

SODOBNI UPRAVNI SISTEMI - IZPITNA VPRAŠANJA 2008

1. Uvajanje NUJS-a in pomen javnih agencij v Veliki Britaniji, Nemčiji in na Švedskem.

Uvajanje nujsa in njegov pomen

Uvajanje in izvajanje nujsa s svojimi poglavitnimi načeli želi doseči uvajanje podjetniških konceptov v javni sektor, za učinkovito in uspešnejše upravljanje javnega sektorja. Spremembe težijo k uvajanju podjetniških miselnosti v javno upravo, kar pomeni, da je potrebno v delovanje zaposlenih uvesti načela merljivosti, prilagodljivosti, uspešnosti, učinkovitosti njihovega dela. Omenjene spremembe imajo dolgoročne posledice za javni sektor, saj v veliki meri spremenijo sistem in organizacijo. Njus omogoča učinkovitejše, uspešnejše, ekonomično, hitrejše in uporabnikom bližje upravljanje javnih storitev.

Javne Agencije definicije v različnih EU državah

Italija, Francija = neodvisna upravna oblast

Nemčija = javne in privatne zakonsko določene agencije, zvezne in deželne agencije, večina jih je v sklopu ministrstev ali drugače podrejenih vladi/oblasti

Velika Britanija = brez pravne doktrine o neodvisnih agencijah. Veliko neodvisnih regulativnih agencij je formalno označenih kot ne-ministrskih vladnih oddelkov/organov.

Izraz agencija označuje tudi organe, ki so pravno podrejene ministrstvu.

Zahteve v VB, da so agencije neodvisne regulativne agencije:

1. naloge in pooblastila z zakonom
2. organizacijsko ločena od ministrstev
3. ni vodena s strani voljenega uradnika (najbrž je mišljeno profesionalen uradniški funkcionar namesto voljenega političnega)

2. Razvoj in pomembnost javnih agencij v Veliki Britaniji in na Švedskem.

Kaj je agencija? To so samostojne pravne osebe, ločene od državne uprave. Npr.: agencija vrednostnih papirjev,... So pa tudi agencije pod državno upravo, ki so v organu v sestavi. Poznamo dve vrsti agencij:

- ❖ izvršilne agencije (znotraj ministrstva),
- ❖ neodvisne ali regulatorne agencije (zunaj ministrstva).

Ločijo se po stopnji avtonomije in vrsti nalog.

- Domovina agencij Švedska: krepitev švedske oblasti, razlog za agencije, avtonomija. Na Švedski večina ljudi dela na agenciji, le malo število ljudi je zaposlenih na ministrstvih, razmerje 180.000 : 20.000.
- Pri nas je slika ravno obratna, agencije zaposlujejo majhno število ljudi v primerjavi z ministrstvom.
- V ZDA: ekspertno neodvisno regulatorno telo. FBI je zvezna policija, ki je nastal kot agencija.
- V 80-ih letih se Švedski in ZDA pridruži nov val agencitificij »next steps«, ki ga sprejme Anglija.
- Zakaj imamo organ v sestavi? Gre za strokovnost nalog. Odnos teh agencij med ministrstvi ureja pogodba (Anglija). Gospodarske javne službe se začnejo odpirati, vstopijo v konkurenčnost. Zato država ustanovi neodvisne javne agencije, zaradi kredibilnosti regulacije, države jih umakne ven iz nje.

Poznamo 3 različne motive:

- ❖ Švedski motiv (10% zaposlenih na ministrstvih, 90% zaposlenih v agencijah)
- ❖ Britanski motiv (30% zaposlenih na ministrstvih, 70% zaposlenih v agencijah)
- ❖ ZDA: po napadu, po 11. septembru, ustanovi posebno agencijo, t.i. Agencija za državno varnost, vzrok za nastanek le-te je nepovezanost med agencijami.

