



Gregorčičeva 20–25, SI-1001 Ljubljana

T: +386 1 478 1000

F: +386 1 478 1607

E: gp.gs@gov.si

<http://www.vlada.si/>

Številka: 01000-2/2014/6

Datum: 24. 4. 2014

Izhodišča za pripravo Strategije nadaljnega razvoja slovenske javne uprave 2014–2020 (temeljni strateški okvir, koncept in usmeritev)

UVOD – OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM DOKUMENTA

Sprejetje Strategije nadaljnega razvoja slovenske javne uprave 2014–2020 je nujno zaradi več utemeljenih razlogov. V Sloveniji že več let nimamo izdelane dolgoročne strategije nadaljnega razvoja njene uprave kot podlage za prenovu in modernizacijo javne uprave s ciljem profesionalnega in strokovnega delovanja upoštevanje načela dobrega upravljanja za izboljšanje konkurenčnosti poslovnega okolja in družbene blaginje za uresničevanje strategije razvoja celotne države.

Več institucij je ugotovilo, da nimamo strateškega dokumenta, ki bi za daljše obdobje načrtoval razvoj slovenske javne uprave. OECD je leta 2012 izdal pregled delovanja slovenske javne uprave, v katerem med drugim ugotavlja, da strategija Slovenije za izhod iz krize ne vsebuje strategij in ukrepov, s pomočjo katerih bi pomagali javni upravi, da postane učinkovitejša in posledično dolgoročno stabilna. Prav tako navaja, da je dobro delujoča javna uprava bistvena za zagotavljanje podpore in pomoči vladi pri določitvi izvedljive strategije za okrevanje gospodarstva in države in za nujno dolgoročno rast ter za identifikacijo in izvedbo ustreznih ukrepov. Evropska komisija je leta 2013 izdala Stališče komisije o pripravi sporazuma o partnerstvu in programov v Sloveniji za obdobje 2014–2020, kjer med predhodnimi pogoji za izpolnjevanje 11. tematskega cilja navaja obstoj strategije za izboljšanje upravne učinkovitosti držav članic, vključno z reformo javne uprave.

Namen gradiva »Izhodišča za pripravo Strategije nadaljnega razvoja slovenske javne uprave 2014–2020« je sprejetje odločitve Vlade Republike Slovenije o pripravi predloga »Strategije nadaljnega razvoja slovenske javne uprave« ter določitev Ministrstva za notranje zadeve kot nosilca priprave in usklajevanja predloga le-te in procesa priprave. Na Ministrstvu za notranje zadeve je bila s sklepom imenovana medresorska delovna skupina za pripravo Strategije razvoja slovenske javne uprave 2014–2020, ki jo vodi strateški svet pod vodstvom dr. Gregorja Viranta in namestnice mag. Renate Zatler. Člani strateškega sveta, ki so sodelovali pri pripravi tega gradiva so: dr. Janez Stare, mag. Alenka Avberšek, mag. Tomislav Nemec, dr. Polona Kovač, Štefka Korade Purg in mag. Franci Klužer.

V proces priprave Strategije nadaljnega razvoja slovenske javne uprave 2014–2020 bodo vključeni ključni deležniki na področju javne uprave v Sloveniji ter strokovna in širša javnost. Predlog le-te bo sprejela Vlada Republike Slovenije predvidoma do konca leta 2014.

Država mora zagotavljati izvajanje oblasti in zagotavljati javne storitve oziroma javne dobrine državljanom oziroma svojim prebivalcem, in sicer praviloma vsem pod enakimi pogoji in na

enako dostopen način. Odličnost izvajanja funkcije države oziroma javnega upravljanja je zaveza, ki vpliva na razvoj demokratičnih procesov v družbi, gospodarsko rast in socialno kohezijo vseh njenih prebivalcev. Da bi država lahko uspešno izvajala to nalogo, mora biti sposobna pripravljati in sprejemati ustrezne politike ter zagotavljati njihovo udejanjanje s sistemskim urejanjem pravil, prav tako pa mora imeti v svoji pristojnosti ustrezne institucije in mehanizme za koordinacijo in izvajanje sprejetih odločitev¹.

