

UČINKOVITA JAVNA UPRAVA IN PRAVOSODJE

Slovenija gradi moderno evropsko državo. Ta temelji na decentralizaciji upravljanja v javni upravi in večji učinkovitosti javnega menedžmenta v celotnem javnem sektorju. Država se selektivno umika iz gospodarstva in spodbuja javno zasebno partnerstvo. Na področju javnih storitev država sklepa partnerske mreže z nevladnimi organizacijami oziroma civilno družbo.

Zaradi izboljšanja konkurenčnega položaja mora Slovenija povečati kakovost storitev. V tem okvirju mora dodatno razvijati alternativne oblike zagotavljanja storitev. Naloga države je učinkovito zagotavljanje storitev v javnem interesu tudi ob večjem sodelovanju zasebnega sektorja. Država bo istočasno z uvajanjem javno-zasebnega partnerstva zagotovila tudi primerno poslovno okolje (zakonodajno in pogoje delovanja) in tako preprečila povečanje potencialnih fiskalnih tveganj in potencialnih obveznosti, zlasti finančnih.

Za tržno gospodarstvo in demokratičen razvoj je ključno dobro delovanje pravosodja in javne uprave. Javna uprava se mora reformirati po načelih in menedžerskih ukrepih, ki prevladujejo v zasebnem sektorju (kot denimo oblikovanje ciljev in strategij, merjenje rezultatov, bolj fleksibilni sistemi upravljanja s kadri in drugimi viri), vendar se je treba zavedati, da država ni podjetje in da so zato v javni sektor prenosljivi le nekateri principi in metode zasebnega sektorja. Temeljni kriterij je za izvajalske organizacije zadovoljstvo uporabnikov storitev v okviru javnega interesa in racionalna raba proračunskih sredstev, širše pa izpolnjevanje poslanstva in ciljev javnih organizacij, torej doseganje uspešnosti poslovanja. Javna uprava mora zgraditi institucionalni okvir, ki bo zagotavljal opravljanje sedanjih in novih nalog na transparenten način in bo omogočal doseganje zastavljenih ciljev. Vsak cilj pa mora biti jasno opredeljen in merljiv. Upravljanje države mora postati bolj odprto, transparentno in odgovorno do uporabnikov. Država mora zagotoviti učinkovito zagotavljanje izvajanja storitev bodisi z lastnimi, proračunskimi sredstvi, ali s sodelovanjem zasebnega sektorja. Učinkovito upravljanje družbenih sredstev je cilj, ustvarjanje dobička pa je podrejeno temu cilju.

Na področju pravosodja (zlasti sodstva) odsotnost nadaljnjih sprememb v navedenih smereh ne bi prispevala h krepitvi pravne varnosti in učinkovitosti države. Povečanje učinkovitosti sodstva je mogoče doseči z reorganizacijo, boljšim menedžmentom in večjo strokovno odgovornostjo sodnikov, vzporedno pa s prenovo postopkov in implementacijo najboljših delovnih praks. Država se bo posebej posvetila ukvarjanju z gospodarskim kriminalom in korupcijo.

Stanje in problemi

Izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave in pravosodja bo izhajalo iz temeljnih ciljev dobrega vladanja (*good governance*), kot jih opredeljujejo mednarodne konvencije, ter iz načel odprtosti in transparentnosti, odgovornosti, odzivnosti, etičnosti in poštenosti. Osredotočamo se na pomen in rezultate dobrega vladanja v smislu vzpostavljanja odgovornosti institucij vseh vej oblasti in kakovosti regulacije, podrobneje pa na vlogo pravosodja in modernizacijo uprave kot spodbujevalna dejavnika konkurenčnosti. Čeprav država vključuje različne oblastne strukture na nadnacionalni, nacionalni, regionalni in lokalni ravni, na prvem mestu izpostavljamo vlogo vlade kot neposrednega političnega

usmerjevalca celotnega javnega sektorja in posrednega regulatorja oz. akterja zasebnega in razvijajočega se tretjega sektorja ter Vrhovnega sodišča.

Trendi in pričakovani razvoj v svetu. Vloga države se v sodobnem družbenem kontekstu spreminja na ekonomski, zunanje-politični in sociološki ravni. Skupna lastnost vseh trendov je zavedanje o pomenu dobrega vladanja. Dobro vladanje omogoča trajnostni razvoj in poudarja strateški pomen politike, vključujoč delovanje in vzpostavljanje odgovornosti vlade. Za dobro vladanje so značilne tri usmeritve: učinkovitost, participativno strateško načrtovanje ter sprememba kulture delovanja politike in uprave. Učinkovitost države se izraža predvsem v sposobnosti koordinacije razvojnih politik in aktivni implementaciji sprememb na posameznih področjih, izhajajoč iz redefinicije njenih regulatornih funkcij in institucij. Participativna demokracija se uresničuje v odprtem dialogu s civilno družbo, ki je mehanizem kontrole oblasti ter naslovnik njenega delovanja. Sprememba kulture delovanja politike se kaže v transparentnem informiranju in nadzoru, spremljanju učinkov politik in v tem, da je zadovoljstvo uporabnikov javnih storitev osnovno merilo delovanja države in javnih služb.

