

Jože Preskar

ODLIČNOST V DRŽAVNI UPRAVI IN POVEZAVE Z MEDNARODNO SKUPNOSTJO

Povzetek

V prispevku je delno predstavljena javna uprava oziroma državna uprava, njena vloga v odnosu do posameznikov in pravnih subjektov ter njen vpliv na vsestranski razvoj v povezavi s sodelovanjem in tekmovanjem na globalnem trgu. Povzet je razvoj kakovosti in odličnosti v javni upravi in v Upravni enoti Novo mesto. Predstavitev sodelovanja državne uprave na mednarodnem področju je omejena na operativno raven vodenja nekaterih upravnih postopkov v upravnih enotah.

Ključne besede: javna uprava, državna uprava, kakovost, odličnost, upravni postopki, mednarodno sodelovanje.

EXCELLENCE IN STATE ADMINISTRATION AND CONNECTIONS WITH THE INTERNATIONAL COMMUNITY

Summary

This contribution presents public and state administration, respectively, its role in the relationship to individuals and legal entities, and its influence on the general development regarding the global market cooperation and competition. Moreover, the contribution summarises the development of

quality and excellence in public administration at the Administrative unit Novo mesto. The presentation of cooperation of state administration on an international level is confined to the operating level of managing some administrative procedures at administrative units.

Keywords: public administration, state administration, quality, excellence, administrative procedures, international cooperation.

1. UVOD

Za državno upravo je značilno, da se dotika vsakega državljana in celotne družbe. Javnost jo zaznava in vedno bolj kritično spremlja njeno delovanje. Pričakovanja davkoplačevalcev so upravičeno vedno večja. V času globalizacije in integracij je zelo pomembno, kako hitro se odzivajo državne strukture pri reševanju vsakdanjih življenjskih vprašanj na osebni ravni posameznikov ali pri reševanju gospodarskih in drugih družbenih problemov v državi. Državna uprava s svojim delovanjem bistveno vpliva na vsestranski družbeni razvoj. Njeni učinki so zaznani tudi izven državnih meja, praktično po celem svetu. Ker Slovenija že deluje v globalnem razvojnem okolju, mora delovati inovativno, odprto in konkurenčno.

Davkoplačevalci upravičeno pričakujejo od države, da zagotavlja odlične pogoje za napredek gospodarstva, šolstva, znanosti, kulture in drugih dejavnosti, ki so v medsebojni odvisnosti v krogu napredka družbe. Krog odličnosti ne sme biti prekinjen niti v eni točki. Ali se država in državna uprava tega zaveda in ali se dovolj hitro premika po spirali odličnosti, je lahko osrednje vprašanje.

2. KAKO DELUJE JAVNA UPRAVA?

Pomembno je, da se že uvodoma zavedamo, da je javna uprava izjemno velik, razmeroma tog poslovni sistem, ki v bistvu ne deluje na tržnih osnovah, zato se tudi zelo težko prilagaja naglim spremembam v gospodarskem sektorju. Javna uprava se v Sloveniji že od osamosvojitve nenehno prilagaja tržnim razmeram, še posebno pa zadnja leta, po vstopu v Evropsko unijo (EU).

Pomen in vlogo državne uprave, ki deluje znotraj javnega sektorja, je možno osvetliti iz več vidikov. Najprej pa pogledjmo, kako je državna uprava umeščena v zakonodaji.

Zakon o državni upravi (ZDU-1-UPB⁴, Uradni list RS, št. 113/2005) določa:

- da državna uprava kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji izvršuje upravne naloge,
- da svoje naloge opravlja samostojno, v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov,
- da uprava opravlja svoje delo po pravilih stroke, da mora biti pri opravljanju svojega dela politično nevtralna ter
- da mora pri svojem delu ravnati nepristransko in ne sme dajati neupravičenih koristi in prednosti posameznikom oziroma posameznikom, pravnim osebam ali interesnim skupinam.

Zakon še posebno poudarja razvojno funkcijo državne uprave, ko v dvanajstem členu določa, da uprava na podlagi in v okviru zakonov, drugih predpisov in državnega proračuna spodbuja oziroma usmerja družbeni razvoj.

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU, Uradni list RS, št. 56/2002) opredeljuje v drugem odstavku prvega člena javni sektor kot:

- državne organe in organe lokalnih skupnosti,
- javne agencije, javne sklade, javne zavode in gospodarske javne zavode ter
- druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Znotraj javnega sektorja ima javna uprava zelo pomembno vlogo, saj obsega skupnost organov državne uprave, lokalne samouprave ter nosilcev javnih pooblastil in izvajalcev javnih služb.

Nekateri avtorji so opredelili javni sektor skupaj z državno upravo kot svojevrstno protiutež zasebnemu sektorju. Za kakovostno funkcioniranje sistema in kakovost življenja morata oba sektorja delovati usklajeno. Praktično morata drug drugega dopolnjevati in ne izključevati.

Državna uprava je del javne uprave, ki na celotnem državnem območju izvaja in nadzira predpise, ki jih sprejemata parlament in vlada. Zgodovinsko gledano je državna uprava najstarejši del javne uprave, saj se je segment lokalne samouprave razvil s političnimi procesi v smeri decentralizacije, del javne službe pa s spreminjanjem servisne vloge države (Virant, 1998, str. 63).

Državno upravo v Republiki Sloveniji predstavljajo vlada in vladne službe, ministristva z organi v sestavi in upravne enote. Temeljna dejavnost državne uprave je, da ustvarja čim bolj ugodne pogoje za vsestranski dolgoročni in sonaravni gospodarski ter družbeni razvoj. Ima vlogo katalizatorja pri sprejemanju in izvajanju predpisov. Odloča o družbenih zadevah, usmerja in vodi družbeni razvoj, tako da varuje javne dobrine. Upravne naloge opravljajo ministristva, organi v njihovi sestavi in upravne enote. Pri izvajanju vsake naloge državne uprave je najpomembnejše načelo ustavnosti in zakonitosti. Seveda je nujno spoštovati tudi druga že ustaljena načela, ki v razmerju do strank zagotavljajo prijazno upravo. Takšna načela so na primer načelo nepristranskosti, načelo enake dostopnosti, načelo ekonomičnosti, načelo pravne varnosti in predvidljivosti, načelo politične nevtralnosti itd. V času posodabljanja državne uprave pa so vse bolj prisotna, kot jih imenuje Trpin (2001, str. 317), nova načela, kamor uvršča načelo preglednosti in načelo odprtosti uprave. Dodamo lahko še načelo usmerjenosti k uporabnikom javnih storitev, načelo kakovosti, učinkovitosti in uspešnosti, ki se v zadnjih letih vse bolj uveljavljajo. Nova načela so ključnega pomena za vzpostavitev višje ravni zaupanja med državno upravo in državljani ter za zagotovitev zakonitosti oziroma celovite kakovosti v tem velikem sistemu državne administracije.

Razvoj državne uprave v Republiki Sloveniji sega v obdobje osamosvojitve in se intenzivno nadaljuje, še posebno odkar je članica EU. Državna uprava je v bistvu izvršilni del oblasti. Opravlja naloge v javnem interesu za zagotavljanje javnih dobrin, ki zadovoljujejo javne potrebe. Njeni učinki so prisotni v skoraj vseh porah življenja.

Tekmovalna sposobnost nacionalnega gospodarstva je poleg mnogih dejavnikov odvisna tudi od kakovosti in učinkovitosti državne uprave oziroma celotnega javnega sektorja. Vse bolj je v ospredju vprašanje, kako urejati javni sektor, da bo državljanom (davkoplačevalcem) prijazen v času financiranja in opravljanja nalog. Nekateri avtorji so kritični do birokratskega pristopa državne uprave.

V sedanjem času je v Sloveniji prisotno predvsem razmišljanje kako znižati plače, pokojnine, stroške zdravstva, šolstva, pa tudi kako na vseh ravneh odpraviti neučinkovitost izredno drage državne upra-

ve (Sočan, 2005, str. 45).

Kranjec opisuje administrativne ovire in birokratizacijo, ki jih je leta 2000 v Sloveniji ugotovila Svetovalna služba za tuje naložbe. Navaja, da je bilo poročilo, ki je nastalo na podlagi ugotovitev te komisije, porazno. Administrativni postopki in predpisi so resna ovira za podjetniško klimo in za prizadevanje k odličnosti (Kranjec, 2005, str. 15).

