

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**ODPRAVA ADMINISTRATIVNIH OVIR
V SLOVENIJI**

Neja Pirjevec

Ljubljana, maj 2012

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

ODPRAVA ADMINISTRATIVNIH OVIR V SLOVENIJI

Kandidatka: Neja Pirjevec
Vpisna številka: 04035976
Študijski program: univerzitetni študijski program Uprava prva stopnja

Mentor: doc. dr. Gregor Virant

Ljubljana, maj 2012

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Neja Pirjevec, študentka univerzitetnega študijskega programa Uprava prva stopnja, z vpisno številko 04035976, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Odprava administrativnih ovir v Sloveniji.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobeseidnega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne, kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, UL RS, št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom fakultete za upravo v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na fakulteti za upravo;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektoriral: dr. Jurij Šink

Ljubljana, 17. 5. 2012

Podpis avtorice:

POVZETEK

Ko govorimo o administrativnih ovirah, mislimo na zmanjšanje, odpravo, spremembo ali preprečitev bremen v že obstoječih pravnih predpisih naše države. Projekt odprave administrativnih ovir se je začel že leta 2000, intenzivnejše pa v letu 2005, in sicer zaradi vnovičnih nastajanj in kopičenj nepotrebnih administrativnih bremen ter v namen odprave že obstoječih. Predloge in programe za odpravo administrativnih bremen je sprejela vlada Republike Slovenije, in sicer na predlog ministrstva za javno upravo. Dejstvo je, da smo v nacionalnih in evropskih predpisih že dolgo po nepotrebnem kopičili administrativna bremena, ki so posledice nekontrolinga. Odprava administrativnih ovir je bila v naših predpisih nujna; k sodelovanju pa so povabili vse akterje, ki bi lahko kakor koli pripomogli k odpravi nepotrebnih administrativnih bremen, poenostavili morebitne postopke in zmanjševali obseg administrativnih bremen.

Programi odprave administrativnih bremen so tako prikazali pozitivne ekonomske učinke na različne segmentne družbe, ki so bile rdeča nit diplomskega dela. Učinki odprave administrativnih ovir so pozitivni in negativni, saj na eni strani uprava z administrativnimi bremenimi znižuje kakovost življenja svojih državljanov, na drugi pa jim iz istega razloga znižuje dodatne stroške.

Ključne besede: administrativne ovire, odprava administrativnih ovir v Sloveniji, programi za odpravo administrativnih ovir

SUMMARY

ELIMINATION OF ADMINISTRATIVE BARRIERS IN SLOVENIA

When we speak of administrative obstacles to the mean reduction, elimination, modification or prevention of loads in the existing legal regulations of our country. The project is the elimination of administrative barriers was launched in 2000, intensified in 2005, and by reason of re-generation and accumulation of unnecessary administrative burdens as well as the purpose of elimination of existing ones. Proposals and programs for the reduction of administrative burdens in the government of the Republic of Slovenia and Slovenia on the proposal of the Ministry of Public Administration. The fact is that we are in the national and European regulations for years and decades to accumulate unnecessary administrative burdens which are the consequences nekontrolinga the grounds on which one is just piling up. Reducing administrative barriers is therefore a necessity in our regulations to participate are invited to all the players would in any way you can help eliminate unnecessary administrative burdens, simplify procedures and reduce the potential extent of administrative burdens.

Programs of eliminating administrative burdens both show positive economic effects on different segment of society that were common thread running through the thesis. Effects of removing administrative obstacles have proved to be positive and negative, where on one side with the government red tape lowers the quality of life for its citizens, on the other side of them just to streamline procedures and eliminate administrative burdens further reduces costs.

Keywords: administrative barriers, elimination of administrative barriers in Slovenia, programs for the elimination of administrative barriers

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA.....	iii
POVZETEK	v
SUMMARY.....	vi
KAZALO	vii
KAZALO PONAZORITEV	viii
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC OZ. OKRAJŠAV	ix
1 UVOD	1
2 ADMINISTRATIVNE OVIRE.....	3
2.1 Pojmi, povezani z administrativnimi ovirami	4
2.2 Projekti, povezani z odpravo administrativnih ovir.....	7
2.3 Presoja učinkov regulacije	8
2.4 Metodologija ocenjevanja administrativnih stroškov - ogrodje SCM	10
2.5 Delovanje stalne medresorske delovne skupine MJU.....	11
3 POLITIKA EU NA PODROČJU ODPRAVE ADMINISTRATIVNIH OVIR.....	13
3.1 Lizbonska strategija	15
3.2 Medinstitucionalni sporazum o boljši pripravi predpisov.....	15
3.3 Program EU – 25 %.....	17
3.3.1 1. del programa.....	22
3.3.2 2. del programa.....	22
3.3.3 Faze programa	22
4 ODPRAVA ADMINISTRATIVNIH OVIR V SLOVENIJI.....	24
4.1 Mejniki odprave administrativnih ovir od 2001 do 2004.....	25
4.2 Mejniki administrativnih ovir od 2005 do 2009	26
4.3 Dosedanji učinki od leta 2010 do 2012	29
4.4 E-demokracija	30
4.5 Povzetki in ugotovitve odprave administrativnih ovir do leta 2012.....	31
5 ZAKLJUČEK	33
LITERATURA IN VIRI	34
PRILOGE	37

KAZALO PONAZORITEV

KAZALO SLIK

Slika 1: Prikaz administrativnih stroškov.....	5
Slika 2: Prikaz administrativnega bremena kot dela administrativnih stroškov.....	6
Slika 3: PUR kot del dobrega vladanja	9
Slika 4: Prikaz postopka izračuna ocene administrativnih stroškov.....	11
Slika 5: Štirje stebri izvajanja priprave boljših predpisov.....	17
Slika 6: Prikaz 5 faz za odpravo administrativnih bremen do leta 2012 – 25 %.....	23

KAZALO TABEL

Tabela 1: Prikaz dodatnih administrativnih stroškov v delovnopravni zakonodaji.....	7
Tabela 2: Prikaz prednostnih področjih odpravljanja administrativnih ovir	14
Tabela 3: Prikaz vprašalnika o morebitni spremembi administrativnih ovir za zainteresirano javnost	18

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC OZ. OKRAJŠAV

EU	Evropska unija
RS	Republika Slovenija
MJU	Ministrstvo za javno upravo
PUR	Presoja učinkov regulacije

1 UVOD

Doseganje izrazito visoke stopnje poslovne uspešnosti je cilj vsakega podjetja oziroma organizacije. Za uspešno doseganje te je pa potrebno celovito usklajeno in učinkovito izvajanje vseh poslovnih in delovnih procesov, ki se vrstijo v posameznem podjetju. Ko je teh delovnih procesov preveč, so prezapletena in preveč zamudna, govorimo o administrativnih ovirah oziroma bremenih, ki ne povzročajo samo zamude, ampak tudi poslovne stroške.

Administrativna bremena se pojavljajo tako na ravni evropske zakonodaje kot zakonodaje držav članic. Študije, ki jih je opravila Evropska komisija, kažejo, da se večji delež administrativnih bremen skriva v nacionalni zakonodaji. Za Slovenijo je to potrdila analiza administrativnih bremen na področju delovnopravne zakonodaje (vključno z zakonodajo s področja varstva pri delu), kjer se je pokazalo, da kar 90 odstotkov stroškov, ki bremenijo podjetja, izvira iz domačih predpisov (po Virantu, 2004, str. 2).

Očitno je, da smo leta, desetletja brezskrbno in nekritično kopičili administrativna bremena v evropskih in nacionalnih predpisih. Lahko bi rekli, da so ta bremena nastajala kot kolateralna¹ škoda zasledovanja sicer legitimnih ciljev sektorskih politik (Virant, 2004, str. 3). Če ni v zadostni meri izoblikovana zavest pripravljavcev predpisov ali če niso vsaj vzpostavljeni kontrolni mehanizmi, se administrativna bremena neizogibno kopičijo. Zato je Slovenija že relativno hitro vzpostavila realna pričakovanja na poti zmanjševanja birokratskih ovir (Virant, 2004, str. 1). Prvi akcijski okvir za odpravo administrativnih ovir v Sloveniji je bil sprejet že leta 2001, ki je začel prve premike na področju delovanja javne uprave. Odpravljanje administrativnih ovir v Sloveniji v javni uprave pa imam namen predstaviti v svojem diplomskem delu.

Namen dela je preučiti potek odpravljanja administrativnih ovir skozi čas na področju javne uprave s prikazom sprejetih projektov in programov za odpravljanje administrativnih ovir v Sloveniji. Cilj dela je v prikazu več ciljnih metod učinkovite odprave administrativnih bremen v Sloveniji s prikazom praktičnih uspešnih primerov. Pri izdelavi dela se opiramo na teoretične in praktične metode raziskovanja. Odprava administrativnih ovir ni več nov pojav, zato smo za osnovo uporabili metodo analize vsebine pisnih tujih in domačih virov ter virov Ministrstva za javno upravo ob hkratni uporabi deskriptivne metode, ki je pomagala pri opisovanju dejstev, procesov, pojavov v zvezi z obravnavanim problemom.

Po uvodu v drugem poglavju opredelimo administrativne ovire in pojme, povezane z administrativnimi ovirami in predstavimo projekte, ki so ob tem tudi nastali in se realizirali. Sledimo v tretje poglavje, kjer predstavljamo dejavnosti za odpravo administrativnih ovir

¹ Kolateralna škoda je tista, ki nastane ob samem izvajanju neke akcije za doseg nekega cilja, kjer ob tem nastanejo tudi negativne posledice oziroma škoda, ki je nismo naprej predvideli.

v Evropski uniji v povezavi s Lizbonsko strategijo, ki je bila tudi pobudnica odpravljanja nepotrebne birokracije po preostalih državah članicah.

Za tem sledimo v program EU-25 % in predstavljamo vse dele programa ter njegove faze, kjer so jasno podano tudi učinki in dosežki teh odpravljenih ovir, ki so relevantni za medinstitucionalne sporazume o boljši pripravi predpisov.

V četrtem poglavju se dotaknemo študije programov odprave administrativnih ovir v Sloveniji, kjer v opredelitev podajamo prijeme po posameznih obdobjih od leta 2001 do leta 2012. V povzetku in zaključku diplomskega dela podajamo ugotovitve dejanske realizacije postavljenih programov za odpravo administrativnih ovir na področju javne uprave v Sloveniji.

2 ADMINISTRATIVNE OVIRE

Države posameznice so tiste, ki morajo danes počistiti s svojimi birokratskimi zapleti, saj se v nasprotnem primeru lahko zgodi, da čez nekaj časa ne bodo znale najti več izhoda iz postopka, v katerega so se same zapletle. Tako se je tudi Slovenija zavezala k odpravi administrativnih ovir oziroma čiščenju nepotrebnih birokratskih postopkov, ki ne samo finančno bremenijo državo, ampak tudi povzročajo marsikatero nejevoljo posameznika oziroma državljana. Administrativne ovire so tiste, ki dejansko predstavljajo velike ovire v praksi, povzročajo številne preglavice in slabo voljo posameznikom, ki so dejavni v posameznih postopkih.

Tako so države tiste, ki si morajo urediti takšno birokracijo, da bo dejansko namenjena uporabniku in prijazna tudi do tistih, ki postopke izvajajo. Pogosto se dogaja namreč, da so postopki prijazni samo do uporabnika, medtem ko se znotraj sistema še bolj zapleteni, kot so bili pred tem. Tako je Evropska unija pozvala vse države članice, da odpravijo svoje zapletene zakonodajne postopke, predvsem tiste, ki so dolgotrajni in povzročajo dodatne stroške v breme države ter davkoplačevalcev. Da bi bila odprava administrativnih bremen uspešna, je treba imeti veliko mero medsebojnega sodelovanja in usklajevanja na vseh delovnopравниh področjih, in sicer vse od ministrstev, državnih teles, medresorskih oddelkov ter do povezanosti z javnostjo (MJU, 2011).

