

# uprava

**mednarodna znanstvena revija  
za teorijo in prakso**

*Univerza v Ljubljani  
Fakulteta za upravo*



**letnik IV, številka 1, avgust 2006**

**ISSN 1581-7555**

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

**izdajatelj / publisher**

Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani

**naslov uredništva / address**

Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani  
Gosarjeva 5, SI-1000 Ljubljana  
tel.: +386 (0)1 5805-500 faks: +386 (0)1 5805-521  
e-pošta: uprava@fu.uni-lj.si

**odgovorna urednica / editor**

Stanka Setnikar-Cankar

**uredniški odbor / editorial board**

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

**mednarodni uredniški odbor / international editorial board**

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

**recenzenti / referees**

Marko Bohanec, Miha Brejc, Marjan Brezovšek, Bojan Bugarič, Andreja Cirman, Janez Čebulj, Mitja Čok, Zarjan Fabjančič, Franci Grad, Marko Hočevar, Mitja Horvat, Nevenka Hrovatin, Albin Igljčar, Igor Kaučič, Andrej Kovačič, Maja Klun, Polona Kovač, Marko Kranjec, Marjan Krisper, Alenka Kuhelj, Tanja Marković Hribnik, Anton Perenič, Vladislav Rajkovič, Ciril Ribičič, Rudi Rozman, Davor Savin, Janez Stare, Janez Šmidovnik, Gregor Virant, Zvone Vodovnik

**tehnična urednica / technical editor**

Marjeta Pečarič

**oblikovanje / design**

Primož Fijavž, studiobotas™

**fotografija / photography**

Iztok Rakar

**prelom / text design**

Marjeta Pečarič

**lektoriranje / lecture**

Katarina Puc

**tisk / print**

Present, d.o.o.

**ISSN**

1581-7555

Revija izhaja dvakrat letno. Cena posamezne številke je 3.500,00 SIT. Letna naročnina za pravne osebe je 7.000,00 SIT, za posameznike 5.000,00 SIT, za študente 3.000,00 SIT, za tujino 40 EUR.

Znanstveno revijo Uprava je Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS opredelila kot znanstveno periodično publikacijo in jo v letu 2006 tudi sofinancira.

## vsebina

- 5 Stanka Setnikar-Cankar  
**Uvodnik**
- 7 Drago Zajc  
**Sposobnost slovenskega parlamenta sodelovati v procesu odločanja na ravni EU**
- 27 Miro Cerar  
**Ideološki vidiki razmerja med (demokratsko) politiko in pravom**
- 47 Stane Vlaj  
**Načela in dobre prakse upravljanja občin**
- 63 Janez Šmidovnik  
**Pokrajine dobivajo ustavne temelje**
- 79 Marko Colnar  
**Kje smo s prenovo procesov v naši upravi?**
- 91 Mojmir Mrak  
**Institutionalization of Public-Private Partnership: Global Experiences and the Basic Outlines of a Proposal for Slovenia**
- 107 Gordana Žurga  
**Trendi evropske in slovenske kakovosti**
- 129 Marija Fabčič, Darko Srovin, Nataša Koprivšek  
**Investiranje občin v stanovanjsko dejavnost**
- 141 Astrid Prašnikar  
**Praksa za delo v upravi: Poročilo o projektu Fakultete za upravo**

## summaries

- 22 Drago Zajc  
**The Capacity of the Slovene Parliament to Influence the Decision Making Process on the EU Level**
- 42 Miro Cerar  
**Ideological Aspects of the Relation Between (Democratic) Politics and the Law**
- 59 Stane Vlaj  
**Principles and Good Practices of Municipality Management**
- 70 Janez Šmidovnik  
**Regions are gaining Constitutional Bases**
- 87 Marko Colnar  
**Where are we with the Renovation of Processes in the Administration?**
- 105 Mojmir Mrak  
**Institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva: izkušnje v svetu ter osnovne konture predloga za Slovenijo**
- 124 Gordana Žurga  
**The Trends of European and Slovene Quality**
- 139 Marija Fabčič, Darko Srovin, Nataša Koprivšek  
**Investments of Local Communities in Housing Access**

# Uvodnik

*Spoštovani!*

Tokratna številka revije Uprava na različne načine obravnava sodelovanje javnega in zasebnega sektorja. O tem govorijo prispevki o institucionalizaciji partnerstva, o prenosu metod za doseganje večje kakovosti in o prenovi procesov v naši upravi.

Čeprav v Sloveniji že dlje obstaja načelno politično soglasje o zaželenosti takega sodelovanja in je bila pred kratkim sprejeta tudi nova zakonska rešitev področja, so nerešena še nekatera vsebinska vprašanja. Iskanje odgovora nanje bi bilo bolj preprosto, če bi se lahko oprli na tuje izkušnje, ki na žalost niso samo pozitivne.

Uspešno sodelovanje države in zasebnega sektorja zahteva več kot le »posloven« pristop obeh sodelujočih strani. Koristi, ki so nam na voljo ob vključitvi zasebnega sektorja, ne naraščajo že s samo širitvijo področij in oblik sodelovanja. Natančna opredelitev odgovornosti in jasna merila so zgolj pogoj za doseganje večjih koristi pri zagotavljanju storitev zasebnega sektorja. Odsotnost teh mehanizmov lahko povzroča izgube, večje od predvidenih koristi. Prav tako so za pridobitev politične sprejemljivosti potrebni močni nadzorni mehanizmi. Država mora biti sposobna prikazati javnosti, da vključitev zasebnega sektorja pri zagotavljanju storitev doseže večje koristi v primerjavi z uveljavljenimi proračunskimi pristopi. Hkrati mora preprečiti morebitne pojave klientelizma, korupcije in zamenjave državnega za zasebni monopol.

V državah, ki so pred več kot dvajsetimi leti pričele uveljavljati različne oblike partnerstva, lahko že najdemo primerjalne analize o stroških in koristih investicij ter zagotavljanja javnih storitev s pomočjo zasebnih izvajalcev.

Raziskave, npr. v ZDA, Kanadi, Veliki Britaniji, kažejo na višjo stroškovno učinkovitost zasebnega sektorja na področju komunale, javnega prevoza, prenosa električne energije itd. Vendar se tudi v omenjenih državah težje uveljavi sodelovanje zasebnega sektorja na preostalih področjih državne in javne uprave. V revizijskem poročilu o poslovanju ministrstva, ki je pristojno za investicije in delovanje zaporov v provinci Ontario v Kanadi, je mogoče najti kritičen zapis o klasični, proračunsko financirani izgradnji novih zaporov. Revizorji so izpostavili

dejstvo, da na ministrstvu niso opravili analize stroškov in koristi vključitve zasebnega kapitala. Menili so, da »izbira financiranja in lastništva ni temeljila na načelu dobrega gospodarjenja«. Če bi opravili zahtevano analizo, bi verjetno pokazala, da je zasebno financiranje učinkovitejši način preskrbe.

V Veliki Britaniji je računsko sodišče primerjalo podatke o poslovanju zasebnih in javnih zaporov ter stroških zanje. Rezultat ni bil enoznačen: najboljši zasebni zapor je sicer prekašal večino javnih zavodov, toda podatki za najslabši zasebni zavod so bili povsem primerljivi s podatki najslabših javnih zaporov. V Sloveniji bi »privatizacija« zaporov, kljub spremenjeni zakonodaji, verjetno naletela na veliko vprašanj in več nasprotnikov kot zagovornikov. Očitno se bomo morali navaditi na nove možnosti. Upamo lahko le, da ne bomo ponavljali istih napak kot predhodniki v drugih državah.

Boljšemu poznavanju teorije in prakse doma in v tujini so namenjeni tudi drugi prispevki, k branju katerih vas vabim tokrat.

Odgovorna urednica

Red. prof. dr. Stanka Setnikar-Cankar



# Sposobnost slovenskega parlamenta sodelovati v procesu odločanja na ravni EU

UDK: 328.3(497.12) : 341

Drago Zajc

Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani

drago.zajc@fdv.uni-lj.si

## IZVLEČEK

**Razvoj EU je ustvaril posebno vrsto 'delegirane demokracije', v kateri imajo večjo moč izvršilna telesa, medtem ko imajo nacionalni parlamenti le možnost posrednega vplivanja in nadzora svojih vlad, ko le-te sodelujejo v procesih odločanja na ravni EU. Parlamenti držav članic EU so se v novem okolju znašli različno, saj nekateri dovolj dobro izkoriščajo možnosti sodelovanja s svojimi vladami, kar pa je odvisno od vrste okoliščin in različnih dejavnikov. Državni zbor se je kot nov parlament samostojne države na svojo novo vlogo dovolj dobro pripravil že med pripravami na vključitev, saj je kot edini parlament držav kandidatka potrjeval pogajalska stališča. Zelo dobra je tudi njegova formalna in organizacijska pripravljenost (institutional capacity), medtem ko mu primanjkuje praktičnega znanja in izkušenj (cultural capacity).**

*Ključne besede: parlamentarizem, demokracija, EU, organizacijska pripravljenost, organizacijske izkušnje*

## 1. Položaj nacionalnega parlamenta v institucionalnem modelu EU

Razvoj evropske integracije je, spodbujen z intenzivnimi procesi globalizacije in internacionalizacije, v katerih sta naraščali medsebojna povezanost in soodvisnost nacionalnih držav, ustvaril povsem nove nadnacionalne evropske institucije in posebna razmerja odgovornosti, ki se razlikujejo od klasičnega nacionalnega tipa predstavniške demokracije. To je logičen rezultat dejstva, da so imele pri oblikovanju teh institucij prvenstven vpliv nacionalne politične elite in vlade, ki so ob sodelovanju nekaterih interesnih skupin usmerjale institucionalni razvoj od zgoraj navzdol, medtem ko so bili nacionalni parlamenti marginalizirani. Zaradi določenih zgodovinskih predpostavk in ustaljenih načinov dela ti

Drago Zajc

## **Sposobnost slovenskega parlamenta sodelovati v procesu odločanja na ravni EU**

parlamenti pogosto tudi sami niso kazali velikega zanimanja za 'zunanje' zadeve. Nacionalne elite in njihovi voditelji pa so v želji za doseganjem hitrih odločitev dajali prednost učinkovitosti odločanja na račun odprtega in široko razumljivega demokratičnega procesa tehtanja argumentov in iskanja sporazuma. Takšen asimetričen tip oblikovanja novih nadnacionalnih institucij je ustvaril posebno vrsto 'delegirane demokracije', sestavljene iz pristojnosti, ki so bile prenesene nanjo predvsem iz nacionalnih parlamentov. Te pristojnosti so bile porazdeljene med različne institucije, katerim primanjkuje demokratične legitimnosti (*input legitimacy*). Na ravni EU se tako pojavlja poseben tip 'izvršnega federalizma', ki v svetovni zgodovini nima primerjave in v katerem imajo pomembno moč institucije z izvršilno močjo oz. nacionalne vlade (Dann, 2000), katerih predstavniki so v Svetu ministrov<sup>1</sup>. Zakonodajna iniciativa je v rokah Evropske komisije, ki je izvršilno telo, neodvisno od večine v Evropskem parlamentu, sestavljena pa je iz političnih funkcionarjev. Določeno vlogo v zakonodajnem procesu ima - skupaj s Svetom ministrov - edino neposredno izvoljeno predstavniško telo, Evropski parlament, katerega legitimnost je vprašljiva z vidika padajoče udeležbe na volitvah vanj. Od nacionalnih parlamentov pa se bistveno razlikuje tudi po tem, da ne postavlja evropske vlade.

Zaradi marginalizacije nacionalnih parlamentov in številnih pomanjkljivosti v delovanju institucij EU, katerih legitimnost je pomanjkljiva, je prišlo do vrste poskusov, kako okrepiti ali celo nadomestiti njihovo zmanjšano vlogo. Že l. 1989 so predstavniki evropskih parlamentov v Parizu ustanovili Konferenco odborov za evropske zadeve (COSAC), ki naj bi okrepila sodelovanje med parlamenti in s tem povečala njihov pomen. V devetdesetih letih je nato prišlo do določene rehabilitacije nacionalnih parlamentov, ki so dobili večji vpliv prek svojih vlad. Sprejeta je bila vrsta novih pogodb in deklaracij, ki so dejansko ustvarile novo parlamentarno klimo. Vloga nacionalnih parlamentov je bila priznana že z maastrichtsko pogodbo, sprejeto l. 1992, ki je sicer prenesla na raven EU številne pristojnosti. Kljub temu, da je bila njena Deklaracija št. 13 o nacionalnih parlamentih predvsem politične narave, je prispevala k nadaljnji pravni ureditvi vloge nacionalnih parlamentov in omogočila njihov večji vpliv. V Protokolu št. 9 amsterdamske pogodbe iz l. 1997, ki je institucionalno spremenila maastrichtsko pogodbo, je bila nacionalnim parlamentom dodeljena dejanska formalnoppravna vloga nadzornikov svojih vlad, ko te sodelujejo v procesu

---

<sup>1</sup> Nekateri avtorji opozarjajo, da EU, kakršna se je izoblikovala, ni niti nadnacionalna organizacija, niti organizacija suverenih držav, temveč je nekakšna struktura *sui generis* (Norton, 2001: 3). Še najbolj naj bi ustrezala načelom konsociativne demokracije, ki upošteva sporazume med elitami, hkrati pa naj bi bil opazen tudi francoski tehnokratski pristop in nezaupanje v parlamentarno odločanje (ki naj bi uničilo 4. in 5. republiko). Skupno tem idejam je nasprotovanje parlamentarnemu pojmovanju neposredne odgovornosti, kar se je dejansko uresničilo – institucionalizacijo EU je spremljal proces dejanske deparlamentarizacije.



Drago Zajc

**Sposobnost slovenskega parlamenta sodelovati v  
procesu odločanja na ravni EU**

odločanja na ravni EU, čeprav je bila ureditev načina nadzora prepuščena ustavni ureditvi oz. običajem vsake države članice. Protokol je podrobneje uredil način obveščanja parlamentov (vse dokumente o delu komisije je treba dostaviti nacionalnim parlamentom) in rok, ki mora poteči med vložitvijo zakonodajnega predloga komisije in dnem, ko se ta uvrsti na dnevni red. Prav tako je dodatno opredelil vlogo Konference odborov za evropske zadeve. Države članice so k amsterdamski pogodbi sprejele tudi Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

Pomen nacionalnih parlamentov je bil nato ponovno poudarjen na zasedanju Sveta Evrope v Nici decembra 2000 oz. v Deklaraciji št. 23 o prihodnosti EU. Deklaracija je poudarila potrebo po izboljšanju demokratične legitimnosti EU in preglednosti delovanja njenih institucij, z namenom, da bi jih približali državljanom držav članic. Pri tem je posebej poudarila krepitev vloge nacionalnih parlamentov kot enega strateških vprašanj celotne EU in se zavzela za širšo razpravo o prihodnosti EU, v kateri naj bi sodelovali tudi predstavniki nacionalnih parlamentov. Naslednja deklaracija, ki jo je Evropski svet sprejel na zasedanju v Laekenu I. 2001, je med drugim obravnavala vprašanje razmerij med institucijami EU ter preglednosti njihovega delovanja z vidika učinkovitosti. Hkrati je ponovno poudarila vlogo nacionalnih parlamentov kot institucij, ki naj prispevajo k večji legitimnosti in demokratičnosti odločitev. Deklaracija je tudi vzpostavila posebno Konvencijo o prihodnosti Evrope z nalogo, da pripravi predloge institucionalnih reform, kar se je dejansko zgodilo. Glede na to, da je bila ena od nalog konvencije tudi opredelitev vloge nacionalnih parlamentov v sedanjem evropskem institucionalnem modelu, je pomembno, da so kar dve tretjini članov konvencije so sestavljali poslanci nacionalnih parlamentov in Evropskega parlamenta.

Krepitev vloge nacionalnih parlamentov v obstoječem institucionalnem modelu ni bilo zgolj formalno prizadevanje z namenom nadomestiti pomanjkanje demokratične legitimnosti institucij EU, ampak je dalo nekaj otipljivih rezultatov oz. odprlo vrsto možnosti in konkretnih načinov za povečanje njihovega vpliva, čeprav na posreden način, to je prek nacionalnih vlad<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Pri izgrajevanju institucionalnega modela EU so se sicer brez uspeha pojavljale tudi ideje o neposrednejšem sodelovanju nacionalnih parlamentov v zakonodajnem procesu na ravni EU z možnostjo neposrednih posegov v pristojnosti institucij EU. Med njimi je bil posebno zanimiv predlog o uvedbi senata nacionalnih parlamentov, ki bi opravljal funkcijo drugega doma. Te pobude so bile dosledno zavračane, saj je tudi Evropski parlament I. 1997 sprejel posebno resolucijo, s katero je zavrnil možnost formalnega sodelovanja nacionalnih parlamentov pri izvrševanju suverenih pravic, ki so jih države članice prenesle na EU. Sodelovanje med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti tako poteka samo na skupnih sejah stalnih delovnih teles nacionalnih parlamentov in Evropskega parlamenta, na skupnem zasedanju parlamentov držav članic in Evropskega parlamenta (Assises) in v obliki Konference predsednikov parlamentov.

## **2. Vloga nacionalnega parlamenta v procesu odločanja na ravni EU**

Čeprav formalne pristojnosti nacionalnih parlamentov držav članic EU letem ne omogočajo neposrednega sodelovanja v zakonodajni dejavnosti na ravni EU, je njihova naloga preverjanja odgovornosti svojih vlad, ko le-te sodelujejo v procesih odločanja, nadvse pomembna. Nadzor nad vlado, ki sodeluje v pripravah odločitev na ravni EU, je politično in psihološko najpomembnejša naloga sodobnih nacionalnih parlamentov držav članic, še posebej, ker imajo parlamenti hkrati možnost sodelovanja z vlado pri oblikovanju in pripravi stališč. Nacionalnemu parlamentu ostajajo na razpolago vsa sredstva nadzora s sankcijami, kot so interpelacije, nezaupnice, itd. Pogosto se spregleda, da lahko parlament na ta način v določeni meri kompenzira izgubo pristojnosti in z ustreznimi postopki postane sooblikovalec evropskih zakonov, ki se sprejemajo v zakonodajnih telesih EU (Svet ministrov in Evropski parlament), oz. celih politik na posameznih področjih, ki poleg prebivalcev Slovenije zavezujejo vse članice EU oz. so obvezne za vseh 450 milijonov državljanov EU (Igličar, 2005). Na drugi strani naj bi bile nacionalne vlade za tako sodelovanje same zainteresirane, saj lahko v pogajanjih nastopajo s preverjenimi in trdnejšimi stališči.

Potreba po parlamentarnem nadzoru v primerih, ko gre za nadzor nad sodelovanjem vlad v procesih odločanja na ravni EU, je na eni strani povezana z dejstvom, da imajo pristojnosti, ki so bile odvzete tem parlamentom in prenesene na raven EU, izjemno velik simboličen pomen, saj se je država odpovedala pomembnemu delu svojih suverenih pravic. Na drugi strani ima zakonodaja EU velik pomen za nacionalno zakonodajo, saj ima prednost pred pravom držav članic. Poenotenje prava EU že poteka na dva načina, kot unifikacija in harmonizacija prava - v prvem primeru z uredbami Sveta ministrov, ki se neposredno uporabljajo v vseh državah članicah EU, v drugem primeru pa se z direktivami določajo skupna načela, ki morajo biti enotno uresničena v nacionalnih zakonodajah (osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo uvaja namesto uredbe 'evropski zakon', namesto direktive pa 'evropski okvirni zakon'). Zakonodajna dejavnost na ravni EU je že doslej dosegla izjemen obseg. Po nekaterih ocenah naj bi bilo v bližnji prihodnosti kar 80% gospodarske in socialne zakonodaje oblikovane na ravni EU. Očitno je, da v takih okoliščinah funkcija nacionalnih parlamentov ni le, da nadzirajo svoje vlade, ampak da tudi sodelujejo z njimi v drugih zadevah, tako da oblikujejo konkretna stališča in splošne smernice, na katera se vladni predstavniki lahko oprejo.

Glede na te predpostavke in na ustvarjeno novo parlamentarno klimo v EU bi bilo pričakovati, da bodo nacionalni parlamenti dejansko izkoristili vse možnosti. Vendar primerjave delovanja nacionalnih parlamentov držav članic EU v

Drago Zajc

**Sposobnost slovenskega parlamenta sodelovati v  
procesu odločanja na ravni EU**

razmerju do EU kažejo, da ta vloga nikakor ni enaka, da je odvisna od njihovih sposobnosti in pričakovanj, oz. da so se vanje zelo različno vživali. Precej velike razlike se kažejo zlasti med parlamenti sredozemskih in severnoevropskih (skandinavskih) držav. V primerjavi z večino parlamentov prejšnjih držav članic EU (z izjemo danskega Folketinga), so parlamenti držav, ki so postale članice leta 1995 (Švedske, Finske in Avstrije) prevzeli zelo aktivno vlogo. Pričakovati je bilo, da si bodo parlamenti novih držav, ki so se vključile ob veliki širitvi l. 2004 (zlasti držav Vzhodne in Srednje Evrope kot so Poljska, Češka, Slovaška, Madžarska in Slovenija), prizadevali prek svojih vlad imeti čim večji vpliv na pripravo odločitev (zakonodajnih aktov), ki se sprejemajo na ravni EU, čeprav ni mogoče ugotoviti, koliko se njihova pričakovanja (in pričakovanja celotne politične elite posameznih držav) ujemajo z razpoložljivimi potenciali in dejanskimi sposobnostmi parlamentov in njihovih članov.

Analiza vlog oz. dejavnosti posameznih parlamentov držav članic EU, ki so bile sprejete pred zadnjo širitvijo, kaže, da so te dokaj različne glede na vrsto nadzora, saj se nekateri parlamenti zadovoljujejo z *ex post* kontrolo, medtem ko drugi izvajajo aktivno *ex-ante* kontrolo, ki se pojavlja v obliki predhodnega oz. tekočega sodelovanja z vlado, medtem ko je v številnih parlamentih držav članic najti tudi razne vmesne oblike (Norton, 1995; Maurer in Wessels, 2001). Podrobnejše analize so pokazale, da so te vloge odvisne od vrste dejavnikov, ki imajo včasih le malo skupnega s pričakovanji. Med temi so prav gotovo naslednji:

- a) Ustavna vloga parlamenta oz. njegov položaj v političnem sistemu države. Ustave na različne načine določajo ureditev držav in način delitve oblasti. V državah članicah EU, v katerih je bolj poudarjena vloga izvršilne oblasti (Francija), običajno parlamenti nimajo pomembnejše vloge.
- b) Določena tradicija oblikovanja vlad. V državah, kjer se oblikujejo pretežno enostrankarske vlade (V. Britanija), lahko vlade računajo na zanesljivo podporo v parlamentu. V državah, kjer se je uveljavila praksa oblikovanja koalicijskih ali manjšinskih vlad (Danska, Švedska), ki so močno odvisne od parlamentarne podpore, imajo običajno parlamenti velik vpliv na vlado, ko gre za oblikovanje in uveljavljanje nacionalnih stališč. Večji vpliv parlamenta v teh primerih ugotavljajo tudi v državah, kjer koalicijski partnerji težko sodelujejo oz. so sicer večinske vlade šibke.
- c) Strankarska kultura in sposobnost sporazumevanja in sodelovanja strank ter oblikovanja skupnih interesov v zadevah, ki so nacionalno pomembne.

Drago Zajc

**Sposobnost slovenskega parlamenta sodelovati v procesu odločanja na ravni EU**

- d) Ponekod prisotno tradicionalno pojmovanje, da se z zunanjimi zadevami ukvarja pretežno vlada, v parlamentu pa le nekaj posebej izbranih poslancev, medtem ko so drugi slabo obveščeni oz. se za te zadeve enostavno ne zanimajo.
- e) Organizacija dela in še posebej delitev dela med plenum in delovna telesa. Parlamenti so namreč žive institucije, ki se spreminjajo z razvojem oz. izpopolnjujejo svoje organizacijske oblike in način dela s ciljem, da je postopek sprejemanja odločitev čim bolj racionalen in predvidljiv in so končne odločitve čim boljše. Prilagajanje spremenjenim mednarodnim okoliščinam ali uvajanje novih oblik nadnacionalnega sodelovanja običajno terjaja večje spremembe v organiziranosti in načinu dela, vendar se parlamenti različno odzivajo. V vseh državah članicah so se oblikovala nova telesa, ki opravljajo t. i. 'helikoptersko' vlogo in združujejo vse dejavnosti, ki so povezane z zadevami EU.
- f) Obseg in kvaliteta strokovne podpore, ki jo imajo na razpolago parlamenti (njihova delovna telesa, skupine poslancev in posamezni poslanci). Strokovne službe parlamentov, svetovalci, itd. lahko pomembno pomagajo poslancem pri iskanju informacij in oblikovanju stališč ter s tem prispevajo k bolj usklajenemu in hitrejšemu delovanju parlamenta ter kvaliteti zakonodaje (*legislative continuity*). V parlamentih z boljšo strokovno podporo in razvitim raziskovalnim sektorjem se poslanci lažje prilagajajo zahtevnostim in posebnostim nove vloge.
- g) Okoliščine osamosvajanja države, v katerih lahko postanejo zunanji dejavniki odločilni in se vzpostavi tesna prepletenost zunanjih z notranjimi vprašanji.
- h) Končni razlog, ki se sicer lahko povezuje s prejšnjimi ali pa deluje samostojno (primer Finske ali Švedske), pa je gotovo aktivna vloga nacionalnega parlamenta v procesu vključevanja države v EU, zlasti v fazi pogajanj oz. pri potrjevanju pogajalskih stališč in na drugi strani pri izredno zahtevnem usklajevanju (harmonizaciji) nacionalne zakonodaje z *acquis communautaire*.

Našteti dejavniki, ki so jih ugotavljali raziskovalci sodobnih parlamentov, in njihove vloge v EU (Norton, 1995; Agh, 2001) v veliki meri pojasnjujejo tudi vlogo parlamentov post-socialističnih držav Vzhodne in Srednje Evrope, ki so postale članice ob zadnji širitvi EU (2004) in še posebej slovenskega parlamenta. V Sloveniji je vloga parlamenta v političnem sistemu močnejša, saj je vlada odgovorna državnemu zboru za svoje delo, zakon o vladi pa določa, da je vlada odgovorna za politiko države, ki jo vodi. Ta vloga se je izrazito pokazala v teku vključevanja Slovenije v EU. Pri tem je prišla do izraza tudi posebna politična

Drago Zajc

**Sposobnost slovenskega parlamenta sodelovati v  
procesu odločanja na ravni EU**

kultura oz. občutljivost, ko gre za vprašanja suverenosti, ki je povezana z okoliščinami pridobivanja nacionalne samostojnosti.

Čeprav slovenske politične stranke težko sodelujejo in je njihov koalicijski potencial še vedno pomanjkljiv, so prav v tem procesu vključevanja Slovenije našle skupen interes (podpis sporazuma o sodelovanju pri vključevanju Slovenije v EU l. 1996), kar je prispevalo k temu, da je Državni zbor RS v procesu vključevanja Slovenije v EU aktivno razpravljal in potrjeval pogajalska stališča Slovenije, ki jih je Vlada RS zastopala v pogajanjih z Evropsko komisijo. Posamezna stališča so - odvisno od vsebine - obravnavala različna delovna telesa, ki pokrivajo področja oblikovanja javnih politik in oblikovala mnenja, končno stališče pa sta sprejela in posredovala Vladi RS Odbor za zunanjo politiko oz. Komisija za evropske zadeve. Izkušnje iz tega pogajalskega procesa so več kot dobre, saj je bil vseskozi transparenten in pod nadzorom javnosti, naši pogajalci pa so imeli močan mandat in so bili precej uspešni. Na ta način je državni zbor, za razliko od vseh drugih parlamentov držav kandidatki, ki so razpravo o pogajalskih stališčih opravili le v enem specializiranem odboru, to opravil kot celota in bil sproti seznanjen o poteku pogajanj in vsebinskih vprašanjih, o katerih so tekla pogajanja.

S tem je bilo na drugi strani tudi močno olajšano delo pri usklajevanju slovenske zakonodaje s pravnim redom EU. To se je sicer začelo z zamudo, vendar je državni zbor z velikimi napori ob sodelovanju z Vlado RS zaostanek hitro nadomestil, čeprav je število usklajenih oz. 'EU- zakonov' predstavljalo v vsakem mandatnem obdobju oz. letu pomemben del vseh sprejetih zakonov. Pri tem usklajevanju, ki je potekalo pod velikimi časovnimi pritiski, je šlo za prevzemanje pravnih norm EU v zadostnem obsegu in kvaliteti, pri čemer pa naj bi ohranjali ureditev na tistih področjih, kjer harmonizacija ni bila nujno potrebna. Kljub takim namenom je pogosto prihajalo do mehničnega prevzemanja pravnih standardov in prepisovanja konkretnih določb. Končni rezultat prilagajanja je bil sicer ugoden - Evropska komisija, ki je v svojih poročilih na začetku navajala številne pomanjkljivosti in težave, je usklajenost slovenske zakonodaje na koncu ocenila kot primerno, Slovenijo pa celo kot najbolje pripravljeno kandidatko.

**Preglednica 1: Dinamika usklajevanja slovenske zakonodaje z *acquis communautaire* v procesu vključevanja Slovenije v EU - število vseh zakonov in število t. i. evropskih zakonov, sprejetih v Državnem zboru RS v posameznih letih**

leto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	skupaj
število vseh sprejetih zakonov	67	74	116	84	111	116	96	113	777
število 'EU- zakonov'	-	7	63	59	36	58	36	30	319

Vir: Državni zbor RS, SVEZ.

Drago Zajc  
**Sposobnost slovenskega parlamenta sodelovati v  
procesu odločanja na ravni EU**

Dejavnost Državnega zbora RS pri potrjevanju pogajalskih stališč in v procesu usklajevanja zakonodaje je bila izjemno velikega pomena za celotno njegovo družbeno in politično okolje, saj so se tako državljani lahko seznanjali z načinom delovanja institucij EU in posledicami, ki jih bo vključitev prinesla. Državnemu zboru in samim poslancem je pri tem uspelo nadomeščati pogosto negativne predstave državljanov in volivcev, ki so bile povezane z izkušnjami sobivanja Slovencev z drugimi narodi v večnacionalnih državah, s pozitivnimi predstavami in pričakovanji. K temu so prispevali tudi številni seminarji z udeležbo predstavnikov parlamentov držav članic in držav, ki so se šele pripravljale na vstop in še posebej ustanovitev Foruma za prihodnost Evrope.<sup>3</sup> Slovenski državni zbor je v fazi vključevanja v EU opravil nedvomno izjemno veliko in pomembno delo, kljub številnim težavam, oviram in omejitvam, ki so bile deloma na njegovi strani, med katerimi je bil tudi izredno dolgotrajen in zapleten zakonodajni postopek. Številne ovire in pomanjkljivosti zakonodajnega postopka je vendarle pravočasno odpravil.<sup>4</sup> Hkrati je moderniziral tudi svoje strokovne službe in jim določil nove naloge, ustanovil poseben raziskovalni sektor in povečal število strokovnih delavcev ter poskrbel, da so pridobili izkušnje v drugih parlamentih držav članic EU. Zato je bilo upravičeno pričakovati, da bo to vlogo obdržal tudi kasneje, to je po formalnem vstopu Slovenije v EU.

### **3. Opredelitev sedanje vloge Državnega zbora RS v procesu odločanja na ravni EU in nekatere ugotovitve o delovanju**

Namen slovenskega državnega zbora, da bi imel v pogojih polnopravnega članstva Slovenije EU kolikor mogoče močno, čeprav posredno vlogo v procesih odločanja na ravni EU, se je izkazal že v pripravah na spremembo slovenske ustave, s katero je Slovenija v marcu 2003 prenesla na EU precejšen del

---

<sup>3</sup> Forum za prihodnost Evrope, ki ga je Državni zbor RS ustanovil l. 2002, je deloval pod pokroviteljstvom slovenskih članov Konvencije za pripravo predloga ustave EU. Njegova naloga je bila, da pripravi predloge za institucionalno prenovo EU in na drugi strani vzpostavi dialog s civilno družbo. Organiziral je javne razprave, na katerih so svoja stališča predstavili predstavniki nevladnih organizacij, lokalnih in verskih skupnosti ter akademskih krogov. Večji del teh razprav se je ukvarjal z vprašanji, kako zmanjšati demokratični deficit v delovanju institucij EU in na kakšen način povečati vlogo slovenskega parlamenta.

<sup>4</sup> Novi poslovnik, sprejet l. 2002, je racionaliziral zakonodajni postopek in moderniziral porazdelitev moči in odgovornosti med udeležence v postopku, kar je prispevalo k temu, da je postal bolj stabilen in predvidljiv. K njegovemu sprejetju je prispevala tudi Evropska komisija, ki je v svojih letnih poročilih opozarjala na počasnost zakonodajnega postopka.

Drago Zajc

**Sposobnost slovenskega parlamenta sodelovati v  
procesu odločanja na ravni EU**

izvrševanja suverenih pravic.<sup>5</sup> Tako kot druge države članice, ki so prenos izvedle z ustavnimi spremembami (Avstrija, Belgija, Finska, Francija, Nemčija, Estonija, Madžarska, Slovaška), je tudi Slovenija razmerje med parlamentom in vlado v zadevah EU že na tej ravni dokaj dobro opredelila. Ta sprememba je bila podlaga za naslednje korake v smeri priprav na prihodnje delovanje v pogojih EU, med katere štejemo sprejem posebnega zakona o sodelovanju državnega zbora in vlade, spremembe poslovnika državnega zbora, oblikovanje posebnega delovnega telesa državnega zbora za zadeve EU, itd.

Pripravljalci spremembe (Ustavna komisija Državnega zbora RS in njena posebna skupina strokovnjakov) so se pri tem zgledovali po evropskih državah, v katerih imajo parlamenti močno vlogo, ki je zato ustavno kot zakonsko in poslovniško dobro opredeljena. Novi 3.a člen slovenske ustave je namreč določil, da mora vlada sproti obveščati državni zbor, ta pa lahko sprejema stališča, ki jih vlada upošteva pri svojem delovanju. Vlada sicer še naprej samostojno izvaja svojo ustavno vlogo, hkrati pa ima državni zbor pravico in možnost, da neposredno spremlja dejavnost vlade, ko ta sodeluje pri pripravi odločitev in njihovem sprejemanju na ravni EU. S svojimi stališči lahko vpliva na njeno ravnanje oz. jo lahko celo zavezuje k zastopanju posameznih stališč v nacionalnem interesu in jo politično ocenjuje.

Razmerje med državnim zborom in vlado je nato uredil poseben zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU (podobno sta razmerje med parlamentom in vlado določili tudi Nemčija in Madžarska).<sup>6</sup> Zakon izhaja iz ustavne določbe, da vlada ohranja samostojnost pri opravljanju svojih funkcij (čl. 3), državni zbor pa sodeluje pri oblikovanju stališč Republike Slovenije glede zadev EU, ki bi sicer spadale v njegovo pristojnost (čl. 4). Vlada je zadolžena oz. nosi odgovornost, da

- (a) sproti obvešča državni zbor o vseh zadevah EU, od predlogov aktov in njihovega obravnavanja do njihovega sprejemanja v postopkih na ravni EU,
- (b) priloži podatke o poglobitnih rešitvah in ciljih posameznih predlogov aktov in postopku njegovega obravnavanja in sprejemanja,
- (c) izdela oceno njegovih možnih posledic za slovenski proračun, gospodarstvo, javno upravo, okolje in potrebo po spremembi predpisov, in
- (č) poda svoj predlog stališča do predloga (čl. 9).

---

**5** Slovenija je za prenos dela svoje suverenosti, tako kot nekatere druge države, uporabila abstraktni oz. generalni pristop, ki omogoča prenos dela suverenosti na katerokoli mednarodno organizacijo, ki spoštuje človekove pravice.

**6** Predlog zakona je vložila 5.12.2003 skupina poslancev s prvopodpisanim A. Anderličem, po vloženi zahtevi, da se zaradi pomembnosti zakona opravi prva obravnava, je bila ta opravljena na 33. redni seji 29.1. 2004. Po opravljeni drugi obravnavi na 34. redni seji 24.2.2004, kjer je bilo v besedilo dodanih nekaj dopolnitev (v primeru, da se državni zbor ne opredeli do določene zadeve, velja, da se strinja s stališčem vlade), je državni zbor na 35. redni seji 25.3.2005 ob soglasju vseh poslanskih skupin, z izjemo SNS, zakon sprejel z veliko večino (50 : 7).

Drago Zajc  
**Sposobnost slovenskega parlamenta sodelovati v  
procesu odločanja na ravni EU**

To omogoča državnemu zboru, da bistveno hitreje prouči zadevo in vladni predlog potrdi, ali pa spremeni oz. dopolni. Svoje odločitve mora posredovati vladi (člen 10). Konkretno to pomeni, da državni zbor lahko razpravlja o predlogih aktov EU in predlogih stališč, ki jih pripravi vlada, ali pa izrazi namero, da bo o njih razpravljal v danih časovnih rokih, sicer se stališče vlade šteje kot stališče Slovenije. Od vlade se pričakuje, da bo stališča primerno in dosledno uveljavljala v procesih odločanja na ravni EU, čeprav ni zavezana k doslednem uveljavljanju, kar bi bila v primeru zavezujočega mandata (zavezujoči mandat se v danskem in avstrijskem primeru ni vedno izkazal za koristnega, ker je vladnim predstavnikom preprečil, da bi vplivali na nadaljnje oblikovanje odločitev v teku pogajanj). Vlada lahko tudi spremeni in dopolni stališče med samimi pogajaji. Poleg tega zakon omogoča državnemu zboru, da na lastno iniciativo, oz. na zahtevo poslancev, odbora za zadeve EU ali kolegija predsednika državnega zbora opravi razpravo o zadevi, ki se mu zdi pomembna in pri tem zavzame stališče. Takšna zahteva mora vsebovati razloge in predlog stališča (člen 11). Enkrat letno pa državni zbor tudi razpravlja o stanju v Evropski uniji na osnovi uvodnega poročila predsednika vlade.

Tako spremenjena oz. dopolnjena vloga državnega zbora je terjala, da svoje pristojnosti prenese na posebni delovni telesi – v primeru zadev EU na Odbor za zadeve EU in v primeru drugih zunanjepolitičnih vprašanj na Odbor za zunanjo politiko. Novi Odbor za zadeve EU, ki naj bi imel 'helikoptersko perspektivo' nad vsemi področji, kjer je bila pristojnost oblikovanja politik prenesena na EU, je bil oblikovan po vzoru na takšna delovna telesa v nekaterih skandinavskih parlamentih, še posebej po vzoru finskega parlamenta, na odbor pristojen za zadeve EU. Odbor mora dobiti mnenja drugih delovnih teles, ki pokrivajo posamezna področja. Zaradi svoje strankarske sestave opravlja odbor tudi druge naloge, med katerimi je tudi čim hitrejša poenotenje glede vprašanj v nacionalnem interesu.

Določbe zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU so nujno terjale tudi spremembe poslovnika državnega zbora. Dopolnitve, ki jih je državni zbor sprejel 20. maja 2004, so podrobneje določile način razprave o zadevah EU, posamezne faze v njihovi obravnavi in način izvajanja nalog. Predvidevajo, da bi se odbor sestajal vsak teden, na seje odbora pa naj bi bili vabljeni ministri, predstavniki delovnih teles, predstavniki gospodarstva in drugi strokovnjaki, lahko se jih udeležujejo tudi poslanci v Evropskem parlamentu (154 d. in 154 e. člen Poslovnika Državnega zbora RS).

Celoten pravni in institucionalni mehanizem, ki omogoča državnemu zboru, da opravlja svojo vlogo v pogojih članstva Slovenije v EU, je stopil v veljavo in začel delovati, ko je bila Slovenija maja 2004 dejansko sprejeta v EU. Vprašanje, ki se postavlja pri tem, je, ali je državnemu zboru dejansko uspelo



Drago Zajc

**Sposobnost slovenskega parlamenta sodelovati v  
procesu odločanja na ravni EU**

zagotavljanje vseh teh formalnopравnih in institucionalnih pogojev, ali so ti pogoji zadostni za opravljanje aktivne vloge oz. so dejansko izboljšali institucionalno sposobnost (*institutional capacity*) državnega zbora. Podatkov, ki jih imamo na razpolago za oceno v tem kratkem času ni dovolj, se pa lahko osredotočimo na delovanje glavnega akterja, to je Odbora za zadeve EU, ki je bil oblikovan po volitvah 3. oktobra 2004 (prvi Odbor za zadeve EU, ki je nadomestil prejšnjo Komisijo za evropske zadeve, je državni zbor sicer oblikoval že v maju 2004, a je nehal delovati s koncem 3. mandata državnega zbora).