Visoka kakovost institucionalnega okolja predstavlja enega od nujnih pogojev vzpostavljanja konkurenčnosti in vzdržne rasti gospodarstva. Raziskave kažejo, da je kakovost institucionalnega okolja močno premosorazmerno povezana s stopnjo konkurenčnosti in z višino dohodka na prebivalca, da vpliva na rast dohodka na prebivalca ter na vzdržnost rasti BDP. Obstaja zelo visoka stopnja povezanosti med višino BDP na prebivalca in institucionalnimi dejavniki, kot so stopnja demokratičnosti, stopnja regulativne obremenitve, moč vladavine prava, raven korupcije, stopnja omejevanja izvršne oblasti in varnost lastninskih pravic. Politični ukrepi za spodbudnejše institucionalno okolje prispevajo h gospodarski rasti.

Slovenija se mora pridružiti evropskim trendom decentralizacije in prilagodljivosti upravljanja, zmanjševanja nepotrebnih regulacij ter umikanja države iz neposredne intervencije v gospodarstvu, če naj v procesu institucionalnih reform vladanja v EU ohrani svojo mednarodno konkurenčnost. Evropska unija se tudi sama sooča s problemom implementacijskega deficita med formalno sprejetimi in dejansko uresničenimi reformami ter z relativno visoko stopnjo birokratizacije evropskega ekonomskega sistema in posledično velikim vplivom politike na gospodarski razvoj. Hkrati se EU sooča tudi s krizo socialne države zaradi naraščajočih stroškov, povezanih z demografskimi gibanji, in neučinkovitih trgov, povezanih s pretirano rigidnostjo sistemov socialne varnosti. Razvojni vzvod je iskanje ravnotežja med tržnimi institucijami in državnim intervencionizmom, ki zahteva nove oblike podjetniškega pristopa v upravljanju države in prenašanje njenih nalog na druge akterje. Temeljni princip obvladovanja socialne države je večja socialna odgovornost državljanov (večja odgovornost državljanov tako do družbe kot do soljudi in okolja), privatizacija javnih storitev, kjer je to možno in dopustno, javno-zasebno partnerstvo in krepitev vloge civilne družbe. Tudi sam ekonomski sistem EU bo v prihodnje potreboval debirokratizacijo razvojne funkcije države, večjo kooperativnost med javnim sektorjem in tržno konkurenco ter še posebej deregulacijo na trgu dela.

Za uspešno izvedbo navedenih nalog bo potrebno okrepiti institucije državne uprave. Naloge in cilje posamezne institucije je potrebno jasno opredeliti, pri tem pa upoštevati razpoložljive vire, tako človeške kot materialne. Pomemben element zagotavljanja ciljev je znanje, zato je potrebno zaposlene v celotnem javnem sektorju, vzpodbujati k vseživljenjskemu učenju.

Institucionalna učinkovitost in uspešnost Slovenije. Absolutna vrednost indeksa globalne konkurenčnosti (GCI) Slovenije, ki ga izračunava *Svetovni gospodarski forum* (WEF), sicer narašča, vendar smo najslabše rezultate v zadnjem letu dosegli prav pri kakovosti javnih institucij. Tudi podatki Svetovne banke kažejo, da za sedanjimi članicami EU najbolj zaostajamo v indikatorjih kakovosti vladanja, tj. pri kazalcih, ki merijo kvaliteto regulative, vladavino prava, učinkovitost vladanja in nadzor korupcije. To kaže, da kakovost institucionalnega okolja v Sloveniji še ne dosega ravni, potrebne za dobro vladanje.

Problematike vzpostavljanja nacionalne konkurenčnosti pa ne moremo razumeti le v ekonomskem smislu, temveč tudi v političnem smislu, tj. v smislu legitimizacije politične ureditve v Sloveniji. To nas vodi k obravnavi institucionalnega okolja kot dejavnika, ki vzpostavlja mehanizme horizontalne odgovornosti, tj. mehanizme nadzora oblasti na horizontalni ravni. Horizontalni nadzor nosilcev javnih pooblastil in politične moči pomeni 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 in referendumski mehanizem vertikalne odgovornosti, ki se udejanja le v daljših časovnih obdobjih. Dejstvo je, da ne moremo govoriti o sodobni demokraciji, če imamo vzpostavljene zgolj mehanizme vertikalne odgovornosti.

