

STRATEGIJA RAZVOJA SLOVENIJE – IZZIVI PRIHODNOSTI
2004-2013

Poglavje

UČINKOVITA DRŽAVA

Pripravili:

dr. Urban Vehovar (horizontalna odgovornost)

dr. Katarina Zajc in mag. Marko Starman (pravosodje)

mag. Polona Kovač (javna uprava)

April 2004

Učinkovitost države

1. Temeljne ugotovitve

Vloga države se v sodobnem družbenem kontekstu spreminja na več ravneh, na ekonomski (spodbujanje nacionalne konkurenčnosti, država kot lastnik in regulator, vprašanje dostopnosti storitev v povezavi s plačljivostjo storitev), zunanje-politični (globalizacija, standardi varstva človekovih pravic, narodnih manjšin ter okolja) in sociološki (pomen znanja in povečanega dostopa do informacij, razvoj avtonomije, nevladnih organizacij in tretjega sektorja, demokratičnost, nacionalna identiteta). Skupna lastnost vseh trendov je zavedanje o pomenu uspešnega/učinkovitega/dobrega vladanja/upravljanja (ang. *good governance*).

Dobro vladanje/upravljanje omogoča trajnostni razvoj z uravnoteženjem gospodarske, socialne in okoljske blaginje in poudarja strateški pomen politike, vključujoč delovanje in vzpostavljanje odgovornosti vlade. Za dobro vladanje/upravljanje so značilne tri usmeritve: učinkovitost, participativno strateško načrtovanje ter sprememba kulture/načina delovanja politike in uprave.

Učinkovitost države se izraža predvsem v njenem proaktivnem delovanju in sposobnosti implementacije reform na posameznih področjih, izhajajoč iz redefinicije njenih regulatornih funkcij in institucij. Pri tem Slovenija izhaja iz vizije »ustvarjalne, učinkovite in odprte družbe«.

Pojem država razumemo kot vsoto oblastnih struktur, ki morajo in morejo vplivati na nadnacionalni, nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Znotraj teh struktur opredeljujemo več centrov odgovornosti, na prvem mestu pa izpostavljam vlogo vlade kot neposrednega političnega usmerjevalca celotnega javnega sektorja in posrednega regulatorja oz. akterja zasebnega in razvijajočega se tretjega sektorja. Zaradi podrobnejše opredelitve ciljev in ukrepov po nekaterih posameznih področjih (npr. regionalni razvoj, institucionalni okvir gospodarstva, izobraževanje, zdravstvo idr.) se osredotočamo na pomen in učinke dobrega vladanja/upravljanja v smislu vzpostavljanja odgovornosti institucij vseh vej oblasti in kakovosti regulacije, podrobneje pa na vlogo pravosodja in modernizacijo uprave kot spodbujevalna

dejavnika konkurenčnosti. Pri tem izhajamo iz temeljnih ciljev dobrega vladanja/upravljanja, kot jih opredeljujejo mednarodne konvencije ter načela: odprtost in transparentnost, odgovornost, odzivnost, uspešnost in učinkovitost, etičnost in poštenost.

2. Osnovni kazalci institucionalne učinkovitosti RS

Relativno visoka kakovost institucionalnega okolja predstavlja enega od nujnih predpogojev vzpostavljanja konkurenčnosti in vzdržne rasti gospodarstva. V zadnjih dveh letih so bili objavljeni rezultati vrste raziskav, ki kažejo, da je kakovost institucionalnega okolja močno in premosorazmerno povezana z višino dohodka na prebivalca, da vpliva na rast dohodka na prebivalca ter na vzdržnost rasti bruto domačega proizvoda. Poleg tega pa gospodarska rast ne more spontano prispevati h kakovosti institucionalnega okolja, temveč drži ravno obratno - zavestni politični ukrepi, ki so usmerjeni k izgradnji spodbudnega institucionalnega okolja, prispevajo h gospodarski rasti.

Dejstvo je, da absolutna vrednost indeksa globalne konkurenčnosti (Growth Competitiveness Index - GCI, ki ga izračunava WEF), ki jo dosega RS, sicer narašča, vendar je RS v zadnjem letu na tej lestvici zdrsnila za tri mesta. To pomeni, da postajajo druge države še konkurenčnejše od RS, da se konkurenčen boj v globalnih razmerah zaostrojuje, oziroma da ne dohajamo trenda. Obenem pa je RS v zadnjem letu, tj. leta 2004, prav pri indeksu javnih institucij (Public Institutions Index – PII, ki predstavlja tretjino vrednosti GCI) padla za celih deset mest, kar priča o tem, da imamo v RS opraviti z relativno krizo učinkovitosti institucij države. O nižji kakovosti institucionalnega okolja v RS pričajo tudi podatki Svetovne banke (World Bank – WB, Governance Research Indicators Country Snapshot – GRICS). Analiza teh podatkov pokaže, da se RS v povprečju ne razlikuje od držav, ki bodo šele vstopile v EU, da pa ima dosedanjih 15 članic EU precej veliko prednost prav v indikatorjih kakovosti vladanja/upravljanja, tj. pri kazalcih, ki merijo kvaliteto regulative, vladavino prava, učinkovitost vladanja/upravljanja in nadzor korupcije.

Navedbo o visoki stopnji povezanosti med kakovostjo institucionalnega okolja in stopnjo konkurenčnosti v celoti potrjujejo analize Mednarodnega monetarnega sklada (International Monetary Fund – IMF, World Economic Outlook, April 2003), ki

kažejo, da obstaja zelo visoka stopnja povezanosti med institucionalnimi dejavniki stopnje demokratičnosti, stopnjo regulativne obremenitve, ravnijo vladavine prava, ravnijo korupcije, stopnjo omejevanja izvršne oblasti in varovanjem lastninskih pravic, ter višino bruto domačega proizvoda na prebivalca. Samo s pomočjo seštevka kriterijev vladanja oz. upravljanja z institucijami (*'aggregate governance measure of institutions'*, ki je utemeljen na rezultatih raziskave GRICS) lahko razložimo skoraj tri četrtine razlike v dohodku na prebivalca (IMF, World Economic Outlook, April 2003: 105-6). Analitiki IMF-a navajajo, da ni mogoče pričakovati, da lahko katerakoli vlada uresniči svoje razvojne projekte, kolikor se pri tem ne more opreti na kakovostno institucionalno okolje. To pomeni, da t. i. 'dobro vladanje/upravljanje' (*'good governance'*), ki vključuje strateške razmisleke in načrtovanje, ni mogoče brez kakovostnega institucionalnega okolja.

Vsekakor pa problematike vzpostavljanja nacionalne konkurenčnosti ne moremo razumeti le v ekonomskem smislu, temveč tudi v političnem smislu, tj. v smislu legitimizacije politične ureditve v RS. Takšna obravnava nas vodi neposredno k obravnavi institucionalnega okolja kot dejavnika, ki vzpostavlja mehanizme horizontalne odgovornosti, tj. mehanizme nadzora oblasti na horizontalni ravni. V tem primeru imamo opraviti z organizacijami, ki imajo formalno-pravna pooblastila, na osnovi katerih nadzirajo nosilce javnih pooblastil in politične moči, poleg tega je njihov nadzor tudi trajen oz. kontinuiran. Iz zgoraj navedenega izhaja, da vključujejo posledice dejavnega horizontalnega nadzora nosilcev javnih pooblastil in politične moči tudi doseganje višje ravni konkurenčnosti in nižanje transakcijskih stroškov, večjo blaginjo prebivalstva in večjo ekonomsko in politično legitimnost družbene ureditve. V nasprotju z njimi predstavljajo volitve mehanizem vertikalne odgovornosti, ki se udejanja le v daljših časovnih obdobjih.