Postopke si moramo poenostaviti tako, da bodo ti učinkoviti za uporabo. Skoraj lahko trdimo, da ne poznamo človeka, ki se ne bi kdaj srečal s preveliko birokracijo doma in v tujini. Dejstvo je, da smo si tak birokratizem oziroma njegove zapletene postopke sami omislili, zato bomo pogosto slišali, da dejansko živimo v preveč birokratiziranem svetu. Zato se Evropska unija zavzema za vse večjo odpravo birokracije. Tudi Slovenija se je zavezala, da bo spoštovala Lizbonsko strategijo o odpravi administrativnih ovir in hkrati naložila ministrstvu za javno upravo, da uspe realizirati nekatere pomembnejše cilje na poti do prijaznejše in učinkovitejše zakonodaje za državljane, posameznike in vse ustanove ter gospodarske subjekte. Birokratizacija je namreč zniževala kakovost življenja državljanov in tudi kakovost storitev, ki se za njih opravljajo. Dejansko je cilj Evropske unije po Lizbonski strategiji predvsem v enostavnih postopkih brez nepotrebnih čakanj in dolgotrajnih zavračevanj, s čimer se tudi podjetjem in podjetnikom omogoča večjo poslovno konkurenčnost in hitrejši dostop do zelenih podatkov in postopkov (Virant, 2004, str. 3).

Zavedati se je treba tudi, da administrativne ovire niso le problem Slovenije, ampak celotnega prebivalstva EU in njene zakonodaje. Največ administrativnih bremen izhaja predvsem iz nacionalne zakonodaje vsake posamezne države članice, kar je za Slovenijo potrjeno opravljena analiza administrativnih bremen s področja delovnopravne zakonodaje, kjer je končni rezultat pokazal, da kar 90 % stroškov bremenijo podjetja prav zaradi neustreznih domačih predpisov.

Če se želimo dolgoročno rešiti nepotrebnih administrativnih ovir, jih moramo znati celovito odpraviti in vzpostaviti nek kontrolni mehanizem, ki bo njihovo stopnjo kopičenja tudi nadzoroval in v zvezi s tem nekaj ukrenil, nepotrebno dejanje pa tudi odpravil. Tako se morajo medsebojno povezati s segmenti zakonodaje, politike in akterji javne uprave ter sproti obveščati o ovirah, ki bi jih bilo treba regulirati in ustrezno odpraviti. Ta administrativna bremena so se kopičila predvsem zaradi razmišljanja pripravjalcev predpisov, saj se je pogosto pokazalo, da predpisi odstopajo od dejanskega stanja, ki se pozneje pokaže v praksi. Gre torej za nasprotna si razmišljanja, kjer se sekata teorija in praksa. Odkar je Slovenija polnopravna članica Evropske unije, se tudi nas tičejo skupne rešitve in problemi. Tako smo spoznali, da so na tem področju potrebni neki veliki premiki, ki jih je še bolj pospešila sprejeta Lizbonska strategija² (Kuster Lipicer, 2010, str. 12).

Odprava administrativnih ovir se je v Sloveniji začela že pred letom 2000.

Odprava administrativnih ovir je delo, ki se nikoli ne konča (Virant, 2007)!

Ob teritorialni raznolikosti poenotenja administrativnih postopkov je treba omeniti tudi delovanje posamezne države članice EU, ki se vključuje v enoten program poenostavljanja birokratskih procesov tudi na nivoju evropske skupnosti, s čimer se je vsaka posamezna država zavezala tudi k uresničevanju določil iz Lizbonske strategije. Celotno delovanje odpravljanja administrativnih ovir poteka po skrbno načrtovanih programih, ki vodijo do uresničevanja skupnega cilja – to je do odprave administrativnih bremen. Posledica tega sta bolj zadovoljen administrativni proces in enostavnejši proces administrativnega delovanja na vseh ravneh in za vse udeležence (Zatler, 2009, str. 79-81).

Raznolikost projektov za zmanjševanje birokratskih zapletov in ovir na nivoju evropske skupnosti poteka skozi države članice EU povsem različno. Poenostaviti administrativne postopke namreč ni zgolj neki lokalni problem na ravni ene države. Predstavlja administrativno težavo na širšem geografskem ozemlju – to je na ravni držav in na nivoju držav, ki so članice EU.

V Evropi poznamo aktivnosti, ki so znane kot projekt poenostavitve evropske zakonodaje (simplification of EU legislatio),³ in projekt zniževanja administrativnih bremen, t. i. reducing the administrative burden (MJU, 2011).

2.1 POJMI, POVEZANI Z ADMINISTRATIVNIMI OVIRAMI

- ***Administrativni stroški*** so stroški, ki nastajajo ob administrativnih dejavnostih, te pa morajo odpraviti različna podjetja, posamezniki, organizacije idr. za

² Lizbonska strategija je bila sprejeta že leta 2000, njen cilj je bil, da bi do leta 2010 postala EU najbolj konkurenčna in dinamična celina na svetu.

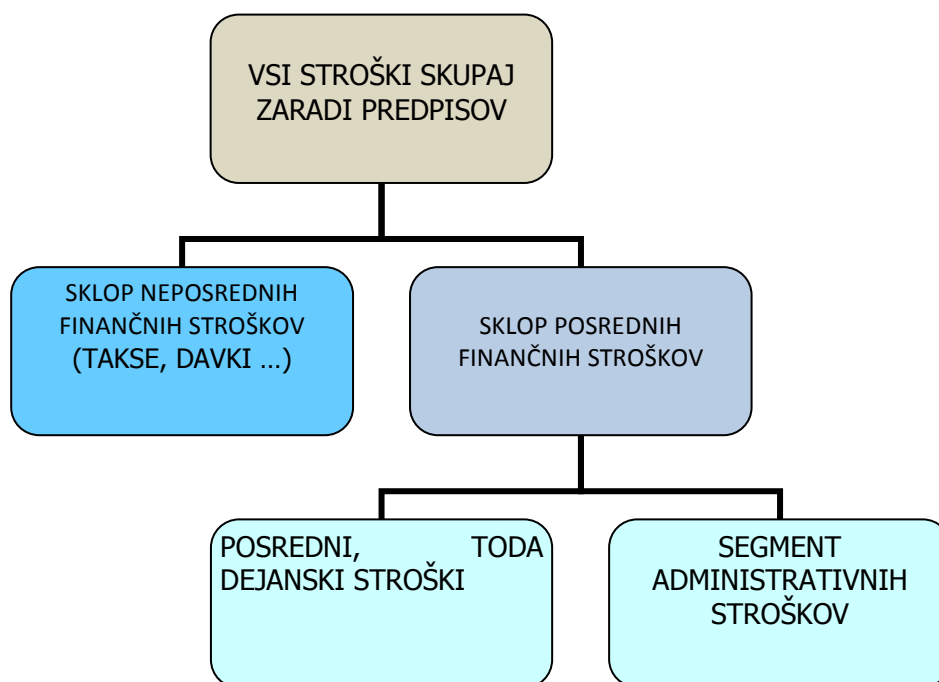
³ Simplification of EU legislatio je poenostavitev postopkov.

zagotovitev vseh potrebnih informacij, ki jih z druge strani zahtevata bodisi zakonodaja bodisi kak drug predpis.

Za te je značilno v Sloveniji, da predstavljajo največji delež bremen davkoplačevalcev in breme državnega proračuna. Največji delež gre predvsem iz naslova delovnopravne zakonodaje, kjer samo obveščanje, razpisi in vse druge prisotne dejavnosti, kot so papir, poštna storitve, najemi prostorov, notarske overitve ipd., delodajalca tudi največ bremenijo.

Primer: Ko želimo zaposliti nekoga na novo, moramo kot delodajalec to aktivnost tudi razpisati, objaviti, sledi razgovor z ustreznimi kandidati, kjer so pogosto potrebni najemi prostorov, ali morebitni pisni razgovori, kjer se preverja pisno znanje prijavljenih kandidatov na delovno mesto, nato sledi pisno obveščanje o neizbranih kandidatih. Vse to bremeni delodajalce bremeni, zato bi bilo najprej treba olajšati ta del administrativnih stroškov, ki danes niso več tolikšni, saj imamo visoko kakovostno informacijsko tehnologijo.

Slika 1: Prikaz administrativnih stroškov



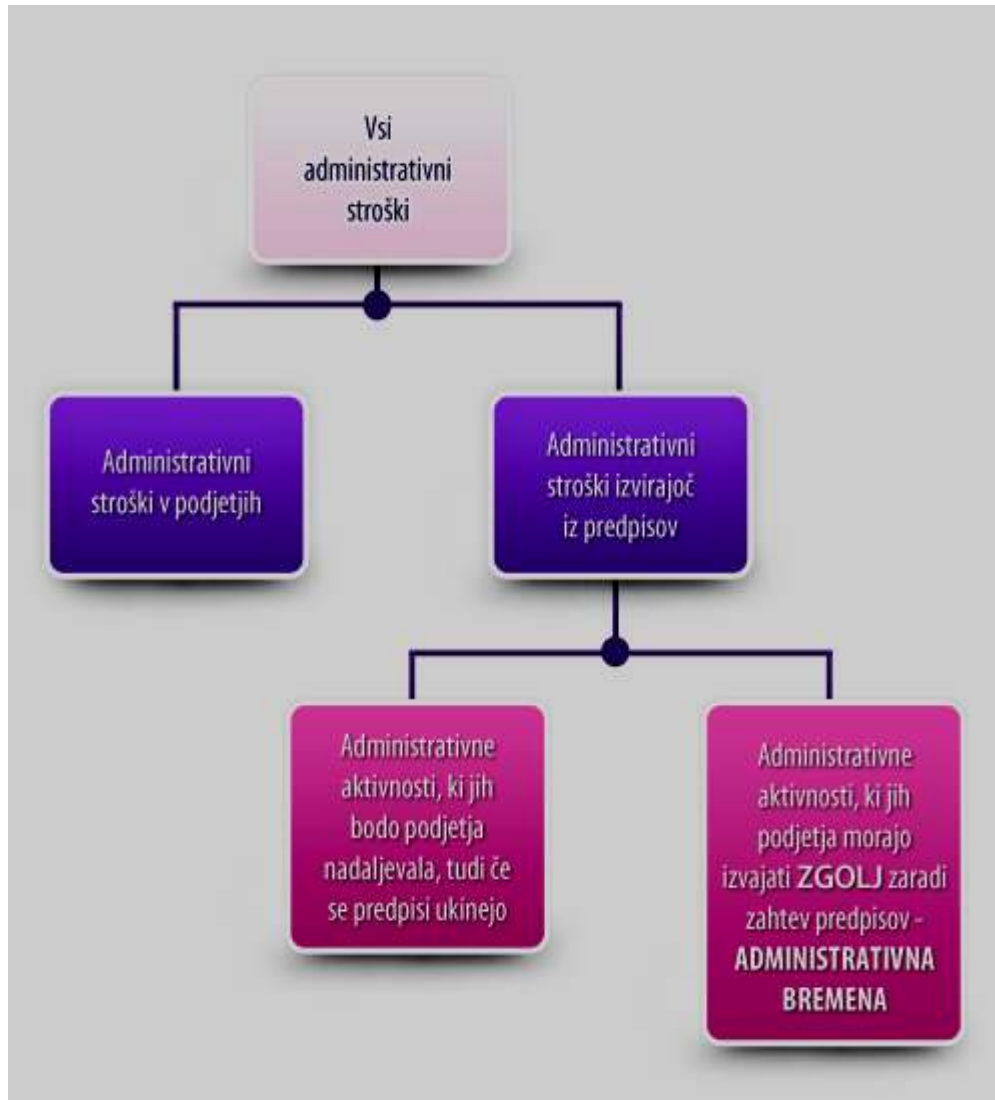
Vir: Lasten izris (po Zatlér, 2010),

- **Administrativna bremena** povzročata zakonodaja, lahko pa jih razumemo kot sinonim za administrativni strošek.

O administrativnih bremenih govorimo v zgoraj navedenem primeru, saj jih zakonodaja za zdaj še tako nalaga. Ob novi zaposlitvi bi bilo treba najprej spremeniti delovnopravno

zakonodajo, da bi bili postopki zaposlovanja učinkovitejši, kakovostnejši, cenejši in enostavnejši.

Slika 2: Prikaz administrativnega bremena kot dela administrativnih stroškov



Vir: MJU (2012),

- **Administrativne ovire** so breme, ki ga ne bi bilo treba in bi ga bilo mogoče tudi odpraviti brez dodatno povzročene škode za javnost.

Tabela 1: Prikaz dodatnih administrativnih stroškov v delovnopravni zakonodaji

Urna postavka (povprečna bruto bruto plača)	9,37 ⁴ EUR
Fotokopija, A4 format/enoto	0,10 EUR
Stroški poštne, standardno pismo	0,26 EUR
Priporočeno pismo do 20 dag	0,92 EUR
Kuverta, amerikanka	0,03 EUR
Kuverta, A4	0,08 EUR
Natisnjena stran	0,02 EUR
Cena notarske overitve	14 EUR

Vir: MJU (2011).