Novi Odbor za zadeve EU, ki je bil vzpostavljen z odlokom 17. novembra 2004, je opredelil svoje pristojnosti skladno z zakonom o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU. Delovati je začel precej dinamično in avtonomno in si s tem verjetno že na začetku zagotovil močno vlogo v razmerju do vlade. Že na svoji prvi seji, ki je bila sklicana v času, ko koalicijska vlada še ni bila oblikovana, je zavzel stališče glede predsedovanja Slovenije Evropski uniji v letih 2007 in 2008. Stališče je sicer pripravila že bivša koalicijska vlada, ki je opravljala posle do imenovanja nove vlade. Na osnovi stališča odbora, ki je deloval kot edini *decision-maker* z vso legitimnostjo in pooblastili za sprejemanje takih odločitev, je nato državni zbor sprejel stališče Slovenije.

Odbor je na svojih številnih sejah (od novembra 2004 do 15. julija 2005 je imel 36 sej, 20 rednih in 16 izrednih) spremljal delo Sveta ministrov in odobral stališča, ki so jih zastopali predstavniki slovenske vlade na sestankih sveta v različnih sestavah (Sveta za splošne in zunanje zadeve, Sveta za gospodarske in finančne zadeve, Sveta za kmetijstvo in ribištvo, Sveta za okolje, Sveta za pravosodje in notranje zadeve, Sveta za vzgojo, mladino in kulturo, Sveta za konkurenco in Sveta za zaposlovanje, socialno politiko, zdravje in zaščito potrošnikov). Kadar so bile zadeve EU posredovane drugim delovnim telesom, je odbor prevzemal mnenja teh delovnih teles ali oblikoval lastna mnenja v primerih, ko jih druga telesa niso pripravila (Kraševc, 2005). Odbor je po proučitvi predlogov v glavnem v celoti podprl stališča vlade, vendar jo je hkrati opozarjal na to, da upošteva mnenja državnega zbora.

Delovanje tega odbora v prvem obdobju kaže, kako so zaživele institucionalne in organizacijske oblike v praksi, kako se je uporabljala strokovna podpora obravnavanju zadev EU in odločanju o njih in tudi, kakšno je bilo angažiranje poslancev v njegovem delu. Pri tem je treba upoštevati sam obseg dela, oz. število obravnavanih točk in število dodeljenih zadev EU. Na drugi strani se pojavlja tudi vprašanje kontinuitete dela v tem telesu, saj je med njegovimi člani le malo takih, ki so bili njegovi člani v prejšnjem mandatnem obdobju oz. so bili člani v katerem od prejšnjih delovnih teles, ki so se ukvarjala z zunanjo politiko ali evropskimi zadevami. Kljub temu mu je v času od njegove vzpostavitve je uspelo vzpostaviti ustrezne načine komuniciranja z vlado in razviti nekatere

Drago Zajc  
**Sposobnost slovenskega parlamenta sodelovati v  
procesu odločanja na ravni EU**

delovne metode in način dela – pri tem se je posluževal zlasti prakse kompetentnih delovnih teles iz obdobja, ko se je Slovenija vključevala v EU, pripravil je posebno bazo podatkov znotraj informacijskega sistema državnega zbora, ki omogoča poslancem, parlamentarnim službam in akreditiranim novinarjem hiter dostop do dokumentov, itd. (Kraševc, 2005).

Kljub temu, da je imel državni zbor že v procesu vključevanja Slovenije v EU izredno pomembno vlogo tudi v primerjavi z vsemi drugimi parlamenti držav kandidat in je že pred sprejemom v EU ter neposredno po njem dosegel precej visoko stopnjo institucionalne sposobnosti (*institutional capacity*) za delovanje v razmerah članstva Slovenije v EU, se postavlja vprašanje njegove subjektivne sposobnosti (*cultural capacity*). Gre za dejansko razumevanje delovanja EU, njenega razmišljanja in pristopov k oblikovanju skupnih politik glede na interese držav članic (tudi manjših). Pomanjkanje tega razumevanja in poznavanja se je med poslanci sicer že prej večkrat pokazalo v obliki neskladja med načelno podporo EU in njenimi vrednotami ter dejanskim poznavanjem načinov delovanja posameznih institucij, njihovih postopkov odločanja, itd. Ob številnih priložnostih je prihajala do izraza razlika med idealiziranimi predstavami o tem, da bo po vstopu v EU odločanje bolj enostavno in pesimističnimi pričakovanji o majhnih možnostih za uveljavljanje slovenskih interesov ali 'popotu' Slovenije v EU. Slovenska parlamentarna elita še ni dovolj razumela, da so evropska vprašanja že postala naša notranja vprašanja, pa tudi, da naša notranja vprašanja lahko postanejo evropska. Po nekaterih ugotovitvah opravljenih raziskav stiki poslancev in poslanskih klubov s poslanci in klubi v drugih parlamentih držav članic EU še niso postali dovolj trdni in sistematični, pridobivanje informacij po teh povezavah pa je sporadično ali redko. Državni zbor naj bi svojo vlogo nacionalnega parlamenta v EU premalo krepil tudi z neposrednimi stiki z drugimi parlamenti.

#### **4. Poskus sklepnih ugotovitev na začetku novega obdobja delovanja slovenskega parlamenta**

Državni zbor se je kot mlad parlament samostojne slovenske države po njeni vključitvi v EU znašel v povsem novem institucionalnem okolju, v katerem veljajo posebna razmerja pristojnosti in odgovornosti, sami nacionalni parlamenti pa lahko le posredno vplivajo na sprejemanje odločitev na ravni EU. Že v času priprav Slovenije na vstop v EU je opravil pomembno vlogo s potrjevanjem pogajalskih stališč, kar je omočilo, da je bil celoten proces pogajanja in vstopanja v EU dovolj transparenten in pod nadzorom javnosti. Prav tako se je dobro pripravil na opravljanje svoje prihodnje oz. sedanje vloge.

Drago Zajc

**Sposobnost slovenskega parlamenta sodelovati v  
procesu odločanja na ravni EU**

Državni zbor je v zadnjem času izredno povečal svojo institucionalno sposobnost (*institutional capacity*). Odnosi sodelovanja in odgovornosti med državnim zborom in vlado so dobro opredeljeni in omogočajo velike možnosti medsebojnega povezovanja in vplivanja na določanje stališč, ki jih zastopa vlada v procesih odločanja na ravni EU. Čeprav so nekatere posebne oblike tega sodelovanja, kot je Odbor za zadeve EU, že precej uspešno vzpostavljene (sodeč po številu sej in številu obravnavanih točk dnevnega reda oz. zadev EU ter njihovi vsebinski raznolikosti), pa je v tako kratkem času težko sklepati o dejanski učinkovitosti državnega zbora, ki je odvisna tudi od kulturne sposobnosti (*cultural capacity*). Nedvomno je temu vprašanju treba posvetiti večjo pozornost, saj je v EU opazna težnja po povečanju sodelovanja nacionalnih parlamentov, njihova vloga pa se bo še povečala, ko bo stopila v veljavo nova ustava.

Posebej pa je treba upoštevati, da se poslanci državnega zbora, kot parlamenta nove države članice, šele uvajajo v svojo novo vlogo, ki terja od njih veliko večje znanje in sposobnosti. To uvajanje je bilo za vse nove države članice posebna težava in tudi parlamentarci držav, ki so postale članice v prejšnjih širitvah, so imeli velike težave, preden so dojeli zahtevnost svojih novih nalog. Pri tem gre tako za (a) sposobnost zaznavanja vprašanj, glede katerih bi morala imeti Slovenija stališče, ki bi ga skušala uveljaviti pri pripravi odločitev v EU, (b) sposobnost oblikovanja nacionalnih interesov, (c) sposobnost sodelovanja z vlado, ko le-ta sodeluje v procesih odločanja na ravni EU in (č) sposobnost nadzirati vlado in sankcionirati njene nedoslednosti ali napake pri zastopanju slovenskih interesov v EU.

Na osnovi primerjav z drugimi državami članicami EU, zlasti novimi, bi lahko ugotavljali, da se v Sloveniji nasploh premalo razmišlja o zahtevnosti takšnega delovanja slovenskega parlamenta in njegovega sodelovanja z vlado v pogojih članstva v EU. Poslanci so vedno bolj izpostavljeni intenzivnim tokovom informacij, ki prihajajo iz okolja EU, čas odzivanja nanje pa bo vse krajši. To lahko pripelje do tega, da bodo delovali vedno bolj 'reaktivno' kot pa 'aktivno', kar pa si za manjšo in občutljivo državo težko predstavljamo. Posebno vprašanje je število poslancev v državnem zboru, ki je v primerjavi z drugimi parlamenti precej skromno (nekateri pozivi za povečanje števila poslancev so ostali brez širšega odmeva). Zato lahko predpostavljamo, da državni zbor na začetku svojega četrtega mandata in prvega mandata po sprejemu v članstvo Slovenije v EU še ni dovolj usposobljen. V razmerah pomanjkanja izkušenj kakor tudi precedenčnih primerov se zanj pravo delo šele začne. Na drugi strani bi se morali tudi državljani bolj zavedati pomena te njegove nove vloge in priložnosti, ki se ponujajo, da sodeluje pri izvajanju vpliva prek vlade pa tudi v sodelovanju z drugimi parlamenti držav članic.

Drago Zajc  
**Sposobnost slovenskega parlamenta sodelovati v  
procesu odločanja na ravni EU**

*Dr. Drago Zajc predava predmet 'Sodobni parlamentarizem' na Fakulteti za družbene vede in vodi raziskovalni projekt 'Vloga nacionalnega parlamenta v EU – primer državnega zbora RS'. Je avtor številnih del s področja parlamentarizma, npr. Slovenski parlament v procesu politične modernizacije (1993), Parlamentarno odločanje (1999), Razvoj parlamentarizma (2004), itd.*

**Literatura in viri**

- Agh, A. (2001): The Euro-Capacity of Small ECE Countries, HCDS, Budapest.
- Dann, P. (2002); Looking through the federal lens: the semi-parliamentary democracy of the EU. Jean Monet working paper, New York School of Law, New York.
- Grad, F.(2003): Nova razmerja med parlamentom in vlado. Podjetje in delo, št. 6-7/2003. Gospodarski vestnik, Ljubljana.
- Igličar, A. (2005): Vpliv evropske zakonodaje na slovenski pravni sistem, v: Slovenija v EU (znanstveni zbornik, ur. D. Zajc in M. Haček), FDV, Ljubljana.
- Igličar, A.(2004): Vpliv evropske zakonodaje na slovenski pravni sistem, v: Slovenija v EU – zmožnosti in priložnosti (znanstveni zbornik, ur. D. Zajc in M. Haček), FDV, Ljubljana.
- Kocjančič R. (2003): Evropska unija med demokratičnostjo in učinkovitostjo, X. dnevi slovenske uprave, zbornik referatov, Fakulteta za upravo.
- Kraševac, T. (2005): The cooperation between the National Assembly of Slovenia and the Slovenian government after EU accession – first experiences, referat na mednarodni konferenci 'Internationalization of Parliaments – Role of National Parliaments in the EU', Državni zbor, april 7.-9., Ljubljana.
- Langhelle, O., Rommetvedt, H. in Zajc, D. (2005): Internationalization of Norwegian Storting and Slovene Državni zbor, Referat na mednarodni konferenci 'Internationalization of Parliaments – Role of National Parliaments in the EU, Državni zbor, 7.-9. Aprila 2005, Državni zbor, Ljubljana.
- Maurer, A. in Wessels, W. (2001): National Parliaments on their Way to European Union: Losers or Latecomers, Nomos, Baden-Baden.
- Norton, Ph. (1995): National Parliaments in the European Union, Frank Cass, London.
- Zajc, D. (2004): Raziskovalno poročilo 'Vloga nacionalnega parlamenta v EU – primer Državnega zbora RS', Fakulteta za družbene vede, Center za politološke raziskave, Ljubljana.
- Zajc, D. (2004): Razvoj parlamentarizma – funkcije sodobnih parlamentov, FDV, Ljubljana.

Drago Zajc

**Sposobnost slovenskega parlamenta sodelovati v  
procesu odločanja na ravni EU**

Pravni viri:

- Zakon o zunanjih zadevah, Uradni list RS, št. 1/1991,
- Zakon o sodelovanju med Državnim zborom RS in Vlado RS v zadevah EU, Uradni list RS, št. 34/2004,
- Poslovnik Državnega zbora RS, členi 154.a – 154.m, (2004), Uradni list RS, Ljubljana.

SUMMARY

**The Capacity of the Slovene Parliament to  
Influence the Decision Making Process  
on the EU Level**

Process of European integration has had specific characteristics, being conducted mainly by the initiatives of national political elites and executives. It was directed from above, while the parliaments had only a secondary role and rarely tried to influence explicit European policies. National political and economic elites were fighting for their own interests regardless of eventual opinions of parliaments and general public, which was supposed to support closer integration. Such an 'asymetric' way of interaction created a kind of intergovernmental elite democracy. While the traditional representative democracy with governments directly responsible to the parliaments is still prevailing in the member states, on the level of EU and its institutions a historically new type of 'delegated democracy' has been invented and institutionalised, consisting of powers which were transferred to it from the national level. What we find in fact is similar to an 'executive federalism' where main actors in the decision making process are institutions with executive power. Decisions which would have been on the national level adopted by the parliaments are taken by the representatives of national governments on the EU level. The whole model resembles to the prescriptions of the consociational democracy where policies are made in the form of elite agreements and where such agreements instead of democratically agreed and taken decisions hold the whole system together.

The EU legal doctrine has excluded national parliaments from the its institutional framework. The EC/EU Treaty provisions did not determine any specific role of the national parliaments, while the modalities by which the national parliaments participate in the dealing with EU matters were left to member countries. National parliaments were not given any possibility to take part in the process of EU decision making or to intervene directly in the passing of EU legislative acts. This deficiency regarding the national parliaments has caused a number of problems. Marginalisation of national parliaments is an important factor in producing the democratic deficit, besides the problems caused by the general lack of transparency and hardly understandable procedures of the EU institutions. To alleviate this problems the EU brought about the recognition of the

national parliaments. While the Maastricht's Treaty's Declaration No. 13 on the role of national parliaments made the first step, the Protocol No. 9 of the Amsterdam Treaty determined formally their role of as supervisors of their governments in relation to the EU. The European Council has dealt with their role additionally on its meetings in Nice and in Laeken.

A number of these documents has specifically determined and enlarged possibilities for an involvement of the national parliaments in the process of decision making on the level of the EU, though the indirect way through their governments. A new parliamentary climate has been created favorable for their engagement. Though the parliaments of the member countries have not used these new possibilities alike. A simple comparison among these parliaments has shown, that their roles of supervisors of their governments have been mainly dependent on a variety of factors: (a) specific constitutional arrangements, determining the position of the parliament, (b) traditional consideration of international matters as 'foreign' and therefore dealt primarily by the executive, (c) the way how the division of work among the committees and plenary is implemented, (d) the extent of professional support to the parliamentary body dealing with the EU matters, and (e) the actual awareness among the parliamentarians that the EU matters have actually become 'internal' matters of each EU member country while a number of the 'internal' matters could be internationalised to various extents. On the other side - as practical examples have shown - the actual involvement of the national parliaments has become more effective by the use of an entire range of 'internal' control and cooperation measures, like using the plenary for discussing the EU-related matters, where reports of the government were objects of debates. The efficiency of the national parliaments has been importantly improved also by specialised committees on European Affairs, securing the 'helicopter' perspective over all EU issues dealt by parliamentary committees which were also expected to follow EU policies in general and to keep themselves informed about the plans of their national ministers. Besides, a number of parliaments has developed new 'International' methods of work', like continuous exchange of informations and ideas between national parliaments (speakers, members, secretary-general, civil servants, etc.). These methods made it possible for the speakers to identify issues which deserve special attention by national parliaments at an early stage.

Drago Zajc

**Sposobnost slovenskega parlamenta sodelovati v procesu odločanja na ravni EU**

The new EU member states have applied different ways to ensure the control of the parliament over government when it participates in the decision making on the level of the EU. Some of them have determined its role already in the change of constitution by which part of the sovereign rights were transferred to the EU institutions. Some have described the relationship between the parliament and government in special laws determining the role of the committee dealing with EU affairs, all of them amending at the same time their rules of procedure. In comparison with the 'old' member states the new entrant states have had little opportunity to develop proper working methods in order to control their governments or to cooperate with a government in preparation of positions which should be presented by their government's representatives in the Council of ministers.

Slovenian parliament or its main chamber Državni zbor, insured itself a strong role in relation to the government in the dealing with the EU matters. Such a role, determined already in the new article 3.a, amending the Constitution of Slovenia in 2003, was a consequence of its strong position in the Slovene constitutional design. These constitutional provisions had already determined its influence in process of joining the EU, when Državni zbor had actually discussed and confirmed the negotiating positions as a whole (not only in the Commission for the EU matters or in the Committee for Foreign Affairs). In the second step, taken by the passing of a special Law on Cooperation Between the Državni zbor and the Government of Slovenia in the EU Matters in 2004 this relationship has been additionally determined - the Government of Slovenia has to inform the Državni zbor promptly on all important EU matters and on all procedures from the start when they appear in the form of proposals through discussion when they may be amended or changed. It has to provide Državni zbor with necessary data on the substance and goals of particular proposals and also, with the possible consequences of the proposed acts for the Slovene economy, public administration, environment and the need for additional regulation. Finally, the Government has to propose its own position regarding the proposed EU acts. These legal provisions have undoubtedly allowed the Državni zbor to be informed of all relevant EU issues and to discuss issues which are of real importance for the Slovenes or for the special interests Slovenia



has regarding the development of particular policies. In order to make the realization of these mutual tasks possible and to enhance cooperation between the Državni zbor and the Government a division of responsibilities between the plenary and the special Committee on EU matters was made according to the model of Scandinavian parliaments (Finnish Eduskunta). The latter is having the 'helicopter' perspective over the activity over other committees when they are dealing with EU matters, while the plenary can be used as the arena for political debate on behalf of the citizens. According to these provisions some changes of the Rules of procedure had also been made.

These provisions have definitely made possible a strong role of the Slovene Državni zbor in the dealing with the EU matters and increased its 'institutional capacity'. The political scientists are nevertheless aware, that a parliamentary institution with a widest range of responsibilities can not simply adapt to the new supranational surrounding and to a variety of new functions. What the researchers find is on the other side a lack of precedents or a very small amount of accumulated knowledge necessary for the handling of important EU affairs. One can only expect that this knowledge or 'cultural capacity' will increase with the growing awareness of the parliamentary leadership and the individual parliamentarians that the EU matters are in fact becoming internal affairs. The parliamentarians have not yet developed proper contacts with other parliamentarians and parliamentary groups in other parliaments, and do not serve yet as a valuable link between the citizens and EU institutions. The Slovene parliament is like other parliaments of the new entrant states in the Central and Eastern Europe only at the beginning future role and its character is still going to change. This may happen by intensifying and refining its internal control measures and collaboration activities, combining them with appropriate international measures and activities (maintaining regular contacts with all institutions of the EU, participating at regular meetings of the COSAC or of the chairmen of the relevant committees and at Speakers' Conferences). Only by combining both methods and activities the Slovene parliament may contribute to increase the overall accountability of the EU institutions and help to diminish the democratic deficit of the EU. At this beginning one can only imagine that the process of further Europeanization may allow also that by using properly the international methods, the 'internal' matters may become EU matters as well.



# Ideološki vidiki razmerja med (demokratsko) politiko in pravom

UDK: 3542.31: 321.7

Miro Cerar

Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani  
miro.cerar@pf.uni-lj.si

## IZVLEČEK

**Pojem ideologije ima kljub različnim opredelitvam nekatere skupne imenovalce, med katere sodijo predvsem primarno politični pomen ideologije, njena deskriptivno-preskriptivna narava, akcijska in vrednostno-ciljna usmerjenost, usmerjenost k ljudskim množicam, poenostavljenost, shematičnost ter predstavitev v motivacijskem duhu. Tudi demokratična politika in pravo sta ideološko pogojena, pri čemer je pravo na eni strani izraz in sredstvo oblastne ideologije, na drugi strani pa tudi izraz avtonomne pravne ideologije, ki postavlja določene meje politični ideologiji. Ideologijo prava oziroma pravne države na eni strani vzpostavljajo oziroma instrumentalizirajo politični akterji, na drugi strani pa tudi pravni akterji (predvsem iz poklicnih slojev pravnikov). V obeh primerih se je treba izogibati vrednostno negativni oziroma družbeno destruktivni ideologizaciji prava in pravne države, ki spodbuja v javnosti bodisi precenjevanje bodisi podcenjevanje vloge in pomena prava v družbi. Še posebej pa se je treba izogibati takšni ideologizaciji prava, ki se kaže v politizaciji pravne stroke in pravnih (npr. pravosodnih) institucij.**

*Ključne besede: pravo, politika, demokracija, ideologija*

## 1. Pojem ideologije

Beseda ideologija izvira iz obdobja devetdesetih let 18. stoletja, in sicer iz post-revolucionarne Francije. Čeprav se pojem ideologija od takrat do danes v politološki in širši družbeni teoriji opredeljuje na različne, včasih tudi medsebojno izključujoče se načine, obstaja v teoriji relativno visoka stopnja soglasja o tem, da je avtor tega pojma francoski plemič, učenjak ter predstavnik takratne filozofije materialistov Antoine Luis Claude Destutt de Tracy (1754-1836) (Manning, 1980, str. 1-2; Baradat, 1997, str. 6; Drucker, 1974, str. 3-4). De Tracy je med letoma 1796 in 1798, v okviru svojega sistematičnega preučevanja razsvetljenstva, ta pojem skoval z željo, da bi z njim povsem jasno

Miro Cerar  
**Ideološki vidiki razmerja med  
(demokratsko) politiko in pravom**

označil oziroma poimenoval novo znanost, tj. »znanost o idejah«, znanost, v okviru katere se ideje oblikujejo s pomočjo znanja, ki temelji na podlagi izkus-  
tvenega (empiričnega) preučevanja, ne pa na nadnaravnih ali duhovnih pojavih.

Ideologija kot nova znanost je torej v tem svojem izvornem pomenu otrok  
moderne dobe, dobe »razsvetljenega (raz)uma«, ki se zoperstavlja starim (srednje-  
veškimi itd.) verskim in drugačnim dogmam in zavrača vsako metafiziko ter pos-  
tavlja v ospredje človekovo racionalno sposobnost odkrivanja zakonitosti  
(družbenega) sveta. Vendar pa se že v okviru t.i. klasične uporabe pojma ideo-  
logije, kot je npr. značilna za de Tracyja, Marxa in Mannheima (Manning, 1980,  
str. 6-11), kažejo bistvene razlike prav glede ocene, ali je ideologija lahko objektiv-  
na. Tako na eni strani de Tracy kot bistveno komponento ideologije izpostavlja  
predvsem znanstvenost v smislu racionalne preverljivosti in objektivnosti druž-  
boslovnega preučevanja in usmerjanja, pri čemer naj bi bila ideologija sposobna  
iznajti ustrezna »zdravila« za pomanjkljivosti družbe ter jo voditi v blagostanje.  
Na drugi strani pa Marx in Mannheim, seveda vsak s svoje družboslovne ozi-  
roma filozofske pozicije, ideologijo označujeta (in obsojata) predvsem kot nekaj  
partikularnega in subjektivnega, saj naj bi se pripadnik ideologije pri svojem delo-  
vanju v svetu ne mogel izogniti lastni pristranskosti (Manning, 1980, str. 6-7).  
Prav iz takšnega pogleda, ki se zaveda neizogibnega vpliva človekove subjektiv-  
nosti na lastna dožemanja in ravnanja ter na družbeno dogajanje kot takšno, pa  
seveda sledi, da ideologija ne more biti zgolj ena (kot je to menil de Tracy), pač  
pa lahko nosi vsaka relativno zaokrožena družbena usmeritev oziroma »teorija«  
v sebi tudi določeno ideologijo. To je povsem samoumevno tudi v sodobnih  
opredelitvah pojma ideologije, ki se sicer, kot rečeno, v marsičem razlikujejo,  
vendar pa ob iskanju skupnih imenovalcev oziroma bistvenih značilnosti tega  
pojma implicitno in eksplicitno priznavajo oziroma izpostavljajo obstoj različnih  
ideologij. Pojem ideologije, ki je prvotno pomenil »individualno oznako«, je  
tako v razvoju družbene misli prevzel »generičen pomen«.

Če z ideologijo na splošno poimenujemo specifičen sklop povezanih ozi-  
roma soodvisnih konceptov, vrednot in simbolov, ki na eni strani kritično odse-  
vajo oziroma interpretirajo preteklo in obstoječo družbeno situacijo (deskriptivni  
vidik) ter hkrati določajo, h katerim vrednotam in ciljem naj se družba usmeri v  
prihodnje (preskriptivni vidik) (Vincent, 1995, str. 16), potem lahko ugotovimo,  
da so se v zgodovini različni zametki oziroma nastavki ideologij pojavljali že  
zdavnaj pred obdobjem evropskega razsvetljenstva. Če bi npr. s pojmom ideo-  
logije lahko zajeli tudi starodavne religije in njihove temeljne »duhovno – idej-  
ne« razlage in vodila, potem bi seveda lahko rekli, da je novoveški pojem  
ideologije le zapoznala oznaka za že uveljavljene družbene idejne sisteme in  
prakse. Vendar pa ideologij in religij v nekaterih bistvenih prvinah ni mogoče  
enačiti. Pri tem niti ni nujno, da izhajamo zgolj iz izvorne oziroma klasične de

Tracy-jeve opredelitve ideologije kot sekularne družbene znanosti, kajti v sodobni teoriji se izpostavljajo tudi druge razlike med religioznim in ideološkim, kot so npr. odsotnost religiozne kategorije večnosti v ideoloških spisih ali pa razlike v motivih pri religioznih ritualih na eni strani in ideoloških ritualih na drugi (Grimes, 1980, str. 34, 35-36). Na razliko med ideologijo in religijo med drugim posredno kaže tudi ugotovitev, da je mogoče o pojmu ideologije dejansko govoriti šele na tisti točki zgodovinskega razvoja, ko so se sistemi idej prvič soočili z zavestjo o svoji partikularnosti, kar se je dejansko zgodilo šele v času razvoja meščanske družbe, v kateri so se idejni sistemi morali soočiti s tujimi ali alternativnimi oblikami diskurza ter tako pristati na pluralnost idej ter na dejstvo, da se družba nenehno spreminja (Eagleton, 1994, str. 192). Prav tako pa je na tem mestu treba tudi opozoriti, da ideologij v ožjem smislu ni mogoče enačiti s političnimi teorijami ali filozofijami, kajti v primerjavi s slednjimi so ideologije mnogo manj natančne, sistematične in kompleksne, pri čemer pa vsaka ideologija praviloma iz politične teorije ali filozofije črpa podlago za svoje ideje (Macpherson, 1973, str. 158).

Ne da bi se globlje spuščali v razmerje ideologije do drugih sorodnih pojavnosti oziroma področij, velja v okviru in za namen tega prispevka ugotoviti, da se ideologija v politološki znanosti opredeljuje kot relativno samostojna pojavnost, glede katere obstoje sicer številne različne definicije, ki pa jih je le mogoče združiti na določenih skupnih imenovalcih. Med takšne skupne imenovalce lahko uvrstimo predvsem naslednje:

1. Če ni izrecno izpostavljeno drugače, ima pojem ideologije političen pomen.
2. Vsaka ideologija vsebuje interpretacijo sedanosti in pogled na zaželeno prihodnost. Pri tem je anticipirana prihodnost vedno prikazana kot materialno boljša od sedanosti in pogosto tudi tako, kot da jo je mogoče doseči v času enega človeškega življenja.
3. Vsaka ideologija je akcijsko usmerjena in vključuje v ta namen seznam določenih dejanj, ki jih je treba storiti, da bi dosegli njene cilje.
4. Ideologije so vedno usmerjene k ljudskim množicam.
5. Ideologije so izražene na preprost in shematičen način ter so predstavljene v motivacijskem duhu.

Dandanes so torej ideologije razumljene predvsem kot politični pozivi ljudskim množicam, da (naj) le-te delujejo na določen način in za doseg določenih ciljev, ki pomenijo (točneje: naj bi pomenili) izboljšanje političnega življenja. Ideologije so nujne za kakršnokoli učinkovito politično gibanje, pri čemer velja iz okvira zgoraj navedenih ugotovitev posebej izpostaviti predvsem njihovo trojno funkcijo: a) poenostavitev interpretacij sedanosti in projekcij prihodnosti;

Miro Cerar  
**Ideološki vidiki razmerja med  
(demokratično) politiko in pravom**

b) postavljanje zahtev po določenem delovanju ter c) utemeljevanje oziroma opravičevanje takšnih zahtev. Ob vsem tem velja na tem mestu še poudariti, da lahko o obstoju politične ideologije govorimo le takrat, kadar se določena politika usmerja oziroma vodi pretežno na podlagi intelektualnih in ne zgolj spontanih, naključnih impulzov (*random impulses*). Na ta način se kaže poučevalni oziroma mnenjski značaj (*doxic character*) ideologije, ki se ubeseduje v obliki različnih življenjskih vodil (maksim), gesel (sloganov) in drugih lapidarnih formul ter se na ta način močno približuje retoriki (Ricoeur, 1981, str. 226)

## **2. Ideologija in demokracija**

V okviru sodobnih držav ter na ravni njihovega sodelovanja in povezovanja praktično nobena dolgoročneje zastavljena in institucionalizirana politika ni (več) brez ideološke podlage. Seveda obstajajo tudi drugačna razmišljanja, ki izpostavljajo neideološkost določenih oblik političnega sistema. Tako je npr. lahko na prvi pogled prepričljiva ugotovitev, da je ideološka izoblikovanost značilna predvsem za nedemokratične državne ureditve, ki snujejo takšne ali drugačne (utopične) podobe prihodnje družbe, pri čemer naj bi bila tudi znotraj te kategorije ureditev razvita ideologija prisotna le v totalitarnih ureditvah (nacizem, fašizem, komunizem itd.), medtem ko naj bi bila za avtoritarne ureditve značilna odsotnost vodilne ideologije, za tradicionalne ureditve pa naj bi veljalo, da izdelanih ideologij sploh ne poznajo (Della Porta, 2003, str. 50-52). Vendar pa bi bila takšna ugotovitev, če bi jo prenesli tudi na moderne oblike demokracije (če se tu omejimo le na to vrsto političnega sistema), bodisi naivna ali pa celo namenoma zavajajoča (v slednjem primeru tudi ideološka).

Podmena, da sodobna demokracija nima vodilnega, to je prevladujočega ideološkega temelja, je zmotna, kajti tudi (ta) demokracija je v takšni ali drugačni obliki zasnovana na določeni skupni, enotni in prevladujoči ideološki podlagi (v tem pogledu delita z njo usodo tudi njena politika in pravo), ki pa se ne manifestira isti način in v isti meri kot to velja za ideologije različnih »revolucionarno« usmerjenih nedemokratičnih družb. Ideologija sodobnega zahodnega tipa demokracije se v pretežni meri ne izraža v koncentrirani obliki, npr. na rednih in »obveznih« javnih političnih shodih, v vsakodnevnih javnih političnih razglasih, v obliki udarnih ideoloških gesel in pozivov na takšno ali drugačno skupno akcijo ipd. Demokratična ideologija se v svojih skupnih imenovalcih v pretežni meri manifestira razpršeno in kot takšna tudi manj transparentno od nedemokratične ideologije. Seveda pa je v sodobni informacijski družbi tudi kot takšna zelo prodorna, saj po eni strani prek različnih informacijskih medijev in izobraževalnih institucij doseže skorajda vsakogar, po drugi strani pa kot razpršena

Miro Cerar  
**Ideološki vidiki razmerja med  
(demokratično) politiko in pravom**

v ljudeh ne zbuja občutka, da so pod ideološkim vplivom ali pritiskom (ljudje torej vsaj v večji meri nimajo občutka, da jih kdo v kaj ideološko prisiljuje, oziroma da jim kdo »pere možgane« - čeprav se to seveda v vsaki ureditvi, tudi demokratični, vseskozi dogaja). Tako se npr. pretežno liberalistične postavke o naravni prirojenosti človekovih svoboščin in pravic slehernemu posamezniku, o ljudskem izvoru državne oblasti ali o svobodni gospodarski pobudi in o ključnem pomenu zasebne lastnine vsakodnevno ukoreninjajo v ljudi z navidez preprostimi oblikami medijsko podprte propagande (politične retorike, ekonomske propagande, sporočil izobraževalnega sistema in mnenjskih voditeljev itd.).

To, kar daje demokraciji kljub vsemu temu videz neideološkosti, je navidezna odsotnost strnjenih in homogenih akcijskih, motivacijskih in ciljnih idejnih impulzov. Demokracija se površinsko kaže in pogosto tudi namenoma, ideološko zavajajoče predstavlja le kot ideološko nevtralen in pluralen prostor, ki omogoča veliko prostora različnim političnim in drugim idejnim usmeritvam. Vendar pa pri tem nobena posamezna ideologija v najširšem smislu besede ne sme preseči mejá svoje partikularnosti, kajti to bi pomenilo ukinitvev krovne, univerzalne demokratične ideologije. Demokratična ideologija torej znotraj svojega vrednostnega in akcijskega prostora dopušča politično - ideološki (in s tem tudi vrednostni) pluralizem in kompetitivnost, vendar pa hkrati (po potrebi tudi s prisilnimi sredstvi) zagotavlja, da se navedeni pluralizem in kompetitivnost manifestirata zgolj v določenih demokratičnih ideoloških okvirih. Če so le-ti za daljši čas ali trajno prekoračeni oziroma zanikani, potem to pomeni, da je neka druga ideologija (in posledično politika) prevladala nad demokratično ideologijo, čemur sledi vzpostavitev novega, npr. avtokratskega političnega sistema. Prej omenjene akcijska, motivacijska in ciljna komponenta demokratične ideologije se zato kažejo (seveda na omenjeni razpršeni in zato manj očitno opazni način) predvsem v težnji po uveljavljanju temeljnih sestavin (načel, pravil in praks) demokratičnega političnega sistema ter v težnji po njihovem vrednostno pozitivnem spreminjanju znotraj teh okvirov. V trenutku, ko je demokracija resno ogrožena, pa se seveda navedene tri ideološke komponente, ki jih spodbujajo demokratične elite, politično izrazijo strnjeno, eksplicitno in intenzivno, pri čemer je za uspešno obrambo demokracije ključno, koliko moči takrat te elite še premorejo oziroma jo lahko aktivirajo.

Rejai (1967, str. 42, 46) ugotavlja, da je velik del literature o demokraciji po naravi ideološki, pri čemer imajo ideološko naravo še posebej normativne pravne v različnih opredelitvah demokracije (po mnenju navedenega avtorja npr. pojmi kot so naravno pravo, naravne pravice, ljudska suverenost ali občja volja praviloma sodijo v domeno ideologije). V strogem pomenu je mogoče po oceni istega avtorja le t.i. empirične koncepcije demokracije označiti za neideološke, medtem ko je med vsemi drugimi skupinami definicij mogoče opaziti ideološke

Miro Cerar  
**Ideološki vidiki razmerja med  
(demokratsko) politiko in pravom**

prvine. Le-te so v nekaterih, sicer le redkih teorijah kot takšne izpostavljene v tolikšni meri, da je na njihovi podlagi mogoče oblikovati posebno skupino ideoloških definicij demokracije. V to skupino je npr. mogoče uvrstiti teorije, ki so jih razvili Bernard Williams, Herbert McClosky in Zevedei Barbu. Williams meni, da je ideologija prisotna ne le v totalitarizmu, marveč tudi v demokraciji, pri čemer je glavna razlika med obema le v stopnji njene eksplicitnosti. McClosky ugotavlja, da demokracija sicer ne izpolnjuje v celoti vseh zahtev, ki bi jo kvalificirali za ideologijo, vendar pa se tem zahtevam le približuje v tolikšni meri, da jo je mogoče obravnavati kot ideologijo. Med doktrinarna vodila (tenets) demokratične ideologije avtor uvršča takšne koncepte kot so privolitev (consent), odgovornost, konstitucionalizem (*limited or constitutional government*), predstavništvo, večinsko načelo, pravice manjšine, načelo politične opozicije, svoboda misli, govora, tiska in združevanja, enake možnosti, religiozna strpnost, enakost pred zakonom, pravica do sodnega varstva in pravica do samoodločbe posameznika glede številnih osebnih zadev.

Med tremi omenjenimi tremi avtorji razvija Barbu najbolj abstraktno in široko ideološko pojmovanje demokracije, ob čemer po njegovem mnenju dejstvo, da demokracija ne more biti opisana kot posebna ideologija, še ne pomeni, da demokracija nima specifičnega ideološkega značaja. Nekatere ustaljene temeljne prvine pojma demokracije, kot so npr. ljudska suverenost, splošna volilna pravica ali večinsko načelo, šteje za vprašljive, saj so kot takšne lahko (in so tudi bile) instrumentalizirane tudi v okviru totalitarnih režimov. Demokracijo nato Barbu definira v smislu specifičnega miselnega okvira (*democracy as a frame of mind*), tj. v smislu okvira določenih izkušenj, občutkov oziroma odnosov (*attitudes*), predsodkov in prepričanj, ki so skupni (*shared by*) vsem članom družbe ali vsaj njihovi veliki večini. Med takšne občutke oziroma prepričanja sodijo predvsem: a) občutek stalnega spreminjanja, pretočnosti in prilagajanja; b) občutek osebne udeležnosti v politiki ter prepričanje, da je posameznik pozitiven dejavnik spremembe in soustvarjalec svoje lastne družbe; c) racionalni, individualizirani odnos do oblasti in priznanje njenega relativnega in predstavnškega značaja; d) zaupanje v razum, ki pomeni sposobnost zagotavljanja reda v hitro spreminjajočem se okolju (Rejai, 1967, str. 45-46).

### **3. Ideološko pogojeni spektri političnih usmeritev**

Ker je ideologija prvenstveno političen fenomen, je tu pomembno opozoriti na različne politične usmeritve, ki se vzpostavljajo na ideoloških podlagah. Ideološka polarizacija se skozi politiko praviloma kaže v razporeditvi volivcev, političnih strank in drugih političnih akterjev vzdolž t.i. osi desnica – levica. V



luči kompleksnega sodobnega političnega prostora sicer navedena os ni več v celoti ustrezen oziroma zadosten kazalnik pripadnosti posameznih političnih akterjev (npr. političnih strank) tej ali oni ideologiji ali politični usmeritvi, kajti v idejnih in akcijskih pogledih združujejo ti akterji v sebi pogosto ideološko-politične sestavine obeh omenjenih polov, seveda v različnih kombinacijah in intenzivnostih. Kljub temu pa ostaja delitev na politično desnico in levico aktualna najmanj toliko, kolikor pomeni idealno – tipsko shemo, ki nam je v oporo pri teoretičnem in praktičnem opredeljevanju in prepoznavanju različnih ideologij in politik.

V okviru omenjene sheme se ideološko pogojene politične usmeritve od levega političnega pola proti desnemu kažejo v naslednjih temeljnih kategorijah: radikalizem - liberalizem – zmernost (sredinskost) - konservativnost – reakcionarnost. Merila za uvrstitev v eno izmed navedenih (tipskih) kategorij so seveda zelo raznolika, pri čemer je eno izmed najpomembnejših zagotovo posameznikov pogled na človekovo naravo (Baradat, 1997, str. 13). Predvsem pa je razlaga navedenih političnih kategorij močno pogojena z različnostjo pogledov na spremembe in na vrednote v družbi. Če predvsem v luči teh dveh vidikov oziroma konceptov strnjeno in nekoliko poenostavljeno povzamemo nekatere temeljne značilnosti vsake od navedenih kategorij, pridemo do naslednjih ugotovitev:

- a) Radikalno politično usmeritev, ki sodi v skrajni levi pol političnega spektra, zagovarjajo ljudje, ki so izrazito nezadovoljni z obstoječim družbenim oziroma političnim stanjem. Želijo si takojšnje in korenite, tj. revolucionarne spremembe obstoječe ureditve, pri čemer zagovarjajo nekaj vrednostno in sistemsko novega in drugačnega (zavzemajo se npr. za dosledni ali »ekstremni« egalitarizem, radikalno zavračajo materializem ipd.).
- b) Zagovorniki liberalne politične usmeritve so znatno manj nezadovoljni od radikalcev, vendar pa si vseeno želijo družbene oziroma politične spremembe. Liberalci v klasičnem pomenu se pri tem osredotočajo na posameznika in lastninsko pravico, sodobni liberalci pa ljudi upoštevajo tudi v kolektivnem smislu in poudarjajo (druge) človekove pravice, pri čemer je obojim, vsaj v pretežni meri, skupna vera v dobroto ljudi, enakost, razum in pravo.
- c) Zagovorniki zmerne (*moderate*) politične usmeritve, ki zavzema sredinsko mesto na osi med politično levico in desnico, v obstoječi družbi in politiki ne vidijo večjih slabosti, zato v pretežni meri pristajajo na *status quo*. Ob tem seveda opažajo tudi možnosti za izboljšave obstoječega stanja na posameznih področjih, vendar pristajajo v zvezi s tem le na postopne in zmerne ukrepe, ki ne smejo bistveno spremeniti delovanja družbe.