Spremljanje izvajanja Strategije razvoja Slovenije 2005–2013 pa kaže, da Slovenija v preteklem obdobju ni bila dovolj uspešna in dovolj ambiciozna pri doseganju ključnih strateških ciljev glede gospodarskega, družbenega in okoljskega razvoja. V ospredju Strategije razvoja Slovenije 2014–2020 tako ostaja izboljšanje blaginje prebivalstva, ki se uresničuje skozi razvoj prioritetenih področij: konkurenčno gospodarstvo; znanje in zaposlovanje; zeleno življenjsko okolje ter vključujoča družba. Za doseganje strateških razvojnih ciljev bodo temeljni ukrepi Vlade Republike Slovenije še naprej osredotočeni na pet razvojnih prioritet:

- makroekonomska stabilnost, gospodarska rast in konkurenčnost gospodarstva,
- krepitev človeškega kapitala in inovacijske sposobnosti,
- učinkovitost države in podpora gospodarstvu,
- učinkovit trg dela in socialna država ter
- trajnostni okoljski in teritorialni razvoj.²

Raznovrstnost organizacijskih oblik v javnem sektorju, upošteva obseg javnega sektorja, kot ga definira država, lahko pomeni resno tveganje glede sposobnosti države, da zagotavlja in izvaja naloge v javnem interesu kot ugotavljajo raziskave OECD – SIGMA. Upravljanje tovrstnega tveganja lahko olajša sistemska ureditev, ki definira pristojnosti posameznih organizacijskih oblik in nadzor nad njimi. Preveč organizacijskih oblik oziroma preveliko število organizacijskih enot in s tem razvejana organizacijska struktura namreč prav tako povečujeta tveganje, da te organizacije ne bodo sledile skupnemu cilju. To pa lahko vpliva na učinkovitost zagotavljanja javnih dobrin in tudi na odgovornost, ki je razpršena in jo je težje ugotavljati. V povezavi z organizacijskimi ukrepi je treba upoštevati tudi kadrovske vidike. Strateško vprašanje upravljanja s človeškimi viri v javni upravi je namreč postavljeno kot ena izmed prioritet v programskih in strateških dokumentih, ki opredeljujejo nadaljnji razvoj države kot celote. Za realizacijo te prioritete pa je treba zagotavljati ustrezne normativne podlage in sistemske rešitve, ki bodo omogočale pravno korektno, a tudi učinkovito izvajanje delovno pravnih in drugih kadrovske postopkov. Slednje je ključno pri organizacijskih, javno finančnih in vsebinskih spremembah javne uprave in sicer tako, da bo nagrajevana delovna uspešnost, motiviranje za doseganje ciljev pa bo osnovno vodilo pri ravnanju z javnimi uslužbenci³. Razvoj javne uprave v veliki meri določa, omogoča in zahteva odličnost izvajanja funkcije države. Odličnost izvajanja se odraža v določanju in izvrševanju javnih politik, ki neposredno vplivajo na družbeni razvoj in blaginjo.

Nadalje, primerjalni podatki o razvrščanju držav na različnih mednarodnih lestvicah pokažejo za Slovenijo različno sliko, glede na posamezne kazalnike uspešnosti. Ugotovitve študije Odličnost v javni upravi za konkurenčnost držav članic Evropske unije⁴ kažejo, da na nekaterih področjih v Sloveniji obstajajo možnosti za izboljšave. Evropska komisija ugotavlja, da podjetja za uspešno

¹ Povzeto po: Drafting a concept paper on the Organizational Structure of the Executive Public Administration, SIGMA, 2008

² Povzeto po internem osnutku predloga za pripravo nove strategije razvoja Slovenije 2014-2020, MGRT, 2014

³ Povzeto po: Drafting a concept paper on the Organizational Structure of the Executive Public Administration, SIGMA, 2008

⁴ Povzeto po European Commission (2012), Excellence in Public Administration for competitiveness in EU Member States http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/improving-public-administration/files/pa_report_en.pdf

poslovanje potrebujejo učinkovite, stroškovno ugodne in visoko kakovostne javne storitve. Zato je reforma javne uprave v državah Evropske unije uvrstila med pet najpomembnejših nalog v podporo gospodarskemu razvoju. V tej luči je Evropska komisija predlagala izboljšave pri delovanju nacionalnih javnih uprav držav članic (t.i. Stališča služb Evropske komisije o pripravi sporazuma o partnerstvu in programov 2014–2020).

V letu 2012 je nadpovprečne rezultate Slovenija denimo dosegla pri plačilih podjetjem, kjer so zamude pri plačilih znašale 15 dni, evropsko povprečje pa je znašalo 28,3 dni. Še posebej zgledno se je Slovenija odrezala pri ustanavljanju novih podjetij, kar je omogočeno v 6 dneh (brez stroškov), medtem, ko evropsko povprečje znaša 13,7 dneva (in 5% dohodkov povprečnega dohodka prebivalcev posamezne države). Glede kazalnika, ki opredeljuje čas izpolnjevanja davčne napovedi je Slovenija nekoliko pod evropskim povprečjem (260 ur letno, evropsko povprečje znaša 208 ur), prav tako na področju modernizacije javnega sektorja (e-uprava, nagrajevanje učinkovitega dela zaposlenih, ocenjevanje kakovosti storitev, idr.).

Poleg tega Mednarodni inštitut za razvoj managementa (IMD) iz Švice letno objavlja lestvico mednarodne konkurenčnosti držav. Izračuni temeljijo na štirih merilih: gospodarski uspešnosti, vladni učinkovitosti, poslovni učinkovitosti in infrastrukturi. V letu 2013 je Slovenija zdrsnila na 52. mesto, medtem, ko je bila v letu 2008 uvrščena za 20 mest višje na 32. mestu (IMD 2013, IMD 2008). Podobno kaže indeks globalne konkurenčnosti za leto 2012–2013, kjer se Slovenija nahaja na 56. mestu (WEF 2013), medtem, ko se je za leto 2008–2009 nahajala na 42. mestu (WEF 2008). Med dejavniki, ki vplivajo na podjetništvo, so med bolj izpostavljenimi navedeni: dostop do financiranja, neučinkovita vladna birokracija, restriktivna delovna zakonodaja, korupcija, davčne stopnje in davčni predpisi (WEF, 2013).

Poslovanje uprave na splošni in konkretni ravni (pripravljanja, sprejemanja predpisov in njihovega izvrševanja) pogosto sledi preživetim birokratskih vzorcem, zaradi katerih je uprava odtujena od fizičnih in pravnih oseb kot uporabnikov svojih storitev. Uprava kot servis državljanov pri poslovanju z državo v takih primerih ne sledi takšnemu poslanstvu in deluje kot nedotakljiv birokratski način, zaradi česar prevladuje splošen in občutek, da je uprava sama sebi namen. To se odraža in izraža v skoraj vsakokratnem medijskem posploševanju stanja na posamičnih (pogosto enostranskih) primerih in ustvarjanju vtisa neučinkovitosti, neracionalnosti in pomanjkljivosti kontakta z realnim življenjem, kjer uporabniki upravna dovoljenja potrebujejo v razumnem času, ob razumnih materialnih in procesnih zahtevah, ki sledijo jasno izraženemu javnemu interesu in ustrezni zaščiti ostalih deležnikov.

Nedavno objavljeni podatki mednarodnega indeksa zaznave korupcije v javnem sektorju, kot ga objavlja Transparency International⁵, so za leto 2013 pokazali za Slovenijo zdrs za 6 mest, iz 37. na 43. mesto med 177 državami. Omenjeni indeks obravnava dejavnike, kot so izvrševanje protikorupcijske zakonodaje, dostop do informacij, navzkrižje interesov in uspešnost protikorupcijskih ukrepov⁶. Iz navedenega lahko povzamemo, da so spremembe v smeri modernizacije, večje transparentnosti ter dviga učinkovitosti in uspešnosti v slovenski javni upravi nujne in potrebne.