2.2 PROJEKTI, POVEZANI Z ODPRAVO ADMINISTRATIVNIH OVIR

V okviru Lizbonske strategije je tudi Slovenija sprejela nekatere ukrepe in projekte, s katerimi naj bi po sprejetih programih kakovostno pristopila k odpravi administrativnih ovir po naslednjih korakih:

– ***Poenostavitve zakonodaje***

V praksi to predstavlja združevanje že sprejetih zakonodajnih norm v poenoten zakonodajni tekst.

– ***Odprava administrativnih ovir***

Predstavlja odpravo administrativnih bremen, podvajanja, vključno z merjenjem administrativnih stroškov, ki so pomembni iz vidika nadzora, o čemer bo več zapisanega v nadaljevanju.

– ***Sodelovanje z javnostjo***

Že samo ime pove, da ta korak predstavlja vključevanje javnosti in zakonodajnih subjektov v informiranje o načrtih in sprejetih ukrepih.

⁴ »Pri izračunu administrativnih stroškov upoštevamo enotno tarifo, in sicer povprečno mesečno bruto plačo za leto 2008 v Republiki Sloveniji. Povprečna mesečna bruto plača v RS za leto 2008 je 1.392,43 €. Tako znaša povprečna mesečna bruto bruto plača 1630,76 EUR (upoštevamo 16,1 % prispevkov delodajalca na bruto plačo zaposlenega). Urna postavka je določena kot kvocient med povprečno mesečno bruto bruto plača na zaposlenega v RS v letu 2008 in mesečnimi delovnimi urami (174 ur)«.

– ***Presoja učinkov predpisov***

Je z dobro narejenimi analizami ekonomskih, okoljskih in socialnih učinkov ključna za kakovostno oblikovanje predlogov predpisov. Presajo učinkov regulacije podrobneje opredeljujemo v nadaljevanju diplomskega dela, zato jo zdaj samo omenjamo.

2.3 PRESOJA UČINKOV REGULACIJE

Dober program za reguliranje pravnih norm v okviru EU in znotraj vsake države je bistven za zniževanje stroškov administracije in kakovostnejšo delo javne uprave.

Presajo teh učinkov regulacije bi lahko strnili v nekaj naslednjih točk (Kovač, 2009, str. 7)

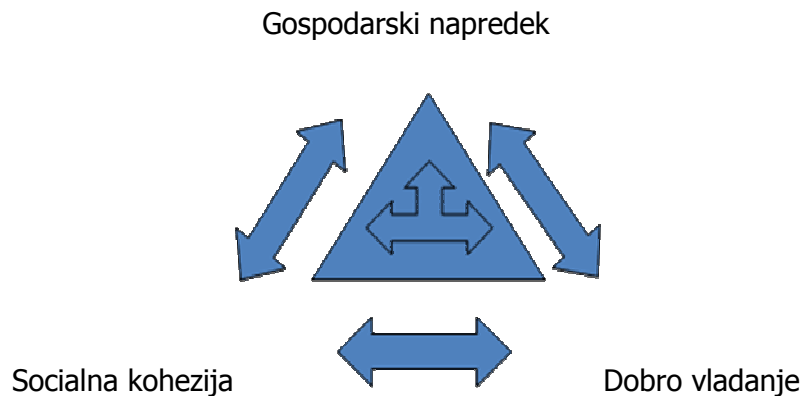
- Stroški in koristi
- Jasnost
- Razumna rešitev
- Celovitost in jedrnatost
- Stranska škoda
- Začetek in posodobitev
- Najprej pomisli lokalno – najprej pomisli na male
- Samo enkrat in vse na enem mestu
- Spodbujanje e-storitev in delovanja e-uprave

Učinki, po katerih merimo regulacijo, so v besednih zapisih zgovorni v smislu izboljšanja kakovosti dela in odprave administrativnih ovir. Koraki, po katerih sledijo sprejemanju in spreminjanju pravnih norm, so jasni in strateško začrtani, za cilj pa imajo doseganje enostavnejših administrativnih bremen, krajše čakalne dobe in zniževanje stroškov ter poenoteno zakonodajo iz sorodnih področij.

»Regulative se, če smem tako imenovati, obnašajo gospodarno in temeljijo na predhodnih analizah opravljenega dela, usmerjene pa so tudi v prihodnost ter so pregledne. Njihov cilj je poenotenje po sistemu: »Čim manj zapleteno, s čim nižjimi stroški, ustvariti čim več.« (Kovač, 2009, str. 3)

Za regulatorne forme so pomembni trije stebri, in sicer preglednost, posvetovanje z javnostjo, RIA in OAO, vse troje skupaj pa imenujemo participativno strateško načrtovanje, ki se ga moramo lotiti tudi pri odpravi administrativnih ovir v Sloveniji (Kovač, 2009, str. 2).

Slika 3: PUR⁵ kot del dobrega vladanja



Vir: Kovač (2009, str. 2, PP predstavitev).

PUR bi bil lahko še učinkovitejši, če bi pri odpravi administrativnih ovir sodeloval s širšo javnostjo, saj so raziskave pokazale, da se teorija in praksa pogosto tukaj razhajata. Za boljše razumevanje podajamo praktičen primer neučinkovitega odpravljanja administrativnih bremen.

Primer: V maju 2007 je začela veljati Uredba o spremembah in dopolnitvah uredbe o upravnem poslovanju (UL RS, št. 32/2007), ki je uvedla nov delovni čas upravnih enot, in sicer vsako prvo oziroma drugo soboto, če ta pride na praznik. Od veljavnosti te uredbe so na MJU začeli spremljati odzive in učinke delovnih sobot. Ugotovili so, da se ne izplačajo zaradi prevelikih stroškov.

Zbirali so podatke:

- zaposlenih na UE,
- strukturo strank, ki so prihajale, in delovne naloge,
- ter višino stroškov.

Tako so UE zmanjševale število svojih zaposlenih na minimum in bile dostopne samo za opravljanje tistih nalog, po katerih je bilo največ povpraševanja in zanimanja. Po podatkih MJU se je tako iz leta 2007 do leta 2009 dejansko število strank ob uradnih sobotah na UE preplopolovilo in povzročala državi prevelike stroške. Država pa jih kljub vsemu naštetemu še vedno ni ukinila.

⁵ PUR, presoja učinkov regulacije

2.4 METODOLOGIJA OCENJEVANJA ADMINISTRATIVNIH STROŠKOV - OGRODJE SCM

SCM⁶ je mednarodno priznana metodologija, s katero merimo administrativne stroške v več fazah (Zatler, 2009, str. 15):

- Najprej pregledamo predpise in si pripravimo prioriteto listino – ali seznam tistih listih, ki jih bomo uporabili za pregled listin, ki jim želimo znižati bremena (stroške).
- Ta predpis preide potem v postopek meritve.
- Pripravimo mapiranje in označimo administrativne obveznosti in administrativne aktivnosti.
- V nadaljevanju sledi merjenje administrativnih stroškov.
- Določimo administrativna bremena.

Po merjenju sledi postopek spremembe zakonodaje, kar je posledica ugotovitev meritve administrativnih ovir. Sledijo sprememba postopka v tistem smislu, ko odpravljamo birokratska bremena, oz. postopki in zniževanje stroškov. Najpomembnejši del v postopku ocenjevanja stroškov predstavlja zbiranje konkretnih rešitev (predlogov), odprava birokracije in odprava administrativnih bremen. Ob tem vključujemo javnost, podjetja, zunanje subjekte, ki se jih administrativni postopek tiče in se z njim srečujejo v praksi (Zatler, 2009).

Zelo pomembno je, da se na podlagi metodologije, ki zahteva primerjanje nacionalne in evropske zakonodaje na posameznem področju, ugotovijo tudi morebitna nepotrebna odstopanja, ki povzročajo podjetjem dodatne administrativne obremenitve v primerjavi z minimalnimi standardi na ravni EU (MJU, 2011).

Ta metodologija za poenostavitev postopka ocenjevanja in meritev administrativnih stroškov se je razvila z namenom, da se čim bolj natančno ugotovi, koliko stroškov imajo posamezna podjetja in drugi akterji s strani države. Čeprav govorimo o meritvi oziroma ocenjevanju stroškov, ti podatki niso realne ocene administrativnih stroškov, ampak zgolj indikativne ocene, kar dejansko pomeni ocenitev stroškov v grobem. Kljub temu je to metodologijo izbrala tudi Evropska unija, ki po tem modelu razdeli stroške na več aktivnosti, ki zajemajo posamezne segmente povzročanja teh administrativnih bremen. Zavedati se je treba, da namen modela za merjenje administrativnih stroškov ni v natančni opredelitvi teh stroškov, ampak le v identifikaciji vseh administrativnih aktivnosti.

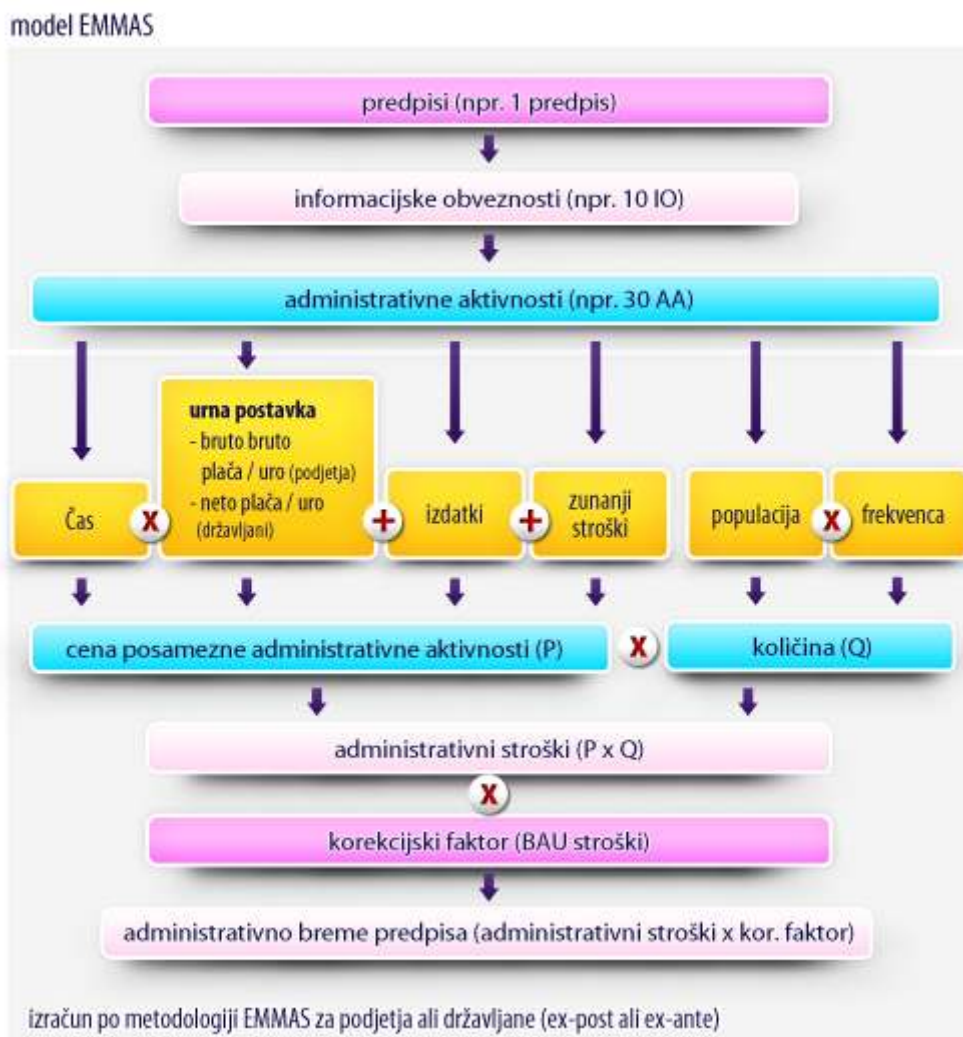
Prednosti enotne metodologije SCM (MJU, 2011):

- Enostavni pregled zakonov s podzakonskimi akti.
- Celovit in enostaven pregled nad vso zakonodajo s potrebno pridobitvijo vseh informacij o dejanskih obremenitvah.
- Možnost celovite rešitve na enem mestu.