Setnikar-Cankar in Andoljšek (2003, str. 353) ugotavljata, da so tržno usmerjene razvite države, ki so se soočale z neugodnimi gospodarskimi izidi, nezaposlenostjo, proračunskimi primanjkljaji, inflacijo itd., izvedle reforme javnega sektorja, s katerimi so najprej spremenile objektivne pogoje delovanja večjemu ali manjšemu delu javnega sektorja. Proces modernizacije javne uprave je torej nujen tudi pri nas in poteka že ves čas samostojne Slovenije, zlasti po vstopu v EU, kar je moč utemeljiti s sprejemanjem in izvajanjem cele množice zakonov in drugih predpisov, pa tudi z nekaterimi izidi, kot so npr. gospodarska rast, rast BDP, znižanje inflacije, bolj prijazna državna uprava itd.

Slovenska vlada ima pri spreminjanju javne uprave jasne cilje. Javna uprava naj bo takšna, kakršno slovenski državljani in podjetja potrebujejo: zakonito in predvidljivo delujoča, politično nevtralna, profesionalna, odgovorna, usmerjena k uporabniku, odprta pregledna in učinkovita (Bagon et al, str. 23).

Da to misli resno, je slovenska vlada že dokazala s tem, ko je organizirala Ministrstvo za javno upravo (MJU), ki že nekaj let uspešno koordinira delo javne uprave in vodi pomembne projekte za izboljšanje delovanja javnega sektorja in prilagajanja storitev uporabnikom. Uveden je sistematičen pristop k odpravi administrativnih ovir, vzpostavljen je tako imenovani »antibirokratski filter«, ki deluje na MJU. Ukrepi za odpravo administrativnih ovir obsegajo izvajanje programa ukrepov vlade, sistematični pregled novih predpisov ter predloge državljanov in gospodarskih subjektov. Na spletni strani MJU so objavljena poročila o odpravljenih in preprečenih administrativnih ovirah. Spremembe se odvijajo na področju izboljševanja poslovnih procesov, informatizacije in izboljševanja kakovosti storitev v korist zadovoljstva strank. Uvedeno je merjenje zadovoljstva

strank z letnim anketiranjem in mesečnim barometrom kakovosti, ki je objavljen na spletni strani.

Pomemben del državne uprave v Republiki Sloveniji so upravne enote (UE), ki samostojno odločajo na prvi stopnji (ravni) iz državne pristojnosti o pomembnih zadevah vsakega posameznika in širšega družbenega okolja, torej tudi na mednarodnem področju. To je del državne uprave, ki zadnjih deset let orje ledino na področju kakovosti storitev in učinkovitosti poslovanja. Odločeni smo preseči sintagmo birokracije, zato se je velik del upravnih enot odločil za pot odličnosti. Upravne enote delujejo kot poslovni sistem, ki skrbi za kakovost svojih storitev in učinkovitost poslovanja, ki je usmerjen k strankam in je hkrati podpora vsestranskemu razvoju v državi in v globalnem prostoru.

3. KAKOVOST IN ODLIČNOST V JAVNI UPRAVI

Znano je, da so k razmeroma hitremu razvoju kakovosti v gospodarskem sektorju bistveno prispevale tržne razmere na globalnem trgu, še posebno po drugi svetovni vojni. Uveljavljanje kakovosti v javnem sektorju pa je pozneje sledilo izkušnjam iz gospodarstva. Pomembna ugotovitev v razvoju kakovosti je, da je bilo potrebno preiti iz stanja kontrole kakovosti, kjer so kontrolne službe odkrивale napake proizvodov, v sistem celovitega obvladovanja kakovosti, ki je usmerjen v preprečevalno odkrivanje ter odpravo vzrokov za napake in vključuje vse zaposlene.

Japonska je že leta 1950 razvila svoj Celovit sistem kakovosti (Total Quality Management – TQM). Leta 1951 pa je najboljšim podjetjem podelila prve nagrade, imenovane Demingova nagrada. Pozneje, leta 1980, so sistem TQM dopolnili v ZDA in leta 1988 so tudi tam podelili prvo nagrado za kakovost. V Evropi se je najprej uveljavil ISO standard, leta 1990 pa je bil ustanovljen Evropski sklad za upravljanje kakovosti (European Foundation for Quality Management – EFQM). Razvili so evropski model odličnosti in uvedli evropsko nagrado za kakovost (European Quality Award). Za javni sektor so razvili model Skupni ocenjevalni okvir (Common Assessment Framework – CAF), ki so ga pozneje dopolnjevali.

Razvoj kakovosti v slovenski javni upravi sega v začetek devetde-

setih let prejšnjega stoletja. Leta 1993 je bil sprejet Nacionalni program kakovosti Republike Slovenije kot temeljna listina in vodilo za izboljšanje kakovosti, ki opredeljuje, da Slovenija postane v zavesti evropske in svetovne javnosti prepoznavna kot država blaginje. Oktobra leta 1996 je Vlada RS sprejela Politiko kakovosti državne uprave, leta 2003 pa jo je dopolnila in razširila v Politiko kakovosti javne uprave. Od leta 1998 v Republiki Sloveniji koordinira nacionalno nagrado za kakovost, Priznanje RS za poslovno odličnost (PRSPO), Urad RS za meroslovje (MIRS), ki deluje pri Ministrstvu za visoko šolstvo znanost in tehnologijo. MIRS preko pilotnih projektov spodbuja razvoj odličnosti v slovenskih združbah. V zadnjih letih tudi v javni upravi. Leta 1999 je v okviru Ministrstva za notranje zadeve začel delovati Odbor za kakovost, sedaj pa nadaljuje delo v okviru Ministrstva za javno upravo (MJU).

Poslanstvo javne uprave je zakonito, kakovostno in učinkovito opravljanje storitev za prebivalstvo in pravne subjekte, da jim omogoča optimalni razvoj, ob tem pa ščiti javni interes in javno dobro, npr. vodotoke, naravno in kulturno dediščino itd. Kakovost v javni upravi se razlikuje od kakovosti storitev v gospodarskem sektorju, kjer se običajno vzpostavljajo razmerja med ponudbo in povpraševanjem. V javni upravi se v pretežni meri srečujemo s subjektivno kakovostjo. Temeljno vprašanje v javni upravi je, kako kakovost opredeliti, izmeriti in jo razumeti?

Na nekatera izpostavljena vprašanja v zvezi s kakovostjo državne uprave lahko najboljše odgovorijo uporabniki na volitvah, saj imajo le-ti možnost izbrati najboljše kandidate, ki lahko po izvolitvi oblikujejo delovanje javne uprave. Volivci na vsakokratnih lokalnih ali državnih volitvah uporabijo svoja merila za oceno kakovosti javne uprave. To je tudi najbolj demokratična metoda s katero »odmerijo« glasove določeni politični opciji v sorazmerju z njeno kakovostjo in učinkovitostjo. Volitve so torej demokratični urejevalec kakovosti delovanja javne uprave. Povedano drugače, so volitve notranja ocena delovanja javne uprave. Zunanjo oceno dobiva država na globalnem gospodarskem in političnem trgu. Upravljanje države je torej treba stalno prilagajati notranjim in zunanjim ocenam.

Ljudje so ključni dejavnik zagotavljanja kakovosti v javni upravi,

saj je javni sektor izrazito storitvena dejavnost. Ljudje so ustvarjalci in izvajalci lastnih idej in izvajalci idej drugih, upoštevajoč materialne možnosti in možnosti sodelovanja z drugimi ljudmi. So najbogatejši, a tudi najbolj zapleten vir uspeha organizacije, pa tudi sreče, zadovoljstva in napredka ljudi, udeleženih v dejavnosti (Bagon et al, 2006, str. 220). Za zagotavljanje kakovostnih in odličnih storitev so bistveni tudi odnosi med ljudmi. Odlični odnosi med zaposlenimi ter partnerski odnosi med uradniki in uporabniki storitev so dobra osnova za doseganje odličnih rezultatov. Odlični odnosi med politiki in partnerski odnosi med državami lahko privedejo do odličnega mednarodnega sodelovanja. Za doseganje odličnih rezultatov v državni upravi je zelo pomembno, da hkrati z že omenjenimi dejavniki sistemsko, v paketu zagotovimo še:

- zakonitost poslovanja,
- zaščito javnih interesov,
- stalno izboljševanje procesov,
- stalno izboljševanje organizacijske kulture,
- stalno izboljševanje učinkovitosti in gospodarnosti,
- zmanjševanje razlik med pričakovanjem in dejanskim stanjem zaposlenih in
- zmanjševanje razlik med dejanskim stanjem in pričakovanji uporabnikov storitev.