Miro Cerar

**Ideološki vidiki razmerja med  
(demokratično) politiko in pravom**

- d) Konservativna politična usmeritev sodi v desni politični pol, pri čemer so zagovorniki te usmeritve še bolj (in hkrati najbolj) zadržani do kakršnihkoli družbenih sprememb. Konservativna usmeritev je nekakšen antipod liberalni, saj se od le-te razlikuje v praktično vseh pogledih. Tako kot liberalci se tudi konservativci delijo na različne struje, pri čemer pa vsi praviloma izkazujejo nezaupanje v človeško moralo in razum ter bodisi zanikajo ali pa vsaj zmanjšujejo pomen načela enakosti ljudi. Na splošno se konservativci nagibajo k veri, tradiciji, redu in ohranjanju obstoječih institucij.
- e) Reakcionarna politična usmeritev zavrača moderne vrednote ter zahteva ponovno vzpostavitev političnega sistema in vrednot iz prejšnjega obdobja. Izmed vseh omenjenih političnih usmeritev je to edina, ki je v omenjenem smislu retrogradna, pri čemer obstoje tudi znotraj reakcionarnih pozicij različne stopnje intenzitete nezadovoljstva z obstoječim stanjem. Reakcionarji so v vrednostnem pogledu na skrajnem desnem političnem polu (npr. zavračajo enakost ljudi in podpirajo razdelitev moči in bogastva na podlagi razlik v rasi, družbenem sloju, inteligenci ipd.), vendar pa so v svojem nezadovoljstvu z obstoječim ter v želji po nagli in koreniti spremembi - kolikor ta časovni vidik opazujemo ločeno od vrednostnega -, zelo podobni radikalcem, ki se nahajajo na skrajnem levem političnem polu (tako so npr. v tem pogledu skrajni marksisti na levi, ki menijo da je družbeno spremembo treba doseči po nasilni poti, podobni skrajnim fašistom na desnici, ki zagovarjajo vojno kot nekaj dobrega po sebi).

Navedene ideološko pogojene politične usmeritve so ključnega pomena tudi za pravo, oziroma za razmerje med pravom in politiko. Toda še preden preidemo v zvezi s tem k nekaterim splošnejšim ugotovitvam, si za ponazoritev velja pogledati, kako lahko ideološke oziroma politične usmeritve vplivajo na (pravno) odločanje posameznikov v konkretnih primerih. Iz nekaj primerov, ki so predstavljeni neposredno v nadaljevanju, so predvsem razvidne različne oziroma nasprotno ideološko-vrednostne ter posledično politične usmeritve. Pri tem je treba s »političnim« razumeti politiko v najširšem smislu, torej ne le državno oziroma institucionalizirano politiko – *politics*, pač pa tudi »politiko« najrazličnejših individualnih in skupinskih vsakodnevnih odločitev – *policy*. Še posebej v takšnem smislu je politika (*policy*) seveda tudi sestavina vsakodnevnega pravnega odločanja.

Če vzamemo za prvi primer prodajo zasebne nepremičnine (npr. hiše z zemljiščem) v demokratični državi, v kateri so deloma prisotni rasni predsodki (npr. ZDA), vidimo, da konservativci izrazito visoko vrednotijo lastninsko pravico,

medtem ko liberalci zagovarjajo predvsem tudi druge temeljne oziroma človekove pravice in sicer v drugačnem sorazmerju. V takšnem primeru liberalec, kot prodajalec, ki je sam belec, med rasno različnimi kandidati za kupca, ki ponujajo enako kupnino, ne dela razlik. Vseeno mu je, ali proda zemljo in hišo belcu ali npr. črncu (Afroameričanu), saj v moralnem oziroma temeljnem človeškem smislu med njima ne vidi oziroma ne dela razlik. Če v takšnem primeru Afroameričan ponudi višjo kupnino ali druge večje ugodnosti od drugih, potem ga bo prodajalec izbral za kupca svoje nepremičnine. Drugače je s konservativcem, belcem, ki meni, da lahko med kandidati za kupca povsem upravičeno zavrne pripadnika druge rase, npr. Afroameričana, čeprav ta za nakup nepremičnine ponuja enako ali celo bistveno več kot ostali. Konservavec pač v tem primeru meni, da lahko to stori zato, ker gre za njegovo lastnino, s katero ima pravico razpolagati po lastni volji. Ob tem, da torej konservavec pripadnika druge rase vrednoti kot moralno oziroma človeško inferiornega v razmerju do svoje rase, hkrati tudi lastninsko pravico vrednoti višje kot druge temeljne človekove pravice, zato meni, da lahko na takšni osnovi povsem upravičeno zavrne (diskriminira) pripadnika druge rase.

Podobno razliko v vrednotenju opazimo pri vprašanju, ali sme lastnik ustreliti osebo, ki je vdrla v njegov dom. Konservavec (npr. v ZDA) na to odgovarja pritrdilno, če je to edini način za obrambo njegove lastnine. Liberalec pa meni, da nobena lastnina ni nikoli vredna toliko, da bi se smelo pri njeni obrambi tudi ubiti človeka (v tem primeru je odvzem življenja mogoč le, če gre hkrati tudi za silobran), zato se je treba v takšnih primerih pač zanašati na policijsko zaščito, na povračila iz premoženjskega zavarovanja in druge manj drastične ukrepe.

Če si primeroma pogledamo še razliko v vrednotenju pri vprašanju prostitucije, vidimo, da mnogi liberalci že na splošno takšnih dejanj, pri katerih žrtve ni mogoče neposredno identificirati (*victimless crimes*), praviloma ne želijo inkriminirati. Po njihovem mnenju je prostitucija sporazumno razmerje med dvema odraslima osebama, ki neposredno ne (pri)zadeva nikogar drugega, zato ga tudi ni treba uvrščati med kazniva ravnanja. Po drugi strani pa mnogi konservativci štejejo prostitucijo za moralno zavržno in zato vztrajajo, da se jo kot takšno pravno prepove oziroma inkriminira. Podobno npr. mnogi konservativci vztrajajo pri pravni prepovedi nepredpisane uporabe drog, medtem ko v tem primeru mnogi liberalci menijo, da sta ustrezna vzgoja in zdravljenje uspešnejši zdravili kot pa policijska oziroma pravna intervencija.

Seveda je še nešteto drugih področij in posameznih vprašanj, glede katerih se politična levica in desnica zavzemata za bolj ali manj nasprotno rešitve. Med drugim gre za vprašanja, ki se nanašajo na homoseksualnost, abortus, evtanazijo, smrtno kazen, egalitarizem oziroma elitizem, (ne)diskriminacijo, enake možnosti, (inter)nacionalizem, lastnino, ekonomijo, družbeno solidarnost, socialo, popravo krivic, vrste in strogosti sankcij oziroma kazni za kazniva

in druga protipravna dejanja, kulturo, odnos med cerkvijo in državo itd. O vseh teh in drugih vprašanih pa se odločitve v pretežni meri sprejemajo in izvajajo prek prava, zato so seveda pravo in pravniki hote ali nehote vedno vpeti tudi v dominantno ideološko-politično usmeritev določene družbe.

#### **4. Ideološki vidiki razmerja med demokratsko politiko in pravom**

Ker namen tega prispevka ni na splošno prikazati in opredeliti razmerje med pravom in politiko (več o tem npr. Novak, 2003, str. 53-87; Cerar, 2001, str.15-46) ter podrobneje predstaviti njune sorodnosti in razlike (Cerar, 2004, str. 405-427), se v tem zadnjem delu osredotočamo predvsem na vprašanje, v kolikšni meri je pravo izraz določene politične ideologije in v kolikšni meri lahko oziroma mora pravo (morebiti celo kot specifična, samosvoja ideologija) postavljati tudi meje politični ideologiji.

Na splošno je pravo po eni strani vedno izraz prevladujoče politične moči oziroma ideologije tistih družbenih skupin, ki ga v pretežni meri določajo, po drugi strani pa se pravo, kot bolj ali manj avtonomna pojavnost, vedno vzpostavlja tudi kot lastna moč. Pravo je tako na eni strani oblika, skozi katero se izraža politična moč, na drugi strani pa je hkrati tudi relativno avtonomen družbeni dejavnik. Pri tem je avtonomna moč prava v izrazito avtoritarni ali totalitarni politični ureditvi le minimalna oziroma zanemarljiva, kajti tu si politika podreja pravo v vseh temeljnih (vrednostnih) normativnih in akcijskih vidikih, medtem ko je v sodobni demokratski in pravni državi avtonomna moč prava relativno velika oziroma celo največja, če jo ocenjujemo v primerjavi z vlogo in avtonomno močjo prava v nekdanjih družbah.

Seveda pa tudi v demokratski ureditvi ne gre idealizirati avtonomne moči prava, kajti tudi v takšni ureditvi je pravo v temeljih determinirano in uokvirjeno z oblastno politiko. Zaradi že omenjenih značilnosti demokratske ideologije, ki je, kot je bilo pojasnjeno, bistveno manj javno izražena in strnjena kot to npr. velja za različne totalitarne ideologije, je seveda v demokratskem sistemu tudi težje zaznati ideološko-politično pogojenost pravne države, s katero lahko v širšem pomenu označimo integralni koncept in prakso prava v sodobni demokratski državi (kot rečeno, mislimo pri tem na t.i. zahodni tip demokracije). Ugotovitev o težji prepoznavnosti ideološke narave prava oziroma pravne države velja še posebej za ljudi, ki sami živijo v demokraciji in jo zato zaradi njene prevelike bližine, oziroma zaradi svoje vsakodnevne privajenosti nanjo, le stežka prepoznajo kot ideologijo. To je mnogo lažje ljudem iz nedemokratskih okolij (npr. iz nekaterih ortodoksnih islamskih ali komunističnih držav), ki zahodno demokracijo

dojemajo kot bistveno drugačno od njihove ureditve in jo zato – seveda pod močnim vplivom ideologije lastnega okolja – intenzivno doživljajo kot tujo ter pogosto celo kot sovražno ideologijo. Velja seveda tudi obratno.

Tudi Maihofer opredeljuje vlogo prava v razmerju do ideologije v luči dveh nasprotujočih si temeljnih funkcij. Po eni strani opredeljuje pravo kot ideološki dejavnik (*ideologisches Faktum*), po drugi strani pa kot kritično instanco nasproti ideologiji (*ideologiekritische Instanz*) (Maihofer, 1969, str. 1-2). V prvem primeru je mogoče vlogo prava pojasniti v okviru tipičnih mišljenjskih modelov iz različnih obdobj – antike, renesanse in moderne – ki sporočajo, da pravo ni nič drugega, kot izraz in sredstvo oblasti močnejšega. Takšno sporočilo vsebujejo npr. naslednji trije tipi mišljenja: 1. Pravo je tisto, kar koristi močnejšemu (ta pogled se prvič pojavi v Platonovih dialogih in se pripisuje sofistom, kot sta bila npr. Gorgias in Trazimah); 2. Pravo je orodje vladajočega posameznika – vladarja (ta pogled je mogoče v strnjeni obliki razbrati iz učenja Machiavellija); 3. Pravo je orodje vladajočega razreda (tu gre predvsem za Marxovo oziroma marksistično gledanje na pravo) (Maihofer, 1969, str. 1-8). Po drugi strani, tj. v smislu razumevanja prava kot dejavnika, ki se zoperstavlja ideologiji oziroma deluje od nje neodvisno, pa je mogoče po Maihoferju vlogo prava primeroma ponazoriti skozi naslednje tipe mišljenja:

1. Pravo je posrednik (*Mittlere*), ki posega v družbeno konfliktna razmerja tako, da med ljudi sorazmerno oziroma pravično porazdeli družbene dobrine (takšen pogled na pravo se pripisuje že grškemu zakonodajalcu Solonu);
2. Pravo je sredina (*Mitte*) med obojestranskim preveč in premalo, kar je dejansko le specifična (Aristotelova) poglobitev prejšnjega pogleda, ki išče v pravo pravično sredino pri razdeljevanju dobrin med določenimi osebami;
3. Pravo je posrednik med svobodo in varnostjo posameznika ter svobodo in varnostjo vseh drugih posameznikov (ta formalni princip, ki na specifičen način ponovno izraža idejo prava kot posredujočega dejavnika v družbenih razmerjih, izhaja predvsem iz Kantove pravne filozofije) (Maihofer, 1969, str. 9-18).

V vsaki od zgornjih funkcij se seveda skriva le delna resnica o naravi prava. Navedene umestitve prava v okvir ideološke in antiideološke funkcije le potrjujejo, da ima pravo v tem pogledu ambivalentno vlogo, saj je na eni strani izraz politične moči, na drugi strani pa predstavlja njeno omejitev. Ker je pravo tudi zgodovinska kategorija, je treba upoštevati, da se njegovi omenjeni vlogi v času in prostoru z različno stopnjo intenzivnosti izmenjujeta oziroma kombinirata. V tem pogledu je prav demokratična politična ureditev tista, ki dopušča pravo, da se v okviru svoje relativno visoke stopnje avtonomije vzpostavlja tudi kot specifična, samosvoja ideologija. To seveda ne pomeni, da je pravo kot takšno, tj. kot celoto, mogoče kakorkoli enačiti z ideologijo (podobno kot ideologije tudi ni

Miro Cerar  
**Ideološki vidiki razmerja med  
(demokratično) politiko in pravom**

mogoče kar neposredno enačiti s politiko). Pravo kot celota je v sodobnem modernem svetu izrazito obsežen in kompleksen sklop vrednostno prežetih pravnih načel, pravil in razmerij, ki sam po sebi teži prvenstveno k vlogi čim bolj objektivnega posrednika ali rabsodnika pri urejanju oziroma reševanju potencialnih ali aktualnih družbenih konfliktov, iz česar je razvidno, da pravo kot takšno ne ustreza opredelitvi ideologije.

Po drugi strani pa se prav s formulo »pravna država« (*Rechtsstaat, rule of law*) v sodobnem času zelo pogosto uveljavlja specifična ideologija, in to predvsem takrat, ko se ta formula uporablja na deskriptivno in preskriptivno poenostavljen akcijski in motivacijski način. V takšnih primerih se iz celote pojma pravne države izloča le posamezne prvine in funkcije prava in se jih nasproti javnosti (ljudstvu) predstavlja kot posebne ciljne vrednote. Kadar to počnejo politični akterji, gre za instrumentalizacijo prava oziroma pravne države v politični namen. Dandanes se pri nas in v demokratičnem svetu mnogi predstavniki političnih strank, državnih oblasti in nenazadnje mednarodnih institucij (npr. EU) sklicujejo na pravno državo v najrazličnejših povezavah (kot ideal, ki ga bodo uresničili, če pridejo na oblast, kot šibko ali močno točko vladajoče politike, kot pogoj za sprejem kakšne države v določene mednarodne organizacije itd.). Pri tem se v politični retoriki oziroma argumentaciji koncept pravne države izrazito poenostavlja in izraža predvsem v zelo splošnih kategorijah reda, pravičnosti, človekovih pravic ipd. ter v poudarjanju aktualnih in javno odmevnih pravnih dosežkov, ali pa, ravno obratno, v kritičnem izpostavljanju aktualnih in javno odmevnih slabosti prava oziroma pravne prakse. Vse to je do neke mere neizogibni del demokratične »politične igre«, pri čemer pa ima lahko pretirana politična manipulacija s pravom, in v tem okviru predvsem tudi pretirana poenostavitev prava, zelo negativne posledice na delovanje in razvoj družbe, saj lahko javnost oziroma »ljudstvo« navda bodisi s pretiranim, nerealnim nezaupanjem ali pa s pretirano, nerealno vero v pravo, kar vse slabi institucije pravne države in posredno tudi samo demokracijo.

Prav tako pa lahko pravo v ideološkem smislu predstavlja in instrumentalizira tudi pravniški sloj (profesorji prava, sodniki, tožilci, odvetniki, notarji in pravniki v vseh drugih dejavnostih). Tudi v tem primeru ima ideološko predstavljanje pravne države vse zgoraj navedene lastnosti ideologije kot takšne, pri čemer pa služi v prvi vrsti uveljavljanju pomena prava kot posebne družbene vrednote. Na ta način se hote ali nehote varujejo poklicni položaji sloja pravnikov in vseh tistih, ki soodločajo v pravnih procesih, pogosto pa je takšna avtonomna ideologizacija prava namenjena tudi izboljšanju institucionalnega in materialnega položaja pravnih akterjev. V pravni retoriki oziroma pri argumentaciji takšne ideologizacije se pravni akterji najpogosteje načelno sklicujejo na družbeni pomen prava, na vrednoto zaupanja v pravo, posebej pa izpostavljajo predvsem

Miro Cerar  
**Ideološki vidiki razmerja med  
(demokratično) politiko in pravom**

pomen različnih pravnih postopkov in pravic udeležencev v njih ter pomen nemotenega delovanja poklicnih pravnih institucij (npr. pomen neodvisnosti sodstva, pomen ustreznih pravnih pogojev za učinkovitost pregona kaznivih ravnanj, pomen pravnega izobraževanja ali pomen različnih oblik pravne pomoči). Takšna avtonomna ideologizacija prava oziroma pravne države je vrednostno pozitivna in družbeno koristna, kolikor pripomore k splošnemu dviganju pravne zavesti ter k izboljšanju delovanja pravnih institucij. Vrednostno negativna in družbeno destruktivna pa je takrat, kadar zasleduje le pretežno parcialne interese določenih pravniških slojev in tudi takrat, kadar prenapenja pomen, vlogo in zmožnosti prava pri urejanju družbenih odnosov in ustvarja s tem pri ljudeh glede prava nerealna pričakovanja. Še posebej vrednostno negativen pomen pa ima ideologizacija prava v primerih, ko pravni akterji zavestno ravnavajo politično (v smislu politike v ožjem smislu – politics) in ne pravno. Primeri takšnega ravnanja so npr. politično motivirani (ustavno) sodni aktivizem, javno politiziranje tekočih sodnih in drugih pravnih postopkov ali politično pogojena korupcija, v katero so vpleteni pravni akterji (sodniki, tožilci itd.).

Za konec velja omeniti še Maihoferjevo misel, ki nam sporoča, da je pravi pravnik že po poklicu antiideolog. To misel velja razumeti predvsem kot pomembno napotilo za pravnikovo delovanje v razmerju do zgoraj omenjenih vrednostno negativnih in v tem okviru še posebej politično motiviranih primerov pravnikove ideologizacije prava. Hkrati pa se je treba zavedati, da se tudi sodobni pravnik nahaja v ideološko pogojenem in obarvanem političnem in pravnem prostoru, ki neizogibno vpliva na njegovo delovanje. V tem pogledu že ustavna in zakonska ureditev izpeljujeta določeno ideologijo (npr. pretežno liberalno ali konservativno), ki je v demokratičnem okolju umeščena v širši sklop demokratične ideologije in politike. Tudi pravnik je zato deloma že apriorino zavezan določeni ideologiji, ki jo nato pri ukvarjanju s konkretnimi primeri v dopustni meri dograjuje s svojim lastnim pravnim vrednotenjem. Predvsem v slednji domeni, tj. pri vsakodnevem vrednostnem opredeljevanju v okviru (normativne) konkretizacije splošnih pravnih norm in ustaljenih vodil pravne prakse, pa seveda pravnik v svoje interpretacije in odločitve vnaša tudi duhá svoje osebne ideološke usmeritve, ne glede na to, ali in koliko se tega sploh zaveda. Izgradnja zavesti o ideoloških vidikih demokracije in prava ter prizadevanje za preprečevanje vrednostno in razvojno negativne ideologizacije prava (še posebej njegove politizacije), ostaja zato nenehna poklicna zaveza slehernega pravnika, vsakega pravnega akterja.

Miro Cerar  
**Ideološki vidiki razmerja med  
(demokratsko) politiko in pravom**

*Dr. Miro Cerar je izredni profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in zunanji svetovalec za ustavna vprašanja v Državnem zboru Republike Slovenije. Je avtor treh knjig, v domačih in tujih strokovnih revijah pa je objavil več člankov s področja teorije in filozofije prava ter ustavnega prava. Doslej je aktivno sodeloval na številnih domačih in tujih strokovnih in znanstvenih srečanjih.*

### **Literatura**

- Baradat P., L. (1997): »Political Ideologies«, Their Origins and Impact (Sixth Edition), Prentice Hall, New Jersey.
- Cerar, M. (2004): »Podobnosti in razlike med pravom in politiko«, v: X. Dnevi javnega prava (zbornik referatov), Portorož.
- Cerar, M. (2001): »Pravo in politika – vprašanje avtonomnosti modernega prava«, v: Pravo in politika, Liberalna akademija, Ljubljana.
- Coing, H. (1993): »Grundzüge der Rechtsphilosophie«, Walter de Gruyter, Berlin – New York.
- Della Porta, D. (2003): »Temelji politične znanosti«, Založba Sophia, Ljubljana.
- Drucker, H.M. (1974): »The Political Uses of Ideology«, The MacMillan Press Ltd., London.
- Eagleton, T. (1994): »Ideology and its Vicissitudes in Western Marxism«, v: Mapping Ideology, ed. Slavoj Žižek, Verso, London – New York.
- Grimes, A. (1980): »Ideology and Religion«, v: The Form of Ideology (Investigation into the sense of ideological reasoning with a view to giving an account of its place in political life), ed. Manning D.J., George Allen & Unwin, London.
- Held, D. (1989): »Modeli demokracije«, Knjižna zbirka Krt, Ljubljana.
- Horn, N. (1996): »Einführung in die Rechtswissenschaft und Rechtsphilosophie«, C.F.Müller Verlag, Heidelberg.
- Macpherson, C.B. (1973): »Democratic Theory: Essays in Retrieval«, Clarendon Press, Oxford, London.
- Maihofer, W. (1969): »Ideologie und Recht«, Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main.
- Manning, D.J. (1980): »Introduction«, v: The Form of Ideology (Investigation into the sense of ideological reasoning with a view to giving an account of its place in political life), ed. Manning D.J., George Allen & Unwin, London.



Miro Cerar  
**Ideološki vidiki razmerja med  
(demokratsko) politiko in pravom**

- Novak, M.(2003): »Delitev oblasti: Medigra prava in politike«, Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Rejai, M. (1967): »Democracy, The Contemporary Theories«, Atherton Press, New York.
- Ricoeur, P. (1981): »Hermeneutics and the human sciences, Essays on language, action and interpretation«, ed. J.B.Thompson, Cambridge University Press, Paris.
- Sartori, G. (1973): »Democratic Theory«, Greenwood Press, Westport, Connecticut.
- Tadić, L. (1988): »Nauka o politici«, Biblioteka Rad, Beograd.
- Vincent, A. (1995): »The Nature of Ideology«, v: Modern Political Ideologies, ed. A. Vincent, Blackwell, Oxford.

SUMMARY

**Ideological Aspects of the Relation Between  
(Democratic) Politics and the Law**

The concept of ideology originated in the 1790s in post-revolutionary France. It has been attributed to the French aristocrat, scholar and representative of the then materialistic philosophy Antoine Luis Claude Destutt de Tracy (1754–1836). Between 1796 and 1798, de Tracy coined the term "ideology" with the wish to create a new science that is a "science of ideas", within the framework of which ideas are created by means of knowledge based on empirical studies and not on supernatural or spiritual phenomena. In this original sense ideology is therefore a product of the modern age, the age of "enlightened reason", which is opposed to the old (medieval etc.) religious and other dogmas and rejects any kind of metaphysics and focuses on man's rational ability to identify the laws of the social world. Yet crucial differences can already be seen within the framework of the so-called classic use of the term ideology (de Tracy, Marx and Mannheim) regarding the assessment whether ideology can be objective. From their social scientific or philosophical points of view, Marx and Mannheim characterize and condemn ideology mainly as something particular and subjective. Such appraisals are also characteristic of modern definitions of the term ideology which differ yet recognize and emphasize the pluralism of ideologies in the search for the common denominators or fundamental characteristics of this term.

The common denominators of the term ideology especially include the following: 1) primarily the political significance of ideology; 2) descriptive and prescriptive nature (every ideology contains the interpretation of the present and anticipation of the future, taking into account the fact that the future is always presented as materially better than the present and, as a rule, in such a way that it would be possible to achieve it in the course of one man's life; 3) action and value-objective orientation; 4) orientation towards the masses; 5) simplification (schematic design) and presentation in the motivational spirit. Starting from the left of the political spectrum to the right, ideologically conditioned political orientations in the ideal-type form are shown in the following main categories: radicalism – liberalism – moderateness – conservatism – reactionaryism. The criteria for the inclusion in one of the above-mentioned categories are, of course, highly diverse, one of the most important undoubtedly being the individual's view

of the human nature. The interpretation of the above-mentioned political categories is greatly determined by the diversity of views of social changes and social values.

Within the framework of modern states and at the level of their mutual relations, there practically does not exist (any longer) any kind of long-term and institutionalised politics without an ideological basis. Therefore, the potential assumption that modern democracy does not have a leading or dominant ideological basis is wrong. Any given kind of democracy is designed on a given common, uniform and dominant ideological basis (in this sense, its politics and the law also share its faith) which, however, is not manifested in the same way and to the same extent as is the case with the ideologies of different "revolutionary" or "totalitarian" non-democratic societies. The ideology of the modern Western type of democracy is generally not expressed in a concentrated manner, for instance at regular and "compulsory" public political marches, in everyday public political proclamations, in the form of striking ideological mottos and appeals for some kind of joint action etc. In its common denominators, the democratic ideology is mainly manifested in a dispersed manner and as such in a less transparent manner than the non-democratic ideology. Of course, in the modern information society, ideology as such is also highly penetrating as it, through different information media and educational institutions, reaches nearly everyone, while on the other ideology as such, i.e. as unconcentrated, does not arouse the feeling in people that they are under ideological influence or pressure.

On one hand, the law is always a reflection of the dominant political power and ideology, while on the other, the law as more or less autonomous phenomenon always establishes itself as its own power. The law is therefore, a form through which political power is expressed, as well as a relatively autonomous social factor. The autonomous power of the law in the explicitly authoritarian or totalitarian political constitution is only minimal or negligible because here politics subjects the law to itself in all fundamental (value) normative and action aspects, while in the modern democratic state governed by the rule of law the autonomous power of law is relatively great or even the greatest if we assess it in comparison to the role and autonomous power of law in pre-modern societies. Likewise, one cannot idealize the autonomous power of law in a democratic constitution because in such constitution the law is also fundamentally determined by authority politics.

The democratic political constitution allows the law to establish itself as a specific and independent ideology within the framework of its own relatively high degree of autonomy. This, of course, does not imply that the law as such, i.e. as a whole, can be equated with ideology (similarly, ideology cannot be directly equated with politics). The law as a whole is in our modern world an explicitly extensive and complex assembly of value-permeated legal principles, rules and relations which primarily strives to play, as much as possible, the role of objective intermediary or arbitrator in the settling or solving of potential or current social conflicts. It can therefore be concluded that the law as such does not fit the definition of ideology. On the other hand, it is precisely through the "rule of law" formula ("Rechtsstaat") that specific ideology is very often gaining ground in modern times, especially when this formula is used in a descriptively and prescriptively simplified action and motivational manner. In such cases only individual elements and functions of the law are extracted from the entire concept of the "rule of law" and presented as special target values against the public (population). When this is done by political actors, we are dealing with the instrumentalisation of the law and the rule of law for political purposes. In such cases the concept of the rule of law is explicitly simplified in political rhetoric and argumentation and is mainly expressed in very general categories of order, justice, human rights etc. and by emphasizing current and publicly known achievements of the law, or, vice versa, by critically exposing current and publicly emphasized shortcomings of the law or legal practice. All this is, to a certain extent, an inevitable part of the democratic "political game", in which exaggerated political manipulation of the law and in this framework also exaggerated simplification of law can have quite negative consequences on the functioning and development of the society because it can fill the public or the "population" with either exaggerated (unreal) distrust or exaggerated (unreal) faith in the law, which altogether weakens the institutions of the state governed by the rule of law and, indirectly, the democracy itself.

The law may also be ideologized and instrumentalized by the stratum of professional lawyers. Also in this case, the ideological presentation of the state governed by the rule of law has all the above-mentioned characteristics of the ideology as such, while being primarily used for the affirmation of the significance of the law as the special social value. By doing

so (intentionally or unintentionally), occupational positions of the stratum of lawyers and all those who co-decide in legal processes are protected, and often the objective of such "autonomous ideologisation of the law" is the improvement of institutional and material status of professional legal actors. When justifying such ideologisation, legal actors most commonly refer to the social significance of the law, the value of confidence in the law, and especially emphasize the meaning of different legal processes and rights of their participants and the importance of smooth operation of professional legal institutions. "The autonomous ideologisation of the law" is, with regard to the value, positive and socially beneficial insofar as it contributes to the general legal awareness raising and to the improvement of legal institutions' operation. It is negative with regard to the value and socially destructive when it follows only partial interests of certain lawyers' strata and also when it overly stresses the meaning, role and capacity of the law in the regulation of social relations and, by doing so, creates unreal expectations with regard to the law in people. The ideologisation of the law by legal actors has a particularly negative meaning with regard to the value in the case when these actors wilfully act politically (in terms of politics in the narrow sense of the word) and not legally. The examples of such conduct include politically motivated (constitutional) judicial activism, public politisation of current judicial and other legal procedures or politically motivated corruption which involves legal actors (judges, prosecutors, lawyers etc.).



# Načela in dobre prakse upravljanja občin

UDK: 352.008.2

Stane Vlaj

Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani

stane.vlaj@fu.uni-lj.si

## IZVLEČEK

Članek opredeljuje dobro upravljanje občin in pomen takega upravljanja za učinkovito zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev, za kakovost njihovega življenja, za uveljavljanje demokracije v najmanjših enotah in posledično v vsej državi. Poudarja pomen nekaterih pogojev za uresničevanje demokracije, kot so etični standardi obnašanja lokalnih oblasti, zaupanje občanov v lokalno samoupravo in udeležba občanov pri odločanju.

Opisuje vsebino in pomanjkljivosti Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), ki določa skupna pravila za zavarovanje in razvijanje pravic in svoboščin lokalnih oblasti. Nadalje predstavlja priporočila in smernice, ki jih je za lokalno upravljanje sprejela ministrska konferenca Sveta Evrope leta 2005 v Budimpešti.

Obravnavata nekatere značilnosti uvajanja lokalne samouprave v Sloveniji, težave v pristojnosti odločanja, premajhno udeležbo državljanov v lokalnem življenju, določila v ustavi in zakonu. Predlaga ustanovitev neodvisne strokovne skupine za reševanje teh vprašanj in usklajevanje njihovih rešitev z evropskimi načeli in standardi.

*Ključne besede: lokalna samouprava, primerjalna lokalna samouprava, participacija, lokalne skupnosti*

## 1. Uvod

V Evropi in pri nas se zastavljajo vprašanja, ali je lokalna politika v globalni dobi še vedno pomembna, ali bogatejša družba pomeni manjšo potrebo po udeležbi, ali so ljudje postali bolj samozadostni in manj zainteresirani za kolektivne probleme, ali so politične stranke (način, kako so organizirane in delujejo) še pomembne za razvoj lokalne demokracije, ali se je interes za politiko spremenil ali upada, ali so (nekateri) ljudje postali bolj zainteresirani za neposredno udeležbo kot za predstavniško demokracijo, za neformalno udeležbo kot za udeležbo v institucionalnih formalnih kanalih, za udeležbo *ad hoc* kot za

splošno kontinuirano angažiranje. Ali evropske države ponujajo svojim državljanom paket instrumentov za udeležbo, ki je v skladu z njihovimi pričakovanji? Kako se usklajuje zahteva po novi politiki z značilnostmi tradicionalnega demokratičnega sistema, kakšen naj bi bil politični sistem, da bi ustrezal zahtevam spreminjajočega se sveta, kako zagotoviti, da bi udeležba državljanov spremenila politične procese, kako doseči, da bo udeležba državljanov bolj pozitivna kot negativna (problem NIMBY)? Katere ukrepe uporabiti za reševanje posebnih problemov posebnih skupin državljanov, kako zagotoviti povečanje interesa za neposredno odločanje ter za sodelovanje pri nevladnih organizacijah in možnosti vključitve civilnopравnih oblik v odločanje na lokalni ravni in kako vključiti tudi najnovejša družboslovna spoznanja, ki presegajo takšno lokalno zaprtost, kakršno utrjuje pravni red?<sup>1</sup>

V ospredje aktualnega dogajanja na področju lokalne samouprave pri nas in v Evropi stopajo vprašanja dobrega upravljanja lokalnih skupnosti, ki naj bi zagotovilo čim boljše pogoje za uresničevanje sodobnih potreb prebivalcev. Najprej tistih primarnih, ki omogočajo kakovostno življenje ljudi in njihovih družin na kraju prebivanja v 21. stoletju, nato pa potreb višjega ranga – ki pomenijo odpiranje lokalne družbe v širšo regionalno, državno, evropsko in svetovno (globalno) družbo oz. okolje. Kakovost življenja prebivalcev lokalne skupnosti je merilo za oceno demokratičnosti in uspešnosti posamezne družbe oz. države. Lokalna samouprava je namenjena ljudem in njihovim skupnim potrebam in interesom, ki jih povezujejo v lokalno skupnost. Pri tem pa je udeležba prebivalcev pri upravljanju njihove lokalne skupnosti *conditio sine qua non*.

Sodobna lokalna samouprava zagotavlja zlasti javne službe, kot so oskrba z elektriko, plinom, vodo, odvoz smeti, javni prevoz, telekomunikacije idr., ter zagotavlja demokratični nadzor in vpliv lokalne skupnosti na te službe. Zagotavlja naprave in objekte, stanovanja, zdravstvene prostore, domove za ostarele, predšolske šole, šole itd. Prav tako naj bi lokalne skupnosti bolj skrbele za varstvo in ustvarjanje novih delovnih mest in za napredek pri zagotavljanju možnosti za usposabljanje državljanov. Uveljavlja se dejavnost za krepitev lokalne identitete in krepí se sodelovanje med lokalnimi skupnostmi in med državljani in lokalno oblastjo. Za demokratičnost neke države je bistvenega pomena, da je demokracija zavarovana in deluje v najmanjših enotah, to je v lokalnih skupnostih.

---

<sup>1</sup> Na vsa ta vprašanja in izzive je mogoče dati pozitivne odgovore le, če bodo izpolnjeni številni drugi pogoji. Npr. za povečano udeležbo prebivalcev v lokalnem javnem življenju: uveljavljanje etike na lokalni ravni, integriteta izvoljenih predstavnikov, učinkovito javno upravljanje, preglednost delovanja lokalnih organov, uporaba novih telekomunikacijskih možnosti za udeležbo prebivalcev pri odločanju v lokalni skupnosti, posebna pozornost mladim, ostarelim, ženskam in ostalim danes ne dovolj zastopanim skupinam v organih lokalne samouprave, idr. Prim. Recommendation Rec (2001) 19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life, Strasbourg, 6. december 2001.



Demokracija je usodno odvisna od medsebojnega zaupanja med državljani in tistimi, ki jim služijo in so izvoljeni ali imenovani na javne funkcije. Državljeni zaupajo le tistim institucijam, ki ravnajo pravilno. Posledice nezaupanja pa so populizem, absentizem in drugi negativni pojavi. Demokracije ni v družbah, ki nimajo sprejemljivih standardov etičnega obnašanja na vseh ravneh javnega življenja. Ti standardi so pomembni v boju zoper korupcijo, njihova uveljavitev pa promovira kulturo poštenosti in preglednosti med vsemi tistimi, ki imajo javne funkcije. Ti ljudje imajo esencialno odgovornost za vzdrževanje, uveljavitev in podrejanje standardom obnašanja v javnem življenju. Gre za načela objektivnosti, integritete, odgovornosti, odprtosti, poštenosti in zavezanosti javnim interesom. Etični standardi so stalno vodilo za ravnanje in obnašanje tistih, na katere se nanašajo. Ti so osebno odgovorni za boj s korupcijo in uresničevanje visokih standardov vodenja in upravljanja, ki bo v skladu s pravnimi, upravnimi in institucionalnimi okviri, v katerih delujejo, in za uveljavitev takšnega upravljanja med njihovimi kolegi. Nepogrešljivo vlogo in vpliv na kulturo javnega življenja pa imajo tudi civilna družba in mediji.

Lokalna samouprava je del javne uprave ali javnega sektorja. Kot veljajo etični standardi za druge dele javne uprave kot so državna uprava in javne službe, je njihov pomen še večji za ravnanje lokalnih organov. Ljudje presojujejo celoten javni sektor, ki naj bi bil odprt in pregleden, na podlagi tistega, s čimer se srečujejo vsakodnevno na kraju njihovega prebivanja. Lokalna (samo)uprava v občini jim je najbližja raven, ki jo najlažje spremljajo in nadzirajo ter v njej najkonkretnjše uresničujejo svojo pravico do soodločanja o javnih zadevah. Etika javnih uslužbencev in lokalno izvoljenih predstavnikov je prvi pogoj za učinkovito lokalno demokracijo.

## **2. *Acquis* Sveta Evrope o demokraciji**

*Acquis* Sveta Evrope (SE) na področju demokracije (ki vključuje tudi lokalno in regionalno demokracijo) pokaže, kako SE razume demokracijo in kako jo doseči.<sup>2</sup> Sestavljajo ga konvencije, pogodbe in listine SE, priporočila Odbora

---

<sup>2</sup> V Izjavi in Agendi za dobro lokalno in regionalno upravljanje je 14. Konferenca evropskih ministrov za lokalno in regionalno samoupravo (Budimpešta, 24 do 25. februar 2005) med izzivi in prioritetami evropskih držav in SE na področju lokalne in regionalne demokracije izpostavila:

- demokratično državljanstvo in udeležbo na lokalni in regionalni ravni;
- pravni okvir in institucionalno strukturo lokalne in regionalne samouprave;
- lokalne in regionalne finance;
- vodenje in upravljalne zmožnosti lokalnih in regionalnih oblasti;
- javno etiko na lokalni in regionalni ravni.

ministrov, priporočila, resolucije, mnenja in sklepi Parlamentarne skupščine SE, priporočila, resolucije in mnenja Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (CLRAE), poročila drugih organizacij, ki delujejo pod dežnikom SE, vključno z Evropsko komisijo za demokracijo skozi pravo (Beneška komisija) in Skupino držav zoper korupcijo (GRECO), različna poročila in publikacije, ki podpirajo aktivnosti SE.

Za našo temo je najpomembnejša Evropska listina lokalne samouprave (MELLS), ki evropskim državam, ki so jo ratificirale, nalaga dolžnost spoštovati določene pogoje, načela in pravila. Listina je določila skupna evropska pravila, da bi zavarovala in razvijala pravice in svoboščine lokalnih oblasti.<sup>3</sup> Po tej listini je pravica do lokalne samouprave eno ključnih demokratičnih načel. Pravica državljanov, da sodelujejo pri opravljanju javnih zadev, se lahko najbolj neposredno uresničuje na lokalni ravni. Lokalna samouprava pa po tej listini označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva. To pravico uresničujejo sveti ali skupščine, sestavljene iz članov, ki se izvolijo s svobodnim, tajnim glasovanjem na temelju neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice. Sveti ali skupščine imajo lahko izvršilne organe, ki so njim odgovorni. Nič manj niso pomembni zbori državljanov, referendumi ali kakšne druge oblike neposredne udeležbe državljanov, ki jih dopušča zakon.

Obstajajo predlogi za morebitne dopolnitve in izpiljenje posameznih določil MELLS, ki se nanašajo npr. na razmerja med državo in lokalnimi skupnostmi, med lokalnimi oblastmi in državljani (prebivalci, uporabniki, idr.).<sup>4</sup> Slabosti listine ovirajo uresničevanje njenih standardov oziroma delajo listino manj učinkovito, kot se je pričakovalo. Spremembe bi lahko dosegli z amandmaji posameznih določb listine ali s sprejemom dodatnih določb (npr. s protokolom). Besedilo je

---

**3** MELLS je mednarodni dokument za zaščito lokalnih svoboščin. Poleg njega obstaja še vrsta mednarodnih dokumentov s področja lokalne in regionalne samouprave, ki jih bo treba upoštevati tudi v RS. Tu gre za Evropsko okvirno konvencijo o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti z dvema dodatnima protokoloma, Konvencijo o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni, Evropsko listino o regionalnih in manjšinskih jezikih, Konvencijo o udeležbi mladih v lokalnih in regionalnih zadevah, Konvencijo o udeležbi tujcev v lokalnem javnem življenju, Evropsko listino regionalne samouprave, ki je v pripravi in je v ospredju dela Vodilnega odbora SE za lokalno in regionalno demokracijo, in še za druge dokumente.