Dejstvo je, da ne moremo govoriti, da imamo v RS opraviti s sodobno demokracijo, vkolikor imamo vzpostavljene zgolj mehanizme vertikalne odgovornosti.

3. Pravosodje

Že Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001-2006 je pripisala velik pomen kvaliteti, obsegu in učinkovitemu varstvu lastninskih in drugih pravic, za katere empirični podatki kažejo, da vplivajo na učinkovitost gospodarstva in povečujejo

blaginjo družbe kot celote¹. Tudi Strategija razvoja Slovenije – izzivi prihodnosti 2003-2113 namenja posebno pozornost **pravosodju** kot enemu izmed organov oblasti, ki lahko prispeva h kvaliteti in učinkovitemu varstvu pravic, saj sodni zaostanki oz. število nerešenih zadev podaljšujejo postopke na sodiščih, zmanjšujejo pravno varnost in s tem število transakcij v družbi oz. povečujejo transakcijske stroške subjektom v družbi, kar negativno vpliva na blagostanje družbe kot celote. Vlada in Vrhovno sodišče RS sta že v poročilu leta 2002 ugotovila, da kljub pomembnim premikom v zadnjih letih, država navedene pravice še vedno ne zagotavlja v rokih, ki bi v celoti ustrezali ustavnim določbam in standardom najboljših evropskih držav (Vlada Republike Slovenije in Vrhovno sodišče republike Slovenije, 2002). Pri tem pa je potrebno omeniti, da pristojnosti pri odpravi zaostankov in odgovornosti zadevajo vse tri veje oblasti (zakonodajno v okviru sprejemanja; izvršilno, ki zagotavlja, načrtuje ali predlaga pogoje za izvrševanje sodne funkcije v najširšem smislu, in sodno, ki neposredno izvaja, organizira in nadzoruje izvrševanje sodne funkcije²).

Iz sodnih statistik v letih 1990 do leta 2000 izhaja, da je bil pripad zadev največji v letu 1990, najmanjši pa je bil v letu 1995 (v času reorganizacije sodstva). Število novih zadev (pripad), ki je v letu 1990 še znašalo 592.505 zadev, se je v letu 2000 zmanjšalo na 527.856 zadev. V istem obdobju se je število vseh nerešenih zadev (zaostanki) povečalo od 199.893, kolikor je znašalo v letu 1990, kar na 533.225 v letu 2000. Poudariti je treba, da je bilo v tem obdobju največje število nerešenih zadev v letu 1998, od takrat pa se skupno število sodnih zaostankov postopno zmanjšuje. Tudi na podlagi podatkov o gibanju nerešenih zadev in sodnih zaostankov iz Sodne statistike³ za leto 2002 in leto 2003 lahko ugotovimo, da se nadaljuje trend zadnjih nekaj let pri zmanjševanju nerešenih sodnih zadev in sodnih zaostankov. Zaskrbljujoč pa je trend povečevanja nerešenih manj pomembnih zadev. Pri tem postaja razmerje med nerešenimi zadevami konec leta in rešenimi zadevami tekom leta enako pri

¹ Glej Keefer, P., 2001, Does One Size Fit All? Fitting Economic Reforms to Political Institutions, *Journal of Institutional Innovation, Development and Transition*, 4; La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F and A. Shleifer, 1998, Law and Finance, *Journal of Political Economy*, vol.106,no. 6; Pistor, K. Raiser, M. in S. Gelfer, 2000, Law and Finance in Transition Economies, *Economics of Transition*, 8.

² V širšem okviru imajo pristojnosti, možnosti vplivanja in deloma tudi odgovornosti na tem področju tudi drugi pravosodni organi, državna tožilstva, državna pravobranilstva, odvetništvo, notariat, pa tudi izvajalci strokovnih storitev, ki so ozko povezane z delom sodstva in pravosodja (izvedenci, cenilci, tolmači, izvršitelji, vročevalci in podobno).

³ Sodna statistika, Ministrstvo za pravosodje, 2001, 2002, 2003;

pomembnih in manj pomembnih zadevah (pomembnost zadev določa Sodni red, Uradni list RS št. 17/95 in spremembe)^{4,5}.

Državno tožilstvo je (izhajajoč iz Poročila DT za leto 2002) kazenski postopek sprožilo zoper 15.484 oseb. V 76% preiskovalnih zadevah je uspelo dokazati utemeljen sum storitve kaznivega dejanja. V letu 2002 je bilo 7440 oseb obsojenih, 867 oproščenih in zoper 2936 oseb je bila izdana zavrnilna sodba. V 66% je tožilstvo uspelo z obtožbo. 27% je zavrnilnih sodb (pretežno zaradi zastaranja). V 448 pritožbenih zadevah odločenih v enem letu je tožilstvo uspelo 325 primerih torej, v 78%. Od leta 1998 se število ovadenih znanih storilcev letno giblje okoli 30.000. Na podlagi ocen je mogoče zaključiti, da delo tožilstva ne vpliva zaviralno na delo sodišč.

Izhajajoč iz poročila za leto 2002 je državno pravobranilstvo obravnavalo v enem letu 61.646 zadev. Letni pripad novih zadev je 22.998, nerešenih zadev na koncu leta je pravobranilstvi imelo 38.111. Državno pravobranilstvo ima posebno vlogo tudi v t.i. predhodnih postopkih pred pravnima ali drugim postopkom ter povrnitvijo škode zaradi neupravičenih obsodb. Iz statistike za leto 2002 izhaja, da je imelo državno pravobranilstvo skupaj 61.400 zadev. Skupna vrednost sporov je bila 681.071.013.630,00 tolarjev in še raste. Državno pravobranilstvo predvsem poudarja nefleksibilnost državnih organov, ki praktično onemogoča sklepanje poravnjav in s tem nastajajo nepotrebni stroški. Delo pravobranilcev bi bilo učinkoviteje, ko bi lahko zadeve obravnavali selektivneje, z večjimi pooblastili za poravnavanje, kar bi vplivalo na zmanjšanje zaostankov na sodiščih.

⁴ Podatki so predstavljeni in komentirani za leto 2002 in prvo polletje 2003.

⁵ Ločevati je treba med nerešenimi zadevami in sodnimi zaostanki, kot določa 50. člen Sodnega reda (Uradni list RS, št. 17/95 in spremembe). Kolikor so naslednji roki prekoračeni, se štejejo zadeve kot sodni zaostanki, sicer pa se zadeve štejejo kot nerešene zadeve:

(i) preiskava in kazenske zadeve na I. stopnji: v roku 18 mesecev od prejema zadeve do odprave spisa državnemu tožilcu po opravljeni preiskavi oz. do odprave določbe prve stopnje; (ii) pravdne in nepravdne zadeve ter gospodarski spori: v roku 18 mesecev od prejema zadeve do odprave določbe I. stopnje; (iii) postopki pred senatom za mladoletnike: v roku 1 leta od prejema zadeve do odprave določbe prve stopnje; (iv) postopki s pritožbo v kazenski ali civilni zadevi na II. Stopnji: v roku 6 mesecev od prejema zadeve na sodišče II. Stopnje do odprave odločbe druge stopnje; (v) zadeve kazenskih preiskovalnih dejanj: v roku 6 mesecev od prejema zadeve do odprave spisa državnemu tožilcu po opravljenih preiskovalnih dejanjih; (vi) izvršilne zadeve: v roku 1 leta od prejema zadeve do končanega izvršilnega postopka; (vii) zapuščinske zadeve: v roku 6 mesecev od prejema zadeve do odprave sklepa o dedovanju; (viii) zadeve pripravljanih postopkov zoper mladoletnike: v roku 6 mesecev od prejema zadeve do odprave spisa državnemu tožilcu po opravljenem pripravljalnem postopku; (ix) zemljiškknjižne zadeve: v roku 3 mesecev od prejema zadeve do odprave sklepa; (x) zadeve sodnega registra: v roku 1 meseca od prejema zadeve do odprave sklepa.