Za uvajanje odličnosti v javni upravi je še veliko priložnosti. Dosedanja praksa je pokazala, da je v javni upravi najpogosteje uporabljan standard ISO 9001, ki predpostavlja, da se kakovost doseže, če vsi procesi potekajo pravilno. Modela CAF in EFQM ga dopolnjujeta v tem, da sami ugotovljamo ali izvajamo prave procese in pripravimo predloge izboljšav. Glede na izkušnje v Upravni enoti Novo mesto menim, da se vsi trije modeli dopolnjujejo. Niti model CAF niti EFQM ne izključuje standarda ISO. Po standardih ISO 9001 je certificiranih 21 upravnih enot. V pilotnem projektu za poslovno odličnost je leta 2004 sodelovalo 13 upravnih enot in ena policijska uprava. Samoocenjevanje po modelu CAF je opravilo 37 upravnih enot, 4 uradi v MNZ in MIRS.

4. UPRAVNA ENOTA NOVO MESTO V SISTEMU DRŽAVNE UPRAVE

Zakon o državni upravi opredeljuje upravno enoto kot teritorialno organizacijo državne uprave. Območja upravnih enot so določena z uredbo. Republika Slovenija ima 58 upravnih enot. Upravne enote odločajo na prvi stopnji v upravnih stvareh iz državne pristojnosti in opravljajo tudi druge naloge iz državne pristojnosti, določene z zakoni, ki urejajo posamezna področja. Upravna enota opravlja zadeve s svojega delovnega področja pod strokovnim vodstvom ministrstev, na katerih delovno področje sodijo posamezne zadeve.

Upravna enota Novo mesto spada med velike UE v RS, deluje na območju osmih občin, in sicer Mestne občine Novo mesto, občine Dolenjske Toplice, Mirna Peč, Straža, Šentjernej, Škocjan, Šmarješke Toplice in Žužemberk. Na površini 759 km² živi v 326 naseljih 62.000 prebivalcev. Ima uspešne nosilce gospodarskega razvoja v tem delu države, hkrati pa je Novo mesto upravno, šolsko, zdravstveno, kulturno, športno in širše družbeno središče Dolenjske regije. V UE NM je zaposlenih 91 javnih uslužbencev. Organizirani smo v tri oddelke in službo za skupne zadeve. Zadnje leto smo prejeli v reševanje preko 25000 upravnih zadev in več kot 120000 drugih upravnih nalog. Rešili smo 98% prejetih zadev. Vsa leta tudi načrtno skrbimo za izobraževanje in strokovno izpopolnjevanje kadrov. Da bi lažje sledili vsem spremembam, ki so stalnica v prostoru EU in v javni upravi RS, smo med prvimi UE začeli uvajati in izvajati sistem kakovosti. Po dvanajstih letih poslovanja UE NM je že mogoče ocenjevati razvoj kakovosti storitev in rezultatov poslovanja.

Naše delo in pristojnosti temeljijo na določilih Zakona o državni upravi, ki je bil v tem času nekajkrat dopolnjen ter na izjemno obsežnem, dinamičnem in spreminjajočem se področju materialne zakonodaje in drugih predpisih. Razvoj kakovosti je odvisen od mnogih dejavnikov, vsekakor pa je močno odvisen od strategije in vizije UE. Povezan je z organizacijsko kulturo uslužbencev, kar bistveno vpliva na izide poslovanja vsakega poslovnega sistema. Kot je to običajno, so kakovost našega dela vedno ocenjevali drugi, bodisi naši uporabniki bodisi naši ustanovitelji. V zadnjih letih so se tem pridružili še zunanji strokovnjaki, specializirani za ocenjevanje sistema kakovosti

po standardu ISO 9001 in po modelu odličnosti EFQM.

V pristojnosti UE je široko področje odločanja o življenju in delu posameznikov in o pogojih dela pravnih subjektov, kar ureja materialna in procesna zakonodaja ter podzakonski predpisi. Področje odločanja ni vezano samo na upravne meje UE, ampak je širše. Segajo do državnih meja in v tujino. UE odloča o nekaterih zadevah slovenskih državljanov, ki živijo v tujini in o zadevah tujih državljanov, ki želijo prebivati v RS. Odločanje na prvi stopnji je v skladu z veljavno zakonodajo in z notranjimi akti zaupano posameznikom – uradnikom. Zavedamo se našega poslanstva. Delovati moramo zakonito, strokovno, nepristransko, hitro in učinkovito ter ljudem čim bolj prijazno.

Odločili smo se sprejeti evropsko uveljavljene standarde ISO 9001, modela CAF in EFQM in nadaljevati na poti odličnosti.

Poslovanje upravne enote je organizirano tako, kot je to običajno za vse poslovne sisteme. Temeljite (najmanj) letne analize stanja, to so analize naših kadrovskih, prostorskih in drugih možnosti (množice zakonov in drugih predpisov) na eni strani ter analize zahtev in pričakovanj okolja, za katerega smo prevzeli obveznosti ter zahtev in pričakovanj našega ustanovitelja – države, na drugi strani, nas spremljajo vsa leta. V mejah možnega smo najprej izboljšali pogoje dela, nato pa smo se postopoma in sistemsko usmerili v izboljšanje kakovosti naših storitev. Vsa leta tudi načrtno skrbimo za izobraževanje in strokovno izpopolnjevanje vseh zaposlenih.

Proces uvajanja in izvajanja sistema kakovosti poteka postopoma in kontinuirano. V sistem so vključeni vsi zaposleni. Vzoredno poteka strokovno izobraževanje in izpopolnjevanje kadrov na vseh ravneh, zato velika večina zaposlenih sistem kakovosti tudi podpira in v procesu aktivno sodeluje. Osnovno geslo je: kakovost nas vodi k lažjemu delu in boljšim rezultatom. Glede stroškov uvajanja, vzdrževanja in izboljševanja sistema kakovosti ugotavljam, da je težišče stroškov na izobraževanju zaposlenih, delno pa nastanejo pri plačilu za sodelovanje zunanjih institucij pri uvajanju novih modelov. Stroški zunanjih institucij so obvladljivi in so praviloma nižji od prihrankov, ki jih dosegamo na račun kakovostnega in preglednega poslovanja.

V UE NM izvajamo politiko kakovosti, ki je usmerjena k povečanju zadovoljstva strank in zaposlenih. Temelji na politiki kakovosti slovenske javne uprave ter usmeritvah in ciljih UE NM. Oblikovali smo svojo politiko kakovosti, s katero želimo doseči, da vsi zaposleni do vsakega posameznika delujemo zakonito in strokovno, odprto in prijazno, proaktivno in inovativno, gospodarno in učinkovito ter tako zagotovimo čim krajše odzivne roke. Z rastjo zadovoljstva strank krepimo tudi lastno zadovoljstvo.

Za učinkovito poslovanje je potrebno sistematično zbiranje, prepoznavanje, razumevanje in obdelava informacij ter podatkov, ki vplivajo na uspešnost naše UE. Stanje na našem »trgu« oziroma vplivnem okolju se neprestano spreminja. Strategijo razvoja RS, vladni program in letni načrt, načrte ministrstev, programe občin in drugih javnih institucij spremljamo sproti preko uradnih glasil in informacijske tehnologije. Spremembe in potrebe neposrednega okolja spremljamo preko javnih medijev in z neposrednimi stiki (sestanki). Povratne informacije o zadovoljstvu strank s poslovanjem UE NM in zaposlenih z delom v UE pridobivamo z izvedbo vsakoletnega anketiranja strank in zaposlenih. Informacije o zadovoljstvu strank pridobivamo tudi z mesečnim barometrom kakovosti in iz drugih virov (knjige pripomb in pohval, pisna sporočila, objave v občilih itd.). Vse zahteve, potrebe in pričakovanja strank kakor tudi drugih udeležencev v postopkih – sedanjih in prihodnjih ter dogajanja v okolju, za katerega delujemo (družbena, okoljska, gospodarska, pravna in demografska), so osnova za pripravo letnih poslovnih načrtov. V Poslovnem načrtu so opredeljene aktivnosti in naloge po posameznih področjih, in sicer načrt izvajanja upravnih nalog po posameznih oddelkih, načrt ravnanja z uslužbenci, načrt izobraževanja, načrt nabav, finančni načrt in načrt aktivnosti za vodenje sistema kakovosti (notranja presoja, anketiranje strank in zaposlenih, vodstveni pregled, sestanki z zaposlenimi ter ostale aktivnosti). Opredeljeni so tudi merljivi letni cilji. Pogoste spremembe in zahteve v ožjem in globalnem okolju narekujejo fleksibilnost sistema, kar pa pomeni spremljanje in analiziranje, planiranje in (re)organiziranje.

