

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**ANALIZA REFORME SLOVENSKE DRŽAVNE  
UPRAVE KOT DEJAVNIKA KONKURENČNE  
SPOSOBNOSTI NACIONALNEGA  
GOSPODARSTVA**

Ljubljana, maj 2002

PRIMOŽ PEVCIN

## **IZJAVA**

Študent **PRIMOŽ PEVCIN** izjavljam, da sem avtor tega magistrskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom **prof. dr. STANKE SETNIKAR-CANKAR** in somentorstvom **prof. dr. NEVENKE HROVATIN** in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne \_\_\_\_\_

Podpis: \_\_\_\_\_

# KAZALO

<b>1. UVOD.....</b>	<b>5</b>
1.1. PREDSTAVITEV PROBLEMATIKE IN NAMEN PROUČEVANJA.....	1
1.2. CILJI IN METODA DELA .....	1
1.3. ZNANSTVENI PRISPEVEK MAGISTRSKEGA DELA .....	2
1.4. OMEJITVE MAGISTRSKEGA DELA.....	2
1.5. STRUKTURA POGLAVIJ.....	3
<b>2. ELEMENTI IN MERJENJE KONKURENČNE SPOSOBNOSTI NACIONALNEGA GOSPODARSTVA .....</b>	<b>4</b>
2.1. DEJAVNIKI KONKURENČNIH PREDNOSTI DRŽAV - PORTERJEV DIAMANT .....	5
2.2. MERJENJE NACIONALNE KONKURENČNE SPOSOBNOSTI .....	7
2.2.1. Metoda Svetovnega gospodarskega foruma (WEF).....	8
2.2.2. Metoda Mednarodnega inštituta za razvoj menedžmenta (IMD) .....	9
2.2.3. Kritike in primerjava metodologije WEF in IMD.....	11
2.2.4. Rezultati merjenja konkurenčne sposobnosti po metodi IMD .....	11
2.3. ANALIZA KONKURENČNIH SPOSOBNOSTI SLOVENSKEGA GOSPODARSTVA.....	13
2.4. DRŽAVNA UPRAVA KOT DEJAVNIK KONKURENČNE SPOSOBNOSTI NACIONALNEGA GOSPODARSTVA.....	16
<b>3. OPREDELITEV IN POMEN DRŽAVNE UPRAVE.....</b>	<b>17</b>
3.1. VLOGA DRŽAVE V GOSPODARSTVU .....	17
3.1.1. Teoretični pogledi na ekonomsko vlogo države .....	18
3.1.2. Sodoben socioekonomski pristop in vloga države.....	18
3.1.3. Normativna vloga države.....	19
3.1.4. Rast obsega državnih aktivnosti.....	19
3.2. OPREDELITEV JAVNEGA SEKTORJA, JAVNE UPRAVE IN DRŽAVNE UPRAVE.....	20
3.3. DRŽAVNA UPRAVA.....	23
3.3.1. Razvoj, delovanje in položaj državne uprave.....	23
3.3.2. Funkcije in organizacija državne uprave .....	25
3.3.3. Učinkovitost državne uprave.....	27
3.4. MODEL OPTIMALNEGA OBSEGA DRŽAVNIH AKTIVNOSTI.....	28
3.4.1. Predpostavke modela .....	29
3.4.2. Proračunske omejitve v javnem sektorju.....	32
3.4.3. Javni sektor in zaposlenost .....	33
3.4.4. Proračunske omejitve in zasebna produkcija .....	35
<b>4. NEUČINKOVITOST DELOVANJA IN REFORMA DRŽAVNE UPRAVE.....</b>	<b>36</b>
4.1. TEORETIČNI PRISTOPI K DVIGOVANJU UČINKOVITOSTI DRŽAVNE UPRAVE .....	37
4.1.1. Novi javni menedžment .....	39
4.1.2. Kakovost v državni upravi .....	44
4.1.3. Pogodbništvo .....	46
4.2. IZKUŠNJE DRUGIH DRŽAV NA PODROČJU REFORME DRŽAVNE UPRAVE .....	48
4.2.1. Velika Britanija .....	49
4.2.2. Nizozemska.....	51
4.2.3. Nova Zelandija.....	53
4.2.4. Avstralija.....	57

4.2.5.	<i>Republika Irska</i> .....	58
4.2.6.	<i>Finska</i> .....	60
4.2.7.	<i>Analiza različnih pristopov k reformam</i> .....	61
<b>5.</b>	<b>REFORMA DRŽAVNE UPRAVE V SLOVENIJI</b> .....	<b>63</b>
5.1.	DRŽAVNA UPRAVA V SLOVENIJI .....	63
5.1.1.	<i>Stanje slovenske državne uprave</i> .....	64
5.1.2.	<i>Problemi v državni upravi</i> .....	70
5.2.	GLAVNA PODROČJA REFORME SLOVENSKE DRŽAVNE UPRAVE .....	71
5.2.1.	<i>Položaj državne uprave</i> .....	72
5.2.2.	<i>Sistem javnih uslužbencev</i> .....	73
5.2.3.	<i>Plačni sistem v javnem sektorju</i> .....	74
5.2.4.	<i>Odpravljanje administrativnih ovir</i> .....	77
5.2.4.1.	Registracija in začetek opravljanja dejavnosti gospodarskih družb .....	78
5.2.4.2.	Posegi v prostor .....	79
5.2.4.3.	Malo gospodarstvo .....	80
5.2.5.	<i>Uvajanje elektronskega poslovanja v upravo</i> .....	81
5.2.6.	<i>Dvigovanje kakovosti v državni upravi</i> .....	83
5.3.	ANALIZA IN EKONOMSKI POMEN REFORME DRŽAVNE UPRAVE .....	84
<b>6.</b>	<b>SKLEP</b> .....	<b>91</b>
<b>7.</b>	<b>LITERATURA</b> .....	<b>94</b>
<b>8.</b>	<b>VIRI</b> .....	<b>98</b>

# 1. UVOD

## *1.1. Predstavitev problematike in namen proučevanja*

Konkurenčna sposobnost nacionalnega gospodarstva je postala še posebej pomembna po koncu obdobja hladne vojne, ko je prišlo do zmanjšanja potreb za usmerjanje mednarodne trgovine. Konkurenčne sposobnosti posamezne države danes ne določa več samo raven nacionalne produktivnosti, ampak skupen vpliv večih ekonomskih, podjetniških, družbenih in političnih dejavnikov. Slovenija je od leta 1999 uvrščena v svetovno lestvico konkurenčnosti držav, ki jo letno izdeluje švicarski Mednarodni inštitut za razvoj menedžmenta. Leta 2001 smo izmed 49 analiziranih držav zasedli 39. mesto. Od vključenih vzhodnoevropskih držav v prehodu sta bili od nas slabše uvrščeni samo še Poljska in Rusija. Analiza po posameznih skupinah dejavnikov kaže, da predstavlja največjo konkurenčno slabost naše države neučinkovito delovanje državnih institucij oziroma državne uprave, pri čemer naj bi bila še posebej problematična velika birokratiziranost in nepreglednost njenega delovanja (World Competitiveness Yearbook, 2001).

Iz navedenega sledi, da je za izboljšanje konkurenčnosti slovenskega gospodarstva predvsem potrebno dvigniti učinkovitost delovanja državne uprave. Poleg tega izkušnje zadnjih let kažejo, da so največjo gospodarsko rast dosegale ravno majhne in odprte države s kakovostno oziroma učinkovito državno upravo. Celovita reforma slovenske državne uprave je zato nujna, saj predstavlja eno izmed največjih ovir prihodnjemu družbeno-ekonomskemu razvoju Slovenije. Učinkovitost državne uprave se nanaša na elemente, ki omogočajo državi zasledovanje njenih ciljev na najbolj učinkovit način. Učinkovitost državne uprave ne pomeni isto kot učinkovitost ekonomske politike, saj je državna uprava samo orodje, ki olajša oblikovanje in uveljavljanje vladnih politik. To pomeni, da lahko na dolgi rok pričakujemo, da bo učinkovita državna uprava prispevala k učinkovitim politikam, neučinkovita državna uprava pa k slabim.

Državna uprava bi morala na splošno cilje dosegati z minimalnimi posegi na trg, s čim manjšim omejevanjem tržnih aktivnosti, s čim manjšo davčno obremenitvijo rezidentov, s čim manjšim številom državnih uslužbencev in s čim manjšim prisvajanjem ekonomskih virov. Sodobni trendi narekujejo, da naj državna uprava postane bolj prilagodljiva, hkrati pa naj ne bo več oblastna, temveč partnerska institucija državljanom, podjetjem in ostalim združbam ljudi. Smoter državne uprave naj bo delovati kot "servis" njenim strankam, to pa zahteva spremembe v načinu njenega delovanja.

## *1.2. Cilji in metoda dela*

Cilji magistrskega dela so analizirati stanje slovenske državne uprave in ugotoviti razloge za njeno relativno neučinkovitost ter na podlagi teoretičnih spoznanj in praktičnih izkušenj iz

tujine ovrednotiti sedanje reformne procese v državni upravi. Obstoječi dosežki reform bodo kritično analizirani z vidika doseganja večje učinkovitosti državne uprave in konkurenčnosti nacionalnega gospodarstva.

Magistrsko delo se v osnovi opira na izsledke raziskav oziroma analiz nacionalne konkurenčne sposobnosti slovenskega gospodarstva. Izsledki analize konkurenčnih slabosti Slovenije nudijo osnovo za nadaljnje raziskovanje v smeri iskanja načinov dvigovanja učinkovitosti državne uprave. V delu je najprej podan pregled teoretičnih dognanj na področju dvigovanja ravni učinkovitosti državne uprave, nato so prikazane izkušnje reformnih procesov v izbranih državah. V zadnjem delu je na osnovi sinteze tujih spoznanj podana kritična analiza reforme državne uprave pri nas, njena skladnost in pravilnost glede na teoretična izhodišča, hkrati pa je tudi ekonomsko ovrednotena z vidika doseganja večje konkurenčnosti slovenskega gospodarstva.

### ***1.3. Znanstveni prispevek magistrskega dela***

V Sloveniji je pogled na državno upravo v precejšnji meri enodimenzionalen, saj v njenem proučevanju prevladuje pravna znanost. V proučevanju državne uprave je sicer zaslediti tudi informacijski, organizacijski in stroškovni vidik, ekonomski vidik proučevanja pa je pogosto potisnjen v stran, s čimer se zanemarja podporna funkcija državne uprave gospodarstvu. Prevlada pravne znanosti tudi povzroča, da se z reformo državne uprave ukvarjajo predvsem pravniki, zato je izrazito poudarjen predvsem njen pravno-sistemski vidik. O reformi se govori predvsem skozi prizmo spreminjanja zakonodaje in izvajanja upravnih postopkov.

Znanstveni prispevek dela je v opredelitvi ekonomskega pomena reforme državne uprave in v analizi nekaterih doslej še neugotovljenih pomanjkljivosti pri izvajanju reforme. Državna uprava lahko pomembno vpliva na doseganje gospodarske rasti, še posebej z vidika prisvajanja ekonomskih virov in ustvarjanja ustreznega poslovnega okolja za podjetja. Prav tako bo v magistrskem delu pokazano, da bi bilo potrebno z reformo v prvi vrsti zmanjšati obseg državne uprave.

### ***1.4. Omejitve magistrskega dela***

Poudariti želim, da v delu proučujem zgolj učinkovitost delovanja državne uprave in ne kakovosti državnih politik. Delo torej ne zajema analize javnih politik, na primer gospodarske politike, kmetijske politike, socialne politike ipd. Največji problem pri proučevanju učinkovitosti državne uprave je ta, da jo je relativno težko meriti, zato so se razvili nekateri alternativni načini, med katerimi sta najpomembnejša naslednja:

- ekonomski in družbeni dosežki države – predpostavka je, da so dosežki gospodarstva v tesni povezavi z učinkovitostjo upravnega aparata te države;

- dostopnost podatkov o državni upravi – predpostavka je, da se učinkovita državna uprava ne boji skrivati svojega delovanja, zato javnosti predstavlja podatke o svojih aktivnostih.

Glede na to, da je smoter dela proučiti ekonomski vidik reforme državne uprave, predvsem njen vpliv na dvigovanje konkurenčnosti gospodarstva, se v delu izogibam analizi raznih kazalcev učinkovitosti delovanja državne uprave, ki sicer v literaturi že obstajajo, a so organizacijske narave. Kot merilo učinkovitosti raje upoštevam rezultate Mednarodnega inštituta za razvoj menedžmenta, ki v svoji analizi proučuje tudi učinkovitost delovanja državne uprave. Rezultati raziskave so z ekonomskega vidika primernejši, saj jih pri svojih analizah uporabljajo investitorji. V magistrskem delu zato prevladuje makro pogled na državno upravo, mikro značilnosti državne uprave, kot so "kakovost" zaposlenih (poklicna in izobrazbena struktura, delovne izkušnje, izobraževanje in usposabljanje zaposlenih ipd.), plačna razmerja med posameznimi skupinami uslužbencev, značilnosti upravnih postopkov, elementi notranjega presojanja učinkovitosti in uspešnosti delovanja državne uprave ipd., pa posebej niso predstavljene.

Pri študiju domače in tuje literature sem naletel na različne opredelitve pojma državna uprava, zato sem pri mednarodnih primerjavah upošteval le tiste opredelitve, ki so v večji meri enotne.

Nenazadnje velja opozoriti, da kritična analiza temelji na analizi spremljanja dogajanj v zvezi s slovensko državno upravo in le v nekaterih elementih tudi v zvezi s celotnim javnim sektorjem. Projekt reforme slovenske državne uprave je namreč šele v začetnih fazah izvajanja, kar pomeni, da obstajajo zelo skromni vmesni podatki o učinkih reforme. Analiza tako temelji na avtorjevih pogledih na možne slabosti v izvajanju, ki se kažejo v teh podatkih.

## ***1.5. Struktura poglavij***

Magistrsko delo je vsebinsko sestavljeno iz štirih poglavij. V prvem poglavju so prikazani elementi konkurenčne sposobnosti nacionalnega gospodarstva in načini merjenja konkurenčnosti, pri čemer je poseben poudarek na analizi konkurenčnih sposobnosti slovenskega gospodarstva. V posebni točki je prikazan pomen državne uprave za doseganje konkurenčnosti.

V drugem poglavju je opredeljena sodobna vloga države v gospodarstvu. Prikazana je razmejitev med posameznimi deli javnega sektorja in zgodovinski razvoj državne uprave, poleg tega pa tudi način organiziranosti državne uprave in vzroki za njeno neučinkovitost. Poglavje zaključujem s prikazom modela optimalnega obsega državnih aktivnosti.

V tretjem poglavju so prikazani teoretični vidiki in načini dvigovanja učinkovitosti državne uprave, ki so dopolnjeni s praktičnimi izsledki o izkušnjah držav, ki so reforme izvajale pred

nami. Upoštewane so le izkušnje nekaterih razvitih držav, ki se dovolj razlikujejo, da omogočajo orisati različne pristope k reformam. Izbor držav je temeljil na uporabnosti izkušenj teh držav za izvajanje reforme v Sloveniji.

Zadnje poglavje magistrskega dela se osredotoča na analizo obstoječega stanja državne uprave v Sloveniji. Prikazana so glavna področja reforme, ki se trenutno izvajajo. Poglavje je zaključeno s kritično oceno dosedanjega poteka reforme državne uprave.

## **2. ELEMENTI IN MERJENJE KONKURENČNE SPOSOBNOSTI NACIONALNEGA GOSPODARSTVA**

Konkurenčnost je zelo širok pojem. Proučujemo jo lahko z različnih vidikov, na primer z vidika proizvodov, podjetij, panog oziroma narodnega gospodarstva, tako na kratek kot na dolgi rok. Pojem konkurenčna družba s sociološkega vidika pomeni družbo, ki je sposobna doseči dinamično ravnovesje med ustvarjanjem bogastva in družbeno povezanostjo. Med najbolj zapletenimi opredelitvami konkurenčnosti je koncept konkurenčnosti nacionalnega gospodarstva. Obdobje globalne ekonomije je povzročilo povečanje pomena mednarodne konkurenčnosti nacionalnega gospodarstva, saj danes ne poznamo več enosmernega toka proizvodov in investicij od najrazvitejših k nerazvitim državam. Konkurenca je postala še posebej intenzivna v panogah visoke tehnologije, kot so na primer mikroelektronika, biotehnologija, telekomunikacije, računalništvo, robotika itd. (Stanovnik, Kovačič, 2000, str. 3).

Mednarodna konkurenčnost gospodarstva je opredeljena kot sposobnost doseganja dolgoročne gospodarske rasti in gospodarske strukture, ki se lahko enostavno prilagaja spremembam povpraševanja na svetovnih trgih. Dolgoročno mednarodno konkurenčno sposobnost določajo številni zunanji in notranji viri, kot so: naravni in človeški viri, infrastruktura, menedžment, državne intervencije, kapital in tehnološke zmogljivosti podjetij. Učinkovita alokacija teh virov botruje različnim ravnam produktivnosti, obsegu in strukturi mednarodne menjave proizvodov in storitev ter zmožnostim za ustvarjanje, sprejemanje in razširjanje inovacij. OECD pojasnjuje sposobnosti nacionalnega gospodarstva za inoviranje na začetku 21. stoletja z naslednjimi značilnostmi (Stanovnik, Kovačič, 2000, str. 4):

- širša uporaba novih generičnih tehnologij (na primer informacijske tehnologije, biotehnologije, novih materialov itd.);
- skrajševanje življenjskih ciklov proizvodov in hitrejše odzivanje na zahteve in potrebe kupcev;
- večanje avtomatizacije in robotizacije ob uporabi računalniško podprtih sistemov proizvodnje;
- povečevanje vloge menedžmenta ter visoko kvalificirane in usposobljene delovne sile;
- spremembe v uporabi novih virov in materialov;



- spreminjanje organiziranosti industrijske proizvodnje (koncept "ravno ob pravem času", "vitka proizvodnja" itd.).

V sodobnem globalnem gospodarstvu je nacionalna konkurenčna sposobnost pomembna, ker pomeni temelj za predvidevanja v smislu, kakšen potencialni donos oziroma sposobnost povečanja blaginje nudi neki državi njen deželni sintetiziran indeks (Gmeiner, Figar, 1999, str. 2).

## ***2.1. Dejavniki konkurenčnih prednosti držav - Porterjev diamant***

Proučevanje konkurenčnosti na ravni države naj bi bilo po Porterjevem mnenju najbolj smiselno s pomočjo merjenja nacionalne produktivnosti. Rast produktivnosti zahteva neprestane izboljšave in inovacije v gospodarstvu. Pri tem naj bi na konkurenčne prednosti držav vplivali sledeči, med seboj odvisni dejavniki (Porter, 1990, str. 69-147):

### 1) Razpoložljivi proizvodni dejavniki.

Med proizvodne dejavnike štejemo naravne vire, infrastrukturo, ljudi in njihovo znanje ter kapitalske vire. Razpoložljivost proizvodnih dejavnikov sama po sebi še ni zadosten pogoj za uspešnost podjetij in gospodarstva kot celote, saj sta bistvena mesto in učinkovitost zaposlitve. Porter gre še naprej in pravi, da izobilje določenega proizvodnega dejavnika pripelje do njegove prezaposlenosti, kar negativno vpliva na konkurenčnost, po drugi strani pa pomanjkanje določenega dejavnika sili podjetja v izboljšave in inovacije v poslovnih procesih.

### 2) Značilnosti domačega povpraševanja.

Vpliv domačega gospodarstva na ustvarjanje konkurenčnih sposobnosti podjetij je odvisen od njegove strukture, obsega, stopnje rasti ter možnosti prenosa preferenc domačih kupcev na tuje trge. Za podjetja je zelo pomembno, kako zaznajo, razumejo in odgovarjajo na potrebe trga. Kljub globalizaciji ima pri tem ključno vlogo domače povpraševanje, ker podjetja hitreje in lažje zaznajo impulze iz bližnjega okolja kot iz bolj oddaljenih trgov. Poleg tega je zelo pomembna stopnja zahtevnosti kupcev, saj le takšni kupci zahtevajo nenehno izboljševanje obstoječih in razvoj novih proizvodov ter s tem pritiskajo na konkurenčnost domačih podjetij. Mednarodna konkurenčnost je dosežena takrat, ko obstoji podobnost domačih potreb, okusov in preferenc s tistimi na tujih trgih. Podobno kot za ostale elemente diamanta velja tudi za povpraševanje, da deluje pozitivno na konkurenčno prednost le v povezavi s prednostmi, ki izvirajo iz drugih elementov.

### 3) Prisotnost podpornih in sorodnih dejavnosti.

Prisotnost konkurenčno močnih in tržno uspešnih podpornih in sorodnih panog v domačem gospodarstvu ima pomemben vpliv na uspeh konkretnega podjetja ali panoge in je pomembno izhodišče za uveljavitev v ostri mednarodni konkurenci. Podporne dejavnosti so tiste, katerih vloga je dobavljanje raznovrstnih poslovnih prvin, sorodne dejavnosti pa omogočajo usklajevanje in delitev številnih dejavnosti na vseh stopnjah

poslovnega procesa, to je na področju razvoja, proizvodnje, trženja, logistike itd. Danes je bistvena ravno kakovost podjetij iz podpornih in sorodnih dejavnosti, saj sodobna industrijska politika teži k oblikovanju grozdov teh podjetij.<sup>1</sup>

4) Struktura panoge in strategije podjetij.

Cilji, strategije in organizacijske oblike podjetij se med državami razlikujejo, so pa odločilnega pomena za uspeh posameznih podjetij in panoge kot celote. Močna domača konkurenca dviguje nacionalno produktivnost in sili podjetja k povečevanju tržnega deleža s prodajo na svetovnih trgih, kjer uspešno konkurirajo tujim proizvajalcem.

Poleg naštetih naj bi imela pomemben vpliv na dogajanje v nacionalnem gospodarstvu še dva dejavnika:

5) Aktivnosti politično-gospodarskih institucij.

Aktivnosti teh institucij lahko pripomorejo ali pa zavirajo oblikovanje konkurenčnih prednosti domačih podjetij. Med te aktivnosti štejemo na primer protimonopolno politiko, uravnavanje cen, izobraževalno politiko, razvojno-raziskovalno politiko ipd.

6) Naključja.

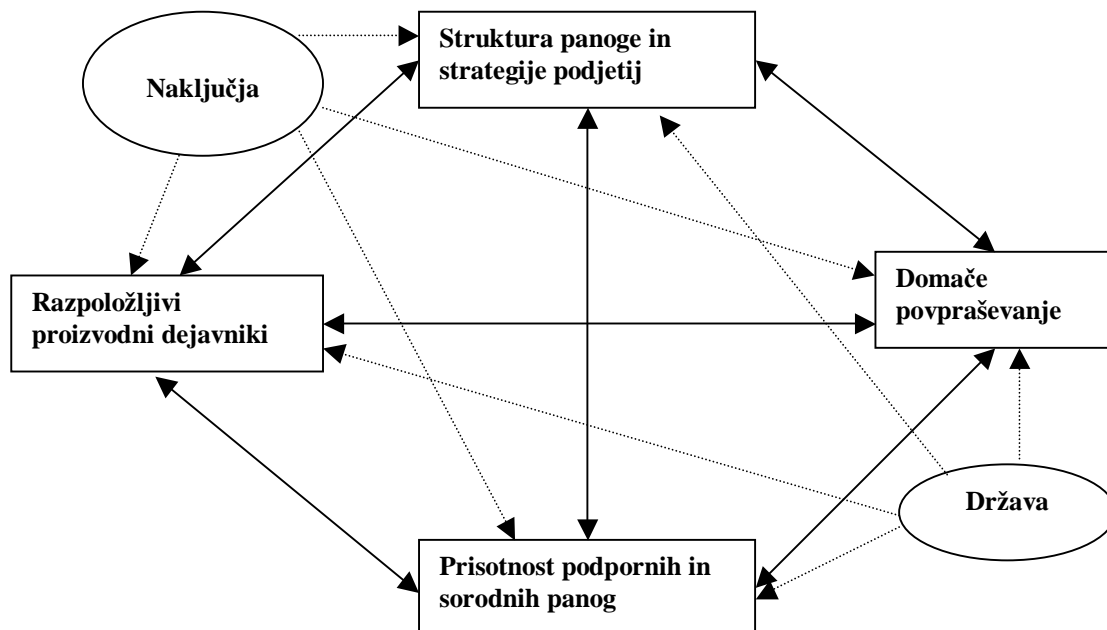
Naključja so nepredvidljivi dogodki, ki so izven nadzora podjetij in države. Privedejo do sprememb ter preoblikovanja strukture v industrijskih panogah in v celotnem nacionalnem gospodarstvu (na primer zlomi finančnih trgov, surovinske krize, politične odločitve tujih vlad, velika odkritja ipd.).

Vsi ti dejavniki konkurenčnih prednosti držav tvorijo Porterjev diamant (glej Sliko 1, na str. 7). Vsak posebej in vsi skupaj ustvarjajo okolje, v katerem podjetja nekega nacionalnega gospodarstva nastajajo, delujejo in si medsebojno konkurirajo.

---

<sup>1</sup> Takšen primer so grozdi modnih oblikovalcev v Italiji (oblačila, obutev, usnjena galanterija, stanovanjska oprema, gospodinjski aparati itd.).

Slika 1: Porterjev diamant



Vir: Porter, 1990, str. 127.

## 2.2. Merjenje nacionalne konkurenčne sposobnosti

Številni ekonomisti poudarjajo pomen mednarodne oziroma globalne konkurenčne sposobnosti nacionalnega gospodarstva, čeprav ne obstaja enotna opredelitev merila konkurenčnosti. Večina opredelitev združuje elemente zunanjega in notranjega ravnovesja, konkurenčnost pa opredeljujejo kot zmožnost proizvajati mednarodno konkurenčne proizvode in storitve ter zagotoviti zadovoljiv ali rastoč življenjski standard. Metodologija merjenja mednarodne konkurenčne sposobnosti nacionalnega gospodarstva mora upoštevati predvsem štiri skupine dejavnikov, ki vplivajo na ekonomsko učinkovitost države in podjetij v njej (Stanovnik, Kovačič, 2000, str. 5):

a) Privlačnost domačega trga v neki državi v primerjavi z usmerjenostjo njenih podjetij na tuje trge.

Nekatere države so uspešne zaradi neprestane prisotnosti svojih proizvodov ali neposrednih investicij na tujih trgih (Nemčija, Japonska, Južna Koreja, itd.), nekatere druge države pa so uspešne zaradi oblikovanja privlačnega poslovnega okolja za tuje investitorje in domača podjetja (Republika Irska, Tajvan, Velika Britanija itd.).

b) Pomebnost domačega trga v primerjavi z globalizacijo.

Obstajajo razlike v načinih, kako posamezne države izvajajo svojo ekonomsko politiko. Nekatere države imajo svojo ekonomsko politiko usmerjeno na notranji trg, kar je prisotno tam, kjer so proizvajalci zelo blizu svojim končnim potrošnikom (obrtniške storitve, javne storitve itd.), druge zasledujejo politiko globalno usmerjenega

gospodarstva, kjer se funkcija menedžmenta izvaja v smislu mednarodne delitve dela in je dodana vrednost primarnega pomena (telekomunikacije, avtomobilska industrija itd.).

c) Obseg bogastva v primerjavi s procesi.

Ta skupina dejavnikov opisuje razlike med gospodarstvi, katerih proizvodnja temelji na uporabi domačih surovin (na primer Brazilija), in tistimi gospodarstvi, kjer večjo pozornost namenjajo proizvodnim procesom za ustvarjanje visoke dodane vrednosti (na primer ZDA in Japonska). Tu gre v bistvu za primerjavo med konceptom opiranja na domače vire in konceptom dinamičnih primerjalnih prednosti in mednarodne specializacije.

d) Podjetniško tveganje v primerjavi z družbeno povezanostjo.

Z zadnjo skupino ekonomskih dejavnikov skušamo oceniti značilnosti modela spodbujanja konkurence prek spodbujanja podjetniških aktivnosti posameznikov skozi privatizacijo in deregulacijo (anglosaksonski model) v primerjavi z modelom družbene povezanosti, kjer socialni partnerji (država, zasebni sektor in sindikati) skupaj rešujejo bistvene probleme (model kontinentalne Evrope in Skandinavije).

V preteklosti je prevladovalo mnenje, da je edino pravo merilo konkurenčnosti neke države nacionalna produktivnost. V zadnjem desetletju pa sta se pojavili dve stalni obliki spremljanja mednarodne konkurenčnosti držav, in sicer "Global Competitiveness Report", katerega izdajatelj je Svetovni gospodarski forum (WEF), ter "The World Competitiveness Yearbook" (WCY), ki ga izdaja švicarski Mednarodni inštitut za razvoj menedžmenta (IMD). Ti dve poročili ne upoštevata več samo enega merila konkurenčnosti in razvoja, temveč uspešnost države presojata z uporabo več skupin izbranih kazalcev. Takšen pristop omogoča določiti dejavnike, ki določajo gospodarsko uspešnost in izboljšujejo kakovost življenja. Slabost takšnega pristopa je v tem, da uporaba številnih kazalcev povzroča težave pri razlagi, še posebej končne ocene, zato so v teh poročilih sčasoma začeli zmanjševati število uporabljenih kazalcev (Stanovnik, Kovačič, 2000, str. 6).

### **2.2.1. Metoda Svetovnega gospodarskega foruma (WEF)**

WEF v svojem poročilu vključuje 49 držav, v analizi konkurenčnosti posamezne države pa upošteva 155 kazalcev, ki vsebujejo statistične podatke in ocene, ki izhajajo iz presoje poslovnih dejavnosti. Kazalci so izbrani glede na zanesljivost podatkov in njihovo povezanostjo s stopnjami rasti, upošteva pri tem nekaj deset akademskih študij, ki v večini potrjujejo pomen odprtih trgov, nizkih davkov, visokega varčevanja, človeškega kapitala in pravne urejenosti za doseganje rasti. WEF je sčasoma nekaj spremeljivk, kot so rast BDP, rast izvoza, sektorska rast, pritek tujih neposrednih investicij, torej dejavnikov, ki so posledica in ne vzrok nacionalne konkurenčnosti, izločil. Posamezni kazalci so povezani v osem skupin, ki opredeljujejo okolje oziroma državno konkurenčnost. Vsaka skupina ima v oklepaju navedeno število vsebovanih kazalcev (Gmeiner, Figar, 1999, str. 7):

(1) odprtost gospodarstva za mednarodno trgovino in finance (24),

- (2) vloga vladnega proračuna in intervencij (23),
- (3) razvoj finančnega trga (20),
- (4) kakovost infrastrukture (17),
- (5) kakovost tehnologije (18),
- (6) kakovost poslovnega menedžmenta (17),
- (7) fleksibilnost trga delovne sile in izobraževanja (28),
- (8) kakovost pravnih in političnih institucij (8).

Posamezna skupina kazalcev ima različne uteži. Največje uteži imajo naslednje skupine: odprtost gospodarstva (1), vloga proračuna (2), razvoj finančnega trga (3) in trg delovne sile (7), in sicer vsaka skupina po eno šestino oziroma skupaj dve tretjini celotne konkurenčne sposobnosti. V preostali tretjini imata kakovost infrastrukture (4) ter tehnologija (5) utež vsaka po eno devetino, ostanek pa je enakomerno pripisan kakovosti menedžmenta (6) in pravnim institucijam (8). Na podlagi tega lahko sklepamo, da je navedena struktura globalne konkurenčnosti grajena na sodobni teoriji rasti, saj je največja pozornost posvečena človeškemu dejavniku (kakovost trga delovne sile) in oblikovanju kapitala v razmerah odprtosti. V takem okolju so zaščitni ukrepi posameznih držav potisnjeni na rob, kar je v prevladi mednarodnih finančnih inštitucij in menedžerjev, ki si v nekem smislu pripisujejo smithovsko "nevidno roko" kot najbolj ustrezno za razvoj svetovnega gospodarstva, povsem razumljivo. Majhno utež ima osma skupina, kar je utemeljeno s tem, da je kakovost pravnih in političnih institucij zrcalo odprtosti in ekonomskih izzivov, ki naj prispevajo k rasti in učinkovitosti, torej je bolj odsev kot oblikovalec tekmovalnosti, ki pojem pravičnosti presoja skozi prizmo trajnejše učinkovitosti. Prizma trajnejše učinkovitosti pa je pravzaprav navzoča pri vseh skupinah kazalcev (Gmeiner, Figar, 1999, str. 7).

### **2.2.2. Metoda Mednarodnega inštituta za razvoj menedžmenta (IMD)**

IMD izdeluje od leta 1989 skupaj s partnerskimi inštituti iz različnih držav letno nacionalno listo konkurenčnosti držav in izdaja letopis svetovne konkurenčnosti (WCY), imenovan tudi "Garellijev indeks". V letopisu leta 2001 je bilo analiziranih že 49 držav, ki so ključnega pomena za svetovno gospodarstvo. 28 držav je iz skupine članic OECD, 14 je novointustrializiranih držav in 7 držav iz srednje in vzhodnoevropskih gospodarstev v prehodu (Češka, Madžarska, Poljska, Rusija, Estonija, Slovaška in Slovenija<sup>2</sup>).

Metodologija IMD se spreminja iz leta v leto. V letu 2000 je bilo upoštevanih 288 kazalcev konkurenčnosti, ki so bili združeni v osem skupin, ki oblikujejo sintezno nacionalno konkurenčnost in s tem rang posamezne države (Gmeiner, Figar, 1999; Stanovnik, Kovačič, 2000):

- (1) domače gospodarstvo,

---

<sup>2</sup> Slovenija sicer glede na pomen v svetovni trgovini zaenkrat ne izpolnjuje mejne kritične mase za ocenjevanje, je pa vključena zaradi začetka procesa vstopanja v EU. Slovenija je bila v letopis prvič vključena leta 1999.

- (2) internacionalizacija,
- (3) državne institucije oziroma državna uprava,
- (4) finančni sistem,
- (5) infrastruktura,
- (6) menedžment,
- (7) znanost in tehnologija,
- (8) človeški kapital.

Leta 2001 so konkurenčno sposobnost sicer še naprej analizirali na podlagi 286 kazalcev, le da so bili ti grupirani v štiri skupine kazalcev konkurenčnosti posameznega nacionalnega gospodarstva: ekonomska uspešnost, učinkovitost državnih institucij<sup>3</sup>, učinkovitost podjetij in infrastruktura. V okviru posameznih skupin kazalcev nacionalne konkurenčnosti se preverjajo sledeče značilnosti (Rosselet, 2001, str. 50):

- ekonomska uspešnost vključuje 68 kriterijev, ki pomenijo makroekonomsko oceno domačega gospodarstva (stanje domačega gospodarstva, mednarodne investicije, zaposlenost in cene);
- učinkovitost državnih institucij oziroma državne uprave vključuje 84 kriterijev, ki označujejo vpliv vladnih politik na konkurenčnost (javne finance, fiskalna politika, institucionalno in poslovno okolje ter izobraževanje);
- učinkovitost podjetij vključuje 60 kriterijev, ki označujejo, v kolikšni meri podjetja poslujejo na inovativen, dobičkonosen in odgovoren način (produktivnost, trg delovne sile, finančni trgi, značilnosti menedžmenta, učinki globalizacije);
- infrastruktura vključuje 74 kriterijev, ki označujejo, koliko ta ustreza potrebam podjetij (osnovna infrastruktura, tehnološka infrastruktura, znanstvena infrastruktura, zdravstvo in okolje ter sistem vrednot).

Uporabnost mreže kriterijev, predstavljenih v zgoraj navedenih osmih oziroma štirih skupinah, je poudarjena tudi z oblikovanjem dveh posebnih skupin kazalcev, ki naj bi usmerjali mednarodni kapital v dežele gostiteljice skladno z njihovimi primerjalnimi prednostmi. Ena skupina kazalcev predstavlja privlačnost (primernost in pripravljenost države na tuje naložbe), druga pa agresivnost državne dinamike pri uveljavljanju na tujih trgih. Ti dve skupini kazalcev omogočata bolje opredeliti dve ločeni ali hkrati uporabljeni poti za večjo konkurenčnost. Dve državi z enako oceno sintezne nacionalne konkurenčnosti imata lahko različno mesto na lestvici glede na privlačnost in agresivnost.<sup>4</sup> Ena izmed predstavitev

---

<sup>3</sup> IMD v svoji analizi sicer uporablja angleški izraz "Government Efficiency", vendar izbrani kriteriji za ocenjevanje učinkovitosti kažejo, da se pri tem ne ocenjuje samo delovanje vlade, temveč celotne državne uprave in še nekaterih drugih delov javnega sektorja (lokalne samouprave in političnega sistema). Zaradi uskladitve bomo v nadaljevanju uporabljali pojem državna uprava.

<sup>4</sup> Tako je na primer v skupini evropskih držav v prehodu (kamor uvrščamo tudi Slovenijo) v letu 1998 prekrivanje rangov privlačnosti in agresivnosti zelo visoko, saj ima Spearmanov koeficient vrednost 0,997 (Gmeiner, Figar, 1999, str. 14).

oblik IMD je tudi izdelava bilance nacionalne konkurenčnosti države, ki na eni strani prikazuje kazalce, ki kažejo konkurenčne prednosti, na drugi strani pa kazalce, ki prikazujejo konkurenčne slabosti države (Stanovnik, Kovačič, 2000, str. 7).

### **2.2.3. Kritike in primerjava metodologije WEF in IMD**

Eden najbolj znanih kritikov pojma konkurenčna sposobnost nacionalnega gospodarstva, Porter, zastopa stališče, da je pojem nesmiseln, saj ni mogoče, da bi bila neka država svetovno konkurenčna v vseh panogah. Pravi, da se rastočega življenjskega standarda iz nedoločnega pojma, kot je konkurenčna sposobnost, ne da dosežati, ampak kvečjemu s produktivnostjo, ki je tudi edini smiseln pojem konkurenčne sposobnosti na nacionalni ravni. Podobno pojem kritizira tudi Krugman, ki opozarja na nevarnost njegove napačne razlage v gospodarski politiki. Svetovni razvoj namreč ni igra ničelne vsote. Sprejemljiv je le takšen gospodarski razvoj, ki ima specializacijo in diferenciacijo v posameznem gospodarskem prostoru, kar pa je v mednarodni menjavi težko razlagati s pojmom konkurenčnosti (Gmeiner, Figar, 1999, str. 4).

Primerjava metod WEF in IMD kaže, da WEF upošteva predvsem tiste dejavnike, ki so ključni za doseganje visoke gospodarske rasti. Prednost uporabe metode WEF je v njeni veliki napovedovalni moči, ki je ex-post merljiva in v visoki korelaciji s povprečno doseženo stopnjo gospodarske rasti v posamezni državi. Prednost je tudi ta, da posameznim spremenljivkam pripisuje različne uteži, medtem ko IMD vsem spremenljivkam pripisuje enak pomen. Zaradi tega je metoda WEF najbolj primerna za visoko razvite države z visoko mednarodno mobilnostjo proizvodnih dejavnikov (Stanovnik, Kovačič, 2000, str. 7).

Po drugi strani ima metoda IMD prednost v analitični vrednosti posameznih kazalcev, ki so pomembni pri investicijskem ali poslovnem odločanju. Mednarodni podjetniki in investitorji imajo več koristi od izbranih IMD kazalcev, bilanc nacionalne konkurenčnosti države ter trendov posameznih skupin, kljub temu, da lahko izčiščeno opredelitev in sestavo globalne konkurenčnosti WEF smatramo v makroekonomiji kot primernejšo (Gmeiner, Figar, 1999, str. 13). Na podlagi navedenega lahko sklepamo, da Garellijev indeks nakazuje nove razsežnosti konkurenčnosti in je hkrati pripomoček v poslovnem in državnem odločanju pri investiranju. Glede na to, da je investiranje ključni dejavnik dvigovanja konkurenčnosti in ustvarjanja rasti in razvoja, lahko izsledke IMD pojmujejo kot bolj ustrezne.

### **2.2.4. Rezultati merjenja konkurenčne sposobnosti po metodi IMD**

Razvrstitev držav med leti kaže, da globalizacija zmanjšuje nacionalne razlike v konkurenčnosti in da države s podobnimi rangi tvorijo podobne strukturne oziroma razvojno-

vedenjske vzorce.<sup>5</sup> Razvrščanja v takšne vzorce so v funkciji vodenja projekta svetovnega gospodarstva.