4. Javna uprava

Javna uprava je, kot regulatorni, pa tudi izvajalski družbeni podsistem, ključni dejavnik pri razvoju državnega in lokalnega razvoja. Vloga modernizacije javne uprave se odraža predvsem v dveh segmentih: uprava mora delovati kot legitimna oblast (poudariti je treba glas uporabnikov) in uprava mora biti učinkovita. Tako v prvem kot drugem delu je treba poudariti pomen stalne politične podpore, katere nihanje sicer onemogoča konsistenten in uravnotežen razvoj. Pozornost velja nameniti še posebej makroekonomskim razsežnostim javne uprave, saj je brez dvoma akter nacionalne konkurenčnosti v globalnem gospodarstvu.

Vlada RS je kot vrh uprave julija 2003 sprejela Strategijo nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005, v kateri posebno pozornost namenja ciljem in ukrepom modernizacije javne uprave. Dodana vrednost strategije je sicer v prvi vrsti na enem mestu opredeljen nabor ciljev in ukrepov za celotno javno upravo, kar pomeni vsaj delno tudi njihovo usklajenost in prioritizacijo. Ob tem pa je problematična odsotnost centralne točke odgovornosti za izpeljavo strategije oz. koordinacijo parcialnih strateških načrtov, kar vodi v implementacijski deficit.

Pri razvoju slovenske javne uprave je treba upoštevati t. i. Evropski upravni prostor (ang. *European Administrative Space*)⁶. Predmet Evropskega upravnega prostora so reforme kakovosti uprave, e-uprave, sistema javnih uslužbencev, javnih financ, lokalne uprave, paradržavnih organizacij idr. Slovenija je na teh področjih načela zanesljivosti, predvidljivosti, odprtosti, odgovornosti, učinkovitosti in uspešnosti upoštevala, vendar ostaja še precej manevrskega prostora.

Analitičen pregled novega pravnega okvirja za delovanje slovenske javne uprave, ki se polno uveljavlja v prvem letu polnopravnega članstva v EU, kaže z vidika ocene tujih in slovenskih strokovnjakov zadovoljivo sliko, zlasti upošteva novo zakonodajo iz obdobja 2000-2004⁷. Prav tako so v mejah povprečja makroekonomski

⁶ Gl. Preparing Public Administrations for the European Administrative Space (1998); European Principles for Public Administration (1999), Sigma Papers No. 23 & No. 27, OECD, Pariz

⁷ Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 83/03 – uradno prečiščeno besedilo), Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list št. 56/02), Zakon o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/02), Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02), Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/03), Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02,

podatki, kot npr. delež javnih uslužbencev v aktivnem prebivalstvu RS, kjer Slovenija beleži 5,9% zaposlenih v javni upravi napram aktivnemu prebivalstvu v letu 2001⁸. V zadnjih letih se niža tudi javna poraba v deležu družbenega bruto produkta, ki je v Sloveniji v zadnjih desetih letih med 47 in 42%. Drugačno slika poda analiza implementacije že uveljavljenih novih predpisov⁹. Nadalje se pri reformi slovenske uprave do leta 2003 posameznih ukrepov ni usklajevalo s področjem državnega proračuna. Implementacijski razkorak pri reformi slovenske uprave ugotavlja tudi varuh človekovih pravic¹⁰. Za samo implementacijo je treba pospešiti specialne oblike usposabljanja, uskladiti nekatere neujemajoče se določbe zakonskih in izvedbenih predpisov, intenzivirati medresorsko in mednivojsko koordinacijo, povečati pogostnost in moč inšpekcijskih ukrepov; za vsem tem pa mora uprava čutiti odločno politično voljo po preglednosti in racionalnosti upravnega delovanja.

Informatizaciji uprave z vidika systemskega planiranja ni kaj očitati, drugače pa je s stopnjo realizacije, kar je med drugim posledica neusklajenosti prioritet. Odprava administrativnih ovir je zaživela s posameznimi odmevnimi pristopi, nato zamrla. Tako e-upravi kot programu odprave administrativnih ovir gre utemeljen in z mednarodno primerjavo podkrepjen očitek, da sta kljub uspehom za državljane zanemarila storitve napram gospodarskim subjektom. Upravljanje kakovosti je prepuščeno iniciativi posameznih organov, kar zopet na nacionalni ravni ne dosega sinergičnih učinkov, čeprav se v zadnjih letih kritična masa uporabnikom evropskega modela odličnosti CAF in imetnikov certifikata ISO izrazito povečuje. Še vedno pa ni moč zaslediti kakršnegakoli primerjanja in na uspešnost vezanega razporejanja virov ter nagrajevanja organizacij oz. njihovih vodij. Uprava se v centralnem delu, na ravni oblikovanja javnih politik, vede samozadostno, k sodelovanju so le na nekaterih področjih povabljene nevladne organizacije.

56/02), Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (Uradni list RS, št. 57/00), Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02) in njihovi izvedbeni akti.

⁸ Po podatkih iz leta 1998 primerjava z drugimi državami pokaže naslednje deleže: Nemčija 8,9%, Avstrija 6,7%, Finska 6,2%, Irska 4,9%, Poljska 5,1%, Madžarska 8% zaposlenih v javni upravi napram celotnemu aktivnemu prebivalstvu (vir: V. Bole).

⁹ Tako npr. novelo Zakona o splošnem upravnem postopku iz julija 2002, ki prenaša breme pridobivanja podatkov iz uradnih evidenc s strank na upravo, v praksi izvaja po raziskavi upravne inšpekcije v enem letu od uveljavitve zakona le okvirno 40% upravnih organov; še slabše je stanje pri implementaciji Zakona o dostopu do informacij javnega značaja; vsi roki po Zakonu o javnih uslužbencih, ki je bil sprejet maja 2002 z vakacijskim rokom enega leta, so bili kljub dolgemu prehodnem obdobju zamujeni v povprečju za nekaj mesecev.

¹⁰ Poročilo za leto 2002.

Za slovensko klasično upravo je še najbolj nedotaknjeno področje prenosa oblastnih nalog na nedržavne subjekte (sicer usmeritev OECD). Pravno-formalno sicer ustrezne statusne oblike slovenski pravni red pozna, vendar ne živijo. Prednostno je z vidika zagotavljanja in izvajanja negospodarskih in gospodarskih javnih služb (zdravstvo, šolstvo, kultura, komunala, elektro distribucija itd.), treba modernizirati zastarelo zakonodajo, saj ta ne pozna sodobnih standardov poslovanja z uporabniki, niti ne omogoča finančne fleksibilnosti.

5. Splošni in konkretni ukrepi za vzpostavitev dobrega vladanja/upravljanja kot pogoja spodbujanja konkurenčnosti gospodarstva v RS

Ker predstavljajo institucije organizacijski in normativen okvir delovanja ekonomskih akterjev, in ker institucije odražajo rezultate zavestnih ukrepov ter politik vlade, so za spremembo negativnega trenda potrebni premišljeni ukrepi vlade, ostalih nosilcev javnih pooblastil ter političnih akterjev.

Ukrepi vlade, nosilcev javnih pooblastil in političnih akterjev morajo biti usmerjeni k doseganju ciljev in načel dobrega vladanja/upravljanja, tj. k odprtosti in transparentnosti, k odgovornosti, odzivnosti, uspešnosti in učinkovitosti, etičnosti in poštenosti vladanja in upravljanja.

Vzpostavljanje horizontalne odgovornosti je skladno z vzpostavljanjem načel dobrega vladanja/upravljanja in vodi k izboljšanju konkurenčnosti gospodarstva RS.

Ukrepi vlade in ostalih akterjev morajo privedi do izboljšanja položaja RS na lestvicah konkurenčnosti. Kratkoročno, v naslednjih petih letih, se mora ocena institucionalnega okolja RS izboljšati do te mere, da bo dosegla ocene, ki jih je RS dosegala pred dvema letoma. To pomeni, da moramo v okviru indeksa javnih institucij (v sklopu WEF-ovega GCI-ja) ponovno pridobiti izgubljenih deset mest. Srednjeročno, v roku desetih let pa moramo te ocene preseči za najmanj tri mesta.

Na najsplošnejši ravni gre za vzpostavitev ekonomske konkurenčnosti in blaginje prebivalstva RS v globalnih okvirih, na politični ravni pa za legitimizacijo politične ureditve RS.

5.1. Splošni ukrepi, ki jih mora sprejeti vlada:

- aktivacija oz. vzpostavitev proaktivnega delovanja tistih akterjev, organizacij in institucij: (a) ki nadzirajo nosilce javnih pooblastil, (b) ki nadzirajo tokove kapitala, (c) ki vzpostavljajo transparentnost tokov kapitala v državi, in (d) ki omogočajo regulacijo sporov med akterji v ekonomski sferi ali sporov, ki vključujejo ekonomske dejavnike;
- vzpostavitev višje ravni profesionalizacije vseh ključnih akterjev;
- opustitev političnega kadrovanja v nadzorne svete in/ali večja transparentnost kadrovanja;
- koordinacija dejavnosti nadzornih služb, uradov in agencij ter policije in tožilstva;
- jasna politična volja in podpora organizacijam in institucijam, katerih delovanje je usmerjeno k dvigu konkurenčnosti gospodarstva v RS ter legitimizaciji ekonomske in politične ureditve v RS;
- vlada mora ustanoviti posebno telo ali zadolžiti skupino posameznikov, ki bodo zadolženi za spremljanje delovanja, aktivacijo in evalvacijo delovanja nadzornih in regulativnih institucij države;
- posebno telo ali skupina posameznikov mora redno poročati predsedniku vlade, ki mu tudi odgovarja za svoje delo;
- posebno telo ali skupina posameznikov, ali predsednik vlade, mora o delovanju nadzornih institucij redno obveščati javnost, prav tako tudi predstojniki nadzornih in regulativnih institucij države;
- predsednik vlade mora biti v stalnem stiku s predstojniki nadzornih in regulativnih institucij države.

Ni mogoče pričakovati, da bo prišlo do sprememb institucionalnega okolja v RS, kolikor ne bo jasno izražena politična volja, ki bo te spremembe tudi spodbujala. V tem trenutku velja, da ključni politični in upravni akterji države proaktivno delovanje Urada za preprečevanje korupcije in Agencije za trg vrednostnih papirjev obravnavajo kot izrazito ekscesno in nezaželjeno. Takšno pojmovanje, ki predstavlja sestavni del trenutno obstoječe politične kulture v RS, se mora spremeniti.

5.2. Ocena stanja in opredelitev konkretnih vladnih ukrepov vlade

Izhajamo iz ocene, da v RS na formalno-pravni in organizacijski ravni sicer premoremo precejšen zbir institucij, ki vzpostavljajo horizontalno odgovornost nosilcev javnih pooblastil, obenem pa tudi institucionalno okolje gospodarstva, vendar morajo biti te institucije učinkovitejše.

Gre za naslednje institucije: vlada, zakonodajna služba vlade, ministrstva in njihove notranje revizijske službe, državni zbor, sodstvo, ustavno sodišče, državno tožilstvo, policija, računsko sodišče, davčna uprava, agencija za javnopravne evidence in storitve, centralna banka, urad za javna naročila, urad za makroekonomske analize in razvoj, državna revizijska komisija, urad za preprečevanje pranja denarja, urad za preprečevanje korupcije, agencija za trg vrednostnih papirjev, agencija za zavarovalni nadzor, inšpektorati, slovenski inštitut za revizijo, zasebna revizijska podjetja, nadzorni sveti podjetij v javni in zasebni lasti.

V nadaljevanju so podani ocena stanja in predlogi za povečanje učinkovitosti nekaterih izpostavljenih institucij, od splošnega okvira javne uprave in pravosodnega sistema do posameznih služb.

5.2.1. Javna uprava (kot splošni okvir delovanja regulativnih, izvajalskih in nadzornih institucij države)

Razvoj slovenske uprave v preteklih letih beleži nekaj opaznih premikov, od vzpostavitve povsem novega regulatornega okvirja glede funkcij in strukture slovenskega vladnega sektorja in lokalne samouprave do uspešno izvajanih ukrepov na področjih usmerjenosti k strankam, upravljanja kadrovskih virov, optimizacije poslovnih procesov, e-uprave, javnih financ, odprte uprave itd. Kljub temu mora slovenska uprava v naslednjem desetletju kot akter družbenega in ekonomskega razvoja pristopiti k vrsti nadaljnjih ukrepov modernizacije. Ključni razvojni problemi slovenske javne uprave so - notranje in upošteva evropske trende - naslednji:

- kakovost regulacije;
- odnos do uporabnikov, zlasti gospodarskih subjektov;
- način upravljanja kadrovskih in drugih (finančnih, informacijskih...) virov;
- krčenje klasične (državne) uprave.

Evropska načela za javno upravo predstavljajo cilje razvoja evropskega in tudi slovenskega upravnega prostora za razrešitev navedenih problemov:

1. **zanesljivost in predvidljivost** (pravna varnost), ki temeljita na zakonitosti in nepristranskosti,
2. **odprtost in transparentnost** (dovoljeni izjemi sta nacionalna varnost in varstvo osebnih podatkov),
3. **odgovornost**,
4. **učinkovitost** (gospodarnost pri uporabi javnih virov) **in uspešnost** (doseganje ciljev javnih politik, primarno določenih v zakonodaji)¹¹.

Vsi cilji so med seboj soodvisni, zato jih ne ponderiramo, je pa logično, da je ustrezen regulatorni okvir, ki zagotavlja pravno varnost (s poudarkom na nevtralnosti, antidiskriminaciji, hierarhiji pravnih aktov, nadzoru uprave s strani neodvisnih sodišč, določitvi pristojnosti in odgovornosti, odločanju po diskreciji, sorazmernosti, postopkovni pravičnosti, pravočasnem reševanju zadev, nepristranskosti in profesionalizmu), primarnega pomena za nadgradnjo ostalih ciljev. Potencialni konflikt med učinkovitostjo ter vladavino prava in zakonitostjo na drugi strani se mora razrešiti prek ločitve usmerjevalnih in izvajalskih funkcij uprave, tako da uprava določa javne politike in vrši nadzor, medtem ko samo izvajanje prenese na pogodbene izvajalce (ang. *contracting-out*). Pričakovati je, da bo EU vsaj na ravni sektorskih politik krepila centralizacijo delovanja nacionalnih uprav. Sloveniji bo pri tem pomagalo aktivno delovanje v delovnih telesih OECD – PUMA in v mreži EPAN (ang. *European Public Administration Network*).

Upoštevanje uspešno izvedene ukrepe in njihovo začrtano nadgradnjo mora Slovenija za delovanje po načelu dobrega vladanja/upravljanja stremeti k razvoju naslednjih področij:

- kakovost regulacije

Regulatorni slovenski okvir ni zadovoljiv, ker ne upošteva vpliva na učinkovitost konkurence, tako zlasti manjka ukrepov za spremembo zakonodaje v smeri odprave administrativnih ovir, poenostavitve in združevanja postopkov, njihove

¹¹ SIGMA, 1999, European Principles for Public Administration, Sigma Papers, No. 27, OECD, Pariz (ang. *reliability and predictability (legal certainty), openness and transparency, accountability, efficiency and effectiveness*).

standardizacije in informatizacije. Izvorno pa je treba izpostaviti samozadostnost oblikovanja regulative (brez sistematičnega preverjanja, ali je regulacija pri določenem vprašanju sploh potrebna in v kakšni obliki, kakšni bodo stroški itd.). Cilja ukrepov sta zlasti večja odgovornost in odprtost države.