**4** Strokovnjaki menijo, da obstajajo tri glavne oblike za spremembe, ki bi prinesle jasnejše opredelitve načel, ki se nanašajo na lokalno samoupravo. Najbolj radikalna in občutljiva oblika za spremembe so amandmaji za MELLS. Tu je pričakovati političen in praktičen odpor. Pri prvem gre za pričakovano reakcijo, da naj pustijo pri miru to zelo pomembno podlago za mednarodno pravno varstvo lokalne samouprave. V drugem primeru pa bi trajalo zelo dolgo, da bi pridobili soglasno odobritev držav članic SE. Druga možna oblika je sprejem protokola k MELLS, kar je praksa pri številnih drugih mednarodnih instrumentih kot je npr. Evropska konvencija o človekovih pravicah. Protokol bi imel enak pravni status kot listina sama. Tretja možnost pa je, da se k listini sprejme pojasnjevalno poročilo.

v nekaterih delih neprecizno in ima zato majhno zavezujočo moč. Razlogi za to so predvsem v avtorjih listine, ki so želeli doseči kompromis ali niso imeli politične volje, da gredo dlje. Eden pogosto kritiziranih primerov je člen 9, ki se nanaša na finančne vire lokalnih oblasti, še zlasti druga točka, ki govori o tem, da morajo biti finančni viri »ustrezni« nalogam, ki jih opravljajo lokalne oblasti. Takšna opredelitev je po mnenju strokovnjakov daleč od jasnosti. Ali pa npr. »zamisel o odgovornosti izvršilnega organa predstavniskemu telesu« (drugi odstavek 3. člena) v primeru, ko sta oba izvoljena neposredno.

Zelo aktualno je razmerje med lokalnimi oblastmi in državljani, kjer listina uporablja tudi formulacijo »in druge oblike neposredne participacije«. Le-te pa so lahko tudi posvetovalni sveti znotraj občin za posamezne kategorije prebivalcev – mlade ljudi, tujce, starejše državljane idr., ali za prebivalce specifičnih sosesk. Tudi opredelitev »na ustrezen način« (povprašati za mnenje lokalne oblasti – op. av.) je potrebna preciziranja. Takih nejasnih pojmov oziroma opredelitev je še veliko. Npr. da mora biti upravni nadzor »v sorazmerju...«

Razen dopolnitev in izpiljenja nekaterih členov za izboljšanje obstoječega besedila listine, je skupina neodvisnih strokovnjakov za MELLs pri CLRAE pripravila predloge za mogoče reforme v razmerjih med lokalnimi in centralnimi oblastmi v državah članicah SE. Čeprav je izvršilni organ (še zlasti župan) v vse več primerih izvoljen neposredno, lahko obstoj dveh neposredno izvoljenih organov, ki oba uživata identično raven demokratične legitimnosti, ogrozi načelo temeljnega pomena, da je predstavniško telo najpomembnejše, in povzroči blokade znotraj občinskega upravljalškega aparata. Zato bi bilo primerno načrtovati uvedbo sistema, v katerem bi bilo predstavniskemu telesu dovoljeno, da dá na referendum predlog za razrešitev izvršilnega organa (župana).

Za krepitev načel subsidiarnosti in proporcionalnosti (npr. člena 4, 9) bi bilo primerno, da se pripravijo pravila, ki bi specificirala načine, na katere so lokalne oblasti vključene v odločitve centralnih oblasti, ki se nanašajo nanje. Dalje, da bi zavezala države, da se posvetujejo z lokalnimi in regionalnimi oblastmi na ustrezen način in pravočasno o vsakem predlogu, ki bi lahko bistveno prizadel njihove finančne vire. Prav tako pa naj bi zavezovala države, da ustanovijo skupne odbore centralnih in lokalnih oblasti, zato da bi se ovrednotilo ravno-vesje med viri lokalnih oblasti in njihovimi obveznostmi.

V zvezi s financiranjem naj bi država zagotovila ustrezna sredstva za vsak nov prenos odgovornosti oziroma nalog na lokalne oblasti. Država bi morala zagotoviti, da bistveni del virov lokalnih skupnosti predstavljajo njihovi lastni davki in takse, katerih višino določijo v okviru zakona lokalne skupnosti same.

### **3. O udeležbi državljanov v lokalnem javnem življenju**

Dialog med državljani in lokalnimi izvoljenimi predstavniki je bistven za lokalno demokracijo, saj krepi zakonitost lokalnih demokratičnih institucij in učinkovitost njihovega delovanja. Po načelu subsidiarnosti morajo lokalne oblasti prevzeti vodilno vlogo pri pospeševanju sodelovanja državljanov.<sup>5</sup>

Državljanom je treba zagotoviti pravico do dostopa do jasnih in izčrpnih informacij o raznovrstnih zadevah, ki so povezane z njihovo lokalno skupnostjo, in jim dati besedo pri glavnih odločitvah, ki zadevajo njihovo prihodnost.

Nameniti je treba veliko pozornosti komunikaciji med oblastmi in državljani ter spodbujati lokalne vodje, da poudarjajo pomen sodelovanja državljanov in skrbno preučijo njihove zahteve in pričakovanja, tako da se bodo lažje odzvali na potrebe, ki jih izrazijo

Vsestransko se je treba lotiti vprašanj sodelovanja državljanov in pri tem upoštevati ustroj predstavniške demokracije in tudi oblike neposredne udeležbe pri odločanju in upravljanju lokalnih zadev. Izogibati se je treba preveč togim rešitvam in dopustiti eksperimentiranje, tako da se daje prednost pooblastilom in ne določanju pravil. Iz tega sledi, da je treba zagotoviti široko izbiro sredstev za sodelovanje in možnost njihovega kombiniranja ter prilagajanja načina uporabe glede na okoliščine.

Zavedati se je treba, da je pomembno, da so ženske enakopravno zastopane v lokalni politiki. Prav tako, da so otroci in mladina potencial za trajno uravnotežen razvoj lokalnih skupnosti in in imajo zato lahko pomembno vlogo. Priznati in povečati je treba vlogo, ki jo imajo združenja in skupine državljanov kot ključni partnerji pri razvijanju in ohranjanju kulture sodelovanja in kot gonilna sila pri demokratičnem sodelovanju v praksi.

Po priporočilu je treba čim bolj izkoristiti:

- novo informacijsko in komunikacijsko tehnologijo in ukreniti vse potrebno, da lokalne oblasti in drugi javni organi uporabljajo (poleg že ustaljenih in še vedno uporabnih metod, kot so uradni javni razglasi ali uradne publikacije) vsa sredstva za komunikacijo (interaktivne spletne strani, večpredstavne medije),
- posvetovalne oblike odločanja, tj. take, ki vključujejo izmenjavo informacij in mnenj, npr.: javna srečanja državljanov, porote državljanov in različne oblike forumov, skupin, javnih odborov, ki imajo svetovalno ali predlagalno funkcijo; okrogle mize, javnomnenjske raziskave, ankete o uporabnikih itd.

---

<sup>5</sup> Priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope o participaciji državljanov v lokalnem javnem življenju, 2001.

Zagotoviti je treba, da neposredna udeležba resnično vpliva na odločanje, da so državljani dobro obveščeni o učinku svoje udeležbe in so rezultati jasno opredeljeni.

Redno je treba zbirati informacije o sodelovanju različnih skupin državljanov in ugotoviti, ali so skupine, kot so ženske, mladina, materialno ogrožene družbene skupine in posamezne poklicne skupine, premalo zastopane v izvoljenih organih in/ali igrajo zelo majhno vlogo ali sploh nobene pri volilnih in neposrednih oblikah udeležbe/sodelovanja.<sup>6</sup>

#### **4. Ministrska konferenca Sveta Evrope v Budimpešti**

SE je na 14. mednarodni konferenci evropskih ministrov, pristojnih za lokalno in regionalno demokracijo<sup>7</sup>, ki je bila februarja 2005 v Budimpešti, poudaril, da mora dobro lokalno in regionalno upravljanje upoštevati *acquis* in informacijsko bazo SE na področju lokalne in regionalne demokracije.

Države članice SE so dolžne uresničevati *acquis* in informacijsko bazo SE in se aktivno udeleževati v delu SE na tem področju. Razširjanje dobrega lokalnega in regionalnega upravljanja je glavni cilj, ki ga morajo zasledovati, da bi odgovorile na izzive družbe in na legitimna pričakovanja državljanov. Največji izzivi pa so:

- nizka raven volilne udeležbe na lokalnih in regionalnih volitvah v mnogih državah članicah;
- spremenjene poti za angažiranje državljanov v lokalnem javnem življenju;
- širjenje udeležbe tujih državljanov v lokalnem javnem življenju;
- zagotavljanje etičnega obnašanja lokalnih in regionalnih oblasti, izvoljenih predstavnikov in uradnikov, ki morajo spoštovati lokalno in regionalno samoupravo enako kot individualne pravice in legitimne interese.

---

<sup>6</sup> Prav tam.

<sup>7</sup> Konferenca je obravnavala dve temi:

- Izzivi in prioritete evropskih držav in Sveta Evrope na področju lokalne in regionalne demokracije;
- Rezultati dela po zadnji ministrski konferenci, s posebnim ozirom na pravne instrumente o regionalni samoupravi. Tu sta bila poudarjena pomembnost regionalne samouprave in dejstvo, da ta samouprava lahko pomeni obogatitev demokratičnih družb, lahko pomaga pri reševanju novih izzivov dobrega demokratičnega upravljanja in odvisno od razmer lahko odgovori na potrebo, da se javne zadeve opravljajo čim bolj mogoče blizu državljanov. 15. konferenca bo v jeseni 2007 v Valenciji v Španiji in bo nadaljevala razpravo v luči priprave pravnega instrumenta SE (listine ali priporočila) o regionalni samoupravi.

V ta namen so potrebne aktivnosti za:

- za uvedbo Priporočila (2001) o udeležbi državljanov v lokalnem javnem življenju;
- raziskovanje, kako naj uporaba informacijske in komunikacijske tehnologije olajša demokratične reforme na lokalni in regionalni ravni;
- promoviranje priročnika o dobrih praksah javne etike na lokalni ravni in pripravo, in kjer je mogoče, priročnikov, prilagojenih posebnim razmeram v državah članicah SE idr.

Drugi izzivi so še:

- uveljavitev načela subsidiarnosti z opredelitvijo in zakonsko ureditvijo pristojnosti, strukture in meja lokalnih in regionalnih oblasti;
- spodbujanje in ustvarjanje nujnih pogojev za medobčinsko sodelovanje;
- krepitev učinkovitih odnosov med različnimi ravni teritorialne uprave, še posebej med državnimi in lokalnimi oblastmi.

V državi pa:

- zagotavljanje, da bodo vse lokalne skupnosti (občine) sposobne za samostojno življenje;
- zagotavljanje, da bodo vsi dejavniki v občini – prebivalci, organi, občinska uprava, državni organi – prevzeli pravice in obveznosti v lokalnem upravnem sistemu; v ta namen naj se izdelajo etični kodeksi (na podlagi priročnika SE o javni etiki na lokalni ravni) za vsako občino (pokrajino) posebej;
- zagotavljanje, da so predstavniška telesa kot predstavniki interesov lokalnih prebivalcev – občinski sveti – najvišji organi odločanja v občini;
- zagotavljanje, da bodo država in občine spoštovale ureditev, v kateri so enakopravne entitete;
- zagotavljanje novih načinov, pristopov in praks pri povezovanju javnega in zasebnega sektorja na lokalni (občinski) ravni.

## **5. Položaj v Sloveniji**

Problemi upravljanja slovenskih občin so veliki. Upravno-organizacijsko gledano so bile ustanovljene številne neracionalne občine. Upada interes prebivalcev za aktivno udeležbo v dogajanjih v njihovi občini, organi občine se marsikje obnašajo tako, kot da se jim ni treba povezovati s prebivalci konkretne občine,

županski položaj je pravno in dejansko premočan, vloga občinskih svetov še ni realizirana, člani občinskih svetov veliko bolj poslušajo svoje politične centrale v Ljubljani kot prisluhnejo konkretnim zahtevam, potrebam in interesom ljudi v občini, ni nobenih sankcij za nemoralno in tudi nezakonito ravnanje občinskih funkcionarjev v času njihovega mandata idr.

V Sloveniji ne moremo govoriti o kakšni pomembnejši vlogi prebivalcev v lokalnem javnem življenju po uvedbi lokalne samouprave. Odločanje v občini se je preneslo na občinske svete in (pre)močne župane, oblike neposredne udeležbe prebivalcev pri odločanju kot so zbori občanov, lokalni referendumi, državlјanska pobuda, *ad hoc* odbori, organizacije civilne družbe, participacija z uporabo sodobne informacijske tehnologije za soodločanje občanov idr., pa se ne uporabljajo oz. so nerazvite.

Zakon o lokalni samoupravi je sicer vzpostavil organizacijski model, v katerem so najpomembnejše pristojnosti odločanja o javnih zadevah v rokah predstavniškega organa (občinskega sveta), izvršilno vlogo v občini pa ima neposredno izvoljeni župan. Tretji organ je nadzorni odbor.

Razmerja med občinskim svetom in županom so se zaradi sistema volitev župana (neposredne volitve) pokazala kot problematična. V prvem mandatu občinskih svetov in županov se je izkazalo, da ureditev, v kateri župan ni odgovoren svetu, povzroča blokade v lokalnem upravnem procesu, zlasti v občinah, v katerih večina v občinskem svetu in župan nimata enakih političnih pogledov.

Problem medsebojnih blokad bi dokončno odpravila sprememba volilnega sistema – to je prehod na posredne volitve župana, česar pa realno ni pričakovati.

Delovno področje občine je po slovenski ustavi izredno ozko in prejudicira majhne, malo pomembne in od države ostro ločene občine.<sup>8</sup> Takšna ozka opredelitev delovnega področja občine je samo deloma skladna z usmeritvijo, ki prevladuje v sodobnih evropskih ureditvah in po kateri spadajo v pristojnost občine vse ali vsaj bistveni del lokalnih zadev javnega pomena.

Za nadaljnji razvoj lokalne in pokrajinske samouprave v Sloveniji bi bilo zelo koristno ustanoviti skupino neodvisnih strokovnjakov kot neodvisno strokovno telo, ki bi po zgledu takšne skupine v CLRAE skrbela za uresničevanje Evropske listine lokalne samouprave in drugih dokumentov SE v Sloveniji.<sup>9</sup> Izhajajoč

---

<sup>8</sup> Na referendumih, ki so bili 29. januarja 2006, so volivci izrazili svojo voljo za ustanovitev še 16 novih občin.

<sup>9</sup> Tudi v Sloveniji bi lahko bili bolj uspešni pri dograjevanju sistema lokalne samouprave z večjo uporabo dokumentov in študij SE, ki bi jih morali tudi v večji meri prevesti v slovenski jezik. MELLIS je v Sloveniji le delno uveljavljen, ob njem pa obstaja še vrsta konvencij, priporočil in študij SE, ki bi jih lahko koristno uporabljali tudi v slovenski teoriji (doktrini) in praksi lokalne samouprave.

iz evropskih načel in standardov ter iz slovenskih razmer in potreb bi lahko skupina s svojimi stališči in pogledi veliko prispevala k reševanju doktrinarnih in praktičnih vprašanj.<sup>10</sup>

## **6. Zaključek**

Demokracija na vseh ravneh družbe je sodobna zahteva, demokracija na lokalni in regionalni ravni pa je prvi pogoj za dobro vladanje in stabilno demokracijo na državni ravni. V Evropi so aktualna vprašanja optimalne delitve pristojnosti, dostopa do finančnih sredstev in oblik vzajemnega sodelovanja državnih, regionalnih in lokalnih ravni oblasti. Iz najnovejših dogajanj v Evropi lahko ugotovimo, da gre razvoj v smeri učinkovite in demokratične oblasti na vseh ravneh. Vsa ta aktualna dogajanja in trendi so vredni temeljitega razmisleka tudi v Sloveniji.

Za demokratični sistem je lokalna demokracija življenjskega pomena in konstitutivni element države. Predstavniška demokracija na lokalni ravni ni dovolj. Udeležba državljanov je predpogoj za dobro lokalno upravljanje. Problem, ki ga opažajo tudi drugod, je nepovezanost politikov z državljani in njihovimi skupinami. Nujna je prenova političnih strank in politike na lokalni ravni.

Ljudje v mnogih evropskih državah izgubljajo zaupanje v javne oblasti tudi na lokalni ravni. Javno mnenje je vse bolj nenaklonjeno nejasnim lokalnim upravljalnim praksam, ki so pogosto združene z zastarelimi političnimi sistemi. Še zlasti varstvo pred korupcijo in drugimi oblikami finančnega kriminala je glavna skrb vseh članic SE. Korupcija ogroža vrednote, za katere se zavzema SE. Korupcija je bolj razširjena, kot je bila npr. pred desetimi leti. To je tudi problem, ki neposredno zadeva organe lokalne oblasti. Dobre rešitve zaščitne javne etike in s tem javnih interesov bi morali najti na lokalni ravni. Vsa ta ključna vprašanja so povezana s tem, kako deluje lokalna in regionalna demokracija. Javna etika na lokalni ravni prav tako odstranjuje eno glavnih ovir za decentralizacijo in učinkovito uresničevanja načela subsidiarnosti.

Skrb zbuja upadanje udeležbe državljanov v lokalnem javnem življenju ter odsotnost posvetovanja različnih ravni oblasti z njimi. Neustrezno ravnanje lokalnih oblasti prav tako lahko odbija državljane od udeležbe. V demokratičnih

---

<sup>10</sup> Skupino neodvisnih strokovnjakov kot neodvisno strokovno telo naj bi ustanovila združena občin. V ustanovitvenem aktu bi določili razmerja med ustanoviteljicami in skupino, ki bi se nato sama konstituirala, sprejela poslovnik o svojem delu, izvolila predsedujočega in začela delovati na podlagi pobud članov, ustanoviteljic in drugih zainteresiranih dejavnikov.



državah je cilj lokalnih in regionalnih oblasti in države same pospeševati uresničevanje demokracije in zagotoviti najboljši možni odgovor na potrebe ljudi v danih razmerah. Da bi to dosegli, mora obstajati sodelovanje med različnimi ravnmi oblasti, konflikti pa naj se rešujejo z vidika doseganja omenjenih ciljev.

V procesih upravljanja lokalnih skupnosti, v našem primeru občin, ima vsakdo svojo vlogo – prebivalci, občinski sveti in župani, občinska uprava, javni zavodi in javna podjetja, koncesionarji, zveze občin, bodoče pokrajine, država, mednarodne povezave.

*Dr. Stane Vlaj je redno zaposlen kot docent na Fakulteti za upravo, kjer je nosilec predmetov Uvod v javno upravo ter Lokalna samouprava. Je tudi predstojnik Inštituta za lokalno samoupravo, ki se ukvarja s seminarsko dejavnostjo za kadre v lokalnih skupnostih, izdajanjem priročnikov (tu je urednik in soavtor), raziskovalno dejavnostjo in s svetovalnimi delom za občine. Je član Društva za ustavno pravo RS, Slovenskega društva za upravne znanosti in Slovenskega politološkega društva.*

### **Literatura in viri**

- Budapest Declaration on Delivering Good Local and Regional Government, 14th session of the Ministerial Conference in Budapest, 24-25 February 2005.
- Statement of the Budapest Ministerial Conference on Regional Self-Government.
- Developing Democracy in Europe, An Analytical summary of the Council of Europe, Integrated project »Making democratic institutions work«, Council of Europe, 2004.
- Model Initiatives Package on Public Ethics at Local Level, prepared by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), adopted at the International Conference on »Ethical Standards in the Public Sector (Noordwijkerhout, 31 March – 1 April 2004.
- Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R(99)8 of the Committee of Ministers on the financial liability of local elected representatives for acts or omissions in the course of their duties, 17 March 1999.
- Recommendation Rec (2001) 19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life, 6. december 2001.
- Preliminary draft report on "Institutional dialogue between the state, regions, local authorities and their associations", Steering committee on local and regional democracy (CDLR), Strasbourg, 8. april 2002.
- The future of democracy in Europe – trends, analyses, reforms (2004), Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Stane Vlaj  
**Načela in dobre prakse upravljanja občin**

- Committee of Ministers Recommendation No. R (97) 3 on youth participation and the future of civil society.
- Committee of Ministers Recommendation No. R (98) 8 on children's participation in family and social life.
- Committee of Ministers Recommendation Rec(2003)3 on balanced participation of women and men in political and public decision making.
- Committee of Ministers Recommendation No. R 2000 (10) on codes of conduct for public officials;
- Congress of Local and Regional Authorities of Europe Recommendation 60 (1999) on political integrity of local and regional elected representatives.
- G. Stoker (1996): "Introduction: Normative theories of local government and local democracy" in D. King and G. Stoker (eds.): Rethinking local democracy, Basingstoke: Macmillan 1996.
- Council of Europe, Consolidated report on the latest developments concerning local and/or regional self-government in member States having signed the European Charter of Local Self-Government with an introduction by Alain DELCAMP, Chair of the Group of Independent Experts, Strasbourg, 6 June 2003.
- Vlaj, S. (2006): Skupina neodvisnih strokovnjakov za lokalno samoupravo, časopis Skupnosti občin Slovenije.

SUMMARY

**Principles and Good Practices of Municipality Management**

The article puts in the forefront of the topical development in the field of local self-government in Slovenia and Europe the conditions of good local community management that should ensure the satisfaction of contemporary needs of inhabitants – first of all, of primary needs enabling a good quality of life to people and their families at their locations of residence in the 21st century, but also of the needs of a higher rank, signifying opening of the local society to the broader regional, national, European and global society or environment. Quality of life of local community inhabitants is a criterion for evaluating democracy and success of an individual society or country. The article particularly stresses the significance of some conditions for bringing about democracy, such as ethical standards of behaviour of local authorities, confidence of community members and their participation in decision-making. Here, the author refers to the contents and deficiencies of the European Charter of Local Self-Government (MELLS), specifying common rules for the protection and development of rights and liberties of local authorities. At the end of the article, the author deals in greater detail with the present situation and the introduction of local self-government in Slovenia, covering difficulties related to decision-making powers, insufficient participation of citizens in local developments as well as constitutional and legal provisions.

**Ethical standards of local authorities' behaviour as a precondition for an effective local democracy and confidence of citizens in local self-government**

Democracy at all levels of society is a contemporary requirement, whereas democracy at local and regional levels is a precondition for good government and stable democracy at the state level. Democracy does not exist in societies that lack acceptable standards of ethical behaviour at all levels of public life. These include the principles of objectivity, integrity, responsibility, openness, honesty and commitment to public interests. Ethical standards are a permanent guideline for action and behaviour of those to whom they pertain. The latter are personally accountable for fighting corruption and for implementing high standards of government and administration, harmonized with legal, administrative and institutional

frameworks in which they operate, and for the establishment of such administration among their colleagues.

Local self-government is a part of public administration or public sector. Ethical standards are also in force for other spheres of public administration, such as state administration and public services, but their significance is even greater for the action of local bodies. People judge the entire public sector, presumably open and transparent, based on what they come across in their daily lives in their place of residence. For them, local (self)-government in the municipality is the closest level which they can most easily monitor and control and where they can exercise their right to participate in decision-making about public issues in the most concrete manner. Ethics of public servants and of locally elected representatives are the precondition for an effective local democracy.

#### **Citizen's participation in decision-making**

Special attention is devoted to citizens' participation in local public life because the dialogue between citizens and locally elected representatives is of crucial importance for local democracy. Citizens' participation in decision-making strengthens the legitimacy of institutions and the effectiveness of their operation. Pursuant to the principle of subsidiarity, local authorities must assume the leading role in promoting citizens' participation. Citizens must be ensured the right to having access to clear and comprehensive information about various issues related to their local community and they must be allowed to express their opinions regarding main decisions concerning their future.

The issues of citizens' participation must be tackled in a comprehensive manner whereby the structure of representative democracy as well as forms of direct participation in decision-making and administration of local affairs must be considered. Excessively rigid solutions must be avoided and experimenting must be allowed, giving preference to authorizations over rule stipulation. Hence it follows that a broad choice of instruments for cooperation as well a possibility of their combination and adjustment of their use with regard to circumstances must be ensured.

It must also be ensured that direct participation actually influences decision-making, that citizens are well informed about the effect of their participation and that the results are clearly defined.

### **Situation of local self-government in Slovenia**

This part of the article presents some characteristics of introducing local self-government in Slovenia, such as difficulties related to decision-making powers, insufficient participation of citizens in local developments as well as constitutional and legal provisions.

Slovene municipalities are facing serious administration problems. From the administrative and organizational aspect, many decisions to establish municipalities were unreasonable. The interest of citizens for an active participation in developments in their municipality is decreasing, municipal bodies often behave as if they had nothing to do with the inhabitants of their municipalities, mayors have excessive legal and actual powers, the role of municipal councils is not yet realized, members of municipal councils prefer to follow their political parties in the Slovene capital city than to listen to concrete requirements, needs and interests of people in municipalities, there are no sanctions for immoral and unlawful actions of municipal officials during their terms of office, etc.

In Slovenia we cannot talk about a significant role of citizens in local public life after the introduction of local self-government. Decision-making in municipalities was transferred to municipal councils and (excessively) powerful mayors; forms of direct citizens' participation in decision-making, such as assemblies of community members, local referenda, civil initiative, ad hoc committees, civil society organizations, participation by using state-of-the-art information technology for citizens' participation in decision-making, etc., are not being used or are underdeveloped.

As a solution, the author suggests an independent expert group to be established to tackle these issues and to bring their recommended solutions into line with European principles and standards. Based on European principles and standards as well as on Slovene circumstances and needs, this group with its standpoints and views could substantially contribute to the solution of doctrinaire and practical issues.



# **Pokrajine dobivajo ustavne temelje**

UDK: 352 : 342.4

Janez Šmidovnik

## **1**

Ni pretirano reči, da pomeni sklep Ustavne komisije Državnega zbora z dne 12.4. tega leta, da predlaga Državnemu zboru »kompromisno besedilo« političnih strank za začetek postopka za spremembo 121., 140. in 143. člena ustave, ki ga je s svojimi podpisi podprlo 72 poslancev Državnega zbora, pravi zgodovinski premik v razvoju države Slovenije in njene lokalne samouprave. Taka ugotovitev je upravičena iz več razlogov:

1. ker je razprava o pokrajinah, ki se jih tiče ta predlog, bolj ali manj intenzivno trajala ves čas po vzpostavitvi občin v letu 1994 – to je dobrih dvanajst let – in je bil prvi predlog za spremembo 143. člena ustave vložen v Državnem zboru že leta 1999 (to je predlog 33 poslancev z dr. Ribičičem na čelu), drugi predlog za spremembo vseh navedenih treh členov leta 2001 (to je predlog vlade skupaj z drugimi predlogi v prejšnjem ustavno-revizijskem postopku) in tretji predlog poslanske skupine LDS v letu 2005 (to je predlog skupine poslancev s prvopodpisano Darjo Lavtižar Bebler);

2. ker je šlo v razpravah o teh predlogih za velika razhajanja, lahko bi rekli za diametralno nasprotna stališča glede tega, kaj je treba storiti glede pokrajin oziroma glede t.i. regionalizacije Slovenije in se ta razhajanja niso zblíževala;

3. ker gre pri navedenem predlogu za sprožitev postopka za spremembo ustave za odločitev, ki bo povzročila, če oziroma ko bo sprejeta, pomembne preureditve znotraj obstoječega sistema lokalne samouprave, pa tudi znotraj vsega državnega mehanizma države Slovenije.

Vse do pred kratkim se je zdelo, da obstoje skoraj nepremostljive razlike med stališči glede tega, ali za ustanovitev pokrajin sploh potrebujemo kakšno spremembo v ustavi, če pa že, kakšne naj bi bile te spremembe. Ob vsem tem je treba poudariti, da se na glas nihče ni izjavljal proti pokrajinam, čeprav ni bilo težko domnevati, da so se med »ustavobranitelji« veljavne ustave dejansko

Janez Šmidovnik  
**Pokrajine dobivajo ustavne temelje**

skrivali prav tisti, ki so bili v resnici proti regionalizaciji Slovenije na pokrajine, ali pa so si pokrajine predstavljali le kot nekakšne podaljške občin.

Kot je očitno, govorim o razlikah, ki so se pojavljale na nivoju politike. V stroki je bilo sicer v začetku nekaj glasov o tem, da bi se morda dalo na kak način priti do pokrajin tudi na podlagi sedanje formulacije 143. člena ustave. Vendar so ti glasovi utihnili, ko je tudi praksa ob poskusih za pripravo zakona o pokrajinah, pa tudi spričo konkretnih sklepov posameznih občinskih svetov o ustanovitvi pokrajin na nekaterih območjih Slovenije, pokazala, da na veljavni ustavni osnovi, to je »s samostojnim odločanjem o povezovanju občin v širše samoupravne lokalne skupnosti«, kakor je rečeno v uvodni formulaciji 143. člena ustave, ni mogoče priti do pokrajin, vsaj ne takih s statusom samoupravne lokalne skupnosti, ki bi jim bilo zagotovljeno samostojno delovanje – podobno kot občinam. Ne le v teoriji, tudi v praksi se je pokazalo, da zgolj s povezovanjem občin pokrajine ne morejo nastati in tudi ne dobiti statusa samoupravnih lokalnih skupnosti z elementi samoupravnosti (funkcionalne, teritorialne, organizacijske, materialno-finančne in pravne), ki so vsebina tega statusa. Z medobčinskim povezovanjem je mogoče zajeti le sosednje občine in le glede posameznih vprašanj, ki zanimajo te občine. Pokrajine pa morajo pokriti vso državo – tako kot občine; imeti morajo isti pravni status in iste naloge v vsej državi, sicer bi prišlo do vsesplošnega kaosa. Tak status jim lahko zagotovi le država z ustavo in z zakonom, kakor ga je zagotovila občinam z ustavo in z Zakonom o lokalni samoupravi.

To pomeni, da je treba spremeniti ustavo, če hočemo dobiti pokrajine. Da brez spremembe ustave pokrajin ne bo, sem zapisal še pred sprejemom ustave v takratnih Naših razgledih, ko me je v končnem osnutku ustave presenetila obstoječa formulacija 143. člena, ki je nastala v zadnjem trenutku pred sprejemom ustave. Takrat mi je bilo rečeno, da je formulacija 143. člena kompromisna politična rešitev, ki je omogočila, da smo dobili v ustavo 55. člen o svobodnem odločanju o rojstvu otrok, ki dopušča tudi splav. Bliže resnici pa je, da je bila kontradiktorna formulacija 143. člena kompromis med tistimi, ki so bili za močno decentralizacijo države na lokalno samoupravo in med centralisti, ki so bili za centralno upravljanje Slovenije s šibko decentralizacijo na lokalne skupnosti, ker so se bali, da bi te skupnosti utegnile dezintegrirati državo Slovenijo, še preden bi se ta utrdila kot čvrsta državna skupnost. Formulacija 143. člena je na videz ustregla obojim: tistim, ki so bili za močnejšo decentralizacijo države - z obljubo o dvostopni lokalni samoupravi oziroma o regionalizaciji države Slovenije na pokrajine, centralistom pa z določbami o svobodnem povezovanju občin v pokrajine, ki je zagotavljala, da pokrajin in s tem tudi regionalizacije Slovenije ne bo. Tako se je tudi zgodilo. Dobili smo občine, ne



pa pokrajin in pri tem je ostalo. Občine so začele poslovati, o pokrajinah pa smo govorili brez konca in kraja vse do današnjega dne.

Vendar je bilo v praksi čedalje bolj jasno, da pri tem ne bo moglo ostati. Vakuum v vmesnem prostoru med državo in občinami je bil čedalje večji in čedalje bolj očit. Notranji razvoj Slovenije pa tudi odnosi Slovenije z Evropsko skupnostjo so pokazali, da Slovenija ne bo mogla za stalno brez institucionalizirane teritorialne ravni, ki je v vseh državah najzanimivejši prostor z vidika organizacije in delovanja države in njene javne uprave, obenem pa tudi oporišče za izravnano skladnega regionalnega razvoja države. Težave pri izvajanju nekaterih neobhodnih dejavnosti v vmesnem prostoru in težave v zvezi z usklajevanjem regionalnega razvoja Slovenije so postajale večje kakor pa strahovi pred nezna- no institucijo, ki naj bi jo vzpostavili za reševanje teh težav.

## **2.**

Formalno je bil osnova za pripravo kompromisnega predloga besedila za spremembo navedenih ustavnih členov predlog poslanske skupine LDS, ki je bil vložen v Državnem zboru 20.6.2005. Pri predhodnih obravnavah tega predloga v poslanskih skupinah s predsednikom Ustavne komisije so se problematizirala vsa tista vprašanja, ki so se kazala kot sporna že v prejšnjem ustavno-revizijskem postopku; nanašala pa so se v prvi vrsti na vlogo občin pri oblikovanju in ustanavljanju pokrajin in na vprašanje potrebnega kvoruma za sprejem zakona o ustanovitvi pokrajin in drugih zakonov, s katerimi bi se urejala vprašanja pokrajin. Predlagani pravici občin, da dajejo k predlogu zakona o ustanovitvi pokrajin le svoja mnenja, je bila postavljena nasproti zahteva o pravic občin, da dajo k temu zakonu svoja soglasja; za sprejem zakona naj bi bilo potrebno soglasje najmanj dveh tretjin občin, na območju katerih živi najmanj dve tretjini prebivalcev predvidene pokrajine. Obveljal je kompromisni predlog (strokovne skupine), da naj se kot ustavno načelo postavi le določba, da mora biti v postopku za sprejem zakona o ustanovitvi pokrajin zagotovljeno sodelovanje občin. Sodelovanje zahteva več kot zgolj dajanje mnenj, je pa manj kot soglasje občin, ki bi utegnilo preprečiti vsak poskus za ustanavljanje občin. Konkretnne oblike sodelovanja občin bodo predpisane v sistemskem zakonu o pokrajinah; tak zakon je že v pripravi. S predlagano formulacijo je bil storjen velik korak v smeri kompromisa med strankami, ki je pripomogel tudi do kompromisa glede določitve kvoruma za sprejem zakonodaje o pokrajinah. Obveljala je zgolj zahteva za posebni kvorum glede zakona o ustanovitvi pokrajin; za njegov sprejem bi morale glasovati najmanj dve tretjini navzočih poslancev Državnega zbora. Vsa druga zakonodaja, kot je npr. Zakon o financiranju pokrajin, posamezni zakoni, s katerimi bi se določale pristojnosti pokrajin in tudi sis-

temski Zakon o pokrajinah naj bi se sprejemali z običajno večino glasov. Posebni kvorum za ustanovitev pokrajin naj bi zagotavljal visoko stopnjo soglasja v Državnem zboru glede oblikovanja pokrajin, kar je eno od najbolj delikatnih vprašanj v zvezi z ustanavljanjem pokrajin v deželi, v kateri nikoli ni bilo pokrajin. Kvalificirani kvorum za sprejemanje tega zakona in pa zagotovljeno sodelovanje občin pri oblikovanju pokrajin naj bi zagotavljala dolgoročno stabilnost postavljene mreže pokrajin in maksimalno usklajenost stališč glede njihovega oblikovanja, ki je v Sloveniji tudi zaradi njene geografske raznolikosti objektivno težaven problem.

S tem kompromisom, ki je postal vsebina drugega odstavka predlaganega novega besedila 143. člena ustave, pa so bile odstranjene tudi najbolj sporne točke, ki so doslej preprečevale vsak sporazum glede pokrajin. Kajti vse druge določbe predlagane nove formulacije 143. člena<sup>1</sup> so bile dejansko prevzete iz prejšnjih predlogov. Tako je s formulacijo prvega odstavka predlaganega novega besedila, ki opredeljuje pokrajino statusno kot samoupravno lokalno skupnost in njena delovna področja oziroma kategorije njenih nalog. Tu ni več nobenega slepomišljenja z medobčinskim sodelovanjem. Pokrajina ni niti občinska niti državna formacija. Gre za čisto obliko lokalne skupnosti na drugem nivoju lokalne samouprave v vmesnem prostoru med državo in občinami. Pokrajine ne bodo občinam niti nadrejene niti podrejene. Pokrajine in občine so si v paralelnem, torej docela enakem odnosu z državo. Pokrajina torej ne bo mogla izvajati kakšnega nadzorstva nad občinami, pač pa jim bo morala nuditi strokovno pomoč in sodelovanje pri opravljanju njihovih nalog. Po drugi strani pokrajina tudi ne bo t.i. dvoživka, kar bi bila, če bi bila po eni strani lokalna samoupravna skupnost, po drugi strani pa tudi del državne organizacije. Kolikor bo pokrajina opravljala naloge za državo kot prenesene naloge, jih bo opravljala ne kot del države, pač pa kot lokalna samoupravna skupnost, vendar po posebnem režimu nadzorstva. Zato tudi ne bi bilo prav, če bi se npr. z zakonom o pokrajinah določala kakršnakoli pooblastila države glede imenovanja oziroma vpliva na imenovanje organov oziroma funkcionarjev v samoupravnih pokrajinah. Uvajanje kakršnih koli elementov dvoživke v naš sistem ne bi imelo nobene podlage, ker zato ne obstoje nikakršni zgodovinski razlogi, kakršni obstajajo npr. v nekaterih evropskih ureditvah (npr. v francoski ali v nemški ureditvi),

---

<sup>1</sup> Predlog za novo besedilo 143. člena: V 143. členu se naslov člena spremeni tako, da se glasi: »Pokrajina«.

Besedilo 143. člena se spremeni tako, da se glasi: »Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena. Pokrajine se ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. Zakon sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin. Država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva.«

zlasti če upoštevamo, da se tudi v teh evropskih ureditvah elementi dvoživke ukinjajo in vzpostavljajo čisti odnosi med državo in lokalnimi skupnostmi, ki delujejo v svoji avtonomnosti tudi pri izvajanju državnih nalog.

Pokrajine bodo opravljale naloge na treh delovnih področjih oziroma v treh kategorijah, ki so odraz njihovega vmesnega položaja med državo in občinami: to so najprej naloge širšega lokalnega pomena, ki presegajo zmogljivosti občin, dalje so to naloge regionalnega pomena, ki bodo določene z zakoni in tretjič so to naloge iz državne pristojnosti, ki jim bodo z zakonom dane v opravljanje. Naloge širšega lokalnega pomena so izvirne naloge pokrajin in si jih bodo pokrajine lahko določale same, lahko pa jim jih bo določala tudi država z zakonom. S temi nalogami bodo pokrajine najožje povezane z občinami. To področje bo moralo biti predmet stalnega sodelovanja in dogovarjanja med pokrajinami in občinami glede tega, katere naprave, službe oziroma dejavnosti bo treba vzpostaviti na nivoju pokrajine in katere na nivoju občin.

Med nalogami regionalnega pomena bodo vsekakor najvažnejše tiste naloge, ki so že rezervirane za pokrajine po Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS, št. 93/05), ker po 71. členu tega zakona funkcijo razvojnih regij po ustanovitvi pokrajin prevzamejo pokrajine. To pomeni, da bodo osrednji mehanizem za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja prevzele pokrajine, s čimer bo dobil ta mehanizem, ki je bil doslej bolj ali manj v zraku, svojo pravo in čvrsto osnovo in svoje institucionalizirane nosilce za oblikovanje in izvajanje regionalne politike razvoja Slovenije. Pomembne naloge čakajo pokrajine zlasti tudi v sferi prostorskega planiranja in varstva okolja. Razen tega imamo že po sedanji zakonodaji vrsto institucij in naprav regionalnega pomena, ki nimajo institucionaliziranega nosilca in se le s težavo opravljajo bodisi z nivoja države bodisi z nivoja občin (regionalne bolnice, regionalne ceste, arhivi regionalnega pomena, javni zavodi na področju kulture itd.). Tudi te institucije bodo s pokrajinami lahko dobile svoje institucionalne nosilce in s tem solidno oporo za svoje poslovanje.

Na poseben način bodo pokrajine povezane z državo z nalogami, ki jim bodo z zakonom prenesene v izvajanje, kar se bo predvidoma zgodilo s številnimi nalogami, ki se sedaj opravljajo v upravnih enotah. V tem prostoru bo prišlo zaradi tega do nove razmejitev nalog med državo in lokalno samoupravo, kar bo povzročilo tudi novo organizacijo državne uprave na terenu. Tu bo šlo za delikatno operacijo, ki ne bo brez nevarnosti, da ne bi zaradi pretiravanja v eno ali drugo smer dušila po eni strani novo nastajajočo samoupravo, po drugi strani pa kvalitetno izvajanje državne uprave v pokrajinah.

Ne da bi se spuščali v podrobnosti, ki bodo stvar na tej ustavi temelječe zakonodaje, lahko ugotavljamo, da bodo naše pokrajine, podobno kot analogne teritorialne skupnosti v drugih državah – postale sčasoma glavno oporišče javne

uprave na terenu, ker bodo glede na svoje zmogljivosti lahko prevzele v izvajanje vse tiste javne naloge, za katere so občine premajhne, država pa prevelika.

