.	1%
najboljše bi bila ena aplikacija, ki ima vse, torej da je zgornja aplikacija vgrajena v navigacijski program	1%
aplikacijo, ki bi prikazovala pametne in dobre obvoze.	1%

opozorilo z zgostitvi prometa ali zastoja v smeri vožnje. še posebej če je slaba vidljivost, megla... aplikacija je priklopi na Google server, ki te podatke že ima. in jih v obliki zvočnega opozorila takoj posreduje.	1%
opozorilo, da je nevaren odsek, se mi ne zdi potreben oz. je lahko zelo moteče, če je teh opozoril preveč. opozorilo, da je blizu nesreča ali zastoj pa je lahko zelo uporabno.	1%
ne	20%
ja. v tem oknu bi poleg odgovora na zadnje vprašanje še izkoristil priložnost in napisal komentar na predzadnje vprašanje saj mi tam to ni bilo omogočeno. želim vam dati samo nasvet, da ljudje na neznanih poteh na katere se odpravljajo po navadi uporabljajo navigacijo na telefoni. tu pride do kolizije oziroma problema (ne moremo gledati dveh aplikacij hkrati) če vaša aplikacija nebi delovala v ozadju in bi morala biti vklopljena in odprta!	1%
želel bi aplikacijo ki opozarja na nevarne ceste in prometne nesreče	1%
aplikacija, ki bi opozarjala na gostoto prometa in prometnega toka na vnaprej izbrani poti in bi predlagala obvoze v primeru zastojev	1%
da, opozarjala bi o vremenskih razmerah, zastojih, nesrečah, izbirala boljše poti, preračunala, kdaj je najboljše kreniti na pot in kdaj narediti krajši ali daljši postanek	1%
aplikacijo za pregled poškodb na cestiščih. delovala bi tako, da bi uporabniki prijavili škodo na cesti, ki bi bila objavljena za ogled vsem ostalim uporabnikom.	1%
"zastonj" api, ki omogoča json in xml, da se lahko razvije še več aplikacij (za android, ios, js..)	1%
ne. vožnja je večinoma vedno varna, če se upoštevajo predpisi. pri izjemah pa vedno posreduje javna uprava in popravi pomanjkljivosti.	1%
ob primeru zaznavanja prometne nesreče ali daljšega zastoja, da bi aplikacija logično izračunala in prikazala alternativno pot.	1%
aplikacija za zaznavanje radarja.	1%

Vir: lasten, tabela 4

V zgoraj navedeni tabeli 4 so navedeni konkretni odgovori in predlogi anketirancev.

6 NAČRTOVANJE REŠITVE SPLETEN STRANI – PRIKAZ NEVARNIH ODSEKOV

Pri pripravi in naše načrtovanju rešitve za spletno stran smo analizirali številne vidike. Prvi vidik je pravni vidik, pri katerem smo pregledali katere pravne možnosti nam daje zakon o nalogah in pooblastilih policije in kakšne načine pridobivanja podatkov, ki so nam služili kot podlago za pripravo rešitev, omogoča. Drugi vidik je procesni vidik, s katerim smo analizirali proces uporabe rešitve z vidika stranke, pripravili smo na zemljevid deležnikov in analizo t. i. strankine poti, s katerima smo želeli izvedeti katere deležnike bi naša internetna rešitev zanimala in jim omogočala boljše in lažje prilagajanje razmeram na cestah. Po opravljeni procesni analizi smo čisto na koncu opravili analizo načrtovanja rešitve s pomočjo informacijske tehnologije. Pri tem smo izvedli anketo, s pomočjo katere smo ugotovili kakšno je zanimanje ljudi za internetno rešitev, ki rešuje razmere na cestah.

6.1 PRAVNI VIDIK

Prometna varnost je v primarnem pogledu področje, ki ga upravlja policija. Policija je organ, ki služi ljudem, varuje življenje ljudi, njihovo premoženje in šibkejši varuje pred močnejšimi. Prav tako je naloga policije ohranjanje zaupnosti podatkov. Ravnanje policije kot državnega organa mora biti etično, zakonito in strokovno (Kodeks policijske etike, 2008).

Zakon o nalogah in pooblastilih policije v 112. členu zapoveduje, da policisti zbirajo in obdelujejo osebne in druge podatke. Policija je po 115. in 116. členu tega zakona primorana brezplačno posredovati te podatke.» Upravičena oseba mora v pisni zahtevi natančno opredeliti vrsto podatka in namen, za katerega ga potrebuje Zakon določa tudi izjeme ko organ teh podatkov ne sme dati tistemu, ki jih zahteva, saj bi v nasprotnem primeru deloval v neskladju z zakonom« (ZNPPol, 116. člen).

Policija kor organ, ki zbira podatke je odgovorna za njihovo varnost, kar določa 118. člen zakona o nalogah in pooblastilih policije. Uslužbenci policije morajo na podlagi policijskega kodeksa te podatke varovati tako med svojim delovnim razmerjem, kot tudi po nehanju delovnega razmerja. V 119. členu je določeno, da minister predpiše organizacijske in logistično-tehnične postopke ter ukrepe za zavarovanje varovanih podatkov policije, saj je pomembno, da le ti ne pridejo v javnost zaradi škode, ki bi jo razkritje takih podatkov imelo za organ.

Podatki oz. informacije, ki so objavljene na straneh policije so tako imenovane informacije javnega značaja – te so v različnih dokumentih, zadevah, registrih, ki pa jih je policija izdelala sama v sodelovanju z drugimi organi. Na podlagi zakona o dostopu do informacij javnega značaja pa jih je policija dolžna dati vsakomur, ki da zahtevo in izkaže dejanski interes Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, 2015).

»Informacije javnega značaja so prosto dostopne pravnim in fizičnim osebam. Prosilci imajo tako pravico zahtevati od policije, ki po njihovem mnenju razpolaga z želeno informacijo, da jim jo posreduje. Vsak prosilec ima na svojo zahtevo pravico od policije pridobiti informacijo javnega značaja tako, da jo pridobi na vpogled, ali pridobi njen prepis, fotokopijo ali njen elektronski zapis« (Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, 2015).

Obstaja pa nekaj izjem, ki so določene v 6. členu Zakona o dostopu informacij javnega značaja (tajni podatek, poslovna skrivnost, osebni podatek – kršitev varstva osebnih podatkov, podatek, ki pomeni kršitev zaupnosti davčnega postopka, podatek, ki je pridobljen ali

sestavljen zaradi upravnega postopka – škoda postopku in podatki iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z delovanjem in dejavnostjo policije – motnje pri delovanju policije). V teh primerih lahko policija dovoli delni dostop pod določenimi pogoji ali pa dostop zavrne.

Podatke se lahko zahteva ustno ali pisno. Pri ustnem zahtevku gre za osebni kontakt ali kontakt preko telefona, pri pisnem zahtevku pa je upoštevana elektronska vloga ali pisna vloga po pošti. Razlika med njima je v tem, da prosilec pri ustni zahtevi ne more vložiti pritožbe zoper negativne odločitve ministrstva, saj je pravno varstvo možno le na podlagi pisne zahteve. Pri elektronski pošti je pomembno, da je le ta podpisana z varnim elektronskim podpisom s kvalificiranim potrdilom.

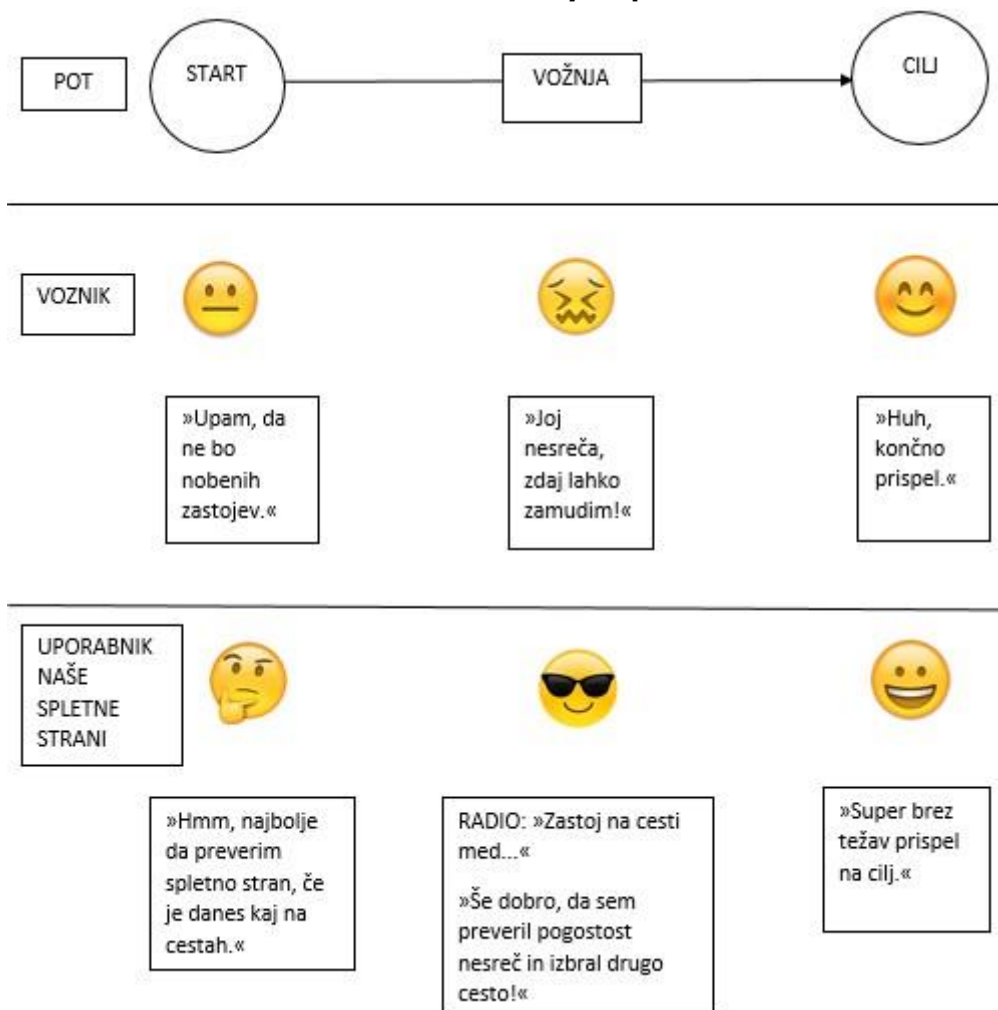
Zahteva mora biti popolna z vsemi podatki – navedba organa, komu se pošilja, osebno ime, podjetja ali pravne osebe, morebitni zastopnik ali pooblaščenec, naslov prosilca ali pooblaščenca ali zastopnika. Prav tako pa mora vsebovati informacijo, katero želi pridobiti in obliko v kateri želi imeti informacijo pridobiti (vpogled, fotokopija, elektronski zapis). Pri nepopolnih zahtevah se osebo pozove, da vlogo dopolni, v nasprotnem primeru se vlogo zavrže s sklepom (Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, 2015).

6.2 PROCESNI VIDIK

6.2.1 ZEMLJEVID STRANKINE POTI

Tako imenovan zemljevid strankine poti (customer journey map) je preprosta tehnika, ki slikovno prikazuje človekovo mišljenje oz. čutenje skozi njegovo »potovanje«. Ta je lahko, kot neko delo v podjetju, uporaba storitve ali produkta, lahko pa je tudi kombinacija obeh skupaj. Gre za prikaz časovni prikaz, kaj uporabnik doživlja pred, med in po izkušnji npr. neke storitve (Richardson, 2010).

Slika 6: Journey map



Vir: lasten, slika 6

Naš zemljevid strankine poti prikazuje razliko med voznikom, ki si pred potjo ni ogledal naše rešitve in voznikom uporabnikom naše spletne strani in sicer na daljši poti, ki je ne uporablja redno (torej nas ne zanima pot, ki jo uporablja vsakodnevno – služba, šola...). Večina voznikov se na tako pot odpravi ne da bi preverila stanje na cestah, zato velikokrat pride do nesreč na nevarnejših odsekih, ki jih ne poznajo, ter posledično do več kilometrskih zastojev. Zato bi naša rešitev pripomogla k boljšemu stanju na cestah, saj menimo, da če bi ljudje pogledali, kje so nevarni odseki in kje pogosto prihaja do nesreč, bi na tistih delih vozili bolj previdno. Tako bi naša spletna stran vplivala na boljše razpoloženje voznikov, saj bi točno vedeli kako se lahko izognejo zastojem/nesrečam. Če bi bili naši uporabniki zadovoljni s spletno stranjo in bi ta pokazala določene pozitivne učinke, ki bi imeli vpliv na različne deležnike, bi bilo dobro

razviti mobilno aplikacijo (možna tudi nadgradnja na avtomobile, ki že imajo vgrajene zaslone), ki bi med vožnjo opozarjala na nove nesreče in zastoje. Vendar pa bi bila potrebna tudi sprememba zakonodaje glede uporabe telefona med vožnjo. Zato menimo, da je zaenkrat najboljša rešitev spletna stran, če bi jo bili ljudje pripravljeni uporabljati.

6.2.2 ZEMLJEVID DELEŽNIKOV (STAKEHOLDER MAP)

Zemljevid deležnikov predstavlja vse deležnike, ki vplivajo na neko organizacijo, produkt, storitev ali na vse skupaj. Prav tako pa predstavlja tudi vse deležnike, na katere vpliva organizacija, produkt ali storitev. Zemljevid deležnikov je možno predstaviti grafično na več različnih načinov – v obliki miselnega vzorca, kjer so le naštetni vsi deležniki, lahko se jih združuje tudi v skupine, lahko pa jih tudi naštejemo po pomembnosti oz. stopnji vpliva (posredno ali neposredno) (Freeman, 2010).

Slika 7: Stakeholder map



Vir: lasten, slika 7

Naš zemljevid deležnikov prikazuje, na koga bi naša spletna stran vplivala. Najbolj bi vplivala na voznike, katerih vozne poti so obremenjene z nesrečami. Tako bi se ljudje lahko odločali za druge poti, ki so bolj varne ali bi na tistih nevarnejših pazili na določenih odsekih, ki predstavljajo večje možnosti za nesreče. Posledično, če bi ljudje uporabljali spletno stran, bi bilo manj nesreč, kar potem vpliva tako na zavarovalnice, avto servise in tudi na policijo kot reševalce in bolnišnice.

6.3 ANALIZA PODATKOV

Podatke o prometnih nesrečah smo pridobili z dveh spletnih strani:

- <https://podcrto.si>,
- <http://www.policija.si>.

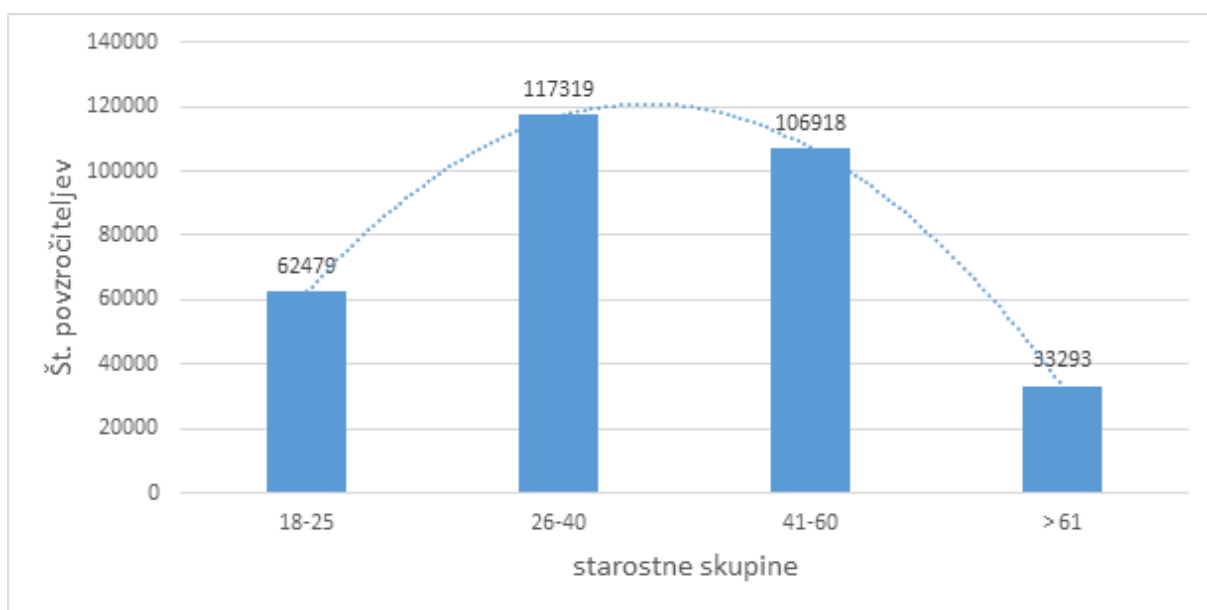
Podatke, ki smo jih pridobili pri PU, so bili v zelo slabem stanju poleg tega, da so v .txt datotekah in nato še v .zip datoteki, smo potrebovali kar nekaj časa za ureditev v primeren format. O odprtih podatkih se govori vse več, a njihova raven kvalitete je v praksi nizka. Boljše podatke smo pridobili s spletne strani podcrto.si, ki so že bili v Excel datoteki. Pri odprtih podatkih moramo namreč upoštevati osem preprostih načel:

- **Popolnost:** podatki ne smejo biti pomanjkljivi, morajo biti javni in na razpolago celotni, javnosti. Podatki ne smejo biti zasebne narave,
- **Primarnost:** oblika mora biti ohranjena in ne sme biti v spremenjenih oblikah,
- **Pravočasnost:** vedno morajo biti na voljo takrat ko so potrebni,
- **Dostopnost:** dostopni morajo biti vsem uporabnikom za različno uporabo,
- **Strukturiranost:** primerni za strojno obdelavo,
- **Nediskriminatornost:** javno dostopni vsem ljudem brez kakršne koli registracije,
- **Zapisani v nelastniških formatih:** uporabljen mora biti format, ki ga imajo lahko vsi,
- **Ne licenčni:** podatki ne smejo vsebovati avtorskih pravic, patentov ali blagovnih znamk. Lahko pa omejimo dostop, če je tako določeno v zakonodaji.

Če upoštevamo zgornji dve povezavi, je približna polovica načel upoštevanih, druga polovica pa ne. Excel datoteka je veliko boljša kot tekstovna, ampak zahteva licenčni program. Podatki v tekstovni datoteki niso bili popolni in v njih opazimo kar nekaj pomanjkljivosti kot so npr.:

- različni tipi za starost voznika: LLMM, LL (L = leto, M = mesec),
- datumi nesreč: 22/11/2015 ali 22.11.2015,
- duplikati v iste nesreče,
- nejasno določen voznik v nekaterih prometnih nesrečah,
- ID nesreče se pogostokrat ponovi v različnih letih za popolnoma drugo nesrečo,
- različno členjenje tekstovnih datotek (brez presledkov, presledki, \$),
- napaka pri opravljanju alkotesta v novejših datotekah, saj imajo vozniki 0.0, čeprav nimajo opravljenega alko testa.

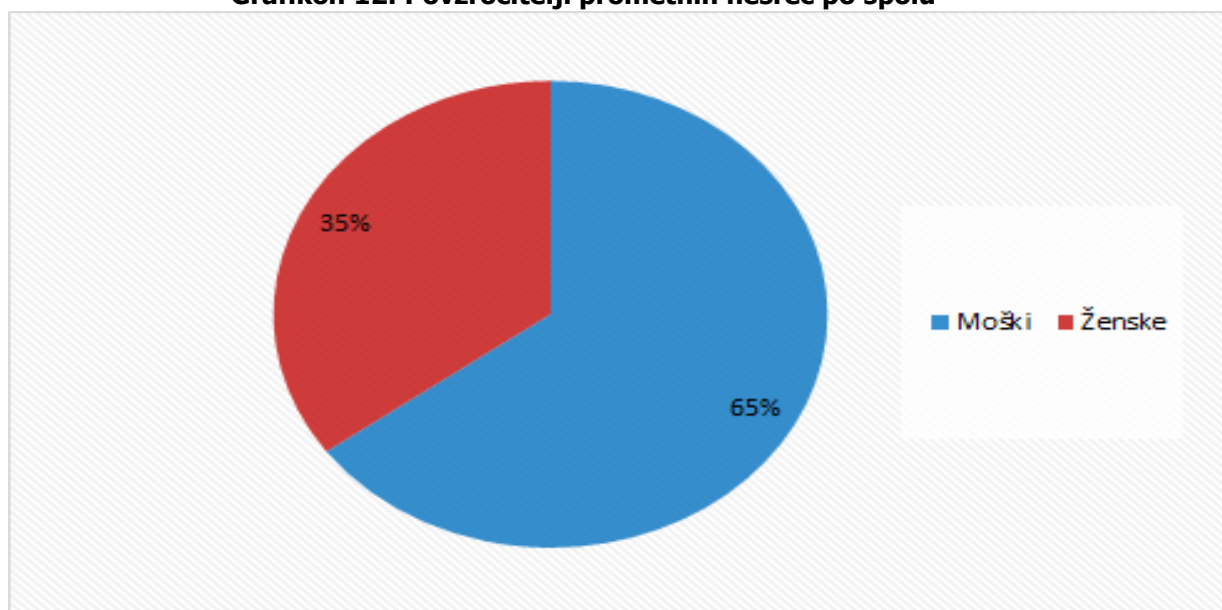
Grafikon 10: Povzročitelji prometnih nesreč po starosti



Vir: lasten, grafikon 10

Iz prejetih podatkov smo lahko opravili nekaj splošnih analiz stanja prometnih nesreč v Sloveniji. Iz grafikona 10 je razvidno, da mladi vozniki ne povzročajo večino prometnih nesreč, ampak jih starostna skupina med 26-40 letom starosti.