Prednostni ukrepi v obdobju dveh let: (i) določitev obvezne predhodne presoje učinkov predpisov (ang. *Regulatory Impact Assessment* - RIA) in razvoj vzporedne metodologije za vplive na gospodarstvo; (ii) vzpostavitev standardov uspešnosti in učinkovitosti ter metodologije primerjav med organi javne uprave (postopoma, najprej znotraj slovenskega, nato evropskega upravnega prostora); (iii) analiza poslovnih procesov uprave kot podlaga za optimizacijo, standardizacijo in informatizacijo postopkov; (iv) koordinacija oblikovanja in izvajanja razvojne funkcije države (gospodarstvo, sociala, okolje);

V obdobju desetih let: (i) odprava nepotrebnih postopkov, poenostavitve postopkov in njihovo poenotenje ter informatizacija (ii) razvoj javno-zasebnega partnerstva (ang. *Public Private Partnership*), (iii) vzpostavite regulatornega okvirja, ki bo vezal odgovornost nosilcev oblasti na doseg ciljev.

- odnos uprave do uporabnikov

Slovenska uprava mora s predpogojem zakonitosti in varstva javnega interesa pri svojem delu ponotranjiti usmerjenost k uporabnikom javnih storitev tako, da bo od represivnega in samozadostnega delovanja prešla k servisu, še zlasti občine. Pri obravnavanju strank mora uprava zaradi ustavnega načela enakosti različne subjekte obravnavati različno, zlasti vzpostaviti mehanizme spodbujanja gospodarskega razvoja in investicij. Uprava mora skrbeti za razvoj odprte družbe, zlasti za institucionalizacijo sodelovanja z nevladnimi organizacijami. Odprtost je pogoj za doseg cilja odgovornosti.

Prednostni ukrepi v obdobju dveh let:

(i) institucionalizacija sodelovanja med vladnim sektorjem in nevladnimi organizacijami; (ii) omogočiti pravico uporabnikov do izbire (način dostopa, čas, odprava krajevne pristojnosti – postopoma); (iii) razvoj institucionalne podpore za pomoč, svetovanje in usposabljanje uporabnikov javnih storitev, kako uveljaviti svoje pravice in postopkovne možnosti; (iv) oblikovanje katalogov informacij javnega značaja in posebnih upravnih postopkov z implementacijo zakonodaje glede pravice do vpogleda; (v) oblikovanje in implementacija zakona o sodelovanju javnosti pri

določanju; (vi) nadaljnji razvoj e-uprave: storitvenih portalov za uporabnike, informatizacija in povezovanje javnih registrov;

V obdobju desetih let: (i) participacija javnosti in razvoj odprte družbe; (ii) uvajanje (delne) konkurence istovrstnih ponudnikov upravnih storitev;

- upravljanje kadrovskih, finančnih, informacijskih in drugih virov:

Zaradi potrebe po gospodarni rabi virov, je treba le te uporabiti v skladu z vnaprej opredeljenimi in ponderiranimi cilji uprave kot celote. Še zlasti je treba izpostaviti pomen javnih uslužbencev, saj je uspešna tista organizacija, ki gradi na sposobnosti in motiviranosti ljudi. Na področju informatizacije je zaradi hitrega napredka priložnosti za modernizacijo največ (na vseh relacijah - G2G, G2B, G2C, G2E¹²).

Prednostni ukrepi v obdobju dveh let: (i) vzpostavitev novega plačnega sistema in polna implementacija uslužbenske zakonodaje s potencialnimi zakonskimi popravki, zlasti vzpostavitev »pravega« kadrovskega načrtovanja, kariernega razvoja, nagrajevanja in napredovanja glede na uspešnost in obremenitev, sistematičen razvoj projektnega dela; (ii) vzpostavitev sistema merjenja in ugotavljanja učinkovitosti (nova upravna statistika);

V obdobju desetih let: (i) razvijanje proaktivnega strateškega upravljanja kadrovskih virov (načrtovanja, vodenja, nagrajevanja itd.) na temelju Zakona o javnih uslužbencih in razvijanja večšin vodenja, racionalizacija zaposlovanja in optimizacija notranjih prerazporeditev ob predpostavki prvotnega (2004/5) 1% zmanjšanja števila zaposlenih in le centralno določenih (nadomestnih) zaposlovanjih po prioriteth vsehbinskih področjih¹³, s tem uskladijev rasti zaposlovanja in posledično plač na povprečno slovensko raven; vzpostavitev polno usposobljenih vrhunskih menedžerskih struktur prej javnih natečajev in specialnega usposabljanja; razvoj upravne kulture in učeče se uprave; (ii) razvoj elektronskega poslovanja na stopnji dvosmerne komunikacije znotraj uprave in napram uporabnikom; (iii) razvoj sistema nabav s ciljem racionalizacije; razvoj evalvacije porabe proračunskih sredstev z vidika vnaprej opredeljenih in kvantificiranih ciljev; vzpostavitev proračunskega financiranja, ki bi motiviralo k varčevanju in racionalizaciji;

¹² Oznake (G2G – Government to Government; G2B – Government to Business, G2C – Government to Citizens, G2E – Government to Employees) opredeljujejo »Government« kot vladni sektor oz. javno upravo.

- krčenje uprave:

Sodobna uprava mora biti vitka, torej okleščena nepotrebnih administrativnih opravil, ki obremenjujejo tako stranke kot institucije same. Država oz. občina si mora pridržati določitev javnih dobrin in storitev, torej oblikovanje javnih politik in nadzor nad njihovim izvajanjem, medtem ko se sama eksekutiva postopoma prenaša v širši javni sektor oz. zasebni sektor. Preoblikovanje mora potekati po vsebinskih pogojih oz. merilih večje učinkovitosti (racionalizacija poslovanja, manjši stroški za uporabnike itd.), neodvisnega upravljanja napram izvršilni oblasti ali samoregulacije. V tem smislu je treba dosledno izpeljati tudi decentralizacijo državne uprave, tako s prenosom funkcij (in pripadajočih sredstev) na pokrajine, kot z usklajeno teritorialno organizacijo. Posebej je treba urediti položaj izvajalcev javnih služb.

Prednostni ukrepi v obdobju dveh let: (i) horizontalna analiza o funkcijah, procesih in aktivnosti v ministrstvih in drugih organih državne uprave s ciljem makroreorganizacije in privatizacije; (ii) restrukturiranje teritorialne državne uprave s ciljem poenotenja ravni in območij napram uporabnikom ter racionalizacije režijskih struktur; (iii) posodobitev temeljne zakonodaje o (javnih) zavodih in javnih podjetjih z vključitvijo modernih statusnih, upravljavskih in finančnih elementov (npr. določitev maksimalnega deleža tržne dejavnosti za izvajalce javnih služb) ter standardov poslovanja s strankami;

V obdobju desetih let: (i) po predhodni analizi in elaboratih, preoblikovanje nekaterih upravnih organov, zlasti izvršilno-servisne narave in ob predpogoju večje učinkovitosti delovanja v spremenjeni obliki, v javne agencije oz. javne zavode; (ii) uskladitev funkcij, struktur in poslovanja državne uprave ter lokalne samouprave.