### **3.**

V zvezi s takim konceptom pokrajine po predlaganem novem 143. členu so predlagane tudi spremembe 121. člena<sup>2</sup> in drugega odstavka 140. člena<sup>3</sup> ustave. V 121. členu naj bi se črtal prvi odstavek, ki določa, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva; drugi odstavek pa bi se spremenil tako, da bi se bolj na splošno opredelili subjekti, ki lahko dobijo javno pooblastilo za opravljanje nalog državne uprave ter da bi se ta pooblastila lahko dajala ne samo neposredno z zakonom, pač pa tudi z drugim aktom na podlagi zakona. Določbe o javnem pooblastilu pravzaprav nimajo nobene zveze s pokrajinami, spreminjajo se zato, ker so v istem členu (121. člen), ki se spreminja zaradi pokrajin; njihov namen je olajšati dajanje javnih pooblastil v skladu s trendom družbenega razvoja, ko vstopajo v javni sektor čedalje bolj t.i. nevladne organizacije, ki potrebujejo tudi javna pooblastila. Če bi se izkazalo za neizvedljivo, da bi nosilce javnega pooblastila neposredno določil zakon, bo na podlagi nove ureditve zadoščalo, da bo zakon uredil način njihove določitve, pri čemer bo moral določiti predvsem pogoje, ki jih mora izpolnjevati vsak nosilec javnega pooblastila, organ, ki podeli javno pooblastilo in postopek za podelitev javnega pooblastila.

Določbo o ministrstvih je treba črtati, ker ne ustreza naši ureditvi (in tudi ne drugim državnim ureditvam) in pomeni oviro za vsak prenos državnih nalog v izvajanje na lokalne skupnosti in na druge organizacije ter s tem seveda tudi na pokrajine. Za lokalne skupnosti (občine in pokrajine) naj bi veljale sicer izrecne določbe drugega odstavka 140. člena, po katerem lahko država – po predhodnem soglasju občine ali širše lokalne skupnosti – prenese nanje opravljanje posameznih nalog iz svoje pristojnosti, če jim za to zagotovi tudi sredstva; vendar se je ta določba v praksi izkazala kot prohibitivna in zato do teh prenosov sploh ni prihajalo. Predhodno iskanje soglasja za prenos je prevelika ovira, da bi do prenosa sploh lahko prišlo. Zato je treba to določbo spremeniti, ker je treba odpreti pot za prenos državnih nalog – v prvi vrsti na pokrajine, načeloma pa tudi na občine oziroma na posamezne vrste občin (npr. na večje občine). S tem

---

**2** Predlog za novo besedilo 121. člena: V 121. členu se naslov člena spremeni tako, da se glasi: »(javno pooblastilo)«. Prvi odstavek se črta. Drugi odstavek se spremeni tako, da se glasi: »Z zakonom ali na njegovi podlagi lahko pravne in fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave.«

**3** Predlog za novo besedilo drugega odstavka 140. člena: V 140. členu se drugi odstavek spremeni tako, da se glasi: »Država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva.«

Janez Šmidovnik  
**Pokrajine dobivajo ustavne temelje**

bodo tudi pri nas odprte poti za uveljavljanje načela subsidiarnosti, ki se spričo obstoječe ustavne ureditve doslej ni moglo uveljavljati.

*Prof. dr. Janez Šmidovnik je eden vodilnih poznavalcev in snovalcev lokalne samouprave v Sloveniji. Je eden redkih, katerega desetletja stare ocene o komunalnem sistemu ostajajo aktualne še danes. Leta 1995 je v ugledni zbirki Cankarjeve založbe Pravna obzorja izdal knjigo Lokalna samouprava, ki je še dandanes temeljna učna literatura številnim študentom. V svoji bogati akademski karieri je napisal več kot 100 znanstvenih in strokovnih člankov. Leta 2001 je ob svoji 80-letnici za zasluge pri izgradnji pravnega sistema Republike Slovenije, posebej na področju državne in javne uprave ter lokalne samouprave, prejel Srebrni častni znak svobode Republike Slovenije.*

## **Regions are Gaining Constitutional Bases**

### **1.**

It would not be an exaggeration to say that the decision of the National Assembly Constitutional Commission of 12 April this year to propose a "compromise text" of the political parties to the National Assembly for the initiation of the procedure to amend Articles 121, 140 and 143 of the Constitution, which was supported by the signatures of 72 deputies of the National Assembly, represents a real historical shift in the development of the Slovenian state and its local self-government. This statement is justified for several reasons:

1. The discussion on the regions included in the above proposal has lasted more or less intensively throughout the entire period following the establishment of the municipalities in 1994 – i.e. over twelve years – and the first proposal to amend Article 143 of the Constitution was submitted to the National Assembly back in 1999 (i.e. the proposal of 33 deputies headed by Dr. Ribičič), the second proposal to amend the above three articles was presented in 2001 (i.e. proposal of the government together with other proposals from the previous constitutional revision procedure) and the third proposal of the LDS (Liberal Democracy of Slovenia) parliamentary group was submitted in 2005 (i.e. the proposal of a group of deputies signed first by Darja Lavtižar Bebler).

2. There were considerable differences of opinion voiced in the discussions on those proposals leading to diametrically opposed positions on what should be done regarding the regions and the so-called regionalisation of Slovenia, which did not produce any points in common.

3. The above proposal for the initiation of the constitutional amendment entails a decision which will, if adopted, give rise to some important reforms within the existing local self-government system as well as within the general state mechanism of the Republic of Slovenia.

Until very recently it seemed there were near insurmountable differences in opinion on whether any constitutional amendments were necessary in order to establish regions, and, if so, what those amendments should be. However, it should be noted that although no voice came out loudly against the regions-scheme it was not difficult to surmise that the "defenders" of the valid constitution were actually those who were

against the regionalisation of Slovenia or who perceived regions merely as some kind of extensions of the municipalities.

Of course those differences arose at the political level. As far as the professional public is concerned, there were some voices at the outset wondering whether the regions could be established on the basis of the present wording of Article 143 of the Constitution. However, those voices fell silent once the preparation of the act on regions and some concrete decisions of individual municipal councils on the establishment of regions in some parts of Slovenia showed that the present constitutional wording, stating in the introductory sentence of article 143 that "Municipalities may independently decide to join into wider self-governing local communities, ..." does not enable the establishment of regions, at least not the regions with the status of a self-governing local community which would be – as municipalities are – ensured independent functioning. Not only theory but practice too has shown that regions can not be established by merely joining municipalities nor can they thus gain the status of self-governing local communities with the necessary elements (functional, territorial, organisational, material, financial and legal) of self-government. An inter-municipal integration process can only include the neighbouring municipalities and cover only individual issues of specific interest to those municipalities. However, regions should span the entire state – just like the municipalities – and enjoy the same legal status and the same duties throughout the state; otherwise general chaos would ensue. Such status can only be ensured by the state through the constitution and law, as it did in the case of municipalities with the Constitution and the Local Self-Government Act.

It would, therefore, be necessary to amend the Constitution in order to establish regions. Even before the adoption of the Constitution, when I was surprised by the text of Article 143 of the final draft of the Constitution which was formulated at the last minute before the adoption of the Constitution, I wrote in "Naši razgledi" that without the constitutional amendment, there would be no regions. At that time I was told that the formulation of Article 143 represented a compromise political solution which enabled the inclusion in the Constitution of Article 55 on the freedom of choice in childbearing which also provides for abortion. In truth, the contradictory formulation of Article 143 was largely a compromise between those favouring strong decentralisation of the state through local self-government on the one hand, and the centralists, who promoted the

central administration of Slovenia together with weak decentralisation through local communities on the other, since they feared that those communities might dissolve the state of Slovenia before it could be consolidated into a solid national community. Such wording of Article 143 apparently suited both – those who were in favour of stronger decentralisation of the state by promising them a two-stage local self-government or the regionalisation of Slovenia, and the centralists, with the provisions on the freedom to form regional alliances while at the same time ensuring that there would be no regionalisation of Slovenia. Which is what eventually happened. The municipalities were established but not the regions. The municipalities began operating while the regions have been the subject of endless discussions which continue to this day.

However, in practice it has become increasingly clear that this situation can not last. The vacuum in the space between the state and the municipalities has been growing larger and more obvious. Slovenia's internal development as well as its relations with the European Union have shown that it will not be able to keep up without the institutionalised territorial level which is, in other states, the most interesting level from the point of view of the organisation and the functioning of the state and its public administration, and serves as a foothold to ensure balanced regional development. Eventually the problems of realising some important activities in the space between the state and the municipalities and the difficulties related to harmonising regional development of Slovenia became greater than the fear of the unknown institution which should be established in order to resolve those problems.

## 2.

Formally, the basis for the preparation of the compromise proposal of the text for the amendment of the above Articles of the Constitution was proposed by the LDS parliamentary group and submitted to the National Assembly on 20 June 2005. During the preliminary discussions of the proposal within the parliamentary groups with the president of the Constitutional Commission, special attention was paid to all those questions which proved problematic already during the previous constitutional revision procedure: primarily the questions regarding the role of municipalities in the formation and establishment of regions as well as regarding the necessary quorum for the adoption of the act on the establishment of regions and other acts which would resolve the issue of regions. The pro-



posed right of the municipalities only to submit their opinions on the proposal of the act on the establishment of regions was juxtaposed by the demand for the right of municipalities to grant their consent to that act. For the adoption of the act, consent should be given by at least two-thirds of the municipalities in the territory, of which at least two-thirds of the inhabitants of the region concerned live. Eventually the compromise proposal (of the expert group) prevailed, according to which the constitution should contain only the provision stating that the co-operation of municipalities must be ensured in the procedure for the adoption of the act on the establishment of regions. Such co-operation requires more than the mere offering of opinions, but still less than granting consent which might prevent any attempt to establish regions. Concrete forms of co-operation for the municipalities will be laid down in the fundamental act on regions which is already in the process of preparation. The proposed wording represents an important step in the direction of compromise between the parties which also contributed to the compromise regarding the determination of the quorum for the adoption of the legislation on regions. A special quorum was laid down only for the act on the establishment of regions, the adoption of which requires the votes of at least two-thirds of the present deputies of the National Assembly. All other legislation, such as the act on the financing of regions, individual acts laying down the competencies of regions and the fundamental act on regions, would be adopted by a simple majority of votes. A special quorum for the establishment of regions should enable a high level of consent in the National Assembly regarding the formation of regions, which is one of the most delicate questions related to the establishment of regions in a state where no regions have ever existed before. The qualified quorum for the adoption of the act and the ensured co-operation of municipalities in the formation of regions should enable long-term stability of the established network of regions as well as the maximum reconciliation of viewpoints regarding their formation, which objectively represents a difficult problem in Slovenia due to its geographical diversity.

This compromise, which came to form the content of the second paragraph of the proposed new text of Article 143 of the Constitution, would remove the most controversial issues which have, until now, prevented any kind of agreement regarding the regions. All other provisions

of the proposed new text of article 143<sup>1</sup> have actually been brought over from previous proposals. Thus the first paragraph of the proposed new text defines a region in terms of its status as a self-governing local community and determines its areas of work or categories of its duties. Any disassembling as concerns inter-municipal co-operation has been eliminated. The region is neither a municipal nor a state body. It is a pure form of local community at the second level of local self-government, present in the space between the state and the municipalities. Regions will be neither superior nor inferior to municipalities. They both exist in a parallel, i.e. completely equal, relation to the state. Thus a region will not be able to carry out any control over municipalities. Instead it will have to offer them professional assistance and co-operation in carrying out their duties. A region will not have a dual character, which would be the case if it were a local self-governing community on the one hand and a part of the state administration on the other hand. If a region carries out vested duties for the state, it will carry them out in its capacity not as a part of the state but as a local self-governing community under a special supervision regime. It would, therefore, be inappropriate to use e.g. the act on regions, in order to lay down any state powers regarding the appointment or influence on the appointment of bodies or officials in self-governing regions. There would be no justification for introducing any dualistic elements into the Slovenian system, since there exists no historical precedent for that which can be found in some European regimes (as in France and Germany). It should be noted that even in those European regimes these dualistic elements are being abolished and clear relations between the state and local communities introduced based on principles of autonomy – also in its carrying out of state duties.

The duties to be carried out by regions can be divided into three fields of work or categories reflecting their intermediate position between the state and municipalities: firstly, the duties of wider local importance which surpass the capacities of municipalities; secondly, the duties of

---

<sup>1</sup> The proposal for the new text of Article 143: The title of Article 143 shall be amended as follows: "Region". The text of Article 143 shall be amended as follows: "The region is a self-governing local community which deals with local issues of wider importance and issues of regional importance laid down by law. Regions are established with an act which shall also lay down their territory, seat and name. The act shall be adopted by the National Assembly with a two-thirds majority of votes of the present deputies. The co-operation of municipalities shall be ensured in the procedure of adopting the act. The state shall vest in regions specific duties from the state competence by law and provide the necessary financial resources for carrying out those duties."

regional importance which will be laid down by laws; and thirdly, those duties from the state competence with which they will be vested by law. The duties of wider local importance are the original duties of regions, so they will be determined by the regions on their own or by the state according to law. Those regions will have closest ties with the municipalities through those duties. This area will have to be the subject of constant cooperation and consultation between regions and municipalities on which facilities, services or activities will have to be established at the regional or municipal levels.

From among the duties of regional importance priority will be given to those which have already been allocated to regions in accordance with the Promotion of Balanced Regional Development Act (Official Gazette of the Republic of Slovenia, No. 93/05) since pursuant to Article 71 of that Act, the function of developing regions will be taken over by regions once they are established. This means that the central mechanism for encouraging balanced regional development will be assumed by regions, which will enable this mechanism – which has been more or less undefined until now – to gain a sound basis and the institutionalised holders for forming and implementing Slovenia's regional development policy. Regions will also have to deal with some important duties in the area of physical planning and environmental protection. Moreover, the present legislation already lays down a number of institutions and facilities of regional importance which do not have an institutionalised holder and are very difficult to carry out at either the state level or at the municipal level (regional hospitals, regional roads, archives of regional importance, public institutes in the field of culture etc.). With the establishment of regions, those institutions will gain their institutional holders and thus a sound basis for their activities.

Regions will be linked to the state in a special way through the duties vested in them by law, which are envisaged to be the numerous duties which are now carried out by administrative units. Therefore, a new division of duties between the state and local self-government will have to be carried out, which will lead to a new organisation of state administration in the field. This will be a delicate project which might, due to overzealousness in one direction or the other, stifle, on the one hand, the newly established self-government and, on the other hand, a quality realisation of state administration in regions.

Leaving the details to the legislation which will be adopted on the basis of this Constitution we can conclude that Slovenia's regions will, similarly as analogous territorial communities in other states, gradually become the main foothold of public administration in the field since, thanks to their capacities, they will be able to take over all those duties for which the municipalities are too small and the state too large.

### 3.

The above concept of the region laid down in the new Article 143 has also led to the amendments of Article 121<sup>2</sup> and the second paragraph of Article 140<sup>3</sup> of the Constitution. In Article 121 the first paragraph laying down that the duties of the state administration are performed directly by the ministries is to be deleted, and the second paragraph is to be amended by defining, in general, the entities which may be vested with public authority for the performing of the duties of the state administration, whereby those powers may be vested not only directly by law but also by other legislative acts on the basis of the law. The provisions on public authority are actually not related in any way to the regions but are amended since they appear in the same Article (121) which is to be amended with regard to regions. Their aim is to facilitate the vesting of public authorities in accordance with the trends in social development where the so-called NGOs, which also require public authorities, are increasingly entering the public sector. If it does not prove feasible to determine the public authority holders directly by law, the new regulation will provide for the possibility that the law regulates the manner of their appointment by laying down the conditions to be fulfilled by each public authority holder, the body vesting public authority and the procedure for vesting public authority.

The provision on the ministries is to be deleted since it does not comply with the Slovenian system (nor with other state systems) and represents a barrier to any vesting of state duties in local communities and

---

**2** The proposal for the new text of Article 121: The title of Article 121 shall be amended as follows: "(Public Authority)". The first paragraph shall be deleted. The second paragraph shall be amended as follows: "The legal and natural persons may be vested by law or on its basis with public authority to perform certain duties of the state administration."

**3** The proposal for the new text of the second paragraph of Article 140: The second paragraph of Article 140 shall be amended as follows: "The state may vest specific duties within the state jurisdiction in the municipalities by law, if it provides the necessary financial resources for this purpose."

other organisations including regions. Local communities (municipalities and regions) are to be the subject of explicit provisions of the second paragraph of Article 140 according to which the state shall - after prior approval of the municipality or wider local community - assign them individual duties from its jurisdiction if it provides the necessary financial resources. However, in practice this provision has proven to be prohibitive and therefore no such assignment has been effected. Prior obtaining of consent, which is the precondition for such assigning procedures – proved an insurmountable obstacle. This provision should be amended in order to enable the vesting of state duties – primarily in regions and also in municipalities or various types of municipalities (e.g. large municipalities). This will also enable the implementation of the principle of subsidiarity in Slovenia which could not be implemented until now due to the existing constitutional regime.



# Kje smo s prenov procesov v naši upravi?

UDK: 35 : 659.23 : 004(497.4)

Marko Colnar  
Ministrstvo za šolstvo in šport  
marko.colnar@gov.si

## IZVLEČEK

**Namen prispevka je prikazati stanje na področju prenov procesov v naši upravi, kar nekateri imenujejo tudi prenova poslovanja. Kaj je bilo oziroma česa ni bilo storjenega, prikazuje drugo poglavje prispevka. Zelo pomembno pa je, da čimprej sprejmemo dejstvo, da še vedno nimamo »celovite slike obstoječega stanja naše uprave«, na osnovi katere bi jo prenavljali. Pristop k izdelavi te slike tudi na kratko opisuje prispevek. Posebej pomembno je opredeliti še mesto in vlogo prenov procesov (poslovanja) s pravnega vidika, z vidika organizacije, menedžmenta in informatike oziroma kot danes govorimo – elektronskega poslovanja (e-uprave). Le pogled z vseh teh vidikov lahko zagotavlja dejansko prenova naše uprave. Kritična analiza pojma prenov poslovanja in predlog pristopa k projektu pa sta nastavka za zadnji del prispevka, ki opisuje možni scenarij delovanja v prihodnosti.**

*Ključne besede: javna uprava, prenova procesov poslovanje,*

## 1. Uvod

Reforma slovenske uprave se danes še vedno nahaja nekje v prvi polovici procesa; čaka nas še mnogo neprehojene poti. Ne predstavljamo si drugačnega pristopa, kot da začnemo s posnetkom in prenova procesov (nekateri to imenujejo tudi prenova poslovanja), ki naj vodi v učinkovitejše oblike organizacije upravnih organov. Šele nato razvijamo ustrezne informacijske rešitve, sisteme. Če omenimo še elektronsko poslovanje oziroma e-upravo, kot enega glavnih uporabnikov rezultatov prenov poslovanja, potem je nujnost kvalitetnejše in hitrejše prenov poslovanja še toliko večja (da ne bomo gradili e-uprave na starih procesih). Obstaja sicer še mnogo ovir, različnih pogledov, vendar pa obstaja tudi mnogo idej in znanja.

Še pa primanjkuje: celovit koncept reforme, uporaba ustreznega pristopa, učinkovito vodenje projekta, boljša koordinacija med resorji, mehanizem spremljanja, poročanja in ukrepanja.

## **2. Dosedanji potek prenove procesov**

Stanje na področju prenove procesov naše uprave najbolje prikazuje nekatere pretekle aktivnosti (projekti, inštitucije), ki so nanizane kronološko (!). Opisane so različno podrobno, ker so se bodisi končale na različnih stopnjah izdelave, ali pa še potekajo. Na koncu opisov je podana kratka kritična analiza.

### **2.1 Projekt »Reforma slovenske javne uprave«**

V letih 1996 in 1997 se je začel projekt preobrazbe slovenske javne uprave v luči približevanja EU, katerega nosilec je bilo ministrstvo za notranje zadeve. Projekt je po dobrem letu dni zvedenel oziroma ni bilo kakšnih konkretnjših informacij o morebitnih rezultatih.

Ker sta že takrat obstajali tako metodologija vodenja projektov (MVPDU) kot metodologija razvoja informacijskih sistemov (EMRIS), bi bilo primerno, da bi ju uporabili in izdelali npr. najprej dokument »Strateški plan slovenske javne uprave«, s katerim bi lahko dobili prvo celovitejšo sliko stanja slovenske uprave in seznam, načrt prioritarnih projektov.

### **2.2 Projekt »Prenova poslovanja in informatizacija upravnih enot RS« (IUE) oziroma kasneje PPUE**

Projekt se je začel leta 1997. Planirane so bile 4 faze:

1. posnetek postopkov,
2. poenotenje, optimizacija in racionalizacija,
3. razvoj / predelava informacijskih rešitev,
4. uvedba,

ki so še danes strokovno in vsebinsko pravilne.

Žal so se tekom izvajanja postavljale vedno nove zahteve in pojavljali so se nepotrebni problemi, dokončno pa se je zataknilo pri verifikaciji izdelkov 1.faze (t.j. posnetih 58 upravnih postopkov), čeprav se je vedelo, kdo je bil za to pristojen tako formalno kot metodološko.

Spomladi leta 2001 se je projekt sicer ponovno zagnal, vendar pa je potem, ko je projektna skupina projekta »EUZ« (elektronskih vlog za izpiske iz matičnih knjig) dobila posnetke ožjega nabora upravnih postopkov s področja matičnih knjig, spet obstal.



Proti koncu leta 2001 se je projekt zagnal še tretjič, tokrat poimenovan »PPUE« in sicer z namenom, da del prvotne projektne skupine ponovno posname in verificira vsaj splošni upravni postopek. To se je poleti leta 2002 res zgodilo, vendar pa se potem ni vedelo, kaj bi s tem.

### **2.3 Projekt »Kakovost v državni upravi« Odbora za kakovost Ministrstva za notranje zadeve – Urada za organizacijo in razvoj uprave**

Vlada RS je jeseni leta 1996 z namenom, da bi se približali evropskim standardom in izpolnjevanju zahtev standarda ISO-9001, sprejela Politiko kakovosti državne uprave.

Ministrstva in vladne službe so se tega projekta lotile same, za upravne enote Republike Slovenije pa je koordinacijo prevzelo Ministrstvo za notranje zadeve – Odbor za kakovost, ki je deloval v okviru Urada za organizacijo in razvoj uprave; ustanovljen je bil leta 1999, njegovi člani so bili iz vrst načelnikov in načelnikov upravnih enot in iz Urada za organizacijo in razvoj uprave. Glavni projekt je bila koordinacija prizadevanj upravnih enot, ki so izvajale različne dejavnosti za dvig kakovosti, da se usmerijo v pridobitev certifikatov ISO-9002.

In zakaj sploh certifikat ISO-9002 v upravni enoti? Certifikat pomeni le odpravo neskladja med zahtevami standarda in prakso. Povsod mora biti izhodišče analiza stanja, osrednji dokument projekta pa je »Poslovnik kakovosti«, ki vsebuje upravne postopke in druge procese, slediti pa mu morajo še organizacijski predpisi in delovna navodila.

Postavlja pa se vprašanje: zakaj vsaka posamezna upravna enota izvaja projekt sama, od začetka do konca, če je bil ustanovljen Odbor za kakovost, ki bi lahko na podlagi izkušenj prvih upravnih enot, vzpostavil ustrezno metodologijo pridobivanja certifikatov za vse preostale upravne enote?

### **2.4 Ustanovitev Komisije Vlade Republike Slovenije za odpravo administrativnih ovir**

Vlada je spomladi leta 2001 ustanovila in imenovala komisijo z namenom, da bi prek nje izvajala zlasti naslednje naloge (izpostavljammo najpomembnejše): oblikovanje izhodišč za pripravo programov ministrstev za odpravo administrativnih ovir, spremljanje aktivnosti ministrstev pri pripravi njihovih programov za odpravo administrativnih ovir, spremljanje sprejemanja nove zakonodaje z vidika odpravljanja novih administrativnih ovir, na podlagi analiz predlaganje poenostavitve določenih postopkov za odpravo nepotrebnih administrativnih ovir.

Marko Colnar

### **Kje smo s prenovno v naši upravi?**

Komisija je pripravila ustrezna izhodišča, se sestajala in delovala dokaj redno, njeni rezultati so bili še najbolj vidni na področju podjetništva, upravnih enot, okolja in prostora, notranjih zadev, povezav državne uprave z drugimi organi javne uprave (ZPIZ, CSD, ...).

Lahko pa ugotovimo, da je komisiji manjkal konkreten in učinkovit mehanizem spremljanja (merjenja, poročanja) in ukrepanja. Leta 2003 je bila komisija ukinjena.

## **2.5 Metodologija in vprašalniki ministrstva za notranje zadeve – urada za organizacijo in razvoj uprave**

Jeseni leta 2001 je urad za organizacijo in razvoj pripravil tkim. Metodologijo, ki jo je sestavljalo pet vprašalnikov in sicer:

- notranja organizacija,
- upravljanje kadrovskih virov,
- izobraževanje in usposabljanje,
- upravni postopki,
- javnost in odzivnost.

Vprašalniki so bili zelo obsežni, ob njih se je odpiralo več vprašanj, kot npr.:

- ali je primerno spraševati organe o podatkih, ki so že v uradnih evidencah,
- kakšna je kontrola kakovosti vseh pridobljenih podatkov,
- ali bodo organi sploh sposobni izpolniti vse te vprašalnike,
- kakšna bo metoda obdelave podatkov in interpretacije rezultatov,
- ali se pri tem predvideva kakšno informacijsko podporo (vnos, obdelavo), itd.

Glede na to, da po zaključeni akciji ni bilo nobenih informacij in glede na dejstvo, da je ta organ spomladi leta 2002 akcijo ponovil z nekoliko modificiranimi vprašalniki, vendar v svojem bistvu še vedno enakimi po vsebini in obsegu, je mogoče sklepati, da so bila postavljena vprašanja v prvem krogu smiselna. Ugotavljamo pa, da tudi po drugem krogu ni bilo konkretnije predstavitev rezultatov.

### **3. Kje se je pri prenovi do sedaj zatikalo**

Če povzamemo stanje in problematiko dosedanje reforme (prenove procesov oziroma poslovanja) naše uprave, lahko ugotovimo:

Pri planiranju in izvajanju zgoraj navedenih projektov se je izkazalo, da so se vsakokrat ponavljali isti problemi:

- nerazumevanje nujnosti izbire in striktne uporabe ustreznega pristopa k delu,
- težavno opredeljevanje vsebinskih, lahko rečemo tudi uporabniških zahtev,
- neustrezno sestavljanje projektnih skupin (kljub želji pridobiti najboljše in lojalne kadre, so se vedno znova delali kompromisi!),
- izogibanje pristojnih verifikaciji vmesnih in končnih rezultatov,
- težave pri uvajanju informacijskih rešitev (nepripravljenost organizacije, kadrov, vodilnih za spremembe).

Naša praksa je pokazala, da so se prevečkrat ustanovljale neke projektne skupine, včasih tudi komisije, ali pa je predstojnik interno dodelil neko nalogo podrejenim, ti pa potem enostavno niso vedeli - kako začeti!

### **4. Nekaj predlogov usmeritev in ukrepov za vnaprej**

#### **4.1 Več vidikov prenove poslovanja**

Če torej obravnavamo slovensko upravo kot organizacijski sistem, potem je primerno, da pristopimo k prenovi čim bolj sistematično. To nam kasneje zelo olajša delo, kajti že analiza stanja nam ob dosledni uporabi ustrezne metode dela in tehnik prikaza rezultatov zagotovi modele, ki celovito prikazujejo obstoječe stanje sistema naše uprave, na katerem potem s to metodo in istimi tehnikami prikaza rezultatov izgradimo ciljno stanje (modele).

K analizi in prenovi uprave bi morali pristopiti z več vidikov, to so:

1. Institucionalni vidik (zakonodaja),
2. Vsebinski vidik (upravni postopki, drugi procesi in podatki),
3. Organizacijski vidik (notranja organizacija, menedžment),
4. Kadrovski vidik (sistemizacija, menedžment) in
5. Informacijski vidik (e-uprava, baze podatkov, drugi uporabniški programi, povezave).

## **4.2 Možni scenarij prenove procesov (poslovanja oziroma uprave)**

**1. Uporabimo ustrezen pristop:** bistvo reševanja nekega problema ali začetka razvoja nekega sistema (projekta) je v primerni izbiri in dosledni uporabi ustrezne metode dela.

Že v mnogih projektih naše uprave se je izkazalo, da je tudi za potrebe prenove procesov oziroma poslovanja zelo uporabna »informatična metoda« (konkretno: EMRIS – enotna metodologija razvoja informacijskih sistemov) oziroma njena prva faza – strateško planiranje in njen glavni izdelek »pregledni model« (ki vsebuje organizacijsko strukturo, procese, podatke in povezave med njimi). Žal skoraj vsi dosednji pristojni in vsebinski udeleženci prenove poslovanja slovenske uprave niso dopustili vsaj predstavitve te metode, kaj šele, da bi sprejeli tudi argumente zanjo in jo uporabili!

Dejstvo je, da je najmanj polovica projektne skupine, npr. informacijskega projekta, sestavljena iz tkim. »vsebinskih ljudi«. Le-ti ob snovanju »uporabniških zahtev« sproti ustvarjajo tudi spremembe v procesih in organizaciji, za katero kasneje gradijo ali prenavljajo informacijski sistem. Nesmiselno je graditi nov informacijski sistem za slabo in neučinkovito organizacijo in delovanje!

**2. Posnetek stanja – »pregledni model« je nujno potreben:** ne moremo si zamisliti začetka prenove kakršnegakoli objekta ali sistema brez celovitega posnetka obstoječega stanja. Predlagana metoda dela in tehnike prikaza rezultatov nam omogočajo, da izdelamo celovit »pregledni model« in vse (pod)modele slovenske uprave, na katerih jasno vidimo delovanje posameznega upravnega organa ali celotne uprave, identificiramo probleme (ozka grla, nedoslednosti, redundance, ali pa npr. manjkajoče elemente). Do sedaj v naši upravi še ni bilo aktivnosti, ki bi omogočile pripravo celovite slike stanja.

**3. Ob izdelavi »preglednega modela obstoječega stanja uprave« postavimo cilje dobre organizacije in izvedemo kritično analizo:** ko smo naredili celovit »pregledni model obstoječega stanja uprave«, nanj postavimo cilje dobre organizacije, ki veljajo tudi za upravo ter obstoječe stanje kritično analiziramo. S tem smo dobili nastavke za ciljni »pregledni model prenovljene uprave«.

**4. Izdelamo tudi »pregledni model prenovljene uprave«:** na temelju nastavkov iz predhodne točke projektiramo (lahko rečemo kar konstruiramo, ali razvijemo, ali izdelamo) celovit »ciljni pregledni model bodoče prenovljene uprave«.

**5. Veliko lahko naredimo na področju organizacije:** kot smo že omenili, so organizacijski, vsebinski in kadrovski vidiki zelo pomembni (vmesni med institucionalnim in informacijskim).

Množično izgovarjanje na potrebne zakonske spremembe je neproduktivno in zavajajoče. Reorganizacija je danes učinkovito orodje za izboljšanje delovanja. Pri tem gre v našem primeru v veliki večini za večje ali manjše spremembe v notranji strukturi upravnih organov, v tesni povezavi s spremembo strukture upravnih in drugih postopkov (ne njihove spremembe). Organiziranje je relativno poceni orodje in skrita notranja rezerva v sistemu (vedno je možno še kaj izboljšati, investicije pa niso velike).

**6. Kadri in menedžment so temelj sodobne organizacije:** v tesni povezavi s sodobno organizacijo je vodenje in upravljanje kadrov, ki pa morajo tudi sami spremeniti miselnost (odnos do strank – kupci upravnih storitev, odnos do virov za njihovo delo = ključ do učinkovitejšega poslovanja). Posebno pozornost je treba posvetiti tudi izobraževanju vodij; upravni menedžment (New Public Management) je ena od osnov profesionalizacije naše uprave.

**7. Elektronsko poslovanje uprave mora olajšati delo zaposlenim in povečati dostopnost njihovih storitev:** dejstvo je, da vsaka država izbere svoj pristop pri strategiji, planiranju, razvoju in implementaciji prenove poslovanja in informatizacije e-uprave.

V splošnem pa gre za stalno povečevanje / izboljševanje on-line upravnih storitev. Te morajo:

- biti cenejše,
- prispevati k razvoju gospodarstva,
- izboljšati vodenje uprave,
- izboljšati dostopnost do kvalitetnih (javnih) informacij,
- povečati transparentnost delovanja uprave,
- povečati možnosti za demokratične dialoge.

## **5. Zaključek**

Ne nasedajmo raznim, posebej tujim »strokovnjakom«, ko nam prodajajo visoko zveneče in filozofske metode, velikokrat brez referenc, ki sicer posameznim nosilcem projektov zvišujejo pomembnost, vendar pa z nejasnostjo zamegljujejo planiranje in spremljanje realizacije.

Marko Colnar

### **Kje smo s prenovno v naši upravi?**

Uporabimo znanje in pristope, ki jih že imamo v naši upravi ter naredimo že enkrat sliko obstoječega stanja. Na ta gradbeni načrt bomo potem dodajali pravni, organizacijski, informacijski vidik in druge vidike.

*Doc. dr. Marko Colnar je diplomiral na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani, nato leta 1987 magistriral in nazadnje leta 1998 na tej fakulteti tudi doktoriral. Leta 2004 je bil na Univerzi v Ljubljani habilitiran za docenta. Zaposlen je na Ministrstvu za šolstvo in šport kot sekretar in opravlja naloge vodje sektorja za informatizacijo vzgojno-izobraževalnih zavodov v RS.*

### **Literatura in viri**

- Center vlade RS za informatiko (2000): »Enotna metodologija razvoja informacijskih sistemov, Strateško planiranje«, Ljubljana
- Colnar, M. (2002): »Dilema – koliko projektnega vodenja je še sprejemljivo, da dosežemo ustrezno razmerje med administracijo in koristmi«, Projektna mreža, Revija za projektni management, vol. V, št. 1 / marec 2002, str. 15 – 20
- Uredba o upravnem poslovanju, Uradni list RS številka 20/2005
- Vila A., Kovač J. (1997): »Osnove organizacije in managementa«, Univerza v Mariboru, Fakulteta za organizacijske vede, Kranj
- Zakon o Vladi Republike Slovenije, Uradni list RS številka 24/2005

SUMMARY

**Where are we with the Renovation of Processes in the Administration?**

**1 Introduction**

In reforming the Slovenian administration we are somewhere in the middle of the process, but there are still a lot of problems to solve. We still miss a comprehensive concept of reform of Slovenian administration, with clear approach, efficient project management, and effective system for reporting, analysing and decision. In order to optimize the organizational structure with all the processes, subjects and data, the only realistic approach would be to start with an analysis of the present processes. In planning the renovation, considering the legal, organizational, management and e-government aspects of the system would be necessary.

**2 History of renovation of processes in Slovenian administration**

**2.1 Project »Reform of Slovenian public administration«**

In 1996 and 1997 the project »Reform of Slovenian public administration« was launched, according to planning the approach of Slovenia to the European Union. Soon the project was brought to a standstill and up to now there has not been any information of its results.

**2.2 Project »Renovation of processes and informatisation of Slovenian local administrative units«**

That project was started in 1997. Four phases were planned:

1. analysis of the existing processes
2. optimization of the processes and organizational structure
3. renovation and integration of information systems
4. implementation of the new system.

Unfortunately the project was stopped several times; the last big problem was »the verification of processes«, which caused that the project could not pass even the first phase!

In 2001 the project was restarted two times because the project team needed the user requirements as the input in the phase of development the information system »EUZ«. When that application was finished, the project was stopped again.

### **2.3 Project »Quality in Slovenian administration«**

In 1996 the Slovenian government started that project with the purpose to gain ISO-9002 certificate for local administrative units. Ministry of internal affairs – Board for Quality was the project leader. Up to now, approx. 50% of units have the certificate.

But all the time it was not clear, why should every unit gain that certificate by it-self? Also another important question: Are the users of Slovenian local administrative units in different positions, as 50% of units have the certificate, and the rest do not?

### **2.4 Establishing the “Governmental anti-bureaucratic commission«**

Slovenian government established that commission with the purpose to optimize the processes in/and administrative units, particularly in communication with customers.

That commission had some results in the field of small business, environment, internal affairs, communication between government and other administration units. But the commission was lacking an adequate mechanism of monitoring, measuring, reporting and corresponding taking measures.

### **2.5 Methodology and questionnaires of Ministry of internal affairs**

At the end of the year 2001 the ministry issued five questionnaires, relating to: internal organization, employees, education, administrative procedures and public communications.

Unfortunately the questionnaires were very complex and large, the project manager was asking administrative organs for the data already that already existed in the administrative registers. There was also no back office and information support for analysing the answers to make the complete report and corresponding analysis.

## **3 General conclusions**

Analysing the history of the activities, we see that the same problems have been present all the time, namely:

- lack of clear approach
- missing end-user requirements
- lack of quality of project teams
- lack of verification of results by phases
- problems in implementation of new solutions.



#### **4 The proposal for future approach and actions**

##### **4.1 Respecting different points of view of renovation**

In renovating the administration system, the following aspects ought to be considered:

1. institutional requirements
2. contents (processes and data)
3. organizational point of view
4. human resources
5. information system development methodology.

##### **4.2 The possible scenario**

At first, selecting an efficient approach, for instance the methodology EMRIS, which was recognized as efficient so far for the purpose of analysing and building the organizational and informational systems in Slovenian administration.

Then – we need a research and a critical analysis of the existing situation of the Slovenian administrative system. After that – we can build the integral model of the Slovenian administrative system.

Human resources and management are the basis of organization! Today informatics has to serve (or work instead of) administrative personnel and has to open and to bring the administrative service near to customers.

E-government has to:

- make public service cheaper
- contribute to economic development
- contribute to government procedures
- make the administrative information transparent
- establish »e-democracy«.

#### **5 For the conclusion**

We have the necessary methodology at hand. Why not use it? As soon as possible we should make the complete analysis of the existing processes in the public administration.

On that basis we can add / change, considering all the aspects, some elements according the new goals / strategies and reach the final goal – the complete renovating of the public administration of Republic of Slovenia.



# **Institutionalization of Public-Private Partnership: Global Experiences and the Basic Outlines of a Proposal for Slovenia**

UDK: 35.086(1-7) (497.12)

Mojmir Mrak

Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani  
mojmir.mrak@ef.uni-lj.si

## **ABSTRACT**

**Experiences show that countries use one of the following three forms for “institutionalisation” of their private-public partnership (PPP) activities: (i) centralised, (ii) decentralised, and (iii) mixed. The article argues that the form of mixed PPP “institutionalisation” would be the most appropriate for Slovenia. The institutional structure would be composed of three institutions: (i) central PPP unit responsible, first, for horizontal coordination of all PPP policies in the country, and second, for implementation of PPP projects in all those areas where sectoral PPP units would not be created, (ii) very limited number of sectoral PPP units (probably 1 to 2) that would be responsible for implementation of PPP projects in their respective sectors, and (iii) advisory board that would advise the central PPP unit in designing the most complex segments of the PPP policies in the country and would provide a platform for professional discussion and for communication with the public at large on a wide variety of PPP issues. In substance terms, the central PPP unit would be responsible directly to the government while in organisational terms, it would be incorporated into the institutional structure of the ministry of finance with the head of the unit being directly responsible to the minister of finance.**

*Key words: private-public partnership, institutionalization,*

## **1. Introduction**

In Slovenia there has been political agreement in principle for at least five years that it would make sense to attract the private sector to financing and managing large infrastructure projects. There was talk of this in the coalition agreement following the parliamentary elections of 2000, and public-private partnership (PPP) also received an important place in the coalition agreement following the most recent elections in 2004. The economic argument for PPP

was further strengthened in the Strategy for the Development of Slovenia adopted in July 2005.

There are several reasons for increased interest in PPP, the most important of which include:

- **Engagement of additional private capital:** PPP makes it possible to engage additional private capital and in this way reduce the discrepancy between the needs of the state for investment in infrastructure and the traditional sources of funding available.
- **Sharing of risks:** PPP facilitates better sharing of risks between the public and private sectors.
- **Potentially lower project costs:** Because of synergistic effects and innovative approaches by the private sector to planning and carrying out projects, the cost of realizing projects through PPP are often lower than those realized in the traditional manner.
- **Potentially faster project development and realization:** Countries with an active PPP program are able to considerably shorten the time from conceiving an idea for an individual project to its realization.