3. Javne agencije so v Sloveniji neodvisne? DA ali NE? Zakaj so oz. zakaj niso?

Javna agencija je po zakonodaji urejena kot storitvena oblika osebe javnega prava in je posebna oblika upravljanja. Pri nas so agencije neodvisne, so zunaj ministrstva (zakon o javnih agencijah). To pa zaradi tega, ker agencija ni več sestavni del državne uprave, ampak se dogaja prenos iz regulatorne funkcije iz državne uprave na Agencije. Do tega pa je prišlo zaradi želje po večji avtonomiji od politike, vendar pa popolna avtonomija ni mogoča. Je samostojna pri izvajanju svojih nalog, saj je samostojna pravna oblika, ker minister ne more dati navodil agenciji. Edini inštrument, ki vpliva na delo agencije je predpis.

4. Pomen socialnega partnerstva.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve na področju socialnega partnerstva pripravlja zakone in druge predpise ter strokovna mnenja s področja kolektivnega delovnega prava in socialnega dialoga (kolektivne pogodbe, sindikalno pravo, sodelovanje delavcev pri upravljanju, urejanje stavk) ter jih usklajuje s predpisi na ravni EU. Sodeluje pri dogovarjanju o plačni politiki za zasebni sektor, pripravlja predloge socialnih sporazumov in usklajuje ter pripravlja zakonodajo glede minimalne plače. Spremlja splošne kolektivne pogodbe in pogodbe panog oziroma dejavnosti, opravlja registracijo kolektivnih pogodb, reprezentativnosti sindikatov in delodajalcev ter rešuje pritožbe na drugi stopnji. Pripravlja pregledne in analize s področja dela ter se vključuje v mednarodno sodelovanje.

Pomen socialnega partnerstva: socialno partnerstvo se je pojavilo v okviru socialnega sporazuma, pri čemer je bistvo socialno sporazumevanje. Gre za izmenjave med socialnimi partnerji, na eni strani prostovoljnost, na drugi strani korist. Uveljavilo se je, ker so želeli zagotoviti stabilnost sistema. V okviru socialnega sporazuma oziroma socialnega partnerstva nastopajo trije partnerji, in sicer delodajalci, delojemalci oziroma sindikati, država.

5. Značilnosti socialnih sporazumov od osamosvojitve do danes.

v Sloveniji smo imeli do danes **pet socialnih sporazumov**. Začelo se je že med letoma **91 in 92**, ko je nastopila ekonomsko- socialna kriza in narasla stopnja brezposelnosti. Razlog za demonstracije in stavke, ki so potekale v tistem času je politično neizkušena vlada ter boj med sindikati in njihova povezanost s strankama. Tudi če je do predloga sporazuma prišlo, ga niso podpisali, ker so bili vsi partnerji prešibki. 1994 vlada je stabilna, narašča moč sindikatov, vendar kmalu vlada zgubi enega partnerja in postane šibka, zato po pogajanjih vlada začne popuščati in pride do prvega slovenskega sporazuma. 1995 vlada je močna v razmerju do ekonomsko socialnega sveta, vendar so delodajalci imeli močne zaveznike v parlamentu, zato se vlada kmalu opraviči in podpišejo drugi socialni sporazum, ki prinaša dogovor o plačni politiki. Tudi v letu 96 je vlada nestabilna, saj iz nje izstopi še en partner in sindikati grozijo vladi, vlada popusti in pride do tretjega sporazuma. Peti sporazum je bil podpisan med leti 2003-04 in sicer na številnih novih področjih povezanih z vstopom Slovenije v EU. Zadnji sporazum pa je bil podpisan za obdobje 2007-09 in je obsegal kar 60 strani in je v njem zajetih veliko področij. Skupno vsem dogovorom je to, da so bili podpisani v drugi polovici mandata vlade, torej pred volitvami.