5.2.2. Pravosodje/sodstvo

Ob vstopu Slovenije v EU se Slovenija še vedno sooča s sodnimi zaostanki. Da bi povečala svojo konkurenčnost med državami članicami, mora tako zmanjšati sodne zaostanke ter zgraditi kvaliteten pravosodni sistem, ki ima dva temeljna, med seboj prepletena, dolgoročna cilja, in sicer **čim večjo pravna varnost in kredibilnost pravosodja (vključno z učinkovitostjo) in vzpostavitev zaupanja v pravosodni**

¹³ Po podatkih Statističnega urada RS je bilo v letu 2002 zaposlenih v javni upravi, upošteva tudi javne agencije in javne zavode z upravnimi nalogami, 46.853 uslužbencev, kar predstavlja zaokroženo 6% vseh zaposlenih v RS.

sistem. Cilji predlaganih reform pravosodja na kratek rok pa so zmanjšanje sodnih zaostankov z izboljšanjem, predvsem procesne, zakonodaje na vseh področjih in tako povečati odzivnost sodišča. Srednjeročni cilj je povečanje učinkovitosti sodstva z reorganizacijo in centralizacijo tako na strokovnem (povečanje odgovornosti sodnikov ter predsednikov sodišč, zmanjšanje števila sodišč ter zagotovitev postopka na »eni inštanci«) kot na finančnem področju.

Vlada in Vrhovno sodišče (2003) sta ocenila, da so sodni zaostanki predvsem posledica naslednjih razlogov¹⁴: (i) zahtevne zakonske in organizacijske izvedbe ustavnega načela delitve oblasti, z oblikovanjem neodvisnega sodstva, pri čemer so spremenjenemu položaju sodišč in sodnikov le postopno sledile vse normativne in organizacijske spremembe, ki so nujne za učinkovito izvrševanje sodne funkcije; (ii) reorganizacija sodstva v letih 1994 in 1995; (iii) zmanjšanje storilnosti v obdobju pred in po izvedbi sodne reforme; (iv) nezadostna pozornost pri spremljanju statističnega gibanja zadev v letih 1994 – 1997 ter posledično zamuda pri pripravi in izvedbi ukrepov za povečanje učinkovitosti dela; (v) povečane fluktuacija sodnikov z upokojitvijo ali odhodom izkušenih sodnih kadrov v zasebni sektor, pri čemer so te kadre postopno nadomestili mlajši in manj izkušeni; (vi) neustrezna odzivnost na razpisana sodniška mesta zaradi negotovosti vstopa v sodniški »karierni« sistem in (vii) družbene spremembe, ki so hkrati potekale na vseh področjih in vplivale na delo sodišč, vključno s povečano zahtevnostjo obravnavanih zadev v letih 1990 in naprej.

Pri tem sta Vrhovno sodišče in Vlada predstavila vrsto odprtih vprašanj, med katerimi ostajajo v letu 2004 še nerešena:

- vprašanje povečanja storilnosti sodišč, sodnikov in sodnega osebja, kar naj bi dosegli z razbremenitvijo sodnikov pri nesodnih opravilih ter z večjo delovno fleksibilnostjo in stimulativnim napredovanjem,
- vprašanje izobraževanja in kadrovanja za pravosodne poklice,
- vprašanje spremembe kazenskega postopka, ter pospešitve in povečane učinkovitosti izvršbe, vključno z informatizacijo le te,

¹⁴ Predlagani ukrepi so povzeti po Vlada RS in Vrhovno sodišče, 2002: Sodni zaostanki v Republiki Sloveniji (analiza vzrokov in predlogi za zmanjšanje in odpravo).

- vprašanje enostavnejšega in cenejšega dostopa strank do sodišča preko sprememb mreže notarskih, odvetniških storitev ter drugih oblik učinkovitega informiranja strank ter sistema vročanja.

Potrebni nadaljnji ukrepi za zmanjšanje sodnih zaostankov in izgradnjo kvalitetnejšega pravosodnega sistema so razdeljeni na kratkoročne, srednjeročne in dolgoročne. Med **kratkoročnimi ukrepi** lahko izpostavimo naslednje ukrepe: (i) analiziranje in sprememba procesnih zakonov ter Sodnega reda, (ii) dodelitev dodatnih sredstev Vrhovnemu sodišču, (iii) povečanje fleksibilnosti sodnikov in povečanje stopnje njihove odgovornosti. Na podlagi teh ukrepov lahko sicer pričakujemo manjše sodne zaostanke, ne pa njihove odprave.

Da bi sodne zaostanke odpravili v doglednem času (**srednjeročni ukrepi**), je nujno potrebno, da pride do sprememb v vodenju sodišč, vodenju posameznih postopkov in vloge sodnika v postopku ter centraliziranem menedžiranju sodišč. Vodenje sodnega sistema ima dva temeljna elementa, in sicer reševanje sodnih zadev in vodenje sodišč kot organizacij. Pri obeh elementih vodenja je pomanjkljiva nacionalna koordinacija. Prvi ukrep zato predstavlja vzpostavitev centralnega statističnega spremljanje dela sodišč, ki bi ga vzpostavilo Ministrstvo za pravosodje, Sodni svet in Vrhovno sodišče. Na podlagi tega spremljanja bi lahko vsaka institucija za svoje zakonske in ustavne naloge izvedla svojo analizo, ki bi pa nastala na podlagi enotnih meril zajemanja statističnih in finančnih podatkov. Na podlagi tega bi lahko dovolj hitro ugotovili (kadrovske) presežke ali primanjkljaje v celotnem sistemu ter vodili finančno evidenco ter ugotavljali finančno neracionalnost. Srednjeročno je nujno vzpostaviti večjo in jasnejšo odgovornost predsednikov sodišč za celotno poslovanje sodišč ter definirati in vzpostaviti njihovo menedžersko funkcijo. Združiti in poenotiti je potrebno tudi spremljanje učinkovitosti kazenskega pravosodja. Vse faze postopka od predkazenskega pod vodstvom tožilstva, kazenskega sodnega dela ter izvrševanje kazenskih sankcij je potrebno soodvisno ovrednotiti z vidika učinkovitosti. Vzpostaviti bi bilo potrebno dodatni zunanji nadzor nad odgovornostjo vseh delov pravosodja. Samonadzorovanje sodnikov, tožilcev, notarjev in odvetnikov ne zadošča.

Dolgoročnejši ukrepi bi morali iti v dve smeri: (i) Organizacijsko gledano je slovenski sodni sistem preveč razpršen. Veliko število majhnih okrajnih sodišč in

nesorazmerja med njimi onemogočajo učinkovito vodenje in fleksibilnost pri delu sodišč. Zaradi vpetosti majhnih sodišč v lokalne interese se postavlja tudi vprašanje neodvisnosti. (ii) Drugi sklop dolgoročnejših ukrepov mora iti v smeri "emancipacije" sodnika prve stopnje. Odgovornost za kvalitetno in učinkovito sojenje mora sloneti na sodišču prve stopnje. Pritožbena pot mora postati le izjemna korekcija v osnovi kvalitetnega prvostopnega postopka. Navedeno je moč doseči z kvalitetnejšim izobraževalnim sistemom in sistemom kasnejšega vstopanja v sodniško službo ter spremenjeno vlogo pritožbenih sodišč, vključno z Vrhovnim sodiščem. Zadeva se mora zaključiti "v eni instančni poti". Vrhovno sodišče mora preko sodb zagotavljati enotno nacionalno sodno prakso.¹⁵ Nenazadnje je dolgoročni cilj zmanjšanje skupnega števila sodnikov in dvig ugleda sodniške službe.