Economic policy measures in at least the following three areas are required in order to create political support for the development of PPP in principle:

- **Defining content priorities and ensuring broader consensus in countries for the PPP concept:** The public sector must prepare a strategy through which the state defines the role of the private sector at the global and sector levels in addition to the role of private investors in financing and/or managing infrastructure. In the Slovenian context it would also make sense for appropriate bodies within the National Assembly to discuss such a strategy. This would represent an opportunity for the PPP concept to receive broader political consensus in Slovenia. This is of no little significance in an environment that has not been well disposed toward private – and especially foreign – investment in areas that have traditionally fallen within the domain of the state.
- **Preparation and adoption of the legislative environment:** This must clearly define the role of the private sector in financing investment in new facilities as well as renovating existing infrastructure facilities.
- **Establishment of institutional support:** Experience from other countries clearly indicates that creating effective institutional support is of key importance for initiating and developing the PPP concept in a country.

The basic aim of this article is to precisely define the issue in the last of the areas named above – i.e. the issue of institutionalizing PPP in a country – and on this basis to propose the basic outlines of a solution that appears appropriate for Slovenia in this preliminary phase of analysis.

This article contains two main sections in addition to the *Introduction* and *Conclusion*. *Section Two* presents the concept of institutionalizing PPP itself and three basic models – centralized, decentralized, and mixed – that countries are using today to solve the problem of their institutional organization for PPP. Based on the experience of other countries, *Section Three* and the *Conclusion* of this article provide the basic outlines of a proposed model of institutional organization that would best satisfy the needs of Slovenia for effective development of PPP policies and their implementation. It should be emphasized that this is very much a basic outline for a proposed model because a more authoritative proposal would require more thorough analysis in certain other areas. For example, it would make sense to at least create a framework overview of projects that could be realized in the coming years as potential PPP projects.

## **2. The Concept of PPP Institutionalization and Various Basic Models<sup>1</sup>**

The basic aim of this section is to briefly present the experience of certain other countries in institutionalizing the organization of PPP. This experience shows that institutional support or the lack of it is one of the key factors that defines a country's success or failure in establishing an active PPP program. In turn, the degree of success of a country's institutional organization for PPP has largely determined to what extent countries have succeeded in principle in directing political inclination for including the private sector in financing and management of infrastructure into everyday practice.

### **2.1 Definition of PPP Institutionalization**

The term "PPP institutionalization" can be understood to mean the formation of a standardized PPP model promoted by a central or regional government and carried out in the form of a broad spectrum of activities at various

---

**1** It should be emphasized that this section of the article is based on written documents on the institutionalization of PPP in certain other countries. A more comprehensive presentation of the issue would necessitate direct contacts being made with the coordinators of PPP policy in individual countries.

levels of decision-making and in various public sector bodies. Responsibility for the development and promotion of the standardized model is usually assumed by a PPP unit formed especially for this purpose.

The experiences of many developed industrialized countries such as the UK, Ireland, the Netherlands, and Greece, as well as certain "developing economies" such as South Africa or the Philippines, clearly confirms that PPP units have been of key importance for these countries in the successful development of an effective system for including private investment within infrastructure financing. These units have become a key element of professional competence for PPP projects in these countries, and have both enabled PPP projects to start in practice and strengthened private investor confidence. In addition, PPP units often assume the role of the chief promoter of the PPP concept in a country. Not least, PPP units usually become a very important source of technical assistance for public administration employees working with PPP and a nexus in the country for exchanging experience in this area among state officials at various ministries and other bodies.

The first phase in the process of PPP institutionalization in a country is the establishment of a specialized PPP unit or PPP task force within the government. The very founding of a PPP unit can have a positive effect. Namely, it confirms the government's inclination toward the PPP concept, and this is a signal both to potential investors as well as to various levels of public administration that the state is seriously thinking about the inclusion of private capital in financing infrastructure and that it is prepared to invest both funding and human resources into establishing the necessary institutional basis. Basing such a PPP unit in a finance ministry is generally assessed as a clear indication that in the future the government will treat PPP as an important element of the government's regular budgetary and development policy for financing investment and that the key coordinators of economic policy in the country will be closely connected with the operation of the PPP unit.

In the first phase of their operation, PPP units usually focus on **identifying projects** that can serve as PPP pilot projects. Work on pilot projects creates a basis on which a PPP unit can precisely familiarize itself with all the operational aspects of the PPP project cycle and enables the unit, based on its own experience, to begin preparing good practice manuals for PPP projects. Successfully carrying out pilot projects is a precondition for similar projects to take place significantly more quickly and with fewer problems. **The establishment of standardized structures and procedures** for individual projects is a key element in the institutionalization of the PPP process and can itself act as a promoter of PPP both among potential investors as well as among government ministries and local communities. Successfully realized pilot projects and

their standardization are incontrovertible evidence that the system is working. The standardization of procedures, preparation of standardized contracts, and publication of examples of good practice and concept documents through which the PPP unit provides guidelines for individual issues relating to private sector inclusion in infrastructure financing are of key importance for strengthening knowledge about PPP in the public sector as a whole. Although each PPP project is different and has its own specific features, standardized documents prepared by the PPP unit can significantly facilitate negotiations between the public and private sector, reduce transaction costs, and ensure some kind of minimum standard with regard to the provisions of contracts.

The PPP unit also usually has an important role in **educating and informing the public sector about PPP**. This is the most effective manner for institutionally strengthening state administration in this area. Experience has shown that the level of general knowledge about PPP increases over time, although specialized knowledge in this area, such as financial analyses and sharing of risks, remains very limited. The PPP unit must be qualified to actively follow current global trends in this area and to transfer innovations into the home environment in an appropriate manner.

The next area that usually forms part of a PPP unit's role in a country is **cooperation with line ministries and local communities in PPP projects** proposed by these institutions and for which they propose co-financing from public funds. An effective PPP program demands that a clear and transparent system be established in the country for adopting decisions on PPP projects, in which the PPP unit must play a key role. Only clear rules of play can increase private sector confidence that the costs of preparing tenders are not in vain and will enable various groups included in project preparation to assess what is actually happening with the project.

A lack of confidence or open resistance on the part of various interest groups in projects financed through PPP is one of the significant problems that these projects encounter in nearly all countries. Precisely for this reason, **fully informing the public about the usefulness of PPP and establishing dialog with the broadest possible spectrum of groups that have a legitimate interest in these projects** is usually the next activity for PPP units. These units are the most professionally qualified to comprehensively present the strengths and weaknesses of country's PPP policy, as well as individual projects to be carried out according to the PPP principle.

Finally, PPP units must be involved in the **process of regularly monitoring PPP projects** carried out in the country. This is not only necessary to ensure that projects provide value for money for their end users (i.e., the population), but also for supervision of the contractual obligations accepted by

the public and private sectors in the consultation phase of the project. Regular monitoring of the fulfillment of contractual obligations is also of key importance for the private sector because this strengthens their confidence that the obligations agreed to in the contract will be interpreted according to agreed standards.

## **2.2 Models of PPP institutionalization**

Countries' experience in PPP institutionalization shows that three basic models have been used in practice.

The first of these, which is used less often, is the **model of strongly centralized PPP institutionalization**. This is a model in which the entire institutional organization of the country or region for PPP is focused on one specialized institution. This model is found for example in the province of Ontario, Canada. In 1999 the province created a firm called the Ontario SuperBuild Corporation, the basic purpose of which was to effectively respond to the challenges posed by an infrastructure of insufficient quality that the province faced when entering the new millennium. The purpose of the firm was to coordinate a new, more strategically-oriented process for programming investment. This method was intended to interrupt existing practice in the province by which individual ministries made use of their own capital and also defined their priorities completely independently. Of course, this meant that potential beneficiaries of funds competed and might even receive funds from different ministries. Neither the government nor other institutions at the central level had an overall picture of what was happening with infrastructure investment. In line with the planning process established by the Ontario SuperBuild Corporation, analyzing investment from the viewpoint of the entire country became obligatory. Anyone wanting to compete for public funding was required to obtain permission for their development projects from this firm and a special government committee that was responsible for the strategic assessment of investments and adopting investment plans for the government as a whole.

An example of a country that began its PPP program with a completely different institutional approach, the **strongly decentralized PPP institutionalization model**, is Portugal. In this country, which was especially active in PPP in two areas – roads and water management – no central unit was established to support and coordinate the preparation and carrying out of PPP projects. This area was more or less completely left up to line ministries and local authorities, which each organized PPP projects in their own way. Here, however, the fact cannot be overlooked that an informal task force was also established



in Portugal that offered potential participants in PPP projects advice on various forms of PPP and on legal and financial problems connected with preparing and carrying out such projects.

By far the most frequently used model of state institutional organization for PPP is the **mixed model of PPP institutionalization**. This is a model that combines both of the models presented above. In doing so, it attempts to exploit the advantages of both as much as possible and to reduce their weaknesses. The following two (or three) groups of institutions basically comprise this mixed model:

- **Central PPP unit:** This is a unit that is usually located within a finance ministry whose activities include (i) coordinating and development functions, including standardization of procedures and processes, (ii) educating the private sector about PPP and providing examples of good practice, (iii) informing the public, and (iv) coordinating PPP with various entities that have an interest in PPP.
- **Sectoral PPP units:** These are units at the level of line ministries whose basic function is the identification and development of projects and all activities connected with selecting private sector partners that the public sector should enter into partnership with.
- **Other institutions:** In addition to the two groups of institutions mentioned above, which represent the basis of the mixed model of PPP institutionalization, individual countries have either established or promoted the establishment of various other institutions that should have the common goal of contributing to the development of the most effective PPP program. Thus in some countries various advisory bodies have been founded with members representing the business sector and civil society, through the assistance of which these countries wish to promote professional discussion of PPP and to reduce the information deficit regarding the issue of PPP.

Close connection and harmonization between the PPP program, the budget, and the public procurement system is of key importance for an effective PPP system in a country. A PPP program must become a component part of the state's budget planning and implementation and, through these, a fully equal method of financing infrastructure. Because of the specific features that arise in the relationship between the public and private sector, PPP also represents a special challenge related to harmonizing the public procurement rules, in the framework of which competitive dialog (or competitive bidding) is especially important for PPP. This entails the issue of preventing public funds (or taxpayer funds) from being used as a source of possible excess profit for the private sector.

### **3. The Basic Outlines of The Proposed PPP Institutionalization Model in Slovenia**

On the basis of a relatively superficial analysis of experiences in other countries and with an awareness of the current status and needs of Slovenia for PPP, I believe that the most suitable organizational structure of this type for Slovenia would combine the centralized and decentralized models of PPP institutionalization. The basic outlines of the proposed mixed model are based on solutions that proved successful in Ireland and the UK.

#### **3.1 The basic institutional structure of the proposed model and arguments in favor**

The model basically strives to establish a central PPP unit with a strong coordinating role and a small number of sectoral PPP units focusing on the development and implementation of individual projects, including the overall problem of selecting a private partner. It would make decisions on which line ministries should establish sectoral PPP units, based only on an analysis of potential BOT projects in Slovenia. The PPP projects of ministries where establishing sectoral PPP units could not be justified would be carried out on the basis of a special agreement between that ministry and the central PPP unit. Of course, this means that, in addition to its basic role as a coordinator of PPP policy in the country, part of the central PPP unit's work would involve carrying out PPP projects.

The basic reasons in favor of a combined model are the following:

- **Possibility of better coordination:** A central PPP unit could play the role of a coordinator in the preparation and implementation of PPP policy. In addition, this is the appropriate institutional environment for putting into practice the principle of "best practice" among individual parts of public administration and sectors.
- **Potential for developing a center of excellence:** Because of its critical mass of specialized staff, a central PPP unit in principle has a greater possibility of truly becoming a professional center of excellence in PPP for the country. Such a center can ensure quality technical assistance to line ministries and local communities in realizing concrete projects that fall within its responsibilities.

- **Faster implementation of adopted decisions:** A central PPP unit can more easily establish the conditions that are necessary for fast and quality implementation of the adopted guidelines for PPP economic policy.
- **Possibility of greater consistency of policies among individual sectors:** As a central PPP unit must ensure consistency in PPP policy, it is understandable that this body is very suitable for shaping and carrying out all policies of a cross-sectoral nature.
- **Adaptation to the needs of various line ministries and local communities:** This model is sufficiently flexible with regard to the role that the sectoral ministries and local communities have in the process of implementing PPP. It enables line ministries with a large number of potential PPP projects to focus on preparing and carrying out projects through sectoral PPP units and provides line ministries with a small number of potential PPP projects with access to its staff, which is also highly qualified for directly carrying out projects.

### **3.2 Presentation of individual institutions' tasks as part of the proposed model**

The proposed model argues for the formation of three types of institutions: (i) a centralized PPP unit, (ii) a limited number of sectoral PPP units, and (iii) an advisory body for PPP. The remainder of this subsection will present the role of each of these in somewhat greater detail.

- **Central PPP unit:** This unit, which would be organized within the Ministry of Finance, would have the following tasks:
  - Developing policies and procedures as well as preparing good practice manuals that could be used to prepare and carry out PPP projects in all sectors.
  - Shaping and maintaining the interests of the private sector in PPP projects.

- Ensuring the exchange of information about PPP between various parts of public administration and organizing appropriate education for staff in this area.
- Designing and maintaining a database on staff that could contribute in various ways to the successful development of PPP in the country.
- Ensuring assistance to sectoral PPP units, other ministries, and local communities in seeking solutions for how to apply PPP most successfully.
- Establishing and maintaining constructive dialog with key institutions that have an interest in PPP, on economic policies connected with PPP, on the procedures for carrying out these projects, and on both good and bad experiences that other countries have had with PPP.
- Ensuring operative assistance – especially financial and legal – in planning and carrying out PPP projects initiated by line ministries in which sectoral PPP units have not been established.
- Preparing documents for the government on all aspects of PPP that must be dealt with and adopted by the government.
- Supervising and ex-post evaluation of PPP contracts to assess whether the project provides the proper value for money invested.
- Identifying and developing new business opportunities in PPP, including new models and products developed in an international framework.
- Ensuring the necessary conditions to make possible a stable "pipeline" of PPP projects in the country.
- Ensuring regular and effective exchange of opinions with people from sectoral PPP units and people involved with PPP projects at the ministries that do not have these units. If it proves necessary, this exchange of opinions may even be institutionalized in the form of some sort of interdepartmental group of PPP experts.

As already stated, the central PPP unit would conduct activities that are distinctively horizontal in nature because its basic goal would be to carry out the overall government policy on PPP. Of course, this means that in terms of content the central PPP unit actually operates as a "staff service," because it would be directly responsible to the prime minister for its work and also linked to the prime minister's office with regard to status. However, because the role

of the central PPP unit will be distinctly financially oriented and will require close cooperation with all parties included in the preparation and implementation of investment, it is logical (and this is also the practice of practically all countries with a similar battery of institutions) that it be located at the Ministry of Finance and that its director be directly responsible to the finance minister.

At this time it is too early to speak about how many staff it would make sense to have at the central PPP unit. This depends on many factors, including the extent of horizontal functions that will be assumed by the unit and the extent of projected work that it will actually be carrying out (depending on the number of sectoral PPP units). Nevertheless, if Slovenia intends to seriously enter into the PPP institutionalization, then the central PPP unit will have to take over the key functions in shaping PPP policy; economic, financial, and legal evaluations of projects; and general project management. The staff for some of these activities could be provided from existing staff in the public sector. There also exists specific PPP knowledge required for the work of the central PPP unit that is as yet simply unavailable in Slovenian public administration or is extremely rare. For example, this includes knowledge in project and entrepreneurial financing, contract law, risk assessment, and so on. In the first phase, these problems could be resolved by engaging advisors and perhaps even temporary arrangements with the private sector on the retirement of staff, while in the long-term the unit would have to strive to create its own staff potentials in these areas.

- **Sectoral PPP units:** These units, which would be established at line ministries that have or will potentially have a sufficient number of PPP projects, would basically have the following tasks:
  - Managing processes for identifying PPP projects and their development, including preparing and carrying out the entire procedure for selecting private sector partners. All this activity would be carried out in cooperation with the central PPP unit.
  - Organizing and coordinating the necessary technical expertise for projects within the activities of ministries in which a sectoral PPP unit is located.
  - Managing dialog with key institutions that have an interest in the project. This activity would also be done in close cooperation with the central PPP unit.
  - Designing and maintaining a suitable "pipeline" with projects within the activities of ministries in which a sectoral PPP unit is located.

At present it seems reasonable to consider two sectoral PPP units in Slovenia, at the Ministry of Transport (i.e., projects in transport and communications) and at the Ministry of the Environment and Spatial Planning (i.e., projects for purification facilities and incinerators). The issue of how to support PPP projects that are initiated by local communities needs to be analyzed separately.

**Advisory body for PPP:** The fact is that the level of familiarity with different forms of PPP in Slovenia remains very low. In addition, until now there have been no serious discussions among the professional community on the strengths and weaknesses of the PPP approach, and of course there is also a lack of contact and dialog with the very different groups of institutions and individuals that could have a special interest in a specific PPP project or in PPP as a whole. If the government wishes to respond to this clear deficiency in a rational manner and thus contribute to objective professional discussion of this issue, then it would make sense to form or promote the formation of a special advisory body for this purpose that could provisionally be called the PPP Advisory Body. Representatives of the public and private sector, advisory organizations, banks, and other businesses with an interest, as well as experts from academic circles, unions and the general public would be invited to become members of the group. This advisory body, which should not be too large, would represent a forum for serious discussion of important content-related issues in the development and operation of PPP, and could also represent a channel for dialog with all those with a legitimate interest in issues in this area.

#### **4. Conclusion**

The experience of other countries has shown that three basic models of PPP institutionalization are used in practice: strongly centralized, strongly decentralized, and mixed. The great majority of countries use the last model.

It would make most sense for Slovenia to use the mixed model of PPP institutionalization as well. Even though the final decision on the institutional structure could only be adopted on the basis of at least a preliminary record of potential PPP projects (by number and type) in the country, at this time the following structure appears most appropriate:

- A *central PPP unit* with the central role of developing all horizontal PPP policies and with the accompanying role of carrying out PPP projects in areas for which sectoral PPP units would not be set up;
- A very limited number of *sectoral PPP units* (1 or 2) with the exclusive task of all-around management of PPP projects in their areas;

Mojmir Mrak

**Institutionalization of Public-Private Partnership**

- An *advisory body for PPP* that would offer advice on key issues of managing PPP policy in the country and would represent a channel of communication with the public.

The central PPP unit, which ought to be established as soon as possible, will be responsible to the government as a whole with regard to content, and in the organizational sense will be included in the Ministry of Finance, so that its head is directly responsible to the finance minister. The operation of the unit must be closely connected and harmonized with budgetary planning and carrying out investment in infrastructure as well as with the institutions responsible for public procurement in Slovenia.

The conditions required for the central PPP unit to function normally must be ensured. In this relation it is especially important to provide a sufficient number of people capable of carrying out the tasks set. The staff needed to implement specific tasks could be provided from existing staff in state administration, while a solution would have to be sought outside this circle for some other tasks. In the short-term this would also probably involve advisors and the temporary hiring of staff from the private sector.

*Mojmir Mrak je redni profesor za področje mednarodnih financ na Ekonomski fakulteti in na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani, poleg tega pa redno predava na magistrskem študiju v Sieni, Italija ter na doktorskem študiju na Dunaju, Avstrija. Je avtor oziroma soavtor številnih člankov in knjig objavljenih doma in v tujini, poleg tega pa je v svoji dosedanji karieri opravljal svetovalne naloge tako za številne mednarodne organizacije, kot npr. OECD, OZN, IBRD, EBRD, IFC in EC, kakor tudi za vlado Republike Slovenije in vlade nekaterih drugih držav.*

Mojmir Mrak  
**Institutionalization of Public-Private Partnership**

**Literatura in viri**

- Department of the Environment, Heritage and Local Government (2003). Policy Framework for Public Private Partnership (PPP) in Ireland. Evolution of PP Policy in Ireland. (November 2003). [www.environ.ie](http://www.environ.ie)
- EIB Papers (2005). Innovative Financing of Infrastructure – The Role of Public-Private Partnerships. Infrastructure, Economic Growth, and the Economics of PPPs. (= Volume 10, no. 1 and 2.) [www.eib.org/efs](http://www.eib.org/efs)
- Office of the First Minister and Deputy First Minister (OFMDFM) (2002). Review of Opportunities for Public Private Partnerships in Northern Ireland. (Consultation document, May 2002)
- PPP in Ireland – An Update. March 2004.
- Thomas, Emma (2002). Institutionalization of Private-Public Partnership (PPP). IP3. [www.ip3.org/pub/publication2002\\_018.htm](http://www.ip3.org/pub/publication2002_018.htm)



POVZETEK

### **Institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva: izkušnje v svetu ter osnovne konture predloga za Slovenijo**

Koncept javno-zasebnega partnerstva (JPZ) obsega zelo različne oblike partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem. Avtor se v tem prispevku osredotoča samo na tisto obliko partnerstva, ki vključuje investicije v nove in v obnovo obstoječih objektov na področjih gospodarske in socialne infrastrukture. Izhodišče za obravnavo so izkušnje v svetu, na podlagi katerih predlaga osnovne konture predloga za Slovenijo. Poleg Uvoda in Zaključka sestavljata prispevek še dve osnovni poglavji. Drugo poglavje je tako namenjeno predstavitvi samega koncepta »institucionalizacije« JZP ter treh osnovnih modelov, to je centraliziranega, decentraliziranega in kombiniranega, s katerimi države danes rešujejo problem svoje institucionalne organiziranosti za JZP. Izhajajoč iz izkušenj drugih držav, pa tretje in ključno poglavje prispevka podaja osnovne konture predloga modela institucionalne organiziranosti, ki bi na kar najboljši način zadovoljeval potrebe Slovenije za učinkovit razvoj politik JZP in njihovo implementacijo. Poudariti velja, da gre resnično za osnovne konture predlaganega modela, saj bi bila za bolj avtoritativen predlog potrebna bolj poglobljena analiza na nekaterih drugih področjih.

V Sloveniji že vsaj pet let obstaja načelno politično soglasje o tem, da bi bilo v financiranje in upravljanje velikih infrastrukturnih projektov smiselno pritegniti zasebni sektor. Avtor navaja 4 najpomembnejše razloge za povečan interes za JZP in sicer: angažiranje dodatnega privatnega kapitala, delitev tveganj, potencialno nižji stroški projekta ter potencialno hitrejši razvoj in realizacija projekta, saj države z aktivnim programom JZP uspevajo znatno skrajšati čas od nastanka ideje za posamezni projekt do njegove realizacije.

Da bi bilo načelno politično podporo razvoju JZP mogoče operacionalizirati, so nujno potrebni ukrepi ekonomske politike vsaj na naslednjih treh področjih: opredelitev vsebinskih prioritetev in zagotovitev širšega konsenza v državi za koncept JZP, priprava in sprejem zakonodajnega okvira ter vzpostavitev institucionalne podpore. Avtor se v nadaljevanju članka osredotoča predvsem na slednje področje, saj po njegovem mnenju izkušnje drugih držav kažejo, da je prav institucionalna podpora oziroma pomanjkanje le-te eden od ključnih dejavnikov, ki opredeljuje (ne)uspešnost države pri vzpostavljanju aktivnega programa JZP.

Mojmir Mrak

**Institutionalization of Public-Private Partnership**

Izkušnje držav kažejo, da se v praksi uporabljajo trije osnovni modeli »institucionalizacije« JZP – močno centralizirani, močno decentralizirani in mešani. Daleč največje število držav uporablja slednjega. Avtor predlaga, da bi bilo tudi za Slovenijo najbolj smiselno, da se odloči za mešan model »institucionalizacije« JZP, čeprav bi dokončna odločitev o institucionalni strukturi veljalo sprejeti šele na osnovi vsaj preliminarne evidence potencialnih JZP projektov (po številu in tipu) v državi

# Trendi evropske in slovenske kakovosti

UDK: 35(497.4):005:336.3(4)

Gordana Žurga

Ministrstvo za javno upravo  
gordana.zurga@gov.si

## IZVLEČEK

**Bolj kot kdajkoli prej se zlasti zadnje leto pospešeno ugotavljajo vzročno-posledični odnosi med kakovostjo javne uprave in uspešnostjo ter konkurenčnostjo nacionalnega gospodarstva. Glavnina tega nedvomno izvira iz prizadevanj za uresničitev ciljev Lizbonske strategije, pomembni drugi dejavniki pa izhajajo iz spremenjenih globalnih okvirov delovanja in novih izzivov, s katerimi se soočajo vse države. Trendi kakovosti – slovenske in evropske – se zato nanašajo tako na iskanje novih in inovativnih pristopov, politik in orodij menedžmenta kakovosti kot tudi na zagotavljanje homogene kakovosti in učinkovitosti javnih storitev.**

*Ključne besede: kakovost, menedžment, javna uprava, projekt, novi javni menedžment*

## 1. Uvod

Kakovost in menedžment kakovosti sta v slovenski javni upravi že dobro uveljavljena, ne samo v terminološkem smislu, pač pa tudi kot pomemben del delovanja in nadaljnjega razvoja slovenske javne uprave.

V evropskem merilu je seveda kakovost v javni upravi prisotna dlje. Učinkovitost in kakovost javnega sektorja je bila s konceptom novega javnega menedžmenta (*New Public Management*) že relativno zgodaj prepoznana kot relevantna za uspešnost nacionalnih gospodarstev, kar se je odrazilo tudi v različnih pristopih in modelih. Od časovno bližjih dejavnosti in področij velja izpostaviti npr. konference o kakovosti v javnih upravah v Evropski uniji (prva je bila leta 2000 v Lizboni), razvoj orodja CAF, spodbujanje učenja in prenosa dobrih praks, idr.

## **2. Skupni izzivi in zahteve**

Pojem kakovost spreminja svoj prvotni obseg. Dosedanjim izzivom na področju kakovosti se namreč pridružujejo novi, taki, ki izhajajo iz spremenjenih oziroma novih zahtev do upravnih sistemov<sup>1</sup>. Pojem kakovosti pa privzemajo in vsebujejo tudi številni novejši in širši koncepti, kot so npr. reinvencija<sup>2</sup>, modernizacija in dobro javno upravljanje. Vsi ti zajemajo idejo kakovosti in jo vključujejo v realizacijo širšega koncepta.

Novi izzivi na področju menedžmenta kakovosti in javnega menedžmenta se nanašajo zlasti na (Bouckaert et al., 2004):

- potrebo po večjem medsebojnem sodelovanju različnih organizacij javne uprave, tako pri opredeljevanju politik kot pri njihovem uvajanju, hkrati pa tudi po sodelovanju z zasebnim sektorjem, t. i. tretjim sektorjem in višjimi ravnmi oblasti;
- potrebo po integraciji različnih politik različnih organizacij javne uprave, za doseganje strateških učinkov tudi na nižjih ravneh oziroma pri posameznih organizacijah javne uprave in drugih zainteresiranih straneh;
- zagotavljanje trajnostnih politik, tako v ekonomskem, socialnem kot v okoljskem smislu, ob upoštevanju potreb prihodnjih generacij;
- močnejše partnersko sodelovanje pri razvoju strategij, načrtovanju javnih storitev, njihovem zagotavljanju in vrednotenju; zagotavljanje upoštevanja in sodelovanja državljanov vseh starostnih skupin ter posebej vključevanje težje vključljivih skupin;
- vključevanje t. i. menedžmenta različnosti kot novega imperativa pri zaposlovanju v javnem sektorju. Javne uprave morajo postati bolj konkurenčni zaposlovalci, da bodo pritegnili kakovostno delovno silo in da je ne bodo odganjali v zasebni sektor. Glede na dejstvo, da organizacije javne uprave navadno ne morejo ponuditi zasebnemu sektorju primerljivih plač, se morajo posvetiti razvoju svojih zaposlenih in ohranjanju njihove motivacije;
- vključevanje novih informacijskih in komunikacijskih tehnologij, ki zdaj omogočajo uvajanje radikalno novih rešitev obstoječim problemom (npr. telezdravljenje ali pa elektronsko nadzorstvo zapornikov);
- bolj intenzivno in tudi bolj ekstenzivno (široko) rabo menedžmenta znanja.

---

<sup>1</sup> Več o tem: G. Žurga: *Kakovost slovenske javne uprave v skupnem evropskem upravnem prostoru*, 2004.

<sup>2</sup> *Reinvention* (glej npr.: Osborne in Gaebler, 1992: *Reinventing Government*).

### **3. Evropski upravni prostor kot integrativni element**

Slovenija je začela postajati del skupnega evropskega upravnega prostora že v času svojega približevanja in vstopanja v Evropsko unijo (EU), zlasti s harmonizacijo svoje zakonodaje zakonodaji EU, pa tudi z evropeizacijo svojega upravnega sistema in z zagotavljanjem t. i. administrativne usposobljenosti za članstvo v EU.

Evropski upravni prostor zajema izdelane evropske politike in pravila, ki vključujejo aktivno vlogo nacionalnih uprav. Je tudi okolje, v katerem morajo nacionalne uprave za zagotovitev poenotenja pravic državljanov in gospodarskih subjektov v EU jamčiti homogeno raven učinkovitosti in kakovosti storitev.

Ravno k tem delu evropskega upravnega prostora pa prispeva menedžment kakovosti kot pomemben del javnega menedžmenta. Kakovost javnih uprav držav članic EU je tudi pomemben element za uresničevanje ciljev Lizbonske strategije. Delovanje javnih sektorjev nacionalnih držav je prepoznano celo kot eden ključnih dejavnikov za doseganje njenih ciljev. Na javni sektor namreč lahko pogledamo z dveh vidikov, zunanjega in notranjega (Määttä, 2004). Z zunanjega zornega kota javni sektor neposredno in posredno vpliva na družbo in vse akterje prek oblikovanja in uvajanja politik, reguliranja, pobiranja davkov in zagotavljanja storitev. Njegova vloga in vpliv na konkurenčnost in rast temeljita na intervencijah v življenje ljudi in gospodarskih subjektov. Z notranjega zornega kota pa je zmožnost javnega sektorja za zagotavljanje kakovostne in učinkovite uprave in storitev odvisna od internih struktur in procesov ter kompetenc, zlasti v povezavi s strokovnostjo, menedžmentom in voditeljstvom.

### **4. Skupne dejavnosti in trendi**

Na ravni Evropske unije se skupna prizadevanja na področju kakovosti javnih uprav združena v okviru Evropske mreže javnih uprav<sup>3</sup> (*European Public Administrations Network – EPAN*), v okviru katere deluje tudi Skupina za inovativne javne storitve (*Innovative Public Services Group – IPSG*). Med področja njenega delovanja sodijo npr. CAF, primerjalna analiza in dobre prakse, konference o kakovosti v javnih upravah v EU, idr.

---

<sup>3</sup> Več o tem: G. Žurga: Evropska mreža javnih uprav, 2004.

#### **4.1 4K za kakovost**

Po mnenju znanstvenih poročevalcev tretje konference o kakovosti v javnih upravah v Evropski uniji Bouckaerta, Löfflerjeve in Pollitta (2004) so za kakovost evropskih javnih storitev potrebne štiri skupne osnovne zahteve, združene pod oznako *4C: Continuity, Co-operation, Context in Coherence*, oziroma v prevodu 4K: kontinuiteta, kooperacija, kontekst in koherenca.

**Preglednica 1: 4K za kakovost**

<b>4K</b>	Vključuje:
<b>Kontinuiteta</b> ( <i>Continuity</i> )	Za kakovost se zahteva tudi kontinuiteta – nepretrganost, stalnost – in akumuliranje, kar omogoča nadgrajevanje preteklih izkušenj, celo v primerih bistvenih sprememb.
<b>Kooperacija</b> ( <i>Co-operation</i> )	Skupni evropski upravni prostor zahteva sodelovanje, za ustvarjanje sinergije in za organiziranje ciklov učenja. Evropski upravni prostor zahteva homogeno kakovost storitve na celotnem teritoriju Evropske unije. Kooperacija – sodelovanje zahteva torej odprtost prek državnih meja in tudi ustrezne strategije učenja.
<b>Kontekst</b> ( <i>Context</i> )	Kakovost upošteva pomembnost variacij. Te variacije in raznolikost velikosti (držav, ...), izhodiščnih situacij, etničnih, jezikovnih, demografskih in drugih značilnosti narekujejo, da moramo vedno upoštevati kontekst. Kakovost namreč pomeni tudi ustreznost namenu, kar pomeni, da moramo pri tem upoštevati tudi razlike.
<b>Koherenca</b> ( <i>Coherence</i> )	Kakovost se vedno osredotoča na različne in komplementarne vidike: notranje – zunanje, struktura – kultura, uprava – politika, menedžment – legaliteta. Zato je treba pri oblikovanju, udejanjanju in vrednotenju politik kakovosti zagotoviti povezanost in skladnost na vseh ravneh.

#### **4.2 Aktualna orodja kakovosti v javnih upravah Evropske unije in trendi**

Nove zahteve in izzivi na področju kakovosti, zlasti v povezavi z razširjanjem pojma kakovost, sprožajo pojavljanje in/ali uporabo "novih"<sup>4</sup> orodij kakovosti v javnih upravah v EU. Gre za orodja kot na primer: uravnoveženi sistem kazalnikov (*balanced scorecard*), menedžment odnosov s strankami (*customer relation management*), primerjalna analiza (*benchmarking*), modeli

<sup>4</sup> Novih v javnem sektorju, sicer večinoma že uporabljenih in preizkušenih v zasebnem sektorju.

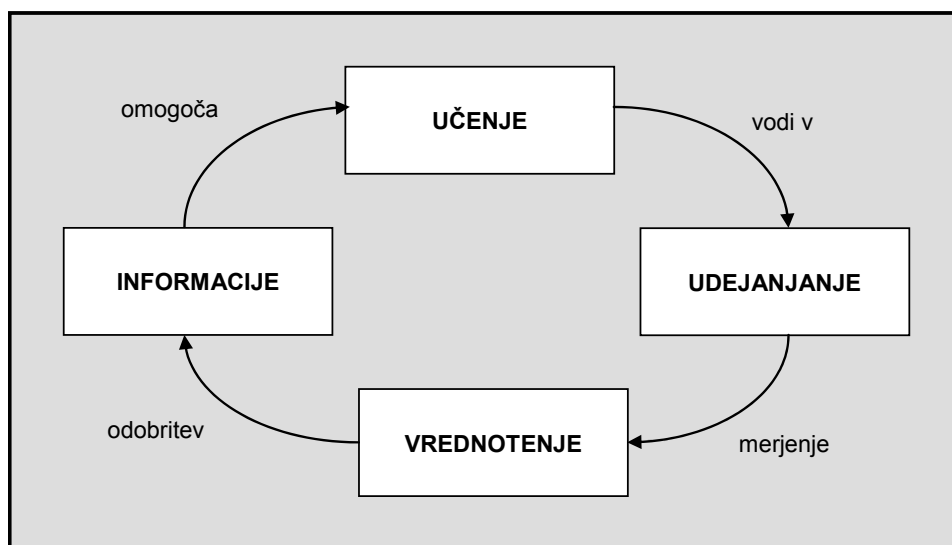
poslovne odličnosti idr. V nadaljevanju podrobneje predstavljamo dve orodji kakovosti.

### **4.3 Primerjalna analiza**

Primerjalna analiza je proces organizacijskega učenja. Pomeni učenje od boljših, z namenom, da podpremo organizacijo k hitrejši spremembi tako, da bomo sami delali bolje in dosegali boljše rezultate. Priložnosti za izboljševanje iščemo zunaj organizacije.

Primerjalna analiza pomeni preučevanje procesov, dobrih praks in metod od tistih organizacij, ki na relevantnem področju delujejo odlično. Predpogoj pa je dobro poznavanje lastnega procesa. Le na ta način bomo lahko ugotovili razkorak oziroma razliko med našim in primerjanim delovanjem.

**Slika 1: Model primerjalne analize<sup>5</sup>**



Primerjalno analizo bi lahko poimenovali tudi učenje z zgledi. Vsako spreminjanje in izboljševanje je neposredno povezano z učenjem. Osnovni problem pri iskanju priložnosti za izboljševanje je, da organizacija to počne z njej znanimi pristopi. Primerjava z drugimi pa omogoči ravno to, da na problem pogleda z drugega zornega kota ter si tako poveča možnosti za dejansko izboljšanje.

<sup>5</sup> Model je bil prvič predstavljen na Skupini za inovativne javne storitve ob pričetku vodenja delovnega področja Benchmarking in dobre prakse septembra 2004; avtorica: G. Žurga.

Pri učenju od drugih je zelo pomembno, da se zavedamo konteksta, v katerem proučevana organizacija oziroma proces deluje. Nove rešitve, ki jih oblikujemo (tudi na osnovi primerjalne analize) in udejanjamo v okviru našega sistema (organizacije ali države), moramo vedno temeljiti na analiziranju izvorne problemske situacije, ki jo rešujemo, ne pa na privzemanju rešitev drugih, ki sicer dosegajo dobre ali celo sijajne rezultate, vendar v drugačnih kontekstih. To dejstvo seveda ne pomeni, da izmenjava in razširjanje dobrih praks nima prihodnosti. Ravno nasprotno – tovrstnih informacij bo vedno več, vendar pa bo osnovnemu opisu dobre prakse morala biti dodana tudi informacija o kontekstu. Evropska unija, evropska mreža javnih uprav EPAN, evropski inštitut za javno upravo EIPA in drugi že ponujajo številne baze in informacije za primerjalno analizo<sup>6</sup>.

Trend pri primerjalni analizi pa ni več zgolj primerjanje in učenje od istovrstnih ali sorodnih organizacij, pač pa od organizacij s podobnimi procesi, ne glede na panogo oziroma področje delovanja, saj le tako lahko spodbujamo in sprožamo tudi inovativnost lastnih rešitev. Inovativnost pa je eden temeljnih imperativov naše sedanjosti in tudi prihodnosti!

#### **4.3.1 Modeli poslovne odličnosti: EFQM, CAF idr.**

V javnih upravah v Evropski uniji so v rabi različni modeli poslovne odličnosti, kot sta npr. model EFQM<sup>7</sup> in CAF<sup>8</sup>.

CAF – skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju – je orodje za diagnosticiranje organizacije, in sicer za (samo)ocenjevanje doseganja stopnje razvoja posamezne organizacijske komponente modela poslovne odličnosti, in je kot tak menedžersko orodje za obvladovanje poslovanja in sprememb. Gre za orodje, ki ga uporabimo za izboljševanje poslovanja po inkrementalni metodi. Izvedeni samooceni po modelu CAF namreč sledi opredelitev področij za izboljšanje in ukrepov (dejavnosti, projektov), s katerimi bomo spremembe uresničili. Dosledna uporaba tega orodja omogoča konsistentno

---

<sup>6</sup> Več o tem: G. Žurga: Vloga benchmarkinga in dobrih praks za organizacijsko učenje in stalno izboljševanje, 2005.

<sup>7</sup> EFQM model poslovne odličnosti je razvil Evropski sklad za upravljanje kakovosti EFQM (The European Foundation for Quality Management) in velja tako za organizacije v zasebnem kot za organizacije v javnem sektorju. V številnih državah je ta model podlaga za podeljevanje nacionalne nagrade za kakovost, tudi v Sloveniji.

<sup>8</sup> CAF (Common Assessment Framework) je pripomoček za ocenjevanje kakovosti znotraj upravnih sistemov EU. Njegov namen je trojen: ocenjevalni instrument na nacionalni ravni, sredstvo komunikacije in pripomoček za izvajanje primerjalne analize med državami članicami EU. Zasnovan je na osnovi evropskega modela poslovne odličnosti in speyerskega modela.



obvladovanje posameznih organizacijskih dejavnikov in organizacije kot celote, ter zelo pripomore k izgrajevanju sodobne organizacijske kulture v organizaciji.

Orodje CAF je v slovenski javni upravi relativno dobro razširjeno<sup>9</sup>. Na ravni evropske mreže javnih uprav že poteka njegov nadaljnji razvoj. Nova različica bo pripravljena predvidoma do septembra 2006 in predstavljena na konferenci o kakovosti<sup>10</sup> v javnih upravah v EU.

## **5. Menedžment kakovosti v javnih upravah držav članic Evropske unije**

V februarju 2005 smo v delovni skupini Benchmarking in dobre prakse pri Skupini za inovativne javne storitve začeli primerjalni pregled Menedžment kakovosti v javnih upravah držav članic EU. Namen izdelave primerjalnega pregleda je, da se zagotovi jedrnata in pregledna slika na področju menedžmenta kakovosti – pristopi, programi/pobude in orodja menedžmenta kakovosti – po državah članicah Evropske unije (Žurga, 2005).

Primerjalni pregled je predstavljen v obliki matrike in je naravnano na standardizirane informacije po državah članicah EU na najvišji, krovni ravni, na kateri je na enem mestu zbrana in predstavljena raznovrstnost informacij o menedžmentu kakovosti v državah članicah EU.