Zgradili smo svoj sistem kakovosti, ki nam po znanem Demingovem krogu imenovanem PDCA (ang. **Plan** - načrtuj, ang. **Do** - stori, ang. **Check** - preveri, ang. **Act** - ukrepaj) omogoča letno načrtovanje, tekoče izvajanje, redno spremljanje in preventivno ukrepanje ter uvajanje izboljšav na posameznem procesu, delovnem mestu, v notranji organizacijski enoti ali v celotni UE. Redno spremljanje procesov poteka dnevno in tedensko, medtem ko mesečno in letno spremljamo uresničevanje letnega načrta. Razpolagati z bistvenimi informacijami pravočasno in na pravem mestu je nujen pogoj za obvladovanje sistema kakovosti. Vodstvo se sestaja in sprejema preprečevalne ukrepe na tedenskih kolegijih, na mesečnih kolegijih kakovosti pa obravnava in sprejema izboljšave sistema kakovosti. Vsi zaposleni v UE NM so preko intranetnih strani sproti obveščeni o vseh pomembnih dogodkih, predvsem pa o uresničevanju Poslovnega načrta, sprejetih sklepov kolegija, ukrepov ali izboljšavah, spremembah predpisov itd.

Sistem kakovosti določa zlasti vizijo, strategijo, poslovno politiko, poslanstvo in natančno določene merljive cilje. Usmerjen je k uporabnikom storitev in omogoča vsakoletno preverjanje njihovega zadovoljstva. Vodi nas k uspešnosti, učinkovitosti ter kakovosti storitev, merjenju učinkov, prožnosti, razvoju procesov dela, izidom in uresničevanju planiranih ciljev. Omogoča razvoj zaposlenih in spremljanje njihovega zadovoljstva, gospodarno razporejanje in trošenje denarja, izboljšanje komuniciranja, pravočasno dopolnjevanje informacijske tehnologije in drugih sredstev. Predvsem pa motivira proaktivno in preventivno delovanje udeležencev v procesih upravnega odločanja ter pravočasno opozarja na popravljalne ukrepe. Že od leta 2001 zunanji presojevalci letno ugotavljajo, da je naš sistem kakovosti primeren, zanesljiv, dobro obvladovan in učinkovit. Poslovanje je pregledno, načrtovane cilje dosegamo ali celo presehamo, povečuje se raven zaupanja med sodelujočimi v procesih, porajajo se nove zamisli in izboljšave v poslovanju.

V obdobju razvoja sistema obvladovanja kakovosti smo v UE NM izpopolnjevali in nadgrajevali poslovanje, ga leta 2001 uskladili s standardom ISO 9001 in ga usmerili k poslovni odličnosti.

Upravna enota Novo mesto redno obnavlja certifikat po standardu

ISO 9001, leta 2003 je opravila samoocenitev po modelu CAF, leta 2004 pa je sodelovala v Pilotnem projektu Republike Slovenije za poslovno odličnost (PRSPO) za javno upravo. Leta 2006 je UE Novo mesto za vlogo za pridobitev priznanja za poslovno odličnost Republike Slovenije 2006 prejela dve diplomi, in sicer bronasto diplomu za uvrstitev v skupino s 350-400 točkami in diplomu kot finalist za najvišje število točk v tej skupini med udeleženci iz državne uprave. Letos smo na podlagi javnega razpisa ponovno oddali vlogo za pridobitev priznanja za poslovno odličnost Republike Slovenije v letu 2007.

5. MEDNARODNO SODELOVANJE IN DRŽAVNA UPRAVA

Zadnja desetletja so mednarodni gospodarski in družbeni tokovi vse bolj intenzivni, širijo se z veliko hitrostjo, delujejo globalno in spreminjajo življenje po celem svetu. Večina držav je zainteresiranih, da sodelujejo v teh procesih in da v največji možni meri sooblikujejo pravila mednarodnega sodelovanja. Sodelovanje je lahko neposredno, največkrat pa poteka preko mednarodnih institucij. Z aktivnim sodelovanjem na mednarodnem področju lahko vplivajo na vsestranski lastni in mednarodni razvoj. Praviloma sodelovanje usmerjajo tako, da uveljavljajo svoje interese in ohranjajo identiteto svoje države. Seveda je mednarodno sodelovanje vsake države odvisno od njene ureditve, njene zunanje politike, zakonodaje, od uveljavljenih mednarodnih konvencij, dogovorov in predpisov mednarodnih institucij (npr. EU, OZN). Globalne spremembe narekujejo hitro prilagajanje na lokalni ravni. Od sposobnosti prilagajanja državne uprave globalnim spremembam je odvisen napredek posamezne države. Obče znano je, da ima vsaka država svoj upravni sistem, zato ga je treba pred vzpostavitvijo sodelovanja temeljito preučiti.

Republika Slovenija je demokratična, pravna in socialna država, kar je opredeljeno v Ustavi Republike Slovenije. Za mednarodno sodelovanje je odgovorna Vlada RS in parlament. V 41. členu Zakona o državni upravi je določeno, da Ministrstvo za zunanje zadeve opravlja naloge na področjih zunanjih zadev države, konzularne zaščite in mednarodnih pogodb. Kot je objavljeno na spletni strani, Ministrstvo za zunanje zadeve izvaja zunanjo politiko in opravlja na-

loge, določene z Zakonom o zunanjih zadevah in z drugimi predpisi in akti, hkrati pa s strokovnimi stališči sodeluje pri načrtovanju in v postopkih in pripravah za oblikovanje zunanje politike Republike Slovenije in pri sprejemanju stališč Državnega zbora RS in Vlade RS. Navedene aktivnosti se izvajajo v samem ministrstvu in v diplomatsko-konzularnih predstavništvi Republike Slovenije v tujini.

V tem prispevku obravnavam mednarodno sodelovanje Republike Slovenije zgolj iz vidika reševanja upravnih zadev, ko v upravnem postopku nastopa stranka ali stranski udeleženec iz tujine. Pomemben del tovrstnih upravnih postopkov, v okviru svojih pristojnosti, opravijo upravne enote. S svojim delovanjem sooblikujejo mednarodni ugled države, zato je zelo pomembno, da to opravljajo profesionalno in na visoki kakovostni ravni.

Upravna zadeva kot realno družbeno razmerje je obstoječe ali predvidljivo nasprotje med posamičnim in javnim interesom, ki ga mora pristojni organ s svojo odločitvijo razrešiti. V primeru, ko takšno nasprotje obstaja, oziroma ga je mogoče predvideti, situacijo v abstraktni pravni normi opredelimo kot upravno zadevo in jo kot pristojnost poverimo posameznemu upravnemu organu v reševanje oziroma odločanje. Tako je na primer pri gradbenem dovoljenju vsebina upravne zadeve predvidljivo nasprotje med posamičnim in javnim interesom glede rabe prostora, ki ga upravni organ razrešuje s svojo odločitvijo v obliki gradbenega dovoljenja (Trpin, 2006, str. 260).

Upravne postopke povezane z mednarodno dejavnostjo lahko razdelimo v dve skupini:

- reševanje upravnih zadev za tuje državljane, ki imajo interes potovati, prebivati in/ali delati v Republiki Sloveniji ter
- reševanje upravnih zadev za državljane Republike Slovenije, ki potujejo, prebivajo in/ali delajo drugod po svetu.

V obeh primerih moramo spoštovati Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP-UPB2) in druge predpise, ki veljajo v Republiki Sloveniji ter predpise tujih držav in mednarodnih skupnosti. V preglednici št. 1 sem navedel samo nekaj najpomembnejših, morda tudi najpogostejših upravnih nalog, ki jih opravljajo UE na področju mednarodnega sodelovanja.

Zap. št.	Delovno področje in opis upravnih nalog	Slovenski državljani v tujini	Tujec v RS
	Upravno notranje zadeve		
1.	Prijava rojstva	•	•
2.	Prijava poroke	•	•
3.	Vpis zakonske zveze državljanov RS sklenjene v tujini	•	
4.	Prijava smrti	•	•
5.	Pridobitev osebnih dokumentov (PL, OI, VD)	•	•
6.	Prijava začasnega odhoda v tujino (za več kot tri mesece)	•	
7.	Pridobitev 1. dovoljenja za začasno prebivanje tujca v RS		•
8.	Podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje tujca v RS		•
9.	Pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje tujca v RS		•
10.	Prijava prebivanja državljanov držav članic EU		•
11.	Pridobitev statusa državljanov Republike Slovenije		•
12.	Pridobitev potrdila o državljanstvu	•	•
	Okolje in prostor		
13.	Gradbeno dovoljenje	•	•
14.	Uporabno dovoljenje	•	•
15.	Razlastitev in omejitev lastninske pravice	•	•
	Kmetijstvo, gozdarstvo in prehrana		
16.	Promet s kmetijskimi zemljišči, gozdovi in kmetijami	•	•
17.	Denacionalizacija	•	•

Preglednica št. 1: Predstavitev nekaterih upravnih nalog UE na mednarodnem področju

Nekateri upravni postopki, ki so povezani s tujino, potekajo preko diplomatsko-konzularnih predstavništev (DKP) tujih držav v Sloveniji ali slovenskih DKP v tujini, nekateri pa potekajo neposredno pred pristojnimi organi v Sloveniji. Postopki preko DKP so nekoliko

zahtevnejši zaradi komunikacije z matično državo tujca in so posledično sorazmerno daljši. V obeh primerih je v postopek vključen še prevod relevantne dokumentacije.

Zanimivi so nekateri podatki, povezani z gibanjem ljudi v mednarodnem prostoru. Iz statističnih evidenc, ki jih za upravne postopke vodi MJU je razvidno, da je migracija, po vstopu Slovenije v EU, v porastu, kar je razvidno iz preglednice št. 2. Podrobnejša analiza kaže, da so najbolj intenzivne migracije tujcev na območju UE Ljubljana, sledi UE Maribor, kar je logično, saj sta to dve največji upravni enoti. Zanimivo je, da je zelo intenzivno gibanje tujcev na primorskem, na območjih UE Nova Gorica, UE Sežana, UE Koper, UE Izola, UE Piran, v notranjosti države pa na območjih UE Celje, UE Novo mesto in UE Kranj.

Šifra postopka	Opis upravnega postopka	2004	2005	2006
UE0051	Dovoljenje za stalno prebivanje tujca v RS	4414	5995	9351
UE0052	Razveljavitev dovoljenja za prebivanje tujca v RS	3293	2725	3286
UE0053	Odpoved prebivanju tujcu v RS	5	10	27
UE0054	Prenehanje dovoljenja za prebivanje tujcu v RS	344	401	412
UE0055	Dov. za preb. v RS izdano državljanom iz držav članic EU	1168	2270	3396
UE0065	Potni list za tujca	31	50	51

Preglednica št. 2: Statistični podatki rešenih upravnih zadev za tujce v RS za obdobje treh let

V nadaljevanju opisujem nekoliko podrobneje, a še vedno le v obliki povzetkov, samo nekatere primere reševanja upravnih zadev za tuje državljane v RS, kot je npr. pridobitev dovoljenj za prebivanje tujcev v RS, pridobivanje državljanstva RS, poročanje tujcev v RS, pridobivanje gradbenega dovoljenja za tujce in urejanje upravnih zadev za tujce v zvezi z nepremičninami v RS.

5.1 Prvo dovoljenje za začasno prebivanje tujca v RS

Pogoji za vstop in bivanje tujih državljanov v Republiki Sloveniji so določeni v Zakonu o tujcih – uradno prečiščeno besedilo (Zluj-1-UPB2, Uradni list RS št. 112/2005 in 79/2006).

Tujec mora imeti za vstop v Republiko Slovenijo poleg veljavnega potnega lista tudi vizum. Vizum je dovoljenje, ki ga pristojno diplomatsko konzularno predstavništvo Republike Slovenije v tujini izda tujcu za turistične, poslovne, osebne ali druge namene prihoda v RS.

Če je tujec državljan države, s katero je RS ukinila vizume, lahko vstopi v RS z veljavnim potnim listom ali drugim dokumentom.

Po statističnih podatkih MZZ (_____) za leto 2006 je RS prejela 100476 vlog za izdajo vseh vrst vizumov, izdala pa je 95131 vizumov. Največ jih je bilo izdanih za Srbijo, sledi Bosna in Hercegovina itd. Ameriškim državljanom je bilo izdanih 216 vizumov, argentinskim 62, egipčanskim 584 itd.

Vsak tujec, ki želi v Republiki Sloveniji prebivati dalj časa mora imeti **dovoljenje za prebivanje**. Dovoljenje za prebivanje pomeni dovoljenje za vstop in bivanje za določen čas in za določen namen ali prebivanje za nedoločen čas. Prvo dovoljenje za prebivanje v Republiki Sloveniji se izda kot dovoljenje za začasno prebivanje in ga mora tujec pridobiti pred svojim vstopom v državo.

Za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje mora tujec izpolnjevati enega izmed zakonsko določenih namenov, zaradi katerega želi prebivati v Republiki Sloveniji:

- zaposlitev in delo,
- združitev družine s tujcem, ki ima v Republiki Sloveniji dovoljenje za prebivanje,
- status rezidenta za daljši čas v drugi državi članici Evropske unije, študij, izobraževanje, specializacija ali strokovno izpopolnjevanje ter praktično usposabljanje,
- sodelovanje oziroma udeležba v programih mednarodnih izmenjav prostovoljcev in v drugih programih, ki ne sodijo v sistem formalnega izobraževanja,
- drugi upravičeni in z zakonom, mednarodnimi akti ali mednarodnimi načeli in običaji utemeljeni razlogi,

- slovensko poreklo do tretjega kolena v ravni vrsti,
- otroci tujcev rojeni v RS, ali
- žrtve trgovine z ljudmi.

Dovoljenje za prvo prebivanje v RS se tujcu lahko izda le kot dovoljenje za začasno prebivanje. Vlogo za izdajo prvega dovoljenja za začasno prebivanje mora tujec vložiti pri diplomatsko konzularnem predstavništvu RS v tujini, to pa jo pošlje v reševanje upravni enoti, na območju katere bo tujec prebival po prihodu v Republiko Slovenijo. Tako pridobljeno dovoljenje za začasno prebivanje si lahko tujec pri isti upravni enoti pred potekom podaljša.

5.2 Dovoljenje za stalno prebivanje tujca v RS

Dovoljenje za stalno prebivanje lahko pridobi tujec na upravni enoti, na območju katere začasno prebiva, če je neprekinjeno osem let prebival v Republici Sloveniji, če izpolnjuje tudi druge pogoje določene v zakonu o tujcih in če ne obstajajo razlogi za zavrnitev (43. člen ZTuj).

Tujcu, ki je slovenskega rodu, ali tujcu, katerega prebivanje je v interesu RS, se lahko izda dovoljenje za stalno prebivanje tudi pred iztekom petih let neprekinjenega prebivanja na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje. Ožjim družinskim članom tujca, ki imajo v RS dovoljenje za stalno prebivanje ali status begunca, se lahko izda dovoljenje za stalno prebivanje po dveh letih neprekinjenega prebivanja v RS na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje.

5.3 Prijava prebivanja državljanov držav članic Evropske unije in Evropskega gospodarskega prostora

Državljan Evropske unije (EU) in Evropskega gospodarskega prostora (EGP) ter njihovi družinski člani lahko ne glede na razlog oziroma namen, zaradi katerega želijo vstopiti in prebivati v Sloveniji, vstopijo z veljavno osebno izkaznico ali veljavnim potnim listom. Prve tri mesece po vstopu lahko na območju Slovenije prebiva brez prijave prebivanja. Za prebivanje, ki je daljše od treh mesecev, pa morajo pred pretekom dovoljenega trimesečnega prebivanja pri upravni enoti, na območju katere prebivajo, **prijaviti prebivanje.**

Vložiti morajo prošnjo za izdajo potrdila o prijavi prebivanja. Razlogi zaradi katerih se jim lahko izda potrdilo so naslednji:

- zaposlitev ali delo,
- samozaposlitev,
- izvajanje storitve,
- študij ali druge oblike izobraževanja,
- drugi razlogi.