5.2.3. Državnemu tožilstvu je treba posvetiti bistveno več pozornosti kot doslej. Tožilstvo ni usposobljeno za učinkovito analiziranje zapletenejših primerov gospodarskega kriminala in korupcije. Tožilci nimajo visoko specializiranih znanj, ki so potrebna za izvajanje transakcij in špekulacij v času lastninjenja in uvajanja tržnega gospodarstva, kot tudi transakcij, ki potekajo v tržnem gospodarstvu. Sicer Zakon o državnem tožilstvu¹⁶ predvideva možnost ustanovitve strokovnega centra, delujočega v okvirih vrhovnega tožilstva in sestavljenega iz posameznikov z znanji s področja davčne, finančne in računovodske stroke. Center se mora ukvarjati z gospodarskim kriminalom. Dejstvo je, da ni vzpostavljen zanesljiv mehanizem nadzora dela tožilcev. Eden od izjemno pomembnih problemov je tudi ta, da ni jasno, kakšno je razmerje med tožilstvom in policijo. Zaradi pogoste pasivnosti tožilcev prevzema vodilno vlogo pri preiskovanju primerov gospodarskega kriminala in korupcije policija, poleg tega pa njeni pripadniki nimajo neodvisnega statusa, ki bi ga lahko primerjali s statusom tožilcev. Pritiski na kriminaliste so zato verjetnejši in jih je tudi lažje izvesti.

¹⁵ Poročilo z dne 12. maja 2003 v okviru Twinning projekta; Podpredsednika Zveznega vrhovnega sodišča Nemčije Dr Burkhard Jahnke ugotavlja, da se Vrhovno sodišče RS v več pogledih usmerjeno na odločanje v posameznih primerih, npr. na upravnem področju, postopkih izredne omilitve kazni, ki po svoji naravi ne sodijo na vrhovno sodišče. Poročilo še ugotavlja, da je institut "načelnih pravnih mnenj" odveč in nima vzporednice v zahodno evropskem pravu. Načelna stališča izhajajo iz sodb, načelno mnenje pa poleg dodatnega dela lahko prinese nezadovoljivo prezgodnjo "okamenitev" prakse.

¹⁶ Uradni list RS, št. 63/94, 59/99, 56/02-ZJU, 105/02-Odl. US, 110/02, 59. člen.

Prednostni ukrepi: (i) ustanovitev strokovnega centra, (ii) vzpostavitev učinkovitega mehanizma nadzora dela tožilcev, (iii) proaktivnost tožilstva, (iv) vzpostavitev sodelovanja s policijo, v katerem bodo tožilci pogosteje igrali vodilno vlogo.

5.2.4. Vzpostavitev razmer, ki bodo omogočile **kriminalistom**, da se bodo učinkoviteje spopadali s težjimi primeri gospodarskega kriminala in korupcije. Izobrazbena struktura kriminalistov v Sektorju za gospodarsko kriminaliteto je neustrezna, raven fluktuacije pa zelo visoka. Leta 2003 je bila sprejeta nova strategija boja proti gospodarski kriminaliteti, vendar brez poglobljenega razmisleka o tem, zakaj predhodna strategija, ki je bila sprejeta le pred nekaj leti, ni delovala. Poseben problem predstavljajo poskusi vplivanja na delovanje kriminalistične policije ter organizacijska kultura v policiji, ki dodatno vpliva na poslabšanje razmer, ko gre za odkrivanje gospodarske kriminalitete.

Prednostni ukrepi: (i) izvajanje strategije boja proti gospodarskemu kriminalu, (ii) splošno izboljšanje razmer v policiji, ki vključuje izboljšavo organizacijske klime; (iii) vzpostaviti profesionalnega managementa v policiji.

5.2.5. Računsko sodišče mora delovati odločneje. Število kazenskih ovadb, ki jih je v času od svoje ustanovitve posredovalo tožilstvu, je relativno nizko. Nujne so post revizije; te morajo omogočiti preverjanje odpravljanja pomanjkljivosti, ki so jih ugotovili revizorji Rs. Glede na to, da se Rs ni odzivalo na pozive Državne revizijske komisije, je potrebna intenzifikacija stikov med Rs in ostalimi organizacijami.

Prednostni ukrepi: (i) sodišče mora delovati proaktivno, (ii) uvedejo se postrevizije, (iii) intenziviranje stikov z ostalimi nadzornimi organizacijami.

5.2.6. Ker znaša višina javnih naročil v RS domala polovico celotnega proračuna, je nujna vzpostavitev službe **za javna naročila**. Procesi javnega naročanja morajo biti transparentni, dodeljevanje javnih sredstev pa nesporno, tako legalno kot tudi legitimno.

Prednostna ukrepa: (i) vzpostavitev službe, ki bo učinkovito nadomestila Urad za javna naročila; (ii) služba mora delovati proaktivno.

5.2.7. Notranje revizijske službe morajo delovati učinkoviteje.

Prednostni ukrepi: notranje revizijske službe morajo sprejeti ukrepe, ki bodo: (i) povečali transparentnost njihovega delovanja, (ii) zagotovili spoštovanje profesionalizma revizorjev in (iii) omejili ali odpravili možnosti posegov, ki so utemeljeni na političnih ali zasebnih interesih.

5.2.8. Inšpektorati morajo delovati učinkoviteje.

Prednostna ukrepa: (i) vzpostaviti je treba razmere, v katerih bodo močno omejene ali odpravljene možnosti za posege, ki so utemeljeni na političnih ali zasebnih interesih, (ii) delo inšpektoratov mora biti transparentno in preverljivo, (iii) inšpekcijski svet kot koordinacija inšpekcij mora delovati proaktivno in odločneje.

6. Zaključek

Udejanjanje načel dobrega vladanja/upravljanja v RS je skladno z vzpostavljanjem horizontalne odgovornosti nosilcev javnih pooblastil in politične moči v državi, in vodi k izboljšanju konkurenčnosti gospodarstva RS. Ključna razlika med vzpostavljanjem horizontalne odgovornosti in izboljšanjem konkurenčnosti gospodarstva je zgolj ta, da je posledica prvega legitimizacija politične ureditve v državi, posledica drugega pa legitimizacija ekonomske ureditve, skupaj z povečanjem blaginje vsega prebivalstva RS.

Kar zadeva indikatorje kakovosti institucionalnega okolja v RS, se mora RS v naslednjih petih do desetih letih približati, nato pa jih tudi preseči, povprečnim vrednostim indikatorjev, ki jih je dosegalo petnajst predhodnih članic EU. Zavedati pa se moramo, da izboljšav institucionalnega okolja RS ne bo mogoče doseči brez jasno izražene politične volje, ki igra v tem procesu odločilno vlogo.

MARIKA

4. 10. UČINKOVITOST DRŽAVE

<i>TEMATSKI SKLOP: Učinkovitost države</i>						
Razvojni problem	Vsebinska opredelitev ciljev	Kvantifikacija ciljev	Dolgoročne usmeritve za doseg ciljev (10-letni horizont - 2004-2013)	Konkretni kratkoročni ukrepi za doseg ciljev (2-letni horizont - 2005-2006)	Nosilec ukrepa	Rokovnik
Podpodročje: Horizontalna odgovornost						
Št. 1 Izboljšava institucionalnega okolja RS	uveljavljanje načel dobrega vladanja/upravljanja; izboljšanje konkurenčnosti RS; legitimizacija politične ureditve, nosilcev javnih pooblastil in političnih akterjev	cilji so izmerljivi v okviru indikatorjev konkurenčnosti WEF-a (GCI) in IMD-ja (WCY) in WB-ja (GRICS); stopnja legitimizacije je izmerljiva v okviru anket javnega mnenja (SJM, politbarometri...)	izboljšava institucionalne učinkovitosti, v skladu z načeli dobrega vladanja/upravljanja; osnovni cilj je doseganje in nato presežanje povprečnih ocen institucionalne učinkovitosti, ki jih dosega 15 predhodnih članic EU (tj. tistih članic, ki so sestavljale unijo pred majem 2004)	(i) jasno izražanje politične volje za proaktivno delovanje institucij RS v skladu z načeli dobrega vladanja/upravljanja, vključno s komuniciranjem s predstojniki institucij (sodstvo, tožilstvo, policija, inšpektorati...)	vlada/predsednik vlade	2005
				(ii) spodbuda in pospešitev koordiniranega sodelovanja med institucijami (izmenjava informacij in operativno sodelovanje), vključno z odpravo formalnih blokad;	vlada, zlasti MNZ, MP, MF in posamezni pristojni uradi	2005
				(iii) ustanovitev ekspertne skupine za evalvacijo ukrepov, usmerjenih k pospeševanju komuniciranja in	interdisciplinarna ekspertna skupina (predstavniki vlade in UMAR-ja ter področni eksperti)	2005