1. VIZIJA IN STRATEŠKI CILJI

Učinkovita in stabilna javna uprava je zelo pomemben družbeni podsistem in poleg gospodarskega razvoja ter socialne kohezije vpliva na razvoj države in družbeno blaginjo. Zato se je Vlada Republike Slovenije odločila, da bo modernizirala javno upravo tako, da bo le-ta

⁵ Povzeto po <http://cpi.transparency.org/cpi2013/>

⁶ Povzeto po <http://www.integriteta.si/component/content/article/11-partner-transparency-international/311-politike-in-funkcionarje-pozivamo-k-sistematicnemu-ukrepanju-proti-korupciji>

delovala čimbolj profesionalno, strokovno in stabilno ter skladno z načeli dobrega upravljanja. Pri tem je na številnih področjih treba ponovno osmisliti javni interes, kot potrebo po urejanju družbenih razmerij, ki v vsakodnevno življenje vsakega subjekta vnaša nujnost vstopanja v upravno pravna razmerja. Kjer ni potrebna državna intervencija, je regulacijo treba prepoznati kot administrativno oviro, jo deregulirati ali ustrezno spremeniti. Kjer je regulacija nujna in potrebna za delovanja družbenega sistema, je treba vzpostaviti mehanizme, ki bodo omogočili pridobivanje upravnih dovoljenj ali izvedbo drugih aktivnosti v razumnem času. Ob spremembi regulacije naj se preučijo različni načini izdaje dovoljenj, ki bodo učinkovito varovale javni in zasebni interes. Kjer je po naravi stvari to mogoče naj se oblastno odločanje nadomesti z možnostjo partnerskega sodelovanja upravne oblasti in drugih udeležencev, ki ni na škodo javnemu niti zasebnemu interesu. V teh okvirih naj uprava s svetovanjem in usmerjanje deluje proaktivno in skozi svojo servisno vlogo dejansko omogoča čimprejšnjo izdajo upravnih dovoljenj. Potrebna je sprememba temeljnega razmišljanja, ki temelji na zavedanju, da uprava opravlja upravne naloge zaradi svojih uporabnikov, zato mora v okviru zakonitih možnosti storiti kar je potrebno, da so ti zadovoljni z njenimi storitvami. Kvalitetni upravni servis mora imeti prednost pred kvantitativno obdelavo zadev, pri čemer je vodilo osnovno zakonitost in zadovoljstvo udeležencev.

Vizija Vlade Republike Slovenije je organizirati moderno javno upravo, ki bo sledila načelom in vrednotam:

- zakonitosti in vladavine prava;
- strokovnosti in profesionalnosti;
- participacije;
- transparentnosti, integritete in preprečevanju korupcije;
- odzivnosti in usmerjenosti k uporabniku;
- usmerjenosti h konsenzu in vključenosti;
- pravičnosti in vključenosti;
- inovativnosti, uspešnosti in učinkovite rabe virov;
- odgovornosti,

kot podlagi ukrepom in kazalnikom uspešnosti delovanja upoštevanja javnega interesa, zadovoljstva državljanov, podjetij in drugih deležnikov, s katerimi bo pri kakovostnem izvajanju svojih storitev dosegla nadpovprečne rezultate med državami članicami Evropske unije.

Vlada Republike Slovenije bo oblikovala novo »**Strategijo razvoja slovenske javne uprave 2014–2020**« (v nadaljnjem besedilu: **strategija**), ki z **opredeljenimi ključnimi strateškimi cilji**, za doseg katerih bodo oblikovani **dvoletni akcijski načrti** z ukrepi za:

- **odzivno, uspešno in učinkovito** delovanje javne uprave, ki je usmerjena k uporabniku,
- **učinkovita raba kadrovske, finančne, prostorske, okoljske in energetske** virov,
- **odgovorno, odprto in transparentno** delovanje javne uprave,
- **ničelno toleranco do korupcije** ter krepitev **integritete**,
- **profesionalizacijo in razvoj strokovne usposobljenosti ter inovativnosti zaposlenih**,
- **sistem fleksibilnega upravljanja s kadri** z mehanizmi odgovornosti ter nadgradnja **sistema plač** z motivacijskimi mehanizmi,
- **modernizacijo upravnega procesnega prava** ter sistema **inšpekcijskega nadzora**,
- **izboljšanje sistemov kakovosti**, programskega načrtovanja, pregleda poslovanja, **merljivih ciljev** in procesnih kazalnikov,
- **izboljšanje zakonodaje, zmanjšanje zakonodajnih bremen**, presoja učinkov in vključevanje ključnih deležnikov,
- **učinkovito informatiko**, dvig uporabe **e-storitev**, **digitalizacijo**, **interoperabilnost** informacijskih rešitev.

2. TEMELJNI PRINCIPI, TEORETIČNE PODLAGE IN USMERITVE

Strategija se bo kot temeljni razvojni strateški dokument v slovenski javni upravi pripravljala v povezavi z vsebinami zajetimi v: nastajajoči prenovljeni Strategiji razvoja Slovenije, Programu državnih razvojnih prioritet in investicij Republike Slovenije, Slovenski industrijski politiki, Strategiji razvoja Evrope 2020, programskimi dokumenti potrebnimi za črpanje evropskih sredstev v okviru večletnega finančnega okvirja 2014–2020 in drugimi strateškimi podlagami na nacionalni in mednarodni ravni (gradiva OECD⁷ in Evropske komisije⁸).

Strategija bo pokrivala področje javne uprave v Republiki Sloveniji⁹. Glede na to, da določene vsebine (kot denimo sistem plač, število zaposlenih, upravni postopki) posegajo v širši javni sektor, bo strategija za omenjena področja dala skupno podlago in nakazala smer, v kateri naj javni sektor deluje in se razvija. Strategija bo krovni dokument, ki bo pokrival javno upravo, vseboval pa bo tudi izhodiščne usmeritve za ostale resorje, ki bodo na tej podlagi pripravili posamezne področne strategije, politike in izvedbene resorne dokumente na nacionalni, regionalni in lokalni ravni (kot denimo izobraževanje, znanost, gospodarstvo, zaposlovanje, socialne zadeve, okolje, zdravstvo, kultura in drugo).

Na podlagi sprejete strategije bodo posamezni vsebinski nosilci pripravili dvoletne akcijske načrte za realizacijo ukrepov po posameznih strateških ciljih preko analize obstoječega stanja in prepoznavanja vrzeli med želenim in dejanskim stanjem po posameznih vsebinskih področjih. Za vsak posamezni strateški cilj se bodo opredelili kazalci uspešnosti ter določile ciljne vrednosti za leto 2020. Posamezni kazalci oz. doseganje strateških ciljev se bo sproti spremljalo na podlagi dosežkov pri izvedbi dvoletnih akcijskih načrtov. Za doseganje zastavljenih ciljev se bodo prilagoditve in revizije načrtovanih ukrepov opravljale na vsaki dve leti, v primeru nedoseganja želenih ciljnih vrednosti pa bo potrebno sprejeti ustrezne ukrepe.

Strategija bo dokument Vlade Republike Slovenije, zato bo Strateški svet dopolnjen s predstavniki relevantnih ministrstev in organov (kot denimo MF, UMAR, MGRT), prav tako bo tudi dopolnjena operativna delovna skupina, katero je ustanovil minister za notranje zadeve in jo tudi vodi. Predlog izhodišč in načrt dela, dispozicija strategije, prvi osnutek ter medresorsko usklajen predlog strategije bo s ciljem pridobivanja čim širšega konsenza potrjen na Vladi Republike Slovenije.

⁷ Povzeto po OECD pregled javne uprave v Republiki Sloveniji, Slovenija za strateško vodeno in učinkovito državo, 2012, sofinanciran z ESS sredstvi

⁸ Povzeto po Stališče služb Evropske komisije o pripravi sporazuma o partnerstvu in programov v Sloveniji za obdobje 2014–2020

⁹ Javno upravo tako sestavljajo državna uprava, občinske uprave in nosilci javnih pooblastil.

3. PRISTOP K PRIPRAVI STRATEGIJE

Temeljni namen priprave dokumenta je priprava izhodišč in podlaga za realno izboljšanje delovanja slovenske javne uprave preko njene modernizacije in prenove, kar obsega vzpostavitev celovitega sistema managementa preko systemskega strateškega načrtovanja, vpeljave sistemov obvladovanja kakovosti za poenostavitev, modernizacijo upravnih procesov ter spremljanje in evalviranje rezultatov dela in zastavljenih ciljev na vseh ravneh. Na tej podlagi bo skladno z usmeritvami Evropske komisije priprava strategije v strateškem pristopu in vsebini sledila izpolnitvi meril, po katerih se bo s strani Evropske komisije opravljala evalvacija.

V okviru programiranja za novo finančno obdobje so za vsak tematski cilj določeni predhodni pogoji, ki jih mora država članica izpolniti (ex-ante conditionalities) v okviru koncepta pridobivanja finančnih sredstev. Predhodni pogoj za izpolnjevanje 11. tematskega cilja je obstoj strategije za izboljšanje upravne učinkovitosti držav članic, vključno z reformo javne uprave. Temeljni cilj za dvig konkurenčnosti posameznih držav članic, ki ga je postavila Evropska komisija, je »Izboljšanje institucionalne zmogljivosti in učinkovitosti javne uprave in relevantnih deležnikov« skupaj z merili in predhodnimi pogoji.

4. PRIČAKOVANI UČINKI

1. Strategija bo predstavljala enovit krovni strateški dokument na področju javne uprave, ki bo pomenil tudi podporo in zavezo za uresničevanje strategije razvoja celotne države.
2. Temeljni namen je prenova, modernizacija javne uprave, ki bo z odličnostjo profesionalnega uradništva delovala učinkoviteje, strokovno ter skladno z načeli dobrega upravljanja in bo v največji meri pripomogla h konkurenčnosti poslovnega okolja, razvoju države in družbeni blaginji.
3. Opravljena bo analiza stanja in procesov dela, ki bo podlaga za strateške usmeritve za posamezna področja javne uprave.
4. Nastal bo enoten strateški dokument, ki bo podlaga za dvoletne akcijske načrte ukrepov po posameznih strateških ciljih in vsebinskih področjih javne uprave.
5. Republika Slovenija bo s strategijo izpolnila predpogoj za pridobivanje sredstev EU in s tem tudi za izboljšanje svoje konkurenčnosti.

5. PROCES PRIPRAVE IN TERMINSKI NAČRT

Aktivnosti	Nosilci	Rok
Promocija Izhodišč za pripravo Strategije nadaljnega razvoja javne uprave 2014–2020 in pridobitev mnenja deležnikov, strokovne in širše javnosti.	Ministrstvo za notranje zadeve in Vlada Republike Slovenije	15. maj 2014
Analiza stanja in vrzeli do ciljnega stanja (temeljna izhodišča strategije javne uprave in akcijskih ukrepov).	Ministrstvo za notranje zadeve	16. junij 2014
Sistemska analiza stanja in osnutek dispozicije strategije.	Ministrstvo za notranje zadeve	20. julij 2014
Razprava o osnutku Strategije nadaljnega razvoja slovenske javne uprave 2014–2020 z ministrstvi, strokovno in širšo javnostjo.	Ministrstvo za notranje zadeve	30. september 2014
Potrditev predloga Strategije nadaljnega razvoja slovenske javne uprave 2014–2020 na Strateškem svetu delovne skupine.	Ministrstvo za notranje zadeve	15. oktober 2014
Potrditev predloga Strategije nadaljnega razvoja slovenske javne uprave 2014–2020.	Vlada Republike Slovenije	30. november 2014
Objava, informiranje, promocija in akcijski ukrepi.	Ministrstvo za notranje zadeve in Vlada Republike Slovenije	31. december 2014