Pravosodje. Kvaliteta, obseg in učinkovitost varstva lastninske in drugih pravic vplivajo na učinkovitost gospodarstva in povečujejo blaginjo družbe kot celote. Prav pravosodje lahko pomembno 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 družbeno zaupanje in posledično na blaginjo družbe kot celote. Vlada in Vrhovno sodišče RS sta že v poročilu leta 2002 ugotovila, da kljub pomembnim premikom v zadnjih letih (zakonodajne izboljšave v smeri organizacijskih sprememb in pospešitve sodnih postopkov, permanentno zmanjševanje sodnih zaostankov v pomembnih zadevah, postopna informatizacija sodstva) država navedenih pravic še vedno ne zagotavlja v rokih, ki bi v celoti ustrezali ustavnim določbam in standardom najboljših evropskih držav. Število nerešenih zadev pred sodišči se je v razdobju 1990-2000 za več kot 2,5 krat povečalo, vendar pa se število sodnih zaostankov v zadnjih letih postopno zmanjšuje. Zaskrbljujoč je trend povečevanja nerešenih manj pomembnih zadev.

Javna uprava je kot regulatorni, pa tudi izvajalski družbeni podsistem, akter nacionalne konkurenčnosti in razvojni dejavnik na nacionalnem in lokalnem nivoju. Vloga moderne javne uprave se odraža predvsem v dveh segmentih: uprava mora delovati kot legitimna oblast (glas uporabnikov) in uprava mora biti učinkovita ter uspešna. Pri tem je treba poudariti pomen stalne politične podpore, katere nihanje sicer onemogoča konsistenten in uravnotežen razvoj.

Vlada RS je julija 2003 sprejela srednjeročno Strategijo nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja. Kvaliteta strategije je na enem mestu opredeljen nabor ciljev in ukrepov za celotno javno upravo, pomanjkljivost pa odsotnost centralne točke odgovornosti za izpeljavo strategije oz. koordinacijo parcialnih strateških načrtov. Pri razvoju slovenske javne uprave je treba upoštevati t. i. Evropski upravni prostor (*European Administrative Space*), katerega predmet so reforme kakovosti uprave, e-uprave, sistema javnih uslužbencev, javnih financ, lokalne uprave, paradržavnih organizacij idr. Slovenija mora na teh področjih upoštevati načela zanesljivosti, predvidljivosti, odprtosti, odgovornosti, učinkovitosti in uspešnosti.

Pravni okvir za delovanje slovenske javne uprave kaže zadovoljivo sliko. Drugače je glede implementacije (novih) predpisov. Ta zahteva pospešitev specialnih oblik usposabljanja, uskladitev nekaterih določb zakonskih in izvedbenih predpisov, intenziviranje medresorske in mednivojske koordinacije, povečanje pogostnosti in moči 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. Tako e-upravi kot programu odprave administrativnih ovir gre očitek, da sta kljub uspehom za državljane zanemarila storitve za gospodarske subjekte. Upravljanje kakovosti je prepuščeno pobudi posameznih organov. Še vedno ni 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 povabljeni nevladne organizacije.

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 posodobiti in poenotiti zakonodajo, saj ta ne pozna sodobnih standardov poslovanja z uporabniki, niti ne omogoča alternativnih oblik financiranja.

Izzivi, cilji, usmeritve in ukrepi

Za spremembo institucionalnega okolja v Sloveniji je nujna jasno izražena politična volja, ki bo te spremembe spodbujala. Strategija zato postavlja jasen cilj izboljšanja položaja Slovenije na lestvicah institucionalne konkurenčnosti ter za njegovo doseganje ponuja splet ukrepov vlade, ostalih nosilcev javnih pooblastil ter političnih akterjev. Ukrepi so usmerjeni k doseganju ciljev in načel dobrega vladanja. Za realizacijo teh ciljev strategija opredeljuje naslednje splošne usmeritve:

- a/ Zmanjševanje neposredne vloge države v gospodarstvu s spodbujanjem javno zasebnega partnerstva, ki pomeni delno prenašanje izvajanja in/ali financiranja javnih služb v zasebni sektor, pri čemer država vzpostavi primeren institucionalni okvir za izvajanje projektov javno zasebnega partnerstva, ohranja vlogo systemskega regulatorja in nadzornika. Za uspešno sodelovanje in razvoj javno-zasebnega partnerstva bo država ustanovila posebno telo za spodbujanje javno zasebnega-partnerstva, predvidoma znotraj Ministrstva za finance. Ta enota bo zadolžena za pomoč in svetovanje pri projektih, ocenjevanje upravičenosti investicij, vzpostavil bo evidence projektov in spremljal uspešnost njihovega izvajanja. V ta namen se bo uporabilo že razpoložljive človeške vire z znanjem s področja javno zasebnega partnerstva in jih prerazporedilo na to delovno področje.
- b/ Povečevanje učinkovitosti in uspešnosti države in vodenja javne uprave z uvajanjem načel in prakse novega javnega upravljanja (*new public management*), ki v javni sektor prenaša osnovna načela upravljanja iz zasebnega sektorja, kot so kriterij zadovoljstva uporabnika storitev, doseganje postavljenih ciljev z najmanjšimi sredstvi, upoštevanje uspešnosti pri dodeljevanju proračunskih sredstev (*performance based budgeting*).
- c/ Zmanjševanje implementacijskega deficita z boljšo koordinacijo razvojnih politik in načrtovanja v vladi.

- d/ Izboljšanje učinkovitosti političnega odločanja s krepitvijo institucionalnega dialoga s civilno družbo in potencialni ob spremembi ustave ureditvijo referendumu tako, da bo pomenil nadzor javnosti nad odločitvami parlamenta in ne sredstvo v medstrankarskem političnem boju.
- e/ Vzpostavitev delovanja nadzornikov nosilcev javnih pooblastil in tokov kapitala v smislu zagotovitve transparentnosti in odgovornosti, zlasti na področjih, ki imajo makroekonomski vpliv (energetika, telekomunikacije, trg vrednostnih papirjev, zavarovalništvo idr.).
- f/ Vzpostavitev višje ravni profesionalizacije vseh ključnih akterjev.
- g/ Opustitev političnega kadrovanja v nadzorne svete in večja transparentnost kadrovanja prek krepitve politične kulture in konkretnih ukrepov.
- h/ Razvoj vseživljenjskega izobraževanja v javnem sektorju prek notranjih institucij v upravi in sodstvu oz. širše v pravosodju.
- h/ Koordinacija dejavnosti nadzornih služb, uradov in agencij ter policije in tožilstva: vlada bo ustanovila posebno telo za aktivacijo in evalvacijo delovanja nadzornih in regulativnih institucij države, ki bo redno poročalo predsedniku vlade in o delovanju nadzornih institucij obveščala javnost.

Javna uprava (kot splošni okvir delovanja regulativnih, izvajalskih in nadzornih institucij države). Slovenska uprava kot akter družbenega in ekonomskega razvoja mora v naslednjem desetletju pristopiti k vrsti nadaljnjih ukrepov modernizacije. Pri tem mora spoštovati evropska načela za javno upravo: (i) zanesljivost in predvidljivost (pravna varnost), ki temeljita na zakonitosti in nepristranskosti, (ii) odprtost in transparentnost (dovoljeni izjemi sta nacionalna varnost in varstvo osebnih podatkov), (iii) odgovornost ter (iv) učinkovitost (gospodarnost pri uporabi javnih virov) in uspešnost (doseganje ciljev javnih politik, primarno določenih v zakonodaji). Ti cilji so med seboj soodvisni, pri čemer je ustrezen regulatorni okvir, ki zagotavlja pravno varnost primarnega pomena za doseganje ostalih ciljev. Potencialni konflikt med učinkovitostjo in vladavino prava ter zakonitostjo na drugi strani se mora razrešiti prek ločitve usmerjevalnih in izvajalskih funkcij uprave, tako da uprava določa javne politike in vrši nadzor, samo izvajanje pa prenese na pogodbene izvajalce.

Za delovanje po načelu dobrega vladanja si mora Slovenija na področju javne uprave prizadevati za (i) razvoj kakovosti regulacije in koordinacije razvojnih politik, (ii) razvoj odnosa uprave do uporabnikov, zlasti gospodarskih subjektov, (iii) razvoj upravljanja kadrovskih, finančnih, informacijskih in drugih virov, (iv) krčenje in decentralizacijo uprave, (v) uveljavljanje načel dobrega vladanja in transparentnosti v celotnem javnem sektorju.

Kakovost regulacije in koordinacije razvojnih politik. Poleg odprave regulacije, ki omejuje konkurenco in ustvarja ekonomske rente, mora razvoj regulatornega okvira odpravljati administrativne ovire, poenostaviti in združevati postopke, njihovo standardizacijo in informatizacijo. Cilja ukrepov sta zlasti večja odgovornost in odprtost države. Prednostni ukrepi v obdobju do 2008 so: (i) določitev obvezne predhodne presoje učinkov predpisov (*Regulatory Impact Assessment - RIA*), razvoj vzporedne metodologije za vplive na gospodarstvo in izvedba pilotskih projektov na področju podjetniške zakonodaje in prakse, vključno z davčnim postopkom, (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) izboljšanje koordinacije oblikovanja in izvajanja razvojne funkcije države (gospodarstvo, sociala, okolje). Prednostni

ukrepi v obdobju do 2013 pa so: (i) odprava nepotrebnih postopkov, poenostavitve postopkov in njihovo poenotenje ter informatizacija, (ii) razvoj javno-zasebnega partnerstva (*Public Private Partnership, PPP*) na vseh področjih, ki jih bo zakon opredeljeval kot primerne, (iii) vzpostavitev regulatornega okvira, ki bo vezal odgovornost nosilcev oblasti na dosego ciljev.

Odnos uprave do uporabnikov. Učinkovito delovanje države pomeni, da mora biti le-ta usmerjena k uporabnikom javnih storitev tako, da bo od represivnega in samozadostnega delovanja prešla k opravljanju storitev v korist državljanom. To velja še zlasti za upravne enote in občine, ki morajo svoje delovanje prilagoditi potrebam okolja. Pri obravnavanju strank mora uprava zlasti vzpostaviti mehanizme spodbujanja gospodarskega razvoja in investicij. Uprava mora skrbeti za razvoj odprte družbe, zlasti za institucionalizacijo sodelovanja z nevladnimi organizacijami. Prednostni ukrepi v obdobju do 2008 so: (i) institucionalizacija sodelovanja med vladnim sektorjem in nevladnimi organizacijami, (ii) omogočiti pravico uporabnikov do izbire (način in čas dostopa, postopno tudi odprava krajevne pristojnosti), (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: storitveni portali za uporabnike, informatizacija in povezovanje javnih registrov, (vii) razvoj uporabe modela CAF oz. sodelovanje organov javne uprave v Priznanju RS za poslovno odličnost (pilotni ali redni postopki). Prednostni ukrepi v obdobju do 2013 pa so: (i) participacija javnosti in razvoj odprte družbe, (ii) uvajanje (delne) konkurence istovrstnih ponudnikov upravnih storitev.

Upravljanje kadrovskih, finančnih, informacijskih in drugih virov. Vire je treba uporabiti v skladu z vnaprej opredeljenimi 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. Prednostni ukrepi v obdobju do 2008 so: (i) vzpostavitev vzpodbud za zaposlene in novega plačnega sistema ter polna implementacija uslužbenske zakonodaje; evalvacija izvajanja in morebitne prilagoditve sistema zlasti z vidika fleksibilnega kadrovskega načrtovanja in kariernega razvoja, nagrajevanja in napredovanja glede na uspešnost in obremenitev, sistematičen razvoj projektnega dela; (ii) vzpostavitev sistema merjenja in ugotavljanja učinkovitosti (nova upravna statistika). Prednostni ukrepi v obdobju do 2013 pa so: (i) razvijanje proaktivnega strateškega upravljanja kadrovskih virov, racionalizacija zaposlovanja in optimizacija notranjih prerazporeditev, vzpostavitev polno usposobljenih vrhunskih menedžerskih struktur; razvoj upravne kulture in učeče se uprave, (ii) razvoj elektronskega poslovanja znotraj uprave in z uporabnikom, (iii) razvoj racionalnejšega sistema nabav; razvoj evalvacije porabe proračunskih sredstev z vidika vnaprej opredeljenih in kvantificiranih ciljev; vzpostavitev sistema proračunskega financiranja, ki bo motiviral k varčevanju in racionalizaciji.

Krčenje in decentralizacija uprave. Sodobna uprava mora biti fleksibilna v delovanju in razbremenjena nepotrebnih administrativnih opravil, ki obremenjujejo tako stranke kot institucije same. Država oz. lokalne skupnosti si pridržujejo naloge oblikovanja javnih politik in nadzor nad njihovim izvajanjem, izvajanje pa se prenaša v širši javni oz. zasebni sektor. Preoblikovanje mora potekati po vsebinskih pogojih oz. merilih večje učinkovitosti (racionalizacija poslovanja, manjši stroški za uporabnike itd. ob hkratnem doseganju predpisanih standardov kakovosti), neodvisnega upravljanja v odnosu do izvršilne oblasti ali

samoregulacije. V tem smislu je treba dosledno izpeljati tudi decentralizacijo državne uprave, tako s prenosom funkcij z države in občin na pokrajine, kot z usklajeno teritorialno organizacijo. Prednostni ukrepi v obdobju do 2008 so: (i) horizontalna analiza o funkcijah, procesih in aktivnosti v ministrstvih in drugih organih državne uprave ter v občinah s ciljem makroreorganizacije in delne ali popolne privatizacije, (ii) priprava ustreznega sistema financiranja bodočih pokrajin in posledično občin z vidika načel "fiskalnega federalizma" in s ciljem povečanja učinkovitosti in zmanjševanja skupnega obsega javnofinančnih sredstev, ob doseganju cilja skladnega regionalnega razvoja in enakomerne poseljenosti države; (iii) restrukturiranje teritorialne državne uprave s ciljem poenotenja ravni in območij do uporabnikov ter racionalizacije režijskih struktur, (iv) posodobitev temeljne zakonodaje o (javnih) zavodih in javnih podjetjih z vključitvijo modernih statusnih, upravljavskih in finančnih elementov, ki omogočajo in nadzorujejo sodelovanje zasebnega sektorja ter standardov poslovanja s strankami, ki bo povečala transparentnost in učinkovitost delovanja teh organizacij. Prednostni ukrepi v obdobju do 2013 so: (i) učinkovitejše preoblikovanje nekaterih upravnih organov, zlasti izvršilno-servisne narave, v javne agencije oz. javne zavode, (ii) uskladitev funkcij, struktur in poslovanja državne uprave ter lokalne samouprave.

Uveljavljanje načel dobrega vladanja in transparentnosti v celotnem javnem sektorju. Za celoten javni sektor morejo veljati smiselno enaka načela dobrega vladanja kot za ožje pojmovano javno upravo. Ker je za področje delovanja javnih zavodov in javnih podjetij značilno prepletanje javnih in zasebnih sredstev ter večji pomen ekonomskih kriterijev poslovanja, je več tudi možnosti za nekatere ekscesne pojave. Zato je potrebno pripraviti ustrezne predpise, ki bodo za celoten javni sektor na smiseln način uveljavili splošna načela dobrega vladanja s končnim ciljem uspešnosti in učinkovitosti: (i) zadovoljstvo uporabnikov kot temeljno merilo uspešnosti pri izvajalskih organizacijah oz. na splošno izpolnjevanje poslanstva in ciljev za vse organizacije uprave; (ii) ustvarjena vrednost na uporabljena sredstva kot temeljno merilo gospodarnosti; (iii) odprtost in transparentnost delovanja; (iv) javni in institucionalni nadzor nad uspešnostjo doseganja ciljev in spoštovanjem predpisov; (v) zagotavljanje ekonomske racionalnosti pri zaposlovanju in plačilu za delo; (vi) preprečevanje konflikta interesov, jasna razmejitev med javno službo in tržno dejavnostjo subjektov v javnem sektorju, oblikovanje pravil za transparentno javno zasebno partnerstvo; (vii) presoja uspešnosti in ekonomičnosti delovanja kot merilo za dodeljevanje javnih sredstev in oceno dela predstojnikov.

Pravosodje. Temeljni dolgoročni cilji Slovenije na področju pravosodja so čim večja pravna varnost (zanesljivost in predvidljivost, ki temeljita na zakonitosti in nepristranskosti) in zagotovitev pravice do sojenja v razumnem roku, vzpostavitev večjega zaupanja v pravosodni sistem in končno širitev dostopa do pravnega (sodnega) varstva. Ob tem gre poudariti še pomen smotrnejše rabe proračunskih sredstev. Na kratek rok se vsaj prva dva cilja in smotrnost uresničujejo z zmanjšanjem sodnih zaostankov in z izboljšanjem (predvsem procesne) zakonodaje, pa tudi s povečanjem odzivnosti sodišč ter z učinkovitejšim nadziranjem njihovega dela s strani predsednikov sodišč in racionalnejšo rabo proračunskih sredstev. Srednjeročni cilj je povečanje učinkovitosti sodstva z reorganizacijo v smislu centralizacije sodišč, čeprav je ključni poudarek strokovna in upravljavska decentralizacija - tako na strokovnem (določanje ciljev posameznih sodišč, povečanje odgovornosti sodnikov ter predsednikov sodišč, sicer centralni finančni indikatorji morajo biti predhodno dogovorjeni in usklajeni z vsemi organi na lokalni ravni, vse temelječ na novem sodnem menedžmentu). Nadalje je srednjeročni cilj vzpostavitev večjega zaupanja v pravosodni sistem s povečanjem odprtosti in transparentnosti poslovanja ter večjo usmeritvijo k uporabniku sodnih storitev.

Potrebni ukrepi za zmanjšanje sodnih zaostankov in izgradnjo kvalitetnejšega *pravosodnega sistema* so razdeljeni na kratkoročne, srednjeročne in dolgoročne. Med *kratkoročnimi ukrepi* lahko izpostavimo: (i) pripravo modela za merjenje delovne obremenjenosti sodišč (*Workload Measurement System*), ki bo osnova za vsakoletni kadrovski načrt in proračunsko planiranje ter podlaga za vzpostavitev standardov uspešnosti in učinkovitosti poslovanja; (ii) analizo poslovnih procesov sodišča in uvedbo novega modela upravljanja sodišča z okrepljeno vlogo Vrhovnega sodišča RS (z namenom zagotovitve enotnih standardov potrebne dinamike reševanja posameznih zadev po vsej državi in odpravljanjem razlik med posameznimi sodišči v kakovosti t. i. *Caseflow Managementa* kot osrednjega in najpomembnejšega dela upravljanja sodišč nasploh. Državljeni po vsej državi imajo namreč pravico do enako kvalitetnih storitev pod enakimi pogoji, kar ta model zagotavlja oziroma preprečuje situacijo po kateri je uspešnost dinamike reševanja zadev prepuščena izključno upravljavskim sposobnostim posameznega predsednika. Z uvedbo novega modela upravljanja sodišč preko rezultatov je povezana tudi sprememba v sistemu ocenjevanja uspešnosti oziroma prehod od ocenjevanja individualne delovne uspešnosti in doseganja ciljev posameznega sodnika na ocenjevanje uspešnosti in doseganja ciljev sodišča kot celote.; (iii) oblikovanje novega modela priprave in izvrševanja proračunov sodišč ter računovodenja (obstoječi način financiranja sodišč zaradi svoje netransparentnosti, nepredvidljivosti - vključenost "nenadzorljivih" stroškov - in nefleksibilnosti - stroga namenskost namesto globalnosti proračuna - vodstvu sodišča onemogoča učinkovito, uspešno, smotrno in odgovorno upravljanje. Izvedbo projekta narekuje tudi potreba po izoblikovanju standardov za pripravo letnega poslovnega načrta sodišča in letnega poročila o delu sodišča.); (iv) povečanje fleksibilnosti sodnikov in povečanje njihove odgovornosti; (v) povečanje fleksibilnosti sodnih zadev (tudi s pomočjo omejitve kogentnih pravil v zvezi s krajevno pristojnostjo); (vi) analiza in prenova (reinjening) procesov; (vii) vzpostavitev Centra za izobraževanje v pravosodju; (viii) dodelitev dodatnih sredstev Vrhovnemu sodišču RS za izvajanje posebnih programov za odpravo sodnih zaostankov; (ix) določitev obvezne predhodne presoje učinkov predpisov (Regulatory Impact Assessment – RIA) in (x) analiziranje procesnih zakonov zaradi priprave sistemskih sprememb in dopolnitev ter nujne spremembe Sodnega reda.

Ti ukrepi bodo zmanjšali, ne pa tudi odpravili sodnih zaostankov. Za to so na srednji rok nujne spremembe v vodenju postopkov in v vlogi sodnika v postopku. Gre za naslednje *srednjeročne ukrepe*: (i) vzpostavitev centralnega statističnega oddelka za spremljanje dela sodišč, ki bi ga oblikovali Ministrstvo za pravosodje, Sodni svet in Vrhovno sodišče RS, in bi omogočil hitro ugotavljanje (kadrovskih) presežkov ali primanjkljajev v celotnem sistemu ter ugotavljanje finančnih neracionalnosti; (ii) sprememba procesnih zakonov in Sodnega reda; (iii) odprava nepotrebnih postopkov, poenostavitve, poenotenje in informatizacija; (iv) oblikovanje katalogov informacij javnega značaja, (v) prenos modela CAF oz. EFQM v sodstvo, (vi) postopno vzpostavljanje e-sodišč; (vii) preučitev potrebe in možnosti po vzpostavitvi dodatnega zunanjskega nadzora nad odgovornostjo vseh delov pravosodja.

Dolgoročnejsi ukrepi na področju pravosodja pa se nanašajo na naslednje sklope: (i) Prvi je zmanjšanje organizacijske razpršenosti slovenskega sodnega sistema (veliko število majhnih okrajnih sodišč in nesorazmerja med njimi), ki bo povečalo učinkovitost vodenja in fleksibilnost delovanja sodišč. (ii) Drugi sklop zadeva odgovornost za kvalitetno in učinkovito sojenje, ki mora sloneti na sodišču prve stopnje. To je moč doseči s kakovostnejšim izobraževalnim sistemom in spremenjeno vlogo pritožbenih sodišč, vključno z Vrhovnim sodiščem RS, ki mora več odločitev sprejemati vsebinsko. (iii) Tretji sklop

ukrepov se nanaša na rezultat proučitve smiselnosti vključenosti zemljiškoknjižnih, izvršilnih in zadev sodnega registra v sodni sistem.

Sprejete in načrtovane zakonske spremembe povečujejo vlogo in pomen *državnega tožilstva* za učinkovito delovanje celotnega kazenskega pravosodja. Eden od strateških ciljev za povečanje učinkovitosti kazenskega pravosodja je reforma politike pregona, ki jo izvaja tožilstvo, ki ne bo več temeljila na legalitetnem, ampak na oportunitetnem načelu. Poleg tega je tožilstvo potrebno v največji možni meri usposobiti za obravnavanje vseh primerov gospodarskega kriminala in korupcije. Vzpostaviti je treba tak mehanizem nadzora dela tožilcev, ki bo omogočal tekoče evidentiranje. Zagotoviti je potrebno delovne okvire in metode za uveljavitev vodilne vloge tožilstva in usmerjanje policije pri raziskovanju *gospodarskega kriminala in korupcije*. Prednostni ukrepi na področju državnega tožilstva so: (i) razširitev, okrepitev in povečanje učinkovitosti delovanja Strokovnega centra državnega tožilstva za ukvarjanje z gospodarskim kriminalom, ki deluje v okviru Vrhovnega državnega tožilstva, tako da bo zaposloval in vključeval strokovnjake z znanji s področja davčne, finančne in računovodske stroke, (ii) vzpostavitev učinkovitega mehanizma nadzora dela tožilcev, (iii) proaktivnost tožilstva, (iv) intenzivnejše usklajevanje delovanja državnega tožilstva in policije.

Zaprta oblika *notariata* ob odsotnosti nadzora države nad podeljenimi javnimi pooblastili se v nekaj letih obstoja ni izkazala kot učinkovita. Na področju notariata je zato potrebno odpreti konkurenco, v tem smislu, da bo to dejavnost lahko opravljal vsakdo, ki bo izpolnil stroge pogoje in pridobil licenco. Cene ne smejo biti fiksno določene niti limitirane navzdol, tako da si lahko notarji konkurirajo tudi s cenami. Nadzor nad notariatom bo izvajalo Ministrstvo za pravosodje, ki bo v primeru slabega dela in napak licenco začasno ali trajno odvzelo. Po drugi strani je potrebno javnost seznaniti s funkcijo notariata, še posebej v luči pravne pomoči in pravnega svetovanja.

Na področju *odvetništva* je treba s prilagojeno zakonodajo spodbujati odvetniške pisarne k povezovanju in združevanju. Zaradi globalizacije lahko na določenih področjih, kot npr. mednarodno gospodarsko pravo, le velike in specializirane odvetniške pisarne svojim strankam ponujajo kakovostno pravno pomoč.

Na področju *prekrškov* je potrebno dosledno izvajanje zakonodaje vključno s spremembo zakona o prekrških in ustanovitvi medresorske delovne skupine, ki bo spremljala izvajanje zakonodaje.

Kar zadeva *denacionalizacijo*, je postopke treba v čim krajšem času pripeljati do konca. Posebno vlogo pri tem mora imeti ministrstvo za pravosodje z nalogo koordinacije in vodenja vseh ravni odločanja glede denacionalizacijskih zahtevkov. Poleg denacionalizacijskih postopkov je prioriteta naloga zmanjšanje zaostankov na področju izvajanja Zakona o *popravi krivic*, predvsem z informacijsko podporo in s pritegnitvijo pripravnikov štipendistov k reševanju zadev.

Potrebno je tudi vzpostaviti razmere, ki bodo *kriminalistom* omogočile učinkovitejše spopadanje s težjimi primeri gospodarskega kriminala in korupcije. Problemi so neustrezna izobrazbena struktura in visoka fluktuacija kriminalistov v enotah za preiskovanje gospodarske kriminalitete, na državni ravni pa v sektorju za preiskovanje gospodarske kriminalitete. Prednostni ukrepi na tem področju so: (i) izvajanje Strategije obvladovanja gospodarske kriminalitete v RS, (ii) uresničevanje srednjeročnega načrta dela in razvoja

policije za obdobje do leta 2007, vključno z dejavnostmi, ki naj bi prispevale k izboljšanju delovne klime in vodenja v policiji.

Druge institucije horizontalne odgovornosti. V Sloveniji 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, njihovo poslovanje pa bolj transparentno. Ključne usmeritve za izboljšanje delovanja posameznih institucij so: (i) računsko sodišče mora aktivno okrepiti stike z ostalimi organizacijami in s postrevizijo preverjati odpravljanje pomanjkljivosti, ki so jih ugotovili revizorji sodišča, (ii) koordinacija na področju javnih naročil za doseganje večje učinkovitosti (skupna naročila) in transparentnosti ter za dosledno spoštovanje predpisov, (iii) povečanje učinkovitosti notranjih revizijskih služb z ukrepi, ki bodo povečali transparentnost in zagotovili spoštovanje profesionalizma revizorjev, (iv) izboljšanje učinkovitosti tržnih inšpektoratov s transparentnostjo in preverljivostjo dela.