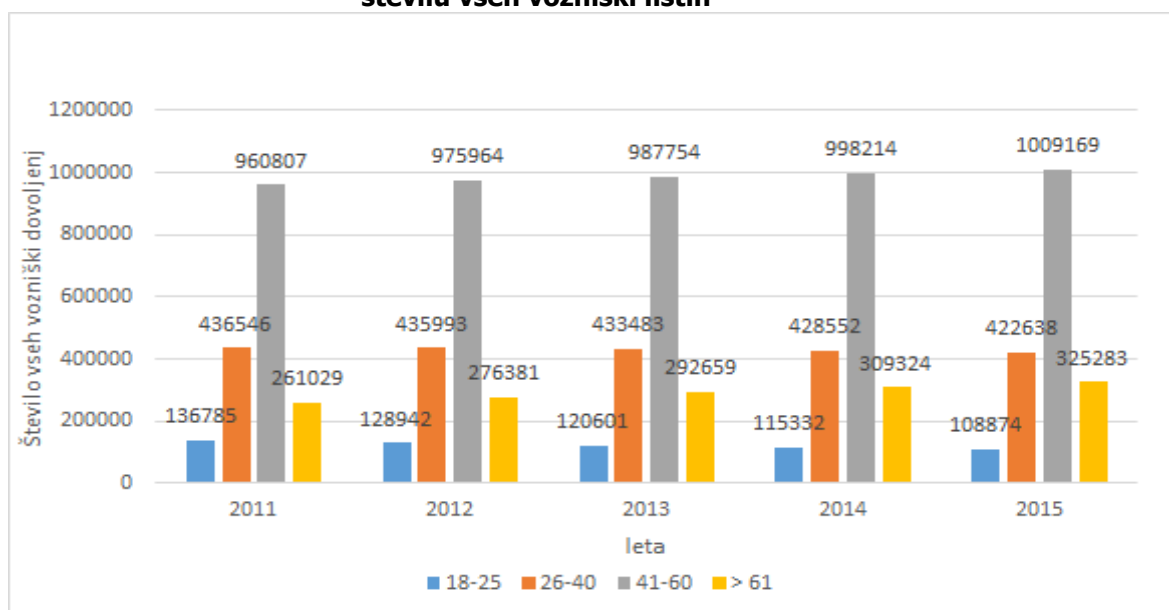
Grafikon 12: Povzročitelji prometnih nesreč po spolu



Vir: lasten, grafikon 11

Iz grafikona 12 lahko sklepamo, da je za več kot polovico nesreč odgovornih moških. Najbolj pogosti razlogi za posamezno prometno nesrečo so: prekratka varnostna razdalja, neprilagojena hitrost in ne upoštevanje cestnih signalizacij.

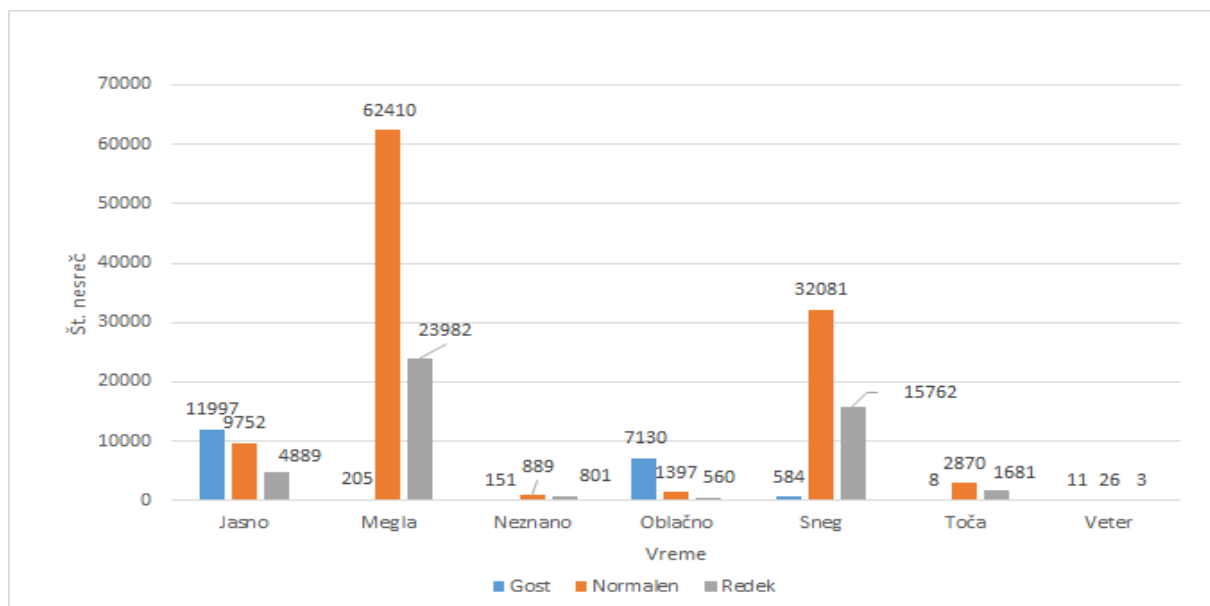
Grafikon 13: Prometne nesreče po starostnih skupinah in številu vseh vozniški listin



Vir: lasten, grafikon 12

Iz grafikona 12 je razvidno, da ima največ vozniški dovoljenj starostna skupina med 41-60 letom starosti. Največ nesreč pa povzroča skupina med 26-40 letom starosti.

Grafikon 14: Prometne nesreče po vremenu in stanju prometa



Vir: lasten, grafikon 13

Iz grafikona 13 je razvidno, da se največ nesreč zgodi v težjih vremenskih razmerah in po navadi gostota prometa nima večjega vpliva. Pri jasnem vremenu pa se zgodi največ nesreč ravno v gostem prometu.

7 PREDLOG REŠITVE (SPLETNA STRAN IN APLIKACIJA)

Iz ugotovljenih podatkov člankov, lastne raziskave aplikacij in opravljene analize lahko sklepamo, da ljudje nismo nagnjeni k predhodnemu ogledu podatkov o nesrečah ali o stanju na cestišču. Zato bi bila uporaba spletne strani kot rešitve problema slabša in bi se bilo potrebno usmeriti v razvoj mobilne aplikacije. Po pregledu že obstoječih mobilnih rešitev na področju varnosti v cestnem prometu smo prišli do ugotovitve, da že obstajajo aplikacije, ki obveščajo o dogodkih na cestah, kamerah, delu na cesti, trenutnih prometnih nesrečah, obvestilo o vinjetah itd... Aplikacije ki se uporabljajo za obveščanje, prikaz in opozarjanje so:

- AMZS, prometne informacije,
- DarsPromet+,
- Promet,
- Razmere na cestah.

Vse te aplikacije imajo nekako enako osnovo kot pa naša prva zamisel o aplikaciji. Veliko tipičnih napak pa se pojavi, kot je na primer:

- Optimalno Delovanje samo ob prisotnosti Wi-Fi-ja,
- Preobremenjenost Li-ti ionski baterij zaradi uporabe GPS+ podatkov (pregrevanje telefona in uničevanje baterije, potreben priklop na polnjenje telefona),
- Če bi aplikacijo želeli uporabiti za vizualen prikaz potrebujemo držalo za telefon, ki pa sicer ni primeren, saj večina ljudi ne uporablja telefon, ki bi imel dovolj velik zaslon.

Številne študije (Pöysti, Rajalin, in Summala, 2005; Crundall, Bains, Chapman, in Underwood, 2005; Briem, in Hedman, 1995) dokazujejo, da kakršnikoli zvočni motilci močno zmanjšajo koncentracijo pri vožnji, zato je v nekaterih državah (Avstrija) popolnoma prepovedana uporaba telefona tako za voznike kot za sovoznike. Avtorji smo za uporabno rešitev naše naloge izbrali izdelavo spletne strani, ki bo potencialnim uporabnikom na voljo v brskalniku. Za to smo se odločili, ker bo tako rešitev na voljo največjemu številu uporabnikov in bo dostopna povsod kjer bo uporabnik lahko pridobil povezavo na internet. Poleg tega bo na voljo na mobilnih napravah tabličnih računalnikov in računalnikov.

S spletno stranjo želimo povečati preventivo za preprečevanje prometnih nesreč in nezgod v prometu v Republiki Sloveniji. Ideja je, da bodoči uporabnik rešitve preden se odpravi na pot pregled, kje na njegovi poti je v preteklosti prišlo, do največ prometnih nesreč in se s tem skuša nevarnim cestnim odsekom izogniti oziroma na njih biti bolj previden. Nevarne cestne odseke na katere morajo vozniki biti še posebej pozorni najdejo tako, da se na tem mestu nahaja povečano število kazalcev, ki so vstavljeni v Google zemljevid prikazan na spletni strani.

Rešitev temelji na podatkih Policije, ki so objavljeni na njihovi spletni strani in so javno dostopni. Podatki vsebujejo zapise prometnih nesreč v Republiki Sloveniji med letoma 1993 in 2015 ter se sprotno dopolnjujejo. Pri korak je bil pridobiti primerne podatke, da jih lahko prikažemo na naši spletni strani, tako smo najprej prečistili in obdelali podatke ter jih shranili v podatkovno bazo, ker so nekateri podatki pomanjkljivi v rešitvi uporabljamo le koordinate prometne nesreče, tip, klas nesreče in vzrok nesreče.

Za izdelavo spletne aplikacije smo uporabili programski jezik HTML in CSS za prikaz in izdelavo ogrodja strani. Dinamične funkcionalnosti na spletni strani, kot so na primer spustni meni in prikaz Google zemljevida so izdelani s pomočjo jezika JavaScript. Medtem, ko je povezava

spletne strani s podatkovno bazo izdelana v programskem jeziku PHP. Prav tako, je kontaktni obrazec, ki avtorju pošlje elektronsko sporočilo izdelano v programskem jeziku PHP.

7.1 Vstopna stran

Na vstopni strani so izpisani primeri podatkov, ki jih hranimo v podatkovni bazi in ponujamo uporabnikom za vpogled ter kratka navodila, kako uporabljati spletno stran. Med prikazanimi podatki je število vseh zapisov shranjenih v podatkovni bazi ter število klasificiranih podatkov po klasu nesreče oziroma posledicah.

Slika 8: Vstopna stran



Vir: Lasten, slika 8

7.2 Podstran Pregled

V podstrani pregled je uporabnikom na voljo spustni meni kjer si izberejo parametre kot so tip, klas, vzrok nesreče ter število izpisanih nesreč. Nato se uporabniku prikaže Google zemljevid, s vstavljenimi kazalniki, ki ponazarjajo posamezno prometno nesrečo. Uporabnik na območjih kjer je povečano število kazalnikov sklepa, da gre za nevaren cestni odsek.

Slika 9: Podstran Pregled

Vizualizacija prometnih nesreč na podlagi odprtih podatkov

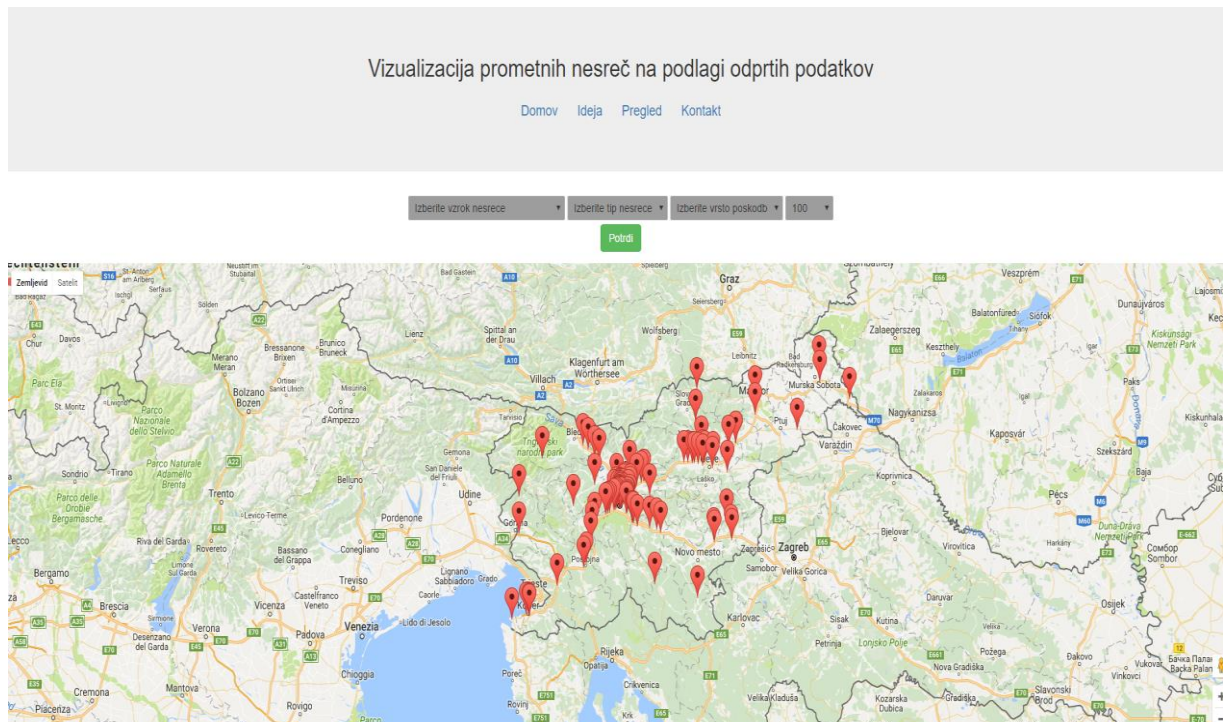
[Domov](#) [Ideja](#) [Pregled](#) [Kontakt](#)

Izberite vzrok nesreče Izberite tip nesreče Izberite vrsto poškodb 100

Poišči

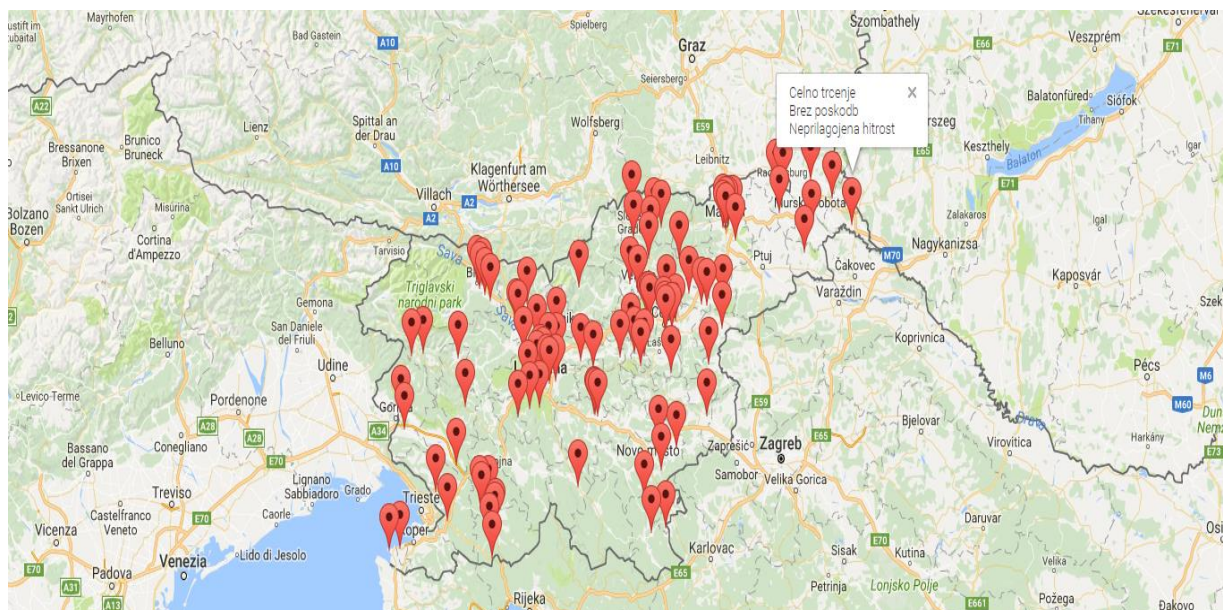
Vir: Lasten, Slika 9

Slika 10: Izbira in prikaz rezultatov



Vir: Lasten, slika 10

Slika 11: Prikaz podatkov nesreče

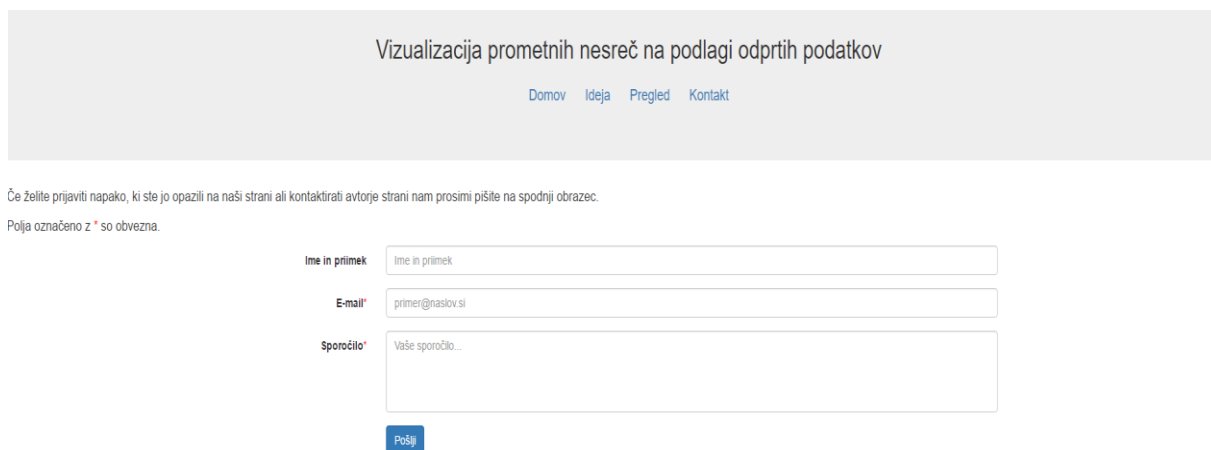


Vir: Lasten, slika 11

7.3 Podstran Kontakt

Na podstrani kontakt je uporabniku omogočen kontaktni obrazec s katerim lahko kontaktira avtorje spletne aplikacije. Obrazec je namenjen temu, da lahko uporabnik poda svoje mnenje o spletni rešitvi z njegovimi komentarji in pripombami ali mogoče napake, katere je opazil na spletni strani.

Slika 12: Kontaktni obrazec



Vir: Lasten, slika 12

Prednosti naše rešitve avtorji vidimo v tem, da je preprosta in s tem deluje hitro na vseh napravah s katerih lahko, do nje dostopamo. Zaradi preprostosti je tudi sama uporaba veliko lažja in uporabnik hitro in pregledno pridobi informacije, ki jih želi videti. Spletne stran se tudi samodejno dopolnjuje z novimi vnosi v podatkovno bazo.

Možnosti nadgradnje pa so v povezovanju podatkov Policije s podatki ARSO in tako, prikazu nesreč dodamo dodatne možnosti kot so prikazen nesreč glede na vremenske parametre. S podatki o vreme si uporabnik lahko še bolj natančno prikaže nevarne odseke glede na vremenske razmere, ki bodo na njegovi poti.

Mogoča nadgradnja je lahko tudi taka, da uporabnik namesto izbere parametrov vnese pot na katero se odpravlja in se mu na podlagi začetka poti ter konca poti nevarni odseki primerno ponazorijo na poti brže, da jih uporabnik sam poišče.

8 ZAKLJUČEK

Sklepne ugotovitve analize podatkov raziskave in izdelave spletne aplikacije so, da vozniki oziroma udeleženci cestnega prometa v Republiki Sloveniji premalo pozornosti namenjamo preventivnim povečanjem varnosti v cestnem prometu. To ugotovitev lahko podkrepimo z dejstvom, da je bilo v lanskem letu več prometnih nesreč s smrtnim izidom kot leto poprej in rezultati naše ankete, ki prikazuje, da več kot polovica anketirancev ne premisli svoje poti preden se usede v vozilo. Na tem področju vidimo avtorji veliko možnosti za napredek, kot rešitev problema pa večje osveščanje državnih agencij o pomembnosti preventivnega zmanjšanja prometnih nesreč in morebitne izdelave mobilne aplikacije, ki bi vsebovala nevarne odseke cest.

Drugo ugotovitev je, da so podatki v Republiki Sloveniji težje dostopni kot v nekaterih bolj razvitih državah s katerimi se radi primerjamo in je na tem področju veliko možnosti za izboljšanje. Največja pomanjkljivost odprtih podatkov s strani Policijske uprave vidimo v hrambi podatkov in oblikah obdelave in shranjevanja. Podatki so prevečkrat nekonsistentni, pomanjkljivi ali netočni. Tudi sam način hrambe podatkov v .zip datotekah ni primeren za namene mobilne uporabe podatkov v namenskih aplikacijah. V izboljšanju odprtih podatkov vidimo veliko priložnosti za izdelave različnih spletnih ali mobilnih aplikacijah, ki bi v primeru prometnih nesreč imeli pozitivni vpliva za zmanjšanje števila nesreč.

Možnosti za nadgradnjo predlagane rešitve v prihodnje je vključitev dodatnih parametrov, kot so starost udeležencev in vremenske razmere. Vendar pa so trenutni podatki, ki jih imamo na razpolago, neprimerni za upoštevanje parametra let oziroma izkušenj voznika, ker iz podatkov ni možno ugotoviti, kdo je bil voznik in kdo sopotnik. Pri vremenskih razmerah pa se pojavlja problem avtocest, ki ob slabšem vremenu postanejo bolj nevarne iz razlogov več vozil na cesti kot npr. regionalne ceste. V takem primeru bi se prikaz preveč prilagodil za avtoceste pred regionalnimi cestami. Za odpravo teh ovir bi potrebovali točnejše podatke o udeležencih in tipe cest glede na tip cestišča, ki ga iz trenutnih podatkov ne moremo razbrati.