⁶ SCM, Standard Cost Model:

- Izkazana možnost celovite simulacije stroškov, obremenitev, potrebnih podatkov.
- Možnost prikaza kvantitativno ovrednotenih obveznosti.
- Možnost vrednotenja in meritve celotnega predpisa ali samo njegovega dela.
- Možnost uporabe meritev bodisi za naprej ali nazaj.
- Možnost, ki jo nudi, je mednarodna primerljivost.

Slika 4: Prikaz postopka izračuna ocene administrativnih stroškov



Vir: MJU (2012).

2.5 DELOVANJE STALNE MEDRESORSKE DELOVNE SKUPINE MJU

Da je medresorsko usklajevanje neizbežen korak pri pripravi predpisa, izhaja iz poslovnika vlade, ki v 10. členu predvideva, da morajo biti vladna gradiva pred predložitvijo v vladno obravnavo usklajena z ministrstvi in vladnimi službami, ki jih zadevajo. Prav tako v nadaljevanju določa, da morajo biti predlogi splošnih aktov in aktov poslovanja vlade vedno predhodno usklajeni z ministrstvom, pristojnim za finance, in vladno službo, pristojno za zakonodajo (MJU, 2011).

Kot izhaja iz zgoraj zapisanega, medresorska delovna skupina MJU deluje na principu združevanja vseh zunanjih in notranjih dejavnikov, ki se z birokratskim postopkom srečujejo v praksi, so vanj vpleteni in jim ta predstavlja administrativno oviro oziroma breme.

3 POLITIKA EU NA PODROČJU ODPRAVE ADMINISTRATIVNIH OVIR

Skladno s cilji Lizbonske strategije, o čemer bo zapisanega več v enem od naslednjih poglavij, si evropska politika med drugim prizadeva, da bi v državah članicah EU čim bolj kakovostno in učinkovito odpravili vse administrativne ovire, ki zvišujejo administrativna bremena.

S temi dejavnostmi želijo doseči naslednje:

- *Razbremeniti gospodarstvo.*

Raziskava na področju administrativnih obremenitev gospodarstva je namreč pokazala, da so države članice za obremenitev krive predvsem same, zato jih je svet EU pozval, da tudi same z atraktivnimi pričakovanji pristopijo k razbremenitvi administrativnih prepek.

Same aktivnosti razbremenitve potekajo v več segmentih:

- Izvajajo se ukrepi za spremembo že obstoječe zakonodaje.
- Izvajajo se aktivnosti sistematičnega merjenja administrativnih stroškov.
- Izvajajo se ukrepi preverjanja zakonodaje v postopkih sprejemanja.

V tem smislu v praksi izvajajo tako imenovane »ad hoc« ukrepov za odpravo administrativnih ovir se izvajajo tudi tako imenovane »fast track« dejavnosti. Gre za hitre ukrepe tehnične narave, ki prinašajo takojšnje ekonomske učinke.

Komisija je prvi paket »fast track« predlogov sprejela v letu 2007. Skupaj z drugim paketom, sprejetim v letu 2008, ji bo uspelo evropskemu gospodarstvu prihraniti približno 2,3 milijarde evrov. Tudi države članice EU so na omenjenem področju zelo aktivne, saj je kar 24 držav (med njimi tudi Slovenija) postavilo nacionalne ambiciozne cilje za zniževanje administrativnih bremen v smeri minus 25 odstotkov do leta 2012.

Aktivnosti za zniževanje bremen so na nacionalni ravni nujne, saj v nasprotnem primeru evropskega – enotnega – cilja ni možno doseči. Tako je v prvi fazi nujno poenostaviti oziroma prečistiti predvsem predpise, ki so nastali na podlagi evropskih regulacij, v nadaljevanju pa je treba nameniti pozornost tudi zakonodaji, ki je izključno v pristojnosti držav članic (www.eur-lex, dostop do zakonodaje EU).

V nadaljevanju je komisija skladno z že sprejetimi ukrepi podala tudi ugotovitev, da je bilo do leta 2007 sprejetih že 42 tovrstnih predpisov in 13 prednostnih področij. V finančnih kazateljih ti sprejeti ukrepi znašajo med 115 in 130 milijard EU.

Komisija je do decembra 2008 že predstavila številne ukrepe, ki bodo prinesli znatno zmanjšanje administrativnih bremen za podjetja. Ti vključujejo posodobitev carinske zakonodaje EU in oblikovanje brezpapirnega okolja, kar bo predvidoma ustvarilo ugodnosti za gospodarske subjekte v višini 2,5 milijarde EUR na leto. Na statističnem področju bodo predlogi za zmanjšanje obremenitev glede blagovne menjave, ki so bili sprejeti od leta 2004 ali ki so v postopku sprejetja pri zakonodajalcih, omogočili državam članicam, da približno 370.000 podjetij izvzamejo iz obveznosti poročanja. To prinaša možno zmanjšanje števila nadzorovanih podjetij za približno 52 % v obdobju šest let (od 2004 do 2010) ali več kot 100 milijonov EUR prihrankov na leto do leta 2010 in več kot 200 milijonov EUR prihrankov na leto od leta 2010, še zlasti za mala in srednje velika podjetja (www.eur-lex, dostop do zakonodaje EU).

Zaključek sprejetih programov za zmanjševanje administrativnih ovir je globalno gledano, po zaključkih EU-komisije, prinesel transparentno razumevanje vseh držav članic EU v tistem smislu, kako te izvajajo in sprejemajo zakonodajo EU. Javna uprava – splošno gledano – je iz tega vidika povečala kakovost obstoječe zakonodaje in s tem izločila nepotrebna administrativna bremena.

Če pri nastajanju novih predpisov pozornost ne bi bila usmerjena v administrativne stroške, bi dejansko obstajala nevarnost, da ob koncu leta 2012 ne bi imeli neto učinka znižanja administrativnih bremen. Da bi bili akcijski programi »čiščenja« obstoječih predpisov dejansko učinkoviti za gospodarstvo, je treba preprečiti nastajanje novih bremen. Iz tega razloga je v praksi predviden program poenostavitve zakonodaje EU, o čemer bo več zapisanega v nadaljevanju diplomskega dela.

Tabela 2: Prikaz prednostnih področjih odpravljanja administrativnih ovir

Prednostno področje	
1.	Delovno okolje/delovna razmerja
2.	Okolje
3.	Davčno pravo
4.	Pravo gospodarskih družb
5.	Finančne storitve
6.	Kmetijstvo in kmetijske subvencije
7.	Statistika
8.	Promet
9.	Javna naročila
10.	Farmacevtska zakonodaja
11.	Ribištvo
12.	Kohezijska politika
13.	Varnost hrane

Vir: Spletne strani Evropske komisije (2012).

3.1 LIZBONSKA STRATEGIJA

Na spomladanskem zasedanju Evropskega sveta v Lizboni marca 2000 so se tako predsedniki držav in vlad dogovorili, da "mora Evropska unija do leta 2010 postati najbolj konkurenčno in dinamično, na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, sposobno trajne gospodarske rasti, s številčnejšimi in boljšimi delovnimi mesti ter z močnejšo socialno kohezijo" (svrez.gov.si).

Začetki lizbonske strategije so v 90. stoletju. Takrat so na nivoju EU potekali nekateri procesi gospodarske reforme.

Proces iz Luksemburga je prinesel prve smernice za zaposlovanje, proces iz Cardiffa pa je osnoval pobudo za povezovanje notranjega trga in za strukturne reforme, ki naj bi EU takrat pomagale prebroditi gospodarsko krizo. Proces iz Kölna je prinesel pobudo za socialni dialog. Vsi ti procesi so bili večinoma neuspešni, kar se je odražalo v nadaljnji izgubi konkurenčnih prednosti EU v primerjavi z ZDA in vse hitreje razvijajočimi se azijskimi državami (<http://www.svrez.gov.si>).

Lizbonska strategija je bila dopolnjena na spomladanskih zasedanjih Evropskega sveta 2001 v Stockholmu in 2002 v Barceloni. Švedsko predsedstvo je vanjo vključilo še okoljevarstveni in trajnostni vidik, špansko pa je dalo večji poudarek socialni razsežnosti ter vključilo 14 kazalnikov, namenjenih spremljanju napredka strategije, med drugim znameniti cilj 3 % BDP, ki naj jih države članice namenjajo raziskavam in razvoju (<http://www.svrez.gov.si>).

Na vrhu v Lizboni je bilo tudi dogovorjeno, da se napredek držav članic in Skupnosti na teh področjih ocenjuje na marčnih srečanjih na vrhu. Evropski svet od takrat naprej na spomladanskih zasedanjih Evropskega sveta razpravlja zlasti o zadevah, povezanih z lizbonskim procesom, ocenjuje napredek Unije in držav članic ter sprejema politične usmeritve za nadaljnje ukrepe. Analiza in opredeljevanje ciljev temeljita na poročilih Evropske komisije.

3.2 MEDINSTITUCIONALNI SPORAZUM O BOLJŠI PRIPRAVI PREDPISOV

V nadaljevanju je glede na geografsko lego še zapis o slovenskih ukrepih za preprečevanje administrativnih ovir, o EU-normativih in strateških načrtih, saj nam je vsem znano, da je Slovenija enakopravna članica EU ter kot takšna sledi tudi njenim smernicam in razvoju na imenovanem področju.

– *Slovenski projekt odprave administrativnih ovir*

Tudi Slovenija sledi evropskim prizadevanjem za odpravo administrativnih ovir, zato je že leta 2008 začela zmanjševati administrativna bremena na področju delovnopravne zakonodaje.

Do tega trenutka so bile izvedene meritve na posameznih predpisih. Prve ugotovitve kažejo, da področje delovnopravne zakonodaje pretirano obremenjuje slovensko gospodarstvo. Zdaj je treba pospešiti aktivnosti za spremembo zakonodaje in s tem čiščenja predpisov, če naj bi bil prvi del projekta izpeljan do konca leta 2010. Maja 2011 je vlada sprejela splošen ambiciozen cilj, pri čemer se je zavezala, da bo administrativna bremena znižala za 25 odstotkov do konca leta 2012. To pomeni, da so se aktivnosti za zniževanje bremen usmerile tudi na vsa druga področja, kot so finance, davki, promet, kmetijstvo, okolje in podobno. (MJU⁷, 2011)

– *Program poenostavitve zakonodaje EU*

Program je predviden in zastavljen z enim strateškim ciljem v globali, ki v praksi predstavlja program poenostavitve tiste zakonodaje, ki je v EU že sprejeta. Njegov cilj je prevetriti, modernizirati in poenostaviti evropsko zakonodajno okolje in skupaj s programom za zniževanje administrativnih bremen ter odpravo administrativnih ovir poenostaviti poslovanje podjetij in tako tudi zmanjšati stroške evropskega gospodarstva.

Med pomembnejše postopke uvajanja novih predpisov uvrščamo:

– *Čistopis predpisov določenega področja*

»Komisija je oktobra 2005 sprejela „tekoči program za poenostavitev“, ki vsebuje 100 pobud za obdobje do leta 2008. Program je vsako leto posodobila z novimi pobudami in ga postopoma razširila na vsa področja politik. Predlogi državljanov, zainteresiranih strani in držav članic so bili pomemben del tega procesa. Poleg poenostavljanja je Komisija tudi »kodificirala« svojo zakonodajo, pri čemer je osnovni predpis in njegove poznejše spremembe združila v eno besedilo. S tem so predpisi postali jasnejši, obseg zakonodaje pa se je zmanjšal. S poenostavljanjem oziroma kodificiranjem zakonodaje je Komisija sprejela ukrepe, ki bodo zmanjšali obseg pravnega reda za skoraj 10 odstotkov, to je približno 1300 pravnih aktov.« (www.eur-lex, 2011)

Rezultati, ki bi jih rada Komisija dosegla, so:

- Pregled celotne zakonodaje.
- Ugotoviti morebitna prekrivanja z že sprejetimi ukrepi in predpisi.
- Ugotoviti protislovja.
- Ugotoviti možnosti zmanjšanja zakonodajnih obremenitev.

⁷ MJU, Ministrstvo za javno upravo.

»Rezultat prizadevanj je jasnejša in dostopnejša zakonodaja, ki podjetjem in državljanom prinaša oprijemljive koristi.« (www.eur-lex, EU, 2011).

Slika 5: Štirje stebri izvajanja priprave boljših predpisov



Vir: RS, MJU (2012).