Dovoljenje za stalno prebivanje za državljane EU in EGP, ki v RS prebivajo neprekinjeno pet let, je potrebno izdati na podlagi potrdila o prijavi prebivanja. V Zakonu o tujcih so opredeljene tudi izjeme.

5.4 Pridobitev statusa državljana RS

Pridobitev statusa državljana Republike Slovenije je za različne primere natančno opredeljeno v Zakonu o državljanstvu Republike Slovenije – uradno prečiščeno besedilo (ZDRS-UPB1, Uradni list RS, št. 7/2003). V tretjem členu tega zakona je določeno, da se državljanstvo Republike Slovenije lahko pridobi na štiri načine:

1. po rodu,
2. z rojstvom na območju Republike Slovenije,
3. z naturalizacijo, t.j. s sprejemom v državljanstvo na podlagi prošnje, ali
4. po mednarodni pogodbi.

V nadaljevanju povzemam določbe omenjenega zakona za pridobitev državljanstva z naturalizacijo.

Z redno naturalizacijo lahko pridobi status državljana RS vsaka fizična oseba, ki je dopolnila 18 let starosti, ki prebiva in ima urejen status tujca v Republiki Sloveniji in je podala vlogo pri upravni enoti na območju katere ima urejen status stalnega ali začasnega prebivanja. Urejen status tujca ni pogoj za osebo, ki dejansko živi v Sloveniji od rojstva dalje. Za osebo mlajšo od 18 let lahko podajo vlogo njeni starši ali zakoniti zastopnik. K vlogi mora priložiti dokazila, ki jih upravna enota ne more pridobiti iz uradnih evidenc, to pa so:

- izpisek iz rojstne ali poročne matične knjige, če je oseba rojena ali poročena v tujini,
- življenjepis,
- overjena kopija potne listine oziroma potrdilo o državljanstvu,

- dokazilo, da ima zagotovljen trajen vir preživljanja v višini, ki omogoča materialno in socialno varnost,
- dokazilo o nekaznovanju v matični državi,
- dokazilo o prebivanju v RS,
- dokazilo, da obvlada slovenski jezik ter
- dokazilo o plačani taksi.

Naturalizacija za tujce brez olajšav poteka po 10. členu ZDRS tako, da fizična oseba, ki prebiva v Sloveniji najmanj 10 let, od tega neprekinjeno zadnjih 5 let pred vložitvijo prošnje, poda vlogo pri upravni enoti, na območju katere ima prijavljeno stalno ali začasno prebivališče.

Naturalizacija z olajšavami za osebe slovenskega porekla, po 12. členu ZDRS, poteka tako, da Slovenski izseljenec ali njegov potomec do 3. kolena v ravni črti, ki prebiva v Sloveniji neprekinjeno vsaj eno leto, pred vložitvijo prošnje poda vlogo pri upravni enoti na območju katere ima prijavljeno stalno ali začasno prebivališče.

Oseba, ki je izgubila slovensko državljanstvo na podlagi odpusta ali odreka državljanstvu in ki prebiva v Sloveniji neprekinjeno vsaj 6 mesecev pred vložitvijo prošnje, lahko pridobi državljanstvo po drugem odstavku 12. člena ZDRS, če poda vlogo pri UE na območju katere ima prijavljeno stalno ali začasno prebivališče.

Oseba, ki je že najmanj 2 leti poročena s slovenskim državljanom in ki prebiva v Sloveniji neprekinjeno vsaj 1 leto pred vložitvijo prošnje, lahko pridobi državljanstvo po tretjem odstavku 12. člena ZDRS, če poda vlogo pri UE na območju katere ima prijavljeno stalno ali začasno prebivališče.

Oseba, rojena na območju Republike Slovenije, ki tu tudi dejansko živi od rojstva dalje, lahko pridobi državljanstvo po petem odstavku 12. člena ZDRS, če poda vlogo pri UE, na območju katere ima prijavljeno stalno ali začasno prebivališče.

Oseba s statusom begunca, priznanega po zakonu o azilu, ki dejansko prebiva v Sloveniji neprekinjeno 5 let pred vložitvijo prošnje, lahko pridobi državljanstvo po sedmem odstavku 12. člena ZDRS, če poda vlogo pri UE, na območju katere ima prijavljeno stalno ali začasno prebivališče.

Oseba brez državljanstva (apatrid), ki dejansko prebiva v Sloveniji

neprekinjeno 5 let pred vložitvijo prošnje in ima urejen status tujca, lahko pridobi državljanstvo po osmem odstavku 12. člena ZDRS, če poda vlogo pri UE, na območju katere ima prijavljeno stalno ali začasno prebivališče.

Fizična oseba, ki je dopolnila 18 let starosti, če njen sprejem koristi državi zaradi znanstvenih, gospodarskih, kulturnih, nacionalnih ali drugih podobnih razlogov, lahko poda vlogo po 13. členu ZDRS, pri organu Republike Slovenije v tujini, ki je pooblaščen za opravljanje konzularnih zadev ali neposredno na sedežu Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije.

Mladoletni otrok lahko na prošnjo obeh staršev, v kolikor tudi sama pridobita slovensko državljanstvo, oziroma na prošnjo enega izmed staršev, v kolikor otrok živi v Republiki Sloveniji vsaj leto dni z roditeljem, ki prosi za sprejem v slovensko državljanstvo in ima urejen status tujca v Sloveniji, poda vlogo po 14. členu ZDRS na upravni enoti, na območju katere imata starša oziroma starš, ki prosi za sprejem otroka, prijavljeno stalno oziroma začasno prebivališče.

Slovenskemu državljanu lahko državljanstvo preneha z odpustom po 18. členu ZDRS, z odrekom državljanstvu po 25. členu ali z odpustom iz državljanstva po 26. členu ZDRS.

O pridobitvi državljanstva Republike Slovenije z naturalizacijo, o prenehanju državljanstva ter o izdaji zagotovila iz 11. in 19. člena ZDRS odloča ministrstvo, ki je pristojno za notranje zadeve.

5.5 Prijava poroke tujih državljanov v RS

Poroka je svojevrstna življenjska prelomnica, je poseben življenjski dogodek, ki si zasluži posebno pozornost, zato si mnogi poročni pari načrtujejo poročne obrede po svoji meri. Izbirajo kraj in čas svojega poročnega obreda. Med tujci je tudi nekaj takšnih, ki se želijo poročiti v Sloveniji. Poznamo primere, ko sta partnerja iz iste tuje države, lahko sta iz različnih tujih držav ali pa je eden državljan RS, drugi pa je iz tujine. V vseh primerih si poročni par lahko izbere za poročni obred katerokoli upravno enoto v RS. V skladu z Zakonom o zakonski zvezi in družinskih razmerjih – uradno prečiščeno besedilo (ZZZDR-UPB1, Uradni list RS, št. 69/2004) morata osebi, ki nameravata skleniti zakonsko zvezo napisati vlogo pri izbrani

upravni enoti in ji priložiti:

- izpisek iz rojstne matične knjige, izdan na podlagi mednarodnih konvencij ali overjen v skladu z Zakonom o overitvi listin v mednarodnem prometu,
- potrdilo o samskem stanu (za evropske države ni potrebno),
- potrdilo države, katere državljan je, da ni zadržkov za sklenitev zakonske zveze,
- dokaz o državljanstvu (potrdilo ali potni list) in
- podatke za priči, če sta priči tuji državljani, overjeno fotokopijo potnega lista, potrdilo o poslovni sposobnosti ali izpisek iz matičnega registra o rojstvu oziroma poroki.

Dokaz o prenehanju prejšnje zakonske zveze, sodba ali izpisek iz matične knjige umrlih, mora biti ravno tako priložen, če je bil tuj državljan že poročen, pa prenehanje zakonske zveze ni zabeleženo v uradnih evidencah.

Poročni obred opravita načelnik ali od njega pooblaščen oseba in matičarka. Postopek poteka v slovenskem jeziku, mora pa biti sproti preveden v jezike, ki jih razumeta osebi, ki se poročata. Stroške prevoda dokumentov priloženih k vlogi in obreda plačata osebi, ki se nameravata poročiti.

5.6 Pridobitev gradbenega dovoljenja za tujega investitorja

Že uvodoma moram poudariti, da ima investitor iz tujine, ki je lahko fizična ali pravna oseba, možnost pridobiti gradbeno dovoljenje le pod pogojem, da ima lastninsko pravico na nepremičnini (zemljišče ali objekt) v Sloveniji. Zelo pomembne so tudi pravice posegov na nepremičnini, ki so opredeljene v prostorsko izvedbenem aktu občine, na območju katere leži nepremičnina. Sicer pa je postopek pridobivanja gradbenega dovoljenja za tujega investitorja popolnoma enak, kot je predpisan za slovenske državljane.

Vsakemu investitorju, predvsem pa investitorjem iz tujine priporočam, da že na začetku pooblasti strokovno, za to dejavnost registrirano organizacijo (projektanta), da mu pripravi vso predpisano dokumentacijo in da vodi postopek za pridobivanje gradbenega

dovoljenja po veljavnem Zakonu o graditvi objektov (ZGO-1-UPB1, Uradni list RS, št. 102/2004). Le tako bo investitor lahko na enem mestu usklajeval svoje zahteve s prostorskimi možnostmi. Edino pooblaščenih projektanti so lahko kos usklajevanju interesov med investitorjem, občino, soglasodajalci, upravno enoto in drugimi udeleženci v upravnem postopku. Seveda je potrebno zaupanje med investitorjem in projektantom vzpostaviti s kvalitetno pogodbo.

V fazi priprav na investicijo priporočam investitorju naslednje korake:

- preveriti lastninsko pravico na nepremičnini,
- pri pristojni občini preveriti, kakšni posegi so dopustni na omejeni nepremičnini,
- poiskati pooblaščenih projektantsko organizacijo z dobrimi referencami,
- definirati projektno nalogo,
- skleniti pogodbo z izbrano projektantsko organizacijo za projektiranje in pridobitev gradbenega dovoljenja,
- izdati pooblastilo projektantu, da vodi vse postopke pred javno upravo v zvezi s projektiranjem in pridobitvijo gradbenega dovoljenja za predmetno zadevo ter
- prevzem projektne dokumentacije in gradbenega dovoljenja.

V vseh fazah bi moral praviloma aktivno sodelovati tudi investitor, saj je v času projektiranja pogosto potrebno usklajevati interese investitorja z javnim interesom, s soglasji in drugimi projektnimi pogoji.

V fazi projektiranja pa priporočam projektantski organizaciji naslednje korake:

- pri pristojni občini natančno preučiti veljavni prostorski akt in druge občinske odloke, ki veljajo za območje, na katerem leži obravnavana nepremičnina,
- preučiti projektno nalogo in druge zahteve investitorja,
- pridobiti lokacijsko informacijo in druge pogoje za projektiranje,
- pridobiti vse potrebne smernice soglasodajalcev,
- izdelati idejno rešitev in jo uskladiti z investitorjem,
- izdelati projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja (PGD),

- pridobiti soglasja vseh soglasodajalcev na PGD,
- vložiti vlogo za pridobitev gradbenega dovoljenja na pristojni UE ali Ministrstvu za okolje in prostor,
- prevzem gradbenega dovoljenja in
- predaja gradbenega dovoljenja in projektne dokumentacije investitorju.

Opisani postopki sodijo med strokovne, bolje rečeno projektantske naloge, zato jih ne bi smeli povezovati z upravnim postopkom za pridobitev gradbenega dovoljenja. So obsežni in strokovno zahtevni. Čas priprave projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja je odvisen predvsem od skladnosti zahtev investitorja s prostorskimi pogoji, od kakovosti dela v občinski upravi in drugih institucijah javnega sektorja ter od strokovnosti projektantov.

Zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja vloži pri pristojnem upravnem organu (UE, Ministrstvo za okolje in prostor) za gradbene zadeve investitor ali njegov pooblaščenec. V zahtevi mora navesti podatke o parcelni številki in katastrski občini zemljišča z nameravano gradnjo ter podatke o vrsti objekta glede na namen.

Zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja mora biti priloženo naslednje:

1. najmanj dva izvoda projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja s predpisanimi sestavinami in
2. druge listine, če tako določa zakon.

Če se zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja nanaša na rekonstrukcijo objekta, je potrebno navesti tudi številko in datum gradbenega dovoljenja, na podlagi katerega je bil objekt zgrajen, razen za objekte, ki so bili zgrajeni pred letom 1967.

Investitor mora zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja priložiti tudi dokazilo o pravici graditi, če ta pravica še ni vpisana v zemljiško knjigo.

Pristojni organ (UE ali MOP) vodi upravni postopek izdaje gradbenega dovoljenja v skladu z Zakonom o graditvi objektov in v skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku –uradno prečiščeno besedilo (ZUP-UPB2, Uradni list, št. 24/2006) in ga praviloma zaključi v predpisanem roku, to je v dveh mesecih. Če se postopek vodi v skrajšanem ugotovitvenem postopku po 60. in 61. členu ZGO in

če je projekt skladen s prostorskim aktom, je gradbeno dovoljenje lahko izdano v nekaj dnevih.

Pri pripravi dokumentacije za gradnjo objekta je praviloma potreben najkrajši čas za izdajo gradbenega dovoljenja, ostalo pa investitor potrebuje za usklajevanje svojih interesov z javnimi interesi, torej s prostorom.

Ob doslednem spoštovanju vseh predpisov in pravil stroke je postopek pridobivanja gradbenega dovoljenja načeloma primerno kratek. Zaplete, časovno zavleče ali celo ustavi se priprava PGD v primerih, ko na zeleni lokaciji zaradi omejitev v prostorskih aktih ali drugih predpisih ni možno uresničiti investitorjeve želje. To pa je že druga zgodba, saj je za pripravo in spremembe občinskih prostorskih aktov odgovorna občina. Za tovrstne postopke pa velja Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1, Uradni list RS, št.110/2002,8/2003), ki ima predpisane daljše roke.

Da bi uskladili interese investitorjev in javne interese v prostoru, po mojem mnenju ni potrebno neprestano spreminjati zakonodaje (ZUreP), ampak bi morale občine korenito spremeniti pristop za pravo in sprejem prostorskih načrtov in komunalnega opremljanja zemljišč za gradnjo. S prožnim marketinškim pristopom bi morale slediti željam in potrebam domačih in tujih investitorjev.

5.7 Upravni postopki v zvezi z nepremičninami

Seveda imajo tujci možnost v okviru veljavne zakonodaje urejati v RS tudi zadeve povezane z nepremičninami, na primer nakup in/ali prodaja nepremičnin, najem in/ali oddaja nepremičnin, sodelovaje v postopku denacionalizacije in podobno. V teh primerih potekajo postopki po veljavni zakonodaji (ZUP, materialna zakonodaja) in drugih predpisih v RS, pri upravni enoti na območju katere leži nepremičnina ali pri resornem ministrstvu. Postopke za tujce lahko vodijo tudi njihovi pooblaščenca. Vsa dokumentacija mora biti predložena v slovenskem jeziku.

5.8 Primeri iz prakse v UE Novo mesto

Ker ne razpolagam s podatki raziskav o reševanju upravnih postopkov za tujce v Sloveniji in Slovencev v tujini, navajam le nekaj primerov iz prakse, s katerimi smo se srečali v UE Novo mesto.

Kot primer dobre prakse lahko navedem urejanje prijav začasnega prebivanja tujcev, ki so sodelovali pri izgradnji tovarne Revoz v Novem mestu. Postopkov smo se lotili organizirano in proaktivno. Revoz je leta 2005 za izgradnjo proizvodne linije novega vozila predvidel večje število tujih strokovnjakov iz Evrope in Argentine. Prihod tujcev in čas montaže oziroma čas prebivanja v RS sta bila natančno načrtovana v operativnem načrtu celotnega projekta. Da ne bi prihajalo do zastojev ali zamikov pri pridobivanju dovoljenj za prvo prebivanje tujih strokovnjakov, smo se na skupnem sestanku s predstavniki Revoza dogovorili in uskladili njihove in naše aktivnosti. Revoz je v svojih načrtih predvidel primerne roke za urejanje dokumentacije pred prihodom tujcev v RS, UE pa se je z manjšimi organizacijskimi spremembami pripravila na povečano število vlog za začasno prebivanje tujcev v RS. Dogovorjene aktivnosti so na obeh straneh pravočasno stekle v zadovoljstvo Revoza, UE in končno tudi tujcev, ki so imeli brez zastojev rešen svoj status v RS. Takšno prakso nadaljujemo v vseh podobnih primerih. Pomembno je, da nas zainteresirana stran oziroma gospodarstvo pravočasno seznanijo o pridobivanju delovne sile iz tujine.