VIRI IN LITERATURA

1. (2013). Resolucija o nacionalnem programu varnosti cestnega prometa za obdobje 2012-2021 (ReNPVCP13-22) . Ur. list RS, št. 39/13.
2. Briem, V., & Hedman, L. R. (1995). Behavioural effects of mobile telephone use during simulated driving. *Ergonomics*, 38(12), 2536-2562.
3. Crundall, D., Bains, M., Chapman, P., & Underwood, G. (2005). Regulating conversation during driving: a problem for mobile telephones?. *Transportation Research Part F: Traffic, Psychology and Behaviour*, 8(3), 197-211.
4. Evropska komisija (2012). Usmeritve politike na področju varnosti v cestnem prometu v obdobju 2011–2020. Pridobljeno 20. 12. 2016 iz https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/road_safety_citizen/road_safety_citizen_100924_sl.pdf
5. Pöysti, L., Rajalin, S., & Summala, H. (2005). Factors influencing the use of cellular (mobile) phone during driving and hazards while using it. *Accident Analysis & Prevention*, 37(1), 47-51.
6. Soave, P. (7.1.2016). Cestni promet: predpisi na področju prometa in varnosti. Pridobljeno 18. 12. 2016 iz http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/si/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.6.5.html
7. S. H. H. (22.9.2016). Občina Ivančna Gorica kot prva v šolske avtobuse vgrajuje alkoholne ključavnice. Pridobljeno 20.12.2016 iz <http://www.zurnal24.si/obcina-ivancna-gorica-kot-prva-v-solske-avtobuse-vgrajuje-alkoholne-kljucavnice-clanek-278168>
8. Republika Slovenija (2010). Digitalna Slovenija 2020-strategija razvoja informacijske družbe do leta 2020. Pridobljeno 5.12.2016 iz http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/Informacijska_druzba/DSI_2020.pdf
9. Freeman, R. E. (2010). *Strategic management: A stakeholder approach*. Cambridge University Press.
10. Richardson, A. (2010). Using customer journey maps to improve customer experience. *Harv Bus Rev*, 15. Pridobljeno 8. 1. 2017 iz <http://www.iimagineservicedesign.com/wp-content/uploads/2015/09/Usinghttp://www.iimagineservicedesign.com/wp-content/uploads/2015/09/Using-Customer-Journey-Maps-to-Improve-Customer-Experience.pdf>
11. Ministrstvo za notranje zadeve. (2008). Kodeks policijske etike. Pridobljeno 4. 1. 2017 iz <http://www.policija.si/images/stories/Publikacije/PDF/Kodeks.pdf>
12. Ministrstvo za notranje zadeve. (2015). Policija. Opis načina dostopa do drugih informacij javnega značaja. Pridobljeno 4. 1. 2017 iz <http://www.policija.si/index.php/informacije-javnega-znaaja/katalog-ijz>
13. Zakon o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol). Ur. list RS, št. 15/13, 23/15 popr.
14. Sawaya Law Firm. (2017). Interactive crash map. Pridobljeno 5. 1. 2017 iz <https://www.sawayalaw.com/interactive-crash-map/>
15. Inquiron. (2013). Mapping car crashes in the UK. Pridobljeno 5.1. 2017 iz <http://www.mapsdata.co.uk/portfolio-items/traffic-accidents-uk/>
16. Inštitut za kriminologijo. (2011). Varnost cestnega prometa. Pridobljeno 4.3.2017 iz https://books.google.si/books?id=BKZMria3_U4C&pg=PA74&lpg=PA74&dq=koliko+%C4%8Dasa+pre%C5%BEivimo+na+cestah&source=bl&ots=SWW024s5IY&sig=vDbJ8

tHNSTIVHVvKa1xx3I8XInw&hl=sl&sa=X&ved=0ahUKEwj2LnjgL3SAhXJXCwKHWXrAnQ6AEINjAF#v=onepage&q=koliko%20%C4%8Dasa%20pre%C5%BEivimo%20na%20cestah&f=false

PRILOGE

Priloga 1: Anketa: Razmere na cestah

Priloga 2: GitHub povezava: https://github.com/ReversePhoenix/Prometne_Nesrece

Priloga 1

ANKETA: RAZMERE NA CESTAH

Prosimo, če si vzamete nekaj minut in s klikom na Naslednja stran pričnete z izpolnjevanjem ankete. Vprašalnik izvajamo zato, da bo nadaljnji razvoj za prometno varnost boljši in bomo varnejše prispeli na cilj. Reševanje ankete vam ne bo vzelo veliko časa.

Že vnaprej se Vam zahvaljujem za Vaše sodelovanje pri anketi.

1. Spol

- Moški
- Ženska

2. Starostna skupina

- 0 - 17 let
- 18 - 25 let
- 26 - 40 let
- 41- 60 let
- 61 ali več let

3. Ali pred vožnjo preverite razmere na cestah?

- Nikoli
- Redko
- Srednje
- Pogosto
- Vedno

4. Katero napravo uporabite doma za preverjanje stanja na cestah?

Možnih je več odgovorov

- Mobilni telefon
- Računalnik
- Tablični računalnik

5. Ali med vožnjo poslušate radijska opozorila o stanju na cestah?

- Nikoli
- Redko
- Srednje
- Pogosto
- Vedno

6. Ali z avtomobilom opravljate vsakodnevno relacijo?

- Nikoli
- Redko
- Srednje
- Pogosto
- Vedno

7. Povprečno koliko kilometrov vožnje opravite na dan čez teden (delavni dnevi)?
8. Povprečno koliko kilometrov vožnje opravite na dan čez vikend?
9. Bi pred vožnjo želeli na spletu preveriti, kje na vaši poti so odseki, kjer je največ nesreč?
 - Nikoli
 - Kadar grem na daljšo pot
 - Kadar grem na novo, še neznano pot
 - Vedno
10. Bi med vožnjo želeli uporabljati aplikacijo na pametnem telefonu, ki bi vas po GPS lokaciji opozarjala na približevanje odseka z veliko nesrečami?
 - Nikoli
 - Redko
 - Srednje
 - Pogosto
 - Vedno
11. Koliko EUR bi ob brezplačni aplikaciji, ki prikazuje nevarne odseke bili pripravljeni doplačati za modul/dodatek, ki zvočno opozori, da je blizu nevaren odsek, nesreča ali zastoj (ni potrebno gledati na telefon)?
12. Bi želeli še kakšno aplikacijo ali spletno stran, ki bi vam pomagala k bolj varni vožnji in kako naj bi delovala? Prosimo napišite.

DOBRO JAVNO UPRAVLJANJE – PRIMERJALNO PRAVNA ANALIZA SLOVENIJE IN KANADE V LUČI OAO

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

Povzetek

Zadnje desetletje se v evropskem prostoru kaže trend regulacije upravnega postopka kot enega izmed ključnih predpisov z vidika odprave administrativnih ovir (OAO), ne le na nacionalni ravni (npr. Francija 2015), temveč tudi na ravni EU (npr. predlog Uredbe o odprti, učinkoviti in neodvisni evropski upravi 2016). Podobno se potrebe po regulaciji kažejo tudi čez ocean. Namreč, Kanadski pravni sistem bazira na »common law« pravni tradiciji, z dokaj razpršeno procesno ureditvijo, zato so se v preteklosti že pojavile iniciative po splošni kodifikaciji (gl. osnutek Model Administrative Procedure Code, 1991). Prispevek analizira procesnopravno ureditev obeh držav, s poudarkom na izbranih institutih kot je participacija, transparentnost, odločanje v razumnih rokih, pravica do pravnega sredstva ipd. ter jih ovrednoti v luči OAO.

Ključne besede: OAO, Slovenija, Kanada, upravni postopek, dobro javno upravljanje

Abstract

GOOD PUBLIC GOVERNANCE – COMPARATIVE-NORMATIVE ANALYSIS OF SLOVENIA AND CANADA IN RELATION TO RED TAPE REDUCTION

In the last decade there is a trend in Europe to regulate administrative procedure, not just on the national level (e.g. France 2015), but also on the EU level (e.g. Draft regulation on an open, efficient and independent European administration, 2016). Namely, administrative procedure regulation is important also in terms of red tape reduction. In like manner, needs for procedural codification appeared also overseas. Canadian legal system is based on a common law legal tradition, with rather dispersed procedural regime. Therefore, in the past there were already initiatives for the more general codification (see draft Model Administrative Procedure Code 1991). The paper analyses procedural legal systems of both states by comparing selected institutes, such as participation, transparency, reasonable time limits, right to legal remedy etc. and assesses them in terms of red tape reduction.

Keywords: red tape reduction, Slovenia, Canada, administrative procedure, good public governance

1 UVOD

Odprava administrativnih ovir (OAO) je koncept, ki se poudarja v različnih strateških ciljnih Strategije razvoja javne uprave Republike Slovenije 2015–2020¹. V teoriji lahko zasledimo različne pristope njegove obravnave, tako z ekonomskega, pravnega, politološkega ali informacijskega vidika.² V prispevku se osredotočamo na pravni vidik. Pri tem izhajamo iz stališča, da je upravni postopek temeljni poslovni proces uprave, ki terja poleg zakonitosti

¹ Gl. poglavji o učinkoviti organiziranosti in izboljšanju zakonodajnega okolja.

² Gl. analizo multi oz. (inter)disciplinarnih pristopov v Kovač & Sever (2016, 2017).

tudi učinkovitost odločanja. K slednjemu pa prispevajo tudi OAO ukrepi. Gre torej za različne elemente, ki jih skupaj lahko povežemo v koncept dobrega (javnega) upravljanja, kot širši koncept ekonomsko-politološke narave (ki pa vsebuje tudi pravne vidike).³ Javno upravljanje pomeni na institucionalni ravni določanje ciljev javnih politik, na instrumentalni ravni pa določanje načinov doseganja zastavljenih ciljev z bodisi oblastnim ali neoblastnim delovanjem uprave (Kovač, 2012, str. 27–28). Eden ključnih procesov javnega upravljanja na instrumentalni ravni je izvajanje upravnih postopkov, ki išče ravnotežje med hitrim prilagajanjem in pravno trdnostjo kot zagotovilom pravne države (Sever, 2014, str. 26).

Dobro upravljanje med drugim zasleduje načelo usmerjenosti k uporabnikom javnih storitev. To pomeni, da se avtoritativno, centralizirano delovanje države preveša v servisno, decentralizirano in participativno državo (Kovač, 2012a, str. 27–28). Iz modela dobrega upravljanja (vladanja) izhaja tudi tretja generacija upravnih postopkov, ki se osredotoča na ustvarjalna partnerstva med družbenimi skupinami ter posledično večjo legitimnostjo javnih politik (Barnes, 2010, str. 350–354). Del doktrine dobrega upravljanja je pravica do dobre uprave (»*good administration*«) kot ožji, pravni koncept, ki temelji na procesnih pravicah. Slednji je temelj naše raziskave (g. Tabela 1).

Kot izhaja iz Priporočila Odbora ministrov o dobri upravi CM/Rec(2007)7 je dobra uprava eden izmed elementov dobrega upravljanja (vladanja) (»*good governance*«). Priporočilo med drugim vsebuje kodeks dobre uprave, ki poudarja naslednjih devet načel (oz. pravil): načelo zakonitosti, enakosti, nepristranskosti, sorazmernosti, pravne varnosti, delovanja v razumnem roku, participacije, spoštovanja zasebnosti in načelo transparentnosti, pravila v zvezi z izdajo upravnih odločb, pravica do pritožbe in odškodnine (Sever, 2014, str. 29–30). Kot izhaja iz Tabele 1 so načela, vsebovana v obeh konceptih, tako dobrega (javnega) upravljanja⁴ kot dobre uprave, pomembna tudi z vidika uresničevanja OAO. Gre za vrednostne smernice, ki so pomembne tako na institucionalni kot instrumentalni ravni. Vodilo pri tem mora biti, ali je regulacija in posledično eksekutiva potrebna zaradi zaščite javnega interesa. Če temu ni tako, potem lahko govorimo, da gre le za administrativno oviro, ki pomeni nepotrebno administrativno breme in se lahko odstrani brez škode za javni interes.

Tabela 1: Koncept dobrega upravljanja in OAO

Dokument	Koncept	Vsebina	OAO relevantnost
<i>Stocktaking on the Notions of GG and GA (Study no. 470/2008, CDL-AD(2001)009)</i> Beneška komisija (Svet Evrope, 2011)	Dobro upravljanje (» <i>good governance</i> «) ekonomsko-politološki +	1. odgovornost; 2. transparentnost 3. odzivnost na potrebe ljudi; 4. <i>uspešnost</i> ; 5. <i>učinkovitost</i> ; 6. odprtost, 7. participacija; 8. predvidljivost; 9. pravna država; 10. koherentnost; 11. enakost; 12. etično ravnanje;	Da, gre za vrednostne usmeritve, ki vsebujejo smernice regulacije, vodenja postopkov v duhu OAO → a odvisno od načina doseganja posameznih vidikov: npr. participacija: vsekakor pomembna, a mora biti zagotovljena na

³ Podrobneje gl. Kovač & Sever, 2017, str. 185.

⁴ Podrobneje o javnem upravljanju tudi Rakar & Tičar, 2017, str. 131–133.

	vsebuje ožji pravni koncept:	13. preprečevanje korupcije 14. <i>razumni roki</i> ; 15. varstvo človekovih pravic; 16. simplifikacija postopkov. <i>Poleg 4., 5., 14. točke vsebuje pravni vidik še:</i> 1. nepristranskost; 2. pravičnost; 3. pravna varnost; 4. sorazmernost, nediskriminacija; 5. pravico izjaviti se.	način, da dovoljuje sodelovanje osebam, ki so hujše prizadete v svojih pravnih interesih; drugače lahko pomeni zaviranje postopkov. + izrecno poudarjena simplifikacija postopkov kar odraža pomen OAO Vodilo: ali gre za potrebno breme ali le administrativno oviro) → če ovira, se brez škode za javni interes lahko odstrani
<i>Priporočilo Odbora ministrov CM/Rec(2007)7 državam članicam o dobri upravi</i> (Svet Evrope, 2007)	<i>Dobra uprava</i> (»good administration«)	1. zakonitost; 2. enakost; 3. nepristranskost; 4. sorazmernost; 5. pravna varnost; 6. razumni roki; 7. participacija; 8. zasebnost; 9. transparentnost; 10. pritožba; 11. odškodnina.	Lahko pomeni trčenje učinkovitosti in javnega interesa → če potrebna regulacija za zaščito javnega interesa, mora pravni vidik prevladati.

Vir: Study no. 470/2008, CDL-AD(2001)009; Priporočilo Odbora ministrov CM/Rec(2007)7 državam članicam o dobri upravi

V prispevku obravnavamo ureditev upravnega postopka v Sloveniji in Kanadi z uporabo primerjalnopravne metode, v luči identificiranja dobrih praks z vidika OAO. Zanima nas, kateri instituti prispevajo k učinkovitejšemu upravnemu odločanju. Postavljamo hipotezo, da kljub različnim (u)pravnim tradicijam, tj. kontinentalnega sistema v Sloveniji, ki temelji na germanskem izhodišču in na drugi strani *common law* sistema v Kanadi, oba pristopata k regulaciji postopka na podoben način in pri tem sledita podobnim temeljnim vrednostnim usmeritvam.

2 NEKAJ TEMELJNIH PRIMERJALNIH IZHODIŠČ

Slovenija in Kanada sta vsekakor državi, ki imata različno zgodovino in temu posledično državno ureditev, kakor tudi v osnovi različni pravni tradiciji (gl. Tabelo 2). Ne glede na to pa se v obeh državah kažejo podobne potrebe po pravno urejenih razmerjih, ki prispevajo k učinkovitemu (u)pravnemu sistemu. Upravni postopek je prepoznan kot temeljno orodje odločanja o pravicah in obveznostih posameznika s strani države ali lokalne skupnosti (gl. Tabelo 2). V kanadskem sistemu so temelj varstva procesnih pravic pravila »*natural justice*«, ki v osnovi zajemajo pravico posameznika, da je obveščen o obtožbah zoper njega, da se mu zagotovi ustrezno zaslišanje (*audi alteram partem*) ter da je oseba, ki odloča o njegovih

pravicah, nepristranska (*nemo iudex in causa sua*) (Craig, 2009, str. 178; prim. Künnecke, 2007, str. 138). Kot izhaja iz kanadske sodne prakse, je v okvir pravil »*natural justice*« vključen pošten postopek, pravica izjaviti se, ali vsaj pravica do posvetovanja, pravica biti obveščen, pravica do pravnega zastopstva ter pravica do navzkrižnega zaslišanja in obrazložene odločitve (Regimbald, 2015, str. 273–274).

Tabela 2: Primerjava ureditev - Slovenija in Kanada

Država→	Slovenija	Kanada
oblika vladavine, državne oblasti in državna ureditev	republika parlamentarni sistem; unitarni sistem (1991)	ustavna monarhija; parlamentarni sistem (10 provinc, 3 teritoriji); federacija (1867)
ustava	Ustava RS (1991)	» <i>Constitution Act</i> « (1982): prekine vse zakonodajne vezi z Veliko Britanijo + vključi tudi » <i>Canadian Charter of Rights and Freedoms</i> «
izvršilna veja oblasti	predsednik republike; vlada + upravni organi	kraljica (izvršuje generalni guverner); vlada s predsednikom na čelu -na ravni provinc izvaja: » <i>Lieutenant Governor</i> « + premier -na ravni teritorijev: » <i>Commissioner</i> «
zakonodajna veja oblasti	državni zbor (+ nepravi drugi dom: državni svet)	dvodomni kongres -na ravni provinc / teritorijev: zakonodajna telesa
sodna veja oblasti	splošna sodišča + specializirana sodišča; zadnja instanca sodnega odločanja: vrhovno sodišče; lahko sledi postopek pred ustavnim sodiščem	na federativni ravni + provincialni in teritorialni ravni; najvišje sodišče na zvezni ravni je » <i>Supreme Court of Canada</i> «
pravni sistem	kontinentalni sistem	» <i>common law</i> « (razen v provinci Quebec prevladuje sistem civilnega prava)
temeljna ustavna načela, pomembna za upravni postopek	načelo delitve oblasti, načelo ustavnosti in zakonitosti, načelo enakosti, varstvo človekove osebnosti in dostojanstva, pravica do sodnega varstva (vsebuje tudi pravico do odločanja v razumnih rokih)	načelo delitve oblasti; načelo zakonitosti, enakosti, prepoved arbitrarnih odločitev, odločanje v razumnih rokih; sodni nadzor

ZUP (nad)nacionalna raven	da – avtonomija - ZUP ⁵ (zgled – konvergenca upravnih tradicij tudi z EU ZUP)	da, npr. na ravni provinc (ne vseh); predlog » <i>Model Administrative Procedure Code</i> « (1991)
---------------------------	---	---

Vir: Kaučič & Grad, 2000; Obolnar, 2014

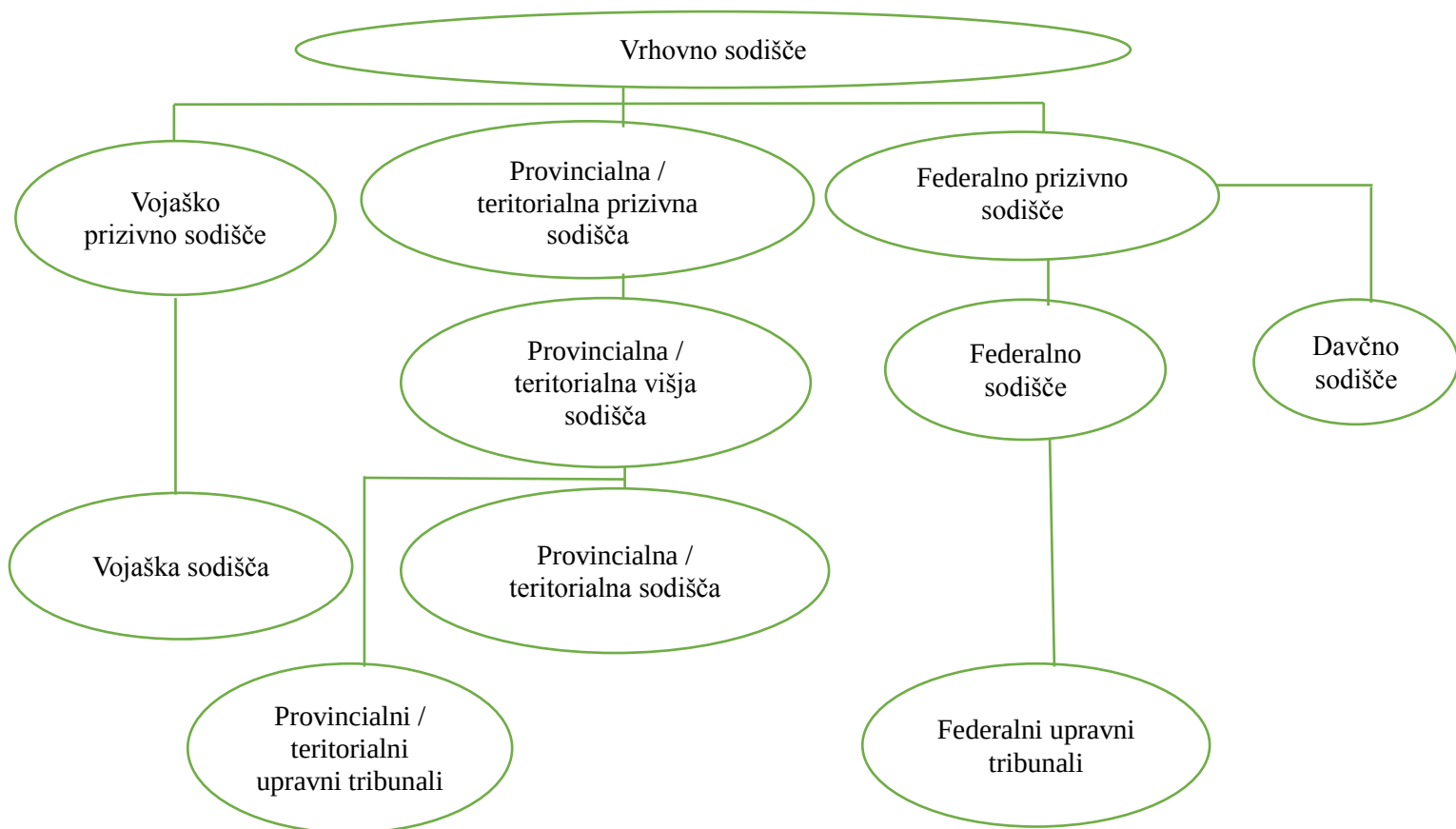
Poleg temeljnih načel in pravil na zvezni ravni, pa se predpisi sprejemajo tudi na ravni provinc. Slednjim je prepuščena regulacija na področju izobraževanja, zdravstvenega varstva, nepremičnin, gozdov ipd. Prav tako se na ravni provinc lahko regulira postopke odločanja pred upravnimi tribunali in postopke sodnega nadzora. Po določenih provincah tako veljajo naslednji predpisi, ki urejajo bodisi postopek pred tribunali in (ali) sodni nadzor: Administrative Procedures and Jurisdiction Act (Alberta, 2000); Judicial Review Procedure Act (British Columbia, 1996), Administrative Tribunals Act (British Columbia, 2004); Statutory Powers Procedure Act (Ontario, 1971, 1990; SPPA), Judicial Review Procedure Act (Ontario, 1990); Judicial Review Act (Prince Edward Island, 1988); Act Respecting Administrative Justice (Quebec, 1996). V našem prispevku se bomo osredotočili na določbe osnutka *Model Administrative Procedure Code* (1991, MAPC). Seveda pa pri »*common law*« sistemu ne smemo pozabiti, da temelji na precedensih sodišč (z vidika procesnega prava na primer že omenjena pravila »*natural justice and fairness*« (gl. primer Baker (1999)⁶). Kot organi odločanja delujejo na zvezni ravni in na ravni provinc upravni odbori in tribunali, ki pa niso del sodnega sistema (Craik & Forcese, 2006, str. 317), vendar jim lahko sledi postopek pred sodiščem⁷ (npr. v provinci Ontario bo to praviloma »*Divisional Court*«; na zvezni ravni pa zvezno sodišče) (prim. Slika 1).