Tabela 1: *Mednarodna konkurenčnost 14 najuspešnejših držav v obdobju 1996 – 2000 z najpomembnejšim dejavnikom konkurenčne prednosti*

Mesto	1996	1997	1998	1999	2000
1	ZDA Domače gospodarstvo	ZDA Domače gospodarstvo	ZDA Domače gospodarstvo	ZDA Domače gospodarstvo	ZDA Domače gospodarstvo
2	Singapur Internacionalizacija	Singapur Državna uprava	Singapur Državna uprava	Singapur Državna uprava	Singapur Državna uprava
3	Hongkong Državna uprava	Hongkong Državna uprava	Hongkong Državna uprava	Finska Infrastruktura	Finska Infrastruktura
4	Japonska Finance	Finska Infrastruktura	Nizozemska Finance	Luksemburg Finance	Nizozemska Menedžment
5	Danska Finance	Norveška Infrastruktura	Finska Infrastruktura	Nizozemska Menedžment	Švica Znanje in tehnologija
6	Norveška Infrastruktura	Nizozemska Finance	Norveška Infrastruktura	Švica Znanje in tehnologija	Luksemburg Finance
7	Nizozemska Menedžment	Švica Finance	Švica Finance	Hongkong Državna uprava	Republika Irsko Domače gospodarstvo
8	Luksemburg Internacionalizacija	Danska Finance	Danska Finance	Danska Finance	Nemčija Znanje in tehnologija
9	Švica Znanje in tehnologija	Japonska Znanje in tehnologija	Luksemburg Internacionalizacija	Nemčija Znanje in tehnologija	Švedska Infrastruktura
10	Nemčija Znanje in tehnologija	Kanada Infrastruktura	Kanada Infrastruktura	Kanada Infrastruktura	Islandija Človeški viri
11	Nova Zelandija Državna uprava	Velika Britanija Internacionalizacija	Republika Irsko Domače gospodarstvo	Republika Irsko Domače gospodarstvo	Kanada Infrastruktura
12	Kanada Infrastruktura	Kanada Infrastruktura	Velika Britanija Internacionalizacija	Avstralija Infrastruktura	Danska Finance
13	Čile Državna uprava	Nova Zelandija Državna uprava	Nova Zelandija Državna uprava	Norveška Infrastruktura	Avstralija Infrastruktura
14	Švedska Menedžment	Nemčija Znanje in tehnologija	Nemčija Znanje in tehnologija	Švedska Znanje in tehnologija	Hongkong Državna uprava

Vir: Stanovnik, Kovačič, 2000, str. 9.

Na podlagi tabele 1 lahko sklepamo, da dosegajo ZDA v zadnjih letih največjo vrednost indeksa konkurenčnosti, kar lahko pripišemo stabilni gospodarski rasti, podjetniškim inovacijam, močnemu finančnemu sistemu in pomembnemu mestu tehnološko najzahtevnejših dejavnosti v gospodarski strukturi, to je naraščajočem pomenu "nove ekonomije". Drugo mesto v zadnjih letih zaseda Singapur. Njegovi glavni konkurenčni prednosti sta prilagodljiva državna uprava in institucionalno okolje, ki omogoča hitro odzivanje na ekonomske spremembe. V zadnjih letih se je spremenilo tudi poslanstvo vlade in države uprave, ki ne skrbita več za vodenje gospodarstva, ampak je njuna naloga privabljanje

<sup>5</sup> Garelli razvršča države v deset skupin, in sicer: (1) ZDA; (2) Singapur, Hongkong, Luksemburg; (3) Severna Evropa; (4) anglosaksonske države; (5) Nemčija, Japonska; (6) Francija, Belgija, Italija; (7) evropske države v prehodu; (8) Vzhodna Azija; (9) Kitajska, Indija, Rusija; (10) Latinska Amerika (Gmeiner, Figar, 1999, str. 14-16).



tujih investicij. V tem obdobju smo tudi priča naglemu vzponu severnoevropskih držav (Republika Irska, Finska, Švedska, Islandija, Danska) (Stanovnik, Kovačič, 2000, str. 8-10). Še posebno sta svojo mednarodno konkurenčnost izboljšali Finska in Republika Irska. Finska je svojo mednarodno konkurenčnost izboljšala predvsem zaradi učinkovite državne uprave, uvajanja tehnoloških inovacij (predvsem na področju telekomunikacij<sup>6</sup>) in spodbujanja nastajanja industrijskih grozdov, Irska pa zaradi nizkih davkov in stroškov dela, izobražene delovne sile ter učinkovite državne uprave, ki je uspela ustvariti ugodno poslovno okolje za podjetja, s čimer je privabila naložbe večnacionalnih podjetij, kar je precej okrepilo domače gospodarstvo.<sup>7</sup>

Mednarodna konkurenčnost držav EU se je v zadnjih letih pretežno izboljšala, kar je v veliki meri posledica poenotenja denarne politike in izboljšane delitve dela znotraj unije. Na pomenu sta pridobila tudi infrastruktura ter znanost in tehnologija, predvsem zaradi povečanja kapitalskih tokov in povečanega prenosa tehnologije in znanja med državami. Z globalizacijo se je povečal pomen vpliva učinkovitega delovanja vlade in državne uprave na ostale dejavnike mednarodne konkurenčnosti. Večina držav EU (z izjemo Republike Irske, Finske in Luksemburga) je prav zaradi neučinkovitega delovanja državne uprave (ter s tem povezanih visokih davkov in socialnih prispevkov) na listi konkurenčnosti nižje uvrščena (Stanovnik, Kovačič, 2000, str. 11).

### **2.3. Analiza konkurenčnih sposobnosti slovenskega gospodarstva**

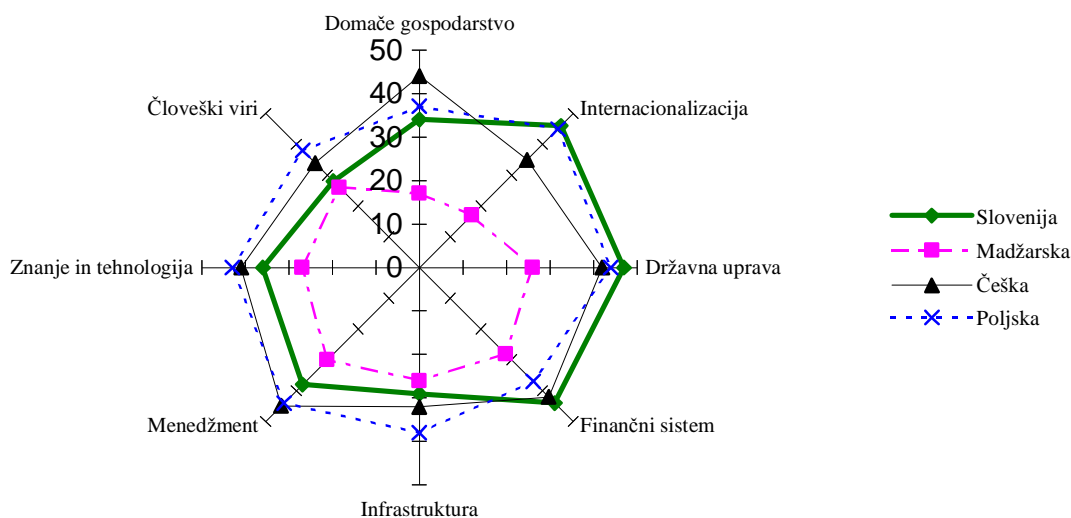
Slovenija je bila v Letopis globalne konkurenčnosti švicarskega inštituta IMD prvič uvrščena leta 1999. Takrat smo izmed 47 proučevanih držav zasedli 40. mesto. Izmed ostalih vključenih srednjeevropskih držav v prehodu je najboljšo mesto dosegla Madžarska (26. mesto), Češka republika 41. mesto, Poljska pa 44. mesto. Analiza po posameznih skupinah dejavnikov kaže, da je naša najšibkejša točka državna uprava, kjer smo v vzorcu 47 držav zasedli celo zadnje mesto (glej Sliko 2, na str. 14).

---

<sup>6</sup> Zasluge za napredek na tem področju gre pripisati predvsem pomenu podjetja Nokia, saj gre za največjega proizvajalca na področju mobilne telefonije, ki v svetovnem merilu dosega kar 40 % tržni delež.

<sup>7</sup> V zadnjih letih dosega rast irskega gospodarstva neverjetne stopnje. Leta 1999 je BDP realno narasel za rekordnih 9 %, lansko leto pa za 4,5 %. Irska je postala za ZDA drugi največji izvoznik programske opreme. Od osemdesetih let naprej so uspeli pritegniti kar 40 % vseh ameriških vlaganj v elektroniko, posledica tega pa je, da je ena tretjina vseh prodanih računalnikov v Evropi izdelanih na Irskem (Grobelašek, 2002, str. 72-73).

Slika 2: Uvrstitev Slovenije, Češke, Poljske in Madžarske po posameznih skupinah kazalcev konkurenčnosti v Letopisu svetovne konkurenčnosti (WCY) v letu 1999



Vir: World Competitiveness Yearbook, 1999.

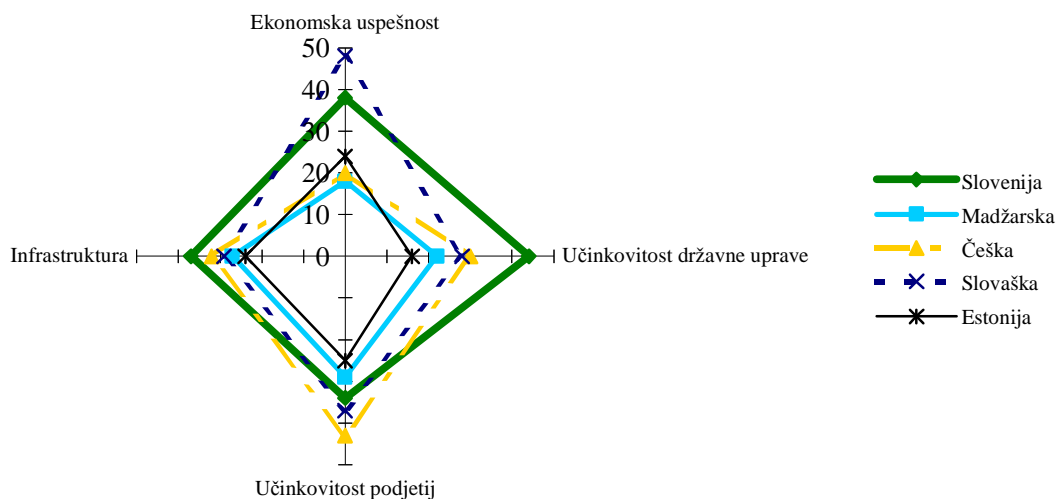
V letu 2000 je Slovenija svojo uvrstitev izboljšala za pet mest in se tako uvrstila na 35. mesto, vendar v konkurenčnosti še vedno zaostaja za Madžarsko. Analiza po posameznih skupinah kazalcev pokaže, da smo v tem letu glede na doseženo skupno uvrstitev prejeli nadpovprečne ocene pri sledečih skupinah dejavnikov: domače gospodarstvo (25. mesto), infrastruktura (28. mesto), človeški viri (28. mesto) in menedžment (31. mesto). Podpovprečno skupino dejavnikov predstavljajo znanje in tehnologija (40. mesto), finančni sistem (42. mesto), internacionalizacija (45. mesto) in državna uprava (45. mesto). Ravno internacionalizacija in državna uprava predstavljata največji konkurenčni slabosti Slovenije. Glede na leto 1999 smo izboljšali uvrstitev pri vseh skupinah dejavnikov, razen pri znanju in tehnologiji. Glavni razlog za relativno nizko uvrstitev Slovenije na konkurenčni lestvici naj bi bilo neučinkovito delovanje državne uprave, ki se je pokazala kot največja konkurenčna slabost slovenskega gospodarstva.

Na podlagi ugotovitev IMD so bile v letu 2000 največje konkurenčne prednosti Slovenije visoka stopnja rasti BDP, nizka stopnja davka na dobiček, nizka stopnja brezposelnosti mlajših od 24 let, rast nacionalne produktivnosti, visok delež žensk v aktivnem prebivalstvu, majhno število učencev na učitelja v osnovnem in srednjem šolstvu, visoko število znanstvenikov in raziskovalcev, rast osebne potrošnje in neto domačih investicij ter visok delež mednarodne menjave v BDP. Med največje konkurenčne slabosti pa so sodile slaba dostopnost domačega kapitalskega trga za tujce, nepriljubljenost investicijskih priložnosti, politika deviznega tečaja, pomanjkanje usposobljenih strokovnjakov na trgu delovne sile,

zaprtost družbe, nizka dostopnost tujih kapitalskih trgov za domača podjetja, neučinkovita borza in nepreglednost vladnih politik (Kovačič, Stanovnik, 2000, str. 34-35).

V letu 2001 je IMD spremenil metodologijo združevanja podatkov, poleg tega je v analizo vključil še dve vzhodnoevropski državi v prehodu, Slovaško in Estonijo. Razvrstitev pri vrhu se ni spremenila, saj so na prvem mestu še vedno ZDA, drugi je Singapur in tretja Finska. Izmed vzhodnoevropskih držav dosega največjo konkurenčnost Estonija (22. mesto), sledijo ji Madžarska (27. mesto), Češka republika (35. mesto) ter Slovaška (37. mesto). Slovenija je izmed 49 držav zasedla 39. mesto, kar pomeni poslabšanje položaja glede na leto 2000. Od vzhodnoevropskih držav sta slabši samo Poljska in Rusija. Glede na leto 2000 se je v letu 2001 najbolj poslabšal dejavnik ekonomska uspešnost, kjer smo izgubili osem mest in zasedli 38. mesto, pri infrastrukturi smo zasedli 37. mesto, pri učinkovitosti državne uprave 44. mesto, največjo konkurenčno prednost pa je predstavljala učinkovitost podjetij s 34. mestom (glej Sliko 3). Največja vira konkurenčne prednosti po posameznih kriterijih sta višina davka na dobiček pravnih oseb in nezaposelnost med mladimi, največja vira konkurenčne slabosti pa sta nedostopnost domačega trga za tuje finančne institucije in dostopnost do lokalnih finančnih trgov (World Competitiveness Yearbook, 2001).

Slika 3: Dejavniki konkurenčnosti in uvrstitev Slovenije in nekaterih primerljivih vzhodnoevropskih držav v Letopisu svetovne konkurenčnosti v letu 2001



Vir: World Competitiveness Yearbook, 2001.

Nadaljnje povečevanje konkurenčnosti Slovenije bo odvisno pretežno od procesa približevanja k EU. Pridružitveni sporazum Slovenije k EU je stopil v veljavo februarja 1999. Status pridružene članice zahteva sprostitev konkurence in tržno liberalizacijo, kar naj bi

vplivalo na izboljšanje nacionalne konkurenčnosti, predvsem na področju internacionalizacije, državne uprave in finančnih trgov.

#### ***2.4. Državna uprava kot dejavnik konkurenčne sposobnosti nacionalnega gospodarstva***

Učinkovito delovanje državne uprave je pomemben dejavnik nacionalne konkurenčnosti. Izkušnje zadnjih let namreč kažejo, da so najhitreje rasla ravno majhna odprta gospodarstva, ki imajo kakovostno in učinkovito državno upravo (primer Singapurja, Finske, Irske, Danske, itd.). Sloveniji je najbližji primer Madžarska, pri kateri se je še kot posebej pomembno pokazalo hitro poenotenje s predpisi EU in zgoden pričetek reform državne uprave. Reorganizacija in racionalizacija delovanja državne uprave sta glavna pogoja za nadaljnji napredek držav v prehodu, tudi Slovenije. Pokazalo se je, da zgolj dogovor med socialnimi partnerji glede razvojnih ciljev ni dovolj, ampak mora biti državna uprava sposobna zagotoviti ustrezne pogoje za uresničitev teh ciljev. Uresničevanje razvojnih ciljev neke države zato zahteva uveljavitev načel odprtosti, preglednosti in sodelovanja pri delovanju državne uprave, kar povečuje odgovornost vseh državnih uradnikov za pravilno in učinkovito delovanje državne uprave.

V analizi se še posebej osredotočam na dejavnike učinkovitosti delovanja državne uprave v Sloveniji, ki neposredno kažejo na način in učinkovitost njenega delovanja. To kaže tudi uvrstitev Slovenije v posebni skupini kriterijev učinkovitosti delovanja državnih institucij v okviru proučevanja institucionalnega okolja. Ti kriteriji so (World Competitiveness Yearbook, 2001, str. 416-420):

- soglasje o politični usmeritvi znotraj vlade (43. mesto);
- zakonodajne aktivnosti parlamenta (32. mesto);
- prilagodljivost vladnih ekonomskih politik (35. mesto);
- učinkovitost uresničevanja vladnih odločitev (42. mesto);
- ustreznost političnega sistema (33. mesto);
- preglednost delovanja vlade (43. mesto);
- stopnja avtonomnosti javne uprave (38. mesto);
- značilnosti birokracije, ki ovirajo razvoj podjetij (47. mesto);
- podkupovanje in korupcija v državnih institucijah (31. mesto);
- učinkovitost carinske uprave (26. mesto).

Zaskrbljujoče nizko mesto smo leta 2001 dosegli predvsem pri kriteriju preglednosti delovanja vlade, kar kaže na precejšnjo nepreglednost in nejasnost vladnih potez, in pri značilnostih birokracije, ki naj bi zavirala razvoj podjetij. Ravno ta dva kriterija kažeta na relativno neučinkovitost delovanja državne uprave. Na tem področju bi se morali zgledovati

predvsem po Singapurju, pri katerem delovanje državne uprave zelo očitno spodbuja gospodarski napredek.

V povezavi s spremembami institucionalnega okolja bi bilo nujno močnejše spodbujati povečevanje tujih neposrednih investicij v Sloveniji in zagotoviti celovito in ekonomsko ustrezno reformo državne uprave. Reforme zahtevajo spremembe pravno-regulatornega temelja državne uprave ob hkratnem povečanju samostojnosti njenega delovanja, kar bo povečalo njeno prilagodljivost in podjetniško naravnost. Izostanek tega dvojega se kaže po eni strani v tem, da državna uprava pogosto ne zagotavlja oziroma ni sposobna zagotavljati ustrezne regulacije, ki bi ovirala izvajanje dejavnosti, ki niso v javnem interesu, po drugi strani pa sicer z regulacijo preprečuje možnost korupcije in anarhije, vendar s tem ovira podjetniško svobodo in ustvarjalnost posameznikov (Stanovnik, Kovačič, 2000, str. 17). Poleg tega ravnanja državne uprave gospodarski napredek zavirajo tudi številne administrativne ovire<sup>8</sup>, s katerimi se srečujejo tuji in domači investitorji, zato so nujne tudi sistemske spremembe na tem področju.

### **3. OPREDELITEV IN POMEN DRŽAVNE UPRAVE**

#### ***3.1. Vloga države v gospodarstvu***

Naloga države oziroma javnega sektorja je pridobivanje (predvsem prisilno, v manjši meri tudi s tržno menjavo) dela realnega dohodka drugih domačih (ali včasih tudi tujih) sektorjev narodnega gospodarstva, kar rabi bodisi za enostranske prenose tistim pripadnikom družbe, ki si po njenem prevladujočem prepričanju sami ne morejo zagotoviti "pravičnega" deleža v razdelitvi, bodisi za nakupe tvorcev, potrebnih za proizvodnjo javnih dobrin, ki zaradi svoje narave ali prevladujočega prepričanja sodobnih družb niso predmet tržne menjave (Rupnik, Stanovnik, 1995, str. 1).

Država naj bi imela v gospodarstvu dvojno vlogo. Po eni strani deluje kot sodnik in preko javnih politik uveljavlja načela in kriterije delovanja tržne ekonomije. Pravila tržne ekonomije so utemeljena predvsem na dveh podmenah: lastnini in pogodbi. Za delovanje tržnega gospodarstva je potrebno, da so pravice in obveznosti instituta lastnine natančno opredeljene in da je možno uveljaviti pogodbene določbe, njihovo nespoštovanje pa ustrezno kaznovati. Po drugi strani se država kot lastnik ali delničar podjetij obnaša kot eden izmed udeležencev in se tako kot drugi ekonomski subjekti odloča o tem kaj, kako in za koga proizvajati (Ferfila, Kovač, 2000, str. 79).

---

<sup>8</sup> Te ovire so zavrle ravno naložbe v nove dejavnosti, zato je vlada pripravila program za spodbujanje tujih neposrednih investicij z naslednjimi ukrepi: (1) zmanjševanje že obstoječih administrativnih ovir; (2) prilagoditev in povečanje dostopnosti podjetij tujcem; (3) večja dostopnost stavbnih zemljišč industriji; (4) kadrovska in finančna okrepitev institucije za spodbujanje tujih neposrednih investicij (Kovačič, Kunstič, 2000, str. 528).

### 3.1.1. Teoretični pogledi na ekonomsko vlogo države

Različne ekonomske šole so izoblikovale različne koncepte vloge države v gospodarstvu. V nadaljevanju so prikazani trije različni pristopi – neoklasična teorija, nekateri "desno usmerjeni" teoretični pristopi (teorija javne izbire, čikaška šola, neoavstrijska šola) in institucionalna teorija (Pečarić, Fredotović, Nikolić, 1998, str. 441-442; Colander, 2001, str. 509-511; Matičič, 2002):

a) Neoklasična teorija:

Ta teorija omejuje prisotnost države samo na primere tržnih nepopolnosti, zato je državna aktivnost upravičena le, kadar odpravlja nepopolnosti trga in vodi k Pareto učinkovitosti. Neoklasično teorijo je dopolnil Coase z uvedbo transakcijskih stroškov. Podjetja težijo k minimizaciji transakcijskih stroškov na trgu, naloga države pa naj bi bila zmanjševanje transakcijskih stroškov zasebnega sektorja. Vendar intervencija države povzroča dodatne transakcijske stroške, zato naj bi tržne nepravilnosti odpravljali kar trg sam. To zahteva takšen institucionalni okvir, ki bo zagotavljal pregledne lastninske pravice in maksimalno svobodo tržnih aktivnosti. Najvidnejši predstavniki in zagovorniki te teorije so Walras, Pareto, Fisher, Solow in Coase.

b) "Desni" teoretični pristopi:

Neoavstrijska šola (von Hayek, Rothbard itd.), čikaška šola (Friedman) in teorija javne izbire (Buchanan, Tullock, Tollison itd.) zavračajo vlogo države pri izboljševanju uspešnosti poslovanja podjetij, razen v primeru postavitve in zagotavljanja minimalnega institucionalnega okvira za poslovanje. Država naj bi imela pasivno vlogo pri regulaciji gospodarskih tokov, konkurenca pa bo sama poskrbela za gospodarsko rast in razvoj.

c) Institucionalna teorija:

Ob upoštevanju faz dolgoročnega ekonomskega razvoja je državna strategija potrebna, ker je v začetnih fazah sistem še nerazvit, potrebna je minimizacija transakcijskih stroškov, obstaja pomanjkanje izkušenj, cilji so nepregledni itd. Teorija upošteva posebne značilnosti posamezne države, njeno politično in ekonomsko zgodovino, podedovane družbene in kulturne vrednote in podobno. Poudariti velja, da institucionalisti ne zagovarjajo prevlade države na trgu, ampak strateško vlogo države kot posrednika na trgu, ki izboljšuje splošne pogoje za razvoj podjetij, kar se nanaša na investicije v infrastrukturo, raziskovalno politiko in družbeno mrežo. Najpomembnejši zagovorniki te teorije so Veblen, Peach in North.

### 3.1.2. Sodoben socioekonomski pristop in vloga države

Sodoben socioekonomski pristop, temelječ na razvojnih in institucionalnih načelih, poudarja naslednje tri glavne vloge države v gospodarstvu, ki naj bi vplivale na razvoj tako podjetij kot celotnega gospodarstva (Pečarić, Fredotović, Nikolić, 1998, str. 439-440):

- **Strukturna vloga:** ta funkcija opredeljuje državo kot zakonodajalca, saj institucionalizira trge in podjetja. S tem oblikuje in omejuje tako konkurenco kot oblike in strukture podjetij. Ta funkcija je najpomembnejša v gospodarstvih v prehodu, saj je bilo tam potrebno vzpostaviti povsem nov tržni regulacijski mehanizem.
- **Funkcionalna vloga:** država vodi razvojni proces z ukrepi kratkoročne regulacije in z dolgoročnimi ukrepi ekonomske politike, pri čemer naj bi bila posebna pozornost namenjena strateškim usmeritvam posameznih sektorjev in podjetij (aktivna ali nevtralna industrijska politika).
- **Podjetniška vloga:** ta vloga pride do izraza v primeru naravnih monopolov, javnih dobrin in podjetij, ki so v državni lasti. Ta podjetja oziroma dejavnosti so v večini primerov "infrastruktura" gospodarstva in imajo zaradi tega vpliv na organizacijsko prilagodljivost in ekonomsko učinkovitost zasebnega sektorja.

### 3.1.3. Normativna vloga države

Normativno oziroma želeno vlogo države v sodobnem tržnem gospodarstvu lahko povzamemo z naslednjimi petimi sklopi aktivnosti (Tanzi, 2000, str. 6):

- Postavljanje pravil in institucij, ki naj skrbijo za uveljavljanje pogodbenih obveznosti in zaščito premoženjskih pravic, s čimer država pomaga povečevati vlogo in pomen trga.
- Zagotavljanje pravnih in regulatornih podlag, ki bodo zmanjševale transakcijske stroške udeležencev na trgu, istočasno pa spodbujati tržno učinkovitost s strateškimi intervencijami na trgu ali z ustvarjanjem potrebnih informacij v primeru nastanka tržnih nepopolnosti.
- Zagotavljanje javnih dobrin in reguliranje negativnih učinkov eksternalij, torej dopolnjevanje trga, kjer ta ne more obstajati oziroma delovati učinkovito.
- Podpiranje makroekonomske stabilizacije.
- Prerazdeljevanje dohodka v družbi v skladu s prevladujočimi družbenimi načeli enakosti.

### 3.1.4. Rast obsega državnih aktivnosti

Javni sektor glede na zasebni sektor neprestano narašča.<sup>9</sup> Vloga države je postala v sodobnem kapitalizmu tako obsežna in močna, da lahko govorimo o novem obdobju razvoja kapitalizma, o državnem kapitalizmu. Država danes deluje na področju socialne politike, zlasti z obsežnimi transferji dohodka, regulira industrijo, trgovino in druge gospodarske dejavnosti, posega na

---

<sup>9</sup> Ta pojav imenujemo Wagnerjev zakon. Njegovo veljavnost potrjujejo časovne vrste podatkov o obsegu javnih financ v treh velikih razvitih državah, ZDA, Veliki Britaniji in Nemčiji. V večini držav danes javni sektor troši med 40 in 55 % bruto domačega proizvoda, kar pomeni, da govorimo o najpomembnejšem ekonomskem subjektu. Rupnik in Stanovnik (1995) pravita, da je naraščanje pomena javnega sektorja posledica krepitve njegove funkcije na treh osnovnih področjih, in sicer na področju zunanje in notranje varnosti (ohranitev družbene ureditve), na področju sodelovanja v proizvodnji (javna podjetja) ter pri zagotavljanju infrastrukturnih dobrin in storitev družbenih dejavnosti.

trgu delovne sile in v razmerja med delodajalci in delojemalci ter zagotavlja tudi določene pomembne proizvode in storitve (Glas, 1995). Vse več dobrin se zagotavlja z intervencijo države, vendar le v obsegu, ki je nujno potreben.<sup>10</sup>

Eden izmed razlogov za rast javnega sektorja so večje potrebe in povpraševanje po javnih dobrinah, na kar vplivajo naslednji dejavniki (Ferfila, Kovač, 2000, str. 97):

- Dohodkovna elastičnost povpraševanja po javnih dobrinah in storitvah.  
Za večino dobrin velja, da povečanje dohodka *ceteris paribus* vodi do povečanja povpraševanja po teh dobrinah. Tudi v ozadju rasti javnega sektorja je ravno povečevanje realnega dohodka.
- Produktivnost in cenovna elastičnost povpraševanja po javnih dobrinah.  
Empirične študije kažejo, da je rast produktivnosti v javnem sektorju manjša kot v zasebnem sektorju, kar je posledica odsotnosti zasebnolastninske motivacije in nadzora, birokratskega načina vodenja ter manjšega tehnološkega napredka zaradi pretežne delovne intenzivnosti javnih storitev. Posledica neuravnotežene rasti produktivnosti zasebnega in javnega sektorja je realno povečevanje relativnih stroškov javnih dobrin. Ob rasti produktivnosti v zasebnem sektorju se dohodki dela v tem sektorju lahko povečujejo, ne da bi vplivali na povečanje splošne ravni cen. Javni sektor mora po drugi strani vzdrževati približno enako raven plač, ne glede na to, da je rast njegove produktivnosti počasnejša, kar povzroča naraščanje relativnih cen proizvodov in storitev javnega sektorja.<sup>11</sup> Ker je povpraševanje po javnih dobrinah cenovno neelastično, se obseg izdatkov za proizvode in storitve javnega sektorja absolutno in relativno povečuje.
- Število prebivalcev in gostota.  
Študije kažejo, da v javni potrošnji ni večjih ekonomij obsega, kar pomeni, da bi lahko javna potrošnja naraščala po enaki stopnji kot narašča število prebivalstva. Vendar se vzporedno z naraščanjem števila prebivalstva povečuje tudi gostota poseljenosti, kar povečuje možnosti nastanka nasprotij na področju zdravstva, čistoče in varnosti. To povzroča hitrejšo naraščanje javne potrošnje in s tem večanje obsega državnih aktivnosti.
- Neoptimalno izražanje povpraševanja po javnih dobrinah preko političnih institucij.  
Povpraševanje po proizvodih in storitvah javnega sektorja je povezano s političnimi procesi. Informacije, spodbude in končni učinki so drugačni kot v aktivnostih na trgu. Tako se lahko koristi preko zakonov usmerjajo le k skupinam, ki so politično ali finančno vplivne, stroški pa se porazdeljujejo na vse davkoplačevalce.

### ***3.2. Opredelitev javnega sektorja, javne uprave in državne uprave***

Opredelitev javnega sektorja, posebej v smislu ločitve od zasebnega, ni povsem jasna. Z njo se ukvarjajo različni avtorji že od rimskih časov dalje. Na splošno lahko javni sektor

---

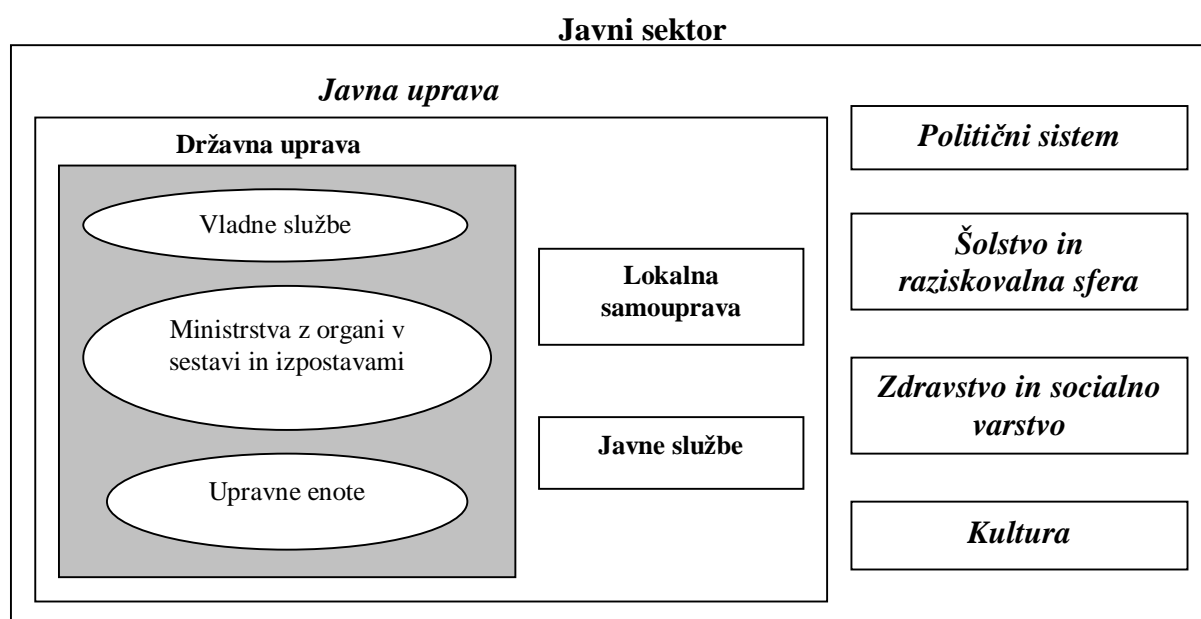
<sup>10</sup> Država na primer brezplačnega šolanja ne zagotavlja iz humanih nagibov, ampak zato, ker obstoječa stopnja razvoja proizvodjalnih sil terja ustrezno usposobljene delavce.

<sup>11</sup> Gre za Harrod-Balassa-Samuelsonov učinek (glej Froot, Rogoff, 1995, str. 1774).



opredelimo kot zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti, ki delujejo po netržnih načelih, kar se v prvi vrsti kaže v njihovem proračunskem financiranju (Setnikar-Cankar, 1997, str. 73). Javni sektor obstoji zato, da bi se v javni sferi zadovoljile čiste potrebe skupnosti in potrebe posameznikov, ki jih tržni mehanizmi ne morejo zadovoljiti. Običajno pojmovanje javnega sektorja se nanaša na skupno ime za javno upravo, politični sistem, izobraževalno, raziskovalno, zdravstveno in kulturno sfero (glej Sliko 3), torej gre za nek splet dejavnosti, ki skupaj z gospodarstvom oziroma z zasebnim sektorjem sestavlja celoto družbenega življenja (Ferfila, Kovač, 2000, str. 151).

Slika 3: Razmejitev med javnim sektorjem, javno upravo in državno upravo



Vir: Ferfila, Kovač, 2000, str. 152.

Poudariti velja, da je pojem javna uprava nejasen in neenotno opredeljen. Javna uprava vključuje državno upravo in del javnih služb, lahko pa tudi lokalno samoupravo z lokalnimi javnimi službami, torej vse organizacije teritorialnega in funkcionalnega tipa, ki opravljajo naloge javnega pomena oziroma javne naloge zagotavljanja javnih dobrin (Šmidovnik, 1985, str. 129-130). Javna uprava ima regulativno funkcijo, kar pomeni dejavnost priprave in izdaje pravnih aktov. Širše gledano ima tudi servisno funkcijo z neposrednim zadovoljevanjem potreb preko javnih služb in asociativno funkcijo, torej dejavnost združevanja (nevladne organizacije z javnim pooblastilom). Javna uprava opravlja štiri kategorije nalog, in sicer policijske naloge, javne službe, pospeševalne naloge (intervencijske in razvojne) ter skrb za obstoj družbenega in ustavnega sistema (Šmidovnik, 1985, str. 135).

Osnovna načela delovanja javno upravo opredeljujejo kot institucionalni okvir za izvajanje političnih odločitev z prevladujočim ciljem zadovoljevanja javnega interesa (Lane, 1995, str. 3). Setnikar-Cankarjeva (1998, str. 20) pravi, da je javna uprava strokovni izvršilni mehanizem, s pomočjo katerega deluje država. Obsega upravo v ministrstvih, upravnih enotah, občinah in v drugih lokalnih skupnostih ter v številnih javnih podjetjih in javnih zavodih, ki opravljajo javno službo na področju zdravstva, šolstva, socialnega varstva, komunale, energetike, prometa in zvez ipd. Rakočevič (1994, str. 161-162) pa pravi, da naj bi pojem javna uprava zamenjal pojem državna uprava, s čimer poudarja spremenjeno vlogo države, ki naj bi v skladu s procesom deetatizacije prenašala svoje funkcije na zunajdržavne mehanizme obstoječe organizacije in skupnosti. Tako v javno upravo v organizacijskem smislu sodijo tudi tiste organizacije, ki sicer niso neposredni sestavni del državnega organizma, opravljajo pa naloge, za katerih normalno in redno izvajanje je odgovorna država. Te organizacije niso sestavni del državne uprave, vendar morajo pri opravljanju nalog zasledovati predvsem splošne družbene interese.

V nadaljevanju bomo pod pojmom javna uprava razumeli opredelitev Ferfile in Kovačeve (2000, str. 152), ki vključuje elemente državne uprave, lokalne samouprave (način upravljanja družbenih zadev v lokalni skupnosti) in javnih služb (zagotavljanje javnih dobrin in storitev, potrebnih za delovanje družbe, ki jih ni moč zagotoviti na trgu).

Elementi, ki določajo javno upravo, so (Šmidovnik, 1998, str. 1070):

- država deluje preko svoje javne uprave;
- organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in paradržavne organizacije;
- funkcionalno je opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb;
- bistven element je odgovornost resornih ministrstev in vlade;
- financiranje je proračunsko ali iz drugih javnih virov (skladi);
- normativno za javno upravo velja upravno, delno tudi civilno pravo;
- poseben pomen ima stroka v smislu povezovanja znanja in izkušenj;
- značilen je uslužbenski sistem.

Prvi element javne uprave je državna uprava, ki zadovoljuje potrebe ljudi, hkrati pa izvršuje državno prisilo, je torej aparat za izvrševanje monopola fizične prisile. Organizacijski vidik opredeljuje državno upravo kot organizacijo določene družbene skupnosti, ki ji ta skupnost poveri opravljanje določenih funkcij, sestavljena pa je iz sistema upravnih organov (represivna funkcija) in upravnih organizacij (servisna funkcija). Pristojnosti državne uprave so izvrševanje predpisov, odločanje o upravnih stvareh, upravni nadzor, zbiranje informacij in oblikovanje alternativ za podporo upravnega odločanja ter pospeševanja gospodarstva (Rakočevič, 1994).

Lokalna samouprava pomeni uresničevanje pravice ljudi na določenem območju, da soupravljajo pri stvareh lokalnega pomena. V Sloveniji imamo od leta 1995 dvotirni upravni

sistem z dualizmom državne uprave in lokalne samouprave. Ta sistem pomeni vzporedno organiziranje lokalne samouprave (edina lokalna skupnost je zaenkrat občina) in državne uprave na lokalni ravni (Ferfila, Kovač, 2000, str. 154).

Tretji element javne uprave so javne službe, ki so poseben pravni režim. Izvajajo se z namenom, da država z njimi preusmeri tržne systemske interakcije, ki bi porušile delovanje in stabilnost družbenega sistema, s ciljem zagotavljanja osnovnih proizvodov in storitev z enako dostopnostjo za vse prebivalce. Javne službe se lahko pri nas izvajajo v naslednjih oblikah: režijski obrat, javni holding, javno podjetje, javni gospodarski zavod, koncesije, kapitalska vlaganja, javni zavod in zavod s pravico javnosti. Javne službe so lahko (1) gospodarske in negospodarske, (2) državne in lokalne ter (3) obvezne (na primer oskrba s pitno vodo, javna snaga ipd.) in izbirne (Ferfila, Kovač, 2000, str. 154).

### **3.3. Državna uprava**

#### **3.3.1. Razvoj, delovanje in položaj državne uprave**

Državna uprava se je začela razvijati s trajnim obstojem držav v starem veku s poudarkom na vojaški upravi. V novejšem srednjem veku se je državna uprava razvijala v smeri neodvisnega strokovnega aparata, kar je finančno omogočilo meščanstvo. V novem veku je postala odvisna od državnega režima – despotije ali demokracije, pri čemer so za slednjo značilne delitev vej oblasti, visoka strokovnost in pretežno servisna narava uprave (Ferfila, Kovač, 2000, str. 148).

Spremenjena vloga države je povzročala predvsem spremembe v vlogi, položaju in značaju državne uprave. Upravne funkcije so se sčasoma začele čedalje bolj razlikovati in ločevati. Tako so se najprej razločile upravne veje obrambe, zunanjih zadev, notranjih zadev, pravosodja in financ. Teh pet resorjev pomeni klasično državno upravo, saj na njih država deluje v svoji primarni vlogi kot oblast, politična sila in monopolizator sredstev fizičnega prisiljevanja v skupnosti. S poznejšo ločitvijo so se osamosvojili novi resorji oziroma skupine resorjev (gospodarstvo, komunalne službe, informacijske službe ipd.). Vse bolj je prišla do izraza vloga državne uprave kot nosilca družbeno koristnih zadev, ki niso nujno odvisne od obstoja monopola prisile (Rakočević, 1994, str. 124). Omenjena upravna ločitev je bila posledica prevzemanja nalog na številnih področjih družbenega življenja s strani države. Vse to je pomenilo daljnosežno krepitev države, katere vloga "nočnega čuvaja" se je z razvojem kapitalizma in poseganjem na najrazličnejša področja družbenega življenja prelevila v "državo blaginje".

Družbeni razvoj je tako zahteval širitev državne uprave. Širitev državne uprave potrebuje istočasno vse več sredstev, davkoplačevalci pa v zameno zahtevajo kakovostnejše storitve. Na rast državne uprave vplivata dve skupini vzrokov, ki jih pojasnujejo različni zakoni, in sicer (Lane, 1995, str. 90):

a) vzroki za večanje zahtev do državne uprave:

- Wagnerjev zakon: družbeno-ekonomski razvoj vpliva na alokacijo javnih resursov;
- Wilenskyjev zakon: porast obilja zahteva večji proračun;
- Castlesov zakon: prevlada levo usmerjenih strank povzroči porast proračuna;
- Peacockov in Wisemanov zakon: nenadni družbeni pretresi zahtevajo višjo raven javnega financiranja;
- Pryorjev zakon: večja poraba sredstev za državo blaginje pri sosednji državi povzroči tudi večje zahteve doma;
- Cameronov zakon: globalizacija povzroči večje zahteve po stabilizaciji nestabilnega in zasičenega trga;

b) vzroki za večanje potreb državne uprave:

- Tullockov zakon: javna poraba vsebuje birokratsko razsipništvo;
- Downov zakon: porast javnega sektorja je funkcija maksimizacije uradništva;
- Baumolov zakon: produktivnost javnega sektorja je negativna, zato so potrebna vedno večja sredstva za isto raven rezultatov;
- Buchananov zakon: proračun temelji na fiskalni iluziji glede razmerja med stroški in koristmi;
- Oatesov zakon: nejasna in slabo vidna struktura davkov in visoka stopnja davčne prilagodljivosti povzročata veliko potrošnjo.

Državna uprava mora imeti za vse svoje delovanje podlago v veljavnem pravnem redu. Upravni organi so za svoje delo običajno odgovorni vladi, ki izvršuje nadzor in usklajevanje upravnih organov. Naloga državne uprave je sistematično in nenehno spremljanje izvajanja vladne politike, zakonov in drugih odločitev v realnem življenju, ob tem pa mora ugotavljati učinke in posledice, ki jih povzročajo sprejete odločitve. Državna uprava dejansko usmerja<sup>12</sup> zakonodajni proces in proces sprejemanja odločitev v predstavniških organih in v vladi, saj daje pobude in sooblikuje predpise, zakone in druge odločitve, ki jih nato sprejemajo vladni in predstavniški organi in katere potem izvršuje. Zaradi tega se v vseh sodobnih političnih sistemih neprestano krepi položaj vlade in državne uprave na račun predstavniških teles. To je posledica tega, da se predstavniška telesa (in tudi vlada) relativno hitro menjajo, državna uprava pa za normalno opravljanje nalog v državi potrebuje stabilnost, kar bistveno povečuje njeno dejansko moč. Stvarna moč državne uprave je tako v nasprotju z njenim formalnim položajem, kar povzroča protislovje med politiko in upravo, ki se kaže v tem, da odgovornost v državi ne sprejema tisti, ki je odločitve predlagal in pripravil (državna uprava), ampak tisti, ki jih formalno sprejme (predstavniški organi) (Rakočevič, 1994, str. 168-171).

Birokratska oblast je oblast na podlagi uprave, zato je načelo zakonitosti, po katerem lahko državna uprava opravlja svoje funkcije samo na podlagi ustave in zakonov ter v njihovih mejah, temeljno načelo, s katerim se skuša omejiti moč, ki jo uprava dejansko dobiva glede na

---

<sup>12</sup> Razlog je v tem, da ima državna uprava praktično edina znanje in informacije o vsakdanjem dogajanju.

svoj položaj in vlogo. S tem se želi preprečiti samovoljno nastopanje državne uprave. Poleg tega se moč državne uprave skuša omejiti še z organizacijskimi sredstvi, kot so decentralizacija, delitev državnih funkcij in kolegijsko načelo delovanja, in funkcionalnimi sredstvi v obliki soodločanja državljanov, vloge predstavniških organov in omejevanja uprave s postavljenimi pravili (Pusić v Rakočević, 1994, str. 173).

### 3.3.2. Funkcije in organizacija državne uprave

Uprava je v sodobnem svetu eden izmed tistih družbenih pojavov, ki odločilno vplivajo na vsa področja človekovega organiziranega delovanja, s tem pa tudi na celokupen gospodarski, socialni, kulturni in splošni civilizacijski razvoj. Državno upravo v organizacijskem smislu predstavlja sistem organov, ki opravljajo določene državne upravne dejavnosti oziroma funkcije. Godec (v Rakočević, 1994, str. 175) loči tri funkcije državne uprave, in sicer:

- eksekutivna: pomeni izvajanje politike in izvrševanje abstraktnih norm, kamor sodi poleg izdajanja izvršilnih predpisov in splošnih upravnih aktov še odločanje o upravnih stvareh in upravno nadzorstvo;
- kurativna: obsega vse tisto, s čimer se uveljavlja odgovornost za stanje na tistem področju, za katerega je posamezni upravni organ ustanovljen;
- servisna: zajema vse tiste naloge, ki jih opravlja upravni organ za druge, predvsem predstavniške organe in vlado.

Večina sodobnih organizacij, zlasti vse velike in med njimi tudi državna uprava, je organizirana po modelu birokratske organizacije, katerega temelje je postavil nemški sociolog Max Weber.<sup>13</sup> Birokratski model organizacije naj bi temeljil na izvorih družbene moči, ki so lahko iracionalni (tradicija, miti itd.) ali pa racionalni. Z razvojem znanosti in družbene miselnosti se racionalne podlage vse bolj uveljavljajo, zato je racionalnost poglobitni temelj birokratske organizacije. Birokratska organizacija je po Webrovem mnenju najboljša in pravzaprav edina možna oblika sodobne organizacije. Webrov tip birokracije je podlaga za vse razprave o zanesljivosti vladne in upravne organiziranosti. Kot je bila industrijska revolucija predpogoj za vse višje oblike gospodarskega razvoja, tako je bil Webrov model nujen (čeprav verjetno ne zadosten) prvi korak k zanesljivi upravi.

Weber našteva naslednje lastnosti birokratske organizacije (Lipovec, 1987, str. 309, Rakočević, 1994, str. 45):

- trajna delitev del po pristojnosti;
- hierarhija, ki je v bistvu monokratska;

---

<sup>13</sup> S tem je bil prvi, ki je postavil zaokroženo teorijo organiziranosti državne uprave. Do modela birokratske organizacije je prišel z opazovanjem ruske birokracije od konca 19. stoletja do prve svetovne vojne. Ugotovil je, da obstaja cikličnost zgodovinskih sprememb, od revolucij do konsolidacij. Po družbenih spremembah, ki jih vodijo karizmatične osebnosti, sledi faza utrjevanja oblasti z rutiniziranjem vodenja družbe, ljudje pa tudi razumno sprejemajo potrebo po državni oblasti, kar je vse temelj za birokratsko organizacijo.

- pismenost postopkov in obstoj dokumentacije;
- strokovnost zaposlenih v organizaciji, ki so nameščeni in ne voljeni;
- delo zaposlenih s polnim delovnim časom;
- odvijanje dela po vnaprej določenih pravilih;
- brezosebnost odnosov;
- razmejitev med politiko in upravo.

Webrov model birokratske organizacije je model, ki obravnava organizacijo kot zaprt sistem, zaradi česar je, čeprav notranje logičen in skladen, v razkoraku s stvarnim. Poleg tega ta tip organizacije povzroča celo vrsto neželenih negativnih učinkov, med katere bi lahko šteli (Rakočevič, 1994, str. 47):

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

Birokratska organizacija se sooča tudi z različnimi protislovji (Rakočevič, 1994, str. 47-49):

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

Družbeno-ekonomske spremembe v sodobnih gospodarstvih narekujejo naslednje razvojne usmeritve sodobne državne uprave oziroma upravnih sistemov (Center vlade za informatiko, 2001, str. 13-14):

- Prva razvojna usmeritev je spreminjajoča se vloga države, saj prehaja težišče njene vloge s področja upravno policijskega dela na področje zagotavljanja posameznih javnih dobrin in profesionalnih storitev državljanom ter na področje pospeševanja družbeno-ekonomskega razvoja.

- Druga globalna razvojna usmeritev je izraziti proces decentralizacije teritorialnih upravnih sistemov, s čimer se zagotavlja njihova večja prilagodljivost in bližina dejanskemu dogajanju v družbi, kar omogoča hitrejše in ustrežnejše sprejemanje odločitev.
- Tretja razvojna usmeritev je tesno povezana s prvo. Nanaša se na profesionalizacijo uprave, saj je z upadanjem oblastne funkcije države in z naraščanjem pomena njene servisne in pospeševalne funkcije upravna dejavnost postala visoko zahtevna strokovna dejavnost. To pomeni, da v upravi ni več prostora za politični voluntarizem. Upravne delavce je treba izbirati med vrhunskimi strokovnjaki na posameznih področjih.
- Omenjene razvojne usmeritve močno vplivajo tudi na notranjo organizacijo upravnih sistemov, saj dosedanja prevladujoča birokratska organizacija Webrovega tipa preprosto ni več primerna za hitro in ustrezno reagiranje na spremembe v okolju. Rešitev tega problema so novi tipi organizacij, ki ne temeljijo na hierarhični strukturi, ampak na heterarhični strukturi, ki neposredno veže vodenje posameznega projekta na nosilce posameznih znanj, vendar na prvem mestu še vedno ostaja neprenosljiva odgovornost ministra.
- Zadnja razvojna usmeritev se nanaša na proces prenašanja servisne funkcije uprave iz državne v zasebno domeno. Tu gre predvsem za funkcijo neposrednega zagotavljanja javnih dobrin in storitev, saj država sicer še vedno skrbi za njihovo zagotavljanje, vendar jih sama neposredno ne proizvaja, ampak prepušča to dejavnost usposobljenim subjektom iz zasebnega sektorja.

### 3.3.3. Učinkovitost državne uprave

Ugotovitve o preobsežni, neučinkoviti in premalo strokovni državni upravi največkrat držijo. Rakočević (1994, str. 194) pravi, da je vzrok neučinkovitosti državne uprave v naraščanju njenega obsega, ki pogostokrat, razen če zanemarimo nekatere objektivne razloge, vodi do povečane nestrokovnosti. Oziroma pravilneje: nenehno upadanje strokovnosti v državni upravi nujno povečuje njen obseg, kar ima za posledico neučinkovitost. Vzroki neučinkovitosti so predvsem v organizaciji in organiziranosti dela v državni upravi, ki temelji na birokratski organizaciji in neracionalni ter nejasni organiziranosti procesov, v regulativi dela, ki temelji na doslednem izpolnjevanju navodil in pravil ter kontroli vložkov in ne rezultatov, v prepletenosti politične in strokovne funkcije v državni upravi ter v ravnanju z ljudmi pri delu, ki temelji na sistematiziranem zaposlovanju.

Eden izmed vzrokov neučinkovitosti je birokratska organiziranost državne uprave. Ta "model stroja" oziroma hierarhične organizacije s prevladujočimi značilnostmi "nadzora, nadzora in nadzora" ter stroge ločitve med politično avtoriteto in nepolitično nevtralno birokracijo namreč ne ustreza več stvarnosti sodobne liberalne države (Mintzberg, 1996, str. 75-83). Kritiki Webrovega modela ugotavljajo, da teorija ni več primerna za današnji čas, ker ne odraža dejanskega stanja v upravi in izraža slepo zaupanje v formalizem ter jasnost pomena zakonodajnih odločitev ob hkratnem zanikanju subjektivne razlage navidez jasnih zakonov.

Prav tako ne vsebuje popravljalnih mehanizmov zoper nepravilnosti sistema. Pasiviziranje ustvarjalnosti, formalizem, prelaganje dela ali brezdušnost vodijo v organizacijsko okostenelost in odmik od realnosti, model je hkrati tudi neobčutljiv na vplive iz okolja (Brezovšek, 2000, str. 267).

Empirične študije kažejo, da se vloge birokratov (uradnikov) progresivno razširjajo, saj zajemajo funkcije, ki so bile nekoč v izključni pristojnosti politikov. Državni uradniki tako niso več izključeni iz procesov oblikovanja politik. "Klasični birokrati", ki se izogibajo političnemu vplivu, pogajanjem in kompromisu ter verjamejo v strogo delitev med politiko in upravo, postopoma izginjajo, medtem ko se oblikuje nov model "političnega birokrata", ki sprejema politične posledice svojega dela in zajema večino birokracije (vsaj na višji ravni) v razvitih zahodnih državah (Aberbach, Putnam, Rockman, 1981, str. 239).

Načelno gre v tem primeru za vrhunec procesa, ko birokrati od zelo majhnega delčka mehanizma vladanja postanejo občutljivi na politiko in njeno vrednotenje. Pri tem je pomembno, da so javni uslužbenci (birokrati) na vseh ravneh zvesti svojim političnim voditeljem, ne da bi bili od njih odvisni. Zvestoba v tem primeru ne pomeni nekritične ubogljivosti, možna pa je samo takrat, kadar birokrati uživajo določeno mero samostojnosti in varnosti službe (Brezovšek, 2000, str. 269).

### ***3.4. Model optimalnega obsega državnih aktivnosti***

Pomembna določljivka produktivnosti zasebnega sektorja in s tem konkurenčnosti nacionalnega gospodarstva je tudi število zaposlenih v državnih službah oziroma javnem sektorju. Še posebno v razvijajočih se državah naj bi imel javni sektor na razpolago premalo človeškega kapitala, kar naj bi bil vzrok za nastanek administrativnih ozkih grl (Ul Haque, Montiel, Sheppard, 1998, str. 4). Eden izmed vzrokov za njihov nastanek in s tem za neučinkovitost javnega sektorja je odnos vlade do zaposlenosti v javnem sektorju, saj vlada zaradi večanja varnosti zaposlitve ljudi ter političnih in ekonomskih razlogov z vladnimi politikami teži k neprestanemu povečevanju zaposlenosti.

Vlade držav v razvoju in držav v prehodu so pogosto želele maksimirati zaposlenost ali vsaj omejiti naraščanje brezposelnosti s ciljem stabilizacije. Proračunskim omejitvam so se zato raje prilagajale z zmanjševanjem ali zamrznitvijo plač v javnem sektorju<sup>14</sup> in ne z

---

<sup>14</sup> Analize kažejo, da so se zaradi tega povprečne realne plače zaposlenih v javnem sektorju precej zmanjšale. Učinek je bil še posebej izrazit pri višjih plačah, kar je povzročilo kompresijo plač, to je zmanjšanje variance ravni plač v javnem sektorju. Podatki za države v prehodu kažejo, da je prišlo takoj po koncu stabilizacije do naglega padca realnih plač v javnem sektorju. Na Češkem so tako zaposleni v zasebnih podjetjih zaslužili precej več kot tisti v javnem sektorju, saj je delavec s podobno izobrazbo in delovnimi izkušnjami leta 1995 v zasebnem sektorju zaslužil v povprečju 18 % več kot v javnem sektorju (Ul Haque, Montiel, Sheppard, 1998, str. 7).



zmanjševanjem zaposlenosti. To je povzročilo zaostajanje plač v javnem sektorju za tistimi v zasebnem sektorju, kar je imelo za posledico premajhno razpoložljivost ustreznega človeškega kapitala javnemu sektorju.<sup>15</sup> To je problematično glede na to, da produkt javnega sektorja predpostavljamo kot vložek zasebnemu sektorju, kar pomeni, da ima javni sektor neposreden vpliv na učinkovitost zasebnega sektorja. Ul Haque, Montiel in Sheppard so navedene značilnosti prikazali v posebnem modelu.<sup>16</sup>

### 3.4.1. Predpostavke modela

Model predpostavlja preprosto gospodarstvo, v katerem zasebni sektor proizvaja produkt  $Y$  na podlagi kvazi-linearne produkcijske funkcije, ki temelji na kakovosti vloženega dela in kapitala ter na produktu javnega sektorja. Produkcijska funkcija ima naslednjo obliko:

$$Y = q_p(1-s)N + AG^\gamma K^\alpha \quad (1)$$

- $q_p$  = povprečna kakovost zaposlenih v zasebnem sektorju
- $N$  = agregatna delovna sila
- $s$  = delež delovne sile, zaposlene v javnem sektorju
- $G$  = produkt javnega sektorja
- $K$  = obseg zasebnega kapitala
- $A, \gamma, \alpha$  = parametri produkcijske funkcije,  $\gamma > 0$ ,  $\alpha < 1$  in  $\gamma + \alpha < 1$

Omejitev vsote  $\gamma + \alpha$  nakazuje, da so za produkt zasebnega sektorja značilni padajoči donosi obsega za delo, kapital in storitve javnega sektorja. Produkt javnega sektorja je vmesni produkt, zato v tem modelu  $Y$  predstavlja bruto nacionalni produkt gospodarstva (BNP). Poenostavljena produkcijska funkcija javnega sektorja tako temelji na deležu in kakovosti zaposlene delovne sile:

$$G = q_g \cdot s \cdot N$$

- $q_g$  = povprečna kakovost zaposlenih v javnem sektorju

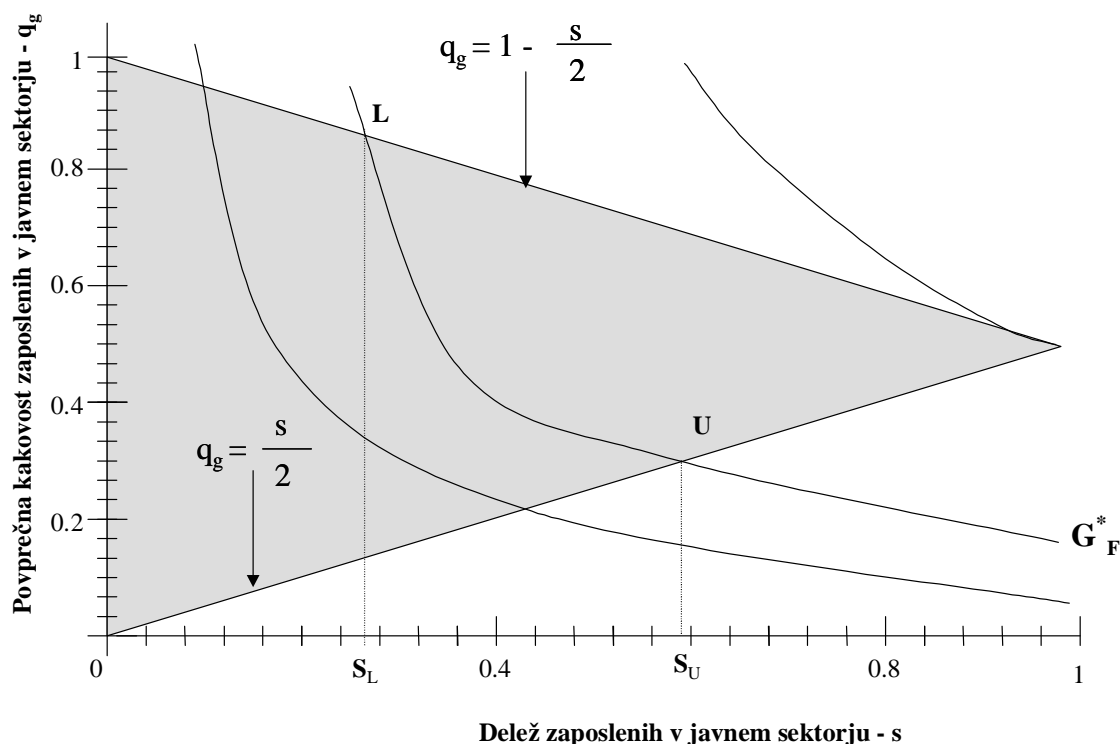
Vsak delavec ima svojo raven produktivnosti in glede na to, da se ravni produktivnosti normalno porazdeljujejo na intervalu  $\{0, 1\}$  z utežjo  $N$ , je povprečna kakovost delovne sile  $1/2$ . Predpostavka modela je, da je produktivnost posameznega delavca znana, zato bo vsak delavec plačan v skladu s svojo produktivnostjo, ne glede na to, ali je zaposlen v zasebnem ali

<sup>15</sup> Podobno je tudi v Sloveniji, kjer najsposobnejši zaradi nespodbudnih plač in slabih možnosti napredovanja iz državnih služb celo bežijo, kljub temu pa število zaposlenih vseskozi narašča (Nidorfer, 1999, str. 12). To pomeni, da ima javni sektor na splošno težave pri privabljanju in ohranjanju najbolj usposobljenih kadrov.

<sup>16</sup> Model je bil napravljen za države v razvoju, z manjšimi spremembami pa ga lahko uporabimo tudi za države v prehodu, kamor sodi Slovenija. Več o značilnostih modela glej Ul Haque, Montiel, Sheppard, 1998.

javnem sektorju. Javni sektor ima pri zaposlovanju na voljo različne strategije. Tako lahko išče najproduktivnejše delavce, dokler ne doseže svojih ciljev zaposlovanja. To je strategija "pobiranja smetane" na trgu delovne sile, po kateri bo povprečna kakovost delovne sile v javnem sektorju  $q_g = 1 - s/2$ . Po drugi strani lahko začne zaposlovati najprej najmanj produktivne delavce, s čimer izvaja strategijo "polnjenja dna", po kateri bo povprečna kakovost delovne sile  $s/2$ .

Slika 4: Možnosti izbire javnega sektorja z G-izokvantami



Vir: Ul Haque, Montiel, Sheppard, 1998, str. 11.

Zgornja in spodnja meja osenčenega področja v sliki 4 predstavljata odnos med zaposlenostjo v javnem sektorju in povprečno kakovostjo zaposlenih v javnem sektorju. Zgornja meja predstavlja strategijo pobiranja smetane, spodnja meja strategijo polnjenja dna, medtem ko točke znotraj osenčenega trikotnika prikazujejo odnos med zaposlenostjo in povprečno kakovostjo ob uporabi vmesnih strategij zaposlovanja. Za vsako raven zaposlenosti v javnem sektorju ( $s$ ) obstaja določena dosegljiva raven povprečne kakovosti zaposlenih. Tako bi bila v primeru, da je v javnem sektorju zaposlena celotna delovna sila, edina dosegljiva raven kakovosti zaposlenih  $q_g = 1/2$ . Na podlagi produkcijske funkcije za javni sektor lahko določimo točke ( $s, q_g$ ), ki opredeljujejo točno določeno raven javne produkcije, po naslednji enačbi:

$$q_g = G / (s \cdot N)$$

kar predstavlja izokvante za različne ravni produkcije javnega sektorja  $G$ , pri čemer višje ležeče krivulje označujejo višjo raven  $G$ . Enačba 1 skupaj z značilnostmi delovne sile določa odnos med zasebno in javno produkcijo. Porazdelitev produktivnosti delavcev predpostavlja naslednje razmerje:

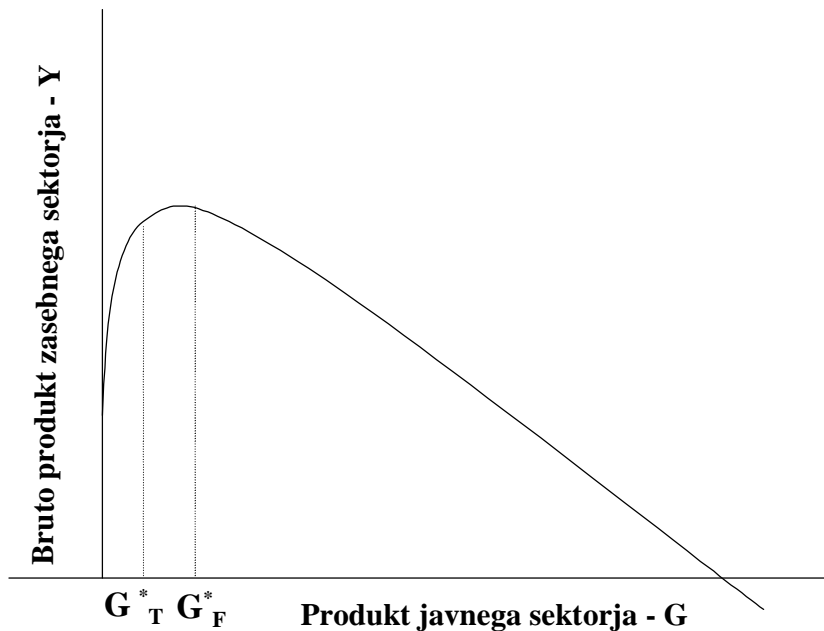
$$\frac{1}{2} = s \cdot q_g + (1 - s) \cdot q_p$$

Če to enačbo rešimo za  $q_p$ , nadomestimo v 1 in poenostavimo, dobimo naslednjo enačbo:

$$Y = \frac{N}{2} - G + AG^\gamma K^\alpha \quad (2)$$

Na osnovi te enačbe je zasebni produkt odvisen od javnega produkta (glej Sliko 5), vendar ni odvisen od načina javne produkcije. To pomeni, da za posamezno raven  $G$  obstaja edinstvena vrednost produkta  $Y$ , zato lahko  $G$ -izokvante iz prejšnje slike poimenujemo krivulje enakega produkta.

Slika 5: Produkt zasebnega sektorja kot funkcija produkta javnega sektorja



Vir: Ul Haque, Montiel, Sheppard, 1998, str. 12.

Z odvajanjem enačbe 2 dobimo vrednost javnega produkta, ki maksimira zasebni produkt:

$$\frac{\delta \left( \frac{N}{2} - G + A\gamma K^\alpha \right)}{\delta G} = 0$$

To pomeni, da je optimalna raven javne produkcije  $G_F^*$  določena z:

$$G_F^* = (A\gamma K^\alpha)^{\frac{1}{1-\gamma}}$$

$G_F^*$  v sliki 4 predstavlja optimalno krivuljo enakega produkta javnega sektorja. Delež delovne sile, ki je zaposlena v javnem sektorju, ima lahko vrednosti med  $s_L$  in  $s_u$ , kar pomeni, da lahko optimalna kombinacija  $(s, q_g)$  leži kjerkoli na krivulji med točkama L in U. V primeru, da lahko proizvedemo to optimalno količino javnega produkta, bo zasebni produkt enak:

$$Y_F^* = \frac{N}{2} + (1 - \gamma) (AK^\alpha \gamma^\gamma)^{\frac{1}{1-\gamma}}$$

### 3.4.2. Proračunske omejitve v javnem sektorju

Ob predpostavki obstoja popolne informiranosti glede produktivnosti delavcev, bodo ti tako v javnem kot zasebnem sektorju plačani v skladu s svojo produktivnostjo  $\rho$ . V tem primeru bodo plače v javnem sektorju vrednostno enake produktu javnega sektorja  $sNq_g$ . Plače v javnem sektorju so lahko financirane iz dveh virov, in sicer iz davkov (T) in transferov iz tujine (F), ta dva vira skupaj pa predstavljata proračunsko omejitev za javni sektor G. Uvedba davkov povzroči zmanjšanje zasebnega produkta v višini  $H(T)$ , z naslednjimi značilnostmi:

$$H(0) = 0, \quad \frac{\delta H(T)}{\delta T} \geq 0, \quad \text{in} \quad \frac{\delta^2 H(T)}{\delta T^2} > 0$$

V državi bi lahko dosegli raven  $Y_F^*$  le v primeru, če bi imela vlada dovolj virov za financiranje  $G_F^*$ , ne da bi morala uvesti davke. Vendar so ponavadi za financiranje proračuna potrebni tudi davki, zato je dosegljiv maksimalni zasebni produkt, zmanjšan za vrednost pobranih davkov, manjši od  $Y_F^*$ . Uvedba davkov povzroči izgubo zasebnega sektorja v višini  $H(G-F)$ , obseg javnega sektorja, ki maksimira neto zasebni produkt  $Y-H$ , pa je podan z enačbo:

$$G_T^* = \left( \frac{\gamma AK^\alpha}{1 + H'} \right)^{\frac{1}{1-\gamma}} \quad (3)$$

Ta enačba bi pomenila eksplicitno rešitev za optimalno velikost javnega sektorja le, če bi bil  $H'$  konstanten. V splošnem je  $H'$  odvisen od  $G$  in posledično od  $F$ , iz česar sledi, da bo optimalna velikost javnega sektorja le implicitno določena z enačbo 3, rešitev pa bo naslednja:

$$G^*_T = G^*_T(F)$$

z:

$$0 < \frac{\delta G^*_T}{\delta F} = \frac{\frac{1}{1-\gamma} \left( \frac{\gamma AK^\alpha}{1+H'} \right) \left( \frac{H''}{1+H'} \right)}{1 + \frac{1}{1-\gamma} \left( \frac{\gamma AK^\alpha}{1+H'} \right)^{\frac{1}{1-\gamma}} \left( \frac{H''}{1+H'} \right)} < 1$$

Povečanje transferjev iz tujine ( $F$ ) bo vplivalo na povečanje produkta javnega sektorja, ker se zaradi tega zmanjšajo stroški pobiranja davkov za financiranje povečanja javnega produkta. Maksimalni neto zasebni produkt bo v takem primeru:

$$Y^*_T = \frac{N}{2} + \left( \frac{\gamma AK^\alpha}{1+H'} \right)^{\frac{\gamma}{1-\gamma}} \frac{AK^\alpha}{1+H'} (1-\gamma) - H(T)$$

z:

$$T = \left( \frac{\gamma AK^\alpha}{1+H'} \right)^{\frac{1}{1-\gamma}} - F$$

### 3.4.3. Javni sektor in zaposlenost

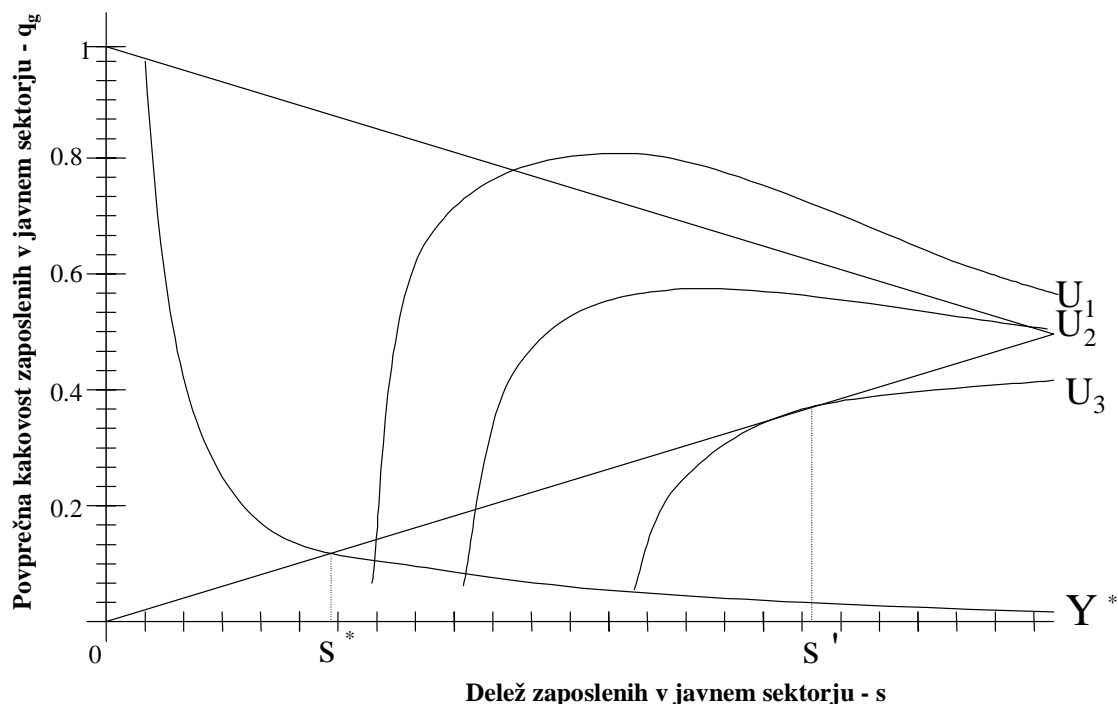
Obnašanje javnega sektorja oziroma javno izbiro določa funkcija koristnosti oziroma družbene blaginje:

$$U(s, Y - H(T))$$

Funkcija koristnosti je odvisna od deleža delovne sile, ki je zaposlena v javnem sektorju, in produkta zasebnega sektorja, zmanjšanega za izgube pri pobiranju davkov. Predpostavljamo lahko, da sta mejni koristnosti  $U_s$  in  $U_Y$  nenegativni in da je funkcija koristnosti konkavna. Vključitev deleža zaposlenih ( $s$ ) v model omogoča predstavitev ciljev vladnega zaposlovanja, ta spremenljivka pa je še posebej primerna za predstavitev političnih ciljev posameznikov v javnem sektorju, ki si želijo z zaposlovanjem precejšnjega dela volilcev ustvariti čim širšo podporno bazo (Ul Haque, Montiel, Sheppard, 1998, str. 15). Mejna stopnja substitucije  $U_s/U_Y$  izraža mejno nagnjenost k žrtvovanju zasebnega produkta za povečanje zaposlenosti v

javnem sektorju. Še posebej visoke stopnje imajo države, v katerih se vlade srečujejo z močno opozicijo in političnim pritiskom ter se morajo za svoj politični obstoj redno dokazovati na volitvah.

Slika 6: *Javna izbira*



Vir: Ul Haque, Montiel, Sheppard, 1998, str. 16.

V sliki 6 krivulja enakega produkta  $Y^*$  določa maksimalno vrednost produkta zasebnega sektorja, družbena koristnost pa je prikazana s tremi indiferenčnimi krivuljami  $U$ . V presečišču krivulje enakega produkta in spodnje meje področja dosegljivih strategij pri zaposlovanju je določen delež zaposlenih v javnem sektorju  $s^*$ , podan z naslednjo enačbo:

$$\sqrt{\frac{2}{N} \left( \frac{\gamma AK^\alpha}{1 + H'} \right)^{\frac{1}{1-\gamma}}}$$

Točka  $s^*$  predstavlja največjo možno zaposlenost v javnem sektorju, ki je skladna z obsegom zasebnega produkta  $Y$ . V primeru, da funkcija koristnosti javnega sektorja spremenljivki  $s$  ne bi pripisovala nobenega pomena, bi bila vsaka točka na krivulji enakega produkta enakovredna in bi prevladovala nad vsemi ostalimi možnimi izbirami. Vendar ob predpostavki  $U_s > 0$  posamezne točke na krivulji enakega produkta niso enakovredne, kot nam to izražajo tudi indiferenčne krivulje. Gibanje navzdol in v desno po krivulji enakega produkta sicer ohranja enako vrednost  $Y$ , vendar se povečuje vrednost spremenljivke  $s$  in s tem koristnost javnega sektorja. Optimalna izbira, ki maksimira koristnost javnega sektorja,

bo ležala na spodnji meji dosegljivih strategij, to je na primer točka  $s'$  v sliki 6.<sup>17</sup> Na podlagi dosedaj navedenega lahko postavimo trditev, da bo vlada, ki pri svojem delovanju teži k maksimiranju funkcije koristnosti  $U(s, Y-H(T))$ , na trgu dela vedno težila k strategiji polnjenja dna, torej zaposlovanju najmanj usposobljenih delavcev (Ul Haque, Montiel, Sheppard, 1998, str. 16).

Na spodnji meji velja  $q_g=s/2$  in  $G=s^2N/2$ . Ko to vstavimo v enačbo 2, dobimo:

$$U \left( s, \frac{N}{2} - \frac{s^2N}{2} + A \left( \frac{s^2N}{2} \right)^\gamma K^\alpha - H \left( \frac{s^2N}{2} - F \right) \right)$$

Cilj javnega sektorja je izbrati  $s$ , ki bo maksimalno zgornjo funkcijo, pri čemer mora biti izbran tako, da se izenači naslednja enačba:

$$\frac{U_s}{U_Y} = sN \left[ 1 - \gamma AK^\alpha \left( \frac{s^2N}{2} \right)^\gamma + H' \right] \quad (3)$$

V primeru, da v to enačbo vstavimo  $s^*$ , dobimo na desni strani vrednost 0, iz česar lahko sklepamo, da v javnem sektorju nikoli ne bo delež zaposlenih  $s^*$ , ampak večji, razen v primeru  $U_S=0$  ali  $U_Y$  je neskončno. Vlada, ki teži k maksimiranju funkcije koristnosti, torej na splošno ne bo izbrala strategije zaposlovanja, ki bo maksimirala produkt zasebnega sektorja, temveč bo raje "kupila" večjo zaposlenost v javnem sektorju in žrtvovala zasebno produkcijo, dokler ne bo izpolnjen pogoj v enačbi 3 (Ul Haque, Montiel, Sheppard, 1998, str. 17).

#### 3.4.4. Proračunske omejitve in zasebna produkcija

Dosedanja analiza nam omogoča predvideti obnašanje vlade v primeru naraščajočih proračunskih omejitev. Predpostavljajmo, da pride do zmanjšanja transferjev iz tujine, zaradi česar pride do povečanja davčnega bremena in v skladu z enačbo 9 tudi do povečanja  $H'$ . V naslednji fazi optimizacija zahteva povečanje mejne stopnje substitucije  $U_S/U_Y$ , kar lahko ob konkavni funkciji koristnosti dosežemo z zmanjšanjem  $s$ . Vendar strategija polnjenja dna povzroči zmanjšanje kakovosti delavcev v javnem sektorju in kompresijo porazdelitve plač v javnem sektorju (Ul Haque, Montiel, Sheppard, 1998, str. 17). Izkušnje držav v razvoju so pokazale, da so imele proračunske omejitve vpliv na poslabšanje kakovosti zaposlenih v javnem sektorju in zmanjšanje njihovih plač, istočasno pa je v teh državah prišlo tudi do kompresije plač, tako v času kot v razmerju do zasebnega sektorja (Ul Haque, Sahay, 1996).

<sup>17</sup> Optimum je tam, kjer je spodnja meja področja dosegljivih strategij tangenta na najnižje ležečo indiferenčno krivuljo, ki izraža največjo možno dosegljivo družbeno koristnost.

Na podlagi modela lahko intuitivno dokažemo, da lahko proračunske omejitve v javnem sektorju vplivajo na povečanje zasebne produkcije oziroma bruto nacionalnega produkta. To še posebej velja za države, ki imajo visoko mejno stopnjo substitucije  $U_S/U_Y$ . V teh državah bo zmanjšanje zaposlenosti v javnem sektorju sicer vplivalo na zmanjšanje javne produkcije, vendar bo to pozitivno vplivalo na zasebno produkcijo, razen v primeru manjših distorzij in ostrejših proračunskih omejitev. Razlog je v tem, da prekomerno zaposlovanje v javnem sektorju povzroči prevelik obseg javnega sektorja glede na optimum ( $s > s^*$ ), zato zmanjšanje transferjev iz tujine  $F$  (ali ostalih nedavčnih virov javnega financiranja) potisne delež zaposlenosti v javnem sektorju bližje optimalnemu. Prevelika zaposlenost v javnem sektorju povzroči preveliko ponudbo javnih dobrin, ne da bi bilo zato potrebno povečati davke. Zmanjšanje nedavčnih virov javnega financiranja obremeni produkcijo javnih dobrin s potrebo po povečanju davčnega financiranja, kar vpliva na zmanjšanje zelene produkcije javnih dobrin in premakne gospodarstvo bližje optimalnemu položaju (Ul Haque, Montiel, Sheppard, 1998, str. 19).

Splošne ugotovitve modela so, da bo ekonomsko aktivna vlada težila k maksimiranju funkcije koristnosti, ki je odvisna od zaposlenosti v javnem sektorju in obsega zasebne produkcije, zmanjšane za ekonomske stroške obdavčevanja. V takšnem primeru bo vlada vedno težila k strategiji zaposlovanja najmanj kakovostnih delavcev. S ciljem maksimiranja lastne funkcije koristnosti bo vlada težila k povečevanju zaposlenosti v javnem sektorju<sup>18</sup> na račun zmanjšane zasebne produkcije. Vlada ne bo izbrala optimalnega obsega zaposlenosti in produkcije v javnem sektorju, ki bo maksimiral obseg zasebne produkcije. Sklepna ugotovitev je ta, da je v takšnem primeru možno povečati zasebno produkcijo in s tem povezano potencialno rast gospodarstva z uveljavitvijo proračunskih omejitev.

#### **4. NEUČINKOVITOST DELOVANJA IN REFORMA DRŽAVNE UPRAVE**

Na moč in stabilnost države ima pomemben vpliv stabilna in strokovno usposobljena državna uprava, ki zna upravljati z državo tudi takrat, ko odpove politika. Proučevanje delovanja državne uprave je že v osnovi zelo interdisciplinarno, saj se v pročevanju prepletajo pristopi ekonomskih, pravnih, politoloških, socioloških in organizacijskih znanosti. Med kontinentalnim in anglosaksonskim pogledom na upravno stroko obstaja pomembna razlika. V kontinentalni Evropi je upravna stroka tradicionalno ukoreninjena v pravu, medtem ko v

---

<sup>18</sup> Podatki za države v razvoju kažejo, da so se v obdobju 1975-1985 realne plače javnih uslužbencev zmanjšale tako absolutno kot relativno glede na zasebni sektor, medtem ko je delež zaposlenih v javnem sektorju ostajal vseskozi približno enak, kar ob predpostavki naraščanja števila prebivalstva in delovnega kontingenta pomeni tudi naraščanje števila zaposlenih v javnem sektorju. V začetku devetdesetih let se je v teh državah naglo začel povečevati tudi delež delovne sile, ki je zaposlena v javnem sektorju (Ul Haque, Montiel, Sheppard, 1998, str. 5-9). V primeru Nove Zelandije se je izkazalo, da je zmanjšanje obsega javnega sektorja pozitivno vplivalo na zasebno produkcijo in s tem na rast bruto domačega produkta (Halligan, 1997).



anglosaksonskih državah proučevanje uprave temelji na ekonomiki, menedžmentu, sociologiji in politoloških vedah.

Tudi pri proučevanju državne uprave lahko govorimo o učinkovitosti, saj država s svojim administrativnim aparatom nudi svojim državljanom povsem jasno opredeljene storitve, ki jih je mogoče kvalitativno, pogosto pa tudi kvantitativno meriti. Učinkovitost državne uprave lahko opredelimo z odzivnostjo na dogodek oziroma s časom, ki ga potrebuje, da kakovostno razreši vprašanje oziroma problem ali udejani odločitev, ki sodi v njeno pristojnost. Za razliko od zasebnega sektorja, kjer podjetja s svojimi proizvodi in storitvami konkurirajo na trgu z drugimi podjetji in tako trg sam določa učinkovitost in uspešnost podjetja, je ocenjevanje učinkovitosti storitev državne uprave dosti bolj zapleteno. Upoštevati je potrebno naslednje kriterije (Bandelj, 1998, str. 135):

- potrebnost storitve: v tem kontekstu je potrebno odgovoriti na vprašanje, ali storitev, ki jo država nudi, sploh kdo potrebuje, čemu služi in ali ne bi istega učinka dosegli brez te ali z drugačno storitvijo;
- kakovost storitve: tu gre za vprašanje, ali je uporabnik s storitvijo zadovoljen in je dobil tisto, kar si je predstavljal oziroma z vsiljeno storitvijo ni bil preveč prizadet;
- standardiziranje storitve in postopkov zanjo: učinkovitost se enostavneje presoja, če so elementi storitve pregledni in se ista storitev nudi vedno in vsaki stranki na enak način;
- strošek storitve: pomembna je presoja cene podobnih storitev izven državne uprave, gibanje cene v daljšem časovnem obdobju in primerjava s ceno te storitve v drugih državah;
- ustreznost nadzornih mehanizmov in njihovi izsledki: gre za preverbo, ali je bila storitev izvedena racionalno, hitro in kakovostno, kar presojajo ustrezne inšpekcijske službe in od državne uprave neodvisne institucije (na primer posebno računsko sodišče);
- makroekonomski kriteriji: javnofinančna poraba v državi, ki želi imeti stabilen in usklajen gospodarski razvoj, ne sme pretirano odstopati od določenega deleža BDP. Pomembna je tudi njena vsebinska struktura in učinki na ostale pomembnejše makroekonomske agregate (inflacijo, brezposelnost, devizni tečaj ipd.);
- varstvo javnega interesa: upoštevati je treba tudi dejstvo, da je državna intervencija včasih kljub visokim stroškom nujna, ker je to v javnem interesu;
- politični kriteriji: pomemben kriterij učinkovitosti državne uprave so tudi rezultati volitev, ker javno mnenje pogostokrat oblast zelo prefinjeno enači z delovanjem državne uprave in torej učinkovitost oziroma neučinkovitost državne uprave pripisuje vsakokratni vladajoči politični strukturi.

#### ***4.1. Teoretični pristopi k dvigovanju učinkovitosti državne uprave***

Vzroke za neuspeh delovanja državne uprave lahko iščemo v delovanju sistema kot celote. Poudariti velja, da se z neučinkovito državno upravo srečujejo tako v razvitih kot nerazvitih državah sveta, poleg tega pa se je zmanjšanje obsega državne uprave pokazalo kot zelo

težavna naloga. Tako so se naketere države na podlagi izsledkov zgoraj navedenih tez odločile za reformo državne uprave, s čimer so želele slediti novim načinom dela in prispevati k racionalizaciji, učinkovitosti in uspešnosti delovanja. Reformni procesi temeljijo na načelih ponovnega odkrivanja poslanstva in funkcije državne uprave in jih je mogoče primerjati s prenovo poslovnih procesov v zasebnem sektorju. Bistvo tega je ugotoviti, kako in na kakšen način bi se lotili poslovanja danes, če bi ta trenutek začeli z delom.

V splošnem lahko opredelimo pet osnovnih trendov, ki opredeljujejo delovanje državne uprave in istočasno povzročajo reformne procese: (1) globalna konkurenca, (2) tehnološka revolucija, (3) deregulacija in privatizacija gospodarstva, (4) presežek osnovnih dobrin, prerazdelitev svetovne produktivnosti in proizvodnje ter (5) vrednostne in demografske spremembe ljudi. Na reformo državne uprave najbolj vplivajo predvsem splošno zmanjševanje proračunskih sredstev ob istočasnem povečevanju izdatkov, nižanje ravni socialnih storitev, pojav splošne konkurence, zahteve po dvigovanju kakovosti storitev ter razni politični in ideološki pritiski, na primer privatizacija. Država zaradi skupnih interesov vseh političnih strank po preživetju do naslednjih volitev vse manj zastopa javni interes, kar vodi k nezmožnosti uveljavljanja političnih odločitev v praksi. Posledica je širitev državne uprave z zaposlovanjem dodatnih ljudi oziroma z vzpostavljanjem različnih dodatnih organizacijskih oblik, ki imajo večje pristojnosti za izvedbo pomembnih nalog (Stanonik, 2000, str. 296-297).

Prehod v informacijsko družbo zahteva pospeševanje predvsem naslednjih štirih procesov v državni upravi (Center vlade za informatiko, 2001, str. 6):

- deregulacijo, ki ukinja na začetku podprte monopole, omogoča delovanje tržnih sil na vseh področjih ter prepušča pobudo zasebnemu sektorju;
- zunanje izvajanje dejavnosti, ki poudarja izvajanje primarnih nalog, zmanjšuje stroške ter odpira nove poslovne možnosti za zasebni sektor;
- decentralizacijo z uporabo sodobnih tehnologij, ki omogočajo dostop do podatkov in informacij javnega sektorja, pomembnih za sprejemanje odločitev, s čimer se zmanjša potreba po delovanju centralno vodene državne administracije, kar pomeni, da država svojo primarno vlogo oblasti prek pravnih temeljev razvije v poceni in učinkovit servis v interesu državljanov;
- informatizacijo s spodbujanjem elektronskega poslovanja in možnosti dostopa do podatkov javnega sektorja.

Glavni cilji reform državne uprave zadevajo učinkovitost, pravičnost in varčevanje.<sup>19</sup> Ti trije cilji pomenijo operacionalizacijo različnih tipov reform, od uvajanja menedžerskega pristopa do reform politične usmeritve, strukturnih ali celo ustavnih reform (Lane, 1995, str. 143). V

---

<sup>19</sup> V bistvu gre za koncept 3E+E+E, kar predstavlja začetnice angleških besed economy – ekonomija, efficiency – učinkovitost, effectiveness – uspešnost, equity – pravičnost in environment – okolje.

svetu so se uveljavili različni reformni pristopi, na primer uvajanje podjetniških konceptov v delovanje uprave, dvigovanje kakovosti v državni upravi, pogodbeništvu z zasebnim sektorjem ipd. Vsem tem reformnim pristopom je skupna težnja k približevanju načina delovanja državne uprave značilnostim zasebnega sektorja, s čimer se želi doseči bolj prilagodljiva in racionalna državna uprava.

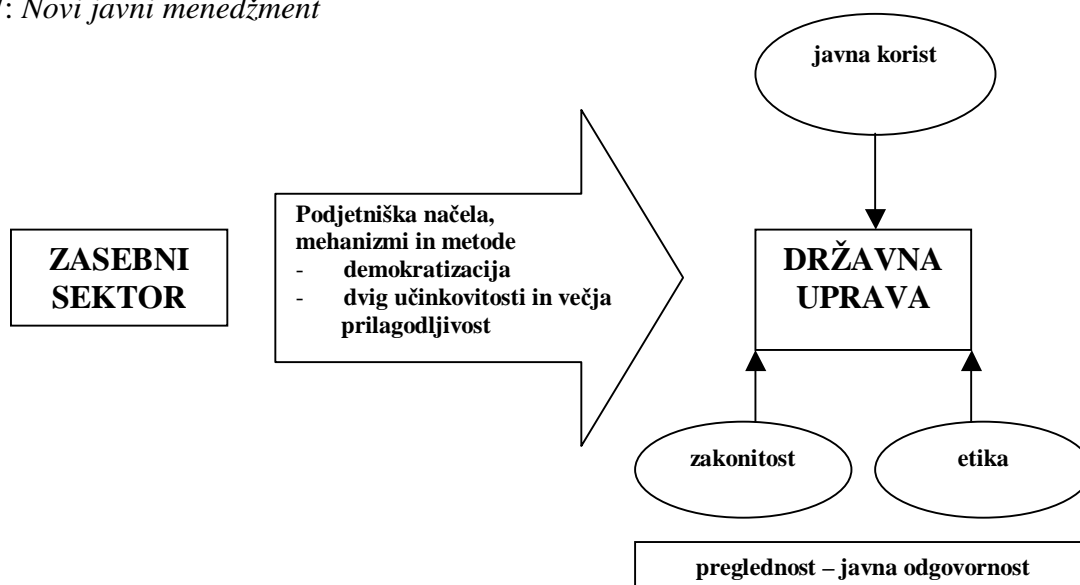
#### **4.1.1. Novi javni menedžment**

Modernizacija državne uprave skuša doseči bolj odprt in decentraliziran menedžerski model, ki naj bi nadomestil klasično in praviloma togo hierarhijo. Napori so se še posebej povečali v zadnjem desetletju z uveljavljanjem ideje, ki jo lahko opredelimo kot novi javni menedžment (glej Sliko 7, na str. 40). Njeno bistvo je prepričanje, da je potrebno in možno v delovanje javnega sektorja (in ožje državne uprave) uvesti omejena načela in pozitivne izkušnje menedžmenta iz zasebnega sektorja, ki se nanašajo na ekonomiko poslovanja, faze menedžerskega procesa, delovne metode in tehnike, podjetniško-poslovni način razmišljanja, usmerjenost k ljudem (tako k uporabnikom kot zaposlenim), poslanstvo in strategijo organizacije, graditev nove kulture, določitev odgovornosti za rezultate ter povečanje avtonomije organizacije in posameznika, vse to pa v javnem interesu in skladno z veljavnimi zakoni. To pomeni uvajanje podjetniško-poslovnih konceptov, kot so (Žurga, 1997, str. 470):

- ločitev politične (strateške) in strokovne (operativne) funkcije;
- določitev vizije, poslanstva in ciljev organizacije ter uvedba strateškega menedžmenta s podobnimi značilnostmi kot v zasebnem sektorju;
- usmerjenost k uporabnikom javnih storitev;
- naravnost k rezultatom in doseganju učinkovitosti ter uspešnosti, kar pomeni tudi racionalno obnašanje, merjenje učinkov in vpostavljanje odgovornosti;
- avtonomija, decentralizacija in prenašanje odgovornosti;
- večja prilagodljivost in spodbujanje konkurence (privatizacija, deregulacija ipd.);
- izboljšanje ravnanja z ljudmi pri delu;
- izboljšanje komunikacije preko deregulacije in informacijske tehnologije;
- smotrna izraba finančnih sredstev.

Reformno uvajanje menedžerskih načel delovanja zasebnega sektorja v državno upravo samo po sebi še ni zadostno zagotovilo za njeno pozitivno in predvsem trajno spremembo, saj mora to postati način delovanja in mišljenja državnih uslužbencev ter del stalnega procesa vseobsegajočega izboljšanja državne uprave, skratka odkrivanje novega poslanstva in funkcije državne uprave (Stanonik, 2000, str. 295).

Slika 7: Novi javni menedžment



Vir: Kovač, 2000, str. 283.

Paradigma novega javnega menedžmenta vsebuje tri glavne smeri, in sicer (Farnham, Horton, 1996, str. 24): (1) neotaylorizem z vpeljevanjem racionalnih metod dela v državno upravo; (2) uvedbo poslovno naravnanih podjetniških metod in tehnik dela v državni upravi ter (3) javni menedžment kot sredstvo za pretvorbo birokratske in demokrasko pasivne državne uprave v učinkovito, odzivno in k uporabniku usmerjeno oblast. V praksi se želi s tem doseči večjo racionalnost državne uprave pri uporabi virov in opravljanju storitev ter čim večjo možno komercializacijo opravljanja javnih storitev.

Značilnosti glavnih elementov univerzalnega modela novega javnega menedžmenta, ki se nanašajo na celotni javni sektor, so (Falconer, 1997, str. 69-70):

1) Profesionalni menedžment.

Ljudje, ki so na vodilnih položajih v državni upravi oziroma javnem sektorju, so "aktivni" menedžerji in ne "reakcionarni" birokrati. Sodoben javni oziroma upravni menedžer ima pravico do odločanja po svoji presoji na področju, za katerega je zadolžen. Za razliko od tradicionalnega javnega uslužbenca, ki deluje v skladu z uveljavljenimi pravili in postopki in izvršuje javne politike po ukazih brez pravice do odločanja in brez odgovornosti za rezultate, je javni menedžer veliko bolj dejaven, samostojno sprejema odločitve, izvršuje politike in je zato tudi odgovoren. V okviru novega javnega menedžmenta je menedžerski proces jedro javnih aktivnosti in ključ za izboljšanje uspešnosti javnega sektorja.

2) Jasni standardi in merjenje uspešnosti.

Novi javni menedžment teži k temu, da bi tudi v javnem sektorju spremljali uspešnost, kar pomeni, da bi organizacije zasledovale svoje cilje in spremljale, kako in s kakšnimi stroški jih dosegajo. Spremljanje uspešnosti poslovanja mora biti nadgrajeno tudi z

odgovornostjo za dosežene rezultate, kar naj bi vodilo k neprestanemu izboljševanju učinkovitosti in uspešnosti.

3) Poudarek na kontroli produkta.

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

4) Decentralizacija v javnem sektorju.

Bistveni element paradigme novega javnega menedžmenta je decentralizacija javnega sektorja s ciljem doseči večjo učinkovitost in uspešnost manjših enot. Manjše enote so učinkovitejše, ker lažje določijo svoje cilje ter jih praviloma hitreje in lažje dosežejo. Te enote so tudi bolj odgovorne, ker za posamezno enoto oziroma organizacijo stoji javnosti odgovoren menedžer in ne "brezoblični birokrat".

5) Spodbujanje konkurence.

Težnja k spodbujanju konkurence sloni na dveh argumentih, in sicer: (1) trg omogoča najboljšo alokacijo virov in (2) posamezniki najbolje skrbijo za svoje bogastvo. Trg in konkurenca torej spodbujata učinkovitost in povečujeta potrošnikovo izbiro. To ima pomembne posledice za javni sektor, saj naj bi konkurenca javne organizacije spodbujala k doseganju višje kakovosti storitev, uporabnik storitev pa je potrošnik na novem trgu javnih storitev, ki se zaveda svojih pravic.

6) Zasebnosektorske lastnosti menedžerskega procesa.

V javnem sektorju je potrebno vzpostaviti poslovno-podjetniški način obnašanja, še posebej v profitnih dejavnostih. Menedžment mora vzpostaviti bolj prilagodljiv sistem zaposlovanja, nagrajevanja in izvajanja aktivnosti.

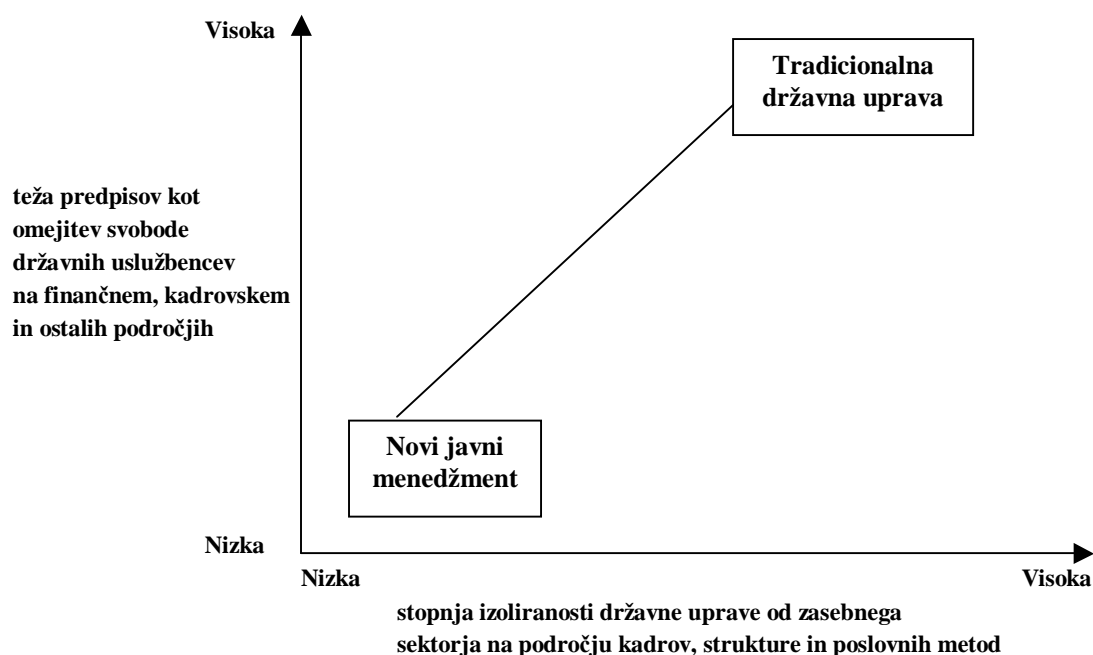
7) Ekonomična raba virov.

Pomembna določljivka uspešnosti v javnem sektorju je ekonomična raba razpoložljivih finančnih virov in ljudi. Novi javni menedžment zahteva zniževanje stroškov opravljanja oziroma zagotavljanja storitev ob hkratnem izboljševanju kakovosti teh storitev.

Bistvo paradigme novega javnega menedžmenta v državni upravi je njena reorganizacija. Proces pretvorbe tradicionalne državne uprave v novi javni menedžment približuje državno upravo zasebnemu sektorju (glej Sliko 8 in Tab. 2, na str. 42), po drugi strani pa se povečuje pravica upravnih menedžerjev odločati po svoji presoji in slabijo centralni vplivi. Pretvorba v svojem bistvu pomeni (Dunleavy, Hood, 1994, str. 9):

- povečanje preglednosti proračunov v računovodskem smislu in merjenje uspešnosti poslovanja s finančnimi kazalci;
- gledanje na organizacijo kot na verigo odnosov med principali (lastniki) in agenti (menedžerji) in mrežo pogodb, katerih smisel je doseganje uspešnosti;
- decentralizacijo organizacij v manjše pogodbene oziroma tržne organizacije;
- spodbujanje konkurence med ponudniki javnih storitev;
- omogočiti uporabnikom čimbolj enostaven prehod od enega ponudnika k drugemu.

Slika 8: *Prehod od tradicionalne državne uprave k novemu javnemu menedžmentu*



Vir: Dunleavy, Hood, 1994, str. 10.

Tabela 2: *Značilnosti klasičnega modela državne uprave in novega javnega menedžmenta*

<b>KLASIČNA DRŽAVNA UPRAVA</b>	<b>NOVI JAVNI MENEDŽMENT</b>
usmerjenost k pravilom	usmerjenost k ciljem
zakonitost postopkov	učinkovitost dela
Predvidljivost okolja	prilagoditev okolju
odgovornost za dejanja	usmerjanje k rezultatom
Formalizem	inovativnost
Odprtost	diskretnost
Pogajanja	odpoved
Zakonitost	uspešnost
profesionalnost in lojalnost	zadovoljevanje osebnih interesov
javna korist	dobiček

Vir: Lane, 1995, str. 195.

Izraz novi javni menedžment se v svetu ne uporablja povsem enotno, kajti časovno in geografsko so se njegova temeljna načela začela pojavljati in izvajati z določenim zamikom, v različnem obsegu in na neenoten način. V prvih letih je bil poudarek na ekonomičnosti in učinkovitosti, kasneje pa se je pozornost preselila na področja strateškega, finančnega in kadrovskega menedžmenta z vpeljavo konkurence, reorganizacijo in spodbujanjem uspešnosti

in kakovosti. Na značilnosti in obseg reform so vplivali različni dejavniki, kot so ustavni sistem (državni federalizem ali unitarizem, razmerje med državno upravo in lokalno samoupravo), stopnja politične podpore ter kulturno zaznavanje vloge in narave države. Novi javni menedžment se je prvotno uveljavil v anglosaksonskem prostoru (Velika Britanija, ZDA, Avstralija, Nova Zelandija), od koder se je kasneje razširil tudi v kontinentalni evropski prostor (Nizozemska, Nemčija, Švedska, Francija itd.). Pri vseh idejah gre za uveljavljanja bodisi posameznih načel novega javnega menedžmenta (privatizacija, decentralizacija, deregulacija, nove oblike odgovornosti in merjenja uspešnosti), bodisi za celovito upoštevanje paradigme novega javnega menedžmenta, poleg tega pa se uporablja tudi različen pristop pri uveljavljanju njegovih načel. Tako na primer v Veliki Britaniji in Franciji uveljavljajo reforme od zgoraj navzdol, v Nemčiji pa ravno obratno.<sup>20</sup>

Prav različni pristopi k uveljavljanju načel so pripeljali tudi do nastanka različnih modelov novega javnega menedžmenta (Ferlie et.al., 1996, str. 10 -15):

- Model učinkovitosti.

To je prva pojavna različica novega javnega menedžmenta, prevladovala pa je v sredini osemdesetih let prejšnjega stoletja. Temeljna značilnost modela je sledenje zgledu gospodarstva in njegove učinkovitosti, zato je njegova glavna pomanjkljivost zanemarjanje bistvenih razlik med javnim in zasebnim sektorjem. Javni sektor je bil ožigosan za del problema in ne rešitve, ker naj bi bil napihnen, potraten, preveč birokratski in neučinkovit. Model so vpeljali v Veliki Britaniji v duhu neothatcherizma, njegovi ukrepi pa zajemajo:

- povečan finančni nadzor,
- jasno določanje ciljev in centralen nadzor nad njihovim izvajanjem,
- merjenje učinkovitosti in določanje standardov,
- poudarek na odzivnosti na zahteve uporabnikov,
- deregulacijo trga delovne sile,
- prenos moči s stroke na menedžment,
- vključevanje izvoljenih predstavnikov in sindikalistov v proces odločanja.

- Model decentralizacije.

Model izhaja iz opažanja, da je od sredine sedemdesetih let naprej v organizacijah obstajal trend ploščenja organizacijskih piramid, decentralizacije odločanja, povečanega sklepanja pogodb izven organizacije in ločevanja majhnega strateškega jedra in večje izvajalske periferije, vse s ciljem doseganja večje organizacijske prilagodljivosti. Ključni elementi modela so:

- razvoj trgov,

---

<sup>20</sup> Posledica tega je, da v vsaki državi, kjer v delovanje državne uprave uveljavljajo načela novega javnega menedžmenta, obstaja različno izrazoslovje: v ZDA "Reinventing Government", v Veliki Britaniji "New Public Management" in "Next Steps", na Nizozemskem "Autonomisation Policy", v Nemčiji "Neues Steuerungsmodell", v Švici "Wirkungsorientierte Verwaltungsführung" itd. (Ferfila, Kovač, 2000, str. 189).

- prehod od hierarhičnega k pogodbenemu nadzoru,
  - ločevanje strateške in operativne funkcije,
  - ploščenje organizacijske strukture,
  - motiviranje zaposlenih s spodbudami in ne več z ukazi,
  - večja prilagodljivost namesto standardiziranja.
- Model iskanja odličnosti.  
Ta model poudarja vpliv medčloveških odnosov in organizacijske kulture ter zanika strogo racionalen pristop prvega modela. Odličnost v javnem sektorju pomeni težnjo po odpravi birokratske neučinkovitosti, oblikovanje vizije in ciljev, upoštevanje uporabnikov, zmanjševanje proračuna brez slabšanja kakovosti storitev in inovativnost. Model ima dva pristopa:
    - Od spodaj navzgor: ta pristop je bolj utemeljen, predvsem z idejo učeče se in inovativne organizacije. Pomembni niso samo rezultati, ampak tudi proces dela. Značilni ukrepi tega pristopa so poudarek na učenju, razvoj organizacijske kulture in močna decentralizacija z nadzorom preko merjenja rezultatov.
    - Od zgoraj navzdol: ta pristop poudarja menedžment sprememb, ki ga vodi karizmatična osebnost na podlagi močne organizacijske kulture z oblikovanjem vizije organizacije.
  - Model usmerjenosti k javnim storitvam.  
Ta model je najmlajši in je najmanj razvit. Predstavlja združenje ideje javnega in zasebnega sektorja, poudarjajoč kombinacijo poslanstva javnih služb in uspešnega zasebnega menedžmenta ter odgovornosti javnega sektorja do uporabnikov. Značilni elementi modela so skrb za kakovost storitev, upoštevanje zahtev uporabnikov, dajanje prednosti izvoljenim in ne neposredno imenovanim predstavnikom, nasprotovanje uvedbi tržnih mehanizmov v javni sektor, poudarjanje skrbi za javno dobro pred rutiniziranim delom, odgovornost do uporabnikov in sodelovanje uporabnikov v menedžerskem procesu.

#### **4.1.2. Kakovost v državni upravi**

Državna uprava je še do nedavnega delovala izolirano od okolja in v skladu s svojimi tradicionalnimi pravili, danes pa se ne more več izogniti vplivom, ki jih imajo na državo globalizacija in ostra konkurenca v vseh sektorjih. Zato je primerjanje državne uprave z zasebnim sektorjem vedno bolj nujno in neizbežno. Tako se v tudi v državni upravi teži k dvigovanju kakovosti, pri čemer je najpomembnejša usmeritev k uporabniku. Dvigovanje kakovosti temelji predvsem na načelih menedžmenta celovite kakovosti (TQM), katerega glavne značilnosti so (Pollitt, Bouckaert, 1995, str. 4):

- kakovost se ne nanaša le na proizvode in storitve, ampak tudi na procese, delovne razmere in okolje, skratka na celotno združbo;

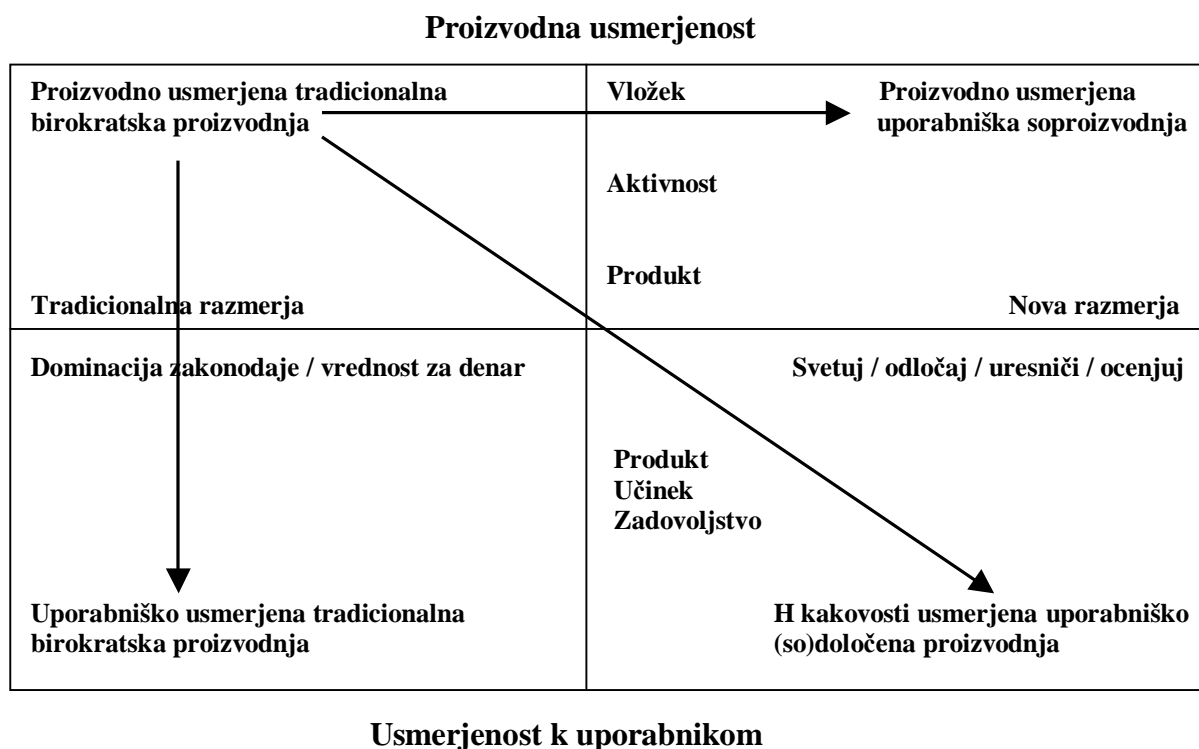


- organizacijska struktura mora biti usmerjena h kakovosti ne le na ravni posameznega delovnega mesta, ampak tudi v okviru sodelovanja med oddelki in z ostalimi združbami. Zavezanost kakovosti se mora začeti pri vrhu organizacijske strukture;
- za kakovost ni odgovorna le določena tehnična funkcija ali oddelek, saj gre za sistematični proces, ki zadeva celotno združbo;
- ideje o stalnih izboljšavah kakovosti ne smejo biti omejene samo na proizvodnjo, temveč morajo zadevati vse elemente in funkcije združbe, napakam pa se je potrebno izogniti, preden se pojavijo;
- kakovost na vseh področjih lahko dosežemo le, če pri tem sodelujejo vsi in ne le nekaj strokovnjakov, zaradi česar je potrebno investirati tudi v usposabljanje.

V sliki 9 so prikazane tri strategije za dvigovanje kakovosti v državni upravi (Bouckaert, 1995, str. 163-165):

- Prehod od proizvodno usmerjene tradicionalne birokracije k uporabniški soproizvodnji.  
V okviru te strategije je tradicionalna birokracija še vedno odgovorna za proces odločanja, birokracija je še vedno proizvodno usmerjena in orientirana sama vase. Uporabniki so sicer vključeni v delovanje organizacije, nimajo pa nobenega pravega vpliva, zato tu ni prave soudeležbe državljanov v odločanju. Glavni razlog za uvajanje teh sprememb je v tem, da uporabniki in državljani ohranjajo raven zagotavljanja storitev ob zmanjšanih stroških.
- Prehod od proizvodno usmerjene tradicionalne birokracije k uporabniško usmerjeni birokratski proizvodnji.  
Tradicionalna birokracija v tem primeru sicer obdrži v svojih rokah vzvode odločanja, vendar je usmerjena na potrebe in pričakovanja uporabnikov. Birokracija deloma ostane tradicionalna, vendar postane odprta za vplive iz okolja, ki nato spreminjajo delovanje birokracije znotraj obstoječega pravnega reda.
- Prehod od proizvodno usmerjene tradicionalne birokracije k proizvodnji, o kateri odločajo ali soodločajo uporabniki in je usmerjena k uporabnikom.  
V tem primeru pride do bistvenih sprememb, saj pridejo v ospredje delovanja potrebe, pričakovanja in zadovoljstvo uporabnikov. Uporabniki oziroma državljani postanejo dejavni partnerji v procesu odločanja, s tem pa postanejo tudi soodgovorni za sprejete in uresničene odločitve.

Slika 9: Dinamika strategij dvigovanja kakovosti v državni upravi



Vir: Bouckaert, 1995, str. 163.

Države se po uporabljeni strategiji precej razlikujejo. Na splošno lahko rečemo, da so elemente drugega pristopa upoštevali predvsem v Franciji in Nemčiji, tretji pristop pa so skušali uresničiti v Veliki Britaniji in na Švedskem. V EU se je kot metoda uvajanja kakovosti v državni upravi uveljavil "Skupni ocenjevalni okvir" (CAF), ki v osnovi temelji na načelih menedžmenta celovite kakovosti, državnim organizacijam pa naj bi služil kot orodje za izboljševanje usposobljenosti vrhnjega menedžmenta in kot način preverjanja in primerjanja dosežene ravni kakovosti z ostalimi državnimi organizacijami (Strømsnes, 2001).

#### 4.1.3. Pogodbništvo

Pomemben element dvigovanja učinkovitosti delovanja državne uprave je tudi uporaba tržnih mehanizmov kot alternative proizvodnji v okviru državne uprave. Vzrok neučinkovitosti državne uprave je v tem primeru v njenih monopolnih značilnostih in na hierarhičnih pravilih osnovanem ravnanju z ljudmi pri delu. Cilj pogodbenišтва je regulirati odnose med "kupci" in "prodajalci" v državni upravi (Peters, 2000, str. 33). Pogodbništvo se je oblikovalo v dveh oblikah, to je kot pogodbenišтво javnega sektorja z zasebnim sektorjem (partnerstvo zasebnega in javnega sektorja) in kot notranje pogodbenišтво. Pogodbništvo v javnem sektorju se je v tujini uveljavilo v precejšnji meri, saj se je pokazalo, da je zasebna proizvodnja učinkovitejša kot proizvodnja v javnih podjetjih. Tako se je pogodbenišтво

javnega sektorja z zasebnim še posebej uveljavilo pri odvozu in predelavi odpadkov, dobavi hrane, čiščenju, vzdrževanju zelenih površin ipd. V ZDA je ta oblika postala celo prevladujoča pri zagotavljanju teh storitev (Hodge, 1996, str. 9-11; Greve, 2000, str. 49). Mnogih dejavnosti državna uprava ne more prepustiti zunanjim izvajalcem, ker so ključnega pomena za državo. Zato se je v državni upravi uveljavilo notranje pogodbeništvo, kar še posebej velja za lokalne uprave v razvitih državah (Nemčija, Nova Zelandija itd.).

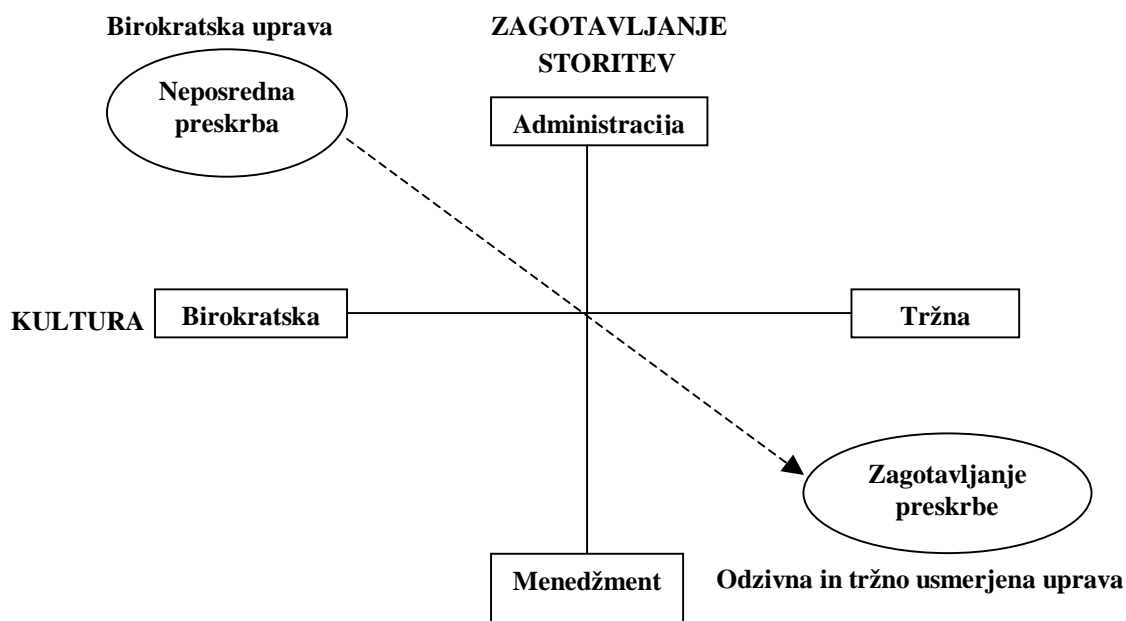
Pogodbeni menedžment je eno izmed orodij dvigovanja ravni učinkovitosti delovanja državne uprave, na njegov razvoj je imela pomemben vpliv teorija principala in agenta. V državni upravi je namreč nujno učinkovito pogodbeništvo med principali (državni uradniki) in agenti (izvajalci storitev) na način, ki minimizira operativne stroške vzpostavitve in nadzora pogodbenih razmerij (Martin, 2000, str. 68). Notranje pogodbeništvo v državni upravi ima dve pojavnosti obliki, in sicer (Peters, 2000, str. 33):

- Individualne pogodbe o zaposlitvi, ki nadomeščajo kolektivne pogodbe, s čimer se uveljavlja individualen pristop k razvoju karier in ravnanju z ljudmi pri delu.
- Interne pogodbe za zagotavljanje javnih dobrin, ki povzročijo nastanek kvazi-trgov v zagotavljanju javnih dobrin. Cilj te strategije je nadomestiti hierarhičen nadzor nad storitvijo z razdelitvijo le-te med dobavitelje in kupce, kar naj bi povzročilo znižanje stroškov in izboljšalo operativno učinkovitost.

Notranje pogodbeništvo prinaša številne prednosti, saj znižuje stroške, veča usmerjenost k uporabnikom, dviguje kakovost proizvodov in storitev ter veča odgovornost.

Državna uprava se mora preoblikovati iz zaprte birokratske institucije v institucijo, ki v največji možni meri uveljavlja tržna načela (glej Sliko 10, na str. 48). Birokratsko in monopolno zagotavljanje storitev in ravnodušnost do uporabnikov mora zamenjati usmerjenost k uporabnikom in spremljanje ter doseganje učinkovitosti v delovanju, kar bi najlažje dosegli z decentralizacijo in spremembo vloge oblasti. Nova vloga oblasti naj bo "zagotavljanje" in ne več "preskrba" (Wilson, Doig, 1998, str. 683). Prehod od birokracije k trgu se mora uresničiti tako pri zagotavljanju storitev kot pri spremembi prevladujoče kulture. V bistvu gre za prehod od birokratske države z razširjeno javno proizvodnjo (tradicionalni nemški model državne uprave) k minimalistični "nakupovalni državi", kjer prevladujejo javna in zasebna podjetja, državna uprava pa nastopa v čim večji meri v vlogi "inteligentnega potrošnika" (primer je uprava mesta Los Angeles) (Wilson, Doig, 1998, str. 674-676).

Slika 10: Model sprememb državne uprave na lokalni ravni



Vir: Wilson, Doig, 1998, str. 675.

#### 4.2. Izkušnje drugih držav na področju reforme državne uprave

V osemdesetih letih prejšnjega stoletja so se nekatere, predvsem razvitejšje države lotile obsežne modernizacije in prenove delovanja državne uprave. Reformni procesi so bili še posebej izraziti v Veliki Britaniji, ZDA, Skandinaviji<sup>21</sup>, na Nizozemskem, v Avstraliji in na Novi Zelandiji. Države so se reorganizacije državne uprave lotile s spodbujanjem uvajanja zasebnosektorskih metod dela v državno upravo, razvijanjem konkurence ter decentralizacijo storitev. Večina držav je od reform pričakovala veliko, vendar niso bile pri tem vse enako uspešne. V nadaljevanju bodo prikazane značilnosti in učinki reform v Veliki Britaniji, na Nizozemskem, v Avstraliji, na Novi Zelandiji, v Republiki Irski ter na Finskem. Značilnosti reform in izkušnje teh držav namreč pomenijo v veliki meri osnovo za kritično presojanje smeri reformnih procesov tudi v Sloveniji. Pri tem bomo v analizi upoštevali le značilnosti reform ožje pojmovanega javnega sektorja, to je državne uprave (Halligan, 1997, str. 19). To pomeni, da v analizi ne bodo upoštevani reformni procesi na področju javnih služb, lokalne samouprave, šolstva, zdravstva in političnega sistema.

<sup>21</sup> Geografsko se pojem Skandinavija nanaša samo na Norveško in Švedsko, vendar ponavadi med skandinavske države uvrščamo še Dansko in Finsko.

#### 4.2.1. Velika Britanija

V Veliki Britaniji so se reforme državne uprave lotili že v sredini sedemdesetih let prejšnjega stoletja, torej deset let prej kot ostale razvite države.<sup>22</sup> Najbolj presenetljivo je bilo to, da so se reforme najprej lotili v državi, katere državna uprava je veljala za eno najbolj profesionalnih in učinkovitih v razvitem svetu. Britanska državna uprava je temeljila na klasičnem kariernem sistemu, katerega značilnosti so bile precejšnja neodvisnost od politike, nevtralnost, velik elitizem, pogojen z zelo selektivno konkurenco, in odsotnost formalnih pravil organiziranosti (Keraudren, 1998, str. 224).

Ekonomska kriza v sedemdesetih letih je povzročila, da so politiki začeli pozornost usmerjati na učinkovitost delovanja državne uprave, hkrati pa so si želeli zagotoviti večji nadzor nad njo. Načela novega javnega menedžmenta so začeli uveljavljati že leta 1976 z radikalnim zniževanjem stroškov in proračunskimi omejitvami. Še posebno korenitih reform so se lotili leta 1979, ko so oblast v državi prevzeli konzervativci pod vodstvom ministrske predsednice Margaret Thatcher. Cilji reforme so bili zmanjšati velikost in stroške državne uprave, njeno delovanje približati potrebam uporabnikov in jo spremeniti v gibko in učinkovito institucijo. Revolucijo novega javnega menedžmenta so povzročile naslednje spremembe (Farnham, Horton, 1996, str. 195-198):

- Spremembe v politiki: konzervativna vlada je v vodenju ekonomske politike prevzela načela "nove desnice" kot odgovor na keynesiansko politiko, državo blaginje in povojni dogovor med socialnimi partnerji. Za nalogo si je zastavila ustvariti ustrezno poslovno okolje za podjetja, center odločanja prenesti iz države na trg in zmanjšati delež BDP, ki si ga prisvaja javni sektor.
- Spremembe v menedžmentu: mnenje vlade je bilo, da je stroškovno učinkovito in uspešno državno upravo mogoče doseči le z dobrim javnim menedžmentom in tržnimi mehanizmi delovanja.
- Družbene in tehnološke spremembe: v tem obdobju so se pojavile številne inovacije v idejah, pristopih, storitvah in tehnologiji, kar je postavilo izziv tradicionalnim institucijam (družini, religiji, fordizmu v proizvodnji itd.). Mikroelektronika in informacijska tehnologija sta povzročili spremembe v načinih zbiranja, shranjevanja in prenosa informacij, kar je botrovalo nujnosti sprememb v organizacijskih strukturah, delovnih procesih in ravnanju z ljudmi pri delu.

V prvi fazi reforme so s proračunskimi omejitvami začeli zmanjševati stroške delovanja državne uprave in uresničili nadzor nad plačami državnih uslužbencev. Leta 1982 so aktivnosti preusmerili na področje merjenja učinkovitosti s pomočjo Pobude za finančni menedžment (FMI), s čimer so želeli vzpostaviti takšno organiziranost državne uprave, v

---

<sup>22</sup> Reformnih procesov manjšega obsega, predvsem z reorganizacijo vladnih aktivnosti in uveljavljanjem avtonomije državne uprave, so se sicer lotili že v šestdesetih letih, vendar je bil uspeh neznaten.

kateri bi upravni menedžerji na vseh hierarhičnih ravneh imeli jasno sliko o svojih ciljnih in sredstvih za doseganje teh ciljev, hkrati pa bili dovolj informirani in usposobljeni za učinkovito in odgovorno izrabo virov. V bistvu je šlo za finančno decentralizacijo državne uprave. FMI je predvidevala ustanovitev posebnih sistemov vrhnjega menedžmenta, ki so skrbeli za določitev prioritet in usklajevanje informacij, in stroškovnih centrov, ki naj bi bili odgovorni za vse finančne in človeške vire. Ustanovljen je bil tudi poseben Nacionalni revizorski urad (NAO), ki naj bi spremljal dejansko uspešnost reformnih procesov v državni upravi. V državni upravi se je uveljavljalo tudi pogodbenišvo, s katerim so želeli doseči predvsem prihranke, zato so ga omejili predvsem na osnovna funkcionalna področja (čiščenje, dostava hrane ipd.) (Halligan, 1997, str. 227).

Projekt FMI se je izkazal za neuspešnega, saj z njim niso uspeli izvesti pomembnejše finančne decentralizacije državne uprave, zato ga je nasledil program "Next Steps", ki je predvideval večji nadzor nad oblikovanjem in uresničevanjem politik. V ta namen so velike birokratske organizacije razdelili v manjše operativne enote in jih izpostavili tržnim vplivom (Keraudren, 1998, str. 228). Oblikovanje posebnih operativnih agencij je bila največja značilnost reforme državne uprave v Britaniji. Ustanovljene so bile z namenom uresničevanja vladnih politik in zagotavljanja javnih storitev. S tem so želeli vzpostaviti večji nadzor nad delovanjem uprave. Ministrstva tako vsako leto postavijo cilje agencijam, ki so odgovorne za uresničevanje teh ciljev, pri čemer so relativno samostojne, saj jih vodijo direktorji s petletnim mandatom. Poudarek pri nadzoru delovanja agencij je na prihodkih in stroških in ne na menedžmentu. Ustanavljanje agencij je bilo še posebej intenzivno po letu 1993, ko je prišlo do korenitega zmanjševanja hierarhičnih ravni in velikosti ministrstev.<sup>23</sup> Poleg tega so spodbujali tudi privatizacijo teh agencij ter pogodbenišvo z zasebnim sektorjem, tako je v javni domeni ostala samo "prava" državna uprava (Keraudren, 1998, str. 225).

Poseben element reforme je pomenila Državljska listina, katere namen je bil poudariti štiri sestavine javnih storitev, to je kakovost, izbiro, standarde in vrednost. Te zahteve naj bi državno upravo usmerile k bolj poslovnemu obnašanju, torej k upoštevanju konkurence, presojanju uspešnosti poslovanja, jasnim pritožbenim postopkom in bolj sprejemljivim načinom poprave krivic državljanom. Osnovni namen listine je bil izboljšati javne storitve in s tem povečati zadovoljstvo državljanov. S to listino se je državljanom priznal status neodvisnih kupcev oziroma uporabnikov, ki so upravičeni do kakovosti storitev. Konkurenca, odzivnost in izbira naj bi namreč preprečevali standardizacijo javnih storitev, kar je bilo prej načelo tradicionalne birokracije, jasni in odprti pritožbeni postopki pa hkrati omogočali stranki izraziti (ne)zadovoljstvo z opravljeno storitvijo (Falconer, 1997, str. 78).

---

<sup>23</sup> Tako so število hierarhičnih ravni v ministrstvih znižali za 25 – 30 %. Falconer (1997) pravi, da je bilo ustanovljenih že prek 100 agencij, ki so zaposlovale približno dve tretjini vseh državnih uslužbencev, večino iz ministrstev.

V Veliki Britaniji je državna uprava z reformami doživela precejšnje spremembe. Prišlo je do zmanjšanja števila organizacijskih hierarhičnih ravni v državni upravi, uvedli so pogodbenišvo pri izvrševanju administrativnih opravil in pri zaposlovanju ljudi, pooblastili avtonomne agencije za izvajanje storitev, omogočili večjo prilagodljivost pri kadrovanju in določili pravila obnašanja državnih uslužbencev. Na splošno lahko trdimo, da se je vpliv državne uprave, tako na centralni kot na lokalni ravni, precej zmanjšal. Jedro paradigme novega javnega menedžmenta v Britaniji je bilo v tem, da edino osrednji vladi pripada zakonita oblast, ostali administrativni organi pa so zadolženi samo za izvajanje politik z najmanjšimi možnimi stroški. Reforme so bile usmerjene bolj v doseganje nadzora nad delovanjem državne uprave kot v dvigovanje njene učinkovitosti, kar pomeni v bistvu depolitizacijo uprave, to je izgubo njene identitete. Težnja po doseganju večje centralizacije in političnega nadzora nad državno upravo je precej spremenila tudi britanski politični sistem, saj je državna uprava postala ujetnica sistema neprestanega nadzora njene operativne učinkovitosti in uspešnosti brez preverjanja učinkov na ostale vpletene družbene in ekonomske udeležence (Keraudren, 1997).

Ena izmed najbolj očitnih posledic reforme je bilo zmanjšanje obsega državne uprave, predvsem na račun zmanjšanja števila zaposlenih. Samo v osemdesetih letih se je število državnih uslužbencev zmanjšalo za 20 % (Halligan, 1997, str. 227). Za primerjavo, še leta 1970 je bilo v britanski državni upravi zaposlenih prek 800 tisoč ljudi (Aberbach, Putnam, Rockman, 1981, str. 4), leta 1995 pa jih je bilo le še okoli 516 tisoč (Keraudren, 1998, str. 226).

#### **4.2.2. Nizozemska**

Na Nizozemskem je reforma državne uprave v veliki meri temeljila na posebnostih njene administrativne strukture, ki se je izoblikovala kot posledica zgodovinskih procesov od 16. stoletja naprej. Tedaj se je Nizozemska borila za svojo politično neodvisnost od španskih osvajalcev, kar je povzročilo precejšnjo teritorialno in funkcionalno decentralizacijo državnega vpliva. Značilnost nizozemske državne uprave je tudi obstoj številnih kvazi-avtonomnih in nekomercialnih zasebnih podjetij, ki izvajajo javne storitve. To je tretji sektor, ki deluje med javnim in zasebnim sektorjem, prisoten pa je predvsem v zdravstvu in izobraževanju. Nastal je že v prvi polovici prejšnjega stoletja kot posledica ideoloških razlogov. Velika decentralizacija moči je povzročila, da noben sektor oziroma institucija nima prevladujočega položaja, kar pomeni številne prednosti, na primer politično stabilnost, demokratično odločanje na podlagi kompromisa ter politično zmernost, sistem kot celota pa teži k političnemu centru. Slabosti takšnega sistema so togost in neprilagodljivost, kar pomeni, da uvajanje institucionalnih sprememb zahteva veliko časa in energije (Kukliš, van Mierlo, 1998, str. 352-353).

Reformni procesi na Nizozemskem so bili posledica kritik na račun delovanja državne uprave in njenega obsega, ki je predstavljal veliko ekonomsko breme in povzročal politične probleme. Kritiki obsežne državne uprave so trdili, da je potrebno zmanjšati njen obseg, s čimer se bo dvignila kakovost njenih storitev (van Mierlo, 1998, str. 323). Navedeni razlogi so pred približno dvajsetimi leti povzročili začetek programa reform. Vključevale so naslednje aktivnosti (van Mierlo, 1998, str. 327-330):

- Decentralizacijo vladnih aktivnosti k nižjim teritorialnim ravnam uprave ali k ostalim funkcionalnim javnim organizacijam.
- Preverjanje nujnosti vladnih aktivnosti na nekaterih pomembnejših področjih, s ciljem dvigovanja učinkovitosti in uspešnosti izvajanih aktivnosti.
- Dereguliranje vladnih posegov, saj reguliranje pri vladi povzroča birokratske stroške izvajanja, nadzora in ohranjanja regulacije, poleg tega pa povzroča tudi skrite stroške pri proizvajalcih in potrošnikih,<sup>24</sup> ti pa jih ne morejo prenesti na vlado. Cilj deregulacije je zmanjšati te skrite stroške regulacije z dvigovanjem ravni učinkovitosti delovanja tržnega sektorja in s kakovostnejšo regulacijo.
- Reorganizacijo državne uprave v smeri povečevanja tržnega načina njenega delovanja.
- Debirokratizacijo vladnih organizacij, ki naj bi zmanjšala število državnih uslužbencev.
- Privatizacijo tistih vladnih aktivnosti, ki jih lahko izvajajo zasebna podjetja.

Rezultati reformnih procesov niso bili v skladu s pričakovanji. Proces decentralizacije je bil odložen zaradi političnih pritiskov in naraščajoče centraliziranosti organov Evropske unije. Deregulacija je bila izrazitejša le pri novih aktivnosti in pri sprejemanju zakonodaje, reorganizacija pa je bila omejena le na uvajanje novih tehnik izboljševanja javnega menedžmenta, kot je na primer pogodbeništvu. Nezadovoljstvo z dosežki reform in nujnost teh sta povzročila nastanek novega programa z imenom "Big Efficiency Operation". Z zmanjšanjem števila aktivnosti ter izboljšanjem organizacijske strukture in načina delovanja naj bi dvignili učinkovitost delovanja državne uprave. To bi skušali doseči s funkcionalno in teritorialno decentralizacijo, privatizacijo, deregulacijo in debirokratizacijo. Namen operacije je bil zmanjšati stroške delovanja državnih organizacij v višini milijarde guldnov letno, zmanjšati število potrebnih državnih uslužbencev za devet tisoč in profesionalizirati državno upravo, predvsem njene višje hierarhične ravni. Istočasno so želeli doseči tudi večjo horizontalno mobilnost uslužbencev in strokovnost pri njihovem zaposlovanju (van Mierlo, 1998, str. 331-334). Osrednji elementi reformnega procesa so tako postali profesionalizacija, usmerjenost k uporabniku in dvigovanje produktivnosti državnih organizacij. Prišlo je do hitrega dvigovanja izobrazbene ravni državnih uslužbencev, saj je bila le manjšina razpisanih delovnih mest (37 %) namenjenih za ljudi brez visokošolske izobrazbe. Dosedanji učinki

---

<sup>24</sup> Takšen primer so na primer dodatne zahteve za varovanje okolja, ki povzročajo povečevanje bremen tako za podjetja (investicije v očiščevalne naprave in okolju prijaznejše tehnologije) kot za potrošnike (višje cene okolju prijaznejših proizvodov).



reformne so precej nejasni, saj prihaja do precejšnjega nasprotovanja in odpora do reformnih procesov.

### 4.2.3. Nova Zelandija

Najbolj korenito reformo državne uprave in celotnega javnega sektorja so izvedli na Novi Zelandiji po letu 1984, ko so na oblast prišli laburisti. Vzrok za reformo državne uprave je bilo slabo gospodarsko stanje, saj je imela Nova Zelandija obsežne javnofinančne in strukturne probleme. Tako je neto zunanji dolg v začetku osemdesetih let znašal kar 57 % bruto domačega proizvoda, primanjkljaj tekočega računa plačilne bilance je znašal 6 %, proračunski primanjkljaj pa kar 8,9 % BDP. Poleg tega je bil zelo nestabilen tudi devizni tečaj. Takšno stanje je bilo posledica obsežnega reguliranja gospodarstva, intervencionistične politike vlade in neučinkovitega delovanja javne uprave (Verheijen, 1998, str. 256).

Slabo gospodarsko stanje, neučinkovitost javnega sektorja in kriza države blaginje so botrovali zelo koreniti reformi celotnega javnega sektorja, katere cilj je bil povečati vlogo zasebnega sektorja pri zagotavljanju dobrin in storitev ter približati delovanje državne uprave tržnim načelom. Značilnost reforme javnega sektorja je bila njena velika preglednost, zaporednost in politična podpora. Proces se je začel s korporatizacijo in privatizacijo javnih podjetij, sledila je reforma centralne državne uprave, njej je sledila reforma lokalne uprave in finančnega menedžmenta, nazadnje pa so izvedli še reformo funkcij države blaginje. Pravno ozadje reforme so predstavljali trije zakoni, in sicer Zakon o podjetjih v državni lasti (1986), Zakon o državnem sektorju (1988) in Zakon o javnih financah (1989), ki so določili temelje strukturnih reform (korporatizacije in privatizacije državnih podjetij), sprememb v državni in lokalni upravi ter sprememb v finančnem menedžmentu. Te tri zakone so kasneje dopolnili še z Zakonom o delovnih razmerjih (1991) in z Zakonom o fiskalni odgovornosti (1994) (Halligan, 1997, str. 20).

Novozelandska državna uprava je temeljila na zaposlovanju državnih uslužbencev s končano srednjo šolo, ti pa so ponavadi celotno kariero gradili v upravi, v kateri je prevladovalo administrativno delo. Sistem je bil zelo podoben britanskemu, posebnost je bila ta, da se ni oblikovala upravna elita. Naloga uprave je bila tudi reševanje problema brezposelnosti, saj so zaradi nizke gospodarske rasti v petdesetih in šestdesetih letih in s tem povezanega naraščanja brezposelnosti večino novih delovnih mest ustvarili v javnem sektorju. To je precej povečalo obremenitev davkoplačevalcev, javni sektor kot celota pa je postajal preobsežen in neučinkovit. V delovanju državne uprave so ugotovili šest problemov (Verheijen, 1998, str. 256):

- večina državnih organizacij ni imela jasno opredeljenih ciljev;
- v organizacijah ni bilo prisotnega nobenega menedžerskega načrtovanja;
- obstajalo je premalo nadzornih mehanizmov za spremljanje uspešnosti delovanja državnih organizacij;

- organizacije niso bile dovolj avtonomne pri odločanju o svojem delovanju;
- osredotočanje na kontrolo vložkov v procesih se je izkazalo za neučinkovito;
- ni bilo mehanizmov kaznovanja neučinkovitega ravnanja menedžmenta v državnih organizacijah.

Zaradi teh razlogov je vlada postavila strategijo administrativne reforme, ki naj bi povečala alokativno in produkcijsko učinkovitost, povečala uspešnost izvajanja programov, poudarila večjo odgovornost državnih organizacij in izvrševalcev politik do parlamenta ter zmanjšala vladne izdatke in obseg državne uprave. Tako so v okviru reforme v delovanje državne uprave skušali uvesti naslednja načela (Halligan, 1997, str. 21):

- iz javnega sektorja je treba izločiti tiste dejavnosti, ki jih lahko bolje izvaja zasebni sektor;
- komercialne aktivnosti, ki jih še izvaja javni sektor, morajo biti organizirane na enak način kot v zasebnem sektorju;
- cilji vseh vladnih in državnih organizacij morajo biti jasno določeni;
- v primerih potencialnih konfliktnih situacij ali različnih vlog sodelujočih mora priti do ločitve odgovornosti;
- javne storitve naj bodo podvržene tekmovalnosti in konkurenčnim razpisom;
- državna uprava naj bo organizirana na tak način, da bo prišlo do minimizacije transakcijskih stroškov in stroškov delovanja.

Strategija je vključevala naslednje aktivnosti (Verheijen, 1998, str. 257-258):

- ločitev komercialnih in nekomercialnih funkcij,
- ločitev svetovalnih in administrativnih funkcij,
- uveljavitev načela plačevanja za proizvode ali storitve s strani uporabnikov in zagotovitev preglednosti subvencioniranja,
- uveljavitev nevtralnosti,
- spodbujanje večje samostojnosti menedžerjev in decentralizacijo,
- izboljšanje odgovornosti in zanesljivosti,
- zagotavljanje večje odprtosti vlade in njeno pomoč pri ekonomskem prehodu.

Zakona o državnem sektorju in javnih financah sta uveljavila številne reforme finančnega menedžmenta. Tako so bila z Zakonom o državnem sektorju določena razmerja med ministri in javnimi menedžerji ter njihove pristojnosti, opredeljene so bile značilnosti nove administrativne strukture in usklajeni pogoji zaposlovanja v javnem in zasebnem sektorju. Uvedene so bile precejšnje spremembe v organizacijski strukturi državne uprave, od katerih sta bili najpomembnejši ločitev odgovornosti za oblikovanje oziroma sprejemanje in

izvrševanje politik in organiziranje posebnih funkcij v specializiranih organizacijah.<sup>25</sup> Tako so državnim agencijam, ki so izvrševale javne politike, vzeli pristojnosti svetovanja ministrom in organizirali svetovalno dejavnost v posebnih vladnih svetovalnih agencijah, katerih osnovna naloga je svetovanje o možnosti izvedbe načrtanih nalog. S tem so želeli rešiti problem preslabega in neustreznega svetovanja v preteklosti.

Z ločitvijo politične in menedžerske funkcije so bila določena tudi razmerja med ministri in menedžerji državnih agencij. Ministri so postali odgovorni za učinke, menedžerji agencij pa za produkt, pri čemer so lahko državnim agencijam konkurirala tudi zasebna podjetja, razen na tistih področjih, kjer konkurenca ni bila možna ali zaželena. Ministri so določili zelene učinke, produkt pa so "kupili" od menedžerjev. Vlada je nastopila kot kupec proizvodov in storitev agencij ali kot njihov lastnik. Za svoje delovanje so agencije prejele denar iz proračuna glede na to, kako dobro so dosegle postavljene cilje, nikakor pa ne več, kot bi dobil naslednji najboljši ponudnik. Vlada je za proizvode in storitve plačala tržne cene in tako maksimirala svojo funkcijo koristnosti (Halligan, 1997, str. 24; Verheijen, 1998, str. 262-263).

Menedžerji državnih agencij so sedaj povsem avtonomni in odgovorni za svoje ravnanje, na položaje so imenovani za obdobje petih let z možnostjo ponovne izvolitve, za vodilna mesta v državni upravi pa lahko po novem kandidirajo tudi ljudje iz zasebnega sektorja. Upravni menedžerji so pri sprejemanju odločitev v zvezi z investiranjem, cenovno politiko, trženjem in kadrovanjem postali povsem neodvisni. Za svoje delo so odgovorni nadrejenim ministrom, katerim morajo pošiljati mesečna poročila o svojem delu in utemeljevati morebitna odstopanja od načrtanega proračuna (Verheijen, 1998, str. 259-264). Navedeni ukrepi so povzročili kratkoročno usmerjenost k izpolnjevanju zastavljenih ciljev, izostala pa je strateška sestavina v delovanju državne uprave, kar v zadnjih letih rešujejo s posebnimi načrti strateških in ključnih področij rezultatov.

Reforma državne uprave je povzročila precejšnje spremembe v njenem obsegu, značilnostih delovanja in poslanstvu. Že tako zelo centralizirano državo so še bolj centralizirali, saj so lokalnim upravam vzeli pristojnosti na vseh tistih področjih, ki se lahko učinkoviteje izvajajo drugje. Tako so sedaj te zadolžene le za zbiranje in odvoz odpadkov, vzdrževanje cest in prostorsko načrtovanje (Halligan, 1997, str. 265). Odgovornost menedžerjev državnih agencij se je bistveno povečala, kar je bil tudi namen reform, za razliko od Britanije, kjer so želeli doseči predvsem povečanje politične odgovornosti ministrov in večji nadzor nad delovanjem uprave. Korenito se je zmanjšalo tudi število zaposlenih v državnih službah, in sicer za več kot 60 % v obdobju 1986-1996 (glej Tab. 3, na str. 56). Po letu 1986 je število zaposlenih

---

<sup>25</sup> Danes imajo na Novi Zelandiji poleg treh osrednjih agencij (Kabinet ministrskega predsednika, Komisija za državne storitve in Zakladnica), še 17 ministrstev, 11 državnih organizacij za izvrševanje politik ministrstev in 3 kombinirane organizacije.

začelo naglo padati, na kar je predvsem v prvih letih reform najbolj vplivala odprodaja številnih javnih podjetij, v kasnejših letih pa zmanjševanje obsega "prave" državne uprave.

Tabela 3: Število zaposlenih v javni upravi na Novi Zelandiji v obdobju 1984-1996

Leto	Število zaposlenih
1984	85.738
1985	85.423
1986	88.507
1987	72.417
1988	60.940
1989	58.830
1990	55.016
1991	46.337
1992	44.371
1993	36.156
1994	34.675
1995	33.263
1996	32.917

Vir: Halligan, 1997, str. 29.

Reforma je bila uspešna, saj je v ogrodje državne uprave uspela vgraditi odgovornost, (Schick, 1996), izboljšala se je tudi prilagodljivost in učinkovitost državne uprave. Reformni procesi sicer še niso izpeljani v celoti. Poleg tega je pozitivno vplivala tudi na ekonomske rezultate Nove Zelandije, saj so leta 1996 dosegli relativno nizko brezposelnost (6,2 %), inflacija je znašala 2,1 %, proračunski presežek pa je znašal 2,6 % BDP. Izboljšala se je tudi mednarodna konkurenčnost Nove Zelandije, saj jih je leta 1996 IMD uvrstil na 11. mesto v Letopisu svetovne konkurenčnosti, pri čemer je največjo konkurenčnost države predstavljala njena državna uprava.<sup>26</sup> V ozadju boljših ekonomskih rezultatov je bilo zmanjšanje javnih izdatkov kot deleža BDP iz 40 % leta 1984 na 35 % leta 1996 (Halligan, 1997, str. 29).

Reforma je po drugi strani povzročila precejšnje socialne stroške. Nezaposlenost se je po končani prvi fazi reforme v letu 1992 dvignila na 11 %, vendar je po tem letu kljub nadaljnjim reformam začela upadati. Povečala se je tudi socialna neenakost, saj se je delež revnih povečal na okoli 17 % celotnega prebivalstva, državo blaginje pa je nadomestila omejena mreža socialne varnosti. Obseg in aktivnosti države so se občutno zmanjšale, tako da država danes ne nastopa več kot ključni pospeševalec razvoja, ampak to prepušča zasebnemu sektorju. Najprej so zasebnemu sektorju prepustili izvajanje povsem komercialnih dejavnosti,

<sup>26</sup> WEF je istega leta v svojem poročilu Novo Zelandijo uvrstil celo na tretje mesto na listi konkurenčnosti držav.

kasneje pa v veliki meri še nekomercialne dejavnosti (zdravstvo, izobraževanje, raziskovalna dejavnost ipd.). Čedalje bolj se za zasebni sektor odpirajo tudi dejavnosti specialistične in tehnične podpore delovanja upravnega aparata, kot so zagotavljanje storitev in politično svetovanje (Halligan, 1997, str. 40-42). Navkljub vsemu sta doslednost pri izvajanju in uspešnost reforme, temelječe na načelih institucionalne ekonomije, prepričljivi, tako da je to ena najbolj uspešnih reform javnega sektorja v svetu.

#### **4.2.4. Avstralija**

Podobno kot Nova Zelandija se je tudi Avstralija v začetku osemdesetih let srečevala s številnimi strukturnimi in javnofinančnimi problemi, kar je botrovalo reformi javnega sektorja. Reforma je bila v osnovi zelo podobna novozelandskemu pristopu, le precej manj korenita. Vlada ni bila sposobna uresničiti korenitejših reforme, predvsem zaradi federalne upravne organiziranosti države. Reforma državne uprave je potekala postopno in v soglasju s sindikati, kar je omejilo zmanjševanje števila delovnih mest. Najprej so se lotili reforme državne uprave, šele nato je sledila reforma lokalne uprave in privatizacija javnih podjetij (Halligan, 1997, str. 32-33).

Model organiziranosti državne uprave v Avstraliji je podobno kot novozelandski temeljil na britanskem sistemu in veliki enakosti v družbi, ki je preprečevala nastanek elitizma. Spremembe v državni upravi so bile sestavljene iz strukturnih reform, reform delovanja in reform finančnega menedžmenta. Strukturne reforme v državni upravi so se od novozelandskih razlikovale v naslednjih značilnostih (Verheijen, 1998, str. 270-273):

- Cilj reforme je bil dvigniti kakovost storitev in učinkovitost delovanja državne uprave in ne zmanjšati vloge in pomen države. To so skušali doseči s spodbujanjem konkurence z zasebnimi ponudniki storitev, deregulacijo dejavnosti in pogodbeništvom.
- Povečali so velikost državnih ministrstev, kar naj bi vplivalo na dvig kakovosti storitev, njihovo število pa so zmanjšali iz 28 na 18, da bi lažje in bolj učinkovito izvajali finančni nadzor njihovega delovanja.

Reforme v delovanju državne uprave so se nanašale predvsem na povečevanje vpliva ministrov na obnašanje državnih uslužbencev. Tako so podobno kot na Novi Zelandiji omejili karierni tip zaposlovanja in napredovanja državnih uslužbencev in uvedli plačevanje po uspešnosti dela, čeprav so bile spremembe v smislu zagotavljanja večje mobilnosti uslužbencev in možnosti kandidiranja ljudi izven uprave na vodilna mesta bistveno manj korenite. Tako imajo v državni upravi pri napredovanju še vedno prednost zaposleni v njej. Prišlo je tudi do zmanjšanja števila zaposlenih v državnih službah, in sicer se je v javni upravi število zaposlenih v obdobju 1986-1996 zmanjšalo iz 180 tisoč na 143 tisoč (Halligan, 1997, str. 39).

Program izboljšanja finančnega menedžmenta (FMIP) je skušal vplivati na dvig učinkovitosti in povečanje preglednosti pri rabi proračunskih sredstev. Jedro programa je bil načrt programskega proračuna, ki naj bi porabnikom javnih sredstev pomagal spremljati uspešnost uresničevanja programov glede na njihove cilje. S tem bi se težišče nadzora pomaknilo iz vložkov na učinke, zato so zagotovili večjo avtonomijo upravnih menedžerjev.

Kljub temu, da reforma avstralske državne uprave ni bila korenita, je dosegla precejšnje uspehe. Prišlo je do reorganizacije upravnega aparata, ki je povečala skladnost znotraj ministrstev, boljše odnose z ostalimi organizacijami in večjo usklajenost procesov in rezultatov. Na ta način se je povečala tudi politična in menedžerska odgovornost znotraj državne uprave, zaradi dviga učinkovitosti pa naj bi letno privarčevali 60 milijonov USD. Reforma je ugodno vplivala na konkurenčnost gospodarstva in rast realnega BDP, zmanjšal se je tudi delež javnih izdatkov v BDP iz 38 % na 33 %, kar Avstralijo uvršča med države članice OECD z najmanjšim deležem javnih izdatkov v BDP (Halligan, 1997, str. 37). Kljub prvotnemu povečanju brezposelnosti, še posebej v začetku devetdesetih let, se je v drugi polovici prejšnjega desetletja brezposelnost začela zelo hitro zniževati, neenakost razdelitve dohodka pa se je podobno kot na Novi Zelandiji izrazito povečala.

#### **4.2.5. Republika Irska**

Irska državna uprava je bila zelo obsežna že v časih britanskega kolonializma, saj je bilo v njej ob koncu 19. stoletja zaposlenih prek 27 tisoč ljudi. Z reformnimi procesi so na Irskem začeli že v šestdesetih letih prejšnjega stoletja, ko so ustanovili posebno skupino za preverjanje organiziranosti državne uprave (PSORG). Skupina je v organiziranosti in delovanju državne uprave ugotovila številne pomanjkljivosti (Millar, McKevitt, 1997):

- premajhen poudarek na oblikovanju politik in pomanjkljivo usklajevanje znotraj državne uprave;
- premajhen poudarek na načrtovanju;
- finančno-računovodski postopki so preveč usmerjeni na predvidevanje izdatkov, izostajal pa je mehanizem finančne analize in nadzora teh izdatkov;
- nehomogena karierna struktura znotraj državne uprave ter nezadosten obseg usposabljanja, nagrajevanja, napredovanja in mobilnosti državnih uslužbencev.

Irski državni uslužbenci so imeli za razliko od zaposlenih v zasebnem sektorju vseskozi zagotovljeno varno in dobro plačano delovno mesto, kar je povzročilo klientelizem v državnih organih. Senioritetni način napredovanja je hkrati povzročal, da so sposobni mladi ljudje zapuščali državno upravo. Odpor državnih uslužbencev do reforme in nesposobnost vlade za obvladovanje družbeno-ekonomskega in političnega okolja sta povzročila, da niso bile resnejše spremembe izvedene že v šestdesetih letih prejšnjega stoletja. Vendar sta nadaljnje slabšanje ekonomskega položaja in s tem povezano množično izseljevanje prebivalstva povzročila, da si vlada ni več mogla zatiskati oči pred nujnostjo reform. Vlada je pod

pritiskom, da zmanjša obseg javnih izdatkov v BDP, leta 1985 izdala Belo knjigo o reformi državne uprave. S tem je postavila temelje za uvedbo podjetniškega načrtovanja in vzpostavitev sistema osebne odgovornosti za doseg rezultata ter obvladovanje stroškov v državnih organih. Predvidena je bila ustanovitev posebnih operativnih organov znotraj ministrstev, s čimer bi posamezne ministre razbremenili odločanja o administrativnih zadevah, novi direktorji teh operativnih organov pa bi dobili večjo avtonomijo in postali odgovorni za poslovanje. Hkrati so omejili nadaljnje zaposlovanje v državni upravi ter začeli pospeševati predčasno upokojevanje starejših uslužbencev. Uvedeni so bili tudi mehanizmi za omogočanje hitrejšega napredovanja mladih sposobnih uslužbencev in plačni sistem uslužbencev, ki je temeljil na plačevanju doseženih rezultatov posameznika (Millar, Karpachian, Verheijen, 1998, str. 288-289).

S ciljem večje decentralizacije so v obdobju 1987-1990 iz centralne državne uprave v organe lokalne uprave prestavili prek 4.200 državnih uslužbencev. Leta 1991 so vzpostavili sistem triletnih administrativnih proračunov posameznih ministrstev za neprogramirane izdatke (različne nagrade zaposlenim, potovanja, izobraževanje, svetovanje itd.), ki so tedaj predstavljali okoli 10 % proračuna posameznega ministrstva. Cilj tega ukrepa je bil zmanjšati te stroške v posameznem ministrstvu, in sicer vsako leto za 2 %. Učinki te reforme niso bili povsem jasni, saj je prišlo le do manjših sprememb, kar je bilo posledica nepripravljenosti politikov na izpeljavo korenite reforme. Politiki so se namreč zaradi naraščajoče brezposelnosti in državnega klientelizma zbal za svoje položaje. Do uvedbe korenitejših sprememb v državni upravi je prišlo šele v začetku leta 1994, saj so tega leta glavne politične stranke dosegle soglasje o pomembnejših smernicah ekonomske in socialne politike. Ena izmed usmeritev se je neposredno nanašala tudi na izpeljavo reforme državne uprave. Sprejeli so pobudo za uvajanje strateškega menedžmenta, na podlagi nje so razdelili odgovornost na posameznih področjih med ministre in državne uslužbence, uvedli spremljanje uspešnosti delovanja v upravi, izboljšali ravnanje z ljudmi pri delu ter dosegli večjo usmerjenost k uporabnikom storitev državne uprave. Ustalo se je tudi število zaposlenih v državni upravi. Tako je bilo leta 1997 v državni upravi, upoštevajoč vojsko, zaposlenih okoli 32.000 uslužbencev (Millar, McKevitt, 1997).

Očitno je, da je uveljavljanje sprejete reforme vplivalo tudi na izboljšanje gospodarskih rezultatov in svetovne konkurenčnosti irskega gospodarstva. Še v letu 1993 je bilo na Irskem 12,5 % aktivnega prebivalstva zaposlenega v kmetijstvu, 21 % aktivnega prebivalstva pa je bilo brezposelnega (Millar, McKevitt, 1997). Po letu 1994 se je začela nagla gospodarska rast, ki je dosegala realno rast tudi do 9 % letno, hkrati s tem pa je začela naraščati tudi zaposlenost. Irsko se je začela spreminjati iz zaprtega in nepriljubljivega agrarnega gospodarstva v sodobno gospodarstvo, ki temelji na znanju. V drugi polovici devetdesetih let je postala druga največja izvoznica programske opreme na svetu. Še v osemdesetih letih so mnogi izobraženi in uspeha željni Irski zaradi velike brezposelnosti zapuščali domovino, danes pa potrebe v industriji programske opreme privabljajo številne strokovnjake tudi od drugod.

Bistvo uspeha je bila strategija države, ki je uspela z zavzeto politiko odpiranja tujim vlagateljem in z ustvarjanjem ugodnega poslovnega okolja<sup>27</sup> privabiti kar 40 % Evropski namenjenih naložb ameriških podjetij v informacijski in telekomunikacijski tehnologiji. Poleg tega v zadnjih letih s pomočjo državne agencije Enterprise Ireland (EI) intenzivno spodbujajo tudi razvoj in nastanek domačih hitro rastočih podjetij s potencialnim visokim izvozom, zaposlovanjem in dobički. EI pomaga podjetjem s tržnimi in tehničnimi nasveti, izobraževanjem ter s finančnimi vložki, s široko razpredeno mrežo predstavništva in inkubatorskih centrov po svetu pa pomaga domačim podjetjem tudi pri prodoru na tuje trge (Grobelshek, 2002, str. 74).

#### 4.2.6. Finska

Splošna značilnost vseh nordijskih držav je velik obseg javnega sektorja, ki je v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja zajemal približno 60 % BDP.<sup>28</sup> V teh državah obstajajo tudi zelo močne lokalne ravni oblasti, katerih glavna naloga je zagotavljanje dobrin in storitev države blaginje, zajemajo pa skoraj tretjino BDP. Na Finskem je v lokalni upravi leta 1995 delalo 23 % vseh zaposlenih, kar je predstavljalo kar 72 % vseh zaposlenih v javnem sektorju (Lane, 1997, str. 193). V osemdesetih letih je zaradi izjemno velikega obsega državnega sektorja in s tem povezane eksplozije stroškov prišlo do nujnosti uvajanja reforme, ki so jo izvedli tako pri alokativnih kot preračunskih aktivnostih javnega sektorja. Zaradi velike zakonodajne in finančne avtonomije lokalne uprave so se morali reforme lotiti posebej na nacionalni in posebej na lokalni ravni.

Cilj reforme alokativnih aktivnosti javne oziroma državne uprave je bil dvigniti njeno učinkovitost in uspešnost. Na Finskem so se leta 1989 lotili institucionalnih reform v glavnem z modelom inkorporatizacije, ki je predvideval spremembo statusa nekaterih državnih organizacij v državna podjetja in nato v javne delniške družbe, ki bi jih v končni fazi privatizirali. S tem so želeli zmanjšati pritisk teh organizacij na državni proračun, hkrati pa je to pomenilo precejšnje zmanjšanje števila zaposlenih, ki so plačo prejeli iz državnega proračuna – kar za 40 % (glej Tab. 4, na str. 61).

---

<sup>27</sup> Na ugodnost poslovnega okolja za tuje investitorje so najbolj vplivali nizki davki na dobiček, usposobljena delovna sila in prilagodljiv način delovanja državne uprave. Na Irskem so namreč ustanovili posebno državno agencijo za investicije in razvoj (IDA), ki z nepovratnimi sredstvi, svetovanjem in drugimi spodbudami skrbi za privabljanje tujih naložb (Grobelshek, 2002, str. 72).

<sup>28</sup> Na Danskem je javni sektor obsegal približno 59 % BDP, na Finskem 57 %, na Norveškem 58 %, največji javni sektor pa je imela Švedska, saj je zajemal prek 64 % BDP (Lane, 1997, str. 192).



Tabela 4: Število zaposlenih v državnih službah na Finskem v obdobju 1987-1996

Leto	Zaposleni v državni upravi skupaj z lokalno samoupravo	Zaposleni v državnih podjetjih	Skupaj zaposleni
1987	214.268	-	214.268
1988	215.326	-	215.326
1989	211.633	3.415	215.048
1990	146.948	66.516	213.464
1991	145.877	64.958	210.835
1992	145.100	60.299	205.399
1993	139.886	53.214	193.100
1994	132.918	23.268	156.186
1995	124.670	6.453	131.123
1996	122.300	5.314	127.614

Vir: Lane, 1997, str. 197.

V novonastalih podjetjih so uvedli večjo tržno usmerjenost, hkrati pa so morali uporabniki po novem proizvode in storitve plačevati neposredno. S tem so dosegli večjo avtonomnost in samostojnost teh organizacij, kar je razbremenilo politike pri odločanju o odpuščanju odvečnih delavcev in o podobnih politično nepriljubljenih vsebinah. Privatizirane delniške družbe so postale izpostavljene tržnim vplivom, kar je vplivalo na dvig njihove učinkovitosti in uspešnosti, zmanjšal pa se je tudi pritisk na proračunsko financiranje (Lane, 1997, str. 195-187).

#### 4.2.7. Analiza različnih pristopov k reformam

Pristopov k reformam državne uprave je toliko, kot je držav, ki izvajajo reforme. Pri tem velja poudariti, da so v delu prikazane le značilnosti reform državne uprave in ne celotnega sektorja. Tako niso prikazane značilnosti reform na področju lokalne samouprave, javnih služb, šolstva, zdravstva, političnega sistema in raziskovalne sfere, čeprav so reformni procesi na teh področjih precej intenzivnejši. Na splošno je bistveno lažje izpeljati reformo javnih služb ali šolstva in zdravstva, saj lahko njihovo učinkovitost dvignemo že s komercializacijo in privatizacijo teh dejavnosti. Pri državni upravi to ni tako enostavno, saj je zaradi narave dejavnosti preprosto ne moremo v celoti privatizirati. Državna uprava je namreč aparat, s pomočjo katerega deluje država in se uresničuje tudi splošni družbeni interes. Poleg tega je reformo bistveno težje izvesti tudi s političnega vidika, saj državni uslužbenci predstavljajo pomembno interesno skupino. Svojo moč gradijo tako na številčnosti kot na poznavanju delovanja državne uprave, zaradi česar lahko v precejšnji meri zavirajo izpeljavo reform. To še posebej velja, če politika ni sposobna obvladovati družbeno-ekonomskega okolja v državi

in vzpostaviti mehanizmov nadzora nad državno administracijo, kar je bilo na primer vse do devetdesetih let prejšnjega stoletja značilno za Republiko Irsko.

V delu so reformni procesi natančneje prikazani le za nekatere države, predvsem za tiste, v katerih so bile izpeljane korenitejšje in uspešne reforme. Že iz teh primerov lahko opazimo razlike, ki so v precejšnji meri določene tudi z družbenimi in zgodovinskimi posebnostmi posamezne države. Napačno bi bilo sklepati, da lahko reformne korake iz neke države enostavno prenesemo v Slovenijo, lahko pa na podlagi izkušenj drugih razvitih držav, ki so z reformami začele skoraj dvajset let pred nami, povzamemo temeljne elemente uspešnih strategij in pristopov. Pri izboru držav sem se držal načela, da so za primerjavo smiselne le države, ki so imele podobno ekonomsko okolje, kot ga ima Slovenija. To seveda ne drži za Veliko Britanijo in Nizozemsko, sta pa prikazani zato, ker je bila prva pionir na področju reforme državne uprave, za drugo pa je značilen kontinentalen "pravniški" tip uprave. Za ponazoritev so bile opisane značilnosti reform v Avstraliji, na Novi Zelandiji, Irskem in Finskem, katerih ekonomsko okolje je bilo v osemdesetih letih prejšnjega stoletja na nek način precej podobno slovenskemu desetletje kasneje. Vse te države so relativno majhna<sup>29</sup> in odprta gospodarstva, ki so se ob začetku reform srečevala s številnimi ekonomskimi in strukturnimi problemi, naraščanjem obsega javnega sektorja in naraščajočo brezposelnostjo. Gre tudi za relativno mlade države, ki za razliko od starejših evropskih držav (na primer Velike Britanije, Nemčije in Francije) niso imele izoblikovane oziroma razvite upravne elite.

Izkušnje teh držav kažejo, da je v prvi vrsti potrebno določiti glavne pomanjkljivosti v delovanju državne uprave. Istočasno je treba doseči tudi širše politično soglasje o nujnosti in potrebnosti reform, saj reforme ni mogoče izpeljati čez noč, niti ne v obdobju enega volilnega cikla. Pokazalo se je, da države pri izvajanju reform pogosto niso bile najbolj uspešne, zato je v reformnih pristopih prišlo do precejšnjih sprememb, kar kaže na težavnost uspešne uresničitve reforme državne uprave. Pogosto se je kot zelo težavno izkazalo zmanjševanje števila zaposlenih, kar je eden izmed ključnih razlogov za dvigovanje učinkovitosti delovanja državne uprave. Primer korenite in uspešne reforme državne uprave je Nova Zelandija, ki lahko služi kot dober zgled vsem ostalim državam, saj je dvig učinkovitosti delovanja državnega aparata vplival tudi na dvig konkurenčnosti nacionalnega gospodarstva.

Slovenija je zelo mlada država brez oblikovane administrativne elite. Zaradi teh značilnosti se zdi smiselno zgledeovati po novozelandskem in irskem pristopu k reformi. Na Novi Zelandiji je bila reforma izvedena kot posledica makroekonomskih in strukturnih problemov ter

---

<sup>29</sup> O velikosti države lahko sklepamo na podlagi števila prebivalcev. Avstralija sicer s Slovenijo ni neposredno primerljiva (ima okoli 20 milijonov prebivalcev), so pa zato veliko bolj primerljive Nova Zelandija, Republika Irsko in Finska. Prva ima okoli 3,8 milijona prebivalcev, druga 3,7 milijona, tretja pa nekaj več kot 5 milijonov prebivalcev. Še posebej zanimiva je primerjava z Novo Zelandijo, ki ima približno enak BDP na prebivalca, to je približno 14 tisoč USD, kot Slovenija (približno 10 tisoč USD) (De Tommaso, 2001). Vse tri države so podobno kot Slovenija relativno homogene družbe, v katerih ni izrazite socialne neenakosti.

naraščajočega obsega državnih aktivnosti, kar je predstavljalo precejšnjo oviro konkurenčnosti gospodarstva. Rezultati korenite reforme pod vodstvom laburistov so bili precejšnji. Uspeli so sploščiti hirerarhično strukturo državne uprave, zmanjšati število državnih uslužbencev in zmanjšati delež javnih izdatkov v BDP. Tako je bilo po koncu prvega desetletja reforme v državi, ki je po število prebivalcev le malenkost večja od Slovenije, v celotni javni upravi zaposlenih le dobrih 32 tisoč ljudi.<sup>30</sup> To je povzročilo, da izdatki za javni sektor zajemajo le še dobro tretjino BDP, navedene spremembe pa so pozitivno vplivale na ekonomske rezultate in konkurenčnost gospodarstva.

Po drugi strani je za Slovenijo zanimiv tudi irski pristop. Tam je državna uprava z izvajanjem aktivne industrijske politike (s privabljanjem tujih naložb in razvojem domačega podjetništva, predvsem na področju informacijske tehnologije) posegla na področje gospodarstva. Zato je bila potrebna sprememba v miselnosti državnih uslužbencev, ki so se začeli obnašati bolj podjetniško, saj jim ni nihče več zagotavljal varne službe in dobrega plačila. Na reformo je vplivala dolgoletna zaprtost gospodarstva, visoka brezposelnost in s tem povezano izseljevanje prebivalstva. Na Irskem sta politična in administrativna klientela očitno spoznali, da bo brez korenite spremembe miselnosti ljudi in brez aktivnega spodbujanja gospodarskega razvoja ter vključevanja v mednarodne gospodarske tokove razvoj Irsko povsem obšel, mladi sposobni ljudje bodo še vedno odhajali, prebivalcev pa bo čedalje manj.

Za Slovenijo ni neposredno uporaben skandinavski tip reforme, saj je bila v skandinavskih državah reforma posledica krize države blaginje, ki ni mogla več slediti eksploziji stroškov v proračunsko financiranih programih. Sicer se tudi pri nas srečujemo s podobnimi problemi (na primer primanjkljaj v pokojninski blagajni in v zadnjem času očitni znaki vsesplošne krize javnih financ), vendar so skandinavske države precej bogatejše in si lažje privoščijo dražjo državo, poleg tega pa analiziranje učinkovitosti in ustreznosti fiskalne politike ni predmet tega magistrskega dela. V Sloveniji je večji problem birokratiziranost in neučinkovitost delovanja državne uprave. Vlada po eni strani omejuje izdatke za določene socialne programe, po drugi strani pa ne varčuje pri izdatkih za svoje delovanje. Zaradi tega predstavlja slab zgled, kar predstavlja še dodatno oviro za izpeljavo korenitejše in uspešnejše reforme.

## **5. REFORMA DRŽAVNE UPRAVE V SLOVENIJI**

### ***5.1. Državna uprava v Sloveniji***

V slovenski javnosti, tako laični, politični kot tudi strokovni, je prisotno prevladujoče negativno mnenje o državni upravi, kar je v veliki meri posledica stereotipov polpretekle zgodovine, predvsem dognanj marksistične teorije o odmiranju države. Bistvo te teorije je v

---

<sup>30</sup> V Sloveniji je toliko ljudi zaposlenih samo v državni upravi. V celotnem javnem sektorju naj bi bilo leta 2000 zaposlenih skoraj 150 tisoč ljudi (Setnikar-Cankar, Pevcin, 2001, str. 317), po podatkih slovenske vlade pa je letos v javnem sektorju zaposlenih že približno 152 tisoč ljudi.

tem, da v idealizirani socialistični družbi državna uprava ne bo več potrebna, saj se bodo razmerja v njej urejala v veliki meri spontano na predpostavkah poštenosti in dobronamernosti pripadnikov družbe. Aktivnosti družbe bodo težile k izpolnjevanju skupnih potreb, znotraj katerih bo zadoščeno tudi individualnim potrebam posameznikov.

Zaradi tega je bil pogled na formalne institucije države izrazito negativen, poleg tega se je klasične instrumente državnega upravljanja skušalo nadomestiti z novimi pristopi, med katere sodita samoupravljanje ter svobodna menjava dela. Prvi pristop je skušal nadomestiti odnose hierarhije in odgovornosti, slednji pa je na ključne segmente urejanja družbenih zadev skušal vpeljati neoblastne prvine. Negativen pogled na državno upravo so čutili tudi zaposleni v njej. V javnosti so bili pogosto prikazani kot delomrzneži in tisti, ki neproduktivno trošijo z delom prigarana sredstva neposrednih proizvajalcev ter šikanirajo ljudi, kar se je lepo vključevalo v delitev družbenega dela na gospodarske dejavnosti in družbeno nadgradnjo. Odziv državnih uslužbencev je tudi dejansko pripeljal do obnašanja, ki je v odnosu uradnik – stranka izhajalo iz pozicije nadrejenosti prvega nad drugim (Bandelj, 1998, str. 131-132).

Tudi osamosvojitve Slovenije ni prinesla izboljšanja odnosa in gledanja na državno upravo, saj se ni uresničilo eno izmed gesel osamosvajanja, da bo nova slovenska država cenejša, da bo imela manjšo administracijo in da bo ljudem bližja in prijaznejša. Poleg tega se je v državni upravi razvil in ohranil zelo enodimenzionalen pogled nanjo, saj organiziranost in način delovanja državne uprave v veliki meri temelji na pravu, kar je tudi v veliki meri botrovalo k njeni zbirokratiziranosti in neučinkovitosti. Bandelj (1998, str. 138) pravi, da je država v vseh letih po osamosvojitvi zanemarjala dejstvo, da je in bo treba prilagoditi institucije evropskim zahtevam, predvsem zato, ker je v Sloveniji potrebno ustvariti enake okvire demokracije in uresničevanja človekovih pravic in svoboščin, zlasti pa enako okolje za nemoten razvoj gospodarstva. Konec prejšnjega desetletja se je namreč pokazalo, da predstavlja nerazvitost države in njenih institucij že nepremostljivo oviro nadaljnjemu razvoju.

### **5.1.1. Stanje slovenske državne uprave**

Državno upravo v Sloveniji sestavljajo urad predsednika vlade in vladne službe, ministrstva z organi v sestavi in izpostavami ter upravne enote. Po zadnji reorganizaciji državnih teles v letu 2001 imamo v Sloveniji 14 ministrstev in eno vladno službo, ki jo vodi minister brez listnice (Služba vlade za evropske zadeve). Število ministrstev se je zmanjšalo iz 16 na 14, saj so bila ukinjena Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj, Ministrstvo za malo gospodarstvo in turizem ter Ministrstvo za znanost in tehnologijo. Na novo je bilo ustanovljeno Ministrstvo za informacijsko družbo. Zaposleni iz ukinjenih ministrstev so se prerazporedili po drugih ministrstvih in vladnih službah. Poleg tega imajo ta ministrstva kar 53 organov in organizacij v sestavi (Vlada RS, 2002).

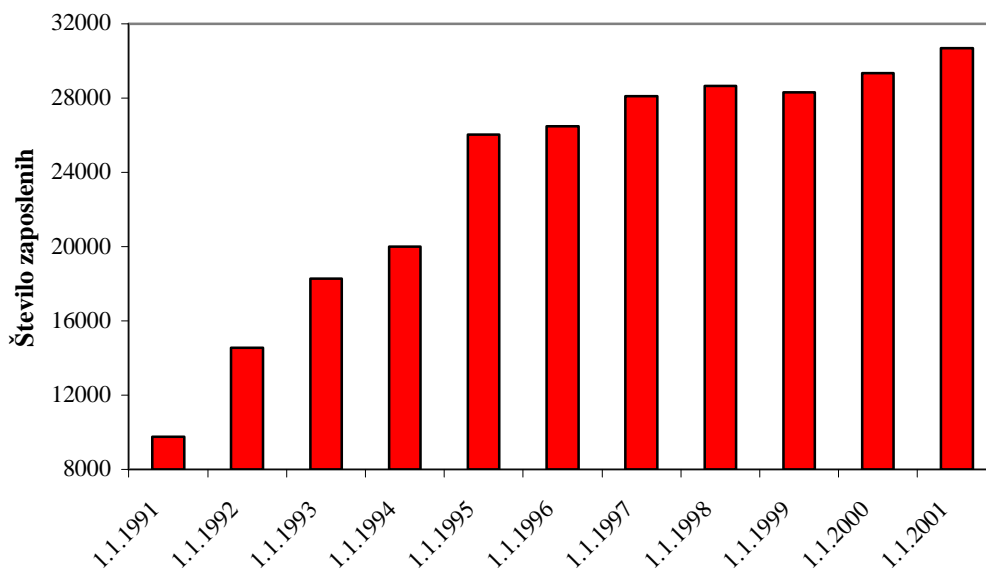
Za opravljanje različnih strokovnih, tehničnih in operativnih nalog delujejo pri vladi še uradi in druge vladne službe, in sicer Služba vlade za zakonodajo, Služba vlade za evropske zadeve, Urad vlade za informiranje, Urad za priseljevanje in begunce, Urad za enake možnosti, Urad za verske skupnosti, Urad za narodnosti, Urad vlade za invalide in bolnike, Urad za droge, Urad za makroekonomske analize in razvoj, Urad za javna naročila, Urad za slovenski jezik, Urad za preprečevanje korupcije, Center vlade za informatiko, Statistični urad Republike Slovenije, Slovenska obveščevalno-varnostna agencija, Servis skupnih služb, Protokol Republike Slovenije, Servis za protokolarne storitve, Kadrovska služba vlade in Urad za varovanje tajnih podatkov. Poleg tega ima vlada trenutno tudi 31 različnih delovnih teles, od katerih je pet stalnih (Odbor Vlade RS za državno ureditev in javne zadeve, Odbor Vlade RS za gospodarstvo, Komisija Vlade RS za kadrovske in administrativne zadeve, Disciplinska komisija Vlade RS in Stanovanjska komisija Vlade RS). V sestavi vlade je trenutno tudi dvajset strokovnih svetov, ki jih je vlada ustanovila kot svoja strokovno-posvetovalna telesa za določena področja (na primer Ekonomsko-socialni svet RS, Svet za nacionalno varnost, Svet za visoko šolstvo itd.) (Vlada RS, 2002).

Od leta 1995 imamo v Sloveniji dvotirni upravni sistem z dualizmom državne uprave in lokalne samouprave, ki daje klasično prednost državni upravi in operativnost lokalni samoupravi. Državno upravo na lokalni ravni predstavlja 58 upravnih enot, ki so bile ustanovljene na ozemlju nekdanjih občin. Novo nastale občine, ki jih je že blizu 200<sup>31</sup>, so elementi lokalne samouprave in v organizacijskem smislu niso del državne uprave. Upravne enote opravljajo teritorialne naloge na področju notranjih zadev, urejanja prostora, gospodarstva, kmetijstva in občne uprave. Analize so pokazale, da je še posebej problematična sedanja teritorialna ureditev državne uprave, saj podatki o upravnih enotah kažejo na veliko neuravnoteženost glede pokrivanja ozemlja in števila prebivalcev ter števila uslužbencev v posameznih upravnih enotah (Bohinc, 2001a, str. 46).

---

<sup>31</sup> Po podatkih Urada za lokalno samoupravo je bilo aprila 2002 v Sloveniji 192 občin, od tega 11 mestnih.

Slika 11: Gibanje števila zaposlenih v slovenski državni upravi v obdobju 1991-2001



Vir: Nidorfer, 1999, str. 12; Bagon, 2001.

Število zaposlenih v slovenski državni upravi je od osamosvojitve vseskozi naraščalo (glej Sliko 11), kar je predstavljalo ravno obraten trend kot v gospodarstvu, kjer je število zaposlenih padalo zaradi propadov podjetij ali racionalizacije poslovanja in zmanjševanja stroškov. Tako je bilo v začetku leta 1991 v državni upravi zaposlenih 9.773 uslužbencev, deset let kasneje pa že 30.671, kar pomeni, da se je v enem desetletju državna uprava več kot potrojila. Posebno veliki skoki v številu zaposlenih so bili v letih 1991 in 1992 ter v letu 1995. Porast števila zaposlenih v letih 1991 in 1992 je posledica nastanka nove države in s tem povezane vzpostavitve državnih funkcij. Na ta način so se pojavile številne nove naloge državne uprave, hkrati pa se je povečal tudi obseg upravnega dela. Država je morala zagotoviti izvajanje novih funkcij zaradi ohranjanja suverenosti, pospeševanja gospodarske rasti in razvoja, vzdrževanja nacionalne integritete in modernizacije upravnega dela. Do drugega večjega porasta je prišlo leta 1995 zaradi vzpostavitve nove lokalne samouprave, ko se je državna uprava okrepila za približno tri tisoč zaposlenih, ki so zasedli delovna mesta v upravnih enotah. Edini upad števila zaposlenih v državni upravi se je zgodil med letoma 1998 in 1999, kar je bilo posledica predčasne upokojitve okoli 400 policistov. Zadnje naraščanje števila zaposlenih je opaziti po letu 1999, kar je v veliki meri posledica približevanja Slovenije Evropski uniji, kar "zahteva" zaposlovanje novih strokovnjakov v državni upravi.

Tabela 5: Število zaposlenih v vladnih službah, ministrstvih in upravnih enotah v Sloveniji v obdobju 1991-2001

Upravni organ	1.1.1991	1.1.1993	1.1.1995	1.1.1997	1.1.1999	1.1.2001	1.11.2001
Min. za delo, družino in socialne zadeve	63	64	170	203	233	260	277
Min. za ekonomske odnose in razvoj	116	193	333	298	324	407	0
Min. za finance	61	3.545	3.943	4.833	5.067	5.234	5.290
Min. za gospodarske dejavnosti	112	99	168	155	140	154	528
Min. za malo gospodarstvo in turizem	0	0	0	0	28	35	0
Min. za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	67	131	289	331	356	680	714
Min. za kulturo	125	138	138	153	167	189	192
Min. za okolje in prostor	422	436	1.149	1.302	1.339	1.437	1520
Min. za pravosodje	199	69	939	991	845	949	949
Min. za promet	190	306	328	391	412	491	467
Min. za informacijsko družbo	0	0	0	0	0	0	42
Min. za šolstvo, znanost in šport	293	314	372	169	182	208	388
Min. za znanost in tehnologijo	57	154	193	222	239	259	0
Min. za zdravje	67	87	195	211	220	269	284
Min. za zunanje zadeve	78	234	267	350	338	443	481
Min. za notranje zadeve	7.071	7.328	8.031	8.447	8.069	8.825	8.933
Min. za obrambo	134	4.362	5.638	5.940	6.049	6.476	6.579
<b>Min. skupaj</b>	<b>9.055</b>	<b>17.460</b>	<b>22.153</b>	<b>23.996</b>	<b>24.058</b>	<b>26.316</b>	<b>26.666</b>
<b>Vladne službe</b>	<b>718</b>	<b>828</b>	<b>894</b>	<b>962</b>	<b>1.082</b>	<b>1.171</b>	<b>1.221</b>
<b>Upravne enote</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2.982</b>	<b>3.143</b>	<b>3.164</b>	<b>3.184</b>	<b>3.192</b>
<b>SKUPAJ</b>	<b>9.773</b>	<b>18.282</b>	<b>26.029</b>	<b>28.101</b>	<b>28.304</b>	<b>30.671</b>	<b>31.079</b>

Vir: Nidorfer, 1999, str. 15; Bagon, 2001.

Najbolj se je število zaposlenih povečalo na ministrstvih (glej Tab. 5), še posebej na Ministrstvu za finance, in sicer iz 61 v letu 1991 na 5.234 v letu 2001. Število se je povečalo predvsem zaradi zaposlovanja v dveh organih v sestavi tega ministrstva, to sta Carinska uprava in Davčna uprava RS. Velik zaposlovalec je bilo tudi Ministrstvo za obrambo, kjer se je število zaposlenih povečalo iz 134 leta 1991 na 6.476 leta 2001, zaradi naraščajočega trenda profesionalizacije vojske pa lahko v prihodnosti pričakujemo še dodatne zaposlitve. V upravnih enotah, ki predstavljajo teritorialne izpostave državne uprave, se število zaposlenih ni bistveno povečalo, iz česar bi lahko sklepali, da prihaja do povečevanja zaposlovanja pretežno v centru države in se tudi na ta račun centralizacija še povečuje. Po zadnjih podatkih

naj bi bilo 1.11.2001 v državni upravi zaposlenih že 31.079 uslužbencev, torej se je število zaposlenih v desetih mesecih leta 2001 povečalo za 408. Pri tem velja omeniti, da je bilo z načrtom novih zaposlitev za leto 2001 odobrenih 1.226 novih zaposlitev, od česar je največ zaposlitev predvidenih na Ministrstvu za obrambo (302) ter na Ministrstvu za notranje zadeve (450) zaradi vzpostavitve prihodnje južne meje EU z balkanskimi državami (Bagon, 2001).

Državni proračun tako hitrega naraščanja števila zaposlenih v prihodnje ne bi več prenesel, zato je bila za konec leta 2001 določena zgornja meja zaposlenosti v državni upravi, in sicer 31.700 zaposlenih, konec leta 2002 naj bi bilo 32.300 zaposlenih in leto kasneje 32.900 zaposlenih. Sicer organi lahko zaposlijo delavce za določen čas, vendar morajo to pokrivati iz svojih sredstev. Tako se je prvič zgodilo, da je v državni upravi določena zgornja meja števila zaposlenih. Omejevanje zaposlovanja je zelo smiselno, saj bi drugače naraščanje števila zaposlenih preseglo vse razumne meje. Leta 2001 je bilo namreč v državni upravi sistematiziranih kar 40.870 delovnih mest (Bagon, 2001a). Izkušnje drugih držav, na primer Irske in Velike Britanije, pa kažejo, da se šele po omejitvah začnejo iskati notranje rezerve in boljše rešitve (Črešnar, 2001).

Zaposlovanje v državni upravi je vplivalo tudi povečevanje obsega sredstev, ki si jih prisvaja državna uprava, saj se je v obdobju 1996-2001 delež javnofinančnih odhodkov, ki jih potrebuje za svoje delovanje, povečal za skoraj dve odstotni točki (iz 14,7 % na 16,5 %) (glej Tab. 6). Pri tem je bila rast še posebej izrazita po letu 1998. Glede na to, da v zadnjih letih raste tudi delež javnofinančnih izdatkov v BDP, se s tem povečuje tudi delež BDP, ki si ga za svoje delovanje prisvaja državna uprava. Na podlagi navedenega lahko sklepamo, da je naraščanje obsega državne uprave očitno hitrejše od rasti javnofinančnih odhodkov in BDP, kar pomeni, da večanje obsega državne uprave ne more biti povezano z naraščanjem družbene blaginje.

Tabela 6: *Plače in drugi izdatki v državni upravi v obdobju 1996-2001*

Leto	Odhodki konsolidirane bilance javnega financiranja (v mio SIT)	Plače in drugi izdatki v državni upravi	
		vrednost (v mio SIT)	delež javnofinančnih odhodkov (v %)
1996	1.083.586	159.911	14,7
1997	1.256.668	186.762	14,9
1998	1.423.494	210.223	14,8
1999	1.613.314	247.503	15,3
2000	1.718.444	281.811	16,4
2001	2.030.903	333.878	16,5

Vir: Bilten javnih financ, 2002, str. 6-16.



Vzroki za naraščanje števila zaposlenih v slovenski državni upravi so številni, tako objektivni kot subjektivni:

- V prvih letih samostojne države so prevladovali razlogi, povezani z demokratizacijo in osamosvojitvijo slovenske države, kar je zahtevalo izgradnjo in vzpostavitev državnih funkcij.
- Drugi razlog večanja obsega državne uprave je bila graditev lokalne samouprave oziroma decentralizacija po letu 1995.
- Naslednji razlog je povezan s krepitvijo in rastjo števila institucij nadzora nad delovanjem državne uprave (notranji nadzor, razni inšpektorati ipd.).
- Število zaposlenih narašča tudi zaradi ukinjanja določenih državnih agencij (na primer Agencije za plačilni promet), zaradi česar je del zaposlenih v tej agenciji že ali še bo prešel v državna ministrstva (posebej v Ministrstvo za finance in njegov organ, Davčno upravo) ter v druge vladne ustanove (Statistični urad, Urad za javna naročila ipd.).
- Približevanje Slovenije EU in s tem povezana prilagoditev evropski zakonodaji zahteva številne strokovnjake z različnih področij (npr. prevajalce, poznavalce evropske zakonodaje). V bodoče bo članstvo v EU zahtevalo tudi povečanje števila "evrobirokratov" pri slovenski misiji v Bruslju, kar predstavlja dodaten razlog za povečevanje števila zaposlenih v slovenski državni upravi.
- Naraščanje števila zaposlenih lahko vodi do neučinkovitosti državne uprave na podlagi Baumolovega zakona o negativni produktivnosti javnega sektorja, ki se kaže na dveh področjih: v odnosu državnih uslužbencev do državljanov in pri opravljanju strokovnih nalog (priprava zakonov, izpeljava mednarodnih projektov itd.). Tako prihaja pogosto do zamud, dolgih čakalnih dob, prevelike formaliziranosti in birokratiziranosti raznih upravnih postopkov ter pridobivanja dovoljenj. To vodi do nadaljnjega zaposlovanja, ki pa pogosto ne daje rezultatov, saj postajajo vsi čedalje manj učinkoviti.
- Eden izmed razlogov za zaposlovanje in večanje obsega slovenske državne uprave, ki ga ne bi smeli spregledati, je tudi težnja k zaposlovanju v državni upravi in na splošno v javnem sektorju zaradi socialnih in političnih razlogov ter klientelizma. Javni uslužbenci namreč v skladu s teorijo javne izbire predstavljajo pomembno interesno skupino, ki ima vpliv na oblikovanje družbeno-ekonomskih politik in doseganje politične priljubljenosti, zato je širjenje te baze pogosto v interesu vladajočih oblastnih struktur. Hkrati s tem je klasična državna uprava z izostankom tržnih kriterijev in omejitev pri svojem delovanju idealen prostor za uveljavljanje lastnih interesov in širjenje svoje baze oziroma klientele<sup>32</sup>, pogostokrat preko strankarske pripadnosti in nepotizma<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Klientela v latinščini pomeni varstvo oziroma pravno razmerje med varovancem in patricijem v starem Rimu (Verbinc, 1979, str. 348). V sodobnem svetu pa se praviloma nanaša na sicer neformalen odnos med dvema osebama v organizaciji, kjer prva deluje v vlogi zaposlovalca in nadrejenega, druga pa poleg delovnih obveznosti uresničuje tudi navodila, ki niso nujno v skladu s poslovnimi cilji organizacije, temveč so v osebni interesu prve osebe.

<sup>33</sup> Gre za izvorno italijansko besedo, ki označuje podeljevanje visokih služb ter dobro plačanih mest sorodnikom, skratka dajanje prednosti sorodstvu (Verbinc, 1979, str. 480).

### 5.1.2. Problemi v državni upravi

Z reformo državne uprave je potrebno začeti reševati vzroke in ne posledice slabega delovanja, pri čemer lahko v delovanju slovenske državne uprave zasledimo sledeče probleme (Stanonik, 1998, str. 567-568):

- Organizacija in organiziranost dela v državni upravi, torej opredelitev nalog, pristojnosti in odgovornosti.

Za državno upravo je značilna že omenjena birokratska organiziranost z velikim številom ravni hierarhije, kar povzroča funkcionalno neprilagodljivost. V državno upravo je zato potrebno uvajati sodobnejše in prilagodljivejše organizacijske oblike (matrično organizacijo, dinamično mrežo ipd.), prenoviti pa je potrebno tudi izvajanje procesov.

- Sistem financiranja, ki spodbuja neučinkovitost administracije in omogoča neracionalno trošenje denarja.

Obstoječa proračunska praksa sili uporabnike, da potrošijo celoten predviden denar, saj drugače izgubijo preostanek, v naslednjem letu pa dobijo temu ustrezno manjšo vsoto. Tu je smotno vpeljati večletni proračunski cikel<sup>34</sup>, financiranje dolgoročnih in medsektorskih projektov ter uvesti nagrajevanje za prihranek finančnih sredstev. Dolgoročno rešitev je potrebno iskati v opredelitvi pogojev, ki bodo menedžerje v državni upravi motivirali in omogočili odgovorno rabo finančnih sredstev.

- Regulativa dela, ki temelji na načelu doslednega izpolnjevanja navodil in pravil za izvedbo nalog.

Ta usmerja delovanje državnih uradnikov po načelu narediti čim manj napak, ne glede na to, v kolikšni meri je potrebno uresničiti zahteve in potrebe strank. Nadzor je usmerjen v izpolnjevanje pravil za izvajanje dela, medtem ko skoraj ne obstaja nadzor nad rezultati dela na ravni kakovosti in količine opravljenega dela. Regulativo se lahko zmanjša z zmanjšanjem števila hierarhičnih ravni, z uvedbo osebne odgovornosti, s poenostavitvijo procesov in v končni fazi z vztrajnim spreminjanjem kulture posameznika in organizacije.

- Prepletanje politične in strokovne funkcije.

To bo izjemno težko odpraviti, saj najvišje položaje v državni upravi zasedajo predstavniki političnih strank. Vendar je kljub temu treba težiti k vse večji profesionalni avtonomnosti državne uprave.

- Kakovost storitev.

Splošno merilo za ugotavljanje kakovosti storitev v državni upravi je količina porabljenih sredstev in ne zadovoljstvo uporabnika. Državna uprava se mora usmeriti k uporabnikom in zagotavljanju storitev, ki bodo povečevale zadovoljstvo uporabnikov.

- Ravnanje z ljudmi pri delu.

V današnji praksi temelji ravnanje z ljudmi pri delu le na zaposlovanju v okviru sistematiziranih delovnih mest. Obstoječa družbena paradigma, ki zaposlene razume in

---

<sup>34</sup> V Sloveniji je bil z letom 2002 s tem namenom uveden dvoletni proračunski cikel.

obravnava kot strošek, se mora spremeniti. Človek in njegovo znanje predstavljata enega izmed najpomembnejših ekonomskih virov. To bo vodilo k bolj premišljenemu obravnavanju in izkoriščanju človeških potencialov, saj morajo postati strukturirano zaposlovanje, načrtno usposabljanje, načrtovanje poklicne kariere, nagrajevanje in nenazadnje tudi odpuščanje državnih uradnikov vsakodnevna praksa.

- Premajhna uporaba sodobne informacijske tehnologije.  
Ta omogoča učinkovit pretok informacij med posameznimi udeleženci odločitvenega in izvajalskega procesa v državni upravi kot tudi pretok informacij med državno upravo in njeno okolico. Učinkovit pretok informacij je tudi predpogoj za razvoj demokracije in omogoča decentralizacijo državne uprave.

## **5.2. Glavna področja reforme slovenske državne uprave**

Vlada RS je že v letu 1997 začela izvajati reformo državne uprave, vendar je šlo pri tem bolj za spremembe na normativnem področju, predvsem pri pripravi evropske zakonodaje. Celovitejši pristop do reforme, tako na zakonodajni, organizacijski, stroškovni, informacijski in kadrovski ravni, se je začel pred približno dvema letoma. Ciljna področja preobrazbe slovenske državne uprave so (Bohinc, 2001a, str. 44):

- zagotoviti kakovostnejše izvajanje nalog in vzpostaviti učinkovitejši nadzor ter boljše uveljavljanje odgovornosti;
- spodbujati usmerjenost k uporabniku;
- izboljšati položaj javnih uslužbencev;
- bolje izkoristiti zmogljivosti sodobne informacijske tehnologije;
- izboljšati kakovost pravne regulative in okrepiti usmerjevalno in spremljevalno nalogo upravnega sistema.

Organizacija SIGMA<sup>35</sup> je državam kandidatkam za vstop v EU predstavila standarde, ki narekujejo, naj se v notranji zakonodaji uresničujejo naslednji cilji (Bohinc, 2001a, str. 44-45):

- vzpostavitev strokovne in avtonomne državne uprave, ki zagotavlja učinkovite storitve, pri čemer ne temelji na neobjektivnosti, korupciji in zlorabi oblasti, ampak deluje po načelih kakovosti;
- približevanje državne uprave uporabnikom s hitrejšim odzivanjem na njihove potrebe in z vzpostavitvijo javnega in odprtega delovanja. To pomeni vnaprejšnje seznanjanje z načinom poslovanja in dajanje informacij o načinu dela in o ukrepih za zagotovitev učinkovitosti;
- zagotovitev takšnih pravic, obveznosti ter odgovornosti, ki omogočajo razvoj strokovnosti, polno odgovornost pri uresničevanju delovnih nalog ter pritegnitev oseb, ki imajo odlične lastnosti;

---

<sup>35</sup> Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries.

- vzpostavitev profesionalnega organiziranja dela in ravnanja z ljudmi pri delu;
- vzpostavitev učinkovitega notranjega in zunanjega nadzora nad delovanjem sistema.

Uspeh reforme bo odvisen od tega, ali bosta politika in javnost začela gledati na državno upravo podobno kot na podjetje, ki posluje na trgu. Z reformo se želi zagotoviti kakovostnejše storitve države in pri tem potrošiti manj davkoplačevalskega denarja. Trenutno reforma slovenske državne uprave poteka na številnih področjih. Tako se na sistemskem področju ureja položaj državne uprave in status javnih uslužbencev<sup>36</sup> ter aktivno odpravljajo administrativne ovire, v delovanje državne uprave se uvajajo sistemi kakovosti, nenazadnje je vlada sprejela tudi strategijo uvajanja elektronskega poslovanja v upravo. V nadaljevanju bodo na kratko prikazane značilnosti posameznega področja reforme.

### **5.2.1. Položaj državne uprave**

Po novem področje državne uprave sistemsko ureja nov Zakon o državni upravi, ki v celoti nadomešča dva do sedaj veljavna zakona, in sicer Zakon o upravi in Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev. Temeljna usmeritev novega zakona je zmanjševanje števila organov v sestavi ministrstev, saj bodo v njihovi sestavi le tisti organi, ki jih bo v prehodnem obdobju enega leta ustanovila vlada. Vzporedno s tem se bodo deli nekaterih sedanjih organov v sestavi preoblikovali v javne agencije, s čimer bomo dobili tri zvrsti sedanjih organov v sestavi, in sicer javne agencije, prave organe v sestavi z delno spremenjenim položajem (izgubo statusa samostojnega proračunskega uporabnika in lastnih skupnih služb) in organizacijske enote ministrstev. Vlada bo s tem zakonom pridobila pomembno pristojnost, to je odločati o svoji lastni organizaciji, kar je edino smiselno v razmerah, ko ima polno odgovornost za izvajanje svojih nalog (Bohinc, 2001a, str. 47).

Zakon predvideva tudi bistveno spremembo statusa direktorjev organov v sestavi, ki po novem ne bodo več politični funkcionarji, ampak javni uslužbenci. Število političnih funkcionarjev naj bi se zmanjšalo iz dosedanjih 146 na 30, saj naj bi poslej vsako ministrstvo imelo le enega ministra in državnega sekretarja, ki naj bi nastopal v vlogi namestnika ministra. Namesto sedanjih državnih sekretarjev kot političnih funkcionarjev bodo strokovno zaokrožena področja v ministrstvih vodili direktorji direktoriatov kot vrhovni upravni menedžerji, ki bodo imenovani na javnih natečajih (Bohinc, 2001a, str. 48). V bistvu naj bi zakon omogočil ločitev političnih in uradniških položajev v ministrstvih, enostavnejšo delitev delovnih področij med ministrstvi, boljšo medsebojno koordinacijo decentraliziranih oblik državne uprave, večjo samostojnost upravnih menedžerjev in vzpostavitev centraliziranega nadzora nad organizacijo in delovanjem državne uprave (Virant, 2001).

---

<sup>36</sup> Aprila 2002 sta bila v parlamentu sprejeta Zakon o državni upravi in Zakon o javnih uslužbencih.

## 5.2.2. Sistem javnih uslužbencev

Zakon o javnih uslužbencih dograjuje, dopolnjuje in izboljšuje obstoječi uslužbenski sistem v javni upravi, ki ga je v preteklosti urejal Zakon o delavcih v državnih organih. Poglavitni cilji zakona so (Bohinc, 2001, str. 1339-1340):

- vzpostaviti enotne elemente uslužbenskega sistema v celotnem javnem sektorju in ureditev statusa javnih uslužbencev čim bolj približati delovnopravnim predpisom, pri tem pa upoštevati posebnosti, ki jih narekuje javni interes;
- decentralizirati in poenostaviti postopke odločanja o kadrovskih zadevah ter hkrati centralizirati in bistveno okrepiti nadzor ter vzpostaviti odgovornost in sankcije za kršitve;
- uvesti elemente kariernega sistema, ki bo motiviral sposobne posameznike za vstop v uradniško službo in preprečeval odliv sposobnih kadrov, hkrati pa zagotoviti pogoje za oblikovanje "upravnih elite" – kroga vrhunskih upravnih strokovnjakov in upravnih menedžerjev;
- vzpostaviti sistem ključnih uradniških položajev, ki so ločeni od političnih položajev (funkcij), prek sistema izbire, usposabljanja, izpopolnjevanja, napredovanja in nagrajevanja pa zagotoviti večjo strokovnost uprave;
- zagotoviti večjo stabilnost uprave in zmanjšati vpliv negativnih posledic političnih menjav na delovanje uprave;
- omogočiti oblikovanje kabineta kot kroga osebnih svetovalcev oziroma uslužbencev, vezanih na osebno zaupanje funkcionarja;
- zagotoviti mehanizme za racionalizacijo poslovanja, odprtost delovanja uprave, spoštovanje etičnih pravil ravnanja in usmerjenost k uporabnikom storitev;
- zagotoviti sistem izbire uradnikov, ki bo temeljil na čim bolj objektivnih merilih strokovne usposobljenosti ter pri višjih uradniških položajih preprečiti prevlado političnih meril nad merili strokovne usposobljenosti;
- zagotoviti enotnost sistema načrtovanja zaposlovanja v javni upravi s ciljem načrtne in gospodarne porabe proračunskih sredstev ter dvigniti standarde za vstop v uradniško kariero (javni natečaji, strokovni izpiti);
- vzpostaviti politiko vodoravnega usposabljanja in izpopolnjevanja na strateško pomembnih področjih za celotno javno upravo in omogočiti večjo prilagodljivost pri ravnanju s človeškimi viri ter zagotoviti večji pretok delovne sile med organi javne uprave (notranji trg delovne sile).

Problem slovenske državne uprave je, da v njej ni izvedena ustrezna ločitev med ravniyo političnih funkcij in uradniških delovnih mest oziroma položajev. V izvršilni veji oblasti opravljajo naloge upravnega in strokovnega vodenja osebe, ki so vsaj formalno imenovane kot politični funkcionarji (na primer državni sekretarji), in ne strokovno usposobljeni uradniki. Naloge na najbolj izpostavljenih strokovnih in vodstvenih mestih bi morali opravljati državni uradniki, ki bi se morali na ta mesta prebiti preko kariere v upravi ali z

opravljanjem strokovnih izpitov, ki zagotavljajo poznavanje filozofije in delovanja uprave. To pomeni, da pri nas ni oblikovane "upravne elite" in "upravnega menedžmenta", ker dosedanji sistem tega ni omogočal. Prav zato se želi z zakonom razmejiti med političnim funkcionarjem, ki vodi državni organ ali lokalno skupnost, in vrhovnim upravnim funkcionarjem oziroma menedžerjem, ki zaseda položaj vodje upravnega dela in izvaja dolžnosti delodajalca. Vodja upravnega dela tako odloča o zadevah kadrovskega poslovanja, o pravicah in obveznostih iz delovnih razmerij in o zadevah finančnega poslovanja. Pri zaposlovanju se predvideva tudi doslednejša uporaba javnega natečaja, ki naj bi zagotavljal enakopraven dostop do vseh služb v upravi pod enakimi pogoji, zmanjšuje pojavljanje oblik družbenega izkoriščanja (politično kadrovanje, zveze in poznanstva, korupcija) in zagotavlja izbiro strokovno usposobljenih kadrov (Bohinc, 2001, str. 1341-1347).

### **5.2.3. Plačni sistem v javnem sektorju**

Plačni sistem je del zakonske ureditve, ki ureja splošna izhodišča določanja in oblikovanja plač, kar pomeni, da je v okviru tega sistema določena struktura plače, način izračunavanja plače ter možnosti njenega zviševanja. Hkrati so ob enotnih elementih določeni tudi primeri prilagodljivosti pri določanju plač, bodisi način spreminjanja plač na splošni ravni (na primer usklajevanje z rastjo življenjskih stroškov), način spreminjanja plač posamezni kategoriji zaposlenih (na primer spremembe v osnovni plači določenih delovnih mest glede na razmere na trgu delovne sile) ter možnosti individualiziranja plače posameznika (na primer gibljivi del plače, ki nagraduje delovno uspešnost zaposlenega), kar pomeni, da plačni sistem ureja "pravila igre" določanja plač v javnem sektorju. Vlada Republike Slovenije je v začetku leta 2001 postavila izhodišča za pripravo novega plačnega sistema in z njimi opredelila tudi cilje navedene reforme (Kerševan, 2001, str. 1358):

- vzpostavitev enotnega plačnega sistema za vse zaposlene v javnem sektorju;
- določitev ustreznih razmerij med plačami zaposlenih v javnem sektorju;
- vzpostavitev prilagodljivega plačnega sistema, ki bo višino plač bolj povezoval z učinkovitostjo in rezultati dela;
- postavitev preglednega in obvladljivega plačnega sistema z vidika javnih financ.

Enotna ureditev plačnega sistema omogoča boljši nadzor nad učinkovitostjo in primernostjo uporabe javnih sredstev za plače, kar je nujno glede na to, da je po podatkih Statističnega urada vrednost plač v javnem sektorju leta 2000 znašala 10 % slovenskega BDP. Po drugi strani omogoča enoten plačni sistem tudi vzpostavitev preglednosti in primerljivosti plač v javnem sektorju, ki naj bi postale javne in vedno preverljive, s čimer bo ad hoc prikazovanje podatkov o plačah posamezne skupine zaposlenih ali funkcionarjev izgubilo svoj senzacionalistični smisel. Pregleden in primerljiv plačni sistem omogoča primerjanje plač tako znotraj javnega sektorja kot tudi nasproti zasebnemu sektorju. To omogoča prilaganje višine plač med javnim in zasebnim sektorjem, hkrati pa obvladovanje plač v obeh sektorjih.

Opozoriti velja, da lahko težnje po preveliki enotnosti plač vodijo k disfunkcionalnim učinkom, še posebej v primeru nedopuščanja določene mere prilagodljivosti, ki bi omogočala prilagajanje in reševanje specifičnih problemov. Togost plač, ki temelji na "pravičnosti in ustreznosti" postavljenih meril, namreč lahko povzroči zaposlovanje neustreznih kadrov na prazna delovna mesta, kar je še posebej problematično z vidika zaposlovanja strokovnjakov ali drugih redkih poklicev, za katere javni sektor neposredno konkurira z zasebnim sektorjem na trgu delovne sile. Trg delovne sile določenega poklica je isti v zasebnem in javnem sektorju, zato tog plačni sistem onemogoča prilaganje plač v javnem sektorju spremembam na tem trgu (Pirnat, 2001, str. 1351).<sup>37</sup> Prilagodljivost plač se odrazi predvsem v različnih oblikah nagrajevanja zaposlenih, bodisi z napredovanjem bodisi z dodeljevanjem dela plače, ki je odvisen od uspešnosti dela v posameznem plačilnem obdobju. V praksi bi to pomenilo zmanjšanje pomena delovne dobe in povečanje pomena uspešnosti pri delu za napredovanje zaposlenih in za določanje njihovih plač.

Stanje v Sloveniji je bilo do sedaj daleč od idealnega, saj je poleg Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti področje plač urejalo še več kot 40 predpisov, ki so povzročili bistvene spremembe prvotno zakonsko postavljenih razmerij med plačami v javnem sektorju. Poleg tega plače najvišjih funkcionarjev v javnem sektorju niso bile vključene v enotni sistem. Prav nepregledna ureditev najvišjih plač v javnem sektorju in njihova drugačna dinamika je v veliki meri povzročala neobvladljivost plač v javnem sektorju, še posebej ob dejstvu, da se določene skupine zaposlenih zgledujejo po plačah določenih skupin funkcionarjev (na primer sporazum o uskladitvi plač zdravnikov in sodnikov ipd.) (Kerševan, 2001, str. 1361).

Največ težav slovenske ekonomije in tudi državnega finančnega sistema izvira iz slabe, nedosledne in škodljive plačne politike, ki je povzročila naraščanje plač v javnem sektorju in s tem povezano naraščanje splošne ravni cen.<sup>38</sup> Za primerjavo povejmo, da v državah OECD povprečna bruto plača v javni upravi znaša 96 % povprečne plače v gospodarstvu, v Sloveniji pa kar 120 %. Po novem bo področje plač urejal pred kratkim sprejeti Zakon o sistemu plač v javnem sektorju<sup>39</sup>, ki pa naj bi po ocenah vlade zaradi poenotenja sistema napredovanja in sistematiziranja 35 tisoč zaposlenih povzročil za 14 milijard SIT dodatnih stroškov, kar bo

---

<sup>37</sup> Izkušnje drugih držav kažejo na podobne probleme. Tako so v Nemčiji pri določanju začetnih plač zaposlenih v javnem sektorju, ko ni mogoče upoštevati osebne sposobnosti kandidata ter razmer na trgu delovne sile, že uvedli več prilagodljivosti. Obstoječi sistem je določal za imetnike visokošolske diplome v vseh delih Nemčije enako plačo ne glede na njihovo strokovno usmeritev. Nov sistem udejanja regionalno, poklicno in funkcionalno razlikovanje, ki bo omogočalo ustreznejše določanje plač pri novih zaposlitvah z možnostjo določitve nižjih ali višjih plač, odvisno od krajevnih okoliščin (več o tem glej Kerševan, 2001, str. 1359).

<sup>38</sup> Ekonometrične analize so pokazale, da naj bi bil najpomembnejši dejavnik naraščanja splošne ravni cen v Sloveniji po letu 1992 ravno rast povprečnih bruto plač, ki jo je v veliki meri povzročal sistem indeksacije plač (Pevcin, 2002).

<sup>39</sup> Zakon je bil dokončno sprejet 7. maja 2002. Predvideno je, da bo zakon v veljavo stopil leta 2004.

predstavljalo zelo hudo obremenitev za državni proračun in ga naredilo še bolj neelastičnega (Repovž, 2002, str. 1).

Tabela 7: *Povprečne mesečne bruto plače v zasebnem in javnem sektorju v Sloveniji po stopnjah strokovne usposobljenosti v letu 2000*

<b>Izobrazba</b>	<b>Povprečna bruto plača - zasebni sektor (v SIT)</b>	<b>Povprečna bruto plača - javni sektor (v SIT)</b>	<b>Razmerje javni:zasebni sektor (v %)</b>
<b>Visoka</b>	428.981	363.269	84,7
<b>Višja</b>	278.784	245.171	87,9
<b>Srednja</b>	190.862	196.440	102,9
<b>Nižja</b>	140.743	146.583	104,1
<b>VKV</b>	162.681	153.409	94,3
<b>KV</b>	138.021	138.169	100,1
<b>PKV</b>	121.165	115.067	95,0
<b>NKV</b>	106.686	102.101	95,7

Legenda:

- Visoka: zaposleni z dokončanim univerzitetnim študijem, magistri in doktorji znanosti;
- Višja: zaposleni z dokončanim višješolskim študijem;
- Srednja: zaposleni s srednjo strokovno usposobljenostjo;
- Nižja: nižja strokovna usposobljenost;
- VKV: visoko kvalificirani delavci;
- KV: kvalificirani delavci;
- PKV: polkvalificirani delavci;
- NKV: nekvalificirani delavci;

Vir: Lenart, 2002, str. 36.

Analiza povprečnih bruto plač v zasebnem in javnem sektorju po strokovni usposobljenosti je pokazala, da predvsem višje in visokošolsko izobraženi delavci v povprečju zaslužijo več v zasebnem kot v javnem sektorju (glej Tab. 7). To je sicer razumljivo, saj so med visoko izobraženimi kadri v zasebnem sektorju prisotni menedžerji na vseh ravneh ter drugi strokovnjaki, ki imajo relativno visoke osnovne plače in ostale bonitete, ki nadomeščajo precej manj varno zaposlitev. Po drugi strani preseneča dejstvo, da imajo zaposleni s srednjo in nižjo stopnjo izobrazbe v javnem sektorju v povprečju višje plače kot v zasebnem sektorju, pri čemer je njihovo delo pogosto precej manj obremenjujoče in zaposlitev varnejša in trajnejša. Ta dejstva povzročajo, da je predvsem za tiste najbolj usposobljene zaposlitev v javnem sektorju pogosto nezanimiva, precej bolj zanimiva pa je zaposlitev za tiste manj usposobljene in izobražene.



#### 5.2.4. Odpravljanje administrativnih ovir<sup>40</sup>

Analiza konkurenčnih sposobnosti Slovenije je pokazala na izjemno majhen delež tujih neposrednih naložb. Po mnenju skupine FIAS (2000) naj bi bil vzrok temu v številnih administrativnih ovirah, dolgotrajnih in dragih upravnih postopkih ter togosti upravnih organov, s katerimi se srečujejo tuji (pa tudi domači) investitorji pri svojem poslovanju (na primer dolgotrajen postopek registracije podjetja, birokratiziranost postopka za pridobitev dovoljenja za poslovanje, težave pri pridobitvi zemljišča in prostorskem razvoju ipd.). Slovenski podjetniški observatorij na podlagi ankete ugotavlja, da pomenijo največjo izgubo časa za podjetja naslednja zakonsko predpisana administrativna opravila: pridobivanje različnih dovoljenj, prenos dejavnosti na novega lastnika ter prijavljanje davkov in prispevkov (Urh, Basle, 2002, str. 55). Vse te administrativne ovire in dolgotrajni zbirokratizirani postopki ne predstavljajo ugodnega podjetniškega poslovnega okolja za privabljanje tujih neposrednih naložb, predvsem večnacionalnih podjetij, ki kot kriterij pri odločanju o investiranju v majhno državo upoštevajo tudi učinkovito izrabo menedžerskega časa in ne izključno kriterija maksimiranja dobičkov (Sharpe, 1989, str. 322). To pomeni, da jih zanimajo predvsem pogoji in omejitve glede svobode poslovanja. Potencialna prednost za majhne države je, da lahko zaradi svoje majhnosti uredijo poslovanje manj zapleteno.

Glede na navedeno je nujno, da reforma državne uprave v Sloveniji zajame tudi odpravo administrativnih ovir ter skrajšanje časovnih rokov za dokončanje upravnih postopkov, njihovo poenostavitev in pocenitev. Tako je slovenska vlada aprila 2001 ustanovila posebno vladno medresorsko Komisijo za odpravo administrativnih ovir, maja istega leta pa je pripravila še poseben Akcijski načrt za odpravo administrativnih ovir (antibirokratski program), katerega namen je pripravljanje in izvajanje ukrepov, s katerimi bodo dvignili učinkovitost državne uprave in kakovost njenih storitev. Antibirokratski program naj bi pozitivno vplival na učinkovitost in kakovost delovanja upravnih organov, s čimer bi ustvarili uporabnikom prijaznejšo upravo. Odprava administrativnih ovir je povezava normativnih, organizacijskih in vodstvenih ukrepov, katerih končni cilj je (Vlada RS, 2001):

- povečati učinkovitost delovanja upravnih organov pri ponudbi storitev uporabnikom;
- izboljšati kakovost storitev, tako da bodo uporabniki prišli do storitev hitreje, ceneje in na prijaznejši način;
- doseči skladnejše delovanje uprave s splošnimi razvojnimi cilji upravnih sistemov v svetu, to je v skladu z načeli odgovornosti, odprtosti in preglednosti;
- zagotoviti večjo avtonomnost nižjih hierarhičnih ravni uprave, ki se bo tako lahko obnašale bolj poslovno in učinkoviteje reševala tekoče probleme.

---

<sup>40</sup> Odpravljanje administrativnih ovir je na nek način posebnost reforme slovenske državne uprave, kar kaže na pomanjkljivost in birokratiziranost obstoječih predpisov in njihovo neprilagojenost zahtevam sodobnih družbeno-ekonomskih procesov.

Rdeča nit odprave administrativnih ovir je prenova upravne organizacije in njenih postopkov, da bi ustvarili državljanom prijazno, odzivno, hitro in učinkovito upravo. Vsebinsko izhodišče programa predstavljajo ključna načela sodobne uprave in analiza stanja državne uprave v Sloveniji, ki vključuje ugotovitev organizacijskih pomanjkljivosti v posameznem državnem organu, ugotovitev prekrivanja postopkov, določitev potreb po spremembi materialnih ali procesnih predpisov, potreb po izobraževanju in uposabljanju zaposlenih ter razvrstitev ovir za lažji dostop uporabnikov do uprave. Usmeritev antibirokratskega programa posega na osem področij, in sicer na področje registracije ter začetka opravljanja dejavnosti gospodarskih družb, posegov v prostor, malega gospodarstva, delovne zakonodaje, upravnih postopkov, potrošniških posojil, dostopnosti do uradnih listov prek interneta in dostopnosti do sodnega registra (Vlada RS, 2001). V nadaljevanju bodo prikazane glavne administrativne ovire na področjih ustanavljanja in poslovanja gospodarskih družb, posegov v prostor in malega gospodarstva ter predlagani oziroma že uresničeni načini njihove odprave.

#### *5.2.4.1. Registracija in začetek opravljanja dejavnosti gospodarskih družb*

V Sloveniji morajo biti vsa podjetja registrirana pri okrožnih sodiščih. Po ugotovitvah skupine FIAS je postopek registracije do sedaj trajal približno od enega do treh mesecev (odvisno od posameznega okrožnega sodišča). Za primerjavo naj povemo, da je v EU čas trajanja postopka registracije bistveno krajši, na primer v Avstriji dva do štiri tedne, na Danskem do dva tedna in v Veliki Britaniji pet dni. Vzrok za dolgotrajnost postopka naj bi bil po mnenju podjetnikov predvsem v pomanjkljivi usposobljenosti sodnikov, nizki odzivnosti sodišč in prevladanju nepodjetniške miselnosti. Antibirokratski program je predvideval rešitev v vzpostavitvi časovne omejitve trajanja postopka registracije, zato so rok skrajšali iz treh mesecev na en mesec. Poleg tega so bili previsoki tudi stroški registracije podjetja, zato so te znižali za 50 %, tako da so sedaj približno na ravni drugih evropskih držav.

Pred začetkom poslovanja so morala podjetja v Sloveniji pridobiti posebno dovoljenje za poslovanje, ki so ga izdajale upravne enote.<sup>41</sup> Za pridobitev tega dovoljenja so morala podjetja upravnim enotam predložiti obsežno dokumentacijo (razne registracije, lokacijska dovoljenja, evidence o ustreznosti kadrov ipd.), ob spremembi svoje dejavnosti pa so morala zaprositi za novo dovoljenje. Podjetja so morala k vlogi priložiti 20-30 različnih dokumentov, po prejemu vloge pa so upravne enote opravile fizični pregled podjetja s ciljem ugotoviti, če poslovni prostori in oprema ustrezajo dejavnosti, ki naj bi jo opravljalo podjetje (pregled protipožarnega varstva, zdravstvena inšpekcija ipd.).<sup>42</sup> Upravne enote so na podlagi pozitivne ugotovitve stanja izdale odločbo o izpolnjevanju z zakonom določenih pogojev za opravljanje

---

<sup>41</sup> Večje upravne enote v Sloveniji so izdale tudi prek 1000 odločb o izpolnjevanju pogojev za opravljanje dejavnosti. Glavni razlog za zavrnitev vlog je bil predvsem nepopolnost dokumentacije prosilcev (Setnikar-Cankar, Pevcin, 2001, str. 317).

<sup>42</sup> Za fizični pregled so morala podjetja plačati še posebno takso oziroma provizijo, katere višina je bila odvisna od zahtevnosti oziroma obsežnosti opravljenega pregleda.

dejavnosti gospodarske družbe. Celoten postopek je lahko trajal nekaj dni ali pa nekaj mesecev, odvisno od posamezne upravne enote in od tega, kako dobro in hitro je vlagatelj pripravil potrebno dokumentacijo. Dolgotrajnost postopkov naj bi bila v veliki meri posledica nejasnosti določil Zakona o gospodarskih družbah glede ugotavljanja pogojev za začetek opravljanja dejavnosti (FIAS, 2000), kar je imelo za posledico, da so upravne enote različno tolmačile omenjeno zakonsko določbo in so podjetjem izdajale ugotovitvene odločbe o izpolnjevanju pogojev, četudi v materialnih predpisih niso imele pravne podlage.

To dovoljenje je bilo na nek način slovenska posebnost, saj ga v drugih razvitih državah ne poznajo. Pri tem postopku je šlo v bistvu za birokratski postopek dvojnega preverjanja vseh oblik dovoljenj, ki jih je podjetje že prejelo, ni pa postavljalo razlike med reguliranimi in nereguliranimi panogami. Smisel tega dovoljenja naj bi bil nadzor nad kakovostjo proizvajalcev blaga in storitev, vendar so bile redke upravne enote dovolj strokovno podkovane za takšno preverjanje. V tujini so takšna dovoljenja za poslovanje potrebna le za nekatere dejavnosti, ki so v javnem interesu (vojska, bančništvo, rudarstvo, javni transport, telekomunikacije ipd.), druge dejavnosti jih ne potrebujejo. Poznana so sicer razna profesionalna dovoljenja (zdravniki, odvetniki, računovodje), ki pa jih ponavadi izdajajo strokovna združenja in ne upravni organi.

Na podlagi navedenega je jasno, da je izdajanje odločb o izpolnjevanju pogojev za opravljanje dejavnosti večinoma nepotrebno, zlasti v primerih, ko ni posebnega zakona, ki bi predpisoval oziroma določal posebne pogoje, ki bi morali biti izpolnjeni za opravljanje dejavnosti. Zato je bil Zakon o gospodarskih družbah spremenjen tako, da lahko podjetje začne opravljati dejavnost, ko je vpisano v register, razen v primeru, če drug zakon ne določa še posebnih pogojev za opravljanje dejavnosti. V takem primeru lahko začne opravljati dejavnost, ko izpolni te posebne pogoje oziroma pridobi odločbo pristojnega organa o izpolnjevanju pogojev, če je ta predpisana.

#### *5.2.4.2. Posegi v prostor*

Eno izmed največjih administrativnih ovir za podjetja predstavljajo ovire pri nakupu zemljišč. To naj bi bil glavni razlog za zelo majhen obseg neposrednih investicij v Sloveniji. Vzroki za težave pri nakupu zemljišča so (FIAS, 2000):

- večina zemlje v Sloveniji je v zasebni lasti malih kmetov, ki neradi prodajajo zemljo;
- izostanek davka na zemljišče ne daje motiva za koristno izrabo zemljišč;
- nepopolna zemljiška knjiga in počasnost vračanja nacionaliziranih zemljišč prvotnim lastnikom;
- zapleteni postopki pri prestrukturiranju kmetijskih zemljišč, saj je le 5 % zemlje (približno 1000 km<sup>2</sup>) predvidene za urbani in industrijski razvoj. To predstavlja visoko zaščito kmetijskih zemljišč, kar je ovira bolj kakovostnemu prostorskemu planiranju.

Vsi navedeni razlogi povzročajo omejeno ponudbo zemljišč, kar je precej dvignilo njihovo ceno in povzročilo precejšnjo nekonkurenčnost slovenskega gospodarstva. Hkrati je to povzročilo, da so vsi posli, ki so povezani z zemljo, dolgotrajni in tvegani. To povzroča zamudo pri izvedbi raznih projektov, zato se mnogi projekti začno izvajati brez ustreznih dovoljenj, kar še nadalje otežuje nadzor.

Pred začetkom gradnje nepremičnine v Sloveniji je dosedaj investitor potreboval lokacijsko in gradbeno dovoljenje, ob koncu gradnje pa še uporabno dovoljenje. V večini evropskih držav lokacijskega dovoljenja ne poznajo, saj zaradi urejenega prostorskega planiranja investitor natančno ve, kaj lahko počne. Za začetek gradnje nepremičnine zato zadostuje že gradbeno dovoljenje, ki ga pridobi v dveh do treh mesecih. Investitor tudi sam v celoti prevzame odgovornost za izpolnjevanje varnostnih in kakovostnih standardov. V primeru neupoštevanja tega sledijo sankcije in celo prepoved uporabe nepremičnine. S spremembami Zakona o urejanju prostora in graditvi objektov so uresničili poenostavitev, skrajšanje in združitvev postopkov. V praksi to pomeni odpravo postopka za pridobitev lokacijskega dovoljenja oziroma združitvev postopkov za pridobitev lokacijskega in gradbenega dovoljenja v enoten postopek za pridobitev gradbenega dovoljenja. Hkrati so tudi bistveno skrajšani postopki za spremembo občinskih prostorskih aktov, kar naj bi omogočilo hitrejše pridobivanje zemljišč za gradnjo.

#### *5.2.4.3. Malo gospodarstvo*

Študije kažejo, da predstavljajo administrativne ovire bistveno večje breme malim in srednjim podjetjem, saj ta za razliko od večjih podjetij praviloma ne razpolagajo s tako obsežnimi človeškimi in finančnimi viri (Vlada RS, 2001). To predstavlja oviro razvoju malih in srednjih podjetij, kar ima negativne učinke na njihovo konkurenčnost. V ta namen je bil izdan nov Pravilnik o načinu in postopku vodenja vpisnika samostojnih podjetnikov posameznikov, katerega bistvena novost je, da Davčna uprava za prigrasitev podjetnika v vpisnik podjetnikov ne zahteva dokazil o izpolnjevanju pogojev za opravljanje dejavnosti. Poleg tega se prigrasitev spremembe sedeža obravnava kot vsaka druga prigrasitev sprememb in dopolnitev podatkov. Podjetnik o spremembi sedeža le obvesti pristojno izpostavo Davčne uprave, nato ta prigrasitev odstopi novi pristojni izpostavi, ki mora po uradni dolžnosti posredovati kopijo vseh sprememb v vpisniku Zavodu za zdravstveno zavarovanje, Obrtni zbornici Slovenije in Statističnemu uradu.

Prav tako vlada za zagotovitev kakovostnejših informacij in njihov dostop na enem mestu načrtuje ustanovitev povezane lokalne podpore v smeri zagotavljanja storitev v okviru modela "vse na enem mestu", sicer zaenkrat še v obliki pilotnega projekta, ki bo sposoben oskrbovati mala in srednja podjetja s popolnimi informacijskimi storitvami, ki jih le-ta potrebujejo. Poleg tega naj bi zagotovili delovanje spletne strani skupaj z elektronskim naslovom, kjer bodo podjetnikom na voljo informacije, odgovori na vprašanja ter svetovanje po elektronski pošti.

Hkrati naj bi vzpostavili tudi podjetniški telefon 080, kjer bodo podjetnikom na zastavljena vprašanja brezplačno odgovarjali koordinatorji generalisti. Slovenska vlada načrtuje tudi možnost hitre in poceni ustanovitve podjetja brez zamudnega čakanja pri različnih okencih, vendar je ta projekt še vedno v fazi razvijanja (Urh, Basle, 2002, str. 54).

### **5.2.5. Uvajanje elektronskega poslovanja v upravo**

Smoter antibirokratskega programa je tudi sistematično podpreti in omogočiti razvoj sodobne e-uprave, kar pomeni pospešeno uvajanje uporabe interneta in elektronskega poslovanja v upravo, znotraj nje med upravnimi organi in navzven z občani in podjetji. To pomeni, da bodo lahko občani in podjetja, ko bo e-uprava zaživela, večino uradnih zadev, dovoljenj in dokumentov dobili kar po svojem računalniku oziroma internetu. V bistvu gre za razvoj povsem novega načina poslovanja uprave, ki v celoti sloni na uporabi informacijskih tehnologij in interneta, kar bo zahtevalo njeno korenito prestrukturiranje. Vsi reformni procesi na področju uprave v razvitih državah gredo v zadnjih letih v smeri učinkovitejših poslovnih sistemov v upravi z uvajanjem prvin podjetništva in trga, kar pomeni, da pomeni uvajanje e-uprave na nek način tudi začetek konca "pravniške uprave".

Gonilna sila pri razvoju elektronskega poslovanja je vsekakor gospodarstvo, v okviru katerega je začela nastajati nova ekonomija, ki predstavlja povsem nove dejavnosti in storitve v okolju interneta. Državna uprava je eden najpomembnejših partnerjev zasebnemu sektorju oziroma gospodarstvu, zato bi lahko prepočasno uvajanje e-uprave zaviralo celoten razvoj elektronskega poslovanja podjetij in s tem nove ekonomije. Razvite države se tega zavedajo, zato pospešeno uvajajo e-upravo. Večina držav članic EU jo namerava uvesti v obdobju med letoma 2003 in 2005, kar pomeni, da naj bi do tedaj vse storitve ponujale po elektronski poti (Vintar, 2001, str. 329-331).

E-uprava predstavlja tudi uvajanje novih pristopov v načinu poslovanja uprave. E-uprava bo delovala po sledečih načelih (Vintar, 2001, str. 333-334):

1) načelo enkratnega obveščanja:

- organizacije in občani so dolžni vsako spremembo, ki zadeva njihov status do države, sporočiti samo enkrat, na eno mesto;
- uprava mora biti organizirana tako, da bo spremembo izvedla v vseh informacijskih sistemih, v katerih se obravnavani podatki hranijo;

2) načelo obveznega pridobivanja mnenj in soglasij po uradni dolžnosti:

- upravni organi ne smejo zahtevati niti sprejeti od občana ali organizacije niti enega dokumenta, mnenja ali soglasja, ki dokazuje dejstva, ki so upravi že znana;

3) načelo poslovanja brez osebne stika s stranko, če to ni nujno potrebno:

- to pomeni razvijanje rešitev, ki bodo zagotavljale varno poslovanje na daljavo, ne da bi morala stranka samo zaradi identifikacije osebno obiskati upravni organ;

4) načelo delovanja po sistemu "vse na enem mestu"<sup>43</sup>:

- za uporabnike interneta naj bi storitve "vse na enem mestu" zagotovil elektronski državni portal, za preostale pa skupna pisarna, kjer bodo lahko stranke na enem mestu opravile večino uradnih opravil;

Slovenska vlada je v začetku leta 2001 sprejela Strategijo elektronskega poslovanja v javni upravi do leta 2004, ki predstavlja osnovo za pripravo in vodenje projektov pri uvajanju e-uprave in s katero želi pripraviti javno upravo na informacijsko družbo. Globalni cilj javne uprave do leta 2004 je podpora elektronskemu poslovanju na ključnih delovnih področjih javne uprave, kar vključuje zagotovitev enotne opreme na delovnih mestih, povezavo administrativnih registrov, uvedbo aplikacij za skupne funkcije uprave po njenih ključnih področjih ter ustrezno izobraževanje in usposabljanje vseh udeležencev e-poslovanja. Glavne usmeritve pri uvajanju e-poslovanja v slovensko javno upravo so (Center vlade za informatiko, 2001, str. 6):

- zagotoviti enostaven, hiter, kakovosten in poceni dostop državljanov do informacij in storitev javne uprave s pomočjo sodobne informacijske in telekomunikacijske tehnologije oziroma približati državljanom storitve javne uprave;
- državljanom omogočiti dostop do informacij in storitev javne uprave na takšen način, da jim ne bo potrebno poznati notranjih postopkov v javni upravi in da ne bodo pri tem geografsko omejeni;
- zagotoviti prijaznost storitev uprave na način, da državljanom v postopkih ne bo potrebno priskrbeti podatkov, ki so jih nekoč upravi že podali, kar pomeni, da se novi ali spremenjeni podatki ne smejo zajemati več kot enkrat in na enem mestu ter se ne smejo podvajati v različnih zbirkah podatkov;
- omogočiti dostop do vseh javnih podatkov;
- skrajšati odzivne čase na zahteve državljanov po storitvah javne uprave ter s tem dosledneje upoštevati javno mnenje in pobude javnosti;
- racionalizirati poslovanje javne uprave in doseči kakovostnejše sodelovanje med upravo in uporabniki.

Elektronsko poslovanje bo bistveno spremenilo tudi način delovanja javne uprave. Do sedaj so transakcije med javno upravo in njenimi strankami v večini primerov potekale tako, da je stranka obiskala pristojen državni organ in izvedla transakcijo prek okenca. Uporaba takšnih fizičnih kanalov je ob prodoru novih informacijskih in telekomunikacijskih tehnologij v mnogih primerih postala nesmotrna, saj bi lahko stranka ob katerikoli uri enostavno obiskala spletno stran uprave na internetu in poiskala informacijo ali opravila storitev, namesto da bi čakala v vrsti. Storitve, ki jih je mogoče digitalizirati, so na primer podaljševanje veljavnosti

---

<sup>43</sup> V Veliki Britaniji so takšna mesta poznana pod imenom "one-stop shop". V bistvu gre za sodoben upravni urad, v katerem lahko občan na enem mestu uredi poljubno uradno zadevo brez čakanja, ne da bi moral tehati od vrat do vrat ter iskati različna dovoljenja in soglasja.

potnega lista in voziškega dovoljenja, prijava dohodnine, plačilo DDV, prošnja za dovoljenje za zakonsko zvezo ipd. Izkazalo se je, da lahko država prihrani tudi do 70 % stroškov, če uvede elektronsko poslovanje v upravi, pri čemer niso upoštevani stroški strank (izguba časa zaradi poti in čakanja v vrsti, stroški poti, nujnost koriščenja letnega dopusta ipd.). Elektronsko poslovanje v javni upravi bo organizirano prek enotnega državnega portala, ki bo javnosti zagotavljal neprekinjen dostop do vseh informacij in storitev javne uprave na enostaven in prijazen način. Hkrati bo predstavljal skupno in enovito predstavitev državnih organov Republike Slovenije na internetu. Slovenska vlada načrtuje izgradnjo takšnega portala do konca leta 2004 (Center vlade za informatiko, 2001, str. 25-26).

### **5.2.6. Dvigovanje kakovosti v državni upravi**

Ne nazadnje omenimo še en vidik reforme državne uprave, to je izboljševanje kakovosti njenega delovanja. Tudi državna uprava je po vzoru podjetij začela uvajati sisteme kakovosti, pri čemer je treba upoštevati določene razlike med državno upravo in zasebnim sektorjem, saj je državna uprava vezana na mnogo bolj toga in formalizirana pravila. V Sloveniji se z menedžmentom kakovosti intenzivneje ukvarjajo predvsem v upravnih enotah preko Skupnega ocenjevalnega okvira (CAF) in certifikatov kakovosti ISO 9002<sup>44</sup>, s čimer želijo doseči večje zadovoljstvo strank in zaposlenih ter povečati učinkovitost dela. Pri tem naj bi uvajanje sistema kakovosti na podlagi standarda ISO 9002 v upravnih enotah prispevalo k (MNZ, 2000):

- večji preglednosti in optimizaciji postopkov ter s tem k dvigu učinkovitosti upravnega dela;
- jasnejši opredelitvi pristojnosti in odgovornosti vseh zaposlenih in s tem tudi krepitevi samoodgovornosti;
- vzpostavitvi sistema notranjega nadzora;
- racionalizaciji stroškov poslovanja;
- sprotnemu odpravljanju napak;
- prijaznejšemu odnosu do strank;
- načrtnemu usposabljanju zaposlenih;
- dolgoročni motivaciji zaposlenih in dvigu zavesti o nujnosti nenehnega izboljševanja kakovosti.

Po drugi strani je v storitvenih organizacijah, kamor sodi tudi državna uprava, pomembna poleg "trde" (tehnične) kakovosti še "mehka" (človeška) kakovost, ki izvira iz osebnostnih lastnosti in strokovnosti posameznika in jo je precej težje, če ne že nemogoče meriti, ne more

---

<sup>44</sup> Certifikat kakovosti ISO je kot ena izmed prvih upravnih enot v Sloveniji prejela Upravna enota Ljutomer leta 2000, s čimer so želeli doseči večje zadovoljstvo strank in zaposlenih ter izboljšati učinkovitost dela. V ta namen so morali izboljšati preglednost poslovanja in uvesti red, zagotoviti sistematičnost pri zbiranju podatkov, obvladovati procese, izboljšati strokovnost dela, ugled in prepoznavnost upravne enote ter zagotoviti obvladovanje stroškov (MNZ, 2000).

pa obstajati brez tehnične kakovosti. Elementi mehke kakovosti so (MNZ, 2000): ustrezen pristop do stranke, urejenost na delovnem mestu, zanesljivost, nudenje pomoči stranki in urejenost prostorov.

Vlada je v letu 2001 sprejela tudi dve uredbi, s katerima želi izboljšati kakovost dela upravnih organov in njihovo večjo usmerjenost k strankam. Prva je Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami, ki povzema dosedanje dobre prakse poslovanja s strankami in jih določa kot obvezne za vse upravne organe. Največja novost uredbe je vsekakor uvedba informatorja, to je osebe, ki v sprejemni pisarni daje strankam splošne informacije, če pa je potrebno, stranko preusmeri na ustrezno organizacijsko enoto oziroma stranki določi termin za obravnavo pri referentu. Uredba tudi določa, da uradna oseba ne sme zavriniti obravnavanja stranke, ki ima s seboj vse potrebne priloge k vlogi, ni pa pravilno izpolnila predpisanega obrazca ali sestavila pisne vloge. V uredbi je povzeto tudi načelo splošnega upravnega postopka, da organ od stranke ne sme zahtevati dokazov, ki jih lažje priskrbi sam. Uredba je bila v letu 2001 poskusno uvedena v štirinajstih izbranih upravnih enotah, z letom 2002 pa je uredba začela veljati za vse organe javne uprave. Druga uredba, ki je bila sprejeta in je tudi takoj stopila v veljavo, je Uredba o poslovnem času, uradnih urah in delovnem času v organih državne uprave. Na podlagi uredbe se je najmanjše število uradnih ur v upravnih enotah, območnih enotah in izpostavah povečalo na 20 ur tedensko, vsaj enkrat na teden morajo biti uradne ure popoldan, tako da se ne končajo pred 16.30<sup>45</sup> (Virant, 2001).

Poleg tega trenutno potekajo še drugi ukrepi za izboljšanje storitev državne uprave, in sicer (Virant, 2001):

- poenotenje obrazcev vlog v upravnih postopkih, s čimer naj bi upravne enote poslovale z enotnimi obrazci;
- priprava enotnih informativnih brošur upravnih enot;
- modernizacija načina plačevanja upravnih taks (plačevanja s plačilnimi in kreditnimi karticami, plačevanje po mobilnih telefonih ipd.);
- projekt ugotavljanja analize stanja v posameznih ministrstvih na področjih organizacije in vodenja, kadrovskega procesa, upravnih postopkov, usposobljenosti zaposlenih in odnosa do javnosti in uporabnikov, s čimer bi pripravili osnovo za predloge poenotenja in širitve "dobrih praks" na vsa ministrstva.

### ***5.3. Analiza in ekonomski pomen reforme državne uprave***

Reforma slovenske državne uprave je nujna, saj njena neučinkovitost predstavlja eno izmed največjih ovir za doseganje večje konkurenčnosti nacionalnega gospodarstva in s tem gospodarske rasti. Istočasno je nujna tudi reforma ostalih delov javnega sektorja, saj si javni

---

<sup>45</sup> Predvideno je, da se bo sčasoma ta ura premikala naprej, tako da bodo strankam zagotovljene storitve tudi v času, ko končajo s svojim delom v službi.



sektor kot celota prisvaja že okoli 45 % slovenskega bruto domačega proizvoda, leta 2000 pa je bila po podatkih Statističnega letopisa (2001) v njem zaposlena že skoraj ena petina delovno aktivnega prebivalstva.

V Sloveniji smo imeli pred dobrimi desetimi leti enkratno priložnost, da hkrati z ustanovitvijo samostojne države vzpostavimo tudi moderno državno upravo. Razvoj državne uprave je po osamosvojitvi šel povsem v drugo smer, saj smo uspeli izgraditi tipično "pravniško" upravo, temelječo na Webrovem tipu birokratske organizacije, katere značilnost je velika birokratiziranost in nepreglednost delovanja. Po svoje je presenetljivo, da je razvoj državne uprave šel v tej smeri, kljub temu da so tedaj že skoraj vse razvite države izvajale reforme na podlagi paradigme novega javnega menedžmenta. Najbrž do začetka reforme državne uprave niti ne bi prišlo, če ne bi s strani Evropske unije začela prihajati opozorila o neučinkovitosti državne uprave in o nujnosti sprememb. Glede na to, da lahko neučinkovita državna uprava pomeni eno izmed ovir pri vključevanju v EU, se je zelo hitro zbrala politična volja za izvedbo reform. Slovenska realnost je pač ta, da se ponavadi spremembe uvajajo le, če predstavljajo eno izmed zahtev EU.

Dosedanji razvoj državne uprave ni prinesel zadovoljivih rezultatov. Vmešavanje politike v delovanje uprave, izostanek finančnega menedžmenta, pomanjkljivosti sistema planiranja in birokratski način organiziranja in delovanja so bili glavni razlogi za naraščanje obsega slovenske državne uprave. Državna uprava in celotni javni sektor sta pogosto predstavljala sredstvo prezaposlovanja ljudi, ki so izgubili delovna mesta v gospodarstvu. S tem se je na "mehak" način skušalo reševati področje socialne problematike. Hkrati s tem je vlada težila k maksimiranju svoje funkcije koristnosti, zato je raje "kupovala" večjo zaposlenost v javnem sektorju kot maksimirala zasebno produkcijo, v kar je bila prisiljena zaradi doseganja ugodnejših volilnih rezultatov. Že sam način zaposlovanja in sedanje težnje po zaposlovanju novih strokovnjakov kažejo na to, da v državni upravi pogosto niso težili k zaposlovanju najbolj usposobljenih delavcev, bodisi ker tega niso hoteli ali pa teh delavcev na trgu delovne sile niso uspeli pridobiti.

Reforma slovenske državne uprave se izvaja v skladu s pristopi in izkušnjami ostalih razvitih držav, ki so reforme izvajale pred nami. V samem bistvu se želi v delovanje državne uprave uvesti načela novega javnega menedžmenta in jo tako približati načinu delovanja zasebnega sektorja. Izvedene so bile že nekatere konkretne spremembe, na primer odprava administrativnih ovir, uvajanje sistemov kakovosti v delovanje upravnih organov itd. Spremeniti je potrebno še marsikaj. Med najtežje naloge, ki se trenutno izvajajo, zagotovo sodi uveljavitev in uresničitev enotnega in učinkovitega plačnega sistema javnih uslužbencev ter izgraditev enotnega državnega portala. Največjo slabost državne uprave predstavlja ravno informacijski sistem, saj podjetja in državljani ob vsem tem, kar počne država, sploh ne vedo, kaj je dejansko na voljo, kaj že deluje in na koga se lahko obrnejo (Urh, Basle, 2002, str. 55).

Tabela 8: Primerjava izdatkov za plače v državni upravi v izbranih državah za obdobje 1996-2000

Država	Število prebivalcev (v mio)	Bruto nacionalni dohodek na prebivalca (v USD)	Izdatki za plače v državni upravi	
			delež BDP (v %)	delež proračunskih izdatkov (v %)
Avstralija	19,2	20.940	2,1	2,6
Avstrija	8,1	25.420	3,6	9,9
Belgija	10,3	24.650	2,1	13,5
Češka	10,3	5.000	2,7	8,1
Danska	5,3	32.050	4,3	12,7
Estonija	1,4	3.350	8,3	12,8
Finska	5,2	24.710	2,9	11,2
Hrvaška	4,6	4.510	3,0	25,3
Kanada	30,7	20.140	1,6	10,4
Luksemburg	0,4	42.950	-	18,2
Madžarska	10,0	4.640	7,3	8,6
Nizozemska	15,9	25.140	-	10,6
Nemčija	82,1	25.630	1,0	7,9
Nova Zelandija	3,8	14.000	-	19,4
Portugalska	10,0	11.010	1,5	24,1
Rep. Irska	3,8	21.450	-	13,0
Slovaška	5,4	3.770	3,7	13,3
Švica	7,1	38.230	1,1	5,2
Velika Britanija	59,7	23.590	1,5	7,1
Slovenija	2,0	9.980	5,8	21,8

Vir: De Tommaso, 2001.

Ena resnejših pomanjkljivosti sedanjega poteka reforme je, da se zaenkrat še ni uspelo zaustaviti naraščanja števila zaposlenih v državni upravi. Slovenija je ena izmed držav, ki imajo največji delež izdatkov za plače državnih uslužbencev v proračunskih izdatkih in v BDP (glej Tab. 8), poleg tega pa ima relativno veliko državnih uslužbencev na tisoč prebivalcev v primerjavi z nekaterimi drugimi državami, ki so reforme že izvedle (glej Tab. 9, na str. 87). To pomeni, da državna uprava predstavlja precejšnje breme javnim financam, zato je nujna njena racionalizacija ob hkratnem zmanjšanju njenega obsega.

Tabela 9: Primerjava števila zaposlenih v državni upravi v proučevanih državah

Država	Leto zajemanja podatkov	Število zaposlenih v državni upravi	Število zaposlenih v državni upravi na tisoč prebivalcev
Velika Britanija	1995	516.900	8,6
Nova Zelandija*	1996	32.900	8,7
Avstralija*	1996	143.300	7,5
Republika Irska	1997	32.000	8,4
Finska**	1996	122.300	23,5
Slovenija	2001	31.100	15,6

\* Javna uprava

\*\* Državna uprava z lokalno samoupravo

Vir: Keraudren, 1998, str. 226; Halligan, 1997, str. 29, 39; Millar, McKevitt, 1997; Lane, 1997, str. 197; Bagon, 2001;

Delovanje manjše vlade in državne uprave naj bi bilo uspešnejše zaradi naslednjih razlogov (van Mierlo, 1998, str. 323-324):

- uspešnost vladnih politik, ki jih izvajajo birokratske vladne organizacije, naj bi se povečevala z zmanjševanjem velikosti vladnih organizacij;
- učinkovitost vladnih politik se izboljšuje zaradi izboljšane razmerja med stroški in koristmi vladnih politik, saj učinkovitost zahteva minimiranje uporabe proizvodnih dejavnikov v javni produkciji;
- v primeru manjše vlade je mogoč boljši demokratični nadzor, saj postanejo s tem možnosti samovoljnega obnašanja birokratov in maksimiranja njihove funkcije bogastva omejene, kar pomeni, da so rezultati uresničevanja politik precej bližje prvotnim ciljem politikov;
- poleg tega ima manjša vlada tudi večjo legitimnost in veljavo, saj je njeno obnašanje pogosteje zaznano kot skladno s predpisi.

Učinkovitost in uspešnost javnega zagotavljanja storitev naj bi bila podvržena ekonomskemu zakonu padajočih mejnih donosov, kar pomeni, da povečevanje obsega vlade in državne uprave prek določene kritične točke povzroči padec njene učinkovitosti in uspešnosti. Optimalna velikost je torej tista, pri kateri se izenačijo mejne koristi in mejni stroški javnega zagotavljanja storitev.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Določitev optimalne velikosti je zaradi teoretičnih in empiričnih razlogov zelo težka, vendar naj bi se večina razvitih evropskih držav nahajala nad optimalno točko (van Mierlo, 1998, str. 324).

V skoraj vseh razvitih državah so z reformami uspeli zmanjšati obseg državne uprave, pri nas pa se tega sploh še nismo lotili. V ta namen bi vlada morala vsaj zamrzniti nadaljnje zaposlovanje ter uvesti stroge proračunske omejitve. Pri tem dejanski obseg niti ne predstavlja največjega problema slovenske državne uprave, ampak dejstvo, da obstoječi kadrovski viri ne zadostujejo za potrebe vključevanja v EU in vzpostavitve nekaterih profesionalnih institucij, kot je na primer vojska. Zaradi tega obstajajo težnje k nadaljnemu zaposlovanju, saj državna uprava mrzlično išče strokovnjake, ki bi bili sposobni izvršiti zastavljene cilje. Pri tem se nihče ne vpraša, kaj bo s temi ljudmi po zaključku procesa vključevanja ali v primeru, da nas v EU sploh ne sprejmejo. Zaskrbljujoče je dejstvo, da imajo v državni upravi trenutno sistematiziranih kar 40 tisoč delovnih mest, ki bi bila najbrž že zasedena, če vlada pred dobrimi štirimi leti ne bi začela omejevati dodatnega zaposlovanja. Problem državne uprave je v tem, da zaradi nestimulativnih plač ne uspe pritegniti tistih strokovnjakov, ki jih v resnici potrebuje, pri čemer mednje nikakor ne smemo šteti raznih "zbiralcev diplom". Naraščanje števila zaposlenih v državni upravi je bilo v zadnjih letih še posebej izrazito na centralni ravni države, zlasti v ministrstvih. Problem je v tem, da se po eni strani želi državo decentralizirati, takšno naraščanje števila zaposlenih v državnih službah v centru pa ima ravno nasprotno učinke.

Stanje je zaskrbljujoče tudi v drugih delih javnega sektorja, predvsem v zdravstvu, sodstvu in šolstvu. Na teh področjih smo pogosto priča nezadovoljstvu zaposlenih z višino njihovih plač, obremenitvami na delovnem mestu, delovnimi pogoji, zapostavljenostjo glede na ostale skupine zaposlenih v javnem sektorju in podobnim. Za vlado predstavlja ločeno urejanje zahtev posamezne skupine javnih uslužbencev zamudno in drago opravilo, zato je bila nujna vzpostavitev enotnega sistema javnih uslužbencev, predvsem enotnega plačnega sistema, ki bo natančno uredil razmerja plač med posameznimi skupinami zaposlenih. Pri tem se moramo izogniti pretiranemu poenotenju, saj je v plačnem sistemu nujno potrebno upoštevati določene posebnosti posamezne skupine (zahtevnost poklica, družbena zaželenost poklica ipd.) ter ostale specifičnosti (trenutno stanje na trgu delovne sile, krajevne posebnosti ipd.). Le na ta način bo nova sistemska ureditev položaja javnih uslužbencev zagotavljala neko trajnejšo stabilnost v javnem sektorju.

Poleg tega je treba s plačnim sistemom omogočiti večjo prilagodljivost pri določanju plač, vendar ne samo celotni skupini strokovnjakov določenega poklica, ampak posameznim strokovnjakom, ki si jih uprava želi pridobiti. Sistem plač bi morali istočasno dograditi v smeri, ki bi omogočala plačevanje tudi po učinkih in uspešnosti na delovnem mestu. Pri tem bo treba postaviti proračunske omejitve, ki bodo preprečevale povečanje skupne mase izplačanih plač na način, da bi vsi zaposleni ohranili dosedanje raven plač, tisti uspešni pa bi dobili zraven še dodatek. Slabim delavcem je treba plačo znižati, ali še bolje, treba jih je odpustiti, kot to počnejo v zasebnem sektorju. Nagrajevanje državnih uslužbencev po doseženi delovni uspešnosti mora biti istočasno povezano še z prenašanjem odgovornosti za uspešnost poslovanja na upravne menedžerje, saj se bo v nasprotnem primeru takšen sistem

kaj hitro izrodil v nagrajevanje po simpatičnosti ali kakšnem podobnem kriteriju. Upravni menedžerji morajo biti pri svojem delovanju čim bolj samostojni in neodvisni od trenutne politike, uspešnost njihovega delovanja pa je treba preverjati na podlagi objektivno postavljenih ekonomskih kriterijev, v katere ima vpogled tudi širša javnost. Ti neodvisni in strokovni menedžerji naj bi v prihodnosti postali jedro slovenske upravne elite, kar bo bistveno pripomoglo k dvigu splošnega ugleda državne uprave. Od njega je v največji meri odvisen tudi ugled celotnega javnega sektorja, saj navaden državljan pogosto ne loči med posameznimi elementi javnega sektorja.

Pričakovati je, da bo nadaljnje uresničevanje reforme naletelo na neodobranje, predvsem to velja za državne uslužbenke, ki se bodo zbal za svojo zaposlitev. To se dogaja že sedaj, predvsem pri zaposlenih na upravnih enotah, ko se je pokazalo, da bo odpravljanje administrativnih ovir povzročilo presežke pri zaposlenih.<sup>47</sup> Podobno je pričakovati tudi v primeru uvajanja e-uprave, ko bo najverjetneje zopet prišlo do zmanjšanja potreb po delavcih. Ankete med zaposlenimi v državni upravi so pokazale, da predvsem zaposleni na upravnih enotah niso najbolj nagnjeni k spoštovanju potreb in pričakovanj uporabnikov storitev, ciljni opredelitvi dela in usmerjenosti k rezultatom dela. Najbolj pa ti delavci dvomijo o vnosu tržnih načel, spodbujanju konkurence in prenosu izvajalske funkcije državne uprave v zasebni sektor ali lokalno samoupravo (Kovač, Stanonik, 2000, str. 326).

Prav zato je treba spremeniti način zaposlovanja v državni upravi, predvsem pa miselnost ljudi v smeri, da delovno mesto v državni upravi ne zagotavlja nujno varne in brezskrbne zaposlitve do upokojitve, ampak se je potrebno pri svojem delu tudi dokazati. Državni proračun namreč ne bo prenesel dodatnega zaposlovanja novih strokovnjakov, ki naj bi reševali obstoječe probleme. V prvi vrsti je potrebno omejiti zaposlovanje v državni upravi in pri obstoječih zaposlenih iskati rezerve v njihovem znanju in načinu dela. Poleg tega je potrebno najti alternativne načine zaposlovanja za zagotavljanje potrebnih storitev državne uprave<sup>48</sup>, kar kažejo tudi izkušnje drugih držav, na primer Velike Britanije, Republike Irske in Nove Zelandije. V tem kontekstu je reforma slovenske državne uprave premalo korenita, saj v veliki meri vztraja na nadaljnjem večanju njenega obsega, istočasno pa zahteva dvig njene učinkovitosti. To kaže na neko nelogičnost, saj učinkovitejše delovanje poleg boljše kakovosti storitev pomeni tudi zmanjšanje potreb po zaposlenih.

Ena izmed rešitev za zmanjšanje pritiskov na povečevanje števila zaposlenih v slovenski državni upravi je vzpostavitev sistema odgovornosti upravnih menedžerjev za poslovanje državnih organizacij, ko bodo v teh organizacijah tudi s finančnega vidika prisiljeni v

---

<sup>47</sup> To se je zgodilo v primeru odprave odločbe o izpolnjevanju pogojev za opravljanje dejavnosti gospodarskih družb, ko se je na upravnih enotah pokazalo, da so nekateri uslužbenci postali presežni, saj niso imeli več svojega dela (več o tem glej Črešnar, 2001).

<sup>48</sup> Med alternativne oblike zaposlovanja sodijo na primer zaposlovanje za določen čas, pogodbeno delo na projektih ipd.

racionalizacijo poslovanja in iskanje notranjih rezerv. V tistih delih državne uprave, kjer ni smiselno oziroma mogoče spremljati uspešnosti poslovanja, se kot rešitev ponuja omejevanje skupne mase plač zaposlenih, ki bi se vsako leto povečevala v skladu z doseženo inflacijo v državi v preteklem letu. Na ta način povečevanje plač ne bi povzročalo pritiskov na povečevanje inflacije<sup>49</sup>, dodatno zaposlovanje pa bi tako nominalno kot realno zmanjševalo obstoječe plače zaposlenih, kar pomeni, da bi zaposleni nasprotovali dodatnemu zaposlovanju in bi za obstoječe probleme rešitve raje poiskali znotraj organizacije.

Poudarimo, da je pred začetkom izvajanja reforme potrebno doseči širše in trajnejše politično soglasje o smeri in pričakovanih učinkih reforme, kar pomeni, da se je začrtanih smernic reforme potrebno držati tudi takrat, ko bo prišlo do ostrejšega nasprotovanja posameznih interesnih skupin nadaljnjemu izvajanju reforme. To se nanaša na dejstvo, da državna uprava ne sme biti več mesto za zaposlovanje ljudi in iskanje socialnega miru, niti ne več mesto, kjer uspešnost poslovanja ni pomembna. Ul Haque, Montiel in Sheppard (1998) so pokazali, da prav vlada teži k večji zaposlenosti v javnem sektorju, predvsem zaradi političnih in socialnih razlogov. Težnja k doseganju večje zaposlenosti pa ob proračunskih omejitvah povzroča zaostajanje rasti plač v javnem sektorju za rastjo v zasebnem sektorju ali celo njihovo realno zniževanje, kar ima za posledico, da začno javni sektor zapuščati predvsem najsposobnejši ljudje. To povzroča neoptimalne rezultate v delovanju javnega sektorja in s tem povezano prekomerno trošenje davkoplačevalskega denarja. V Sloveniji smo sedaj v precejšnji meri v podobni situaciji. V slovenski državni upravi so težave s privabljanjem strokovnjakov, kar je eden večjih problemov naše državne uprave (Nidorfer, 1999, str. 12).

Poleg prava in politologije bi morale biti v usmerjanje reforme dejavnije vpletene tudi ostale družboslovne znanosti, predvsem ekonomska znanost. Posnemanje srednjeevropskega modela "pravniške" uprave je povzročilo, da je pri nas upravna stroka, ki je sicer v osnovi zelo interdisciplinarna, v skoraj izključni domeni prava. Ostale znanosti so pogosto odrinjene na rob, kar ima za posledico zelo enodimenzionalen pogled na upravo in tudi na reševanje njenih problemov. Tako se najaktivneje rešujejo predvsem sistemski problemi. Z reformo slovenske državne uprave bi se morali primarno usmeriti na tista področja, ki bodo imela neposreden vpliv na dvig konkurenčnosti nacionalnega gospodarstva. To pomeni, da za reformo nista pomembna samo sistemska poenostavitve in racionalizacija<sup>50</sup> delovanja državne uprave, ampak tudi doseganje njene optimalne velikosti<sup>51</sup>. Možna ukrepa za zmanjševanje obsega državnega aparata sta tudi opuščanje izvajanja določenih neracionalnih državnih programov

---

<sup>49</sup> Negativna posledica indeksacije skupne mase plač bi bila ohranjanje inertnosti inflacije v celotnem ekonomskem prostoru.

<sup>50</sup> Na državno upravo je potrebno gledati podobno kot na podjetje. Pri doseganju njene večje racionalnosti je ključna vloga vlade, ki mora postati zgled drugim, ne pa da od ostalih delov državne uprave zahteva varčevalne ukrepe, sama pa se obnaša potratno.

<sup>51</sup> Obseg državne uprave nikakor ni premajhen, ampak prevelik. Slovensko gospodarstvo si tako velikega in neracionalnega državnega aparata enostavno ne more privoščiti, zato so spremembe v smeri zmanjševanja obsega državne uprave in celotnega javnega sektorja nujne.

in pogodbeništvo z zasebnim sektorjem oziroma zunanje izvajanje določenih dejavnosti državne uprave, ki bi jih lahko racionalneje in brez ogrožanja splošnega družbenega interesa izvajal zasebni sektor.

## **6. SKLEP**

Analiza konkurenčnih sposobnosti slovenskega gospodarstva je pokazala, da je reforma državne uprave nujna, saj neučinkovitost državne uprave predstavlja eno izmed največjih ovir za vključevanje države v integracijske procese. Z reformo državne uprave smo v Sloveniji začeli že v letu 1997, vendar je tedaj šlo bolj za uveljavitev sistemskih sprememb v skladu s ciljem vključevanja v Evropsko unijo. Dosedanja praksa pri reformi je bila takšna, da se je pristop menjal z menjavami pristojnih ministrov. Intenzivneje so se reforme začele izvajati pred približno dvema letoma, njeni bistveni elementi pa so spreminjanje položaja državne uprave in statusa javnih uslužbencev, vzpostavitev enotnega plačnega sistema zaposlenih v javnem sektorju, odpravljanje administrativnih ovir, graditev e-uprave in uvajanje sistemov kakovosti v delovanje organov državne uprave.

Vse te elemente reforme bi lahko s skupno besedo poimenovali novi javni menedžment, s katerimi se želi način delovanja državne uprave približati značilnostim zasebnega sektorja. Jedro reforme slovenske državne uprave predstavlja odpravljanje administrativnih ovir, da bi poenostavili in skrajšali trajanje nekaterih upravnih postopkov. To kaže na veliko birokratiziranost upravnih postopkov in na neustreznost obstoječih predpisov, ki niso prilagojeni spremembam sodobnega družbeno-ekonomskega okolja. Odpravljanje administrativnih ovir je v prvi vrsti usmerjeno na tista področja, ki so pomembna za konkurenčnost slovenskega gospodarstva (registracija in poslovanje gospodarskih družb, posegi v prostor in malo gospodarstvo). V zadnjem času je bilo zelo aktualno dogajanje v zvezi s sprejemanjem Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ki naj bi uredil plačna razmerja v javnem sektorju. Zakon naj bi stopil v veljavo leta 2004, ključno pa bo še sprejetje vseh podzakonskih aktov, ki bodo omogočili uresničevanje sprejetega zakona. Vprašanje je, kakšne finančne učinke bo imel zakon na proračun, saj naj bi zaradi sprejetja zakona po nekaterih ocenah nastali dodatni stroški, ki bodo obremenili državni proračun.

Poleg tega je treba vplivati na miselnost zaposlenih v državni upravi, saj državna uprava obstaja zato, da služi in pomaga državljanom in podjetjem, ne pa da jim otežuje ali celo onemogoča normalno delo in bivanje. Glede na prevladujočo miselnost, ki je v precejšnji meri vkoreninjena zaradi preteklega politično-ekonomskega sistema, bo to ena izmed najtežjih nalog. Reforma mora biti korenita, saj je potrebno optimirati obseg državne uprave, predvsem na centralni ravni, racionalizirati njeno poslovanje, napraviti prilagodljivejšo organizacijsko strukturo, predvsem pa jo na vseh ravneh približati uporabniku. Pred začetkom korenitejše reforme se mora doseči tudi širše in trajnejše soglasje vseh udeležencev v reformnih procesih, predvsem pa pomembnejših političnih strank. Pri uresničevanju reforme se bo potrebno

izogniti kratkoročnemu gledanju nanjo in upoštevanju posamičnih interesov, saj je vseobsežna in uspešna reforma v ekonomskem in političnem interesu celotne družbe. Cilj reforme mora biti vzpostavitev prilagodljivejše, učinkovitejše in uporabniku prijaznejše strokovne in politično neodvisne državne uprave, v kateri ne bo več mesta za politični populizem in nabiranje volilnih glasov. V njej tudi ne bi smelo biti prostora za različne oblike državnega parazitizma, kot so korupcija, klientelizem, nepotizem in podobno.

Izkušnje drugih držav so pokazale, da je izpeljava reforme izjemno zahtevna, pri čemer je ključna vzpostavitev širšega in trajnega političnega soglasja o nujnosti njene izvedbe. Med najpomembnejšimi elementi reforme državne uprave je zmanjšanje njenega obsega, kar pomeni predvsem zmanjšanje števila zaposlenih v njej. V večini držav, kjer so izvajali reformo, so število zaposlenih uspeli zmanjšati, v nekaterih državah bolj, v drugih manj. Izkazalo se je, da lahko zmanjšanje števila zaposlenih vpliva na dvig učinkovitosti delovanja. Problem tega ukrepa je le v tem, da je ekonomsko nujen, vendar politično skrajno nepriljubljen.

Slabost obstoječega pristopa k reformi slovenske državne uprave je ravno v tem, da se zaenkrat ni uspelo zaustaviti naraščanja obsega državne uprave. Primerjave z nekaterimi drugimi držav so pokazale, da je obseg slovenske državne uprave očitno neoptimalen, kljub temu pa se zaposlovanje v njej še vedno nadaljuje, predvsem pod krinko približevanja Evropski uniji. Prevelik obseg in neučinkovitost državne uprave, predvsem na centralni ravni, se kaže že v veliki birokratiziranosti njenega delovanja in obsegu proračunskih sredstev, ki jih potrebuje za svoje delovanje, poleg tega pa so v državni upravi stalno prisotne težnje po zaposlovanju novih strokovnjakov, ki naj bi pomagali reševati obstoječe nakopičene probleme.

V tej luči bo nadaljevanje reforme verjetno kmalu naletelo na odpor, predvsem pri državnih uslužbencih, saj bo reforma ogrozila njihovo zaposlitev. Istočasno izboljševanje učinkovitosti državne uprave in večanje števila zaposlenih v njej ni logično, saj je smoter dvigovanja učinkovitosti v tem, da lahko enak rezultat dosežemo z manjšim obsegom virov (tudi človeških), druga možnost pa je ta, da z obstoječimi viri dosežemo boljši rezultat. Približevanje Evropski uniji ne sme biti pretveza za dodatno zaposlovanje "evropskih" strokovnjakov, ampak je potrebno znanje "poiskati" tudi pri ljudeh, ki so v državni upravi že zaposleni. Hkrati pomeni vključevanje Slovenije v EU neke vrste projekt, kar pomeni, da to zahteva tudi projektni način dela. V takšnih primerih se ponavadi potrebne strokovnjake zaposli samo za čas do zaključka projekta v obliki zaposlitev za določen čas ali prek pogodbenega dela, za izvajanje določenih nalog pa je možno tudi partnerstvo z zasebnim sektorjem ali klasično zunanje izvajanje del. Vključevanje v EU ne sme biti krinka za graditev ogromnega državnega aparata, saj se kaj lahko zgodi, da bi v primeru neuspešnih pogajanj imeli v državni upravi zaposlenih kup "evropskih strokovnjakov", ki pa ne bi imeli kaj početi. Pritiski na naraščanje števila zaposlenih se bodo najbrž zmanjšali, ko bomo vzpostavili sistem



odgovornosti upravnih menedžerjev za poslovanje državnih organizacij (ministrstev, državnih agencij itd.). Tedaj bodo v teh organizacijah tudi s finančnega vidika prisiljeni v racionalizacijo poslovanja in iskanje notranjih rezerv.

Na reformo ne smemo gledati samo enodimenzionalno, z vidika doseženih sistemskih sprememb in racionalizacije poslovanja, ampak tudi s širšega ekonomskega vidika. Reforma bo uspešna šele takrat, ko bo delovanje državne uprave imelo pozitiven vpliv na konkurenčnost nacionalnega gospodarstva in ustvarjanje gospodarske rasti, hkrati pa bo njeno delovanje bolj pregledno. Debirokratizacija delovanja, vzpostavitev prilagodljivejše organizacijske strukture in optimiranje obsega državne uprave bodo imeli vpliv na izboljšanje organizacijske in izvedbene prilagodljivosti državne uprave. Državna uprava bo pri svojem delovanju postala bolj prilagodljiva in uporabniku prijazna, kar bo pozitivno vplivalo na zmanjšanje stroškov poslovanja z upravo, še posebej pri gospodarskih družbah. V končni fazi bo to imelo pozitiven vpliv na konkurenčnost nacionalnega gospodarstva. Eden od pomembnih kazalcev učinkovitosti izvajanja reforme bo vsakoletna uvrstitev Slovenije na svetovni lestvici konkurenčnosti držav švicarskega inštituta IMD, sicer pa bo potrebno postaviti tudi notranji sistem kazalcev učinkovitosti delovanja državne uprave in jih sproti analizirati.

## 7. LITERATURA

- 1) Aberbach Joel D., Putnam Robert D., Rockman Bert A.: *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge (MA.): Harvard University Press, 1981. 322 str.
- 2) Bagon Judita: Kadrovska statistika. *Kadrovske informacije*, 2(2001), 4. {URL: <http://WWW.sigov.si/ksv/dec2001.htm>}, 6.2.2002.
- 3) Bagon Judita: Načrt zaposlitev za leti 2002 in 2003. *Kadrovske informacije*, 2(2001a), 4. {URL: <http://WWW.sigov.si/ksv/dec2001.htm>}, 6.2.2002.
- 4) Bandelj Mirko: Analiziranje učinkovitosti državne uprave. Zbornik referatov 4. strokovnega posvetovanja o sodobnih vidikih analize poslovanja in organizacije. Bernardin: Zveza ekonomistov Slovenije, 1998, str. 130-145.
- 5) Bohinc Rado: Novosti v pravu uslužbenskih razmerij. *Podjetje in delo*, 27 (2001), 6-7, str. 1335-1348.
- 6) Bohinc Rado: Stanje in ukrepi reforme javne uprave v letu 2001. Zbornik referatov. VIII. Dnevi slovenske uprave. Portorož: Visoka upravna šola, 2001a, str. 43-69.
- 7) Bouckaert Geert: Concluding Reflections. Pollit Christopher, ed., *Quality Improvement in European Public Services*. London: Sage Publications, 1995, str. 162-173.
- 8) Brezovšek Marjan: Kako do zanesljive uprave?. *Teorija in praksa*, Ljubljana, 37(2000), 2, str. 264-278.
- 9) Colander David C.: *Economics*. Fourth Edition. New York: McGraw-Hill, 2001. 787 str.
- 10) Črešnar Pergar Nevenka: Odpravljanje administrativnih ovir na kadrovskem področju. *Kadrovske informacije*, 2(2001), 4. Vlada Republike Slovenije. {URL: <http://WWW.sigov.si/ksv/dec2001.htm>}, 6.2.2002.
- 11) De Tommaso Giulio: *Cross-National Data on Government Employment & Wages. Administrative & Civil Service Reform*. The World Bank Group, 2001. {URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/cross.htm>}, 3.5.2002.
- 12) Dunleavy Patrick, Hood Christopher C.: From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management*, 14(1994), 2, str. 9-16.
- 13) Falconer Peter K.: *Public Administration and the New Public Management: Lessons from the UK experience*. Davies Morton R., et.al., ed., New State, New Millenium, New Public Management. Ljubljana: Visoka upravna šola, 1997, str. 67-83.
- 14) Farnham David, Horton Sylvia: *People management reform in the UK public services since 1979: learning from the private sector or learning to cope with change?*. Montanheiro Luiz, et.al., ed., *Public and Private Sector Partnerships Working for Change*. Sheffield: Sheffield Hallam University, 1996, str. 195-208.
- 15) Ferfila Bogomil, Kovač Polonca: *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2000. 495 str.
- 16) Ferlie Ewan, et.al.: *The New Public Management in Action*. New York: Oxford University Press, 1996. 304 str.

- 17) Froot Kenneth A., Rogoff Kenneth: Perspectives on PPP and long-run real exchange rates. Grossman Gene M, et.al., ed., Handbook of international economics. Amsterdam: Elsevier, 1995, str. 1648-1688.
- 18) Glas Miroslav: Prispevki k politični ekonomiji. Predavanja. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1995.
- 19) Gmeiner Pavle, Figar Lilijana: Koncept in empirični rezultati merjenja nacionalne konkurenčne sposobnosti v Sloveniji za obdobje 1995-1998 in napovedi do leta 2002. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj, 1999. 81 str.
- 20) Greve Carsten: Governance by contact creating public-private partnerships in Denmark. Fortin Yvonne, Van Hassel Hugo, ed., Contracting in the New Public Management. Amsterdam: IOS Press, 2000, str. 49-66.
- 21) Grobelšek Matic: Če ni ugodnih razmer, jih ustvarite!. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 51(2002), 8, str. 72-74.
- 22) Halligan John: New Public Sector Models: Reform in Australia and New Zealand. Lane Jan-Erik, ed., Public Sector Reform. London: Sage Publications, 1997, str. 17-46.
- 23) Hodge Graeme: Increasing Government Efficiency by Contracting Out Functions. ASEAN-EC Conference on "The Role of the Public Administration in Promoting Private Sector Growth", Yogyakarta, 24. - 28. julij 1996, 32 str.
- 24) Keraudren Philippe: New Public Management Reform in the United Kingdom. Verheijen Tony, Coombes David, ed., Innovations in Public Management. Cheltenham: Edward Elgar, 1998, str. 223-249.
- 25) Kerševan Erik: Plačni sistem v javnem sektorju. Podjetje in delo, 27 (2001), 6-7, str. 1357-1363.
- 26) Kovač Polona: Javna uprava v znamenju ljudi. Teorija in praksa, Ljubljana, 37(2000), 2, str. 279-293.
- 27) Kovač Polona, Stanonik Bojan: Reforma slovenske javne uprave – interesna analiza med javnimi uslužbenci v državni upravi. Teorija in praksa, Ljubljana, 37(2000), 2, str. 316-329.
- 28) Kovačič Art, Kunstič Peter: Globalna konkurenčnost slovenskega gospodarstva v povezavi s tokovi neposrednih investicij. Naše gospodarstvo, 46 (2000), 4, str. 521-537.
- 29) Kovačič Art, Stanovnik Peter: Competitive? Of course. Slovenian Business Report, fall 2000, str. 34-35.
- 30) Kukliš Peter, van Mierlo Hans: The Netherlands: The Middle Way?. Verheijen Tony, Coombes David, ed., Innovations in Public Management. Cheltenham: Edward Elgar, 1998, str. 352-355.
- 31) Lane Jan-Erik: The Public Sector. Concepts, Models and Approaches. London: Sage Publications, 1995. 328 str.
- 32) Lane Jan-Erik: Public Sector Reform in teh Nordic Countries. Lane Jan-Erik, ed., Public Sector Reform. London: Sage Publications, 1997, str. 188-208.
- 33) Lenart Dejan: Plače v javnem in privatnem sektorju v Sloveniji. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 43 str., 4 tbl.

- 34) Lipovec Filip: Razvita teorija organizacije. Maribor: Založba Obzorja, 1987. 365 str.
- 35) Martin John: 'Contractualism' in New Zealand. Fortin Yvonne, Van Hassel Hugo, ed., Contracting in the New Public Menedžment. Amsterdam: IOS Press, 2000, str. 67-78.
- 36) Matičič Cene: Nobelovci s področja ekonomije 1969-2000. Ljubljana: Cankarjeva založba, 2002. 167 str.
- 37) Millar Michelle, McKevitt David: The Irish Civil Service. Civil Service Systems In Comparative Perspective. Bloomington: Indiana University, 1997. {URL: <http://WWW.indiana.edu/>}, 22.3.2002.
- 38) Millar Michelle, Karpachian Onik, Verheijen Tony: Public Management Reform in Ireland. Verheijen Tony, Coombes David, ed., Innovations in Public Management. Cheltenham: Edward Elgar, 1998, str. 282-312.
- 39) Mintzberg Henry: Managing Government-Governing Management. Harvard Business Review, May/June 1996, str. 75-83.
- 40) Nidorfer Matjaž: Zaposlovanje pod krinko Evrope?. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 48 (1999), 10, str. 12-15.
- 41) Pečarić Mario, Fredotović Maja, Nikolić Nikša: New Role of the State in Enterprise Fostering in the Countries in Transition. Montanheiro Luiz, et.al., ed., Public and Private Sector Partnerships: Fostering Enterprise. Sheffield: Sheffield Hallam University, 1998, str. 439-448.
- 42) Peters Guy: Contracts as a tool for public management: their strange absence in North America. Fortin Yvonne, Van Hassel Hugo, ed., Contracting in the New Public Management. Amsterdam: IOS Press, 2000, str.33-48.
- 43) Pirnat Rajko: Nekatera vprašanja pravnega položaja javnih uslužbencev. Podjetje in delo, 27(2001), 6-7, str. 1349-1356.
- 44) Pollit Christopher, Bouckaert Geert: Defining Quality. Pollit Christopher, ed., Quality Improvement in European Public Services. London: Sage Publications, 1995, str. 3-19.
- 45) Porter Michael E.: The Competitive Advantage of Nations. New York: The Free Press, 1990. 855 str.
- 46) Rakočević Slobodan: Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje. 2. izdaja. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 1994. 195 str.
- 47) Repovž Grega: Upor bogatih. Delo - Sobotna priloga, Ljubljana, 30. marec 2002, str. 1.
- 48) Rossetlet Suzanne: Methodology and Priciples of Analysis. The World Competitiveness Yearbook 2001. Lausanne: IMD, 2001, str. 50-58.
- 49) Rupnik Lado, Stanovnik Tine: Javne finance. 1. del: Javne finance v svetu. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1995. 196 str.
- 50) Schick Allen: The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change. Wellington: The State Services Commission, 1996. 101 str.
- 51) Setnikar-Cankar Stanka: Proračunska poraba, decentralizacija in komercializacija javnega sektorja. Zbornik referatov. IV. dnevi slovenske uprave. Portorož: Visoka upravna šola, 1997, str. 68-84.

- 52) Setnikar-Cankar Stanka: Celovitost spreminjanja delovanja javne uprave. Zbornik znanstvenih razprav. Ljubljana: Visoka upravna šola, 1998, str. 19-31.
- 53) Setnikar-Cankar Stanka, Pevcin Primož: The Influence Of The State On The Competitiveness Of The Economy. Fourth International Conference on Enterprise in Transition, Split-Hvar, 24-26 May 2001, str. 317-319.
- 54) Sharpe Kenneth E.: Small Nations, Giant Firms. American Political Science Review, 83(1989), 1, str. 322.
- 55) Stanonik Bojan: Reforma državne uprave in ponovno odkrivanje poslanstva in funkcije državne uprave. Organizacija, Kranj, 31(1998), 10, str. 566-571.
- 56) Stanonik Bojan: Ugotavljanje pripravljenosti na reformo državne uprave. Teorija in praksa, Ljubljana, 37(2000), 2, str. 294-315.
- 57) Stanovnik Peter, Kovačič Art: Measuring competitiveness of national economies with emphasis on Slovenia. Ljubljana: IER, 2000. 26 str.
- 58) Šmidovnik Janez: Teoretične osnove upravljanja. Ljubljana: Univerzum, 1985. 193 str.
- 59) Šmidovnik Janez: Slovenska javna uprava v socializmu in tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije (strukturni problemi). Podjetje in delo, 24(1998), 6-7, str. 1070-1081.
- 60) Tanzi Vito: The Role of the State and the Quality of the Public Sector. Working Paper. Washington: International Monetary Fund, 2000. 27 str.
- 61) Ul Haque Nadeem, Sahay Ratna: Do Government Wage Cuts Close Budget Deficits? – A Conceptual Framework for Developing Countries and Transition Economies. Working Paper. Washington: IMF, 1995. {<http://WWW.imf.org/external/pubs/>}, 2.2.2002.
- 62) Ul Haque Nadeem, Montiel Peter J., Sheppard Stephen: Public Sector Efficiency and Fiscal Austerity. Working Paper. Washington: International Monetary Fund, 1998. 23 str.
- 63) Urh Polona, Basle Andreja: Išče se učinkovit antibirokratski program. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 51(2002), 8, str. 54-55.
- 64) Van Mierlo Hans: The Netherlands: Public Management in the Netherlands. Verheijen Tony, Coombes David, ed., Innovations in Public Management. Cheltenham: Edward Elgar, 1998, str. 322-351.
- 65) Verheijen Tony: Public Management Reform in New Zealand and Australia. Verheijen Tony, Coombes David, ed., Innovations in Public Management. Cheltenham: Edward Elgar, 1998, str. 255-281.
- 66) Vintar Mirko: Občan v razmerju do e-uprave. Zbornik referatov. VIII. Dnevi slovenske uprave. Portorož: Visoka upravna šola, 2001, str. 325-338.
- 67) Žurga Gordana: Načela novega upravljanja javnega sektorja. 16. posvetovanje organizatorjev dela, Quo vadis management. Kranj: Moderna organizacija, str. 470-477.
- 68) Wilson John, Doig Alan: Bureaucratic to business like? Modelling change in local government management. Montanheiro Luiz, et.al., ed., Public and Private Sector Partnerships: Fostering Enterprise. Sheffield: Sheffield Hallam University, 1998, str. 667-684.

## 8. VIRI

- 1) Bilten javnih financ. Ministrstvo za finance, Ljubljana, 4(2002), 3, str. 6-16.
- 2) Center vlade za informatiko: Strategija e-poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004. Ljubljana: CVI, 2001. 54 str.
- 3) FIAS: Slovenia – Administrative Barriers to Investment. Ljubljana: Foreign Investment Advisory Service, 2000. 70 str.
- 4) MNZ: Kakovost v državni upravi. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 2000. 51 str.
- 5) Pevcin Primož: Dejavniki naraščanja splošne ravni cen v Sloveniji. Seminarska naloga pri predmetu Ekonometrija. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 21 str.
- 6) Statistični letopis RS 2001. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije, 2001. {<http://WWW.sigov.si/zrs/leto01/kazalo01.htm>}, 2.4.2002.
- 7) Strømsnes Dag: Applying quality to Public Administration in practice, presentation to The Common Assessment Framework (CAF). Posvet o kakovosti v javni upravi. Ljubljana: Visoka upravna šola, 2001.
- 8) Urad za lokalno samoupravo. Ministrstvo za notranje zadeve, 2002. {URL: <http://WWW.gov.si/loksam/index.html>}, 3.5.2002.
- 9) Verbinc France: Slovar tujk. 6. izdaja. Ljubljana: Cankarjeva založba, 1979. 770 str.
- 10) Virant Grega: Uvajanje višjih standardov kakovosti pri poslovanju s strankami v slovensko državno upravo. Predavanje. VIII. Dnevi slovenske uprave, Portorož, 2001.
- 11) Vlada RS: Interna gradiva Komisije za odpravo administrativnih ovir, 2001.
- 12) Vlada RS, 2002. {URL: <http://WWW.sigov.si/>}, 5.3.2002.
- 13) World Competitiveness Yearbook. Lausanne: IMD, 1999.
- 14) World Competitiveness Yearbook. Lausanne: IMD, 2001.

## SLOVARČEK SLOVENSКИH PREVODOV TUJIH IZRAZOV

Administrative bottleneck	- administrativno ozko grlo
Big Efficiency Operation	- operacija Visoka učinkovitost
Business Process Reengineering (BPR)	- prenova poslovnih procesov
Civil service	- državni urad, državna uprava
Citizen's Charter	- državljska listina
Cluster	- grozd
Common Assessment Framework (CAF)	- Skupni ocenjevalni okvir
Contracting	- pogodbeništv
Craft service	- obrtniška storitev
Effective	- uspešen
Efficient	- učinkovit
Employment Contract Act	- Zakon o delovnih razmerjih
Financial Management Improvement Programme (FMIP)	- Program izboljšanja finančnega menedžmenta
Financial Management Initiative (FMI)	- Pobuda za finančni menedžment
Fiscal Responsibility Act	- Zakon o fiskalni odgovornosti
Greenfield investment	- naložba v novo dejavnost
Human Resources Management	- ravnanje z ljudmi pri delu
Input	- vložek
Iso-output contour	- krivulja enakega produkta
Just in time	- ravno ob pravem času
Lean production	- vitka proizvodnja
Learning organisation	- učeča se organizacija
Marketisation	- tržna usmeritev
National Audit Office (NAO)	- Nacionalni revizorski urad
National competitiveness balance sheet	- bilanca nacionalne konkurenčnosti
New public management	- novi javni menedžment
Next Steps	- Naslednji koraki
Outcome	- učinek
Output	- produkt
Provision	- preskrba
Public administration	- javna uprava
Public choice	- javna izbira
Public economics	- ekonomika javnega sektorja
Public Finance Act	- Zakon o javnih financah
Public service	- javni urad, javna uprava
Reinventing Government (ReGo)	- ponovno odkrivanje poslanstva in funkcije državne uprave
State administration	- državna uprava

State-Owned Enterprises Act	- Zakon o podjetjih v državni lasti
State Sector Act	- Zakon o državnem sektorju
Total Quality Management (TQM)	- Menedžment celovite kakovosti
White Paper "Serving the Country Better"	- Bela knjiga o reformi državne uprave
World Competitiveness Yearbook (WCY)	- Letopis svetovne konkurenčnosti