Potencialni uporabniki primerjalnega pregleda so vsi zainteresirani za menedžment kakovosti, ki želijo:

- imeti primerjalno informacijo,
- iščejo države ali pa posamezne primere dobre prakse za izvajanje lastnih primerjalnih dejavnosti,
- želijo identificirati vire za podrobnejše informacije.

Matrika je uresničena tako, da zagotavlja zanesljivo in standardizirano krovno informacijo za menedžment kakovosti v Evropski uniji. Zasnovana je na dveh ravneh: prva raven je vključena v matriko neposredno, druga raven pa so podrobnejše informacije, ki so "pripete" v matriko<sup>11</sup> oziroma je do njih vzpostavljena ustrezna povezava: povezava na spletne strani, datoteke ali podrobnejše opise, ki so dostopni neposredno po kliku na povezavo.

---

<sup>9</sup> Več informacij na spletnih straneh Ministrstva za javno upravo: <http://www.mju.gov.si/index.php?id=385> (20. 7. 2005).

<sup>10</sup> četrta konferenca o kakovosti v javnih upravah v EU bo potekala od 27. do 29. septembra 2006 v mestu Tampere na Finskem.

<sup>11</sup> Matrika je na spletnih straneh evropske mreže javnih uprav <http://www.eupan.org> na naslovu <http://www.eupan.org/index.asp?option=projects&section=details&id=4>.

Gordana Žurga  
Trendi evropske in slovenske kakovosti

**Preglednica 2: Primerjalni pregled na področju menedžmenta kakovosti v javnih upravah držav članic EU – vsebina matrike**

Postavka primerjave:	Informacija na prvi ravni:
Pristop k menedžmentu kakovosti v javni upravi na ravni države:	centraliziran/decentraliziran/kombiniran; od zgoraj navzdol/od spodaj navzgor/kombinacija; drugo: _____
Strateški dokumenti in programi (iniciative):	Pregled (seznam) pomembnih strateških dokumentov in programov oziroma iniciativ.
Politike na področju menedžmenta kakovosti:	Navedba politik.
Organizacijska struktura za uveljavljanje kakovosti:	Navedba organizacijskih enot.
Modeli odličnosti:	Navedba modela in leta, od kdaj se ta model uporablja. V državi, v kateri uporabljajo več modelov odličnosti, so ti v prikazu rangirani.
Mednarodni standard kakovosti:	Kratka navedba DA/NE Kadar uporabljajo mednarodne standarde kakovosti, sledita naslov posameznega standarda in leto, od kdaj se uporablja.
Nagrade na področju kakovosti:	Kratka navedba DA/NE V državah, v katerih imajo nagrade za kakovost v javni upravi, sledi naziv nagrade in leto, od kdaj se podeljuje.
Primerjalna analiza:	Kratka navedba DA/NE V državah, v katerih primerjalno analizo sistematično podpirajo, sledi navedba organizacij oziroma organizacijskih enot, ki ga uveljavljajo v javni upravi, podatkovnih zbirk zanj oziroma navedba drugih načinov za razširjanje dobrih praks.
Državljske listine:	Kratka navedba DA/NE V državah, v katerih uporabljajo državljske listine, sledita njihova navedba in leto, od kdaj so v uporabi.
Merjenje kakovosti v javni upravi:	Kratka navedba DA/NE če merjenje kakovosti v javni upravi obstaja, tudi navedba leta, od kdaj.
Ugotavljanje zadovoljstva strank/odjemalcev:	Kratka navedba DA/NE če v državi ugotavljajo zadovoljstvo strank/odjemalcev, tudi navedba leta, od kdaj.
Usposabljanje za menedžment kakovosti:	Kratka navedba DA/NE Navedba institucij, ki zagotavljajo usposabljanje za menedžment kakovosti v javni upravi, zlasti osrednjih institucij za usposabljanje, ki so del državne oziroma javne uprave.
Publikacije na temo kakovosti v javni upravi:	Kratka navedba DA/NE Navedba publikacij, tiskanih ali v elektronski obliki, e-novice ipd.
Orodja kakovosti, ki jih uporabljajo v organizacijah javne uprave:	Posebej so navedeni: <ul style="list-style-type: none"> <li>• krožki za izboljševanje kakovosti,</li> <li>• uravnoteženi sistem kazalnikov (BSC<sup>12</sup>),</li> <li>• menedžment razmerij z odjemalci (CRM<sup>13</sup>),</li> <li>• drugo: _____</li> </ul> Za vsako skupino je mogoča oznaka: <input type="checkbox"/> razširjeno, <input type="checkbox"/> pogosto, <input type="checkbox"/> redko, <input type="checkbox"/> ni v uporabi
Morebitne druge pomembne informacije:	Informacije, pomembne za menedžment kakovosti v posamezni državi, a niso bile predhodno predstavljene.
Informacije za stike:	Informacije o osebi oziroma instituciji, s katero je mogoče vzpostaviti stik za podrobnejše informacije.

Opomba: v preglednico je poleg posamezne vsebinske postavke vključen le opis pripadajoče informacije na prvi ravni; informacija na drugi ravni je dostopna z vzpostavljenimi povezavami oziroma pripetimi datotekami na prvi ravni. Informacija na prvi ravni je standardizirana, medtem ko se obseg in stopnja podrobnosti zagotovljene informacije na drugi ravni med državami razlikujeta.

**12** BSC – Balanced Scorecard.

**13** CRM – Customer Relation Management.

## **6. Kakovost javnih uprav držav članic Evropske unije**

V letu 2004 je bila izvedena raziskava o delovanju javnih sektorjev v EU *Public Sector Performance*, v katero je bilo zajetih vseh 25 držav Evropske unije ter dodatno še štiri neevropske države: Avstralija, Kanada, Nova Zelandija, in Združene države Amerike (ZDA).

### **6.1 Obseg izdatkov za javne storitve**

V letu 2003 so javni izdatki v državah, zajetih v raziskavo, znašali povprečno 45 % bruto domačega proizvoda (BDP). Najvišji delež BDP, več kot 50 % so dosegle Švedska, Danska, Belgija, Francija, Avstrija in Slovaška, najnižji delež pa Irska – 33 % in ZDA – 35 % BDP (*Public Sector Performance*, 2004). Slovenija je v letu 2003 realizirala javne izdatke v obsegu 42 % BDP<sup>14</sup>, samo potrošnja države pa je znašala 20,3 % BDP.

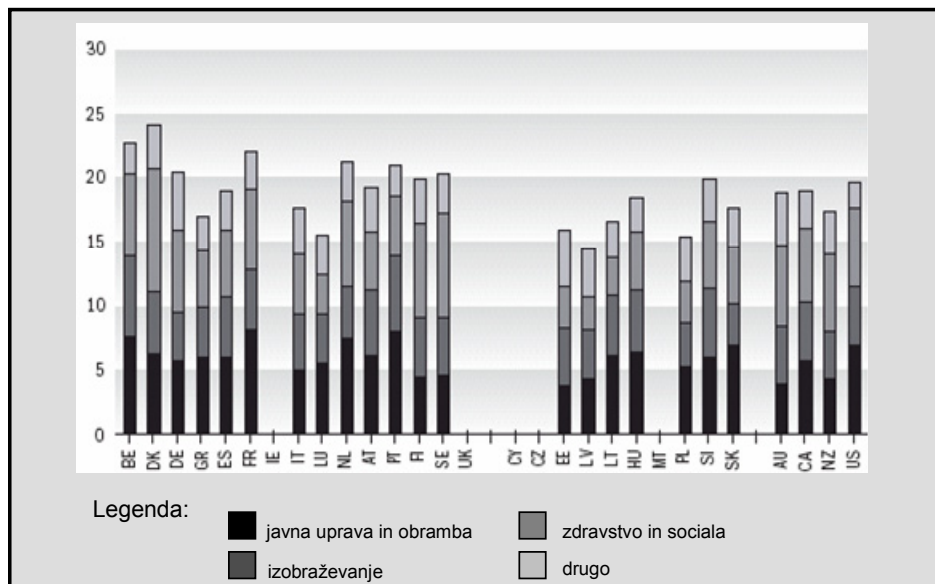
Če na javne izdatke pogledamo z vidika, koliko znašajo skupni – javni in zasebni – izdatki za zdravstvo, izobraževanje, socialno varnost in tradicionalne vladne funkcije (javna uprava, red in mir, obramba), za kar navadno uporabljamo izraz javne storitve, se slika spremeni. V ZDA, na primer, obsega potrošnja države 16 % BDP, z vidika dodane vrednosti (produkcije), pa so ZDA zaslužne za skoraj 20 % BDP, kar jih med vsemi obravnavanimi državami uvršča v zgornje srednje območje. Izkaže se, da stopnja t. i. socialnih izdatkov ni v ZDA nič nižja kot v drugih državah, pač pa je bistveno višji del za t. i. javne storitve zagotovljen neposredno iz zasebnih virov.

Dodana vrednost v sektorju javnih storitev kaže precejšnje variiranje med državami. Najboljše rezultate v letu 2001 so dosegle Danska, Belgija in Francija, najslabše pa Luksemburg, Latvija in Poljska – okoli 15 %. Slovenija je v letu 2001 dosegla dodano vrednost v sektorju javnih storitev okoli 20 %.

---

<sup>14</sup> Statistični urad Republike Slovenije: Slovenija v številkah 2004.

**Slika 2: Dodana vrednost<sup>15</sup> v sektorju javnih storitev za leto 2001**



Vir: Public Sector Performance, 2004, str. 55.

## 6.2 Kakovost vlad

V raziskavi *Public Sector Performance* ugotavljajo, da je dobro delujoča in zanesljiva javna uprava pomemben dejavnik ekonomske rasti. Kljub temu, da objektivnih kazalnikov uspešnosti in učinkovitosti javne uprave praviloma ni, je delovanje javne uprave moč meriti prek subjektivnih kazalnikov. Le-ti odsevajo zaupanje populacije v javno upravo in njene zaposlene.

Pri ugotavljanju delovanja nacionalnih javnih uprav so bili v okviru raziskave *Public Sector Performance* uporabljeni subjektivni kazalniki. Glavni vir za merjenje kakovosti vlad je bila raziskava med predstavniki gospodarstva v šestdeset državah (IMD, 2003). Več kot 4.000 respondentov je odgovorilo na vprašanja glede ekonomike in kakovosti vlad. Izbrani so bili štiri kazalniki za ugotavljanje kakovosti vlad, glede na načela dobrega delovanja upravnih sistemov:

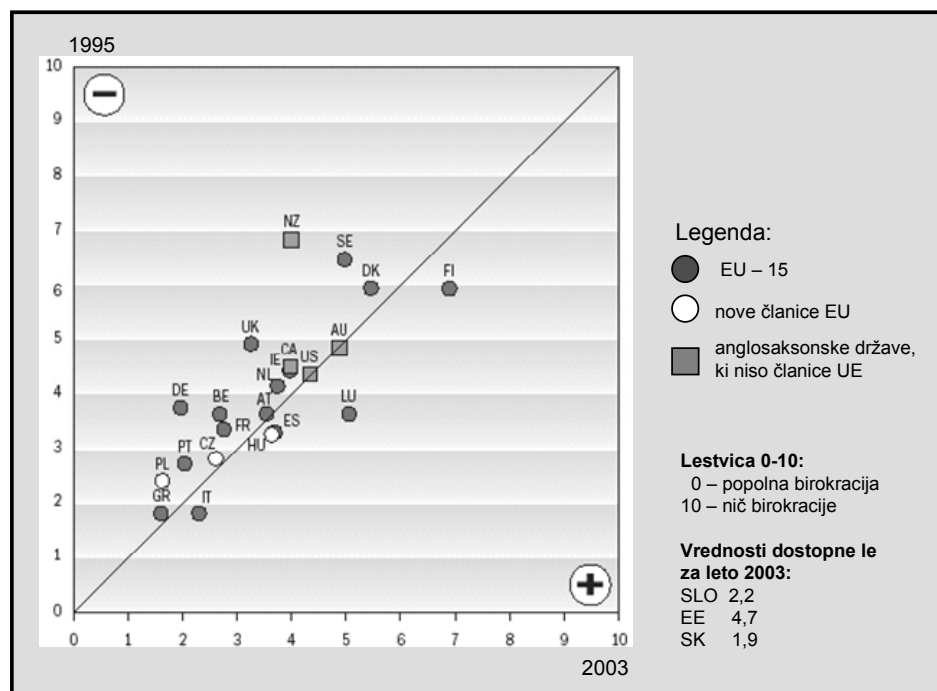
- stopnja birokracije: Ali birokracija zavira poslovne aktivnosti?
- stopnja transparentnosti: Ali je transparentnost vladnih politik zadovoljiva?
- stopnja uspešnosti: Ali se vladne odločitve uspešno uvajajo?
- stopnja korupcije: Ali obstaja podkupovanje in korupcija?

<sup>15</sup> V odstotkih od skupne dodane vrednosti.

### 6.2.1 Stopnja birokracije

Iz spodnjega prikaza je videti, da birokracija zavira gospodarske dejavnosti bolj v južnih kot v severnih evropskih državah. V letu 2003 so bile države z najboljšimi rezultati Finska, Danska, Luksemburg in Švedska. Izstopa uvrstitev Nemčije, saj se je znašla med slabše delujočimi državami. Vredne omembe so tudi razlike med novimi državami članicami EU.

**Slika 3: Birokracija ne ovira poslovnih aktivnosti, za leti 1995 in 2003**



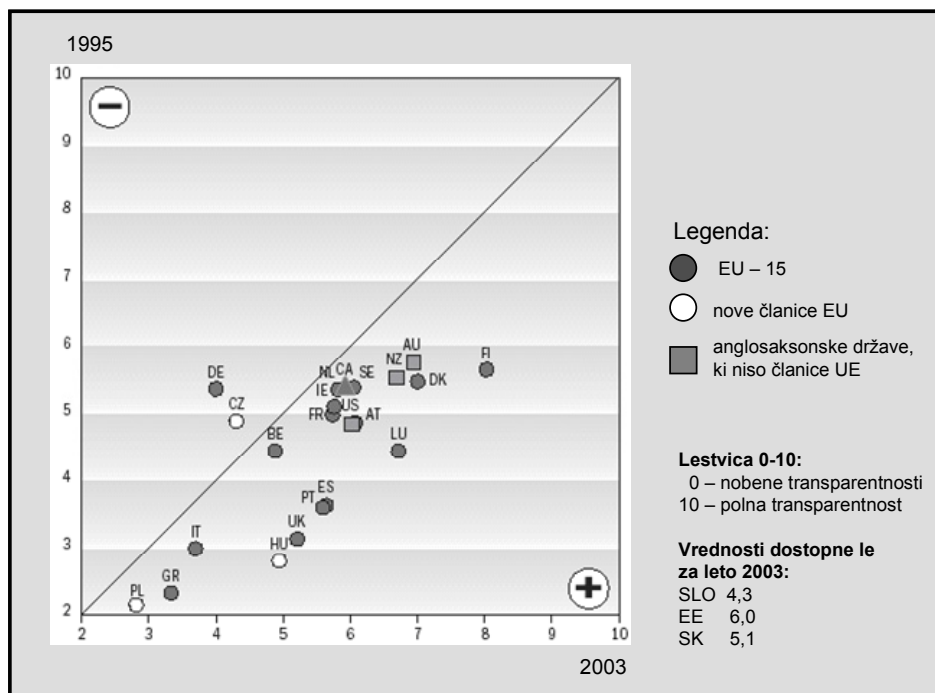
Vir: Public Sector Performance, 2004, str. 258.

Med letoma 1995 in 2003 zaznavanje stopnje birokracije izkazuje naraščajoč trend. Pomembno je stopnja birokracije porasla na Novi Zelandiji, na Švedskem in v Veliki Britaniji. Premik v smeri nižje stopnje birokracije pa sta izkazala Luksemburg in Finska.

### 6.2.2 Stopnja transparentnosti

Transparentnost vlad je bila ocenjena opazno bolj pozitivno kot stopnja birokracije. Čeprav so tu razlike med državami manjše, pa se – v grobem – pojavlja podobna razvrstitev držav.

**Slika 4: Transparentnost vlad je zadovoljiva, za leti 1995 in 2003**



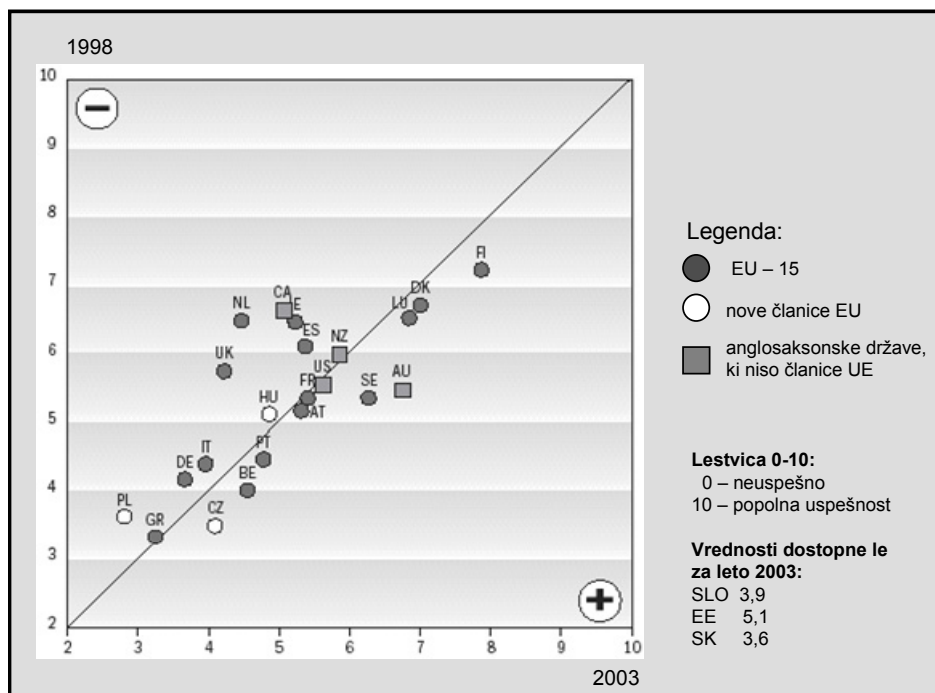
Vir: Public Sector Performance, 2004, str. 259.

Izmed držav EU-15 so dosegle v splošnem severno-evropske države boljše rezultate kot južno-evropske. Prikaz kaže, da se je med letoma 1995 in 2003 transparentnost močno izboljšala. Od tega pozitivnega trenda odstopata le Nemčija in Češka. Najbolj se je transparentnost izboljšala na Finskem, v Luksemburgu, Španiji, na Portugalskem, Madžarskem in v Veliki Britaniji.

### 6.2.3 Uspešnost uvajanja vladnih odločitev

Pomemben kazalnik kakovosti vlad je tudi uspešnost uvajanja njihovih odločitev in regulative. Iz prikaza je razvidno, da se vladne odločitve najboljše udejanjajo v skandinavskih državah. Razlike pri novih državah članicah EU so, če jih primerjamo s stopnjo birokracije in stopnjo transparentnosti, tu manjše, vendar pa je razvrstitev podobna. Zaznavanje uspešnosti implementacije vladnih odločitev se med letoma 1998 in 2003 ni veliko spremenilo. Izboljšanje na tem področju je opazno zlasti v Avstraliji in na Švedskem, poslabšanje pa zlasti na Nizozemskem, v Kanadi, na Irskem in v Veliki Britaniji.

Slika 5: Vladne odločitve se uspešno uvajajo, za leti 1998 in 2003



Vir: Public Sector Performance, 2004, str. 260.

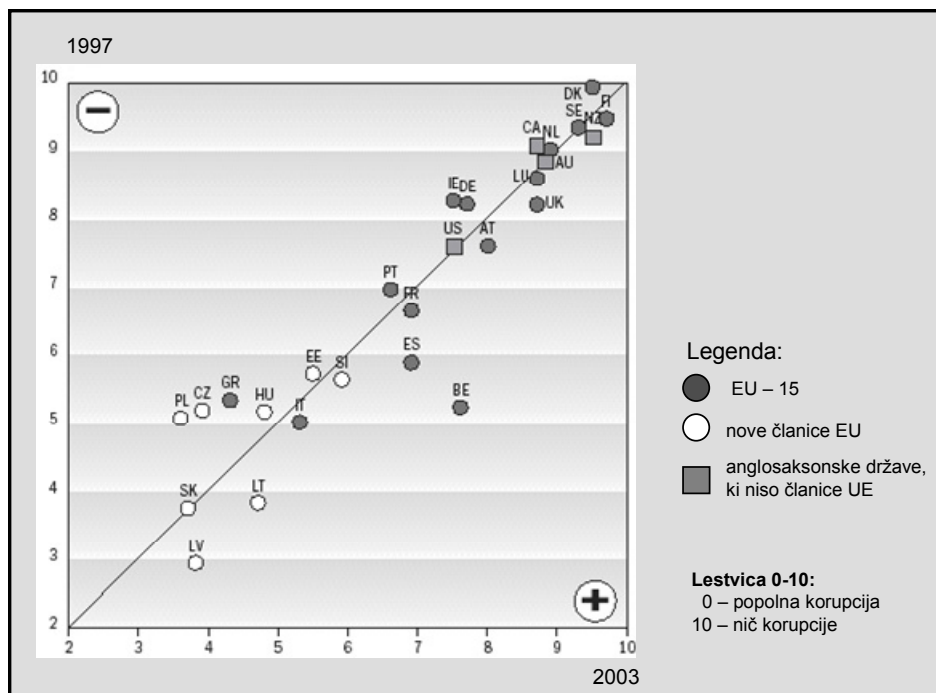
## 6.2.4 Zaznavanje korupcije

Naslednja pomembna dimenzija kakovosti vlad je odsotnost korupcije. Razlike med evropskimi državami so signifikantne. Videti je, da je zaupanje v javne službe povezano z zaznavo korupcije. V državah, kjer se verjame, da je korupcije veliko, državljani v upravo nimajo zaupanja.

Na sliki so primerjani indeksi zaznavanjem korupcije po *Transparency International*<sup>16</sup>, in sicer za leti 1997 in 2003. Najbolje uvrščene so skandinavske države, sledijo jim države Srednje Evrope. Slabše ocenjeni sta Italija in Grčija, ter večina novih držav članic EU iz Vzhodne Evrope.

<sup>16</sup> V raziskavi je bil uporabljen sestavljeni indeks korupcije, ki ga objavlja Transparency International – TI ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)). Ta sestavljeni indeks TI sestoji iz različnih indeksov, med katerimi so IMD indeks, indeks Svetovnega gospodarskega foruma, indeks Svetovne banke in Gallupov mednarodni indeks.

**Slika 6: Zaznavanje korupcije, za leti 1997 in 2003**



Vir: Public Sector Performance, 2004, str. 261.

### 6.3 Zaupanje v javno upravo

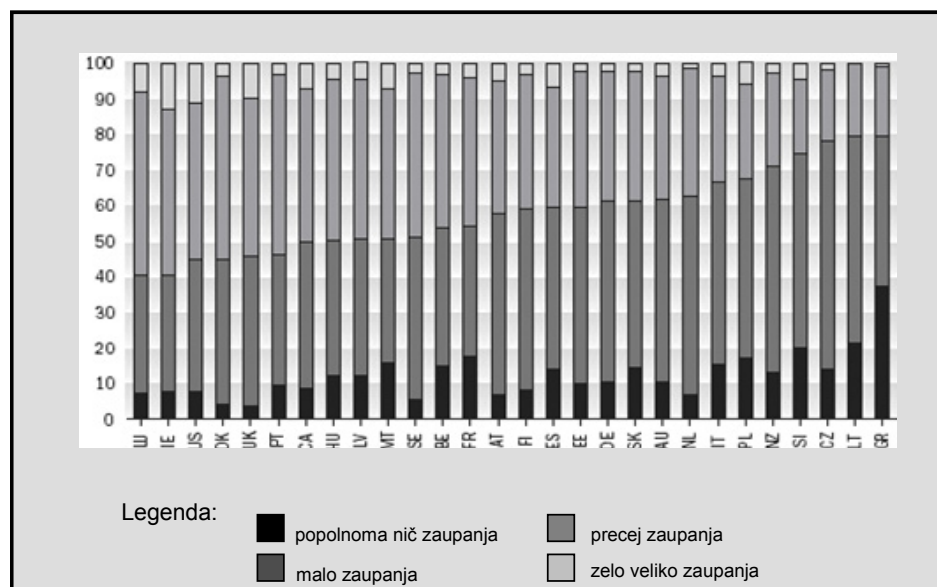
Zaupanje prebivalstva v javno upravo med državami zelo variira. Zaupanje v državno upravo lahko primerjamo z zaupanjem v druge institucije, ki zagotavljajo javne storitve. V povprečju zaupanje v državno upravo dosega okoli 70 % zaupanja v druge institucije javnega sektorja (npr. na področju zdravstva, varnosti, pravosodja, izobraževanja in socialne varnosti).

Celovito delovanje javnega sektorja v primerjavi s stopnjo zaupanja, ki jo ima prebivalstvo v institucije, kaže na dokaj močno korelacijo. Zelo majhna pa je povezanost med delovnimi učinki javnega sektorja in obsegom potrošnje države. Najboljše rezultate pri tem dosega Finska: najbolj učinkovito izvajanje javnih storitev visoke kakovosti ob zmerno visokih stroških<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Po poročilu o globalni konkurenčnosti 2004–2005 Svetovnega gospodarskega foruma iz oktobra 2004 je izmed 104 držav prav Finska zasedla prvo mesto, sledijo ZDA in na tretjem mestu Švedska; Slovenija se je uvrstila na 33. mesto.



Slika 7: Zaupanje v javno upravo, za leto 2000



Vir: Public Sector Performance, 2004.

Pomembna ugotovitev raziskave je, da je pri državah, zajetih v raziskavo, med obsegom porabe javnih sredstev in delovnimi učinki javne uprave izkazana le šibka povezanost. Povzamemo lahko, da imajo torej vse države še maneverski prostor za izboljševanje uspešnosti in učinkovitosti javnega sektorja in javne uprave in za bolj smotno rabo javnih sredstev.

Raziskava je tudi pokazala, da ni enoznačne povezanosti med kakovostjo javnih storitev kot jo vidijo državljani ali gospodarski subjekti (subjektivna merila in kazalniki) ter kakovostjo, izmerjeno na osnovi objektivnih standardov delovanja. To pa je jasno sporočilo, da je treba povsod tam, kjer državljani negativno ovrednotijo delovanje javne uprave, javnosti zagotavljati še več informacij o njenem delovanju, da se odpravi napačno zaznavanje.

## 7. Trendi in poudarki kakovosti v Sloveniji

Intenzivnejši razvoj na področju kakovosti v slovenski javni upravi beležimo zlasti od leta 1999, ko je s svojim delovanjem na Ministrstvu za notranje zadeve pričel Odbor za kakovost, ki je kot namen svojega delovanja opredelil učinkovito, državljanu prijazno, prepoznavno in odgovorno državno upravo<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Izjava o poslanstvu Odbora za kakovost, december 1999; Kakovost v državni upravi, str. 13–15.

Pomemben zagon nadaljnjemu razvoju slovenske javne uprave predstavlja ustanovitev Ministrstva za javno upravo, ki ima opredeljeno naslednje poslanstvo<sup>19</sup>: »Naše poslanstvo je prijazna in učinkovita javna uprava. Prijazna do uporabnikov, zaradi katerih javna uprava obstaja, in do javnih uslužbencev, ki so bistvo javne uprave. Prijazno javno upravo pa moramo vsi skupaj doseči s čim bolj učinkovito izrabo kadrovskih, finančnih in materialnih virov ter znanja v javni upravi. Slovenska javna uprava spoštuje načela zakonitosti in pravne varnosti, politične nevtralnosti in strokovne samostojnosti, odprtosti in usmerjenosti k uporabniku, strokovnosti in kakovosti, skladnosti, racionalnosti in učinkovitosti.

Naš cilj je doseči zadovoljstvo uporabnikov in javnih uslužbencev ter zagotavljati takšno javno upravo, ki bo ne samo primerljiva z javnimi upravami drugih držav članic Evropske unije, temveč bo glede napredne organizacije, zadovoljstva uporabnikov in javnofinančnih učinkov sodila med najboljše v Evropski uniji.« Poglavitni cilji Ministrstva za javno upravo v mandatu 2004 do 2008 so:

- usmerjenost uprave k uporabnikom,
- učinkovit uslužbenški sistem in pravičen plačni sistem,
- kakovostno in učinkovito poslovanje javne uprave in
- odprtost in preglednost poslovanja celotne javne uprave.

In nenazadnje, izpostaviti je treba tudi naše prispevanje k evropski kakovosti, zlasti z delovanjem v Evropski mreži javnih uprav in njenih programov. Kot pomemben prispevek Slovenije velja za leti 2004 in 2005 izpostaviti znotraj Skupine za inovativne javne storitve:

- vodenje delovne skupine za primerjalno analizo in dobre prakse ter
- primerjalni pregled na področju menedžmenta kakovosti v javnih upravah držav članic Evropske unije.

## **8. Sklepno**

Povzamemo lahko, da se aktualni trendi evropske kakovosti ne 'dogajajo' mimo nas, pač pa se oblikujejo in usmerjajo tudi z našo dejavnostjo. To pa ni pomembno samo zaradi močno poudarjenih zahtev iz ciljev Lizbonske strategije, pač pa tudi zaradi zahtev skupnega evropskega upravnega prostora, ki se nanaša tudi na zagotavljanje homogene ravni učinkovitosti in kakovosti storitev javnih uprav držav članic EU, in tudi zaradi nas samih.

---

<sup>19</sup> <http://www.mju.gov.si/index.php?id=37>, 20. 7. 2005.

Gordana Žurga  
**Trendi evropske in slovenske kakovosti**

*Dr. Gordana Žurga je podsekretarka na Ministrstvu za javno upravo. Osrednje področje njenega delovanja je kakovost v javni upravi; je tudi predstavnica Slovenije v Skupini za inovativne javne storitve pri Evropski mreži javnih uprav. Gordana Žurga je docentka na Fakulteti za družbene vede in nosilka predmeta Menedžment v javni upravi.*

### **Literatura in viri**

- Bouckaert, G., Löffler, E., Pollitt, C. (2004): »Taking Stock: The Quality Journey from Lisbon to Rotterdam and Beyond«, 3rd Quality Conference for Public Administrations in the EU, Rotterdam, <http://www.3qconference.org/>.
- Määttä, S. (2004): »The Lisbon Strategy and Strategy-Focused Public Administration«, EIPA, 2004, (<http://www.eupan.org/index.asp?option=documents&section=details&id=43>, 27.2.2005).
- Public Sector Performance; An international comparison of education, health care, law and order and public administration. Social and Cultural Planning Office of the Netherlands. Report 2004/8, (2004).
- Slovenija v številkah 2004. Statistični urad Republike Slovenije, junij 2004.
- Stopar, A. in Žurga, G. (ur.) (2000): Kakovost v državni upravi, Ministrstvo za notranje zadeve.
- Žurga, G. (2005): »Vloga benchmarkinga in dobrih praks za organizacijsko učenje in stalno izboljševanje«, Dobre prakse v slovenski javni upravi 2005, Zbornik konference, Ministrstvo za javno upravo, str. 5–21.
- Žurga, G. (2004a): »Slovenija na tretji konferenci o kakovosti v javnih upravah v Evropski uniji; Udejanjati priložnosti«, Slovenska uprava, letnik 4, številka 4, oktober 2004, str. 38–39.
- Žurga, G. (2004b): »Evropska mreža javnih uprav«, Kadrovska služba Vlade Republike Slovenije: Kadrovske informacije, številka 13, julij 2004, str. 8–11.
- Žurga, G. (2004c): »Integracija slovenskega upravnega sistema v skupni evropski upravni prostor«, Slovenski politološki dnevi 2004: Slovenija v Evropski uniji – možnosti in priložnosti, maj 2004, Zbornik znanstvenega srečanja, Fakulteta za družbene vede.
- Žurga, G. (2004d): »Kakovost slovenske javne uprave v skupnem evropskem upravnem prostoru«, Dobre prakse v slovenski javni upravi 2004, Zbornik konference, Ministrstvo za notranje zadeve, str. 25–49.

SUMMARY

## **The Trends of European and Slovene Quality**

### **Problem definition**

Quality and Quality Management are recognized as important part of functioning and further development of Slovene Public Administration. In the European context both quality and Quality Management in public administration have much longer tradition. They were quite soon recognized also as relevant for achieving effectiveness of national economies which resulted – among others – in different approaches and models.

Latter activities in this regard relate also to the European Public Administrations Network (EPAN) and its programme area Innovative Public Services Group (IPSG): quality conferences in the public administrations of the EU, development of CAF (Common Assessment Framework), benchmarking and good practices etc.

It is important to emphasize that the term 'quality' is expanding its former range as we are nowadays facing new challenges and demands to the administrative systems. Some of important emerging challenges in the field of Quality Management include – among others – also:

- need for greater co-operation between different public administration organizations, with private sector, third sector as well different levels of authority, both with shaping policies and their implementation;
- need for integration of different policies as well
- ensuring sustainability of policies.

In the area of Quality Management in public administration the European Administrative Space with its orientation towards homogenous level of efficiency and quality of public services also represents an important challenge.

Last but not least, quality of public administration is also important for achieving the Lisbon Strategy goals.

### **Content**

The article considers the following main topics:

- **Common activities and trends of the European Quality Management;**

In this respect, the work of European Public Administrations Network is briefly presented, and more emphasis is put on:

- basic common requirements for quality: 4C – Continuity, Co-operation, Context and Coherence as bases for quality of European public services;
  - present quality tools, where additional stress is put to the benchmarking activities and the CAF tool. The benchmarking and best practices work area is an important IPSG's and EPAN's work area as it enables sharing of good/best practice, stimulates learning from others and innovation. The CAF tool was developed at the EU level to be a tool for self-evaluating public administration organizations, as means for communication and for benchmarking between EU member states.
- **Quality Management in public administrations of the EU member states;**

Comparative review Quality Management in public administrations of the EU member states was launched in February 2005 by IPSG, led by authoress of this article, to assure brief and transparent overall picture of Quality Management approaches, initiatives and tools, and to have accurate and standardized information on Quality Management (QM) in public administrations (PA) of the EU member states. In the article the structure of standardized information is presented, namely: QM approach at the state level, QM strategic documents and initiatives, QM policies, Organizational structure for promoting quality, Excellence Models, International Quality Standards, Quality Awards, Benchmarking, Quality / Citizen's Charters, Measuring Quality of PA, Testing Customers' Satisfaction, Training for QM, Publications on Quality in PA, Quality Tools in the PA organizations, Other relevant information and Contact information.

- **Quality of public administrations of the EU member states;**

In this respect relevant results of the research Public Sector Performance; international comparison of education, health care, law and order and public administration, performed in the year 2004 by the Dutch Social and Cultural Planning Office are presented. Quality of national public administrations is presented according to:

- degree of bureaucracy (Is bureaucracy impeding business activities?),

- degree of transparency (Is transparency of government policies satisfactory?),
- degree of effectiveness (How effectively are government decisions being implemented?),
- degree of corruption (Do bribery and corruption exist?)

In the comparison, besides the EU member states four non-European countries are included: Australia, Canada, New Zealand and United States of America. For all 29 states the range of public expenditure and the trust into their public administrations is also presented.

- **Trends and emphases of quality in Slovenian public administration.**

In this regard a very important fact is the establishment of the Ministry of Public Administration as a new Slovenian Ministry, in December 2004. The main reason for establishing the Ministry of Public Administration originates in the intention of the new Government to integrate different organizational units (already operating under some Ministries or as government offices) which shared the common goal, namely to improve the functioning and the quality of public administration.

The mission of the Ministry is a friendly and efficient public administration, and additionally: to provide public administration which will be comparable with public administrations of other EU Member States and will be regarding its improved organization, customers' satisfaction and its impact on public finances – among the best in the EU.

Main strategic goals and directions of the Ministry of Public Administration till the year 2008 are concerning: customer orientation; efficient public employees' system and fair salary system; quality and efficiency of functioning of the public administration; openness and transparency of the whole public administration system.

### **Conclusion**

New challenges and demands to the administrative systems require new approach in the area of European quality and Quality Management. At the EU level the common efforts in this area are associated with European Public Administrations Network, and in that frame with Innovative Public Services Group. Main topics are quality conferences, benchmarking and sharing good / best practices, knowledge management, CAF and

others. Different quality tools already used in private sector are being used also in public sector organizations. EU member states are increasingly incorporating quality into their public administrations development strategies, programmes and initiatives.

Acting in the area of quality requires continuity, accumulating and upgrading the past experiences. It requires co-operation for creating synergy and establishing learning cycles; consideration of the context when learning from others and implementing new solutions in different environments, and coherence at all levels.

Comparative review of Quality Management in the EU shows a variety of approaches, initiatives and tools used in the member states. It also shows differences in the results achieved. It is increasingly more evident that well functioning and reliable public administration is one of important enablers of the national economy growth. The comparative research of quality of public administrations and public sector performance, made in 2004, has shown that the connection between public sector performance and public expenditure is still too weak. Without doubt, realization of Lisbon Strategy's goals and fulfilling the requirements of European Administrative Space, namely achieving homogenous level of efficiency and quality of public services in the EU member states, will require additional efforts in the area of quality of public administrations.

Nevertheless, we can say with confidence that the current trends of European quality are not passing us – on the contrary, they are being shaped also with our active involvement. This is important not only because of the Lisbon agenda and the requirements of the European Administrative Space but also for further development of Slovenian public administration system.





# Investiranje občin v stanovanjsko dejavnost<sup>1</sup>

UDK: 352 : 351.778.53

Marija Fabčič, Darko Srovin, Nataša Koprivšek

## IZVLEČEK

Članek analizira spreminjanje investicijskih odhodkov in investicijskih transferov s posebnim poudarkom na investiranju v stanovanjsko dejavnost mestnih občin v Sloveniji in ugotavljanju vpliva politične pripadnosti županov. Slovenija je v zadnjih desetih letih ostala brez definirane stanovanjske politike. Negativni trend investiranja v vseh sektorjih v Sloveniji se seli tudi v stanovanjsko gospodarstvo, občine in zlasti mestne občine zagotavljajo vse manjše število kvadratnih metrov stanovanjske površine na prebivalca. Ob enaki dinamiki investiranja bo v mestnih občinah prišlo do zloma javnega stanovanjskega programa v približno 20 letih. Analiza je pokazala različno stanovanjsko naravnost občin glede na strankarsko pripadnost županov. Investiranje v stanovanjsko dejavnost pa je povezano z volilnim ciklusom, v letu lokalnih volitev (2002) je investiranje v vseh slovenskih občinah močno naraslo. Investicijski cikli za večje investicije so predolgi glede na volilne cikle, zato ne spodbujajo niti administracij niti funkcionarjev v občinah za prilagajanje investicijskih ciklov mandatom funkcionarjev, kar zmanjšuje obseg investicij v občinah in s tem učinkovitost občinskih uprav in funkcionarjev.

*Ključne besede: stanovanjska politika, javne finance, investicije, javno in zasebno partnerstvo*

## 1. Javno in zasebno partnerstvo

Ustava Republike Slovenije v 78. členu določa: Država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje. Uresničevanje nacionalnega stanovanjskega programa lahko poteka le z združevanjem javnih in zasebnih sredstev. Na področje stanovanjske oskrbe uvaja nove instrumente, ki omogočajo prerazporeditev deležev, ki jih imajo posamezni sedanji viri financiranja graditve stanovanj. Poleg socialnih, zdravstvenih in drugih pozitivnih vplivov pomeni vlaganje v stanovanjsko gradnjo in prenavo močno spodbudo za rast celotnega gospodarstva. Tuje študije kažejo, da je ob znatnejšem povečanju vlaganj v stanovanjsko gospodarstvo mogoče pričakovati povečanje proizvodnje v

---

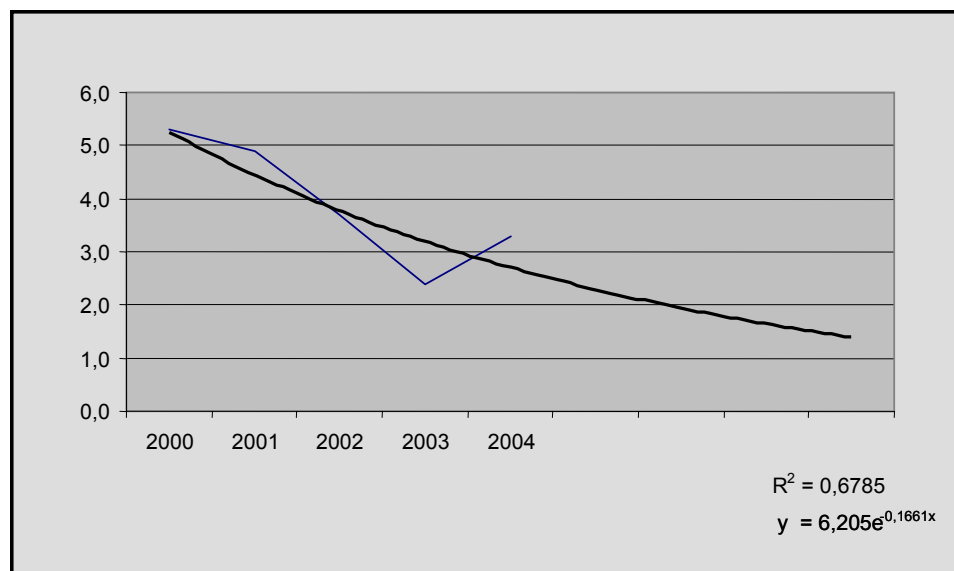
<sup>1</sup> Raziskavo so opravili študenti Marija Fabčič, Darko Srovin in Nataša Koprivšek v okviru podiplomskega magistrskega študija Javna uprava na Fakulteti za upravo.