6. Kako se socialni sporazum povezuje z upravnimi sistemi?

Povezuje se na ta način, da je ključen pri zagotavljanju obstoja upravnega sistema, saj je bil uveljavljen zato, da se zagotovi stabilnost sistema. Z njim se dosega socialni mir, ki ima vpliv na ekonomsko stabilnost države. Skozi sporazume se zmanjšajo konflikti in tako je sistem bolj stabilen.

7. Sodni zaostanki.

Nerešene zadeve na sodiščih oziroma sodni zaostanki podaljšujejo postopke na sodiščih, s čimer **zmanjšujejo pravno varnost**, kar negativno vpliva na družbeno zaupanje in posledično na blaginjo družbe kot celote.

Ob ugotovitvi, da se v navedenem obdobju število **novih zadev ni povečalo**, pač pa celo nekoliko zmanjšalo, iz analize izhaja, da so sodni zaostanki, do katerih je prišlo sredi devetdesetih let prejšnjega stoletja, predvsem posledica naslednjih razlogov, povzetih in prikazanih po stopnji njihovega pomena in vpliva na delo sodišč:

- zahtevne zakonske in organizacijske izvedbe ustavnega načela o delitvi oblasti, z oblikovanjem neodvisnega sodstva, pri čemer so spremenjenemu položaju sodišč in sodnikov le postopno sledile vse normativne in organizacijske spremembe, ki so nujne za učinkovito izvrševanje sodne funkcije,
- v tem okviru opravljene reorganizacije sodstva v letih 1994 in 1995 s podaljšanimi učinki velikih organizacijskih in kadrovskih sprememb, ki jih je povzročila,
- **zmanjšane storilnosti v obdobju pred in po izvedbi sodne reforme**, zaradi same reforme in spremljajočih posledic, s postopnim povečanjem storilnosti šele po organizacijski in kadrovske ustalitvi in ob ponovni uvedbi normativov pričakovanega obsega sodniškega dela,
- nezadostne pozornosti pri spremljanju statističnega gibanja zadev in zmanjšane storilnosti predvsem v obdobju od 1994 do 1997 ter posledične zamude pri pripravi in izvedbi ukrepov za povečanje učinkovitosti dela,
- **povečane fluktuacije sodnikov** z upokojitvijo ali odhodom izkušenih sodnih kadrov v zasebni sektor (odvetništvo, notariat, pravne službe), pri čemer so te sodnike postopno nadomestili mlajši in manj izkušeni,
- **neustrezne odzivnosti na razpisana prosta sodniška mesta**, zaradi negotovosti vstopa v sodniški "karierni" sistem, ob nezadostnih možnostih za zadržanje najboljših kadrov po opravljenem državnem pravniškem izpitu, za izkušene in uveljavljene kadre pa tudi zaradi neustreznega plačnega statusa,
- družbenih sprememb, ki so hkrati potekale na vseh področjih in vplivale na delo sodišč,

vključno s povečano zahtevnostjo obravnavanih zadev v celotnem navedenem obdobju.

8. Razloži pojem kontingenca sistema + primer.

Znotraj sistema, ali med sistemi so odnosi med elementi kontingenčni. Odnosi so vzpostavljeni na osnovi lastnosti – več lastnosti kot jih ima element, z več drugimi elementi se lahko povezuje. Sočasno lahko en element sovпада različnim sistemom v različnem času.

Kontingenca sistema: je lastnost oziroma značilnost sistema, katera temelji na dejstvu, da so znotraj sistema odnosi kontingenčni. Elementi so lahko kontingenčni tudi med drugimi sistemi glede na lastnosti; več lastnosti kot ima element, z večimi se lahko povezuje. Kar pojasni, da kontingenca v sistemu pomeni, da lahko en element sistema sočasno vpada z različnimi sistemi.

9. Okolje sistema (definicija + 2 značilnosti).

Okolje je lahko **notranje ali zunanje**. Okolje, oziroma svet v katerem živimo mi in organizacije je **vedno bolj kompleksen**. V vedno večji meri se poudarja **odvisnost elementov** od okolja. Išče se možnost prilagajanja – najti nov način integracije.

Okolje sistema: sistem je neka celota sestavljena iz delov, ki je ločena od svojega okolja, saj se vse dogaja v nekem prostoru in je ločeno od okolja oziroma okolice. Glede na splošno povezanost, pa se lahko elementi sistema povezujejo tudi z okolico preko meja sistema in sicer glede na stopnjo povezanosti (šibkejša, močnejša).

10. Regulacija v starih družbah in v prehodu na državne regulacije.

regulacije v starih družbah so raziskovalci poimenovali preddržavne regulacije, kjer je bil razvoj neenakomeren, indikator razvoja je bila družbena delitev dela, solidarnost postane vprašanje. V tem času je sočasno obstajala močna povezava in na drugi strani konflikt. "Regulacija" je bila urejena s kompromisom, dominanco, reorientacijo, produkcijsko orientacijo, vzajemnostjo, recipročnostjo in diferenciacijo enostavnih družb, ki vzpostavi hierarhijo. S časoma je diferenciacija presegla okvire integracije in prešla na državno regulacijo.

11. Komitologija, svetovalni postopek, regulativni postopek?

Ta pojem poznamo tudi pod natančnejšim izrazom „postopki v odborih“. Opisuje proces, v okviru katerega Komisija ob uvajanju zakonov EU opravlja posvetovanja s posebnimi svetovalnimi odbori, ki jih sestavljajo strokovnjaki iz držav članic EU.

Izraz „komitologija“ se nanaša na postopek, v katerem EU svoja izvedbena pooblastila uresničuje s pomočjo odborov, ki jih sestavljajo predstavniki držav članic EU.

Oddelki Komisije osnutke izvedbenih ukrepov predložijo v obravnavo „komitološkimi odborom“.

Obširen opis: Večino politike, ki jo vsebujejo evropski zakonski teksti, uresničijo države članice, ki tedaj ne delujejo v okviru nacionalnega, temveč evropskega prava. Da bi to lahko storile, pogosto potrebujejo »skoraj zakonodajna« izvršna navodila, nekake obvezne interpretacije. Poleg izvršnega organa Komisije pa ima izvršne pristojnosti tudi Svet ministrov. Dobil jih je že v Pogodbi o Evropskih gospodarskih skupnostih in jih še vedno ljubosumno varuje. Ima torej več funkcij. Ob parlamentu je Svet glavni zakonodajni organ, je pa tudi izvršni organ v primerih, ko države članice menijo, da so njihovi nacionalni interesi tako pomembni, da segajo čez supranacionalne interese skupnosti kot celote.

Po ustanovni Pogodbi prenese Svet ministrov na Komisijo večino izvršnih pooblastil. Države teh pristojnosti niso hotele neposredno zaupati Komisiji. Ohranile so koncept delitve oblasti med Unijo in državami, kar je zahtevalo uvedbo zapletenih postopkov koordinacije skupne politike. Če naj bi bila Komisija na vajejih, dogovori pa vseeno uresničeni, je bilo torej treba vzpostaviti institut nekake »pomoči« Komisiji pri izvajanju obsežnih izvršnih pooblastil, kakor se je z odredbo šte. 468 od 28. junija 1999 evfemistično izrazil Svet.

Regulativni postopek je treba uporabiti v primeru ukrepov splošnega dosega za izvajanje bistvenih določb temeljnih aktov, vključno z ukrepi za zaščito zdravja ali varnosti ljudi, živali ali rastlin ter ukrepi za prilagoditev ali dopolnitev nekaterih nebistvenih določb temeljnega akta. Takšne izvedbene ukrepe je treba sprejeti po učinkovitem postopku, ki je v celoti v skladu s pravico Komisije do zakonodajne pobude.

Regulativni postopek s pregledom bi se moral uporabljati, ko Komisija sproži postopek za spreminjanje standardov preskušanja zaradi pomanjkljivosti.

Komitologija, svetovalni postopek, regulativni postopek: komitologija Evropske unije je oblika izvršilnega zakonodajalstva. Je nov, svojevrsten način oblikovanja interesov ter odločanja na ravni EU. Je nehierarhična oblika vladanja na polju skupnih evropskih politik. Svet Eu je namreč pooblastil Evropsko komisijo, ki opravlja implementacijo posameznih politik namesto le tega. EK izvaja implementacijsko vlogo ob predpostavki varovalke s strani Sveta Eu- postopka nadzora v obliki odborov komitologije Eu. Sprejemanje odločitev se vrši

v treh različnih postopkih in sicer svetovalni; sestavljen iz predsednika odbora iz EK in nima glasovalne pravice ter predstavniki držav. Odbor oblikuje svoje mnenje o določenih ukrepih, mnenje mora EK upoštevati, ni pa obvezujoče, odbor sprejme mnenje s kvalificirano večino, postopek uporaben pri manj občutljivih področjih. Regulativni postopek; ko poteka mora biti prisoten predstavnik EK in predstavniki članic. Če ima odbor o predlogu negativno mnenje, mora EK poslati predlog svetu EU in o tem obvestiti EP, uporaba tega postopka je običajna na področjih, ki se nanašajo na bistvena določila osnovnih zakonodajnih instrumentov, zaščito zdravja, varnosti ljudi, živali in rastlin. Upravljalni postopek; pri njem morajo biti navzoči predstavnik EK, ki predseduje ter predstavniki držav članic, odbor razpravlja o predlogu posameznega ukrepa posamezne politike, ki jih predlaga EK, predlogi EK začnejo veljati takoj, v primeru neg mnenja odbora je EK obvezna posredovati svoj predlog svetu EU, uporablja se ga na področju skupne evropske politike, skupne ribiške politike ter programih z znatnimi proračunskimi implikacijami.

12. Razvoj upravnih sistemov.

Upravni sistemi so se razvili skozi tri faze:

- Asociativna (= 1. faza – posamezniki so se združevali, v neke skupnosti s skupnimi interesi, v katere so vsi vstopali po lastni volji. Ko enkrat niso več čutili potrebe, da bi sodelovali v tem sistemu, so iz njega izstopili. Ta sistem je bil eden izmed prvih načinov upravljanja in je bil zelo nestabilen),
- Teritorialna (nanaša se na teritorialne okvire, ki jih danes poznamo kot neko westfalsko državo. Je nadgradnja asociativne faze – kar naenkrat kohezijski dejavnik znotraj tega teritorija ni želja po sodelovanju ene skupine z drugo, ampak teritorij postane integrativni element),
- Funkcionalna (izvor se skriva v novih tehnologijah družbene produkcije in krizi teritorialnega sistema, ki se kaže v odnosih znotraj hierarhično utemeljenih sistemov, kot tudi med sistemi samimi. Prelom v razvoju se odvije z industrijsko revolucijo. Centri družbenega delovanja postajajo vse manj odvisni od teritorija in se organizirajo institucionalno ter vse bolj pridobivajo na pomenu, glede na teritorialne sisteme. Glavno področje upravljanja modernih družb je pretežno organizirano kot mreža ustanov, ki so organizirane po funkcionalnem principu, glede na funkcijo, ki jo opravljajo.

Razvoj upravnih sistemov: skozi zgodovino upravnih sistemov najprej naletimo na asociativno fazo upravnih sistemov, kjer so se posamezniki začeli združevati v skupnost, osnovno vezivo skupnosti je bila pripadnost in sorodstvo, kriza tega sistema nastane z

uveljavitvijo razrednih družb. Drugi sistem je temeljil na teritorialni fazi, ki kot kriterij združevanja postavi zemljo, vendar teritorij nudi le okvir, vezivo in motivacijo pa nudi politična oblast, kriza teh sistemov obstaja tako znotraj kot tudi zunaj sistema. Kot tretja pa se v zgodovini pojavi funkcionalna faza, katere izvor so nove tehnologije in kriza teritorialnega sistema, začetek te faze prinaša industrijska revolucija, centri so manj odvisni od teritorija in se že organizirajo funkcionalno, sistem je homogen.

13. Ali obstaja evropski upravni sistem? Razloži.

Da, obstaja. Razvil se je kot nova oblika upravnega sistema, ki se je razvil po funkcionalni plati in predstavlja specifično politično oblast s konceptom delitve oblasti- element nacionalnih ravni članic. Ima veliko značilnosti regulacije, ima teritorialno predpostavko in ima značilnosti, ki jih imajo klasični upravni sistemi. Ob ustanovitvi tega sistema se formirajo nove oblike družbenih gibanj, kot so nevladne organizacije, politične stranke. Pri evropskem upravnem sistemu gre za naddržavno regulacijo.

14. V kateri upravni sistem po Blondelu spada Urad predsednika republike?

spada v predsedniški sistem, ker predsedniški sistem koncentrira politični vpliv nad upravo, ki je v rokah šefa države, ki je nosilec izvršilne oblasti, eksekutive (in je različna od upravnega sistema).

Blondel govori o treh tipih vloge predsednika in njegovega urada:

- 1) Prvič je njegova vloga zgolj reprezentativna, predstavlja državo navzven, bolj diplomatska nota
- 2) predsednik se bolj vpleta v izbiro predsednika vlade in celo vladnih koalicij zaradi kompleksnosti strankarskega sistema. Te predsednike se pogosto povezuje z aferami v njihovi državi, a le posredno
- 3) ta tip označi kot "polpredsedniški", velja pa za primere, kjer poskuša predsednik republike vplivati na oblikovanje politik kar prek predsednika vlade in ministrov.

15. Ali je bilo upravno okolje EU relativno za postsocialistične države Vzhodne in osrednje Evrope v 90. letih

16. Primerjava magistratske diferenciacije in monarhične integracije. V katero fazo razvoja upravnih sistemov sodita magistratska integracija in monarhična diferenciacija? Katere so glavne značilnosti/razlike?

17. evropski unija kot sitem ... demokracija in upravljanje - kako je EU povezana z demokratičnosjo in učinkovitosjo, lahko pokažeš na primeru znotraj EU in njenih insiucij,

18. Kako sta na nivoju nacionalnih držav povezani stabilnost vlad in stabilnost upravnega sistema - dva primera?

1. Javne agencije v Franciji in VB

2. Razloži kaj je okolje sistema + dve značilnosti

3. Pomen socialnega sporazuma za upravne sisteme?

4. Primerjaj pojme komitologija, implementacija, demokratičnost, učinkovitost

5. Ali je bilo v 90-ih letih za postsocialistične države relevantno upravno okolje EU?

6. Kako sta na nivoju nacionalnih držav povezani stabilnost vlad in stabilnost upravnega sistema - dva primera?

1. odnos okolje vs. sistem

2. kaj pomeni vprašanje kontingence - značilnost sistema

3. prehod na državno regulacijo - na kratko opiši

4. VB in Španija - kakšno funkcijo opravljajo javne agencije

5. kaj pomeni pojem socialno usklajevanje. Razloži!

6. Ali lahko govorimo o evropski enotni upravi?

7. Pojasni pojem kontingenca sistema.

8. Ali je v 90-ih letih Evropska unija predstavljala relevantno okolje za upravne sisteme postsocialističnih držav Srednje in Vzhodne Evrope? Utemelji odgovor.

9. Ali je nadzor nad slovensko policijo tradicionalen in predvidljiv v smislu birokratske organiziranosti? Utemelji odgovor.

19. Razlike in podobnosti javnih agencij (SLO, VB in Švedska).

20. Zgodovina upravljanja (Pusić): razlika med ureditvami.

21.