

# PRIMERJALNA JAVNA UPRAVA

## 0. SPLOŠNO

19.05.2006

- ◆ Seminarska naloga ali izpit
- ◆ Seminarska: tema po lastni izbiri, ni zagovora, več kot 20 strani, pomembne lastne ideje (ne kopirati z interneta)
- ◆ Izpit: 3 vprašanja, 1 ura, odgovoriti točno to, kar vprašanje zahteva in ne kar na splošno
- ◆ Literature dodatne NI, so samo zapiski s predavanj
- ◆ Teme predmeta: organizacija JU po državah sveta, primerjava s SLO in uvrstitev SLO v svetovni okvir

## I. PROBLEMATIKA ODNOSA POLITIKA – UPRAVA (politizacija JU)

- ◆ novela zakona o javnih uslužbencih (83. člen razrešitev brez krivdnega razloga → sporni zakon → ustavno sodišče ga je zavrnilo)
- ◆ uradniški svet razpisi osnova naj bi bila strokovnost
- ◆ politični funkcionar je npr. minister in sekretar
- ◆ JU, tu so uradniki, najvišji je generalni sekretar

V svetu so trije največji modeli:

1. *Ameriški model; to je model plena (»spoilk«)* predsednik zamenja sekretarje tudi npr. ambasadorje, po zadnjih volitvah je bilo zamenjanih 4500 uradnikov (za primer: v SLO je zaposlenih 36.000)
2. *Britanski model; to je model zaslug (»merit«)* uprava ima neko tradicijo, lojalnost do institucije (ne do političnih strank) državna uprava ostaja tudi ob menjavi oblasti (Blair je privedel svoje piarovce – zaradi odnosa z javnostjo), menjav skoraj ni, čeprav jih zakon dovoljuje
2. *Skandinavske države (Švedska, Danska, Finska);* tu je visoka stopnja funkcionalnosti JU, ni menjav, prepovedi menjav tudi ni uprava je stabilna, podobno kot britanski. Minister pripelje max. 1 človeka (npr. šefa kabineta). Švedi imajo veliko agencij => imajo veliko avtonomijo.  
Ko pride do menjave v vladi med skrajnimi strankami, je večja možnost menjave. Ko so to hoteli storiti na Švedskem in so novinarji ter širša javnost izvedeli, je bil vik in krik in menjave ni bilo.
3. *med 1 in 2 so ostale celinske Evropske države.* Zakonodajno so enake Skandinavskim, vendar vseeno imajo več menjav med direktorji. Nemci so na predzadnjih volitvah (Schroeder) zamenjali 60 od 140 generalnih direktorjev (skoraj polovica). Menjave načeloma ni, če nov kandidat nima večjega znanja od

trenutnega uslužbenca. To pomeni, da znanje le igra poglavitno vlogo. Avstrija, Italija, Francija, Nemčija, Belgija, imajo sedaj mešani sistem (kontinentalni sistem)

- o Avstrijci imajo proporcionalni sistem (po II. svetovni vojni do srede 90-ih let). To pomeni, da je bilo vsepovsod enako razmerje kot v vladi (tudi npr. javna RTV, komunala, itd.). Podobna ideja je tudi v SLO npr. opozicija naj bi imela na voljo 30% položajev. V državni upravi so menjave, v JU (javni sektor – javna podjetja) ni bilo menjav (tega v ZDA ni, ker ni državnih družb)
- o Italija ni za vzgled, ima veliko menjav, ni bilo profesionalne, nevtralne JU
- o Francija ima možno odstavitev

- ◆ V SLO vlada (6. člen zakona o vladi) usmerja in vodi
- ◆ Vlada je nadrejena upravi, ki mora izvrševati navodila uprave, prav tako pa si vlada tudi želi svoj krog strokovnjakov (to je cca. Do 200 ljudi – glavne funkcije – direktorji direktorats)

4. *Vzhodni model (SLO, Poljska, Češka, Slovaška, Madžarska)* – nove članice EU, nimajo tradicionalne visoke stopnje uprave. Tu je še vedno zelo prisotna politizacija. Začarani krog menjave. SLO je imela k sreči enako oblast v daljšem obdobju (LDS). Število menjav je večje. Menjave so veliko bolj odkrite politične. Ivan Oman: » Ni važno kaj zna, važno da je naš!« (pred 10 leti).

## II. ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH – ZJU

- ◆ Prvič sprejet leta 2003
- ◆ Bil je poizkus kako čim bolj ločiti politiko od JU reakcija na zgodovino in poizkus približevanja EU

Ministrstvo

DS		
----	--	--

DS – državni sekretar, to je politična funkcija

Tak model je bil včasih

Ministrstvo

DS				VS	OvS – organ v sestavi
GS GD	GD	GD	D		
D	D	D	OvS		

- D – direktorji  
 GD – generalni direktor (jih je toliko kot je direktoratsv)  
 GS – generalni sekretar  
 VS – vladne službe

Evropski model in naš novi model

- ◆ ZJU in ZDU določata direktorate (EU jih ima npr. 25), s tem tudi direktorje, generalne direktorje in generalnega sekretarja
- ◆ GD – pokriva eno področje in upravlja posamezni direktorat
- ◆ GS – pokriva več direktoratsv, imajo vsi enake funkcije (splošne), skrbi za vse splošne zadeve (plače, ....., kot »tajnica«)
- ◆ Tu so še direktorji vladnih služb
- ◆ Po 60. členu iz ZJU so določeni direktorji uradniški svet

Uradniški svet (12 članov) U.S.

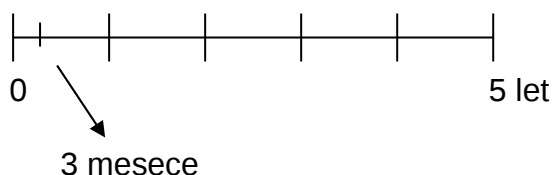
Tu ni čiste prevlade stroke

- |        |  |                       |
|--------|--|-----------------------|
| države | 4 - določi vlada<br>3 - določijo uradniki sami med sabo<br>2 - določi sindikat zaposlenih v DU | 3 - določi predsednik |
|--------|--|-----------------------|
- o US naj bi preverjal usposobljenost kandidatov, ki se prijavijo na razpis
  - o Imenujejo svojega predsednika ali tudi druge uradnike in strokovnjake, ki odločajo o natečaju
  - o US pregleda dokumentacijo, opravi razgovor
  - o Je filter zadrži tiste, ki ne izpolnjujejo pogojev
  - o Ne opravlja vloge končne izbire
  - o Tiste, ki so dobri, priporočijo ministru (2. krog) in jih lahko tudi rangirajo, kar pa ministra ne zavezuje
  - o Minister lahko :
    - a) izbere sedaj po svoji presoji iz tega seznama (strokovno so že preverjeni)

- b) lahko se ponovi razpis – postopek (zavrne vse kandidate)
- c) minister lahko sam predlaga novo komisijo !!!!!!!

- o če je kandidat izbran, se predlaga vladi funkcija traja 5 let (da se ne sovпада z volitvami in spremembo politike)

- ◆ razrešitev (83. člen ZJU) - kazenski razlog, slabo delo krivdni razlog
  - samo odstop



- ◆ v 1. predlogu je bila predlagana razrešitev brez konkretnega predloga po 3 mesecih brez (leta 2003)
- ◆ novela z novo vlado spremeni te 3 mesece na 5 let razlaga vlade je bila, da je ta funkcija politična, ker je blizu vlade
- ◆ ustavno sodišče (120. člen) to zavrne
- ◆ sledi nova novela 1 leto po izvolitvi vlade (če je bil npr. politično nastavljen, je lahko politično odstavljen - to je vladna razlaga)
- ◆ 94. člen ZJU pravi: uradnik ne uboga ministra, če gre do ministrova navodila protipravno še en razlog, v ostalih primerih mora slediti ministru
- ◆ zahtevana izobrazba za ministra je dovolj osnovna šola
- ◆ državni sekretar mora imeti dokončano določeno izobrazbo, delovno dobo, ipd.
- ◆ politika ima običajno samo kratkoročne perspektive (4 leta – čas mandata), družba pa ima daljšo perspektivo
- ◆ veliko različnih mnenj – vsa na svoj način pravilna – ni točnega recepta
- ◆ včasih je upravna kultura pomembnejša od zakonov

### III. ODPRTA JAVNA UPRAVA

**20.05.2006**

- ◆ Načelo odprtosti (transparentnosti) = 255. člen pogodbe ga vsebuje. To je pravica do pridobivanja informacij javnega značaja (ZDIJZ = zakon o dostopu do informacij javnega značaja, 2003). To je 1. steber, uvod, v odprtost JU. Vsaka javna služba mora imeti zadolženo osebo za implementacijo zakona
- ◆ To ni bila novost samo pri nas, temveč tudi npr. v Avstriji, Italiji, itd.
- ◆ Prva je bila Švedska leta 1766. Nasploh Skandinavске države. Ostala Evropa se šele navaja na to. Razlog za Švedsko je mogoče tudi v verstvu (protestantizem = bolj odprt dostopnost državljanov do informacij)
- ◆ ZDA leta 1966 – zakon »Freedom of information act« (FOIA). To je že novejši in modernejši, v primerjavi s Švedskim. Prišlo je do odpora v državni upravi. Prej je bilo vse odvisno od milosti države, lahko si dal samo pisno ali telefonsko pritožbo. Trajalo je do leta 1972/73, da je zakon sploh zaživel. Takrat je prišlo do

spremembe (afera Watergate magnetogrami, ker so se vsi telefoni snemali vlomljeno je bilo v sedež demokratske stranke sodišče določi, da je moral Nixon izročiti magnetograme je odstopil pred tem se je zagovarjal do imunitete). Videlo se je, da lahko tak zakon vpliva tudi na predsednika. Leta 2001 po 11. septembru so začeli zopet zapirati informacije in jih označevati z oznako zaupno (Clinton je bil dosti bolj odprt)

- ◆ Podobno imajo Kanada in Avstralija
- ◆ Švedski se pridruži še Danska, Norveška
- ◆ Ostale Evropske države (nekatero) še sedaj nimajo tega zakona (Francija je zelo arogantna na tem področju)
- ◆ tudi zdravje predsednika je pomemben podatek
- ◆ Francoski minister je živel v najetem stanovanju za 18.000 €, poleg tega, da je imel še svoje stanovanje sledi njegov odstop kakšnih 10 let nazaj se to ne bi zgodilo, ker bi bil to pač čisto normalen privilegij in nedostopen za širšo javnost
- ◆ Maastritska pogodba: vstop Skandinavskih držav v EU želja po odprtosti, vendar jo je Danska zavrnila 1992, toda leto kasneje so jo vseeno sprejeli
- ◆ Amsterdamska pogodba leta 1997; 255. člen pogodbe ES (PES) uveljavi pravico do informacij javnega značaja vpliva na odnos drugih držav vse članice EU razen Nemčije imajo uzakonjeno to pravico do konca 90-ih let
- ◆ Ti zakoni so si podobni. Težava je naštetih kaj vse zajema zakon TAKSATIVNA (naštevna) metoda ali EXIPLIKATIVNA (splošna) metoda
- ◆ Naštevna je praktično nemogoče, zato se uporabi raje NEGATIVNA definicija (vsebuje splošno formulo, da je vse javno razen za določene postavke). To je ugodnejše za državljane, ker sedaj mora država dokazati zakaj se česa ne izve = najpomembnejši člen !!!
- ◆ Pomemben je tudi rok za objavo (15 do 20 dni) in pravna razlaga
- ◆ Zakoni v Evropi so si podobni, tudi izjeme so si podobne, razlika je v kulturi, kako se to res implementira, kako je zakon razumljen, ...
- ◆ Nizozemska in Irska sta naredili tu velik napredek. Irska je model za razna področja večja odprtost. Šla je tudi v dialog z javnostjo, s tem lahko naredijo kot celota
- ◆ Avstrija, Italija, Francija, Nemčija, so na drugi strani
- ◆ 255. člen je za EU (svet, komisija, parlament) in ne zavezuje posameznih državnih zakonov, zato ga Nemčije še sedaj nima
- ◆ interakcija: Švedski so hoteli videti kako deluje to v praksi, sprožili so postopek v EU od sveta ministrov glede Šengenske meje – od 20 informacij so dobili novinarji samo 2 zato so od svojega ministra zahtevali več informacij in so dobili še ostalih 18 dokumentov. Prišlo je do tožbe na Luxemburškem sodišču = journalisten case (ker so novinarji sprožili vso zadevo)
- ◆ Levinsky afera: v Franciji se s tem sploh ne bi ukvarjali, saj so celo izjavili, kako slab okus da ima Clinton, ker bi si lahko našel boljše
- ◆ Velika Britanija, tu je anglo-saksonsko pravo, vendar pa je tak zakon začel veljati šele leta 2005 (sprejet je bil že 2001 z odlogom). Tu je parlamentarni sistem, vlada je že tako odgovorna javnosti, zato ni bilo potrebe po tem. Imajo močne

komisije (strokovne), so takoj za ZDA in pred ostalo Evropo. To so že tako izvajali v praksi, pač brez zakonske podlage

- ◆ SLO je tu čisto na repu, skupaj s Romunijo, Bolgarijo, Armenijo. Je pa v ustavi to že zapisano v 2. odstavku 93. člena (iz leta 1991)
- ◆ 6. člen ZDIJZ ureja izjeme ---- vse je javno razen v tem členu naštetih izjem:

- \* Tajni podatki (vojaški). