



Univerza v Ljubljani
Fakulteta za družbene vede

IZZIVI DRŽAVNE UPRAVE: boljša zakonodaja in odprava administrativnih ovir

Irena Bačlija Brajnik
Luka Kalaš

Ljubljana, 2019

Irena Bačlija Brajnik
Luka Kalaš

IZZIVI DRŽAVNE UPRAVE:

boljša zakonodaja in odprava administrativnih ovir

Izdajatelj Fakulteta za družbene vede
Za založbo Hermina Krajnc

Copyright © po delih in v celoti FDV 2019, Ljubljana.
Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.
Vse pravice pridržane.

Recenzenta: Damjan Lajh in Meta Novak
Jezikovni pregled: Jasna Brčon
Naslovnica: Darinka Knapič
Tisk: Cicero d. o. o.

Knjiga se tiska na način sprotnega tiska.

Izid knjige je podprla Javna agencija za raziskovanje Republike Slovenije.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

35

BAČLIJA Brajnik, Irena

Izzivi državne uprave : boljša zakonodaja in odprava administrativnih ovir /
Irena Bačlija Brajnik, Luka Kalaš. - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, Založba
FDV, 2018

ISBN 978-961-235-870-9

1. Kalaš, Luka
298465536

Kazalo

Poglavje 1	
UVOD.....	7
Poglavje 2	
BIROKRATSKA DRŽAVA	9
Branik javnega interesa in servis državljanom.....	16
Ovira za konkurenčnost in razvoj družbe.....	30
Poglavje 3	
VLOGA JAVNE UPRAVE V SODOBNI DRŽAVI.....	41
Spremenjeno razmerje med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti.....	45
Poglavje 4	
DRŽAVNA UPRAVA IN PRIPRAVA PREDPISOV V SLOVENIJI	49
Vladovanje: Kako do razumne in razumljene zakonodaje?	53
Kako kakovostna je zakonodaja v Sloveniji?.....	58
Razlogi za sprejem predpisov in cilji predpisov	62
Analize posledic in administrativne ovire.....	73
Posvetovanje z deležniki.....	82
Indeks boljše zakonodaje.....	96
Poglavje 5	
POŠLEDICA PRIPRAVE NEKAKOVOSTNIH PREDPISOV – ODPRAVA	
ADMINISTRATIVNIH OVIR.....	105
Konceptualna pestrost administrativnih ovir	111
Percepcija deležnikov kot podlaga za konkretizacijo javne politike.....	124
Nove dimenzije odprave administrativnih ovir	148
Poglavje 6	
MODERNIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE: STRUKTURNE IN PROCESNE	
SPREMEMBE.....	187
Poglavje 7	
BIBLIOGRAFIJA	191
Stvarno in imensko kazalo	211
Recenziji.....	214

Uvod

Kakšna je dobra država? Kakšna je učinkovita javna uprava? Kakšna je dobra zakonodaja? Kakšni so nevtralni in strokovni državni uslužbenci? Vsa ta in še mnoga druga vprašanja so rdeča nit pričujoče monografije. Izhajajoč iz predpostavke, da je javna uprava nujen in najučinkovitejši branik javnega interesa, poskušamo v monografiji prikazati omejitve neoliberalnega pristopa, ki napeljuje k zmanjševanju uprave in zmanjševanju regulacije. Morda je vsebina bolj protekcionistično obarvana, vendar svojo usmeritev podpremo tako s teoretičnimi kot empiričnimi argumenti. Še več države, več uprave in več zakonodaje – da; kakšne in za kakšno ceno? Na to vprašanje poskušamo odgovoriti.

Osrednjo vlogo pri vprašanju (de)regulacije, administrativnih bremen in kakovosti predpisov igra institut državne uprave. To je ožji pojem od javne uprave, saj ta poleg državne uprave zajema še druge strukture. Ravno državna uprava je tista, ki s politiko najtesneje sodeluje pri oblikovanju predpisov, zato je za proučevanje kakovosti predpisov zelo pomembna. V knjigi predstavljamo prav to funkcijo državne uprave oziroma procesne in institucionalne težave, ki iz te funkcije v praksi izvirajo. Če krovni akt (Resolucija o normativni dejavnosti) o kakovosti zakonodaje v Sloveniji navaja, da *obstajajo primeri pretiranega in kazuističnega normiranja, pravne praznine, le deloma urejena posamezna pravna področja, nedodelanosti nekaterih rešitev na sicer pravno urejenih področjih, primeri predpisov z retroaktivnim učinkom, primeri nedoslednega uresničevanja zakonov, neizdajanja oziroma poznega izdajanja izvršilnih predpisov, nespoštovanja hierarhije pravnih aktov in podobno*, je to očitno obsežen problem, ki ga je potrebno podrobneje analizirati, s ciljem, da se poiščejo sistemske vrzeli. Torej dogmatski pristop ne bo pripomogel k izboljšanju stanja. Če Resolucija o normativni dejavnosti ugotavlja *preveliko normiranost, ne dovolj določno oblikovanje pravnih*

norm, neprestano spreminjanje predpisov in celo spreminjanje zakonskih določb z drugimi zakoni, pripravljanje predpisov pod časovnimi pritiski ob nespoštovanju predpisanih rokov in brez ustreznega sodelovanja s strokovno, ciljno in splošno javnostjo, moramo definirati, kdaj je področje prenormirano, kdaj govorimo o ciljni zakonodaji, kako omejiti rokohitrsko pripravo predpisov in kako zagotoviti, da je javnost vključena in slišana v procesu priprave predpisov.

Vsi našteti izzivi so preobsežni za domet ene same publikacije, je pa smisel in smoter, da se te tematike začne naslavlјati. Pričujoča monografija ima ravno ta cilj: predstaviti in zagotoviti, da je država in uprava potrebna in pomembna, zagotoviti, da so njeni primarni produkti (zakonodaja) takšni, ki inherentno vplivajo na potrebnost in pomembnost države in uprave. Ker mednarodne študije kažejo, da Slovenija glede na institucionalno ureditev, ki (naj bi) podpira kakovostno zakonodajo, ne odstopa od povprečja, nas torej ne vodi želja po izpostavljanju izjemnih pomanjkljivosti ali prednosti našega sistema. Bolj kot to je vodilo, da se empirično prikaže (dokaže) jasna slika, ki bo dopolnila oceno prej omenjene resolucije.

Birokratska država

"V kapitalističnem svetu držav z različno stopnjo razvoja se je v letih 1980 do 1990 letih pojavil upad državne intervencije v gospodarstvo. V naprednih kapitalističnih družbah je prišlo do privatizacije državnih podjetij, zmanjšanja regulacije, liberalizacije kapitalskih trgov in zmanjšanja (do določene mere) vloženi resursov za vzdrževanje države blaginje" (Huber in Stephens 2005, 607). Ena od najbolj ironičnih posledic umikanja države in zmanjšanja njene vloge kot neposrednega proizvajalca dobrin in storitev je kopičenje regulacije, preko katere želi država ohraniti neprekinjen nadzor nad svojimi odsvojenimi funkcijami. V širšem smislu je regulacija razumljena kot vsi tisti načini, s katerimi država intervenira preko izvršilne in zakonodajne veje z namenom nadzorovanja obnašanja akterjev na trgu. Pierson (1996) meni, da od časa do časa (v zadnjem času po njegovem mnenju vedno pogosteje) politiki sprožijo debato o potrebnosti debirokratizacije, osvobajanju državljanov in prevetritvi regulacije – medtem ko konkretnih rešitev glede primernosti državne intervencije ni na vidiku. Huberjeva in Stephens (2005) celo trdita, da se je zmožnost držav za oblikovanje makroekonomskih politik in intervencij v gospodarstvo zmanjšala, velik del odgovornosti za to pa nosi mednarodna ekonomska integracija. Kljub temu naj bi slednja precej manj vplivala na sposobnost držav, da sledijo uresničevanju blaginje državljanov preko omogočanja zaposlovanja, socialne varnosti in socialne enakosti.

Država blaginje je dejavnik sodobne države, po katerem se razlikuje od vseh svojih predhodnih oblik in zaradi česar ima precej večjo sposobnost učinkovitega interveniranja. Naloga državne intervencije je zadovoljitev določenih ciljev, vrednot, pričakovanj in socialnih zahtev. S svojimi resursi (finančnimi, kadrovskimi, tehnološkimi) država kombinira na različne načine, rezultat pa je viden v obliki storitev za državljanke ter

ustvarjeni regulaciji. Oszlak (2005, 489) trdi, da so količina in kakovost teh storitev in regulacije odvisne od "normativne strukture, načina razporeditve resursov ter njihove količine in pogostnosti uporabe".

Različne oblike intervencij se razlikujejo po njihovi učinkovitosti, vendar je treba opozoriti, da učinkovitost ne sme biti vedno primarno vodilo. Naloga države nikakor ni reducirana na zgolj ekonomsko utilizacijo potreb kapitala, temveč je njena naloga zaščite javnega interesa prav toliko (če ne celo bolj) pomembna.

Administrativna kapaciteta¹ države je neizogibno povezana s prevladujočo obliko organiziranja dela v javnem sektorju, tj. birokratsko organizacijo. Evans in drugi (1997) se sprašujejo, katere so tiste značilnosti države, ki ji omogočajo učinkovite državne intervencije. Strinjajo se, da birokratska organizacija ostaja ena izmed najoptimalnejših oblik za izvajanje tako obsežnega števila nalog, predvsem pa ustreza zahtevnosti, ki jo predstavlja državna intervencija za zagotavljanje interesa širše družbe. Funkcije države se namreč ne morejo v osnovi zanesti zgolj na obdelavo informacij in koordiniranje, ki ga izvajajo tržni mehanizmi, ampak morajo podobne rezultate dosegati preko načinov, ki se uporabljajo v okviru organizacijskih oblik, te pa so specifične in primerne za določen (v tem primeru javni) sektor.

Ustvarjanje sposobne in predvsem kohezivne birokratske organizacije je dolgotrajen proces in ne more nastati zgolj iz kratkotrajne potrebe po močni in uspešni državni intervenciji. Njen razvoj ima za državo ter njene državljanke daljnosežne posledice, preko katerih lahko pride do oblikovanja nabora učinkovitih nalog in javnih politik. Oszlak (2005, 489) produktivnost birokratske organizacije označi kot "zmogljivost birokracije za ustvarjanje javne vrednosti". Nadalje meni, da je uspeh v javnem sektorju precej širok pojem, zamejiti pa ga je mogoče tako, da

1 Peters in Wright (1998) koncept razumeta kot zmogljivost določene organizacije oz. institucije ali podjetja za doseganje zelenih rezultatov z najmanjšo mogočo porabo časa, energije, osebja ali drugih resursov.

ga označimo kot izvajanje državnih nalog na način, pri katerem se tako kratkoročno kot dolgoročno povečuje vrednost za celotno skupnost. Celota je tako del dveh spremenljivk uspešnosti (stopnja doseganja ciljev; razmerje med cilji in outputom) in učinkovitosti (uporaba najmanjšega števila inputov na opravljeno storitev oziroma najvišja raven opravljene storitve pri dani stopnji inputov).

Seveda oboje prinaša problem merljivosti, predvsem v javnem sektorju². Vendar je ta razmejitev pomembna predvsem z vidika neoliberalne kritike državne intervencije, in sicer zato, ker javni sektor zaradi svoje narave dela in sledenja javnemu interesu ne sme postati minimiziran na vrednost teh dveh spremenljivk. Beetham (1993, 34) pravi, da "proizvod države ni specifičen, iz tega razloga pa ga ni mogoče tako preprosto meriti in ovrednotiti".

Težava tržnega gospodarstva je v tem, da je ocenjevanje njegove učinkovitosti precej kontroverzno. Ali uspeh prinaša visoka stopnja gospodarske rasti ali pa morda nizka stopnja nezaposlenosti ali inflacije, morda pa kar kombinacija naštetih dejavnikov, je vprašanje, s katerim se soočamo pri ocenjevanju vrednosti in pravega delovanja trga. Berger (1990) opozori na nujnost kritične analize vloge države (blaginje) pri uravnavanju trga predvsem zaradi tega, ker je država označena kot 'univerzalni krivec'. Vsakršno reguliranje, ki nima neposrednih pozitivnih učinkov na gospodarstvo, je označeno kot neprimerno, obtožbe (ki jim prednjači neoliberalna ideologija) pa segajo od tega,

2 Bačlija (2016, 160–2) merilo učinkovitosti označi kot najtežje opredeljivo in najmanj zanesljivo. Pri tem izpostavlja težavo pri merjenju učinkovitosti, sploh ker gre za razmerja med vložki in izločki, katera je pravzaprav nemogoče objektivno opredeliti. Ker gre za vrednostne sodbe, jih ni mogoče finančno ovrednotiti. Zasedovanje finančne učinkovitosti je v javni upravi podrejeno drugim, za javno upravo pomembnih vrednot. Ko pa govorimo o kriteriju uspešnosti v javni upravi, je ta za upravno delovanje veliko pomembnejši. "V javni upravi se izraz učinkovitost uporablja za sistem ali organizacijo, ki je pri doseganju zadanih ciljev uspešna" (prav tam). Pri zasledovanju družbenih interesov ne gre zgolj za doseganje cilja in načina, s katerim je dosežen, ampak tudi za to, kako je sistem ocenjen s strani okolja. Pri upravnem delovanju pa prihaja do tega, da se učinkovitost uporablja kot sinonim za uspešnost.

da država ruši gospodarstvo in njegov potencial, do tega, da uničuje kvaliteto življenja in skupnosti. Ti katastrofalni učinki so podkrepljeni z zaničevanjem državne birokracije in povečanjem količine regulacije, ki malodane posega že v skoraj vsako sfero družbenega življenja. Vse to povečuje pritiske na državne in lokalne oblasti, ki se soočajo z nejevoljo državljanov v primeru višanja davkov zaradi povečanja porabe za vzdrževanje socialne varnosti. Berger (1990) je mnenja, da "ni mogoče razložiti ekonomskega upada ali stagnacije s povečanjem državnih izdatkov". Če država ne intervenira v gospodarstvo, je to zaradi pomanjkanja informacij ali pomanjkanja volje, nikakor pa to ni posledica pomanjkanja administrativne moči. Wolf (1988, 153) poudarja, da kadar govorimo o vlogi države, "ne obstaja neka raven državnih aktivnosti in učinka, za katere bi lahko rekli, da gre za minimalno potrebno stopnjo intervencije". Velikost javnega sektorja oz. količina izdatkov za njegovo delovanje namreč ni predpogoj za učinkovitost delovanja države. Ne obstaja namreč neka dogovorjena metrična enota za natančno merjenje velikosti državnega aparata. "Izdatki javnega sektorja kot delež BDP so lahko nizki, a regulatorne in administrativne intervencije kljub temu dosežejo velik učinek. Medtem pa so lahko omenjeni izdatki precej obsežni, a intervencija ne doseže posebnih učinkov" (Wolf 1988, 154). Prav tako pojmi hitre gospodarske rasti, inovacij, sprememb in fleksibilnosti zajemajo cilje, ki so močno odvisni od razumevanja omenjenih pojmov/konceptov.

Kot način upravljanja birokratsko državo odlikuje specializacija funkcij ter naklonjenost jasnim pravilom in hierarhični strukturi. Za velike sisteme, kot je javna uprava, predstavlja birokracija enega izmed temeljnih elementov, ki zagotavlja stabilnost in kontinuiteto. Birokracija v praksi nikdar ni izginila, prišlo je le do manjših sprememb v njeni obliki. Thompson in Alvensson (2005) pravita, da je za javni sektor birokracija najboljši način opravljanja dela, saj je edina oblika organizacije, ki se je sposobna soočiti z velikostjo, kompleksnostjo in odgovornostjo, ki so značilne za javni sektor. Za sodobno družbo je značilno, da država vse bolj prodira v ekonomske odnose, s čimer postaja ena pomembnejših zakonitosti delovanja sodobne družbe. Na osnovi teh odnosov nastajajo tudi določene oblike organiziranja družbe, ki so značilne za sodobno ero.

Birokratska organizacija ponovno dobiva vse večji pomen, najsi bo zaradi teženj po njeni odpravi ali neobhodnega dejstva, da zaradi vse več funkcij in nalog, ki jih mora država opravljati na način, da zagotavlja javni interes, ta narašča v svojem obsegu in, z našega zornega kota, tudi pomenu. Zagovarjamo tezo, da sodobna birokracija ne bo le preživela, temveč se bo zaradi svoje organizacijske strukture v 21. stoletju le še krepila. Meier in Hill (2007) opozorita na naraščanje števila in kompleksnosti nalog, ki jih v sodobni družbi mora opravljati državna oblast. Ključne funkcije, kot so nacionalna obramba, sistem socialne blaginje, politično usmerjevanje gospodarstva idr., bodo na najučinkovitejši način opravljane skozi prizmo birokratskih struktur v organizacijah.

Globalna industrija in tržno gospodarstvo v primerljivih družbah (naprednih kapitalističnih družbah) pospešujeta socialne procese ter razvoj, ki se odvijajo v organizacijskih oblikah. Za razumevanje delovanja teh oblik in njihovih vplivov se je treba vrniti k začetku modernizacije in naraščanju birokratizacije (Lune 2010). V svojem oživljanju se birokracija sooča s poudarjanjem svojih negativnih značilnosti, a njene prednosti so jasne, sploh kadar je v ospredju težnja po pravično urejeni, sistematično organizirani in strokovno usposobljeni javni upravi, ki v prvi vrsti služi vsem državljanom. Proces uravnoteževanja interesov je tako produkt jasne strukture v obliki birokratske organizacije z malenkostnimi prilagoditvami sistemu tržnega kapitalizma. A kot je bilo omenjeno prej, je prav takšen sistem prilagojen tudi težnjam in potrebam birokracije, ki nato preko načel delovanja v največji možni meri deluje v javnem interesu.

Hierarhična struktura birokratske organizacije je nepogrešljiv mehanizem za koordiniranje zahtevnih in raznovrstnih nalog ter delitev dela³. Gre tudi za osnovne prvine zagotavljanja učinkovitosti, kvalitete,

3 Organizacija delovnih nalog, ki sledi splošnim pravilom, ta pa so stabilna in se jih je mogoče priučiti, je ukoreninjena v strukturi in menedžiranju birokratske organizacije. Čeprav so se pojavile zahteve menedžerjev po spremembi upravljanja, zaposleni v organizaciji najbolje delujejo v stabilnem sistemu pričakovani, kjer poznajo tip problemov, s katerimi se bodo soočili, in orodja, s katerimi bodo te probleme reševali.

točnosti in ostalih lastnosti, h katerim mora stremeti javna uprava. Birokratski mehanizmi ostajajo prevladujoči, a obstaja možnost nastanka neke vrste hibridnih struktur, ki se prilagajajo razmeram. Bistveno je predvsem, da tradicionalne naloge ohranjanja in zagotavljanja storitev v javnem interesu ne podležejo neoliberalnim napadom in težnjam po ploščenju organizacijskih struktur. Birokracija namreč deluje kot protiutež uveljavitvi zasebnih interesov v škodo javnih in omejuje posege zasebnega v javni sektor. Birokratska organizacija zaradi svoje funkcionalne in strukturne diferenciacije omogoča osnovne organizacijske mehanizme za odziv na spreminjajoče zahteve sodobnega gospodarstva in družbe. Reed (2005) poudarja, da birokraciji lastne značilnosti omogočajo prilagoditev, blaženje in neke vrste manipulacijo različnih interesov v procesu zasledovanja javnega interesa, hkrati pa omogočajo tudi opravljanje širokega nabora spreminjajočih se nalog tehnične oz. strokovne narave. Naloga birokratske organizacije je torej zagotovitev obstoja in zaščite javnih vrednot.

"Povsem jasno je, da oblika birokratske organiziranosti državnih struktur lahko in redno vpliva na ekonomsko sfero. A kakšni so ti vplivi? Seveda je to odvisno od posameznega primera in od distribucije socialne in politične moči⁴ ter sfere, ki jo je prevzel birokratski mehanizem.

O'Toole in Meier (2003) izpostavljata pomembnost doslednosti in stabilnosti in ju označujeta kot pomembni vrednoti v organizacijah, tudi v organizacijah, ki zasledujejo radikalne reforme. Meier in Hill (2007) tej tezi pritrjujeta zaradi tega, ker naj bi v njen prid govoril obstoj potrebe po implementaciji sprememb na daljše časovno obdobje, ne glede na njihov tip in obliko. Goodsell (2003, 4) pa poda zanimivo primerjavo, ko birokracijo primerja s starejšim avtomobilom in pravi, da "gre sicer za precej zapleten mehanizem, ki ga sestavlja na tisoče sestavnih delov, ki nikakor ni popoln ali vedno zanesljiv. A kljub temu deluje, saj 'vžge' večkrat kot pa 'zataji' in v veliki večini primerov pripelje do zelenega cilja. Dejansko ta stara škatla običajno deluje celo tako dobro, da o tem, da bi upravljalca vozila pustila na cedilu, sploh ne razmišlja. Ko pa nekoč le zataji, to ostane v spominu in tudi povzroča nejevoljo".

- 4 Birokracija opravlja težko nalogo ločevanja politike od uprave, s svojimi lastnostmi namreč teži k ločevanju uprave od osebnih idealov, prepričanj in vdanosti nadrejenim. Tega ne zmore niti zakonodaja, saj le stroga birokratska organiziranost zagotavlja spoštovanje načel, ki so potrebna za zagotavljanje strokovnega dela uprave. Du

Posledice birokracije so tako odvisne od smeri, ki jo narekuje moč, ki upravlja z birokratsko obliko organizacije" (Weber 1978 [1921], 989). Dejstvo je, da nam birokratska organizacija ne pove nedvoumno, kakšni bodo ekonomski učinki njenega delovanja, pove pa nam bistveno več o svojih socialnih učinkih uravnoteževanja. Vsekakor gre pri birokraciji za precizen instrument, ki lahko deluje v okviru različnih interesov. Treba je paziti, da se njenih prednosti ne uporabi zgolj za zlorabo moči, ki jo njena struktura prav gotovo pooseblja. Birokracija v prvi vrsti služi ljudem, tj. interesom družbe (javnosti), prav uporaba njenih elementov v ta namen pa lahko močno prispeva k uravnoteženju vse zahtevnejših individualnih in kolektivnih ekonomskih interesov (prav tam).

Postavljanje izzivov ideološkim izhodiščem, iz katerih svojo moč črpa neoliberalizem, se zdi že skoraj nujna posledica v zasledovanju takšnega javnega sektorja, ki bo služil interesom državljanov in ne (zgolj) interesom kapitala. Ponovni razmislek o vlogi birokracije pri opravljanju temeljnih nalog in funkcij še nikdar ni bil potrebnejši kakor v času, ko neoliberalna ideologija prodira že v vse sfere družbenega življenja in širi domnevo, da so državni ukrepi *a priori* neučinkoviti, če ne prevzemajo modelov delovanja iz zasebnega sektorja. Wilson (2001, 88) izpostavlja, da "iluzija o neučinkovitosti ali nepotrebnosti birokracije skozi načela neoliberalne alternative pridobiva na moči. Mnogokrat tako posledice nosijo državljani, ki so poleg tega, da ne dobijo kvalitete storitve ali javnih prihrankov, kot jim je bilo obljubljeno, prikrajšani še za eno najpomembnejših oblik predstavnštva skozi birokracijo, ki bi morala zagovarjati njihove splošne družbene interese."

Gay (2005b) vidi nevtralnost delovanja kot ključni element birokratske organizacije, ki omogoča spoštovanje javnega interesa, saj domnevna 'neodzivnost' in neosebni odnos birokratskega organiziranja dejansko postaneta dejavnika zagotavljanja svobode in uravnoteževanja interesov, s tem pa kritike birokratske organizacije postavita na trhla tla.

Branik javnega interesa in servis državljanom

Struktura konflikta med državo in trgom v sodobnih družbah predstavlja aktualen problem. Pri iskanju ravnotežja med 'primernim' poseganjem države v delovanje trga se tako na novo definirajo določene javne politike, preko katerih raziskujemo vlogo države in njen odnos do zasebnega sektorja. Peters (2001) kot temeljno značilnost sodobne države izpostavi vedno bolj zabrisane meje med javnim in zasebnim. Osrednja rdeča nit diskurza o odnosu med javno in zasebno sfero je konflikt med kapitalom in javnim interesom, ki posledično določa vlogo države v okviru sodobne družbe.

Za nadaljnjo modernizacijo države so potrebne reforme regulativnega okvira, kar se kaže tudi v vse večji težnji po doslednem upoštevanju načel priprave boljših predpisov v vseh fazah oblikovanja boljše⁵ oziroma pametne⁶ regulacije. Regulacija ima v družbi več razsežnosti, zato pri njeni reformi ne gre zanemariti vidika javnega interesa.⁷

Sodobna javna uprava tako lahko izkoristi antagonistično razmerje med tržnimi zakonitostmi in delovanjem države v smislu, da optimizira državne intervencije in tako kar najbolje poskrbi za javni interes⁷.

5 Angl. 'Better regulation'.

6 Angl. 'Smart regulation'.

7 "Javni interes je oznaka za splošno družbeno korist, ki je javno prepoznana in z zakoni zaščiten. Z zakoni varovane dobrine, ki zagotavljajo javno korist ali javni interes skupnosti, so javni red, javna varnost, varovanje življenja, zdravja in premoženja ljudi. Izraza javni interes in javna korist se uporabljata tudi kot sinonima. Javni interes je torej interes celotne skupnosti, ne pomeni le skupka posameznih interesov ali interakcije skupnih interesov, ampak je utemeljen na državljanih, z namenom zadovoljevanja potreb širše skupnosti. Javni interes pomeni preseganje individualnih interesov, ki so običajno gospodarsko in politično motivirani. Pri tem ne gre za odtujitev posameznika od individualnih interesov, kajti obstaja navezna točka med interesi posameznika in njegovimi interesi kot člana družbe. Posamezniki lahko delujejo v svojem interesu, dokler ne posegajo v pravice drugih oziroma na kolektivno raven javnega interesa. Javni interes lahko razumemo tudi kot etični standard za

Odločitev o tem, ali je za državo primernejša aktivna vloga pri poseganju v gospodarstvo in obsežen javni sektor ali pa je takšna vloga države nepotrebna, lahko poiščemo tudi v razumevanju pomena, ki ga ima državna intervencija za javni interes

Zgodovina in zametki sodobne javne uprave temeljijo prav na prvotnih organizacijskih oblikah, med katere nedvomno lahko uvrstimo birokracijo. Ta je sedaj prav tako postavljena pred izziv, saj jo je treba prilagoditi sodobnim okvirom. Ali se lahko birokracija umesti v okvire neoliberalne ideologije? Prav na tej točki bomo skušali pokazati zvezo med birokratskimi načeli, ki lahko do neke mere omejijo nezadržno rast teženj po debirokratizaciji, in tržno orientiranostjo, ki potiska državo na obrobje, hkrati pa devalorizira pomen in vrednost učinkovite javne uprave. Zakaj birokracija kot organizacijska oblika ostaja med najobstojnějšími kljub oznakam rigidnosti, neučinkovitosti in nepriernosti za sodobno državo? Farazamand (2009, xv) pravi, da do tega pride zato, ker "je instrumentalna za vzdrževanje, kontinuiteto in pospeševanje tako kapitalističnih in socialističnih sistemov; instrumentalni podaljšek javnega upravljanja in uprave". Meier in Hill (2007) birokracijo vidita kot instrument racionalnosti. Ker stalno stremi k vnašanju reda, spoštovanju pravil in postopkov ter proizvajanju pozitivnih učinkov, se lahko uspešno upira postmodernističnim težnjam

politično delovanje. Politični odločevalci so potrjeni, da izvajajo politično oblast, katere cilj je uresničevanje javnega interesa. V razpravah o javnih politikah pa zaradi obstoja deljenih ideoloških vrednot poteka politično oblikovanje javnega interesa. Pri tem je potrebno doseči konsenz. Nekateri avtorji trdijo, da javni interes ne obstaja, ker ga ni mogoče meriti ali neposredno opazovati. Kritiki javnega interesa trdijo, da naj bi bil ta le procesno oblikovan koncept, ki omogoča razvoj upravnih in političnih pravic za državljane, oziroma skupek individualnih in skupnih interesov. Javni interes služi kot vodilo za delovanje upravnega menedžmenta. Naloge upravnih menedžerjev, ki se nanašajo na uresničevanje javnega interesa, so med drugim: oblikovanje ciljev, priprava javnih politik, skladnih z javnim interesom, oblikovanje forumov za javni dialog itd. Glavno vlogo pri uresničevanju javnega interesa nosi politična oblast, ki je objektivno odgovorna državljanom, javni interes pa bi moral prevladovati v političnih procesih in odločitvah. Upravni menedžerji tako za zagotavljanje javnega interesa ne nosijo prave odgovornosti" (Bačlija 2013, 10–11).

po prestrukturiranju. Razumevanje Webra je pri tem zelo pomembno. Moderno vladanje je namreč prežeto s pravili, zakoni in drugo regulacijo (spoštovanje vnaprej določenih pravil in postopkov je ena glavnih značilnosti birokratske organizacije), druge organizacijske oblike pa ne ponudijo alternative, ki bi zmogla zajeti specifične delovanja javnega sektorja. "Eden od temeljnih kamnov sodobnih liberalnih vlad sta določanje (in omejevanje) sfere vlade in vladanja ter prilagajanje moči države preko njenih organizacij" (Meier in Hill 2007, 65). V kolikor namreč država zasleduje javni interes, spoštuje načelo enakosti in pravičnosti ter te tri prvine označi kot vodilne vrednote v družbi, potem je birokracija najpredvidljivejši in najučinkovitejši način za njihovo zagotavljanje.

Birokratska organizacija se organizira po določenih načelih. Ta načela je v šestih točkah povzel Max Weber (1978 [1921]), ki pravi, da sodobno uradništvo deluje po (1) načelu uradnih območij pristojnosti, ki jih urejajo pravila (zakoni ali upravni predpisi). To pomeni, da so redne dejavnosti, ki se morajo opravljati preko birokratsko organizirane strukture, dodeljene kot uradne zadolžitve. Ukazi za te zadolžitve se podajajo na vnaprej znan način, ki ga strogo urejajo pravila, organizacija dela pa je usmerjena v neprekinjeno in redno opravljanje dolžnosti s strani oseb, ki so na položaje imenovane na podlagi strokovnih meril. Idealni tip birokratske organizacije ni nujno vezan zgolj na javni sektor. Birokratske strukture težijo (2) k zasledovanju načela hierarhije, kjer so naloge jasno razmejene, hkrati pa je odgovornost nadrejenim točno določena. Delovanje sodobne birokratske organizacije temelji na (3) pisanih pravilih delovanja in v osnovi je delovanje javnega uslužbenca ločeno od njegove privatne sfere. Ta razmejitev omogoča zaposlenemu uslužbencu osredotočenost na delovne naloge, tako v javni upravi kot sodobnih oblikah menedžmenta v zasebnem sektorju (prav tam). Vse birokratske organizacije stremijo k (4) specializaciji znanja svojih uslužbencev. Ta težnja se vse bolj pojavlja tako v zasebnem sektorju, kjer znanje in strokovnost postajata vedno pomembnejši vrednoti, kot seveda tudi v javnem sektorju, kjer ostaja eno od ključnih meril zaposlovanja in delovanja javnih uslužbencev (prav tam). Pri popolnoma razviti strukturi in lastnostih birokratske organizacije se pokaže tudi (5) polna delovna zmogljivost zaposlenega, saj zaradi stroge ločenosti delovne

in privatne sfere zaposleni v okviru svojih delovnih nalog te opravi z maksimalno stopnjo zavzetosti in pripadnosti (prav tam). Delovanje v skladu s pravili pa zagotavlja (6) stabilnost, poznavanje pravil pa tehnično strokovnost, ki je značilna za uslužbenca v birokratski organizaciji. Vsi omenjeni dejavniki skupaj zagotavljajo delovanje ustrojenega mehanizma, ki se imenuje birokratska organizacija. To ustrojenost seveda zagotavlja tudi sistem nagrajevanja uslužbencev preko vnaprej določenega plačila za opravljeno delo, s priložnostjo za uspešno kariero na določenem strokovnem področju in predvsem zagotovitvijo možnosti za dolgoročno zaposlitev (prav tam).

Visoka vrednost birokratske organizacije za javni sektor (kljub določenim pomanjkljivostim) leži v njeni tehnični superiornosti v primerjavi z drugimi organizacijskimi oblikami. Weber (1978 [1921]) popolnoma razvito birokratsko organizacijo označi kot mehanizem, ki ga odlikujejo natančnost, hitrost, nedvoumnost, znanje, kontinuiteta, diskretnost in enotnost. Vse to prispeva k pedantni naravi birokratske organizacije. Pri opravljanju kompleksnih nalog pa plačano birokratsko delo ni zgolj to, temveč je mnogokrat prav zaradi omenjenih lastnosti celo cenejše kot druge oblike zagotavljanja enakih storitev. Weber (1967 [1925], 225) pravi, da "delovanje v skladu z načeli birokratske organizacije pomeni dominacijo preko znanja. To je lastnost, zaradi katere je specifično racionalna. Na eni strani gre tu za tehnično znanje, ki ji samo po sebi zadostuje za zagotavljanje položaja moči. Poleg tega pa birokratska organizacija ali nosilec moči, ki jo uporablja, ohranja tendenco po povečanju te moči prav zaradi znanja, ki izhaja iz izkušenj pri zagotavljanju storitve. Gre za produkt težnje po moči."

V sodobni eri je birokracija postala skorajda sinonim za vse formalne organizacije. Kljub iskanju alternativ za birokratsko organizacijsko strukturo v različnih oblikah (npr. zmanjševanje stroge hierarhije v obliki ploščanja organizacijske strukture in uvajanje horizontalnih oblik upravljanja) pa večina organizacij v javnem sektorju še vedno ustreza določenim drugim lastnostim idealnega tipa (delo poteka po formalnih in jasnih pravilih ter navodilih, zaposlovanje na podlagi strokovnosti ...). Lune (2010) meni, da popularizacija birokracije leži