⁵ Zakon o splošnem upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13).

⁶ Ta primer je določil vsebino procesnega varstva – Baker test: narava odločitve, način regulacije, pomen odločitve za stranko, načelo zaupanja v pravo, izbira postopka s strani pristojnega organa.

⁷ Odločitev tribunala je lahko podvržena sodnemu nadzoru (Dunsmuir v. New Brunswick, 2008; Crevier v. Quebec, 1981), v katerem se lahko preverja utemeljenost (»*reasonableness*«) in pravilnost (»*correctness*«) odločitve (t.i. standardi nadzora). Sodni nadzor je lahko procesne (preverjanje poštenosti postopka) ali vsebinske narave (preverjanje pravilnosti izdane odločbe: ali je bil organ sploh pristojen za izdajo odločbe ter pravilnost in utemeljenost izdane odločbe).

Slika 1: Kanadski sodni sistem



Vir: Prirejeno po Canada's Court System, 2015

Kljub temu, da je bila očitno že razmeroma zgodaj prepoznana potreba po regulaciji postopka, pa je zanimivo, da npr. provincialni predpis, kot je SPPA v Ontariu, določa, da lahko tribunali določijo tudi določena svoja procesna pravila oz. se odpovejo določenim procesnim zahtevam (gl. npr. SPPA s. 2; s. 4. (1)⁸, (2); s. 17.1 (4); s. 25.1). SPPA torej pomeni minimalne procesne standarde, ko odločajo tribunali v Ontariu (vendar ne za vse). SPPA velja, ko tribunali odločajo, ali predpišejo na podlagi zakona pravice, pristojnosti, privilegije, imunitete, obveznosti, odgovornosti strank, ali odločajo o upravičenju strank do določenih koristi, licenc⁹ (oz. nadaljevanju koriščenja omenjenih pravic) in morajo pred izdajo odločbe strankam dati možnost zaslišanja¹⁰. SPPA pa se ne uporablja za izdajo splošnih aktov ter v določenih drugih primerih (gl. SPPA s. 3 (2) (h)).

Podobno tudi MAPC določa, da se uporablja za primere, ko odločitev organa (bodisi na zvezni ali provincialni ravni¹¹) vpliva na neko pravico, interes ali privilegij in je predpogoj za njeno izdajo ustno zaslišanje (gl. Sec 1 MAPC). MAPC enako dopušča, da si tribunali določijo tudi svoja pravila postopka ob upoštevanju pravice do poštene obravnave (Sec 5,

⁸ S soglasjem strank in tribunala lahko velja odpoved katerikoli procesni zahtevi, določeni z SPPA.

⁹ Gre za različna dovoljenja, certifikate, soglasja, registracije ipd. (npr. socialne storitve, nadzor nad alkoholnimi pijačami, varnost pri delu ipd.).

¹⁰ Ne glede na to pa se lahko izjemoma postopek izvede brez zaslišanja, če se stranke s tem strinjajo in ni določena zahteva po zaslišanju z drugim predpisom (gl. s. 4.1 SPPA).

¹¹ Gl. komentar A k Sec 1 MAPC.

prim. Sec 3) ter ne izključuje obveznosti spoštovanja drugih pravil (Sec 36). V naslednjem poglavju sledi pregled izbranih procesnih institutov MAPC in ZUP kot odraz dobre uprave v luči OAO relevantnosti.

3 PRIMERJAVA UREDITVE UPRAVNEGA POSTOPKA V SLOVENIJI IN KANADI V LUČI OAO

Podobno kot Evropa se tudi Kanada srečuje s pojavom razpršenosti ureditve upravnega prava. Dejstvo je, da gre za področje, ki je podvrženo aktualnemu družbenemu razvoju in terja sprotno prilagajanje in spremembe. Poleg tega pa je določena mera »razpršenosti« tudi posledica različnih provincialnih ureditev, brez enotne procesne regulative na zvezni ravni. Ne glede na to, veljajo skupna pravila kot jih izoblikuje »*common law*« sistem precedensov, npr. za postopek zlasti pomembna pravila »*natural justice*« in »*fair procedure*«. V luči izpostavljene problematike je bil že leta 1985 pripravljen osnutek procesnih pravil »*Règles de procédure des tribunaux administratifs*«, ki je bil leta 1991 dopolnjen in je nastal osnutek »*Model Administrative Procedure Code*«. Verjetno sicer ni naključje, da je do zapisa prišlo ravno v Montrealu, največjem mestu province Quebec, ki edina deluje po principu sistema civilnega prava.

Kot je izpostavljeno v uvodu kodeksa je delo rezultat problematike razpršenosti in nezadostne dostopnosti pravil tako strankam postopkov kot tudi pravnim strokovnjakom. Namreč cilj organizacije odločanja prek upravnih tribunalov je podobno kot pri nas, prepuščanje postopkov specializiranim organom za določeno upravno področje, kar naj bi prispevalo k enostavnim in dostopnim postopkom, ki spoštujejo pravico do hitre in poštene obravnave. Ravno specializiranost organov za različna področja (zdravstveno varstvo, varstvo pri delu, agrarna dejavnost ipd.) pa hkrati pomeni izziv splošne kodifikacije, saj se zasleduje temeljna postopkovna pravila, ki veljajo za različna področja. Zato govorimo o naboru minimalnih procesnih standardov, ki pa ne izključujejo ostala postopkovna pravila. Kljub temu, da je MAPC le osnutek brez obligatorne veljave, pa sta njegov obstoj in vsebina pomembna, saj kažeta na pomen in potrebo po regulaciji temeljnih postopkovnih pravil in ne obratno.

V luči OAO je seveda pomembna vsebina in ne samo obstoj ali obseg regulacije. Gre za vprašanje, ali potrebujemo regulirati določena vprašanja iz naslova varstva javnega interesa, ali pa gre le za administrativno oviro, ki se jo lahko brez škode za javni interes odstrani. OAO stremi k poenostavitvi postopkov in je relevantna tako pri regulaciji upravnopravnih razmerij (institucionalna raven – presoja učinkov predpisov kot preventiva) kot samem procesu kot orodju odločanja o pravicah ali obveznostih kot izhajajo iz področne zakonodaje (izvedbena raven). Poenostavitev postopkov kot cilj OAO je treba ločiti od deregulacije, ki na drugi strani teži k zmanjšanju poseganja države z regulacijo na določeno področje (npr. zmanjšajo se pogoji za pridobitev neke pravice ipd.). V prispevku nas zanima proces kot orodje odločanja. V Tabeli 3 smo za potrebe naše analize vzeli temeljne elemente koncepta dobre uprave kot ožjega, pravnega dela dobrega upravljanja ter primerjali ureditev posameznih institutov v MAPC in ZUP.

Slovenija je ZUP sprejela leta 1999, seveda pa je že ob osamosvojitvi v našem pravnem redu veljala smiselna uporaba jugoslovanskega ZUP, tako, da lahko govorimo o več kot 80 letni

zgodovini kodifikacije upravnega postopka.¹² V primerjavi s slovenskim ZUP je MAPC po času mlajši in obsegu krajši (gl. Tabelo 3). Njegova vsebina pa je vsekakor zanimiva z vidika procesne ureditve, saj prepušča v določenem obsegu tudi svobodno urejanje tribunalu (MAPC Sec 3 in 5). Analogno temu lahko izpostavimo slovensko pravilo subsidiarne rabe ZUP (3. člen), ki dopušča, da se posamezna vprašanja postopka uredijo drugače v posebnem zakonu, če je izkazana potreba po takšni ureditvi, z upoštevanjem načela enakosti. Za razliko od MAPC je ZUP tu torej natančnejši in strožji (postopek se lahko uredi le z zakonom, ne more ga določiti organ sam), a še vedno fleksibilen, čeprav tudi MAPC v Sec 3 našteva, da je potrebno regulirati standarde vročanja; način izvedbe prednaroka; pisanje zapisnika; postopek nadzora nad izdanimi odločitvami ipd. V Sec 5 pa gre MAPC še korak dalje, saj kot splošno načelo postopka določa, da je organ v primeru, ko zakoni in pravila določenih vprašanj ne urejajo, sam »gospodar postopka«, ob spoštovanju pravice strank do poštene obravnave. Vsekakor lahko zaključimo, da obe ureditvi prepoznavata pomen odprtega pristopa ravno iz naslova širokega spektra upravnopravnih razmerij in posledično specifik posameznih področij, ki terjajo določene področne procesne prilagoditve.

MAPC v začetnih določbah poudarja, da je njegov namen zagotoviti poštene, hitre in enostavne postopke, katerih rezultat so kvalitetne odločbe. Takšno izhodišče je vsekakor OAO pristop. Slovenski ZUP (z izjemo kvalitete) omenjene vrednote vsebuje v temeljnih načelih, zlasti načelih zakonitosti, zaslišanja stranke, varstva pravic strank in javnih koristi ter načelu ekonomičnosti. Nadalje MAPC izrecno kot načela postopka poleg samostojnosti iz Sec 5 določa načelo transparentnosti v poglavju o dokazovanju (Sec 22). V okviru ZUP je transparentnost poudarjena zlasti preko dostopa do informacij javnega značaja, kjer sicer napotuje na področni zakon (tj. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja) ter zahteva od organov, da si med seboj pomagajo z izmenjavo podatkov oz. si jih sami pridobijo. Dolžnost posredovanja podatkov pa velja tudi za zasebne upravljavce. Transparentnost je z vidika OAO vsekakor pomembna, saj zmanjšuje korupcijska tveganja in prispeva k ustvarjanju poslovno prijaznega okolja, ki privablja nove investicije.

Kot izhaja iz Tabele 3 je v MAPC najbolj poudarjena participacija strank in institut poštene obravnave (*»fair hearing«*) oz. poštenih postopkov (gl. na primer Sec 29). Posebej se omenja brezplačna pravica do tolmača za osebe, ki ne razumejo jezika postopka in tudi gluhe. Prav tako pa je poudarjena pravica do zastopnika (gl. podrobneje o participaciji Tabelo 3). Participacija je vsekakor zelo pomemben vidik zakonitosti in poštenega vodenja postopkov tudi v luči načel *»natural justice«*. Dejstvo pa je, da z vidika OAO preobsežno urejena participacija lahko pomeni tudi zaviranje postopkov. Na primer v Sloveniji velja dokaj široka možnost vključevanja v postopek s strani stranskih udeležencev, ki imajo enake procesne pravice kot stranka, vključno s suspenzivno pritožbo, kar lahko pomeni zavlačevanje postopkov.

Naslednji poudarek v MAPC je zaslediti pri institutu razumnih rokov. Zahteva se hitro in enostavno vodenje postopkov. ZUP zanimivo poudarja pomen pravočasnega vodenja postopkov na začetku in na koncu zakona. Splošno napotilo reševanja zadev v predpisanih rokih vsebuje čisto na koncu v določbah o izvajanju zakona (320. čl.), varčnost in hitrost postopkov pa je poudarjena v temeljnem načelu ekonomičnosti (14. čl.). Poleg tega pa

¹² Zametki regulacije upravnega postopka namreč segajo že v leto 1923, ko je za to območje veljal Steskov postupnik, nato pa je bil leta 1930 po avstrijskem vzoru sprejet zakon v Kraljevini Jugoslaviji in leta 1956 jugoslovanski ZUP.

natančneje razdela tudi same roke za posamezna dejanja postopka, bodisi v dnevih, mesecih ali letih, in tudi postopanje v primeru zamud (fikcija izdaje zavrnilne odločbe in posledično pravica stranke, da se pritoži). MAPC tega ne ureja, temveč uporablja le splošna termina »reasonable« in »expeditious«. Prav tako za razliko od ZUP ne vsebuje določb o odškodnini. Je pa res, da tudi naš zakon omenja samo določene situacije v zvezi s škodo (gl. Tabela 3).

Vodenje postopka in odločanje v razumnih rokih je vsekakor pomemben institut z vidika OAO, saj ravno to med drugim prispeva k učinkovitosti postopkov. Poenostavitve postopkov morajo zato imeti za cilj odločanje v razumnih rokih. (Ne)razumno dolgo odločanje je eden izmed pokazateljev, ali je bila poenostavitev postopka uspešna. Prav tako pa je za stranke pomembno, da imajo na voljo primerno zadoščenje v primeru nastale škode in da so tudi tej postopki izpeljani v razumnih rokih (gl. Tabela 3).

Z vidika učinkovitosti postopkov je pomembna tudi možnost uporabe alternativnih načinov reševanja sporov. Ureditev postopka v posebnih predpisih kot je na primer SPPA v Ontariu strankam ponuja možnost uporabe alternativnih načinov reševanja sporov, tj. od mediacije, conciliacije, pogajanj, ali kateregakoli drugega načina, ki lahko pripomore k rešitvi spora (gl. s. 4.8 SPPA). MAPC na drugi strani določa le možnost razpisa prednaroka z namenom sklenitve poravnave. ZUP podobno omenja le poravnavo, ki pa jo v primerjavi z MAPC natančneje razdela v 137. členu. Z vidika OAO je večja fleksibilnost reševanja sporov (ne le v razmerju stranka v. stranka, ampak tudi v razmerju organ v. stranka) vsekakor pomemben element postopka, ki bi ga bilo treba v bodoče upoštevati tudi v slovenski ureditvi.¹³

Tabela 3: Primerjava izbranih institutov upravnega postopka v Kanadi in Sloveniji

Država	Kanada:	Slovenija:	Izraz načel(a) dobrega upravljanja; OAO?
Predpis:	<i>Model Administrative Procedure Code</i> (1991 – le narava predloga): 36 členov (»sections«)	<i>Zakon o splošnem upravnem postopku</i> (1999 – velja od leta 2000): 322 členov	kodifikacija: znak prepoznavne pomena varstva minimalnih procesnih standardov na uniformiran način, z možnostjo prilagajanj po področjih – z vidika OAO je vedno važna vsebina
Institut:	Institut Kanada:	Institut Slovenija:	OAO?
zakonitost	-»common law« pravila: »natural justice«, »fair procedure«; -kadar je organ zavezan izdati obrazloženo odločbo, mora biti navedena pravna podlaga in njena interpretacija (Sec 30); -pravila kodeksa ne odvezujejo obveze spoštovanja ostalih veljavnih predpisov (Sec 36)	izrecno poudarjeno kot temeljno načelo	vprašanje varstva javnega interesa – ali potrebna regulacija (vsebinsko, procesno) za njegovo zaščito → če obstaja, potrebno spoštovanje, ob kršitvi pride do uporabe pravnih sredstev → podaljšanje postopkov
enakost	-zahteva po poštenem ravnanju organov ves čas, pri vseh dejanjih postopka (Sec 29); -možnost odložiti narok, da se prepreči kršitev načela pravičnosti (Sec 19);	izhaja iz načel, zakonitosti, zaslišanja stranke; subsidiarna raba ZUP za vse upravne zadeve	da, kršitev povzroča neenake prakse → (ne)konkurenčnost slovenskega (upravnega) prostora v EU?

¹³ Več o tem gl. Sever, 2017, str. 33–49.

	-kršitev pravice do zastopnika pomeni kršitev načela pravičnosti (Sec 6)		
nepristranskost	-da, veljajo » <i>natural justice</i> « pravila; -izrecna zahteva kodeksa: neodvisnost in nepristranskost uradnih oseb (izrecno poudarjeno, da razen, če ni z zakonom določeno drugače, organ ni zavezan z nobeno politiko ali direktivo ministra) (Sec 31)	izhaja iz načel zakonitosti, samostojnosti, pravila o izločitvi uradne osebe	da, pomembno za (ne)konkurenčnost slovenskega (upravnega) prostora v EU
sorazmernost	ne izrecno, poudarja pa se, da naj se postopki vodijo pošteno, naj bodo enostavni in naj bodo izdane odločbe dobre kvalitete (Sec 2)	-deloma vsebovano v ZUP v načelu varstva pravic strank in javnih koristi (3. odst. 7. člena) -pritožbeni postopek: namen, zaradi katerega je bila izdana odločba prve stopnje se lahko doseže z ugodnejšimi sredstvi -izvršba: načelo uporabe najprimernejšega izvršilnega sredstva (285. člen ZUP)	temeljno procesno orodje, ki mora voditi odločevalca pri vodenju postopka: čim milejši ukrep, poseg (oz. že sama regulativna zahteva), ki doseže namen (= varstvo javnega interesa)
pravna varnost	omejena možnost nadzora izdanih odločb (Sec 32, 33, 34) - poudarja se sicer » <i>in-house review</i> «, ki lahko obstaja poleg pravice do pritožbe in sodnega varstva	izhaja iz načela zakonitosti; omejitev uveljavljanja pravnih sredstev v določenem roku (izjema: ničnost)	predpogoj za OAO; pomembna za (ne)konkurenčnost slovenskega (upravnega) prostora v EU
razumni roki	-že med cilji kodeksa izrecno poudarjeno, da naj se postopki vodijo hitro in enostavno (» <i>expeditious and simple</i> «) (Sec 2); -možnost razpisa predhodnega naroka za razjasnitev zadeve in s tem prispevek k enostavni in hitri obravnavi (Sec 13); -pravočasno obveščanje strank o naroku (Sec 15); -postopki naj se izvedejo kolikor je mogoče neformalno in hitro, ob upoštevanju okoliščin zadeve in spoštovanju pravice do poštene obravnave (Sec 18) -poprava pisnih napak ali dopolnitev obrazložitve namena, ki ga je zasledoval organ v odločbi v razumnem roku (Sec 33); -nadzor/odprava že izdane odločbe ali sklepa v razumnem roku (Sec 34)	načelo ekonomičnosti (14. čl.); določitev rokov za posamezna procesna dejanja in izdajo odločbe (67. čl., 222. čl. ipd.); splošno napotilo reševanja zadev v predpisanih rokih (320. čl.)	pomembno orodje OAO: hitro (tj. prej kot v predpisanem roku), s čim manj stroški, a zakonito
participacija	-izvedba ustne obravnave kot podlaga za sprejem odločitve je predpogoj uporabe pravil kodeksa (Sec 1); -razpis predhodnega naroka za razjasnitev zadeve (Sec 12, 13); -obveza pravočasno povabiti stranke in druge prizadete osebe na narok (Sec 15, 16); -pravica do zastopnika (drugače kršitev načela pravičnosti (» <i>denial of justice</i> «))	načelo zaslišanja stranke (9. čl., a tudi izključitev: 3. odst. 144. čl.), pomoč neuki stranki (4 odst. 7. čl.), pravila o rabi jezika (62. čl.), udeležbi tekom postopka (146. čl.)	da, a pretehtano: kdo, v kakšnem obsegu, kdaj

	Sec 6) -stranke morajo imeti pravico biti slišani, predložiti dokaze; dajati izjave, navzkrižno zaslišati priče (Sec 20) -pravica do tolmača (brezplačno), če stranka ne razume jezika, ali če je gluha (Sec 21 A) -organ ne sme izvajati dokazov izven naroka ali brez vednosti strank (Sec 24) -pravica do poštene obravnave je izrecno omenjena še v Sec 5, 18, 23, 27, 34 (kršitev te pravice kot eden izmed razlogov za nadzor ali odpravo že izdane odločbe), 35 (v primeru nedejektivnega nadzora tudi zaveza poštene obravnave)		
zasebnost	spoštovanje zasebnosti na naroku po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke (Sec 17)	omejitev pridobivanja podatkov (5. odst. 139. čl.); izključitev javnosti na ustni obravnavi (155. čl.); pregled dokumentov vezano na pravni interes (82. čl.)	da, zopet potrebno tehtanje, kaj razkriti in kaj varovati
transparentnost	da, izrecno določeno načelo transparentnosti (Sec 22)	dostop do informacij javnega značaja vsem (4. odst. 82. čl.); izmenjava podatkov iz uradnih evidenc (3. odst. 66. čl., 139. čl.)	da, potrebno tehtanje, kaj razkriti – javni interes?; hkrati prispeva k zmanjšanju korupcije → boljše poslovno okolje
pritožba	a) pravica do pregleda izdane odločitve, le v primerih, ko tako določeno s kodeksom (Sec 32): -da se popravi pisne napake; -da se jasno izrazi volja organa (Sec 33) b) pravica pregleda ali odprave odločbe ali sklepa: -če izdan(a) kot posledica prevare ali nesporazuma; -ni bila spoštovana pravica do poštene obravnave (Sec 34)	edino redno pravno sredstvo (rok: 15 dni)	da, a zopet omejeno na (naj)hujše kršitve: pravna varnost, stabilnost sistema naj ima prednost; hkrati pomembno, če so pravna sredstva na voljo, da so učinkovita, tj. da so spori rešeni hitro
odškodnina	ni izrecno omenjena v MAPC	povrnitev škode pri ogledu (5. odst. 202 čl.); povrnitev škode ob uporabi izredne razveljavitve (278. čl.) a uveljavitev s tožbo pred rednim sodiščem; škoda iz naslova začasnega sklepa za zavarovanje izpolnitve obveznosti (305. čl.)	da, naj bo zagotovljeno primerno zadoščenje, ki je strankam dosegljivo (postopki vodeni hitro in učinkovito)

Vir: *Model Administrative Procedure Code*, Zakon o splošnem upravnem postopku

Minimalni nabor procesnih standardov je vsekakor pomemben z vidika varstva pravic strank in nudi določeno mero pravne varnosti. V zvezi s tem so zanimive tudi določbe o pravnih sredstvih. MAPC izrecno omenja možnost pregleda izdane odločbe v razumnem roku zaradi

poprave napak (analogno popravku odločbe v 223. čl. ZUP) ali z namenom razjasnitve odločitve organa (Sec 33). Prav tako določa pravico pregleda ali odprave odločbe, če je šlo za prevaro, nesporazum, ali za primere nespoštovanja pravice do poštene obravnave (Sec 34). ZUP je tukaj natančnejši, saj posebej razdela pritožbo in izredna pravna sredstva. Je pa vprašanje, ali tako obsežna ureditev v našem sistemu prispeva k učinkovitosti postopka? Iz komentarja MAPC izhaja, da naj pregled izvede isti organ, ki je odločbo izdal, saj je to enostavneje, hitreje in bolj ekonomično. Je pa treba tudi v teh postopkih zagotoviti pravico do poštene obravnave (Sec 35). Prav tako dopušča, da poleg možnosti pregleda posebej obstaja tudi pravica do pritožbe in nato še sodno varstvo. Z vidika OAO je vsekakor pomembno, da imajo stranke na voljo učinkovita pravna sredstva, ki pa so omejena na (naj)hujše kršitve in ne širijo prekomerno kroga upravičenih oseb do uveljavljanja takih sredstev. Možnost poprave določenih napak s strani istega organa, ki je odločbo izdal, je lahko z vidika OAO učinkovit pristop, a seveda s spoštovanjem pravice do poštene obravnave, zlasti načel zakonitosti, nepristranskosti in enakosti.

4 ZAKLJUČEK

Za čim učinkovitejše odločanje v javnih zadevah, mora javno upravljanje slediti razvoju družbe tudi z uvajanjem fleksibilnejše procesne ureditve, ki pa hkrati še vedno zagotavlja pravno varnost in predvidljivost. V ta namen je torej potrebna določena regulacija, kar kaže tudi obstoj kodifikacije upravnega postopka na obeh kontinentih. Z vidika temeljnih vrednostnih usmeritev MAPC in ZUP, lahko potrdimo v uvodu postavljeno hipotezo, da je trend v obeh državah podoben. Vseeno pa smo zaznali določene razlike, zlasti glede obsega in natančnosti ureditve.

Trend regulacije v slovenskem prostoru v bodoče bi lahko šel iz strogo formalističnega pristopa v določene fleksibilnejše oblike določb, ki naj sledijo konceptu OAO, tj. pretehtano vključevanje procesnih institutov, ki prispevajo k učinkovitim postopkom in hkrati varstvu javnega interesa. Menimo, da je kar nekaj manevrskega prostora v okviru temeljnih načel, kjer bi zakon v bodoče lahko vseboval tudi v uporabnika (stranko) usmerjena načela, ki ustvarjajo prostor za partnerska razmerja in prispevajo tudi k OAO. To pomeni razmerja, kjer je oblast (upravni organ) usmerjena v iskanje optimalnih rešitev za stranko. Seveda pa je takšne oblike sodelovanja treba vpeljati, kjer in ko je to možno, brez škode za javni interes in načela zakonitosti ter z njim povezanih načel enakosti, zaslišanja stranke ipd. Poleg uvodnih vrednostnih smernic temeljnih načel, ki veljajo skozi ves postopek, pa so seveda možne tudi različne izboljšave po posameznih fazah postopka. V prispevku kot enega izmed pomislekov v obstoječi ureditvi izpostavljamo (pre)široko možnost vstopanja v postopek s strani stranskih udeležencev. Zaključujemo, da bi bilo treba intervencijo v postopek omejiti na osebe, ki so hujše prizadete v svojih pravnih interesih. Prav tako se postavlja vprašanje učinkovitosti obstoječe ureditve z vidika številčnosti pravnih sredstev in nabora razlogov, ki so na razpolago za izpodbijanje izdanih odločb. Naše stališče se nagiba v smer omejitve pravnih sredstev in njihovega nabora na najhujše kršitve. Poleg tega bi zakon lahko uvedel novosti na področju reševanja konfliktov z ureditvijo alternativnih oblik reševanja sporov. Regulacija bi morala temeljiti na procesnih institutih, ki so preventivne narave, v smislu, da so v naprej zasnovani tako, da zasledujejo učinkovitost postopka, ki se vodi v razumnih rokih (kot temeljni vrednostni okvir pri tem naj bosta zlasti načeli zakonitosti in sorazmernosti).

Kanadski osnutek modela ureditve upravnega postopka na drugi strani kaže drugo »skrajnost«, saj lahko govorimo o primeru nabora minimalnih procesnih standardov, ki pa tudi ne predstavlja končnega optimalnega okvirja, temveč bi bile tudi tukaj po našem mnenju možne izboljšave z vključitvijo širšega nabora postopkovnih pravil. Kanadski sistem po drugi strani tudi daje občutek velike razpršenosti, razgibanosti in nepreglednosti sistema, saj dopušča možnost urejanja postopkov s strani posameznih tribunalov. S tega vidika se nam postavlja vprašanje spoštovanja načel enakosti in pravne varnosti strank.

V kolikor bi se v prihodnosti uredila splošna kodifikacija, ki bi veljala tako za provincialne kot federalne upravne tribunale, bi morala po našem mnenju, vsebinsko vsebovati zlasti jasno določen obseg veljave kodifikacije (za katere točno organe, tipe postopkov – izdaja konkretnih posamičnih aktov in /ali splošnih abstraktnih aktov; za katera upravna področja); jasna pravila v zvezi z možnostjo urejanja postopka tudi drugače v posebnih predpisih (kdaj, kdo, kako); enotna določitev nabora temeljnih načel in njihova vključitev na preglednejši način v začetnih določbah; kdo vse so lahko stranke postopka in njihovo zastopanje; jasno določeni načini začetka postopka (kdaj po uradni dolžnosti in kdaj na zahtevo stranke); specifikacija rokov za dejanja postopka *in concreto*; ureditev alternativnih načinov reševanja sporov; vključitev temeljnih določb izvršilnega postopka ipd.

Z enotnim naborom temeljnih procesnih standardov, ki veljajo za odločanje o upravnih zadevah, se izognemo nejasnostim, s tem povečamo pravno varnost in tudi v okviru OAO zasledovano učinkovitost postopkov. Za zaključek lahko strnemo, da bi bilo v bodoče v obeh ureditvah potrebno vsebino regulacije izboljšati.

LITERATURA IN VIRI

1. Barnes, J. (2010). Towards a third generation of administrative procedure. V: Rose-Ackerman, S., Lindseth, P. L. (Eds.). *Comparative Administrative Law*. Northampton, Cheltenham: E. Elgar.
2. Canada's Court System. (2015). Pridobljeno 7. 6. 2017, s <http://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/ccs-ajc/pdf/courten.pdf>
3. Craig, P. (2009). *Administrative Law in the Anglo-American Tradition*. V: Peters, G.B., Pierre, J. (Eds.). *Handbook of Public Administration. Concise Paperback Edition*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: SAGE.
4. Craik, N. & Forcese, C. (2006). *Public Law, Cases, Materials, and Commentary*. Emond Montgomery Publications.
5. Kaučič, I., & Grad, F. (2000). *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: GV založba.
6. Kovač, P. (2012). Meje debirokratizacije upravnih postopkov – analiza nekaj primerov regulacije iz slovenske in evropske prakse. *Javna uprava* 48(1), 25–48.
7. Kovač, P. (2012a). Regulacija in izvajanje upravnih postopkov - uvodna študija. V: Kovač, P. (Ed.). *Upravno-procesne dileme o rabi ZUP, 2. del: 120 vprašanj iz prakse z odgovori in sodno prakso ter uvodno študijo*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
8. Kovač, P., & Sever, T. (2017). Odprava administrativnih ovir kot del dobrega javnega upravljanja. V: Aristovnik, A., Kovač, P. (Eds.). *Izzivi demokratične in učinkovite oblasti : izbrani vidiki delovanja avtoritativnih organov slovenske javne uprave = Challenges of democratic and efficient authority: selected aspects of Slovenian public administration authoritative bodies' operation*, (Upravna misel). 1. natis. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
9. Kovač, P., & Sever, T. (2016). Sistemski vidiki razumevanja koncepta odprave administrativnih ovir. V: Dečman, M. (Ed.). *Učinkovitost storitev + demokratičnost oblasti = dobro upravljanje? : e-zbornik referatov*. 1. izd. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

10. Künnecke, M. (2007). *Tradition and Change in Administrative Law: an Anglo-German Comparison*. Berlin, New York: Springer.
11. Model Administrative Procedure Code. (1991). Pridobljeno 14. 6. 2017, s <http://www.ulcc.ca/en/home/502-josetta-1-en-gb/uniform-actsa/model-administrative-procedure-code/608-model-administrative-procedure-code-appendix-a-1991>
12. Obolnar, Ž. (2014). Primerjava političnih sistemov ZDA, Kanade in Mehike. *Diplomska naloga*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
13. Rakar, I., & Tičar, B. (2017). *Pravo javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
14. Régimbald, G. (2015). *Canadian Administrative Law, second edition*. Markham, Ontario: LexisNexis Canada Inc.
15. Sever, T. (2017). Izhodišča modernizacije upravnega odločanja avtoritativnih organov - uravnoteženje učinkovitosti in demokratičnosti. V: Aristovnik, A., Kovač, P. (Eds.). Izzivi demokratične in učinkovite oblasti: izbrani vidiki delovanja avtoritativnih organov slovenske javne uprave = Challenges of democratic and efficient authority : selected aspects of Slovenian public administration authoritative bodies' operation, (Upravna misel). 1. natis. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
16. Sever, T. (2014). Pravno varstvo odločanja v razumnih rokih v upravnih zadevah. *Ph.D.* Ljubljana: Evropska pravna fakulteta.
17. Strategija razvoja javne uprave Republike Slovenije 2015–2020. Pridobljeno 14. 6. 2017, s http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Kakovost/Strategija_razvoja_SLO_final_web.pdf
18. Statutory Powers Procedure Act. (1990). Pridobljeno 14. 6. 2017, s <https://www.ontario.ca/laws/statute/90s22>
19. Svet Evrope. (2011). Stocktaking on the Notions of GG and GA. Study no. 470/2008, CDL-AD(2001)009.
20. Svet Evrope. (2007). Priporočilo Odbora ministrov CM/Rec(2007)7 državam članicam o dobri upravi.

UPRAVNO-PRAVNE DILEME PRI IZVAJANJU UKREPOV KMETIJSKE ZEMLJIŠKE POLITIKE

Ana Šter, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ana.ster@gov.si

Povzetek

Ravnanje s kmetijskimi zemljišči je zaradi posebnega ustavnega varstva upravnopravno nadzorovano. Učinkovita pravna regulacija, ki naj bo hitra, preprosta in naj vodi k večji konkurenčnosti gospodarstva, se uresničuje preko postopkov, s katerimi nosilci oblasti urejajo razmerja med interesom posameznika in javnim interesom. Determinirani so prav zaradi varstva materialnih in procesnih pravic, neizbežno pa prinašajo tudi administrativne ovire. Odprava le-teh se kaže v prilagajanju področne zakonodaje in procesnih predpostavk, hkrati pa je potrebno ohranjati visoko stopnjo pravnega varstva. Ravnanje s kmetijskimi zemljišči je s strani države preko ukrepov kmetijske zemljiške politike nadzorovano tudi v EU. Prispevek z analizo upravnih postopkov po Zakonu o kmetijskih zemljiščih (ZKZ) v luči koncepta odprave administrativnih ovir osvetljuje problematiko, ki je razvidna predvsem iz pritožbenih postopkov, in išče učinkovite sistemske rešitve.

Ključne besede: *Zakon o kmetijskih zemljiščih, ukrepi kmetijske zemljiške politike, upravni postopek, administrativne ovire*

Abstract

ADMINISTRATIVE-LEGAL DILEMMAS OF IMPLEMENTING AGRICULTURAL LAND POLICY MEASURES

The agricultural land disposal is being controlled by state institutions due to its special constitutional protection. Efficient legal regulation which should be fast, simple and should improve the competitiveness of the economy is being implemented by administrative procedures by means of which state institutions regulate relations between individual and public interest. They are determined precisely due to protection of substantive and procedural rights and guarantees of the parties to the administrative proceedings carrying along some administrative barriers. The removal of administrative barriers reflects itself in the adjustment of field legislation and procedural presumptions and at the same time a high level of legal protection should be maintained. The agricultural land disposal is also being controlled by state institutions in other EU member states. This paper analyses administrative procedures prescribed by Slovenian Agricultural Land Act in the light of the removal of administrative barriers concept, highlights the issues, crystalized especially in the course of the appeal proceedings and searches for efficient systematic solutions.

Keywords: *Agricultural Land Act, agricultural land policy measures, administrative procedure, administrative barriers*

1 UVOD

Bistvo uresničevanja upravnega postopka je predvsem usklajevanje interesov in urejanje odnosov med posamezniki, institucijami oziroma različnimi interesnimi skupinami v okviru določene družbe kot celote. Upravno procesno pravo zasleduje pripoznavanje družbenih

vrednot, ki se zrcalijo v splošnih postopkovnih načelih, izzive dobremu upravljanju v upravno-pravnih zadevah pa v sodobni družbi predstavlja razvoj celotnega okolja, ki k prilagajanju, spreminjanju in neizbežnemu napredovanju (pri)sili vse udeležence upravnih razmerij, predvsem pa nosilce oblasti kot neposredne izvajalce upravnega procesa (več v: Kovač, Rakar in Remic, 2012, str. 28). Hiter družbeni razvoj (predvsem v gospodarskem, tehnološkem in informacijskem smislu) v luči možnosti nenehnih zlorab in samovolje oblasti vseeno ne sme zavajati, zato morajo biti postopki in pooblastila, s pomočjo katerih nosilci oblasti uresničujejo družbene cilje, še vedno determinirani, kar posledično vedno vodi tudi k določenim administrativnim oviram. Težnja po odpravi slednjih je prav tako vedno povezana z definiranjem javnega interesa v času in prostoru, pri čemer s spodbujanjem odgovorne in premišljene regulacije želimo izločiti dele, ki ne prinašajo dodatne vrednosti za javno korist, pač pa le nepotrebno breme (OECD, 2007, str. 25).

Načelo pravne države¹ kot temeljno ustavno načelo zahteva spoštovanje pravne trdnosti, ki se pri izvajanju upravnih postopkov kot elementa vladanja vseskozi razpenja med nekakšno (pravno) togostjo in potrebo po hitrem prilagajanju. Pravna stabilnost je v večini evropskih držav zagotovljena s sistemskimi kodifikacijami procesnih pravil, deloma s splošnim zakonom in za posebne upravne postopke v področnih zakonih. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) je Republika Slovenija (RS) kot enega izmed najpomembnejših predpisov sprejela leta 1999 in je še danes sistemski zakon, ki ureja vsa javnopravna in ne le upravnopravna razmerja (Kovač, Rakar in Remic, 2012, str. 29), in sicer v okviru kontinuiranega procesa reforme javne uprave v RS, ki se je začel leta 1997 in traja še danes. V vladni dolgoročni Strategiji reforme javne uprave 2015-2020 (SRJU) so določeni ključni cilji, med drugim tudi modernizacija upravnega procesnega prava, izboljšanje zakonodaje in zmanjšanje zakonodajnih bremen (MJU, 2015).

V skladu z ZUP kot sistemsko upravno-procesno kodifikacijo je upravni postopek definiran kot postopek, v katerem organi javne uprave (upravni in drugi državni organi, organi samoupravnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil) neposredno uporabljajoč predpise odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank. Trpin (2004, v: Jerovšek et al., str. 36) ga poimenuje kot pravno urejeno zaporedje dejanj, ki imajo za cilj oblikovanje upravno-pravnega razmerja. Upravnopravno odločanje se udejanja v obliki upravnih aktov, ki v razmerju do oblasti na temelju varstva javne koristi ugotavljajo, ohranjajo ali ustvarjajo pravni položaj posameznika ali skupnosti kot nosilca pravice, pravne koristi ali obveznosti. Ob uporabi pravil ZUP se v enem letu izda kar več kot deset milijonov upravnih aktov (MJU, 2015, str. 95), to so akti, ki pravno učinkujejo, izdajajo jih nosilci oblasti, so avtoritarni - utemeljeni s kogentno pravno normo, ter posamični (konkretni) - nanašajo se na obstoječe dejansko stanje. Dobra javnopravna regulacija mora ob spoštovanju načela enakosti z ustvarjanjem upravnih aktov učinkovito varovati javni interes, ki neizbežno prinaša določene administrativne ovire (in bremena), vendar ob spoštovanju načela sorazmernosti na uravnotežen način, ki prinaša čim manj kolizij med širšim družbenim interesom in interesi posameznikov (več v: Kovač in Sever, 2016). Prav tako ni zanemarljiv učinek, ki ga ima uspeh upravnega postopka na gospodarstvo in na regionalni razvoj (več v: Avberšek, 2011).

¹ Izpeljava elementov pravne države se kaže tudi v upravnih postopkih – organ zavezuje prepoved čezmernih posegov (načelo sorazmernosti s testom legitimnosti), načelo varstva zaupanja v pravo (načelo pravne varnosti), zakonodajalca pa zapoved jasnosti in določnosti predpisov (Šturm et al., 2010, str. 55-57).

Eno izmed posebnih upravnopravnih področij je kmetijsko upravno pravo oziroma upravni postopki, ki se nanašajo na izvajanje kmetijske zemljiške politike. Kmetijsko zemljišče oziroma njegovo varstvo je ustavnopravna kategorija, saj Ustava RS v drugem odstavku 71. člena določa, da zakon določa posebno varstvo kmetijskih zemljišč, pri čemer je poudarek predvsem na pridobivanju lastninske pravice oziroma prometa s kmetijskimi zemljišči, gozdovi in kmetijami². Na slovenskem se sicer kmetijsko pravo do danes še ni uspelo uveljaviti do te mere, da bi se mu z vsemi njegovimi posebnostmi, vezanimi na zemljo kot enega izmed naravnih virov, poleg tega pa tudi v luči skupne kmetijske politike EU, namenilo pomembno mesto, ki ga že ima v zakonodaji držav v evropskem prostoru. Prispevek želi prav zato izpostaviti osrednjo vlogo, ki jo kmetijstvo in predvsem z njim povezani upravnopravni mehanizmi/ukrepi, s pomočjo katerih se uresničujejo cilji trajnostnega razvoja in težnje po večji konkurenčnosti kmetijske panoge, imajo za civilno družbo ter tudi za gospodarstvo in regionalni razvoj.

2 PRAVNA REGULACIJA RAVNANJA S KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI

Ob vprašanju, zakaj sploh dodatno urejati/pravno regulirati ravnanje oziroma razpolaganje s kmetijskimi zemljišči in kako je tak proces nujno kontinuiran, kompleksen in hkrati tudi pomemben za širši (javni) interes, je potrebno poudariti, da je kmetijstvo gospodarska dejavnost posebnega družbenega pomena. Temeljna naloga kmetijstva je zagotavljanje zadostne preskrbe z varno hrano (pomembno za zdravje ljudi) in s tem zadovoljevanje ene od osnovnih potreb človeštva, sočasno pa ima kmetovanje tudi druge družbeno pomembne funkcije in zagotavlja neblagovne dobrine (okoljska funkcija, podoba kulturne krajine, gospodarska in socialna vloga - vitalnost podeželja). To široko vlogo kmetijstva, ki naj bo ekonomsko učinkovito, konkurenčno in družbeno odgovorno, prav tako pa prijazno in vzdržno do okolja, kar je osrednje vodilo Skupne kmetijske politike (SKP) v okviru Evropske unije (EU), najbolje povzema pojem trajnostnega kmetijstva (ReSURSKŽ, točka 1.1³). Površine kmetijskih zemljišč, ki so nujno potrebne za prehransko oskrbo, se v RS (tako kot po celotni Evropi) nenehno zmanjšujejo, zaskrbljujoče pa je predvsem dejstvo, da se znotraj evropskega prostora RS uvršča v skupino z najmanj površinami obdelovalnih kmetijskih zemljišč na prebivalca. Vloga države je tako pri smotrnem prostorskem razvoju za udejanjanje strateških ciljev na področju prehranske varnosti nujna – z ustreznimi mehanizmi je potrebno usmerjati in nadzorovati rabo kmetijskih zemljišč ter jo s pomočjo instrumentov prilagajati smernicam.

Ohranjanju in izboljševanju pridelovalnega potenciala in povečevanju samega obsega površin obdelovalnih kmetijskih zemljišč so namenjeni ukrepi kmetijske zemljiške politike (UKZP)⁴.

² Omejitve in posebni pogoji rabe zemljišč so predpisani predvsem zaradi zagotavljanja gospodarske, socialne in ekološke funkcije lastnine (67. člen URS). Ustavno sodišče RS je ocenilo, da je smotrno izkoriščanje zemljišč v javnem interesu in predstavlja ustavno dobrino, zato so agrarne operacije primerni ukrepi za zagotavljanje gospodarske funkcije lastnine (Odločba, opr. št. IX 197, U-I-26/97, Ur. list RS, 68/2000).

³ Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri« (ReSURSKŽ, Ur. list RS, št. 25/2011) opredeljuje vizijo in cilje razvoja kmetijstva v RS v srednjeročnem obdobju do leta 2020 in vsebuje tudi ukrepe, ki bodo prispevali k uresničevanju ciljev Sporočila Komisije – EVROPA 2020 – Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast (EK, 2010). V ospredju je upoštevanje večnamenske vloge in opredelitev razvoja kmetijstva skozi cilje trajnostnega razvoja, ter vzpostavitev partnerskega odnosa, v katerem odgovornost za razvoj skupaj prevzemajo tudi kmetje, lokalne skupnosti, civilna družba ter Vlada RS.

⁴ Ministrstvo za kmetijstvo gozdarstvo in prehrano (MKGP) z aktivno kmetijsko politiko zagotavlja preglednejšo in učinkovitejšo zaščito ter upravljanje s kmetijskimi zemljišči. V začetku leta 2017 je bila predstavljena Strokovna podlaga za prenovu ureditve kmetijske zemljiške politike z analizo obstoječega stanja področja kmetijske zemljiške politike v Sloveniji - učinki obstoječe ureditve kmetijske zemljiške politike, ugotovitev problemov

Cilje, ki jih zastavlja ReSURSKŽ, uresničujejo ukrepi za odpravljanje zaraščanja kmetijskih zemljišč, varstvo le-teh pred trajnim spreminjanjem njihove namenske rabe in izvajanje zemljiških oziroma agrarnih operacij. Kaj RS kot državo, ki ji kmetijstvo pomeni eno od glavnih gospodarskih dejavnosti in ima delež kmetijstva v bruto dodani vrednosti podoben povprečju držav EU⁵, ustavlja pri doseganju strateških ciljev trajnostnega razvoja? Poleg tega, da je RS sinonim za veliko reliefno razgibanost, pestro kulturno dediščino ter bogate in raznolike naravne vrednote, se posledice pestrih naravnih razmer v zadnjem desetletju in načinov rabe v preteklosti med drugim odražajo tudi v velikem številu majhnih kmetij z zemljišči, ki niso prilagojena sodobni kmetijski pridelavi (MKGP, 2015, str. 4). Izziv za slovensko kmetijstvo je tudi soočanje z vedno večjo pozidavo in zaraščanjem zemljišč, ki ima za posledico dejstvo, da kmetijska raba zemljišč predstavlja le še okrog 25 % celotnega ozemlja, kar pomeni, da je RS na dnu lestvice evropskih držav po površini kmetijskih zemljišč glede na velikost države (Kovačič et al., 2012, str. 5). Opozoriti velja, da se domače kmetijstvo v trenutnem obdobju v veliko večjem deležu kot v večini članic EU sooča s problemom neugodnih pogojev za obdelavo pretežnega dela kmetijskih zemljišč, vse naštetu pa neugodno vpliva na razvoj podeželja in splošno na regionalni razvoj (MKGP, 2015, str. 5). Zemljiške operacije kot državni mehanizem (predvsem komasacije in agromelioracije) so tako pomemben element pri premagovanju tovrstne problematike, saj se z njihovo uspešno in predvsem učinkovito, hitro in ekonomično izvedbo znatno pripomore k trajnostnemu razvoju podeželja in kmetijstva. Iz ustavne presoje izhaja, da po naravi stvari lahko lastnik svoja zemljišča izkorišča bolj smotrno, če tvorijo zaokroženo celoto, kot če so razpršena na več lokacijah, prav tako se zato izboljšajo pogoji njihove obdelave in se omogočajo ukrepi za izboljšanje kvalitete zemljišč samih (USRS, odločba opr. št. IX 197, U-I-26/97, Ur. list RS, 68/2000).

Določena upravna vprašanja, ki se tičejo posamezne upravnopravne materije, so po načelu *lex specialis derogat legi generali* lahko drugače ali natančneje kot v ZUP urejena v posebnem zakonu v skladu z zahtevami in naravo posebnega upravnega področja. Krovni predpis, ki zajema izvajanje UKZP, je Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ, Ur. list RS, št. 71/2011 in nasl.). UKZP poleg zemljiških operacij zajemajo tudi določene omejitve pri samem razpolaganju s kmetijskimi zemljišči, kar pomembno vpliva predvsem na nosilce lastninske pravice na teh zemljiščih. Zaradi pritiska urbanizacije so težnje po spremembi namembnosti iz kmetijskih v stavbna zemljišča največja v ravninskih področjih in ob naseljih, kjer se nahajajo najbolj kakovostna kmetijska zemljišča. MKGP kot nosilec urejanja prostora za področje kmetijskih zemljišč izdaja smernice in mnenja k prostorskim aktom (občinski in državni prostorski načrt) v postopkih prostorskega načrtovanja, prav tako mora odigrati vlogo varuha kmetijskih zemljišč pri spremembah njihovega obsega in podrobnejše namenske rabe, nadalje pa v postopkih celovite presoje vplivov na okolje izdaja mnenja o ustreznosti okoljskih poročil ter o sprejemljivosti vplivov prostorskega načrta na okolje (Uredba o območjih za kmetijstvo in pridelavo hrane, ki so strateškega pomena za Republiko Slovenijo, Ur. list RS, št. 71/2016, 1. člen).

njenih deležnikov, primerjalno pravni pregled nekaterih ukrepov ter predloge modelov pravnega urejanja področja kmetijske zemljiške politike.

⁵ V letih od 2003-2013 je bil za kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo v primerjavi z drugimi dejavnostmi zabeležen najmanjši delež dodane vrednosti industrije v EU (1,7 %). Po pretežno stabilnem obdobju v letu 2009 se je proizvodnja kmetijstva, gozdarstva in ribištva kot posledica finančne in gospodarske krize leta 2010 zmanjšala za 3,1 %, leta 2012 pa znova za 4,2 %. Leta 2014 so v primerjavi z letom 2013 vse dejavnosti sporočile rast, največjo prav kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo (2,8 %) (Eurostat, 2017).

Največjo omejitev pri svobodnem uresničevanju lastninske pravice vsekakor pomeni pravna ureditev prometa s kmetijskimi zemljišči, ki je določena z namenom ohranitve njihove obdelovalne funkcije t.j. preprečevanju nakupa kmetijskih zemljišč z namenom spreminjanja njihove namenske rabe in nadaljnje prodaje le-teh kot stavbnih zemljišč po bistveno višjih cenah. Dodatno je promet kmetijskih zemljišč omejen s kategorijo statusa kmeta (relevantno za prodajo/nakup in zakup kmetijskih zemljišč – prednostna pravica) in institutom zaščitene kmetije (preprečevanja drobitve zaščitene kmetije ter krepitev njihove gospodarske in ekološke funkcije).

Komasacija (zložba) kmetijskih zemljišč sodi med zemljiške operacije, ki zajemajo ukrepe, s katerimi se urejajo kmetijska zemljišča (kmetijski prostor) predvsem zaradi izboljšanja pogojev obdelave. Na slovenskem se je zgodovinsko gledano izraz asociativno povezoval s kmetijskimi zemljišči - potrebe po urejanju zemljišč so se pojavile že v devetnajstem stoletju (Foški, 2003, str. 284). S procesnega vidika upravna enota v sodelovanju s komasacijsko komisijo in odborom kot posvetovalnim organom vodi upravni postopek, v katerem se kmetijska zemljišča (tudi gozdovi, nezazidana stavbna in druga zemljišča na komasacijskem območju ter naprave na teh zemljiščih) na določenem območju zložijo in ponovno razdelijo med prejšnje lastnike tako, da dobi vsak čimbolj zaokrožena zemljišča. Agromelioracije⁶ zajemajo ukrepe, ki izboljšujejo fizikalne, kemijske in biološke lastnosti tal (izravnava zemljišč, krčitev grmovja in dreves, nasipavanje rodovitne zemlje idr.). Kjer so agromelioracije potrebne zaradi izvedene komasacije, je za agromelioracijska dela potrebno pridobiti soglasja lastnikov zemljišč na predvidenem območju agromelioracije, ki imajo v lasti več kot dve tretjini površin kmetijskih zemljišč s predvidenega agromelioracijskega območja. S ciljem celovitega načrtovanja in urejanja kmetijskega prostora je v okviru aktivne zemljiške politike in Programa razvoja podeželja (PRP) za obdobje 2014-2020 predvidena skupna izvedba komasacij in spremljajočih agromelioracijskih del po posebnem upravnem postopku, ki ga določa ZKZ.

3 RAZPRAVA

Prispevek želi izpostaviti upravnopravno problematiko v posebnih upravnih postopkih po ZKZ, in sicer se osredotoča na pravno ureditev prometa s kmetijskimi zemljišči ter izvedbo zemljiških operacij (agromelioracij v povezavi s komasacijami). Postopki so med seboj tako z vidika strank kot upravnih organov nerazdružno povezani - največkrat se lastniki kmetijskih zemljišč poleg že tako omejenega razpolagalnega upravičenja (*ius abutendi*) srečujejo z dodatnimi prepekami v obliki uvedbe komasacijskega postopka, ki se lahko zaradi rednih in izrednih pravnih sredstev, vloženih s strani (večjega števila) komasacijskih udeležencev, zavleče tudi za več let (dolgotrajnost upravnih postopkov), kar je v RS tudi glavni problem pri upravnih bremenih (SRJU, 2015 in EK, 2016). Uvedba komasacijskega postopka se namreč po uradni dolžnosti kot zaznamba vpiše v zemljiško knjigo in tako učinkuje *erga omnes*, učinek prepovedi razpolaganja s kmetijskim zemljiščem v komasaciji pa ne preneha vse do trenutka pravnomočnosti vseh odločb o novi razdelitvi zemljišč posameznega komasacijskega območja.

⁶ Obseg agromelioracij na območju RS je bil največji v letih 1981-1989, postopno povečanje se kaže spet po letu 2010, bistven porast pa je razviden v letu 2012, kar lahko pripišemo sofinanciranju agromelioracij s PRP 2007-2013, ki je omogočal sofinanciranje tovrstnih ukrepov v višini do 50 % upravičenih stroškov, medtem ko je bil podukrep 125 – agromelioracije na komasacijskih območjih finančno podprt kar v deležu do 100 % upravičenih stroškov. V okviru PRP 2014-2020 so za pridobitev sredstev v okviru javnih razpisov pogoji upravičenosti izdana pravnomočna odločba o uvedbi agromelioracije, ki jo izda pristojno ministrstvo (MKGP), če gre za zahtevno agromelioracijo in zahtevana dovoljenja in soglasja za izvedbo nezahtevne agromelioracije.

Kmetijska zemljišča lahko sicer kot lastnino pridobi vsakdo ne glede na svoj status in usposobljenost. Trenutni administrativni nadzor s strani upravnih enot zajema vse pravnoposlovne prenose lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih, kar ima za posledico veliko število upravnih postopkov (odobritev pravnega posla – predkupni upravičenci – prednostni vrstni red). Učinkovitost javnopravnih omejitev zmanjšuje tudi možnosti za izogibanje omejitvenim določbam in nekatere nejasnosti, ki jih delno rešuje sodna praksa, glede predkupnih pravic pa največkrat že nezadostna finančna sredstva upravičencev. Promet deloma spodbujajo finančno podprti ukrepi PRP. Dolgoročno javnopravne omejitve preprečujejo poslabšanje kmetijske zemljiške strukture, tudi z okoljskega vidika in podpirajo trajnost ukrepov za njeno izboljšanje (več v: Hrustel Verdev, 2016). Iz analize primerjalne zakonodaje (primeroma so podani veljavni modeli kmetijske zemljiške politike na Hrvaškem, v Nemčiji in v Franciji) povsem jasno izhaja, da je promet s kmetijskimi zemljišči nadzorovan, saj je le na ta način mogoče uveljavljati javni interes (posebno varstvo kmetijskih zemljišč), povezan z izvrševanjem kmetijske politike. Prav tako v izbranih državah poznajo zemljiške operacije kot ukrepe aktivne kmetijske politike – *land consolidation*, *Flurbereinigung*, *remembrement rural* (EK, 2013, str. 63).

Država EU	Promet s kmetijskimi zemljišči - posebnosti
Hrvaška	omejitev nakupa s strani tujcev (prepoved 7 let po vstopu v EU, možnost podaljšanja za 3 leta); učinkovit razvoj zemljiškopravne strukture; interes lastnikov kmetijskih zemljišč za izboljšanje posestne strukture; slabosti: razdrobljenost majhnih zemljišč, davki, kratkoročni najemi, neobstoječa baza pri trgovanju s kmetijskimi zemljišči
Nemčija	za odsvojitve zemljišča in obligacijsko pogodbo se zahteva odobritev → izvedbeni deželni zakoni: do določene površine zemljišča odobritev ni potrebna; odobritev ni potrebna: zvezna dežela, verska skupnost, komasacije, agromelioracije; trg s kmetijskimi zemljišči je relativno stabilen; t.i. pogojna odobritev pravnega posla
Francija	ne določa neposrednih omejitev pri prometu s kmetijskim zemljiščem; zahtevana izobrazba oziroma izkušnost uporabnika oziroma upravljalca kmetijskega zemljišča; štiri vrste predkupnih pravic: občine za javni razvoj, zakupniki, družbe za zemljiško ureditev in določitev kmetijskih površin (SAFER), solastniki na solastniških deležih

Tabela 1: Regulacija prometa s kmetijskimi zemljišči v EU (BF, 2017, str. 10 in 14-19; Boinon, 2003; French property, 2017; EK, 2013).

Za pravno regulacijo v RS lahko ugotovimo enako, saj zahteva po uveljavljanju javnega interesa izhaja iz drugega odstavka 71. člena Ustave RS v povezavi s splošno določbo 67. člena Ustave RS - regulacija pravnih poslov, s katerimi se pridobi lastninska pravica na kmetijskih

zemljiščih, je utemeljena in v mejah ustavno dopustnega posega v lastninsko pravico kot temeljno človekovo pravico. Pri določanju omejitev razpolaganja je potrebno upoštevati splošna merila, ki veljajo za omejevanje temeljnih človekovih pravic, predvsem pa test sorazmernosti (nujnost posega, primernost cilja, načelo proporcionalnosti oziroma razmerje teže posledic in zasledovanega cilja).

Posameznik je torej kot lastnik kmetijskega zemljišča v RS v svojih upravičenjih omejen v tem, da ne more prosto izbirati kupca za svoje zemljišče, predvsem pa je zanj negotova pridobitev zemljišč za povečanje kmetijskega gospodarstva. Za posebne upravne postopke odobritve pravnega posla s kmetijskih zemljiščem je v obdobju po letu 2012 (predvsem pa po sprejetju novele ZKZ-E, Ur. list RS, 27/2016) opazen trend vlaganja rednih in izrednih pravnih sredstev s strani neuspešnih kupcev – takih strank v postopku je bilo v letu 2016 kar 197 (MKGP, 2016). V pritožbenem postopku ni uspelo 124 pritožnikov; od teh je upravni spor pri Upravnem sodišču RS sprožilo 53 pritožnikov, ki z odločbo MKGP kot pritožbenega organa niso bili zadovoljni. Pritožbena razloga, ki se pogosteje pojavljata, sta domnevno sporno lastništvo na zemljišču, ki meji na zemljišče, ki je naprodaj, in izpodbijanje statusa kmeta predkupnega upravičenca s strani neizbranega sprejemnika ponudbe. Za prodajalca in uspelega kupca vloženo pravno sredstvo pomeni, da se lahko postopek v čakanju na pravnomočnost odločbe o odobritvi pravnega posla zavleče tudi za več let in posledično izgubi svoj pravi namen (željo po odsvojitvi/pridobitvi določene obdelovalne zemlje), s tem pa povzroči škodo (finančne posledice) tako posameznim deležnikom kot kmetijstvu - eni izmed glavnih preskrbenih dejavnosti prebivalstva na splošno. Pri iskanju možnih sistemskih rešitev in oblikovanju modelov so strokovnjaki sledili pomembnosti interesa aktivne kmetijske politike, ki naj zagotovi, da se pridobivanje lastninske pravice usmeri na osebe, ki zagotavljajo racionalen način obdelanosti kmetijskih površin s tem, da se priznava prednost pri pridobivanju lastninske pravice kmetijskim gospodarstvom, ki imajo možnost in interes zaokroževanja obdelovalnih površin. Osrednji mehanizem za zagotavljanje javnega interesa pri prenosu lastninske pravice na kmetijskem zemljišču s pravnim poslom mora ostati upravni nadzor, s katerim se vsebinsko nadzoruje upoštevanje vseh omejitev v prometu s kmetijskimi zemljišči (BF, 2017, str. 41-43). Uslužbenci upravnih organov so kot možnost k sistemskim rešitvam predlagali tudi skrajšanje rokov za opravlila v postopku odobritve ali izdaje potrdil, da bi postopek prometa lahko tekel hitreje, odpira pa se vprašanje, če se ni bolje usmeriti k racionalizaciji predkupnih pravic, določiti izjeme od prodaje s predkupno pravico, če gre za prodajno pogodbo, ki se sklepa s kupcem, ki izpolnjuje določene pogoje, ali racionalizirati sam nabor predkupnih upravičencev iz 23. člena ZKZ. Opozoriti velja na dejstvo, da je pritožbeni organ pristopil tudi k organizacijskim ukrepom (sistemsko odpravljanje zaostankov), ki prinašajo koristi tako za stranke, gospodarstvo in celoten upravni sistem (več v: Kovač, 2012).

Po drugi strani je promet s kmetijskimi zemljišči dodatno omejen z ukrepi za izboljšanje posestne in velikostne strukture kmetijskih gospodarstev: komasacij in agromelioracij – slednje so največkrat nujen sočasen ukrep za vzpostavitev novo dodeljenih zemljišč v njihovo funkcijo. Poleg tega, da je za ponovno sprostitev prometa s kmetijskimi zemljišči potreben izbris zaznambe uvedbe komasacijskega postopka iz zemljiške knjige, za kar je potrebno ugotoviti pravnomočnost vseh odločb o novi razdelitvi zemljišč, morajo biti vsa agromelioracijska dela, ki sledijo zaključku komasacije, usklajena s pristojnimi institucijami, če gre za območja, ki so varovana po posebnih predpisih (varstvo narave, kulturne dediščine itd.). To seveda terja določen čas, v katerem so lastniki novo dodeljenih zemljišč v negotovem položaju tako glede vprašljivega lastništva (ki je pod vprašajem ves čas postopkov s pravnimi sredstvi) kot tudi

zaradi neizvedenih izboljšav pogojev na novo dodeljenih zemljiščih (sanacije, nasipi, odprava zaraščanja, vzpostavitev poti ipd.). Do pravnomočno končanega komasacijskega postopka pa ne morejo razpolagati ne z v komasacijski sklad vloženimi zemljišči, ne z novo dodeljenimi.

Po letu 1996 so se s spremembo takratnega ZKZ ponovno začele pojavljati komasacije, z namenskimi finančnimi sredstvi za razvoj in prilagoditev kmetijstva po PRP 2007-2013 pa so bile v porastu predvsem v letih 2012-2013. V obdobju od 2007-2013 so bile kot glavne ovire pri izvajanju komasacij in agromelioracij izpostavljene problematika financiranja investicij (ki jih je občinam kot investitorkam oziroma pobudnicam komasacijskega postopka relativno uspešno uspelo premagovati financiranje v okviru PRP), slab pregled nad izvajanjem samih agromelioracij, dolgotrajni (upravni) postopki in administrativne ovire ter pomanjkanje izkušenj in primerov dobrih praks (MKO, 2014, str. 53). Dolgotrajne postopke lahko pripišemo tudi dejstvu, da je bilo ob zaključku omenjenega PRP v enakem obdobju zaznati izrazit porast vlog za komasacije, kar je vodilo tudi k porastu pritožbenih postopkov (večina pritožb prejetih decembra 2015 in do februarja 2016), tako je bilo prejetih kar 134 pritožb, neuspešnih pritožnikov je bilo do konca leta 2016 od 108 rešenih zadev 82, zgolj 6 neuspešnih pritožnikov je sprožilo upravi spor. Pritožbeni razlogi so večinoma procesne narave, pogojeni z naravo upravne zadeve (veliko število strank postopka) in se zato nanašajo na pomanjkljive obrazložitve (odločbe se ne da preizkusiti), poskuse razdruževanja solastnine v komasacijskem postopku, prizadetost zaradi domnevno prekomernega posega v interese stranke ob neupoštevanju bistva komasacije ipd. MKGP je v letu 2016 prejelo 32 vlog za agromelioracije na komasacijskih območjih, vloženih pravnih sredstev ni bilo.



Graf 1: Analiza rešenih upravno-pravnih zadev s področja ZKZ (MKGP, 2016).

PRP 2014-2020 in državni proračun že zagotavljata podporo za povečanje obsega agromelioracijskih ukrepov, s spremembami občinskih prostorskih načrtov pa je predvidena tudi odprava administrativnih ovir, med drugim dopuščanje izvajanja agromelioracij na vseh kmetijskih zemljiščih in priprava krajših izobraževanj za specializacijo pri pripravi vlog za agromelioracije. S primeri dobrih praks in izkušenj ter ozaveščanjem o pozitivnih učinkih

ukrepov se vzpodbuja interes tako na strani občin kot lastnikov kmetijskih zemljišč (po letu 2012 tudi zaradi sofinanciranja občuten porast vlog za komasacije in z njimi povezane agromelioracije). Opozoriti velja na sistemsko rešitev, ki bi predvidela komasacije kot celovito urejanje podeželskega prostora (sočasno izvajanje komasacije in agromelioracije, ki naj teče pred istim upravnim organom!), kot predlog se omenja tudi sprememba Pravilnika o izvajanju komasacij (poenostavitev postopkov), hitrejša in bolj pregledno vpisovanje v zemljiško knjigo, krajši roki za izvedbo komasacij ter vzpostavitev spletne aplikacije za celovit pregled nad izvajanjem komasacij z zbirko podatkov o posamezni komasaciji (MKO, 2014, str. 56). Sistemsko pretehtani ukrepi lahko učinkovito pripomorejo k racionalizaciji upravnih postopkov po ZKZ.

4 SKLEPNE UGOTOVITVE

Model celostnega in trajnostnega razvoja podeželja, ki ga uveljavlja EU in s tem tudi RS, zasleduje optimalne gospodarske in socialne učinke. Za sooblikovanje dobrega sodelovanja med družbo in posamezniki je poleg učinkovitih in dobrih modelov kmetijske zemljiške politike nujna dobra javnopravna regulacija, ki z ustvarjanjem upravnopravnih razmerij med deležniki (država – družba – posameznik) prispeva k socialni koheziji in kapitalu, ki vpliva na večjo kakovost življenja celotnega prebivalstva v državi.

Nosilci lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih se srečujejo s posebni upravni postopki po ZKZ, namenjenimi ustvarjanju upravnih aktov za uresničevanje ukrepov kmetijske zemljiške politike. Funkcija oblasti ne sme biti zgolj regulacija družbenih razmerij, pomemben vidik je vzpostavitev partnerstva s posamezniki pri samem (upravnopravnem) urejanju. Strateški predlog novega ZUP kot preglednejše in splošnejše ureditve bi pomenil vzpostavitev formalnega okvira, ki bi vsaj na nekaterih področjih omogočal prožnejše, hitrejša in racionalnejša vzpostavljanje upravnopravnega razmerja v smislu skladnosti pravnega reda z življenjsko situacijo. Iluzorično bi bilo pričakovati, da je vsaka sprememba zakona tudi njegova izboljšava, zato odprava administrativnih ovir ne sme potekati zgolj na ravni regulacije, pač pa predvsem na ravni njenega izvajanja in ne sme zmanjševati procesnega varstva (hitrost odločanja mora ostati podrejena vsebini postopkov). Na posebnih upravnih področjih, kot je tudi področje, ki ga ureja ZKZ, bi bilo potrebno posodobiti spremljanje reševanja upravnih zadev, kar upravni organi že uspešno uresničujejo in na podlagi zbranih podatkov ukrepajo ter prehajajo iz stanja spremljanja stanja na dejansko odzivanje (zavestna akcija in interdisciplinarni strokovni pristop). Nosilci oblasti se morajo skupaj s posamezniki zavedati, da je trajnostno kmetijstvo osnovna usmeritev strateškega delovanja kmetijske politike, kmetijstvo pa je ena izmed pomembnih ekonomskih panog na podeželju tudi zaradi proizvodnje varne in kakovostne hrane, obenem pa gre za strateško opredelitev RS, ki določa njeno politično in ekonomsko suverenost. Posebni upravni postopki po ZKZ naj prav zaradi pomembnosti materije z učinkovitim izvajanjem UKZP postanejo zgled dobrega upravljanja (*good regulation/administration*) in tako uresničujejo tako javni interes kot varstvo človekovih pravic.

LITERATURA IN VIRI

1. Arhar, F. et al. (2010). *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Kranj: Fakulteta za državne in evropske študije.
2. Avberšek, A. (2011). Zakonodaja kot dejavnik spodbujanja in zaviranja gospodarskega razvoja. V: *Zbornik referatov*. Portorož: Slovensko združenje za kakovost in odličnost, str. 110-114.

3. Boinon, J.P. (2003). *Land policy in France and its consequence for the farmers*. Pridobljeno 27. 5. 2017, s <http://www.agriculturejournals.cz/publicFiles/59363.pdf>.
4. Eurostat (2017). *National accounts and GDP*. Pridobljeno 17. 5. 2017, s http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/National_accounts_and_GDP/sl.
5. Evropska komisija. (2013). *4th Review of national legal and institutional frameworks*. Pridobljeno 27. 5. 2017, s http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/market-and-income-reports/2013/structural-effects-direct-support/chap4_en.pdf.
6. Evropska komisija (2016). *Poročilo o državi – Slovenija 2016*. Pridobljeno 8. 6. 2017, s http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_slovenia_sl.pdf.
7. Foški, M. (2003). Komasaacija na območju lokacijskega načrta (med željami in realnostjo). *Geodetski vestnik*, 47/2003 – 3, 284-292.
8. French property. (2017). *Pre-emption Rights in France/ Droits de Pre-emption*. Pridobljeno 27. 5. 2017, s https://www.french-property.com/reference/pre_emption_rights.htm.
9. Hrustel Verdev, D. (2016). *Učinkovitost javnopravnih omejitev pri prometu s kmetijskimi zemljišči*. Ljubljana: Biotehniška fakulteta.
10. Jerovšek, T. et al. (2004). *Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP): s komentarjem*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
11. Klinc, M. (2012). Kako v Sloveniji do večje preskrbe s hrano?. Pridobljeno 28. 5. 2017, s http://www.mko.gov.si/fileadmin/mko.gov.si/pageuploads/svo/53seja_Klinc.pdf.
12. Kovač, P. (2012). Meje debirokratizacije upravnih postopkov – analiza nekaj primerov regulacije iz slovenske in evropske prakse. *Javna uprava*, 48(1/2), str. 25-48.
13. Kovač, P., Rakar, I., Remic, M. (2012). *Upravno-procesne dileme o rabi ZUP 2*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
14. Kovač, P., Remic, M., Sever, T. (2015). *Upravno-procesne dileme v posebnih upravnih postopkih 3*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
15. Kovač, P., Sever, T. (2016). Sistemski vidiki razumevanja koncepta odprave administrativnih ovir. V: *Zbornik referatov*. Ljubljana: Fakulteta za upravo, str. 130-144.
16. Kovačič, M. et al. (2012). *Gradimo vitalno podeželje - Primeri dobrih praks Programa razvoja podeželja RS 2007–2013*. Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo in okolje.
17. Ministrstvo za javno upravo (2015). *Javna uprava 2020, Strategija razvoja javne uprave 2015–2020*. Pridobljeno 1. 5. 2017, s http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Kakovost/Strategija_a_razvoja_JU_2015-2020/Strategija_razvoja_SLO_final_web.pdf.
18. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. (2015). *Izvedba agromelioracij na komasacijskih območjih v okviru Programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2014-2020*. Pridobljeno 20. 4. 2017, s <https://www.program-podezelja.si/sl/knjiznica/33-izvedba-agromelioracij-na-komasacijskih-obmocjih-v-okviru-programa-razvoja-podezelja-republike-slovenije-2014-2020/file>.
19. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje. (2014). *Strategija za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020*. Pridobljeno 16. 5. 2017, s http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/podrocja/Kmetijstvo/strategija_razvoj_slo_kmetijstva_2020.pdf.
20. Odločbe Ustavnega sodišča RS: opr. št. IX 197, U-I-26/97, Ur. list RS, 68/2000;
21. OECD (2007). *Cutting Red Tape – Comparing Administrative Burdens across Countries*. Pariz: OECD.
22. Prosen, A. (2003). Stanje in perspektive izvajanja komasacij kmetijskih zemljišč v Republiki Sloveniji. *Geodetski vestnik*, 47/2003 – 1 & 2, 64-74.
23. Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo si hrano za jutri« (ReSURSKŽ). *Ur. list RS*, št. 25/2011.
24. Šturm, L. et al. (2010). *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Kranj: FDŠ.

25. Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta (2017). *Izdelava strokovne podlage za prenovo ureditve zemljiške politike*. Ljubljana, Biotehniška fakulteta.
26. Vidic, V. (2015). *Upravni postopek kot mehanizem varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin*. Pridobljeno 28. 5. 2017, s <http://zavod-up.si/si/upravni-postopek-kot-mehanizem-varovanja-clovekovih-pravic-in-temeljnih-svoboscin/>.
27. (2011). Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ). Uradni list RS, št. 71/2011 in nasl.
28. (2006). Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Uradni list RS, št. 24/2006 in nasl.

ODPRAVA ADMINISTRATIVNIH OVIR (OAO) NA PODROČJU VOJNE ZAKONODAJE

Miha Veladžič, Upravna enota Ljubljana, miha.veladzic@gov.si

Povzetek

Veliko je bilo že napisanega o javnem sektorju, zakonski regulativi, administrativnih ovirah, ki otežujejo delovanje javnega sektorja.

V slovenski strokovni literaturi pa je malo napisanega o delovanju upravnih enot, ki bi morale biti ključni soudeleženci pri pripravi določenih predpisov, med katerimi so tudi vojni zakoni.

Članek opisuje problematiko priznanja pravice do veteranskega dodatka po ZVV ter invalidskega in družinskega dodatka po ZVojI v praksi in administrativne ovire, ki na upravnih enotah dolga leta povzročajo težave pri izvajanju navedenih zakonov.

Pri raziskovanju konkretne problematike je bila uporabljena kvalitativna metoda na podlagi analize letnih poročil upravnih enot.

Namen prispevka je, prikazati neodzivnost ministrstev in organov v njihovi sestavi, ki so odgovorni za pripravo predlogov predpisov, kljub dolgoletnemu opozarjanju na težave, ki jih upravne enote omenjajo v svojih letnih poročilih in so stalnica pri izvrševanju le-teh v praksi.

Ključne besede: upravne enote (UE), Zakon o vojnih invalidih (ZVojI), vojni zakoni, administrativne ovire, državni organi, zakonodajni postopek, veteranski dodatek, invalidski dodatek, družinski dodatek.

Abstract

REMOVING ADMINISTRATIVE BARRIERS IN THE FIELD OF MILITARY LAW

A lot has already been written about public sector, legal regulatory systems and administrative barriers that are making activities of a public sector difficult.

Not much Slovene professional literature exists about actions of administrative units that would have to be the key associates at preparation of certain regulations, including war laws.

The paper is describing problems of recognition of the right to veteran addition of ZVV, disability and family allowance of ZVojI in practice and about administrative barriers, which cause difficulties at implementation of these laws in administrative units for a number of years. In exploring this specific problem, a qualitative method has been used, based on the analysis of administrative units' annual reports.

The purpose of this paper is to show how unresponsive ministries and their bodies are, despite being liable for the preparation of draft regulations, regardless of many years of highlighting the problem, which administrative units mention in their annual reports and that are a constant in implementation of these in practice.

Keywords: administrative units, Law on war disabled people (ZVojI), war laws, administrative barriers, state bodies, legislative procedure, veteran addition, disability addition, family allowance

1 INVALIDSKI, DRUŽINSKI IN VETERANSKI DODATEK

Upravičenci po Zakonu o vojnih invalidih¹ lahko uveljavljajo pravico do invalidskega ali družinskega dodatka in po Zakonu o vojnih veteranih² pravico do veteranskega dodatka.

Postopek, merila in pogoji za uveljavljanje so določeni:

- a) od 41. do 52. člena ZVojI za invalidski dodatek,
- b) od 67. do 73. člena ZVojI za družinski dodatek in
- c) od 9. do 12. člena ZVV za veteranski dodatek, s tem da 12. člen ZVV določa, da se glede odmere in usklajevanja veteranskega dodatka smiselno uporabljajo določbe Zakona o vojnih invalidih o invalidskem dodatku.

Glavni merili za odmero navedenih pravic sta število družinskih članov v gospodinjstvi skupnosti in redni prejemki članov.

V nadaljevanju sledi opis dolgoletnih težav, ki so prisotne v praksi na upravnih enotah (UE) pri vodenju upravnih postopkov za navedene dodatke.

2 SLABO PRIPRAVLJEN ZAKON O VOJNIH INVALIDIH V ZAKONODAJNEM POSTOPKU

V pristojnosti Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju MDDSZ) je tudi izvajanje tako imenovanih vojnih zakonov (Zakon o vojnih veteranih – ZVV, Zakon o vojnih invalidih – ZVojI in Zakon o žrtvah vojnega nasilja – ŽŽVN).³

Kot notranja organizacijska enota v okviru MDDSZ deluje Direktorat za invalide, vojne veterane in žrtve vojnega nasilja, ki sodeluje pri pripravi zakonov in drugih predpisov ter skrbi za sistemsko urejanje področja vojnih invalidov, vojnih veteranov in žrtev vojnega nasilja.

Navedeni vojni zakoni so v paketu začeli veljati 1. 1. 1996. Vsi trije zakoni so bili do danes večkrat novelirani. Vendar pa je ZVojI, na podlagi katerega je bilo sprejetih največ podzakonskih aktov, ki neposredno določajo tudi pogoje za priznanje pravic upravičencev v ostalih dveh zakonih, doživel najmanj sprememb.

Pravice po ZVV in ŽŽVN se namreč uveljavljajo ob pogojih in v obsegu, ki so predpisani po ZVojI in na podlagi le-tega sprejetih podzakonskih aktov.

Področje vojne zakonodaje je specifično, ker priznано varstvo upravičencev izhaja iz preteklosti (2. svetovna vojna in vojna za Slovenijo).

¹ Zakon o vojnih invalidih: Uradni list RS, št. 63/95, 2/97 – odl. US, NPB1, 19/97, 21/97 – popr., NPB2, 75/97, NPB3, 11/06 – odl. US, NPB4, 61/06 – ZDru-1, NPB5, 114/06 – ZUTPG, NPB6, 40/12 – ZUJF, NPB7, 19/14 in NPB8.

² Zakon o vojnih veteranih: Uradni list RS, št. 63/95, 108/99, NPB1, 47/02 – odl. US, NPB2, 76/03, NPB3, 110/03 – UPB1, NPB4, 38/06, NPB5, 59/06 – UPB2, NPB6, 61/06 – ZDru-1, NPB7, 101/06 – odl. US, NPB8, 40/12 – ZUJF, NPB9, 32/14 in NPB10.

³ Zakon o žrtvah vojnega nasilja: Uradni list RS, št. 63/95, 8/96, NPB1, 44/96, NPB2, 70/97, NPB3, 43/99, NPB4, 28/00, NPB5, 1/01 – odl. US, NPB6, 64/01, NPB7, 110/02, 3/03 – popr., NPB8, 18/03 – UPB1, NPB9, 54/04 – ZDoh-1, NPB10, 68/05 – odl. US, NPB11, 61/06 – ZDru-1, NPB12, 114/06 – ZUTPG, NPB13, 72/09, NPB14, 40/12 – ZUJF in NPB15.

Posebnost dela na področju vojne zakonodaje je tudi v tem, da se izvajajo dela in naloge na dveh povezanih programskih orodjih (aplikacijah). Prvo je aplikacija SPIS, v kateri se evidentirajo zadeve skladno z Zakonom o splošnem upravnem postopku. Drugo je aplikacija KURIR, ki vsebuje podatke upravičencev, na osnovi katere se izplačujejo zakonsko določene pravice.

Vsi trije navedeni zakoni določajo, da o pravicah, ki so navedene v zakonu, odločajo na prvi stopnji upravne enote (UE).

Zaskrbljujoče je tudi dejstvo, da v Akcijskem programu za odpravo administrativnih bremen ni naveden nobeden od treh vojnih zakonov.

Do danes je bilo veliko sprememb navedenih zakonov, vendar se določene težave vse od uveljavitve zakonov še do danes niso rešile.

2.1 Komu so namenjena letna poročila upravnih enot

UE so, skladno s 37. členom Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ),⁴ vsako leto dolžne pripraviti letno poročilo (v nadaljevanju poročilo UE) o svojem delu, v katerem med drugim (lahko) opisujejo tudi vsebinsko problematiko (mnenja, pobude, ugotovitve, predlogi in težave pri izvajanju predpisov v praksi) na vseh področjih dela, ki so v pristojnosti določenih ministrstev.

Pri pridobitvi letnih poročil UE je v prvi vrsti pomembno omeniti preglednost in transparentnost portalov UE, ko govorimo o letnih poročilih v povezavi z ZDIJZ. Pri šestih (Kamnik, Kranj, Litija, Ljubljana, Maribor, Velenje) od 58 UE je na naslovni strani UE omogočen takojšnji vpogled v letna poročila, medtem ko je pri ostalih potrebno iskanje na spletni strani UE.

Vsebinska analiza letnih poročil je izvedena na podlagi pridobljenih letnih poročil šestih UE (Domžale, Kamnik, Litija, Ljubljana, Murska Sobota, Sežana, Velenje), ki konkretnje omenjajo problematiko vojne zakonodaje.

Pojavlja se vprašanje, kdo bere vsebinska poročila o delu UE. V tem prispevku so namreč navedene samo težave, nanašajoče se le na področje vojnih zakonov, ki so v pristojnosti MDDSZ, saj UE izvajajo dela in naloge, ki so v pristojnosti več ministrstev.

Na podlagi vsebinske kvantitativne analize navedenih poročil je razvidno, da UE v svojih mnenjih, predlogih in pobudah najpogosteje omenjajo naslednjo problematiko:

- težave zaradi preplačil dodatkov in predlog UE za prestavitev termina prevedbe letnih dodatkov,
- predlog za organizacijo (regijskih) posvetov, delavnic,
- slaba navodila in odzivnost MDDSZ (nejasni predpisi, različne razlage ipd.),
- predlog za spremembo ZVojL,
- omogočanje dostopa do podatkovnih zbirk nekaterih državnih organov (CSD, elektronski podatki o statusih na fakultetah, ZRSZ ...).

⁴ Zakon o dostopu do informacij javnega značaja: Uradni list RS, št. 51/06 – UPB, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US in 102/15.

Navedena poročila dokazujejo, da je učinkovitost, odzivnost in kakovost dela s strani MDDSZ slaba. Poročila UE kažejo, da se določene težave pojavljajo že od samega sprejetja vojnih zakonov, to je od leta 1996. Kljub opozarjanju in predlaganim rešitvam ministrstvo do zdaj ni pokazalo interesa, da bi se težave odpravile.

Večina omenjenih UE v svojih letnih poročilih navaja, da na navedeno problematiko opozarjajo že leta, kar je razvidno iz preglednice v nadaljevanju.

PREGLEDNICA 1

Vsebina mnenja, pobude, ugotovitve, predlogi ali težave pri izvajanju predpisov v praksi	Poročilo UE za leto							
	2006	2007	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Težave zaradi preplačil dodatkov in predlog UE za prestavitev termina prevedbe letnih dodatkov	Domžale ⁵		Domžale, ⁶ Sežana ⁷		Domžale, ⁸ Ljubljana ⁹	Ljubljana ¹⁰	Ljubljana, ¹¹ Velenje ¹²	Kamnik, ¹³ Murska Sobota, ¹⁴ Sežana ¹⁵

⁵ Vsebinsko poročilo o delu UE Domžale za leto 2006, str. 46, http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-domzale/Porocilo_UED_2006.pdf

⁶ Vsebinsko poročilo o delu UE Domžale za leto 2011, str. 46, http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-domzale/2011_Porocilo_o_delu_UE_Domzale_za_leto_2011.pdf

⁷ Poročilo o delu UE Sežana za leto 2011, str. 39–40, http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-sezana/PDF_Dokumenti/P2011.pdf

⁸ Vsebinsko poročilo o delu UE Domžale za leto 2013, str. 40, http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-domzale/2013_Porocilo_o_delu_UE_Domzale_za_leto_2013_01.pdf

⁹ Vsebinsko poročilo o delu UE Ljubljana za leto 2013, str. 27–28, http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-ljubljana/O_upravni_enoti/Letna_porocila/VsebinskoPorocilo2013.pdf

¹⁰ Vsebinsko poročilo o delu UE Ljubljana za leto 2014, str. 28–29, http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-ljubljana/O_upravni_enoti/Letna_porocila/02_VsebinskoPorocilo2014.pdf

¹¹ Vsebinsko poročilo o delu UE Ljubljana za leto 2015, str. 28–29, http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-ljubljana/O_upravni_enoti/Letna_porocila/VSEBINSKO_POROC_UEL_2015.pdf

¹² Poročilo o delu UE Velenje za leto 2015, str. 14–16, http://www.upravneenote.gov.si/velenje/o_upravni_enoti/letna_porocila/

¹³ Letno poročilo o delu UE Kamnik 2016, str. 27–29, http://www.upravneenote.gov.si/kamnik/o_upravni_enoti/letna_porocila/

¹⁴ Poročilo o delu UE Murska Sobota za leto 2016, str. 19–20, http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-murska_sobota/Kazalniki_delovanja/Porocilo2016.pdf

¹⁵ Poročilo o delu UE Sežana za leto 2016, str. 32–33, http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-sezana/Porocila/porocilo_ue_2016.pdf

Predlog za organizacijo (regijskih) posvetov, delavnic	Domžale		Domžale, Litija, ¹⁶ Sežana		Domžale, Ljubljana, Litija ¹⁷	Domžale, ¹⁸ Ljubljana	Domžale ¹⁹	
Slaba navodila in odzivnost MDDSZ (nejasni predpisi, različne razlage ipd.)	Domžale	Domžale ²⁰	Domžale	Domžale, ²¹ Litija ²²			Domžale, Velenje	
Predlog za spremembo ZVojl					Kamnik, ²³ Ljubljana	Kamnik, ²⁴ Ljubljana	Kamnik, ²⁵ Ljubljana, Velenje	Kamnik, Ljubljana ²⁶
Omogočanje dostopa do podatkovnih zbirk nekaterih državnih organov (CSD, elektronski podatki o statusih na fakultetah, ZRSZ ...)				Litija			Velenje	Murska Sobota

Vir: upravne enote

Poročila o delu UE se vsebinsko razlikujejo. Nekatere UE konkretno opisujejo problematiko s primeri, medtem ko v poročilih nekaterih UE težave niso omenjene, vendar je iz konkretnega primera razvidno, da so težave pri izvajanju predpisov.

Smiselno bi bilo izdelati predlogo poročila, ki bi se glede na vsebino porazdelilo na poglavja (npr. kadrovska struktura in problematika, upravna statistika, odsotnost zaposlenih, vsebinska problematika na vseh upravnih področjih dela ipd.) in bi ga enotno uporabljale vse UE.

¹⁶ Poročilo o delu UE Litija za leto 2011, str. 21, http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-litija/pdf/Porocilo_o_delu_UE_Litija_za_leto_2011.pdf

¹⁷ Poročilo o delu UE Litija za leto 2013, str. 24, http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-litija/pdf/Porocilo_o_delu_UE_Litija_za_leto_2013.pdf

¹⁸ Poročilo o delu UE Domžale za leto 2014, str. 44, http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-domzale/2014_Porocilo_o_delu_UE_Domzale_za_leto_2014.pdf

¹⁹ Poročilo o delu UE Domžale za leto 2015, str. 45, http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-domzale/2015_Porocilo_o_delu_UE_Domzale_za_leto_2015.pdf

²⁰ Vsebinsko poročilo o delu UE Domžale za leto 2007, str. 48, http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-domzale/Porocilo_o_delu_UE_Domzale_2007.pdf

²¹ Vsebinsko poročilo o delu UE Domžale za leto 2012, str. 46, http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-domzale/2012_Porocilo_o_delu_UE_Domzale_za_leto_2012.pdf

²² Poročilo o delu UE Litija za leto 2012, str. 23, http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-litija/pdf/Porocilo_o_delu_UE_Litija_za_leto_2012.pdf

²³ Letno poročilo o delu UE Kamnik 2013, str. 25, http://www.upravneenote.gov.si/kamnik/o_upravni_enoti/letna_porocila/

²⁴ Letno poročilo o delu UE Kamnik 2014, str. 33, http://www.upravneenote.gov.si/kamnik/o_upravni_enoti/letna_porocila/

²⁵ Letno poročilo o delu UE Kamnik 2015, str. 31, http://www.upravneenote.gov.si/kamnik/o_upravni_enoti/letna_porocila/

²⁶ Poročilo o delu UE Domžale za leto 2016, str. 44–50, http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-domzale/Porocilo_o_delu_UE_Domzale_za_leto_2016.PDF

Seveda na podlagi pridobljenih letnih poročil samo sedmih UE ne more biti podana objektivna ocena dejanskega stanja o problematiki dodatkov, lahko pa se utemeljuje oz. dokazuje z vsebinskimi poročili o delu UE, ki jih vsako leto objavi na svojem portalu Ministrstvo za javno upravo (MJU).²⁷

In ravno v vsebinskih poročilih upravnih enot MJU se ponovno kaže utemeljena potreba po poenotenju vsebine letnih poročil UE, predvsem pa obvezna prisotnost poglavja *Vsebinska problematika*, in sicer za vsa upravna področja, za katera so pristojne UE, saj je navedena vsebina ključna pri odpravi administrativnih ovir in bremen ter poenostavitvi upravnih postopkov, saj MJU na podlagi prejetih poročil UE povzame najpogostejše težave, vendar se postavlja vprašanje, ali so povzete najpogostejše težave oz. po kakšnem ključu se sestavi vsebinsko poročilo vseh UE.

Dizdarevič & Stare²⁸ menita, da izključevanje ključnih deležnikov zaradi omejitev v delovanju dostikrat in hitro dobi prisposobo, da gre za elemente netransparentnega delovanja in prikrivanja ključnih informacij, katerega ključni krivec je slaba komunikacija in slab prenos informacij, kar je posledica tega, da so v 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.

Problematika dodatkov po vojni zakonodaji je eden od primerov iz prakse, na podlagi katerega se lahko utemeljeno pritrdi navedenemu predhodnemu mnenju. Namreč kljub temu da UE že dolga leta opozarjajo na konkretno problematiko, do danes ni bilo dopolnitev ali sprememb ZVojI, ki bi težave odpravile.

UE dolga leta opozarjajo med drugim na potrebo po strokovnih posvetih. Primer slabo pripravljenih posvetov so Dnevi upravnih enot, na kar so opozarjale tudi UE (npr. Domžale).

Da je motiviranost zaposlenih v državni upravi slaba in da je treba usmeriti v usposabljanje in izobraževanje tako vodje kot javne uslužbenke, v krepitev načrtovanja kariernih poti javnih uslužbencev ter sprotne spremljanja in evalvacije njihovega dela ter doseganja ciljev, ugotavljata tudi Pečarič & Hudoklin²⁹ na podlagi izvedene ankete zaposlenih na ministrstvih, kar velja tudi za zaposlene na UE.

3 VPLIVI ZAKONA O URAVNOTEŽENJU JAVNIH FINANC NA PRIZNANJE VETERANSKEGA DODATKA

Maja 2012 sprejeti Zakon o uravnoteženju javnih financ³⁰ (ZUJF) je povzročil določene

²⁷ Portal Ministrstva za javno upravo / Letna poročila upravnih enot, http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/upravne_enote/letna_porocila_upravnih_enot/

²⁸ Dizdarevič, A. & Stare, J. (2016). Kako v javnem sektorju ustvarjati kulturo uporabe inovativnih metod dela? XXIII. Dnevi slovenske uprave 2016. Ljubljana (str. 45–58).

²⁹ Pečarič, M. & Hudoklin, A. (2016). Motivacija javnih uslužbencev in njihovo nagrajevanje: vloga in odgovornost nadrejenih. XXIII. Dnevi slovenske uprave 2016. Ljubljana (str. 187–206).

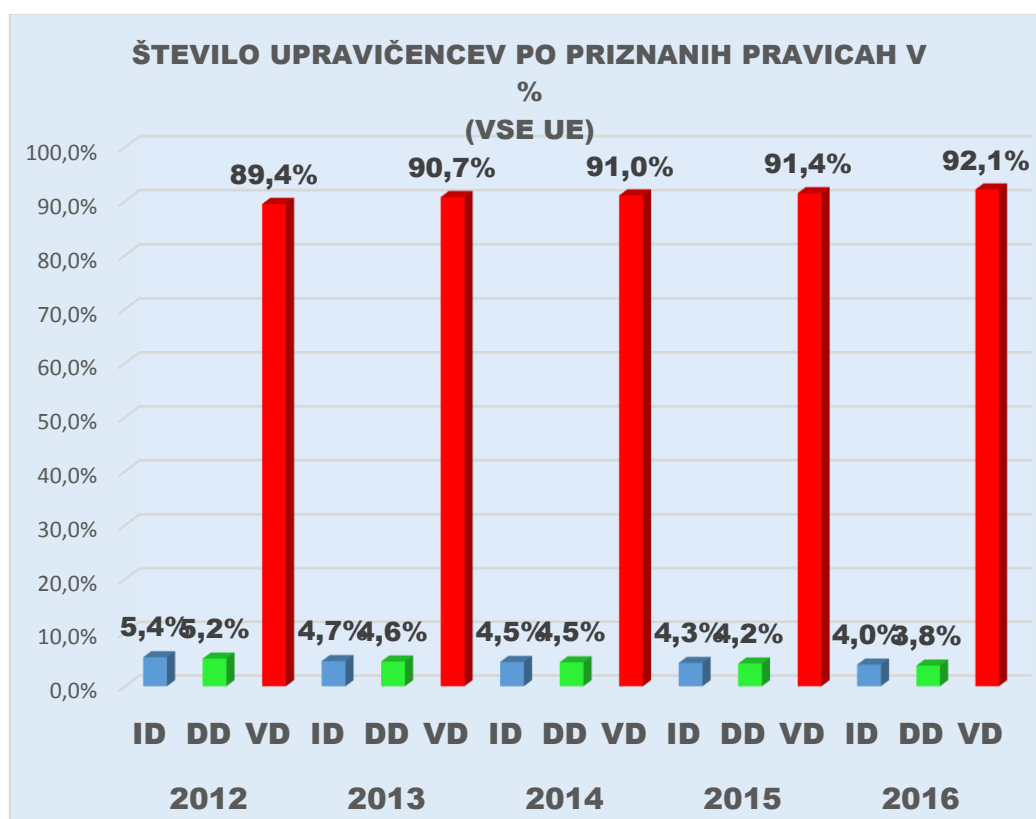
³⁰ Zakon za uravnoteženje javnih financ: Uradni list RS, št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, NPB1, 104/12 – ZIPRS1314, NPB2, 105/12, NPB3, 25/13 – odl. US, NPB4, 46/13 – ZIPRS1314-A, NPB5, 56/13 – ZŠtip-1, NPB6, 63/13 – ZOsn-I, NPB7, 63/13 – ZJAKRS-A, NPB8, 99/13 – ZUPJS-C, NPB9, 99/13 – ZSVarPre-C, NPB10, 101/13 – ZIPRS1415, NPB11, 101/13 – ZDavNepr, NPB12, 107/13 – odl. US, NPB13, 85/14, NPB14, 95/14, NPB15, 24/15 – odl. US, NPB16, 90/15, NPB17, 102/15, NPB18, 63/16 – ZDoh-2R in NPB19.

spremembe in odpravil nekatere dolgoletne težave vojnih zakonov glede pogojev priznanja določenih pravic:

- glavni pogoj starosti vojnega veterana za priznanje vseh pravic po ZVV je spremenjen (povišan) s 50 na 55 let;
- revizija odločb o priznanju statusa in pravic po vseh treh vojnih zakonih je bila ukinjena zaradi dolgotrajnih revizijskih postopkov, na katere so opozarjale tudi UE v svojih letnih poročilih pred sprejetjem ZUJF-a;
- odpravile so se težave pri upravnih postopkih zdraviliškega in klimatskega zdravljenja, saj je pravica od 1. 6. 2012 dalje zamrznjena (po vsej verjetnosti ukinjena), saj je bil ZUJF vendarle sprejet zaradi varčevalnih ukrepov.

In povišanje starostne meje vojnega veterana s 50 na 55 let za priznanje pravic je bil varčevalni ukrep, kar je razvidno iz spodnjega grafikona o številu upravičencev po priznanih dodatkih v letih 2012 do 2016 na podlagi posredovanih podatkov UE.

Grafikon 1: Število upravičencev do dodatka v %



Vir: upravne enote

4 MARCA 2014 SPREJETE DOPOLNITVE ZVoJl, NE PA SPREMEMBE

Letno poročilo UE Kamnik za leto 2013 navaja, da je sicer naslovno ministrstvo v aprilu 2013 obvestilo upravne enote o predvidenih spremembah zakona. Aktivnosti je začelo v mesecu oktobru 2013, ko je bila oblikovana delovna skupina za pripravo predloga sprememb zakona, katere člani pa so v največji meri bili predstavniki upravnih enot. Prvi sestanek delovne skupine

7. 11. 2013 je prinesel šele nabor potrebnih sprememb posameznih delov zakona, kar pa je vse razvidno že iz vsebinskih poročil upravnih enot za kar nekaj preteklih let, ko se ti predlogi ponavljajo. Pripravo konkretnih sprememb za spremembo zakona bo delovna skupina nadaljevala po 31. 1. 2014. Glede na predstavljene aktivnosti za spremembo zakona potrebnih sprememb ni pričakovati v doglednem času, upoštevajoč še vso potrebno proceduro za sprejetje zakona.

11. 4. 2013 je Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide na 13. seji³¹ obravnaval Predlog Zakona o dopolnitvi Zakona o vojnih invalidih, vendar je bilo z večino odločeno, da ni primeren za nadaljnjo obravnavo. Vsebina predloga dopolnitve ZVojI je bila samo dopolnjeni 57. člen ZVojI.

2. 1. 2014 je Vlada RS na 39. redni seji³² določila besedilo Predloga Zakona o dopolnitvi Zakona o vojnih invalidih.

12. 2. 2014 je Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide na 23. redni seji³³ soglasno sprejel vladni Predlog Zakona o dopolnitvi Zakona o vojnih invalidih.

6. 3. 2014 je Državni zbor sprejel Zakon o dopolnitvi Zakona o vojnih invalidih (ZVojI-D),³⁴ ki samo dodaja nov drugi odstavek k 57. členu ZVojI, s katerim družinski člani padlega borca, ki je izgubil življenje v vojaški agresiji na Republiko Slovenijo leta 1991, lahko uveljavljajo pravico do družinske invalidnine.

Vendar se pri sprejeti dopolnitvi zakona na nobeni od navedenih sej delovnih teles ne omenjajo nobene druge spremembe določb zakona, nanašajočega se na postopke priznanja pravic do veteranskega, invalidskega in družinskega dodatka, ki povzroča birokracijo od prvega sprejetja zakona leta 1996, na katere UE že leta opozarjajo v svojih letnih poročilih o delu.

Vlada RS torej ni upoštevala predlaganih sprememb ZVojI delovne skupine, ki jih omenja navedeno poročilo UE Kamnik za leto 2013, v katerem navajajo potrebne spremembe ZVojI, sprejela je samo dopolnitev navedenega zakona v 57. členu.

Na Dnevih upravnih enot leta 2016 je predstavnica MDDSZ pojasnila konkretne spremembe določb ZVojI, vendar navedeni zakon (še vedno) ni v zakonodajnem postopku. Takšno sprenevedanje in zavajanje uslužbencev upravnih enot je nedopustno.

³¹ 13. redna seja Odbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide (11. 4. 2013), <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=VI&type=magdt&uid=DC8615CFDCC1A9FBC1257B4B00277C31>

³² 39. seja Vlade RS (2. 1. 2014), http://www.vlada.si/medijsko_sredisce/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/39_redna_seja_vlade_rs_43765/

³³ 22. seja Odbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide (12. 2. 2014), <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=VI&type=pmagdt&uid=10263C22F64ECBD9C1257C7E003FBC3D>

³⁴ Zakon o dopolnitvi Zakona o vojnih invalidih (ZVojI-D): Ur. l. RS, št. 19/2014, <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2014-01-0668?sop=2014-01-0668>

Dr. Brezovar³⁵ meni, da je za dosego cilja boljše zakonodaje treba 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 pozneje v postopku največje nasprotovanje.

Primer vojne zakonodaje ponazarja neodzivnost pripravljavcev Zakona o spremembi ZVojI, kljub temu da je bilo ustanovljeno delovno telo, sestavljeno iz načelnic in načelnikov UE, ki so predlagali spremembe navedenega zakona, ki povzročajo težave že dolgo let.

Virant³⁶ meni, da bi glede nabora standardov kakovosti kazalo razmisliti o obveznem vključevanju izvajalcev predpisov (inšpektorjev, uradnikov upravnih enot in drugih organov) v njihovo pripravo, saj neposredno izvajajo predpise v praksi, poznajo težave pri uvajanju in lahko izboljšajo presojo učinkov ter pripomorejo k boljšim odločitvam. Poslovnik Vlade RS bi tako lahko med obvezne sestavine predloga vnesel tudi izjavo o sodelovanju z izvajalci predpisa.

Vendar dr. Virant v času svojega mandata, kot minister za javno upravo (ko govorimo o uradnikih na upravnih enotah), verjetno Vladi RS ni niti predlagal niti sprejel nobenih ukrepov za izboljšanje kakovosti regulacije, ki jo omenja, saj so (še vedno) v delovne skupine pri pripravi predloga spremembe ali dopolnitve zakona imenovane načelnice in načelniki UE.

Dr. Igličar³⁷ meni, da bi bilo mogoče smiselno, glede na zahteve po visoki pravniški usposobljenosti, ki je potrebna za oblikovanje splošnih pravnih norm v zakonih, tudi poslancem nuditi v obliki ustreznih seminarjev osnovne informacije o zakonodajni teoriji in nomotehniko, vendar poslancem to ni v interesu. Dr. Pogorelec³⁸ namreč omenja, da se je večkrat poskušalo organizirati usposabljanje za politike z namenom, da slišijo opozorila in razumejo pravila nomotehnike, vendar brez uspeha.

Vsekakor nezainteresiranost poslancev po izobraževanju, ki bi doprineslo k sprejemanju kakovostnejših zakonov, ne vodi v smer sprejemanja boljših predpisov.

Dr. Pirnat³⁹ ugotavlja, da slovensko pravo ne pozna nobenih splošnih pravil o sprejemanju upravnih predpisov, in meni, da bi moral biti postopek sprejemanja (podzakonskih) predpisov v celoti in glede vseh podrobnosti določen z zakonom.

Primeren je tudi predlog dr. Pirnata, da bi se predlog upravnega predpisa objavil na domači strani ministrstva, ki je pripravilo predlog, in da bi se v objavi podal rok, ki ne bi bil krajši kot 30 in ne daljši kot 90 dni, v katerem bi bilo mogoče dajati pripombe in predloge k predlaganemu predpisu. Namreč v praksi se na UE po elektronski pošti posredujejo predlogi sprememb

³⁵ Brezovar, N. (2016). Regulatorna politika, sodelovanje javnosti in konkurenčnost v Sloveniji – dejstva in izzivi. XXIII. Dnevi slovenske uprave 2016. Ljubljana (str. 29–44).

³⁶ Virant, G. (2010). Izboljševanje kakovosti regulacije – razvoj v Sloveniji. Uprava, letnik VIII (3), str. 113–134.

³⁷ Igličar, A. (2009). Subjektivni pogledi poslancev na zakonodajo in nomotehniko. Pravni letopis, številka 1, str. 343–354.

³⁸ Pogorelec, J. (2012). Slovenski pristop k pravnemu normiranju ali zakaj smo tam, kjer smo. Pravni letopis, številka 1, str. 191–201, 248–249.

³⁹ Pirnat, R. (2003). Postopek sprejemanja predpisov. Uprava (Ljubljana), letnik 1, številka 1, str. 64–75.

predpisov, poleg katerih so navedeni tudi člani imenovanega delovnega telesa (načelnice in načelniki), vendar so časovno (najbolj pogosti) roki za podajo predlogov pet ali šest delovnih dni, ko je govora o poslanih predlogih sprememb predpisov v letu 2017.

Vsekakor bi (ob upoštevanju predlogov in mnenj dr. Pirnata) bilo najbolj smiselno, da bi se postopek in jasna merila glede priznanja pravic, ki se omenjajo v tem članku, določili s pravilnikom.

5 ZAKLJUČEK

Na področju odprave administrativnih ovir in boljše priprave predpisov od leta 1997 naprej je bilo sprejetih kar nekaj programov, strategij, akcijskih načrtov in zakonov ter podzakonskih aktov, ustanovljeni so bili tudi novi organi, kar naj bi pripomoglo k odpravljanju administrativnih ovir in bremen.

Izpostaviti je treba vladna akcijska programa za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje zakonodajnih bremen, sprejeta aprila 2009 in julija 2012. Namreč kljub dejstvu, da na področju izvajanja vojnih zakonov obstajajo velika administrativna bremena in stroški, ki otežujejo delo, v navedenih programih ni niti enega ukrepa, ki bi se nanašal na vojne zakone.

Od sprejetja vojnih zakonov je MDDSZ posredovalo UE veliko internih navodil (okrožnic), ki so bila pogosto nejasna, kar že več let omenjajo nekatere UE v svojih poročilih. Dejstvo je, da veliko število internih navodil za določen zakon pomeni, da je zakon slabo pripravljen in nujno potreben sprememb.

Od sprejetja vseh treh vojnih zakonov leta 1996 se pri uveljavljanju določenih pravic s strani Vlade RS in pristojnega MDDSZ (še vedno) ni pokazal interes za odpravo administrativnih ovir in bremen, saj je ZVojI, na podlagi katerega je bilo sprejetih največ podzakonskih aktov, ki tudi določajo priznanje pravic po ZVV in ŽŽVN, doživel najmanj sprememb.

Dokler ne bodo pri pripravi zakonov in podzakonskih predpisov, ki so v pristojnosti več ministrstev in jih izvajajo UE, upoštevane predlagane spremembe in predlogi UE, ki jih že dolga leta navajajo v svojih letnih poročilih o delu, ni pričakovati izboljšanja pri sprejemanju boljših predpisov.