3.3 PROGRAM EU – 25 %

Program minus 25 odstotkov (-25 %) je program, sprejet na nivoju Evropske unije, in za njene udeležence predstavlja, da bodo do leta 2012 znižale bremena do atraktivnega cilja -25 % na vseh svojih delovnih področjih. Različni teoretiki tudi različno obravnavajo administrativna bremena, vsem pa je skupno, da težijo k njihovem zmanjšanju, odpravi, omilitvi in spremembi ter k preprečitvi širjenja in nastajanja novih bremen.

Zanimiv je »*britanski*« *pristop*, ki se je uveljavil tudi v slovenskem in ki teži k odpravi administrativnih bremen po petih pristopih ali fazah.

- Prvi pristop se navezuje na odstranitev, združevanje, zmanjševanje in izboljšanje zakonodajnih predpisov v državi.
- Drugi pristop temelji predvsem na poenostavitvi pravnih predpisov in dostopa do njih.

- Tretji pristop temelji na posredovanju informacij, ki so potrebne za nek posamezen predpis, vendar v takem kontekstu, da naj potujejo informacije in ne človek, ki potuje po potrebno informacijo.
- Četrty pristop temelji na informacijsko-telekomunikacijskih rešitvah in storitvah, ki bodo prihranile ne samo čas, ampak tudi nepotrebne stroške (sistem VEM).
- Peti pristop temelji na dostopnejših ažurnih navodilih pri pripravi, sprejemanju ali iskanju morebitnih potrebnih informacij v zvezi s kakšnim predpisom, ki ga potrebujemo.

Za programe in pristope odprave administrativnih bremen je zanimivo, da pri teh spremembah, dopolnitvah, odpravi in novih ukrepih lahko sodeluje kdor koli, ki meni, da ima utemeljen razlog, da je treba nek predpis spremeniti, odpraviti ali dopolniti. Tako velja zainteresirano javnost naslednja oblika vprašalnika, ki se ga predhodno obravnava.

Tabela 3: Prikaz vprašalnika o morebitni spremembi administrativnih ovir za zainteresirano javnost

IZJAVA o odpravi administrativnih ovir in sodelovanju zainteresirane javnosti (navedite ime predpisa):

Ime organa:		Datum izpolnjevanja:	
1	Predlog predpisa uvaja	<i>Ustrezno označite</i>	
1.1	nove ali spreminja obstoječe upravne postopke ali druge postopke, v katerih stranke prihajajo v stik z javno upravo,	DA	NE
1.2	nove obveznosti prijave podatkov,	DA	NE
1.3	kakršne koli druge obveznosti strank do javne uprave.	DA	NE
2	Če da, za katere postopke, podatke oziroma obveznosti gre? Naštejte jih in pri posameznih odgovorite.	<i>Navedba postopkov, podatkov oziroma obveznosti</i>	
<i>(Navedba posameznega postopka, podatka oziroma obveznosti.)</i>			
2.1	Navedite razloge, zakaj sta postopek ali druga administrativna obveznost nujno potrebna in kakšen javni interes naj se z njima doseže. Navedite dokaze, da javnega interesa ni mogoče doseči na drug, za stranke enostavnejši način.	<i>Pisna obrazložitev</i>	
2.2	Ali je spoštovano načelo »vse na enem mestu« (načelo, da stranki ni treba opravljati zadev, ki se nanašajo na en življenjski oziroma poslovni dogodek, na več mestih)? Kje se storitev oziroma obveznost opravi?	<i>Pisna obrazložitev</i>	
2.3	Ovrednotite zamudo časa in stroške (upravna taksa, plačilo storitve ...), ki jih stranki povzroča	<i>Pisna obrazložitev</i>	

	postopek ali obveznost.	
2.4	Katero dokumentacijo bo morala predložiti stranka za izvedbo postopka? Ali se obseg dokumentov, ki jih mora predložiti, zmanjšuje? Če ne, zakaj ne.	<i>Pisna obrazložitev</i>
2.5	Kako bo zagotovljeno plačilo storitve (upravne takse ...): z gotovino, s kreditnimi in plačilnimi karticami, po e-monetni in drugo?	<i>Pisna obrazložitev</i>
2.6	Na katero področje in na kateri življenjski oziroma poslovni dogodek na portalu e-uprave se postopek nanaša? Če ustreznega dogodka ni, predlagajte nov dogodek.	<i>Pisna obrazložitev</i>
<i>Dodaten prostor za navedbo predloga novega dogodka.</i>		
2.7	Ali oziroma v kolikšni meri bo mogoče postopek opraviti po elektronski in drugih sodobnih poteh? Če ne, utemeljite odgovor.	<i>Pisna obrazložitev</i>
2.8	Katere podatke, potrebne za izvedbo postopka, bo pristojni organ pridobil sam iz uradnih evidenc? Kako bo pridobil te podatke?	<i>Pisna obrazložitev</i>
3	Posvetovanje o predpisu	
3.1	Ali je bil predpis objavljen na spletnih straneh? Če da, koliko časa? Če ne, zakaj ne?	<i>Pisna obrazložitev</i>
3.2	Katere nevladne organizacije oziroma zainteresirano javnost ste še posebej povabili k sodelovanju pri pripravi predpisa?	<i>Pisna obrazložitev</i>
3.3	Katere nevladne organizacije oziroma kdo iz zainteresirane javnosti je predložil pripombe?	<i>Pisna obrazložitev</i>
3.4	V katerih točkah je dosežena stopnja usklajenosti predloženih pripomb pri pripravi predpisa? Če ni usklajenosti, zakaj je ni?	<i>Pisna obrazložitev</i>

Vir: MJU (2011).

Vsak predlagatelj predpisa na ravni enega od ministrstev mora pred objavo nekega predloga ta predlog obvezno najprej posredovati na MJU za pridobitev mnenja. MJU mora v sedmih dneh predlagatelju podati svoje mnenje na predlog. Ta postopek ne velja za predpise, ki jih sprejema vlada, zato izkušnje kažejo, da se pojavljajo napake tudi pozneje, ki jih ugotovimo šele, ko je predpis dejansko že objavljen na portalu vlade Republike Slovenije. »Pogosto to pomeni tri dni pred obravnavo na odborih in pet dni pred obravnavo v vladi. Tako so bili pogosto predpisi, ki jih sprejema vlada, zaradi odprave administrativnih ovir in sodelovanja zainteresirane javnosti zavrženi v zadnjem hipu (v vladnih odborih) ali celo na seji vlade« (Zatler, 2009, str. 13). Prav zato je bila vlada primorana, da nekaj ukrene v tej smeri in da se dejansko ob nekem predlogu širše

javnosti lažje ugotovi, ali ta posredovani predlog upravičen obravnave in ali sploh zajema značilnosti administrativnih bremen. Vlada je zato uvedla ustrezne mehanizme, ki bodo poskrbeli pri pripravi ustrežnejših, kakovostnejših, strokovnejših predlogov pri sprejemanju odločitev vlade. Vsekakor je tak način nujen, saj pripomore k boljši presoji učinkov regulacije predlaganih predlogov (Zatler, 2009, str. 33).

Tabela 4: Prikaz petih prioritetnih faz načina realizacije odprave administrativnih ovir

UKREP	NAČIN REALIZACIJE
<p>I. Zmanjšanje obsežnosti, zahtevnosti posameznih korakov postopa</p>	<p>I.I. Pridobitev podatkov, ki so na voljo v javnih evidencah, bi zmanjšal obseg dokumentacije, ki jo mora podati vlagatelj, in olajšal obdelavo, saj se jih da pridobiti v elektronski obliki in povezati z bazami podatkov o vlogah.</p> <p>I.II. Zahtevajo naj se samo tisti podatki, ki so pomembni za odločanje, ne pa za npr. administrativno ustreznost glede na druge postopke (npr. za postopke po prostorski zakonodaji) - razen seveda če gre za združevanje postopkov, kar je dobrodošlo.</p>
<p>II. Zmanjšanje števila korakov posameznega postopka</p>	<p>II.I. Nekateri koraki lahko tečejo vzporedno, npr. pridobivanje mnenj in pregled ustreznosti vloge za okoljevarstveno soglasje, zato jih je smiselno postaviti vzporedno v procesu.</p>
<p>III. Spremenjena tehnika postopkov</p>	<p>III.I. Plačilo upravnih postopkov s pomočjo položnic in elektronskih nakazil - plačilo preko Interneta s kreditno kartico, s posebno položnico preko elektronskega bančništva.</p> <p>III.II. Dostopnost obrazcev za vse vloge na internetu in prijava oz. vloga preko spleta. Ena od praktičnih možnosti je obrazec na spletni strani resorja, ki se ga izpolni bodisi neposredno - bodisi se ga sname v formatu Word, izpolni in posreduje na poseben elektronski naslov.</p> <p>III.III. Neposredni vnos prostorskih podatkov - bodisi na terenu, bodisi preko portala.</p>
<p>IV. Izboljšanje kakovosti postopkov</p>	<p>IV.I. Jasna navodila oz. podpora razumevanju in odločanju uporabnikov, v kateri postopek sodijo, bi izboljšala kakovost vlog in njihovo vlaganje na pravi način in na pravi naslov. Posledično bi se zmanjšala obremenitev uslužbencev zaradi manjše količine vlog, ki terjajo zavrnitev oz. dopolnitev, ter skrajšal čas obravnave.</p> <p>IV.II. Poleg praktičnih navodil za uporabnike, katere obrazce izpolniti in kako, naj se objavi nekaj primerov dobro izpolnjenih in slabo izpolnjenih obrazcev ali vlog. Priporočljivo je, da temeljijo na resničnih primerih, saj tako zrcalijo najpogostejše težave. Ta pristop tudi olajšuje sprotno izboljševanje obrazcev in postopkov, saj se za pripravo primerov napake analizirajo pogosteje in bolj sistematično, kot bi se sicer.</p>
<p>V. Skrajšanje rokov</p>	<p>V. Skrajšanje rokov je smiselno pri vseh postopkih, ki niso kompleksni, saj ne zahtevajo poglobljene analize in odločanja, ampak procesno organizacijo dela, kar je mogoče zagotoviti tudi z uslužbenci z manj specialističnega znanja.</p>

Vir: MJU (2012).

3.3.1 1. DEL PROGRAMA

Prvi del programa za zniževanje administrativnih ovir predstavlja Akcijski program znižanja administrativnega bremena za -25 % v obdobju do leta 2012 na območju RS.

Predstavlja znižanje administrativnih bremen na nacionalni ravni, kjer je kot strateški cilj določeno zniževanje administrativnih bremen na vseh ministrskih ravneh in področij, in sicer v obdobju do leta 2012. Prav prvi del programa je zajemal 44 ukrepov za temeljito odpravo administrativnih ovir.

3.3.2 2. DEL PROGRAMA

Predstavlja program, ki je sprejet z namenom izboljšati administrativne ovire in bremena na delovnopravnem področju, ki jih posebej opredeljujemo v nadaljevanju diplomskega dela.

3.3.3 FAZE PROGRAMA

- Pregled zakonodaje področja (skrajni rok za izvedbo: junij, november 2009).
- Merjenje administrativnih stroškov v skladu z enotno metodologijo.
- Zbiranje vsebinskih predlogov za zmanjšanje administrativnih bremen.
- Postopek izvajanja spremembe zakonskih in podzakonskih predpisov na podlagi sprejetih predlogov za zmanjšanje administrativnih bremen.
- Ponovno merjenje administrativnih stroškov in ugotavljanje učinkovitosti sprememb z namenom uresničevanja cilja Akcijskega načrta; skrajni rok: november 2012.