Fabčič, Srovin, Koprivšek  
**Investiranje občin v stanovanjsko dejavnost**

skoraj vseh gospodarskih panogah, prav tako pa je mogoče pričakovati tudi povečanje zaposlenosti<sup>2</sup>.

Občine in mesta naj bi ob stimulaciji in intervenciji Stanovanjskega sklada izdelale program ustvarjanja pogojev, da se poveča dostop do stanovanj na trgu. Socialnim upravičencem naj dostop do primernih stanovanj omogoči intervencija socialne pomoči v obliki davčnih olajšav, subvencij ipd., dokler je ta pomoč potrebna. Slovenija je v zadnjih desetih letih ostala brez definirane stanovanjske politike. Med tem je še bolj upadla gradnja novih stanovanj, dostop do kreditov in drugih možnosti stanovanjske oskrbe je preskromen. Potrebne so iniciative za lokalno stimulacijo inovacijskih oblik stanovanjske oskrbe<sup>3</sup>.

**Slika 1: Gibanje deleža odhodkov za stanovanjsko dejavnost mestnih občin od 2000 do 2004 v odstotku od vseh odhodkov**



Vir: <http://www.fu.uni-lj.si/SIB/> in lastni izračuni

Na ordinati prikazujemo delež odhodkov za stanovanjsko dejavnost v odstotku od vseh odhodkov občinskih proračunov. Ob enaki dinamiki investiranja iz proračunov lokalnih skupnosti ocenjujemo, da bo v približno 20 letih prišlo do zloma javnega stanovanjskega programa.

Primerjava občin pri stanovanjskih investicijah ne more temeljiti le na preprosti primerjavi realizacije odhodkov na prebivalca zaradi različnih cen zemljišča in stroškov gradnje med občinami. Da bi izločili vpliv cen stanovanjske površine v

<sup>2</sup> Nacionalni stanovanjski program, Uradni list RS, št. 43/04)

<sup>3</sup> <http://www.gov.si/umar/projekti/sgrs/vprasadnik/pv16.html> (27.1.2006)

Fabčič, Srovin, Koprivšek  
**Investiranje občin v stanovanjsko dejavnost**

različnih mestnih občinah in se osredotočili na zagotavljanje stanovanjske površine, smo uvedli nov kazalnik: število kvadratnih metrov stanovanjske površine, ki bi jih lahko občine zagotovile na 1000 prebivalcev. Pri tem smo predpostavili dvoje: da občine vse odhodke za stanovanjsko dejavnost usmerijo v zagotavljanje novih stanovanjskih površin in da veljajo na različnih območjih različne cene finalizacije stanovanj<sup>4</sup>.

Mestne občine so največ stanovanjske površine zagotovile v letu 2000, t.j. 300,3 m<sup>2</sup> na 1000 prebivalcev, najmanj pa leta 2004, ko so mestne občine lahko zagotovile le še 198,1 m<sup>2</sup> na 1000 prebivalcev. V letu 2004 so mestne občine zagotovile od najmanj 1,72 m<sup>2</sup>/1000 prebivalcev v MO Murska Sobota, do 42,80 m<sup>2</sup>/1000 prebivalcev v MO Ptuj.

**Preglednica 1: Odhodki za stanovanjsko dejavnost v letu 2004**

občina	štev.preb.	Odhodki za stanovanjsko dejavnost v SIT	Cena m <sup>2</sup> v SIT	št. m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup> / 1000 prebiv.
MO CELJE	48.927	59.722.000	216.000	276	5,65
MO KOPER	48.956	80.000.000	300.000	267	5,45
MO KRANJ	52.815	391.112.000	276.000	1.417	26,83
MO LJUBLJANA	267.592	2.594.859.000	312.000	8.317	31,08
MO MARIBOR	112.833	151.541.000	216.000	702	6,22
MO MURSKA SOBOTA	20.000	7.417.000	216.000	34	1,72
MO NOVA GORICA	36.137	56.239.000	216.000	260	7,20
MO NOVO MESTO	41.479	24.660.000	216.000	114	2,75
MO PTUJ	23.927	221.207.000	216.000	1.024	42,80
MO SLOVENJ GRADEC	17.005	116.971.000	216.000	542	31,85
MO VELENJE	33.775	266.302.426	216.000	1.233	36,50
Skupaj	703.446	3.970.030.426		14.186	198,05

Vir: <http://www.fu.uni-lj.si/SIB/> (22.1.2006), podatki Stanovanjskega sklada RS in lastni izračuni

<sup>4</sup> Merjenje potencialne izgrajene stanovanjske površine temelji na predpostavki različnih cen, ki jih predpisuje za neprofitno stanovanjsko gradnjo Stanovanjski sklad Republike Slovenije.

Fabčič, Srovin, Koprivšek  
**Investiranje občin v stanovanjsko dejavnost**

Da bi lahko primerjali investicijsko uspešnost občin med seboj, pa smo uvedli primerjavo več kazalnikov in določili cilje, ki bi jih morale posamezne občine dosegati.

**Tabela 2: Doseganje skupnega cilja - tabela osnovnih podatkov**

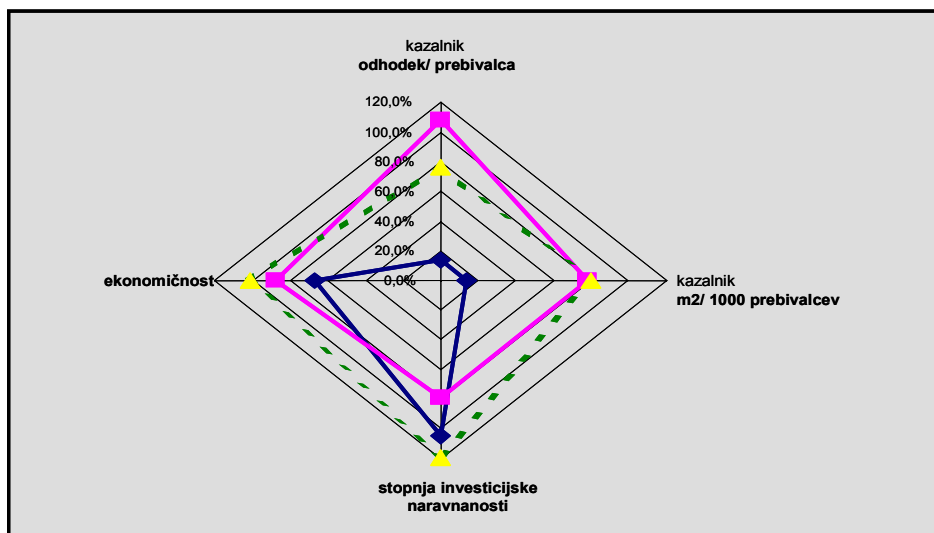
Občina	Kazalnik odhodek/ prebivalca	Kazalnik m2/ 1000 preb.	Stopnja investicijske naravnosti	Ekonomi- čnost
MESTNA OBČINA CELJE	1.221 SIT	5,7	41,9%	5,34
MESTNA OBČINA KOPER	1.634 SIT	5,4	36,2%	6,31
MESTNA OBČINA KRANJ	7.405 SIT	26,8	30,6%	6,85
MESTNA OBČINA LJUBLJANA	9.697 SIT	31,1	31,7%	7,02
MESTNA OBČINA MARIBOR	1.343 SIT	6,2	25,4%	6,57
MESTNA OBČINA MURSKA SOBOTA	371 SIT	1,7	23,3%	5,51
MESTNA OBČINA NOVA GORICA	1.556 SIT	7,2	37,5%	5,18
MESTNA OBČINA NOVO MESTO	595 SIT	2,8	26,3%	6,06
MESTNA OBČINA PTUJ	9.245 SIT	42,8	30,2%	5,47
MESTNA OBČINA SLOVENJ GRADEC	6.879 SIT	31,8	47,6%	8,07
MESTNA OBČINA VELENJE	7.885 SIT	36,5	46,6%	6,81
<b>CILJ</b>	<b>9.000 SIT</b>	<b>40,0</b>	<b>40,0%</b>	<b>8,00</b>

Vir: <http://www.fu.uni-lj.si/SIB/> (22.1.2006) in lastni izračuni

Programsko usmerjeni proračuni lokalnih skupnosti z letom 2006 vsebujejo tudi zastavljene cilje in kazalnike merjenja uspešnosti in učinkovitosti posamezne občine. Cilj mora biti postavljen tako, da ga je mogoče doseči, tudi časovno, biti mora realen in motivacijski.

V primerjavi treh mestnih občin je očitno, da je MO Celje kljub visoki investicijski naravnosti najšibkejša pri investicijah v stanovanjsko gospodarstvo in to pri obeh kazalnikih – odhodkih na prebivalca in izgrajenim površinam v m2 na 1000 prebivalcev. MO Ljubljana je manj ekonomična, dosega pa dober rezultat (glede na zastavljene cilje) pri investiranju v stanovanja po obeh kazalnikih. Morala pa bi povečati investicijsko naravnost za doseganje trajnostnih razvojnih ciljev. MO Velenje svojo investicijsko naravnost bolj kot v stanovanjsko izgradnjo usmerja v druga področja, saj je pri tem kriteriju najslabša.

**Slika 2: Doseganje ciljev po izbranih kriterijih v MO Ljubljana, MO Velenje in MO Celje**



Vir: <http://www.fu.uni-lj.si/SIB/> (22.1.2006) in lastni izračuni

## 2. Vpliv politične pripadnosti županov na investiranje v stanovanjsko dejavnost

V raziskavi je bila naša predpostavka, da ima župan občine kot predlagatelj proračuna, ki je tako plansko-razvojni kot politični akt občine, vso moč in odgovornost za investicijsko naravnost občine<sup>5</sup>. V vzorec smo vzeli vse občine v Sloveniji na dan 31. 1. 2006.

Strankarska pripadnost županov je naslednja: iz Slovenske ljudske stranke-SLS 38,9% vseh občin, nato iz Liberalne demokracije Slovenije-LDS 21,8%, neodvisnih županov je 15,0%, iz Slovenske demokratske stranke-SDS prihaja 11,9% vseh županov, iz Socialnih demokratov-SD 8,3%, iz Nove Slovenije-krščanske ljudske stranke 2,6%, najmanj pa iz vrst DeSUS 1% in Slovenske nacionalne stranke-SNS 0,5%.

Primerjali smo porast oz. upad investicij v stanovanjsko dejavnost glede na strankarsko pripadnost županov v letih 2003 in 2004. Rezultati so zanimivi, saj so pokazali, da so v občinah, kjer so župani iz vrst Socialnih demokratov, povečali investicije v stanovanja in sicer v povprečju za skoraj 10.000 SIT letno

<sup>5</sup> Politično odločanje v občinah smo poenostavili, saj bi sestava občinskega sveta, ki odloča o predlogu proračuna občine in s tem dejansko vpliva na razvojno naravnost občine, zapletla naš model.

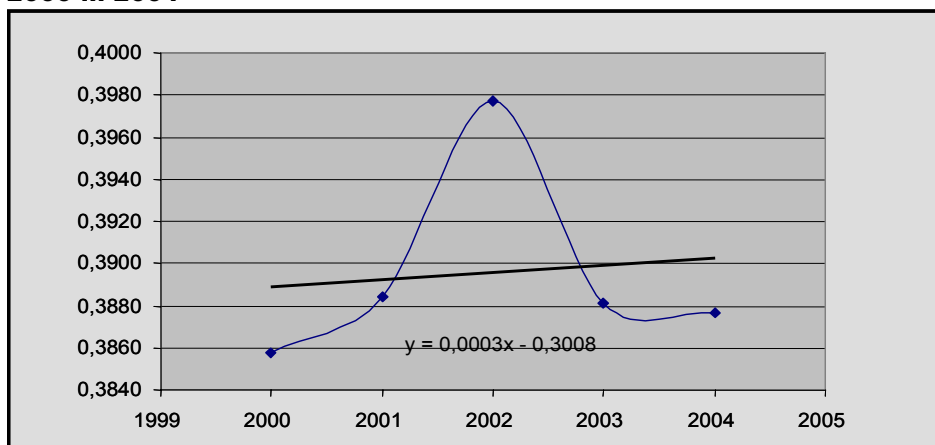
Fabčič, Srovin, Koprivšek  
**Investiranje občin v stanovanjsko dejavnost**

na prebivalca v svojih občinah. Za približno 1000 SIT letno je pozitiven rezultat samo še v občinah z župani iz vrst Nove Slovenije. V vseh drugih občinah so nazadovali, najslabši rezultat je v občinah z župani iz Slovenske ljudske stranke, kjer so preusmerili stanovanjska sredstva na druga področja in sicer v povprečju za več kot 15.000 SIT letno na prebivalca. Pri tem smo izračunali tudi podatek, da župani iz vrst SLS »pokrijejo« 26% vseh prebivalcev Slovenije, za stanovanjske investicije pa so porabili 14 % vseh tovrstnih odhodkov, medtem ko župani iz SD v svojih občinah vključujejo 29 % vseh prebivalcev v Sloveniji, za investicije v stanovanja pa so porabili kar 49% vseh sredstev, ki so jih občine v letu 2004 namenile za investiranje v stanovanja.

## 2.1 Kakšna je celotna investicijska naravnost občin

Letni delež investiranja nam sporoča del celotnih izdatkov, ki jih občina vlaga v nadomestitvene naložbe, nakup in izgradnjo premoženja.

**Slika 3: Kazalnik investicijske naravnosti vseh mestnih občin v letih 2000 in 2004**



Vir: <http://www.fu.uni-lj.si/SIB/> in lastni izračuni

Kazalnik kaže razvojno naravnost občin in predstavlja razmerje med investicijskimi odhodki in investicijskimi transferi v primerjavi z vsemi odhodki. Investicijski izdatki so se v občinah bolj povečali (46,2%), kot tekoči (44%). Ugotavljamo pa, da je trend naraščanja v korist tekočim odhodkom na škodo investicijskih odhodkov. Viden je porast v volilnem letu, trend rasti pa je minimalen. Mestne občine s pozitivnim trendom investiranja »popravljajo« negativno sliko države in drugih občin.

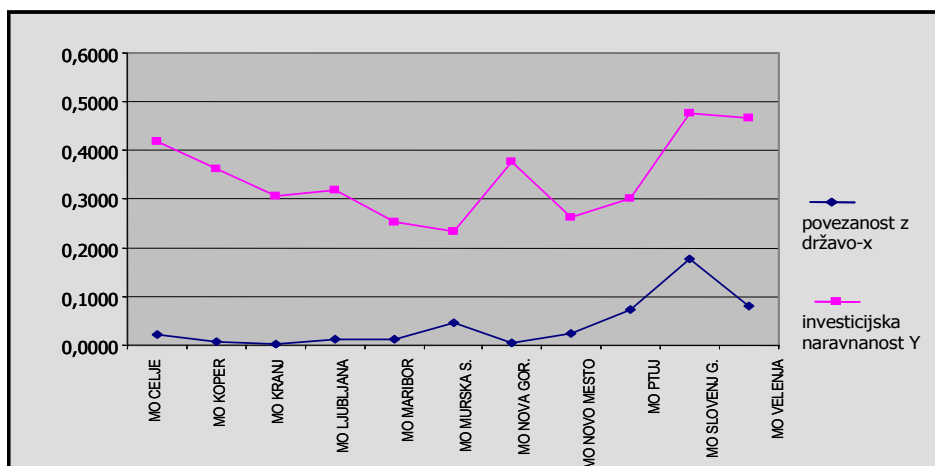
## 2.2 Stopnja finančne povezanosti občin z državnim proračunom

Delež sredstev iz državnega proračuna v proračunu občine prikazuje finančno povezanost občine z državo, ki hkrati sporoča finančno odvisnost od centralnih oblasti ter možnost dodatnega finančnega nadzora proračunske inšpekcije, ministrstva za finance. Zanimalo nas je, ali je gibanje stopnje investicijske naravnosti občin povezano od tega, kolikšen del sredstev dobijo občine iz državnega proračuna.

Iz podatkov je razvidno upadanje deleža sredstev državnega proračuna v investicijskih odhodkih občin, s povprečno letno stopnjo rasti – 18 %. Izkazalo se je, da sta delež in obseg sredstev državnega proračuna pri investicijah v občinah v upadanju. Vzroke za zniževanje tega deleža je treba iskati predvsem v investicijskem postopku in vključevanju investicij v občinah v načrte razvojnih programov ministrstev (Devjak, 2005, str.7).

Regresijski koeficient  $R^2$  znaša 0,3006 in predstavlja delež variabilnosti investicijske naravnosti, ki jo lahko pojasnimo z variabilnostjo vezanosti financiranja na državni proračun. Torej lahko 30% variabilnosti v investicijski naravnosti občin pojasnimo z variabilnostjo državnega proračuna. S tem modelom ni pojasnjene 70% variabilnosti. Sledi ugotovitev, da je povezanost med prihodki iz državnega proračuna in investiranjem občin šibka.

**Slika 4: Primerjava stopnje finančne povezanosti z državo in stopnje investicijske naravnosti v mestnih občinah leta 2004**

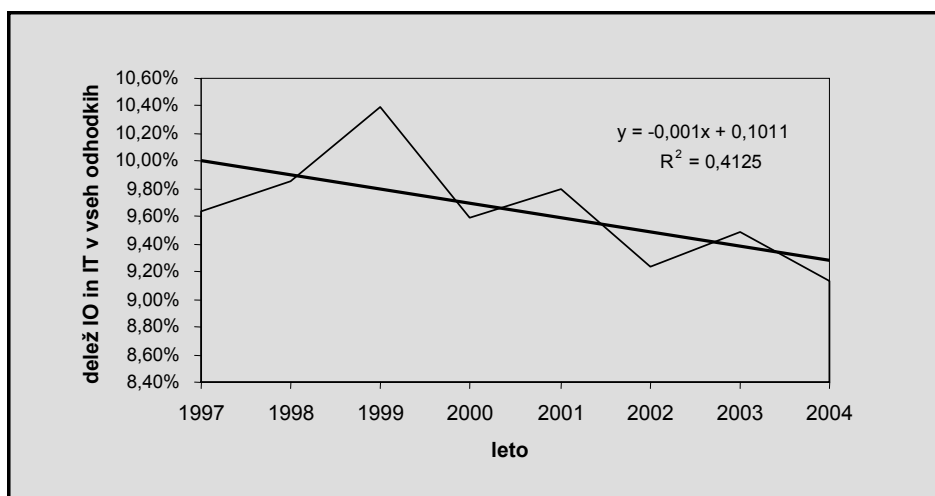


Vir: [http://www.gov.si/mf/slov/fin\\_loksk/obrazec\\_P\\_P1/real\\_P\\_P1.htm](http://www.gov.si/mf/slov/fin_loksk/obrazec_P_P1/real_P_P1.htm), 13.1.2006 in lastni izračuni

### **2.3 Kaj pa investicijska naravnost javnega sektorja v Sloveniji**

Iz podatkov konsolidirane bilance državnega proračuna, proračunov občin, pokojninsko invalidskega in obveznega zdravstvenega zavarovanja smo ocenjevali gibanje vseh investicijskih odhodkov in investicijskih transferov javnega sektorja v Sloveniji. Ugotavljamo, da upada letni delež investiranja, ki nam sporoča del celotnih izdatkov, ki jih javni sektor vloži v nadomestitvene naložbe, nakup in izgradnjo premoženja. Skupni investicijski izdatki javnega sektorja imajo negativno tendenco, s povprečno stopnjo rasti  $-0,1\%$ <sup>6</sup>. Tekoči odhodki in transferi države in lokalnih skupnosti so v obdobju od 2000 do 2004 porasli za 65%, investicijski odhodki in transferi pa za le 45,3 %. V enakem obdobju je indeks življenjskih potrebščin, s katerim merimo inflacijo, znašal 127,5. Tekoči in investicijski odhodki in transferi so se realno povečali, vendar so se tekoči povečali za skoraj 20 indeksnih točk več. Investicijski odhodki in transferi torej naraščajo počasneje kot tekoči odhodki in transferi<sup>7</sup>.

**Slika 5: Delež investicijskih in transfernih izdatkov v vseh odhodkih od leta 1997 do 2004**



Vir: <http://www.sigov.si/mf/slov/tekgib/bilvl.htm> (23.1.2006)

<sup>6</sup> <http://www.sigov.si/mf/slov/tekgib/bilvl.htm>.

<sup>7</sup> Vir: <http://www.fu.uni-lj.si/SIB/> in lastni izračuni.



### **3. Zaključek**

Z analizo podatkov konsolidirane bilance državnega proračuna, proračunov občin, pokojninsko invalidskega in obveznega zdravstvenega zavarovanja od leta 1997 do 2004 smo ugotovili, da tekoči odhodki in tekoči transferi hitreje naraščajo kot investicijski odhodki in investicijski transferi. Od leta 2000 do 2004 so tekoči odhodki in transferi narastli za 65%, investicijski pa le za 45%. Investicijska naravnost, ki kaže razvojno naravnost javnega sektorja v Sloveniji, pada. Rezultate smo primerjali z analizo podatkov občin. Investicijski izdatki so se v občinah bolj povečali (46,2%) kot tekoči (44%). Ugotavljamo, da je trend naraščanja odhodkov v korist tekočim odhodkom. Vzroke za takšne ugotovitve lahko pojasnimo z novimi okoliščinami, ki so nastale s pridružitvijo Slovenije EU. Nacionalna država izgublja razvojne funkcije, povečuje pa se vloga regij in mest na eni strani ter evropskih institucij in programov na drugi strani. Zato se postavlja vprašanje usposobljenosti naših akterjev, predvsem mest, za obe novi vlogi. V teh okoliščinah bodo morala biti mesta vse bolj odgovorna in aktivna pri pritegovanju tujih gospodarskih naložb na svoje področje. Pri tekmovanju za pritegnitev oziroma ohranitev naložb ima pomembno vlogo vrsta okoliščin. Območja z urejeno infrastrukturo, zlasti prometno in telekomunikacijsko, ter usposobljeno in ne predrago delovno silo bodo pri tem uspešnejša od drugih.

Ugotovljena je negativna tendenca deleža sredstev državnega proračuna v investicijskih odhodkih občin, s povprečno letno stopnjo rasti – 18 %. Če primerjamo povprečne vrednosti finančne povezanosti z državo za vse občine, zaznamo padec in sicer z 21,9 % v letu 2000 na 16,1 % v letu 2004. Vzroke za zniževanje je treba iskati predvsem v investicijskem postopku vključevanja investicij v občinah v načrte razvojnih programov ministrstev.

Zanimalo nas je, ali je gibanje stopnje investicijske naravnosti občin povezano z deležem sredstev, ki jih dobijo občine iz državnega proračuna. Ugotovili smo, da je povezanost med prihodki iz državnega proračuna in investiranjem občin šibka.

Ugotavljali smo delež odhodkov za stanovanjsko dejavnost v odstotku od vseh odhodkov občinskih proračunov. Ob enaki dinamiki investiranja iz proračunov lokalnih skupnosti ocenjujemo, da bo v približno 20 letih prišlo do zloma javnega stanovanjskega programa.

V obdobju od leta 2000 do leta 2004 smo primerjali potencialno pridobitev m<sup>2</sup> stanovanjske površine v Mestnih občinah. Ocenjevali smo učinek stanovanjskih izdatkov na 1000 prebivalcev. Ugotovili smo, da so mestne občine največ stanovanjske površine zagotovile v letu 2000, t.j. 300,3 m<sup>2</sup> na 1000 prebivalcev, najmanj pa leta 2004, ko so zagotovile le še 198,1 m<sup>2</sup> na 1000 prebivalcev.

Fabčič, Srovin, Koprivšek  
**Investiranje občin v stanovanjsko dejavnost**

Ugotovimo, da v obdobju od leta 2000 do 2004 vse mestne občine skupaj zagotavljajo vedno manj m<sup>2</sup> stanovanjske površine na prebivalca. Investicijski odhodki in transferi so se od leta 2000 do 2004 povečali za 25,5%, kar pomeni realno zmanjšanje sredstev za stanovanjsko dejavnost, saj je v enakem obdobju inflacija v Sloveniji znašala 27,5%.

Investicijski cikli za večje investicije so predolgi glede na volilne cikle, zato ne spodbujajo niti administracij niti funkcionarjev v občinah za prilagajanje investicijskih ciklov mandatom funkcionarjev, kar zmanjšuje obseg investicij v občinah in s tem učinkovitost občinskih uprav in funkcionarjev.

Slovenija je v zadnjih desetih letih ostala brez definirane stanovanjske politike. Med tem je še bolj upadla gradnja novih stanovanj, dostop do kreditov in drugih možnosti stanovanjske oskrbe je preskromen. Potrebne so iniciative za lokalno stimulacijo inovacijskih oblik stanovanjske oskrbe<sup>8</sup>.

*Nataša Koprivšek (1964), diplomirala na Ekonomsko poslovni fakulteti v Mariboru, smer finance in bančništvo, Marija Fabčič, (1966), diplomirala na Visoki šoli upravljanje in poslovanje Novo mesto in Darko Srovin (1967), diplomiral na Ekonomski fakulteti v Ljubljani, smer za informatiko. Vsi trije so leta 2005 dokončali specialistični podiplomski študij na Fakulteti za upravo in zaposleni v Mestni občini Ljubljana na različnih delovnih področjih in v tem letu vpisani na magistrski program Javna uprava na Fakulteti za upravo.*

### **Literatura in viri**

- Devjak, S. (2005): Investicijske aktivnosti in zadolževanje slovenskih občin. Zbornik referatov, 2005.
- Kazalniki slovenskih občin, URL= <http://www.fu.uni-lj.si/SIB/> (22.1.2006).
- Mandič, S. (2006): Stanovanjska politika po vključitvi Slovenije v EU. <http://www.gov.si/umar/projekti/sgrs/diskusij/diskjavn.html>. (27.1.2006).
- Ministrstvo za finance. URL=<http://www.sigov.si/mf/slov/tekgib/bilvl.htm>. 23.1.2006.
- Nacionalni stanovanjski program (Uradni list RS, št. 43/04).
- Podatki občin o realizaciji prihodkov in odhodkov, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja in realizaciji odhodkov po funkcionalnih dejavnostih, [http://www.gov.si/mf/slov/fin\\_loksk/obrazec\\_P\\_P1/real\\_P\\_P1.htm](http://www.gov.si/mf/slov/fin_loksk/obrazec_P_P1/real_P_P1.htm), 31.1.2006.
- Ustava Republike Slovenije (URADNI LIST RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04).
- Verlič Christansen, Barbara. Odgovori na vprašalnik za avtorje raziskav ekspertiz SGRS. <http://www.gov.si/umar/projekti/sgrs/diskusij/diskjavn.html>, 31.1.2006.

---

<sup>8</sup> <http://www.gov.si/umar/projekti/sgrs/vprasanik/pv16.html> (27.1.2006)

SUMMARY

**Investments of local communities  
in housing access**

In last decade Slovenia is left without clearly defined housing policy on state level. Implementation of National Housing plan could be possible only by joined forces of public and private founds. Local communities should, with assistance of National Housing Trust, prepare programme outlines to increase housing access by citizens on the housing market.

To those citizens that are unable to get proper housing on the market due to financial and social reasons, state intervention in forms of income tax relief, financial subsidy as long as they need one, should be offered.

Negative trends of investments are noticed in all sectors of economy and life and therefore also visible in the housing field. Local communities, particular bigger urban areas, are providing less and less available housing area per person. If the housing policy and investments trends do not change, Slovenia can very possibly face a collapse of public housing programme in the next 20 years.

Relation within state income and investments of local community is weak due to procedures that need to be respected in the process of including local investments into development strategies and programmes of particular ministries.

The analysis shows diverse regulation of housing programmes and policies in different local communities with respect to the political affiliation of the mayors. Investment cycle is far too long for electoral periods. That is the reason why local administration is not stimulated to adjust investment cycle to the mandate of officials elected. Situation described damages efficacy of local administrations, elected officials and most of all, it diminishes the extent of investments into housing sector.



# **Praksa za delo v upravi**

## **Poročilo o projektu Fakultete za upravo**

**Astrid Prašnikar**

astrid.prasnikar@fu.uni-lj.si

Obvezna praksa študentov po dosedanji ureditvi ni bila posebej vsebinsko opredeljena, zato se je velikokrat izvajala rutinsko, brez posebnih programov, ciljev in namena. V letošnjem letu pa smo na Fakulteti za upravo v Ljubljani pričeli z izvajanjem aktivnosti in postopkov, na podlagi katerih bomo vzpostavili nov koncept opravljanja študentske prakse v okviru programa visokošolskega študija po bolonjski deklaraciji.

Pripravili smo že nov osnovni skelet projekta, tako vsebinsko kot metodološko. Strateški cilji, ki jih zasledujemo pri razvoju študentske prakse, izhajajo z vidika ciljev pedagoškega procesa, kjer je praksa dejavnik, ki zagotavlja pridobivanje uporabnih znanj diplomantov Fakultete za upravo. Praksa tudi usmerja razvoj bolonjskih študijskih programov, prispeva k razvoju upravne discipline, povečuje zaposlitvene možnosti diplomantov in povečuje mednarodno izmenjavo študentov ter diplomantov pri pridobivanju delovnih izkušenj. S prenovo načina izvajanja prakse študentov želimo doseči, da bi bila vsebina študijskega procesa usmerjena v opredeljevanje in merjenje znanj diplomantov in njihove uspešnosti pri zaposlovanju v upravi. Naš namen je tudi, da bi se programi predmetov izoblikovali in osredotočili na vsebine, pomembne za reševanje nalog in problemov v upravi, in bi se v pedagoški proces vključevali strokovnjaki iz prakse: neposredne (aktivne) in posredne (pasivne) prakse, da bi se povečala motivacija študentov za uspešnejše študijske rezultate in povečevala odgovornost do pridobivanja znanja in delovnega mesta ter da bi se med delodajalci diplomantov izboljšala razpoznavnost študentov Fakultete za upravo po njihovi prizadevnosti in odgovornosti. Vsebinske in organizacijske osnove za izvajanje prakse smo že vzpostavili v juniju 2006, še prej pa smo začeli z izvedbo projekta vključevati strokovnjake iz prakse.

Prakso smo smiselno v vsebinskem smislu razdelili na naslednja osnovna področja: državna uprava, lokalna samouprava, druge osebe javnega prava in praksa v mednarodnih institucijah. Občine bi v okviru sodelovanja v projektu

**Astrid Prašnikar**  
**Praksa za delo v upravi**

ponudile okolje, v katerem bi določeno število (nekaj deset) študentov, ki bodo izkazali ustrezno zavzetost, delovalo v lokalnih skupnostih po sistemu aktivne prakse. To pomeni, da bi v času prakse (predvidoma 4-5 tednov, obdobje maj, junij, september) delali pri konkretnih nalogah in hkrati pridobili ustrezna znanja. Ker bi bila praksa povezana s konkretnimi nalogami, ki bi jih predlagala občina sama in bi te včasih tudi presegle zahtevnost in čas odmerjen za obvezno prakso, bi študentje v nadaljevanju lahko rezultate prakse nadgradili v diplomsko delo ali pa bi v zvezi s konkretnimi vprašanji celo izvedli skupaj z mentorji na fakulteti posamezne projekte, za katere bi bil v občini interes. Takšno sodelovanje bi lahko vodilo tudi do morebitne zaposlitve ali vsaj do evidenc, iz katerih bi v lokalnih skupnostih dobili pregled nad usposobljenostjo naših študentov, bodočih prosilcev zaposlitev, in posredno do večanja učinkovitosti občinskih uprav, kar je naš skupni interes in cilj. Konkretni projekti bi bili tudi za občine zanimivi in bi pripomogli k večji zainteresiranosti občin za obvezno prakso študentov.

Zamišljeni način izvajanja prakse pomeni hkrati tudi pripravljenost Fakultete za upravo, da prisluhne potrebam uprave kot bodočega delodajalca in vključuje javne uslužbence, ki bi prevzeli mentorstvo študentom, v pedagoško udejstvovanje in druge možnosti sodelovanja pri različnih področjih delovanja Fakultete za upravo ter v prenos znanja iz tujine prek izmenjav Erasmus, programov Leonardo, raziskav, ipd.).

Za izvedbo projekta smo predvideli institucionalizacijo oblikovanja, izvajanja in evalvacije prakse na naslednjih ravneh: imenovanje posebnega organa predstavnštva organizacij in imenovanje strokovnega tima. Predstavnštvo organizacij, v katerih se bo praksa opravljala in smo jih razvrstili v matična štiri področja, bo imelo funkcijo vrhovnega projektne sveta oz. krmilnega telesa na strateški ravni. Poslanstvo omenjenega telesa s skupno 16 člani (4 predstavniki državne uprave, 4 lokalne samouprave, 4 drugih oseb javnega prava in 4 predstavniki Fakultete za upravo) je sprejem načelnih stališč o vsebini študentske prakse, sprejem norm in standardov glede načina opravljanja študentske prakse ter verifikacija formalnih razmerij med fakulteto, študenti in organizacijami, kjer se bo praksa izvajala (vključitev praktikantov v kadrovski načrt, določitev tipske pogodbe o praksi, dogovor o nagrajevanju mentorjev študentov v organih in podobno). Že takoj ob uvedbi projekta je bil imenovan strokovni tim s štirimi področnimi projektnimi timi. Za izvedbo projekta je bila imenovana projektna skupina v sestavi: prof. dr. Srečko Devjak - vodja projekta, dr. Polona Kovač, dr. Primož Pevcin, Stanka Primc, dr. Janez Stare, mag. Nina Tomaževič, vsi tudi kot vodje projektnih timov za posamezna področja, Astrid Prašnikar - za področje lokalne samouprave in predstavnik študentov.

Od lokalnih skupnosti pričakujemo, da svojega predstavnika v predstavnishstvo organizacij predlagajo: obe združenji občin, združenje tajnikov ter minister za lokalno samoupravo in regionalni razvoj. Sistem študentske prakse bi namreč že od začetka želeli zasnovati na strateški in na operativni ravni kot partnersko sodelovanje. Velja poudariti, da gre za strateško telo, v katerem naj bi sodelovali uradniki na najvišjih položajih, ki strokovno poznajo področje dela.

Vsebinsko bomo prakso oblikovali v okviru tem praktičnega usposabljanja, ki jih bodo študentje izvedli pri opravljanju prakse. Teme bodo opredeljene tako, da bodo v njih vključene vsebine, ki jih bodo študentje osvojili v okviru vpisanega programa študijskih predmetov. Teme bodo problemsko opredeljene glede na mesto oz. organizacijo, kjer bo študent lahko opravljal prakso.

Študent bo opravljal prakso ob mentorju v organizaciji, ki bo vnaprej seznanjen s terminom, temo in podatki o študentu. Mentor bo ocenjeval delo študenta in ugotovil znanja in druge rezultate prakse, ki jih bo posredoval Fakulteti za upravo. Mentor se bo tudi udeležil uvodnega usposabljanja, aktualnih seminarjev in drugih usposabljanj v organizaciji Fakultete za upravo, povezanih s kakovostnim opravljanjem mentorstva.

Začetni seznam je projektna skupina Fakultete za upravo že pripravila. Na osnovi tega seznama so dodali teme še člani strokovnih timov. V nadaljevanju pa pričakujemo tudi predloge tem od organizacij, občin neposredno. Predlagani seznam tem je za posamezne primere opremljen s kratkimi navodili (strokovnimi, organizacijskimi, metodološkimi) in z zahtevami za teme praktičnega usposabljanja ter z vzorčnim primerom.

Projektna skupina je predstavnishstvu organizacij že predstavila osnutke dokumentov: dogovora o sodelovanju - fakulteta z občino, pogodbe med občino, fakulteto in študentom, programa učne vsebine, ocenjevalnega lista, evidence razporejanja praktikantov in predloge izbranih tem z vzorčnimi primeri obdelanih konkretnih tem.

Da bi zastavljeni projekt prakse študentov zaživel v skladu s pripravljenimi izhodišči, nameni in cilji, bo odločujoče dobro sodelovanje z organizacijami-občinami in njihovimi predstavniki v organih oz. delovnih telesih projekta. Zato bomo veseli vsake pripombe ali predloga in predvsem hvaležni za pripravljenost posamezne občine kot tudi združenj občin in tajnikov, da sodelujejo v projektu.





## Navodila avtorjem

Revija Uprava objavlja originalne prispevke domačih in tujih avtorjev. Članke objavljamo v slovenskem jeziku z daljšimi povzetki v angleškem jeziku, prispevke tujih avtorjev objavljamo v angleškem jeziku. Vsak članek mora za objavo prejeti dve pozitivni recenziji. Prispevki morajo biti lektorirani, v uredništvu opravljamo samo korekturo.

Polno ime avtorja naj sledi naslovu prispevka. Imenu dodajte naslov institucije in avtorjev elektronski naslov. Prispevki naj imajo dolžino cca 30.000 znakov. Članek mora vsebovati še:

- **izvleček v slovenskem jeziku**, ki v 8 do 10 vrsticah opiše vsebino prispevka oz. dosežene rezultate raziskave ter
- **»summary« v angleškem jeziku**, v obsegu 3 strani, ki naj vsebuje prevod naslova in povzetek vsebine (opredelitev problema in ugotovitve).

Prispevek naj bo pisan v urejevalniku besedil WORD (\*.doc) v enojnem razmaku, brez posebnih ali poudarjenih črk. Za ločilom na koncu stavka napravite samo en prazen prostor, ne uporabljajte zamika pri odstavkih.

Na koncu članka **navedite literaturo**, ki ste jo uporabili za prispevek, po naslednjem vzorcu:

- Novak, F., Bernik, S. (1999): »Naslov članka«, ime revije, letnik, številka, str. 12-15.
- Bernik, S.: (1999): »Naslov knjige«, založba, kraj.
- Novak, F. (1999): »Naslov magistrskega dela«, magistrsko delo, univerza, fakulteta.
- Žagar, A. (2003): »Naslov referata«, X. Dnevi slovenske uprave, Zbornik posvetovanja, Fakulteta za upravo, str. 12-15.

V besedilu članka se sklicujte na navedeno literaturo na način (Novak, 1999, str. 456).

Članku dodajte **kratek življenjepis avtorja** (do 4 vrstice).

Prispevke pošljite po elektronski pošti gospe Pečarič na naslov:

**marjeta.pecaric@fu.uni-lj.si** ter 2 tiskana izvoda na naslov:

**Fakulteta za upravo,**

**Uredništvo revije Uprava,**

**Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana.**

## Instructions for Authors

The magazine *Uprava* (Administration) publishes original articles written by Slovene and foreign authors. The articles are published in the Slovene language with longer summaries in English; the articles written by foreign authors are published in the English language. Each article has to receive two positive reviews to be published. The articles have to be edited, while the editorial office only provides proofreading.

The title of the article must be followed by a full name of the author, accompanied by the title of the institution and the author's e-mail address. The article should contain around 30,000 characters. An article must also comprise:

- »**abstract**« in English, which in 8 to 10 lines describes the contents of the article or the results achieved in the research; and
- »**summary**« in English in 3 pages, which will be translated into Slovene. The summary should describe the content of the article, stressing the problem discussed and the conclusions.

The articles must be written in WORD (\*.doc), with single spacing between lines, without special or bold characters, with only one space after the punctuation mark at the end of the sentence, and without indented paragraphs.

At the end of the article, the **bibliography** used in the article should be listed as follows:

- Novak, F., Bernik, S. (1999): "Title of the article", name of the magazine, year, no., p. 12-15.
- Bernik, S. (1999): "Title of the book", publishing house, town.
- Novak, F. (1999): "Title of the master's thesis", master's thesis, university, faculty.
- Žagar, A. (2003): "Title of the paper", X. Days of the Slovene Administration, Proceedings, Faculty of Administration, p. 12 -15.

In the text of the article, the bibliography used should be referred to in the following way: (Novak, 1999, p. 456).

The article must be accompanied by a **short biography of the author** (up to 4 lines).

Send the article by electronic mail to: Mrs. Pečarič at the following address:

**marjeta.pecaric@fu.uni-lj.si.** Two printed versions must also be sent to:  
**Fakulteta za upravo,  
Uredništvo revije Uprava,  
Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana.**