predvsem v tem, da navkljub (sodobnim) kritikam, katerim prednjači neoliberalna ideologija, še vedno velja za najpreciznejši organizacijski ustroj, ki deluje z najmanjšimi stroški za družbo. Poleg tega pa jo odlikujejo tudi poštenost, konsistentnost in učinkovitost in zaradi tega je njen obstoj neizogiben v vseh sferah socialnega in političnega življenja. Peters in Pierre (2007) se pridružita temu mnenju, še bolj pa poudarita nenadomestljivost birokracije kot oblike organizacije, ki ugaja javnemu sektorju. Trdita, da je ni mogoče kar odpraviti iz dveh ključnih razlogov, in sicer zaradi tega, ker (1) javna uprava sicer ne more tekmovati z zasebnimi organizacijami v okvirih prilagodljivosti storitve, a je bila vsekakor zasnovana z drugimi cilji, ki so pomembni za družbo kot celoto, ter (2) ker moč javne uprave izraža moč države. Kohezivna notranja struktura (ki je značilna za birokratsko organizacijo) omogoča izpolnitev vloge uprave ne glede na stopnjo poseganja države v družbo. Prav ta krepka struktura pa je odraz demokratičnih vrednot, kot so enakost državljanov, pravna varnost in težnja po zasledovanju javnega interesa.

Armbrüster (2005) izpostavlja, da delovanje birokratske organizacije v strogo organizacijskem smislu (ko ta nikakor ne preseže okvirjev svojega delovanja) pomeni uresničitev osnovnega načela servisiranja vseh državljanov. Javna uprava je servisni instrument, ki je na voljo demokratično izvoljeni oblasti, in ne instrument moči same. Regulacija je pozitiven instrument, s katerim oblast omogoča uresničevanje volje javnosti, javnega interesa, uprava pa s svojo organizacijo te naloge izvršuje. Vsekakor dojemanje javne uprave in birokratske organizacije ni dojeno kot nujno zlo, temveč kot pozitiven konstrukt legitimnega delovanja v splošnem interesu. Strah pred preveliko oblastjo birokracije same je ob primerni uporabi povsem neutemeljen.

Zagovornikov birokracije kot organizacijske oblike, ki je primerna tudi za potrebe sodobne družbe, je morda manj, kot je njenih kritikov, a zato niso nič manj relevantni. Med takšne zagovornike se uvršča tudi Charles Goodsell (2003), ki skuša birokratsko organizacijo zopet postaviti ob bok sodobnim organizacijskim teorijam. Pravi, da je večina kritik daleč od resnice in da kadar je govora o birokraciji, je njeno neodobranje posledica globokega nezaupanja v javno upravo. To nezaupanje

poganjata individualizem ter ljubezen do svobode in to drastično izkrivlja sliko glede javne uprave in njenih uslužbencev. Namesto da bi se osredotočili na težave, ki obstajajo v takšni obliki organizacije (vsekakor prinaša številne pozitivne posledice, ki se jim posvečamo v nadaljevanju), se osredotočenost kritikov vrtili okrog negativnih predpostavk, ki so zakoreninjene v družbi. To pa povzroča ravno nasprotno učinke, saj najboljši kadri velikokrat ne zasledujejo kariere v javni upravi ali pa so zaradi negativne nastrojenosti zoper njihovo delo in poslanstvo prevečkrat prisiljeni v odhod iz javne uprave. Kritike se osredotočajo na pomanjkljivosti⁸ birokracije, več kot očitno pa ne priznavajo njene naprednosti. Poudarek pri zasledovanju kakovostne javne uprave mora biti na tem, da javni uslužbenci ne opravljajo zgolj minimalne količine dela, temveč mnogo več. Gre za delo v javnem interesu na podlagi strokovnosti, kvalitetne organizacije dela in učinkovitosti pri zagotavljanju in opravljanju javnih dobrin in storitev (Goodsell 2003).

Osrednja kritika birokracije je v poudarjanju večje učinkovitosti sodobnih organizacijskih oblik javne uprave. A ta kritika (Goodsell 2003) ni v skladu z glavnimi funkcijami javne uprave, pri čemer je učinkovitost prav gotovo pomemben kriterij, a nikakor ne vodilni. Zagotavljanje enakosti, pravičnosti ter delovanje v javnem interesu so primarne naloge, ki jih mora zasledovati javna uprava. Birokracija naj bi zaradi zasledovanja teh načel posameznike anonimizirala. Osredotočenost na delovni proces tako zanemarija vlogo državljana/stranke v celotnem procesu. A ob zasledovanju enakosti se je treba držati pravil – na tem mestu pridejo do izraza prednosti birokratske oblike organizacije (enakost, pravičnost, spoštovanje formalnih pravil). "Ena stran političnega spektra prikladno usmeri svoje kritike v birokracijo, saj naj bi ta predstavljala preobsežne davke, regulacijo in obsežen aparat državne oblasti, medtem ko druga stran svoje puščice usmeri v to, da birokracijo

8 Birokratska organizacija ima tako zagovornike kot tudi kritike. Kritike naj bi se združevale pod tremi sklopi, med katere spadajo (1) neučinkovitost birokracije, (2) prevelika moč (birokracija naj bi težila k vse večji moči in oblasti) in (3) zatiranje želja posameznikov (Goodsell 2003, 11).