Pri sklepanju zakonskih zvez tujcev smo vzpostavili odlično sodelovanje s Termami Krka, Hotel Grad Otočec. Poročamo v odličnem ambientu, v objemu reke Krke, na Gradu Otočec, zato se število poročnih parov iz tujine povečuje. Pri sprejemanju vlog iz tujine in poročanju se UE v največji možni meri prilagaja njihovim željam. Število porok, za obdobje od leta 2002 do leta 2006, je prikazano v preglednici št.3. Z usklajenim pristopom smo skupaj z gostiteljem Terme Krka zagotovo promovirali našo lepo Slovenijo in vzpodbudili tujce, da se še kdaj vrnejo kot turisti.

Poročni par	2002	2003	2003	2004	2005
Oba sta slovenska državljana	235	235	243	259	239
Slovenski(a) državljan(ka) in tujec(ka)	8	12	19	6	20
Oba sta tujca	2	1	1	0	5
Jubilejne poroke slovenskih državljanov	3	3	5	6	2
Skupaj:	248	251	268	271	266

Preglednica št. 3: Število porok na UE v letih od 2002 do 2006

Pri izmenjavi dokumentov za tujce preko DKP RS v tujini pogosto prihaja do nerazumno dolgih rokov. Temu sorazmerno so tudi dolgi roki reševanja zadev na UE. Z MZZ smo začeli usklajevati odzivne roke, vendar so nam sporočili, da v vseh primerih ne moremo pričakovati krajših rokov, saj je delo DKP odvisno od odzivnega roka države gostiteljice, na katero pa DKP RS ne more vplivati.

6. SKLEPNE MISLI

Gospodarski in družbeni razvoj, konkurenčnost in uspešnost države v globalnem razvojnem okolju je v veliki soodvisnosti od uspešnosti in učinkovitosti delovanja celotnega sistema javne oziroma državne uprave. Iz opisanih primerov je razvidno, da so upravni postopki izjemno zahtevni in zapleteni za državljane RS, predvsem pa za tujce. Vlada RS in resorna ministrstva se tega vse bolj zavedajo in že uvajajo spremembe. Spremembe v smeri odličnosti so prava odločitev. Temu mora slediti tudi lokalna samouprava, ki mora čimprej odstraniti »ograje svojih dvorišč«.

Upravne enote se zavedamo, da je tudi upravno delo na mednarodnem področju zelo občutljivo, zahtevno in odgovorno, zato ga želimo izboljšati. Veliko odgovornost čutimo do lastne države, naših državljanov in do tujcev. Ob vsakem primeru, ki je skoraj praviloma unikatni, se nam porajajo mnoga vprašanja. Nekatera lahko rešimo z zavzetim, ustvarjalnim, odgovornim in odličnim delom, za druga pa upam, da jih bodo reševala resorna ministrstva, Vlada Republike Slovenije in Državni zbor v obliki kreiranja zunanje politike, sprejemanja zakonodaje in drugih predpisov, ki usmerjajo naše delo.

Literatura in viri:

1. Andoljšek, Žiga; Seljak, Janko: Merjenje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave. Ljubljana: Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, 2005. 182 str.
2. Bagon, Judita et al: Priročnik za javne menedžerje. Ljubljana: Portis d.o.o.,2006. 361 str.
3. Ferfila, Bogomil et al: Ekonomski vidiki javne uprave. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2002, str. 592
4. Kovač, Polona: Kje smo in kam gremo v slovenski upravi po dveh letih uvajanja »Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF)«. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 2003, str. 29-42.
5. Kovač, Polona: Zakaj in kako uvesti Evropski model kakovosti Common Assessment Framework – CAF tudi v slovensko upravo. Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni Upravi. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 2002, str. 45-59.
6. Kranjec, Marko: Možne poti in koraki do večje odličnosti slovenskega gospodarstva. 17. Forum odličnosti in mojstrstva Otočec 2005: Društvo ekonomistov Dolenjske in Bele krajine, GZS OE Novo mesto, 2005. str. 11-26.
7. Pečar, Zdravko: Razvoj sistema meril učinkovitosti kot orodja za analizo stanja in razvoja kakovosti. X. Dnevi slovenske uprave. Ljubljana: Univerza v Ljubljani Fakulteta za upravo, 2003, str. 249 - 262.
8. Preskar, Jože: Razvoj in rezultati sistema kakovosti v Upravni enoti Novo mesto. Sodobna javna uprava. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo, 2005, str. 25-27.
9. Preskar, Jože: Letni poslovni načrt kot orodje za obvladovanje kakovosti v upravni enoti. Na poti k poslovni odličnosti javne uprave. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 2001, str. 97-113.
10. Preskar, Jože in Mihelca Lakner: Učinki organizacijskih sprememb ob zamenjavi listin na upravni enoti Novo mesto. Konferenca dobre prakse v slovenski javni upravi. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 2003, str. 43-59.
11. Preskar, Jože:Kakovost in učinkovitost dela v javni upravi-primer upravne enote Novo mesto. 11. strokovno posvetovanje o sodobnih vidikih analize poslovanja in organizacije. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije, Sekcija za poslovne analize, 2005, str. 149-164.
12. Pučko, Danijel: Strateško upravljanje. Ljubljana: Univerza v Ljubljani Ekonomska fakulteta, 2003. 390 str.
13. Setnikar-Cankar, Stanka; Andoljšek Žiga: Ugotavljanje učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju. X. Dnevi slovenske uprave. Ljubljana: Univerza v Ljubljani Fakulteta za upravo,2003, str. 351-364.
14. Sočan, Lojze: Uveljavljanje razvojne identitete v pogojih globalizacije. 17. Forum odličnosti in mojstrstva Otočec 2005: Društvo ekonomistov Dolenjske in Bele krajine, GZS OE Novo mesto, 2005, str. 41-54.
15. Trpin, Gorazd: Postopek občejanja med državljani in organi javnih oblasti – novi koncept splošnega upravnega postopka.Javna uprava št. 2-3. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri pravni fakulteti v Ljubljani, 2006, str. 257-272.
16. Trpin, Gorazd: Državljanom prijazna uprava. VIII. Dnevi slovenske uprave. Ljubljana: Univerza v Ljubljani Visoka upravna šola, 2001, str. 315-324.
17. Virant, Gregor: Pravna ureditev javne uprave. Ljubljana: Visoka upravna šola, 1998.

- 229 str.
18. Žurga, Gordana: Učinki izboljševanja kakovosti v javni upravi. Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 2002, str. 29-45.
 19. Žurga, Gordana: Poslovna odličnost kot sredstvo za doseganje večje učinkovitosti državne uprave. Posvet na poti k poslovni odličnosti javne uprave. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 2001, str. 29-39.
 20. Zakon o Vladi Republike Slovenije - uradno prečiščeno besedilo (ZVRS-UPB1). Uradni list RS, št. 24/2005
 21. Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). Uradni list RS, št. 56/2002.
 22. Zakon o državni upravi (ZDU-1-UPB4). Uradni list RS, št. 113/2005.
 23. Zakonu o tujcih-uradno prečiščeno besedilo (ZTuj-1-UPB2). Uradni list RS, št. 112/2005 in 79/2006.
 24. Zakona o državljanstvu Republike Slovenije - uradno prečiščeno besedilo (ZDRS-UPB1). Uradni list RS, št. 7/2003.
 25. Zakonu o graditvi objektov (ZGO-1-UPB1). Uradni list RS, št. 102/2004.
 26. Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1). Uradni list RS, št. 110/2002, 8/2003.
 27. Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih - uradno prečiščeno besedilo (ZZZDR-UPB1). Uradni list RS, št. 69/2004.
 28. Poslovník kakovosti Upravne enote Novo mesto. Novo mesto: Upravna enota Novo mesto, 2004.
 29. Vloga UE Novo mesto za priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost za javno upravo v letu 2007. Novo mesto, 2007. 75 str.