				koordinacije delovanja med institucijami; (iv) uvajanje načrtov integritete.	protikorupcijska komisija	2006
Podpodročje: Pravosodje						
Št. 1 Pravna varnost	Sodna zadeva se mora zaključiti "v eni instančni poti". Vrhovno sodišče mora preko sodb zagotavljati enotno nacionalno sodno prakso.	Cilj je izmerljiv: z deležem zadev, ki se vračajo v ponovno odločanje na prvo stopnjo na področju civilnega, kazanskega upravnega, delovnega in socialnega sodstva; in številom sodb, ki jih izda vrhovno sodišče letno	Odgovornost za kvaliteto in učinkovito sojenje mora sloneti na sodišču prve stopnje; sprememba procesno vodstvene vloge sodnika v posameznem primeru; pritožbena pot mora postati le izjemna korekcija kvalitetnega prvostopnega postopka; spremenjena vloga pritožbenih sodišč z uveljavitvijo splošne prakse pritožbenih obravnav; izboljšava izobraževalnega sistema za vstop v sodniško službo;	(i) sprememba procesnih predpisov	MP, vlada in DZ	2006
				(ii) spremembe in dopolnitve vloge institucije, ki skrbi za izobraževanje v pravosodju	MP, vlada, Vrhovno sodišče	2005
Št. 2 Zaupanje v pravosodni sistem	Odprava sodnih zaostankov in vzpostavitev učinkovite izvršbe;	Cilji so statistično izmerljivi, glede na definicijo sodnega zaostanka v vseh	Skrajšanje trajanja vseh postopkov od začetka do pravomočnosti oz.	(i) dodelitev dodatnih sredstev Vrhovnemu sodišču za projekte odprave sodnih	MF, vlada, DZ, Vrhovno sodišče	2005

	<p>vzpostavitev jasne delitve odgovornosti in transparentnosti izvajanja pravosodnih pooblastil;</p> <p>združeno in poenoteno spremljanje učinkovitosti kazenskega pravosodja;</p>	<p>fazah vseh postopkov. Število in izid postopkov notranjega in zunanjega nadzora sodnikov, tožilcev, državnih pravobranilcev, notarjev odvetnikov ter drugih, ki so ozko povezani z delom sodstva in pravosodja (stečajni upravitelji, izvedenci, izvršitelji...)</p>	<p>izvršitve sodne odločbe;</p> <p>zmanjšanje števila sodišč in sodnikov; povečanje odgovornosti in pristojnosti (ter fleksibilnosti) pri vodenju sodišč;</p> <p>vzpostavitev centraliziranega in nadgrajenega spremljanja kvalitete in učinkovitosti dela sodišč;</p> <p>vzpostaviti je potrebno centralno odgovornost za učinkovitost kazenskega pravosodja. Vse faze postopka od predkazenskega do izvrševanja kazenskih sankcij je posebno povezano spremljati tudi z vidika stroškovne učinkovitosti;</p> <p>izboljšati je potrebno sistem nadzora nad etičnostjo ravnanja vseh delov pravosodja.</p>	<p>zaostankov in informatizacije</p> <p>(ii) sprememba kazenskega postopka in ustrezne spremembe za povečanje učinkovitosti izvršbe</p> <p>(iii) vzpostavitev centralnega statističnega spremljanja dela sodišč</p> <p>(iiii) vzpostavitev dodatnega zunanjega nadzora na zakonitostjo in etičnostjo dela sodnikov, tožilcev notarjev in odvetnikov</p>	<p>MP, MNZ, vlada, DZ MP, Vrhovno sodišče, predsedniki sodišč</p> <p>MP, vlada, Vrhovno sodišče, Sodni svet</p> <p>MP, DZ, Sodni svet</p>	<p>2006</p> <p>2005</p> <p>2006-2008</p>
Podpodročje: Javna uprava						

Št. 1 Kakovost regulacije	odprtost in transparentnost, odgovornost	Stopnja implementacije sprejete normative, zakonodaje in strateških dokumentov (nadzor, poročila, statistika)	(i) odprava nepotrebnih postopkov, poenostavitve postopkov in njihovo poenotenje ter informatizacija	(i) določitev obvezne predhodne presoje učinkov predpisov (RIA)	MNZ, MF, UMAR, SVZ	2004
			(ii) razvoj javno-zasebnega partnerstva	(ii) vzpostavitev standardov uspešnosti in učinkovitosti ter metodologije primerjav med organi	MNZ	2006
			(iii) vzpostavitev regulatornega okvirja, ki bo vezal odgovornost nosilcev oblasti na dosego ciljev	(iii) analiza poslovnih procesov uprave kot podlaga za optimizacijo, standardizacijo in informatizacijo postopkov	vlada in MNZ	2006
				(iv) koordinacija oblikovanja in izvajanja razvojne funkcije države (gospodarstvo, sociala, okolje)	vlada in UMAR	2005
Št. 2 Odnos do uporabnikov	zanesljivost in predvidljivost, odgovornost	Stopnja zadovoljstva javnosti (ciljne skupine) skozi čas	(i) participacija javnosti in razvoj odprte družbe	(i) institucionalizacija sodelovanja med vladnim sektorjem in nevladnimi organizacijami	vlada	2005
			(ii) uvajanje (delne) konkurence istovrstnih ponudnikov upravnih storitev	(ii) omogočiti pravico uporabnikov do izbire	vlada prek posameznih organov	2013
				(iii) razvoj institucionalne	MNZ	2006

				<p>podpore za pomoč uporabnikov, kako uveljaviti svoje pravice in možnosti</p> <p>(iv) oblikovanje katalogov informacij javnega značaja in posebnih upravnih postopkov z implementacijo zakonodaje glede pravice do vpogleda</p> <p>(v) oblikovanje in implementacija zakona o sodelovanju javnosti pri določanju</p> <p>(vi) nadaljnji razvoj e-uprave</p>	<p>vlada prek posameznih organov</p> <p>vlada in MNZ, DZ</p> <p>vlada in CVI</p>	<p>2008</p> <p>2005</p> <p>2013 – stalna naloga</p>
Št. 3 Upravljanje virov in krčenje uprave	učinkovitost in uspešnost	Stopnja realizacije zastavljenih ciljev in časovni napredek pri stanju kazalnikov učinkovitosti	<p>(i) razvijanje upravljanja kadrovskega virov, racionalizacija zaposlovanja, razvoj upravne kulture</p> <p>(ii) preoblikovanje upravnih organov, uskladitev državne uprave ter lokalne samouprave</p> <p>(iii) razvoj</p>	<p>(i) vzpostavitev novega plačnega sistema</p> <p>(ii) polna implementacija uslužbenske zakonodaje</p> <p>(iv) restrukturiranje teritorialne državne uprave</p> <p>(vi) posodobitev</p>	<p>MNZ in vlada</p> <p>KSV, MNZ, vlada</p> <p>MNZ, vlada</p> <p>MNZ, MF, vlada, DZ</p>	<p>2005</p> <p>2013 stalna naloga</p> <p>2005-7</p> <p>2005-7</p>

			elektronskega poslovanja (iv) razvoj nabav s ciljem racionalizacije, evalvacije porabe proračunskih sredstev z vidika vnaprej opredeljenih in kvantificiranih ciljev in vzpostavitev proračunskega financiranja, ki bi motiviralo k varčevanju in racionalizaciji	temeljne zakonodaje o (javnih) zavodih in javnih podjetjih		
--	--	--	--	--	--	--