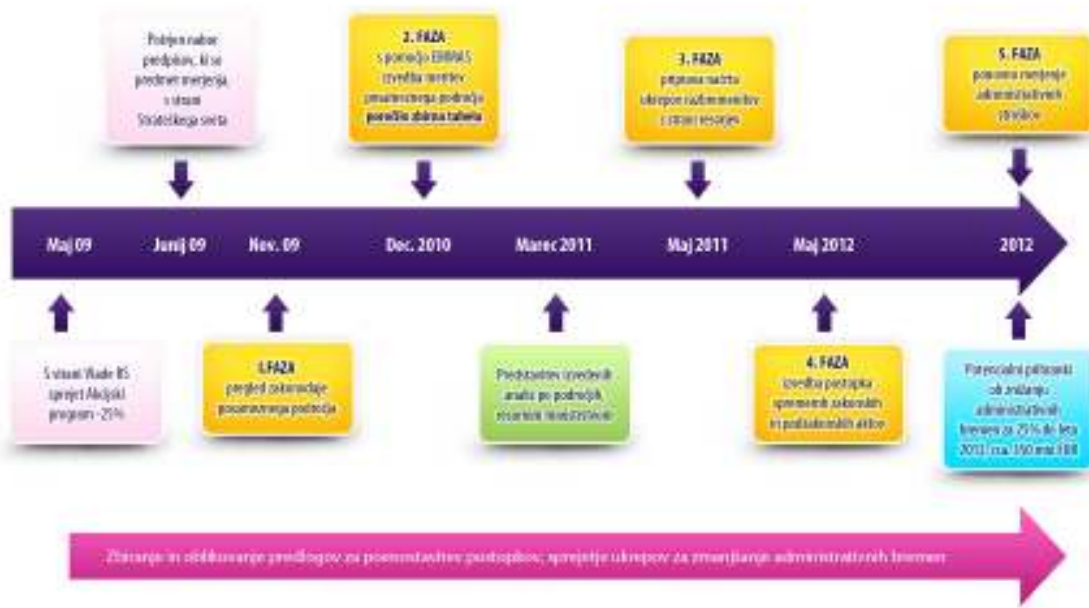
Rezultati, ki bi jih Komisija rada dosegla, so:

- Pregled celotne zakonodaje.
- Ugotoviti morebitna prekrivanja z že sprejetimi ukrepi in predpisi.
- Ugotoviti protislovja.
- Ugotoviti možnosti zmanjšanja zakonodajnih obremenitev.

»Rezultat prizadevanj je jasnejša in dostopnejša zakonodaja, ki podjetjem in državljanom prinaša oprijemljive koristi.« (www.eur-lex, 2011).

Akcijski program za odpravo administrativnih ovir v Sloveniji poteka v petih fazah. V prvi je bila pregledana zakonodaja posameznega področja, v drugi so se v skladu z enotno metodologijo izmerila posamezna področja, v tretji fazi so se zbrali predlogi za poenostavitev zakonodaje, v četrti se bodo na podlagi sprejetih predlogov za zmanjšanje administrativnih bremen izvedli postopki sprememb zakonskih in podzakonskih aktov in v zadnji fazi vnovično merjenje administrativnih stroškov in ugotavljanje učinkovitosti sprememb z namenom uresničevanja cilja programa. Pomembno je poudariti, da je treba začeti s posamezno fazo nemudoma po končanju predhodne faze.

Slika 6: Prikaz 5 faz za odpravo administrativnih bremen do leta 2012 – 25 %



Vir: MJU (2012).

4 ODPRAVA ADMINISTRATIVNIH OVIR V SLOVENIJI

Vlada RS je leta 2001 na podlagi ugotovljenih vse prevelikih administrativnih bremen opravljenih analiz in študij (študija FIAS, analiza nekdanjega Ministrstva za malo gospodarstvo in turizem, predlogi državljanov in članki v slovenskih medijih) sprejela potreben Akcijski načrt za odpravo administrativnih bremen. Dejansko je Vlada RS prelomnico in začetke odprave administrativnih ovir ponesla že v leto 1997, vendar se je resnosti problema začela zavedati leta 2001. Na isti seji je tudi določila, da se morajo do leta 2004 pripraviti posamezna izhodišča programov za odpravo administrativnih bremen, ki jih štejemo kot prioritete in nujno potrebne ter se jih tolerira kot dolgoročno potrebne. Dejstvo je, da smo se začeli v obdobju razvoja informacijske tehnologije zavedati tudi prednosti, ki jih lahko z njo tudi dobimo. Ne samo, da so državljanom nepotrebni dolgotrajni postopki delali preglavice, ampak se je tudi državna uprava »utapljala« v svojih nepotrebnih postopkih, dolgotrajnosti izvajanja in seveda v velikih stroških (Kuster Lipicer, 2010, str. 19-21).

Tako se je vlada RS leta 2001 odločila, da bo temu naredila konec oziroma skušala odpraviti, kar se odpraviti da. Tako so morala vsa ministrstva v Republiki Sloveniji pripraviti analizo dejanskega stanja na ministrstvih z vsemi zakonskimi in podzakonskimi predpisi ter drugih aktov po vseh agencijah, drugih ustanovah, zavodih in povsod, kjer so dejavna. Izvedba analize je bila zapletena, dolgotrajna in zahtevna, a nujno potrebna. Šele z njeno izvedbo se je dalo ugotoviti potrebe spreminjanja zakonskih in drugih predpisov in tako oceniti, kje se da kaj spremeniti, kje bi se moralo in kako naprej. Za izvedbo analize je vlada zadolžila Ministrstvo za notranje zadeve s Komisijo in SIGMA⁸ pripravilo metodologijo oziroma vprašalnike za analizo stanja v ministrstvih. Mislimo na vprašalnike, ki smo jih predstavili v tabeli 3 (stran, 18) (Zatler, 2011, str. 29-31).

Na osnovi izsledkov teh analiz s postavljenimi vprašalniki bodo na njihovi osnovi morala ministrstva izdelati posebne programe za odpravo administrativnih ovir in jih tudi predstaviti. Vsekakor so izsledke teh analiz, ki bodo izvedene in predstavljene, izrednega pomena in predvsem vir informacij, ki jih vlada potrebuje za svoje naslednje premike glede odprave administrativnih ovir. Slovenija se je kot članica Evropske komisije zelo dobro pripravila na odpravo administrativnih ovir, kar nam potrjujejo tudi s samega centra Evropske unije.

Slovenski pristop k odpravi administrativnih ovir se je začel na predlog Ministrstva za javno upravo in dr. Gregorja Viranta, ki se je zavzemal za »eliminiranje nepotrebnih predpisov«, ki služijo samo temu, da davkoplačevalce veliko stanejo. To so nepotrebni stroški postopkov, ki danes zaradi novih in drugačnih pristopov niso več potrebni. Resnosti odprave administrativnih stroškov so se v Sloveniji začeli zavedati že leta 1997. Odprave

⁸ SIGMA, Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries.

administrativnih ovir se lotevamo tako, da si vsako leto znova postavimo nove programe ukrepov in jih tako skušamo čez celo leto tudi odpraviti (po Kovač, 2009, str. 33).

Ministrstvo za Javno upravo mora nadzorovati in usklajevati izvajanje teh programov ter vsako novo leto do konca marca pripraviti poročilo o izvajanju postavljenih programov. Tako imamo boljši pregled nad stanjem in delovanjem ter stanjem obravnavane problematike. Za MJU je bila ustanovljena strokovna ekipa ali t. i. »antibirokratski filter«, katerega prioriteta naloga je v odpravljanju ovir, preprečevanju nastajanja novih in nepotrebnih ter na veliko vzpostaviti mrežo, v katero bo vključena tudi širša javnost. Nadaljujemo v poglavje mejnikov pri odpravi administrativnih ovir v Sloveniji od leta 1997 do danes (MJU, 2011).

4.1 MEJNIKI ODPRAVE ADMINISTRATIVNIH OVIR OD 2001 DO 2004

Leto 2001 predstavlja v naši vladi za neke vrste prelomnico dogodkov, ki so se morali izvajati za odpravo administrativnih bremen. Nekako lahko rečemo, da mejniki odprave administrativnih ovir potujejo skozi tri faze odprave, kjer se prva začne že leta 1997 (MJU, 2011).

1997 (Strategija reforme javne uprave)

- Strategija je bila sprejeta z namenom sprostitve gospodarstva in reformiranje države, da bo njeno delo pregledno in osvobodeno nepotrebnih birokratskih ovir, da bodo storitve dostopne, administracija pa učinkovita, sodelovanje z nevladnimi organizacijami pri urejanju javnih zadev pa pravilo in ne izjema.

2001

- Ustanovitev Komisije Vlade Republike Slovenije za odpravo administrativnih ovir: njena naloga je koordiniranje, vodenje in dajanje navodil za procese izvajanja odprave administrativnih ovir.
- Sledil je akcijski načrt za odpravo administrativnih ovir v Sloveniji, ki je vseboval 27 programov za odpravo administrativnih ovir (registracija in začetek opravljanja dejavnosti gospodarskih družb, posegi v prostor, malo gospodarstvo, delovna zakonodaja, upravni postopki, potrošniška posojila, dostopnost do uradnih listov po spletu, dostopnost do sodnega registra).
- Sledi strategija e-poslovanja v JU RS od leta 2001 do 2004, pripravil jo je center Vlade RS za informatiko, v sodelovanju z drugimi zunanjimi strokovnjaki in preostali državnimi organi. Ta dokument je služil vse do konca leta 2004 in kot podlaga za prehod JU RS v informacijsko družbo.
- Sledil je uvedba portala e-Uprave. Portal je imel kar nekaj prelomnic od leta 2001, ko je bil vzpostavljen do leta 2003, ko je bil poskusno zagnan, in do leta 2006, ko je bil pa tudi že posodobljen. Portal je namenjen predvsem širši javnosti in nudi storitve za državljanke, pravne osebe in javno upravo.

2003

- Sledi sprejeta strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja od 2003 do 2005. Bistvo te strategije je v poudarjanju pomena in učinkovitosti politik njenega izvrševanja in oblikovanja. Opozarja na učinkovite mehanizme za presojo politik glede povzročanja novih administrativnih ovir s področja gospodarstva, socialne varnosti in okolja.
- Sledi zakon o dostopu informacij javnega značaja, namen katere je bil v zagotovitvi javnosti in odprtosti za pridobitev informacij javnega značaja za fizične in pravne osebe.

2004

- Sledi v letu 2004 sprejet akcijski načrt za odpravo administrativnih ovir, ki izpostavlja 3 sklope aktivnosti delovanja državne uprave, ki mora temeljiti izboljšanje postopkov, zagotavljanja večje možnosti izbire (e-uprava, odprava krajevnih pristojnosti, večja odprtost (transparentnost) delovanja).
- Sledi namen delovanja ministrstva za javno upravo, ki je moralo svoje delovanje usmeriti k svojim uporabnikom, učinkovitem in kakovostnejšem poslovanju, ter večji odprtosti in preglednosti celotne javne uprave.

4.2 MEJNIK ADMINISTRATIVNIH OVIR OD 2005 DO 2009

Sledimo v drugi sklop mejnikov, ki zavzemajo aktivnosti od leta 2005.

2005

- Sledi ustanovitev Sveta za gospodarsko prijazno upravo, katere prioritetni namen je odpravljanje administrativnih ovir, predvsem pri nastanku in poslovanju podjetij, ki se pogosto zatikajo ob nepotrebnih, neprijaznih in dolgotrajnih postopkih, ki povzročajo dodatne stroške.
- V letu 2005 je bila tudi sprejeta Strategija razvoja Slovenije, ki se je oglaševala predvsem kot učinkovita in moderna država, temeljila pa na presoji vplivov predpisov z vidika nepotrebnih administrativnih in regulatornih omejitev konkurence in gospodarske aktivnosti ter na ukrepih za odpravo teh omejitev. Prizadevala si je urediti postopek sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov (metodologija o konzultacijah).
- Sledilo je sprejetje delovne skupine za odpravo administrativnih ovir in presojo evalvacije učinkov predpisov. Ta skupina je ugotavljala primere administrativnih ovir in tiste, ki so preprečevale učinkovito delovanje sprejetih predpisov, že delujočih predpisov ali tistih, ki so šele v postopku sprejetja in pristojnosti posameznih upravnih enot.
- V letu 2005 je bil izveden program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji, ki je veljal do leta 2008. Program vsebuje vrsto ukrepov za izboljšave

poslovnega okolja, odpravljanja administrativnih ovir, kakovost reguliranja in poenostavitev zakonodaje.

- Sledi sprejetje gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji. Ta okvir zajema 67 predlaganih ukrepov po posameznih področjih, ki se jih razdeli na dva sklopa, in sicer tiste, ki se dajo uresničiti, in tiste, ki potrebujejo predhodne aktivnosti.
- Sledi uvedba skupne in ključne metodologije za spremljanje in izvajanje ter izpopolnjevanje Izjave o odpravi administrativnih ovir ob sodelovanju zainteresirane javnosti s svojimi predlogi. Metodologija je bila namenjena natančnejši analizi in presoji predpisov, ki bi jih bilo treba obravnavati, in je dala jasnejšo sliko za realizacijo.
- V uredbo o upravnem poslovanju so zajete sprejete uredbe in postopke ter postopke, ki so vse prijaznejši do državljanov (pridobitev informacij iz uradnih evidenc).
- Sledimo v poseben odprti elektronski naslov, kamor so lahko državljani pošiljali predloge za odpravo administrativnih ovir, ponastavitev predpisov in njihove izboljšave.

2006

- V letu 2006 so sledile neke prejete spremembe in dopolnitve Poslovnika vlade RS, natančneje v 8. členu, ki govori, da mora biti gradivo vlade jasno in natančno definirano, da se ob tem uvaja preglednejše sprejemanje vseh predpisov pri odpravljanju administrativnih ovir ob sodelovanju zainteresirane širše javnosti.
- Prav tako je bil v letu 2006 sprejet in ustanovljen sektor za upravne procese in odpravo administrativnih ovir. Sektor je bil zadolžen za izvajanje ZUP⁹ in Uredbe o UP¹⁰, sodelovanje z nevladnimi organizacijami, za izvajanje zakona, predpisov in za dostopnost do informacij javnega značaja, nadzoruje implementacijo izvajanja in metodologijo za zbiranje Izjave o odpravi administrativnih ovir in sodelovanje zainteresirane javnosti.
- Prav tako je bilo v letu 2006 tudi sprejet program ukrepov za odpravo administrativnih ovir, ki je zajemal 34 ukrepov.

2007

- V letu 2007 je bila sprejeta strategija razvoja informacijske družbe, namen katere je bil pospešiti razvoj inf. družbe, da bi tako povečali število delovnih mest, dvignili konkurenčnosti, visoko dodano vrednost delovnih mest, dvignili kakovost življenja ljudi in enakomerno razvili regije.
- Prav tako je v letu 2007 MJU v sodelovanju drugih pripravil program odprave administrativnih ovir, kjer je bilo sprejetih 30 ukrepov.

⁹ ZUP, Zakon o upravnem postopku.

¹⁰ UP, Upravno poslovanje.

- Sledi ustanovitev medresorske delovne skupine s strani vlade RS, kjer delujejo predstavniki vseh ministrstev in vladnih služb, da bi bolje vpeljali mehanizme za pripravo zakonodaje, odpravo administrativnih ovir in poenostavili dostop do zakonodaje.
- Sledilo je sprejetje novih ukrepov za odpravo administrativnih ovir za leti 2008 in 2009. Program je bil sestavljen iz treh delov in 44 novih ukrepov za zmanjšanje administrativnih ovir in bremen za 25 % do leta 2010.

2008

- V letu 2008 je sledil postopek razširjenosti državnega portala Vse na enem mestu (e-VEM) za poslovne subjekte. Omogočil je nadgradnjo storitev, ki so sedaj na voljo tako za podjetja in samostojne podjetnike. Vsi postopki prek tega portala so brezplačni.
- Sledile so smernice za pripravo boljših predpisov za izvajanje ocene učinkov predpisov v že vnaprej pripravljene postopke.
- Sledil je izdan priročnik za vodenje, načrtovanje in vrednotenje vseh procesov, kjer je sodelovala širša javnost, in postopke, kako v njem tudi sodelovati.

2009

- V letu 2009 je bila sprejeta Resolucija o normativni dejavnosti, ki je predstavljala politično zavezo vsake vlade, da bo spoštovala tudi načelo boljše priprave predpisov v postopku priprave predpisov ter v njo vključevala tudi širšo javnost, ki bo pokazala interes.
- Sledila je sprememba osnutka Poslovnika Vlade RS, ki se nanaša predvsem na boljše sodelovanje javnosti in na boljše učinke v gospodarstvu, okolju, sociale posameznika in pri administrativnih postopkih.
- Sledi Informacijska podpora zakonodajnega postopka (v izdelavi) skozi celotni postopek od vložitve do sprejema. Ciklus je brezpapiren znotraj javne uprave in zunaj nje.
- Sledi vzpostavitev enotne toče predlogov in objav predpisov, ki se nahaja na portalu E-demokracija prek interneta.
- Sledi Priročnik za izvajanje presoj učinkov predpisov (osnutek), ki je dejansko pripomoček za izvajanje usposabljanja za javne uslužbence s področja presoje predpisov sociale, gospodarstva in okolja.
- Sledi program Vlade RS za odpravo administrativnih ovir do leta 2012 za -25 % (OAO), sestavljen iz dveh delov, in sicer programa zniževanja administrativnih bremen do leta 2012 za 25 % in 41 "hitrih" ukrepov.
- Temu je sledil projekt Merjenja administrativnih stroškov in bremen v predpisih RS, ki so zlasti dobrodošli v času svetovne gospodarske krize. S sistemom merjenja se je lažje določala in izvedla realna slika teh nepotrebnih stroškov tako s strani državne uprave kot stroškov državljanov. Namen tega je usposobiti zaposlene za ustrezne meritve in priprave analiz ter odpravo administrativnih stroškov in njihovih bremen.

- Vlada RS je pripravila seznam zakonov, ki se bodo merili v okviru programa in jih morajo tudi časovno opredeliti (povzeto po MJU, 2011).

4.3 DOSEDANJI UČINKI OD LETA 2010 DO 2012

2010

Vlada je v letu 2007 na področju delovnopravne zakonodaje za program sistematičnega zniževanja administrativnih bremen sprejela programe in ukrepe, ki jih je treba realizirati do leta 2010, in sicer na način zniževanja administrativnih stroškov za -25 %.

Področja, ki so jih ti ukrepi zajemali, so:

- Zakon o varnosti in zdravju pri delu,
- Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti,
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju,
- Zakon o evidencah na področju dela in socialne varnosti in
- Zakon o delovnih razmerjih, ki je bil prednostni že zaradi recesije in števila brezposelnih.

Ministrstvo je pripravilo informacijsko obveznost pri štirih predpisih in oceno administrativnih stroškov ter konkretne predloge sprememb. V sodelovanju posameznih delovnih skupin je treba še naprej sodelovati s širšo javnostjo oziroma uporabniki ter nujno sprejeti postopek za odpravo predpisov, za katere menijo, da so nepotrebni ali da povzročajo prevelike administrativne stroške. Po opravljenih analizah se je ugotovilo, da so slovenska podjetja preobremenjena na področju delovnopravne zakonodaje. Prav tako se je ugotovilo, da je preveč stroškov na področju Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, saj zakon svojim uporabnikom naroča vse preveč birokratskih opravil, ki jih je treba odpraviti in v naslednjih letih tudi realizirati, kar se danes že v večini izvaja (Kuster Lipicer, 2010, str. 78).

Metodologija za merjenje administrativnih stroškov je tista, ki nam danes ponuja jasnejšo sliko o stroških. Z njo lahko posamezne predloge za spremembo predpisa pripravimo že v zelo zgodnji fazi čiščenja postopka oziroma spreminjanja postopka, s čimer se izognemo nepotrebni birokraciji, vendar je ta zadnji postopek najtežji izvesti saj se vedno najde preveliko razlogov, da bi se jih upravičilo pred spreminjanjem ali odpravo.

Sprejem akcijskega postopka za odpravo administrativnih bremen do leta 2012 za -25 % je pomenil dejansko temeljito preobrazbo vlade za zniževanje na nacionalni ravni, saj tudi zahteva, da posamezni resorji poskrbijo za zniževanje teh bremen na svojih delovnih področjih s pripadajočo prioriteto listo predpisov, ki jih je treba najprej realizirati. Seznam bodo izpolnili posamezni resorji po svojih prioritetnih predpisih in bodo vključeni v akcijski program. Ob tem seznamu se bo uporabilo t. i. **PARETOVO NAČELO**, ki se glasi, da se na 20 % predpisov navezuje 80 % administrativnih bremen (po MJU, 2010).

Meritve so bile opravljene do leta 2010, v letu 2011 pa do 2012 pa se izvajajo postopki za spremembo zakonodaje v prej omenjenih segmentih.

4.4 E-DEMOKRACIJA

Ko govorimo o odpravah administrativnih ovir, sta imeli glavno vlogo informacijsko-tehnološka inovativnost na področju informacijske telekomunikacije in uporaba internetne povezave. Ta razvoj je vplival na vsakega državljana, zato skoraj ni človeka, ki ne bi uporabljal vsaj v enem segmentu. Gre npr. za mobilne telefone, digitalne televizije, internet, elektronsko pošto, spletne klepetalnice in kavarne, s čimer se je vrtoglavo povečevala tudi možnost izmenjave informacij ob vsakem trenutku in času.

S tem so se povečali pretok informacij, informiranost javnosti za sodelovanje, razumevanje ter soodločanje (e-uprava) (Vintar, et al., 2009, str. 45).

Z razvojem e-demokracije oziroma sodelovanja širše javnosti in civilne družbe sta e-demokracija oziroma informacijska telekomunikacija odigrali odločilno vlogo v procesu odločanja. Tako nam e-demokracija pokaže, kako se da komunicirati z državljani, poslanci in drugimi ljudmi ob skoraj vsakem času. Informacije torej potujejo in se izmenjujemo, s čimer se poveča možnost, da se lahko vse spremembe in predpisi hitreje odpravijo in analizirajo, saj lahko širša javnost danes v tem segmentu odločanja in spreminjanja tudi sodeluje. Dejansko gre za sodelovanje celotne javnosti v procesih pomembnih odločitev naših vladnih politikov in politik na pa tudi za sodelovanje pri pripravi predlogov, za katere javnost meni, da bi jih bilo treba spremeniti ali odpraviti.

Tehnologija s seboj prinaša orodja za masovno sodelovanje pri odločanju, saj obstaja portal E-demokracije, kjer lahko javnost podaja svoje predloge in komentarje ter komunicira s svojimi izvoljenimi predstavniki. Razvoj e-demokracije je hkrati tudi aparat Evropske unije, ki ga je tudi sofinancirala v okviru operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013 v smeri cilja uspešne in učinkovite javne uprave (Portal e-demokracija, 2012).

»Aktivno vključevanje ljudi v proces oblikovanja politike in odločanja tako lahko rezultira v boljši politiki in zakonih, ki natančneje odsevajo potrebe ljudi.« (Virant, 2009)

V obliko e-sodelovanja spadajo (Vintar, 2004, str. 33):

- državljani/poslanci,
- politične stranke,
- skupine, aktivnosti civilne družbe idr.

Načela e-demokracije (Batagelj et al., 2008, str. 18):

- Sodelovanje vseh pri odločanju.

- Odprtost, dostopnost in sodelovanje z vsemi ter elektronska izmenjava informacij.
- Nudi varnost in zasebnost.
- Odprtost za spremljanje in odgovarjanje .
- Možnost vzajemnega posvetovanja.

4.5 POVZETKI IN UGOTOVITVE ODPRAVE ADMINISTRATIVNIH OVIR DO LETA 2012

Odprava administrativnih ovir v Sloveniji je pripravljena in organizirana dobro ter sledi vsem smernicam Evropske unije. Nekaterim državam v EU smo tudi za vzgled. V letu 2012 se pričakuje, da se prikažejo dosednji učinki zadanega programa -25 % do leta 2012, zato pri sprejemanju novih predpisov ne smemo dodajati prevelikih ali novih ovir. Vlada se mora orientirati v podobni smeri kot pri postopkih sprejemanja evropskih predpisov, kjer je treba poleg odprave administrativnih ovir obravnavati in vključiti tudi v izvajanje presoje učinkov predpisov (Kuster Lipicer, 2010, str. 79-84).

Da bi bilo izvajanje programa za odpravo administrativnih ovir oziroma zmanjševanje administrativnih bremen učinkovito, bi morala navodila za pripravo predpisa zelo jasno in nedvoumno vsebovati zahtevo po presoji učinkov novega ali spremenjenega predpisa na izvajanje širšega programa odprave administrativnih ovir (ki vključuje tudi minus 25 odstotkov do leta 2012).

Vse aktivnosti, od izvajanja tako imenovanih »hitrih« ukrepov za odpravo administrativnih ovir do izvajanja akcijskega programa -25 % odstotkov in skrbnega pregledovanja vseh novih oziroma spremenjenih predpisov, morajo potekati usklajeno in sistematično. Za njihovo izvajanje mora obstajati zelo močna politična volja, saj ciljev - kljub sprejetju akcijskih programov - brez nje zagotovo ne bomo dosegli. Posamezna ministrstva se morajo aktivno in konstruktivno lotiti izvajanja programa. Predvsem se morajo izkazati pri pripravi konkretnih predlogov za spremembo predpisov, ki bodo pomembno pripomogli k znižanju administrativnih bremen (po Kuster Lipicer, 2010).

Predvsem pri zakonodaji, ki se dotika obveznosti gospodarstva, so še rezerve. Prvo prioriteto področje delovnopravne zakonodaje nudi še veliko izzivov, predvsem pa veliko priložnosti za zmanjševanje stroškov gospodarstva. Postopke usklajevanja predlogov za spremembo predpisov je treba začeti takoj. S hitro izvedbo akcijskega programa -25 odstotkov lahko pomembno prispevamo k omilitvi posledic finančne oziroma gospodarske krize. MJU je za potrebe izvajanja ukrepa -25 % do leta 2012 naredil:

- spletno stran;
- sistem za upravljanje s komentarji;
- nacionalno podatkovno zbirko meritev administrativnih bremen v predpisih RS.

Spletna stran je namenjena vsem aktualnim informacijam glede izvedbe Akcijskega programa »minus 25 %« (tako na nacionalnem nivoju kot na EU-ravni). Namenjena bo tudi zbiranju dodatnih predlogov s strani uporabnikov, in sicer z namenom doseganja

največjega možnega učinka glede zasledovanja cilja zmanjšanja administrativnih bremen in poenostavitve postopkov v višini 25 % in enostavnejše ter preglednejše zakonodaje. Zbirali se bodo predlogi in komentarji, omogočena bo dvosmerna komunikacija z uporabniki, zbrani predlogi oziroma komentarji pa se bodo mesečno odstopili v reševanje pristojnim ministrstvom, ki bodo imela možnost podati mnenja na predloge in komentarje oziroma njihovo implementacijo v samih spremembah predpisov, uporabnik pa bo dobil tudi povratno informacijo o samem odgovoru. Komentarji bodo objavljeni in dostopni tudi na spletni strani, izbiranje in sortiranje pa bo omogočeno glede na status posameznega predloga/komentarja (objavljen, brez odgovora, z odgovorom, uvrščen v načrt ukrepov, implementiran ipd.). Na spletni strani bodo objavljeni tudi primeri dobrih praks (tako na nacionalnem nivoju kot tudi na ravni EU) (minus 25, 2012).

Na spletni strani bo omogočen dostop tudi do nacionalne podatkovne zbirke meritev administrativnih bremen v predpisih RS, kjer bo mogoče izbirati med različnimi izpisi glede posameznih obremenitev (tako stroškovnih kot časovnih), ki jih posamezni predpisi nalagajo subjektom (državljeni, poslovni subjekti). V bazo bo zajetih 71 predpisov iz 14 področij, izpisi pa bodo omogočali, da se bo uporabnik lahko seznanil z vsemi obveznostmi, ki mu jih nalaga določen predpis. Obveznosti se bodo lahko izbirale glede na predpis, področje ali ministrstvo. Prav tako se bo uporabnik lahko seznanil z vsemi aktivnostmi, ki jih mora izpolniti za opravo posameznih obveznosti, ki mu jih nalaga posamezen predpis. Omogočeni bodo izpisi tudi glede obveznosti po tipih (vodenje evidenc, poročanje, označevanje, nadzor ipd.) in glede na vrsto subjekta (poslovni subjekti, državljeni). Uporabniki bodo lahko pridobili informacijo glede obremenitev, porabe časa, obveznosti, aktivnosti tudi na nivoju posameznih življenjskih dogodkov oziroma vsebinskih sklopov (npr. pridobitev gradbenega dovoljenja, vpis v šolo in pošolanje ipd.).

Glede na podatke iz zbirke bo lahko zelo enostavno oceniti, kako bi določene spremembe vplivale na prihranke (tako vrednostno kot časovno), kar bomo morda zasledili v izteku tega leta 2012 (po MJU, 2011).

5 ZAKLJUČEK

V zaključku vseh sprejetih programov in ob koncu, ko se preverjajo učinki in bremena vseh programov, je treba preveriti tudi, če ta proces ni terjal novih bremen in novih prekrivanj, neenotnosti in zapletov v birokratskih procesih. Posebej skrbno je treba preveriti učinke predpisov, ki ne bi smeli biti negativni, saj je njihov cilj drugačen – poenostavljanje, poenotenje, pocenitev in enostavnejši pristop k reševanju birokratskih postopkov. Da bi bilo izvajanje programa za odpravo administrativnih ovir oziroma zmanjševanje administrativnih bremen učinkovito, bi morala navodila za pripravo predpisa zelo jasno in nedvoumno vsebovati zahtevo po presoji učinkov novega ali spremenjenega predpisa na izvajanje širšega programa odprave administrativnih ovir (to vključuje tudi minus 25 odstotkov do leta 2012).

V preučevanju vseh administrativnih preprek je moč ugotoviti, da imamo največjo tako imenovano luknjo v gospodarstvu, saj so prav na tem področju birokratski procesi najtežji in najdražji. To vladi in nam predstavlja izziv po poenotenju in skrbnejšem delovanju na tem področju. Tako bi bilo treba sprejeti nekatere ukrepe, ki bi omenjene težave ublažili in pocenili. Da bi ob odpravi nekaterih državnih preprek po zaposlovanju tujcev proces pridobivanja potrebnih dovoljenj poenotili, je v prihodnosti moč pričakovati tudi na nivoju EU nekatere spremembe poenostavljanja njihove zaposlitve. S tem je moč opaziti tudi veliki maneverski prostor odprave birokratskih ovir tudi pri delovnopравни zakonodaji.

S skupnimi močmi znotraj vsake države in na območju EU lahko tako administrativne postopke uredimo tako, da bodo s kakovostnim delovanjem na birokratskem področju pridobili vsi udeleženci tega procesa: država, evropska skupnost, gospodarski subjekti in prebivalci bodisi države ali EU-državljeni.

V diplomskem delu ugotavljamo, da je slovenski pristop k odpravi administrativnih ovir primer dobre prakse, na katerega smo lahko ponosni. Slovenska vlada s centrom Ministrstva za javno upravo je uspela ustrezno uresničevati in uskladiti zastavljene cilje ter programe pri odpravi nepotrebnih administrativnih stroškov in bremen.

Čeprav se je država lotila odprave administrativnih bremen predvsem iz razloga, da bi bili upravni postopki optimalni, ob sodelovanju širše javnosti v skladu z manjšimi stroški ter hitreje do želene zakonodaje ali posameznega upravnega postopka. Odprava administrativnih ovir spada med t. i. »politično nevtralnost«, saj gre pri tem dejansko samo za ohranjanje obstoječega in nujnega ter tistega, kar ne povzroča dodatnih stroškov celotni družbi.

LITERATURA IN VIRI

DOMAČA LITERATURA

1. BATAGELJ, Teja, GABRIJEL, Tadej, GREGORC, Helena, KRIČEJ, Dušan, REP, Roman, ŠEL, Davorka, ZATLER, Renata, MIZORI ZUPAN, Tatjana in ZUPANČIČ, Maja (2008). *E- uprava: zaveznitvo z uporabniki*. Pasadena.
2. BRLEČIČ, Tanja (2009). E-VEM kot priložnost za nova in obstoječa podjetja. V: VINTAR, Mirko (ur.): *Kriza kot izziv in priložnost za reformo javne uprave*: referati. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
3. VINTAR, Mirko in GRAD, Janez (2004). *E-uprava: izbrane razvojne perspektive*. Fakulteta za upravo, 2004.
4. KOVAČ, Polonca (2009). Uvod – presoja učinkov regulacije kot element dobrega vladanja. V: KOVAČ, Polonca (ur.): *Presoja učinkov regulacije v Sloveniji*. Fakulteta za upravo, Ministrstvo za upravo, Ljubljana.
5. KUSTER LIPICER, Simona. (2010). *Regulatorne politike, 1. in 2. del*. Fakulteta za družbene vede, Katedra za analizo politik in javno upravo, Univerza v Ljubljani.
6. ŠAPONJA, Danica (2009). *Odprava administrativnih ovir in merjenje učinkovitosti poenostavitve na primeru realizacije ukrepa poenostavitve postopkov pri uveljavljanju pravic ob rojstvu otroka*. Ljubljana, Fakulteta za upravo.
7. VIRANT, Gregor (2009). *Sklep – presoja učinkov regulacije kot del programa boljšega reguliranja*. V: KOVAČ, Polonca (ur.): *Presoja učinkov regulacije v Sloveniji*. Fakulteta za upravo, Ministrstvo za upravo, Ljubljana.
8. ZATLER, Renata in ČARNI PRETNAR, Maja (2009). *Program boljšega reguliranja v Sloveniji in EU*. V: KOVAČ, Polonca (ur.): *Presoja učinkov regulacije v Sloveniji*. Fakulteta za upravo, Ministrstvo za upravo, Ljubljana.
9. ZATLER, Renata. (2007). *Podjetja niste ustanovili zato, da bi se utapljali v birokraciji*, Glas gospodarstva, Ljubljana.

TUJA LITERATURA

1. ALLIO, L. 2009. The Emergence of Better Regulation in the European Union. PhD dissertation, King's College, University of London.
2. BALDWIN, R. 2005. 'Is Better Regulation Smarter Regulation?', Public Law, (Autumn), 485–511.
3. CHRISTENSEN, J. G. 2004. 'Political Responsiveness in a Merit Bureaucracy: Denmark', in Peters, G.B. & Pierre, J., eds, *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. London: Routledge.
4. CHRISTENSEN, T. & Laegreid, P., eds. 2001. *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
5. COGLIANCE, C. 2008. 'The Rhetoric and Reality of Regulatory Reform', Yale Journal on Regulation, 25, 85–95.

6. DE FRANCESKO, F. 2008. Pre-requisites of Adoption and Patterns of Diffusion: The Case of Regulatory Impact Analysis in European Union and OECD Member States. Paper presented at the Political Studies Association 58th annual conference, University of Swansea, 1–3 April.
7. DE FRANCESKO, F. 2009. Diffusion of RIA among OECD and EU Member States: An Event History Analysis. Paper presented at the Advanced Colloquium on Regulatory Reform, University of Exeter, 6–7 July. European Commission. 2005. Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union. COM(2005) 97 final. Brussels: European Commission.
8. GRAHAM, J. D. 2007. *The Evolving Role of the US Office of Management and Budget in Regulatory Policy*. WP07-04. Washington, DC: AEI-Brookings Joint Center on Regulation.
9. GUALMINI, E. 2008. 'Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States', *Public Administration*, 86(1), 75–94.

SPLETNI VIRI

1. Evropska komisija (2007). Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji. Dosegljivo na: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/04_pr-lizbona.pdf (Oktober 2005)
2. Zloženka Odprava administrativnih ovir. Dosegljivo na: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Boljsi_predpisi_OAO/zlozenka_slo.pdf (April 2008).
3. Evropska komisija (2007). Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji. Priloga. Dosegljivo na : http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/05_pr-lizbona-priloga.pdf (Oktober 2005).
4. Program vlade RS za odpravljanje administrativnih ovir in zmanjšanje administrativnih bremen za 25 % do 2012. JOSEVSKI Dušan. Dosegljivo na: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Boljsi_predpisi_OAO/dsu_24.9_josevski.ppt#1 (September 2009).
5. Kako do boljših predpisov? ZATLER, Renata, Ministrstvo za javno upravo. Dosegljivo na: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Boljsi_predpisi_OAO/Boljsi_predpisi/OAO-SEKCIJA_BR_-_4_JUNIJ_09.ppt (Junij 2009).
6. Pregled mejnikov na področju odprave administrativnih ovir in boljše priprave predpisov od leta 1997 naprej. Dosegljivo na: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Boljsi_predpisi_OAO/mejniki_OAO_in_BR_od_1990_slo.doc (Januar 2011).
7. Priročnik za izvajanje presoje posledic predpisov in politik (delovno gradivo), ČARNI PRETNAR Maja, Ministrstvo za javno upravo. Dosegljivo na:

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Boljsi_predpisi_OAO/Boljsi_predpisi/PRIROCNIK_presoja_2sept10.doc (september 2010).

8. Poročilo o izvajanju nalog in realizaciji ciljev 2. faze akcijskega programa za zmanjševanje administrativnih bremen za 25% do 2012. Dosegljivo na: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Boljsi_predpisi_OAO/Pri1-por.pdf (Februar 2011).

PRILOGE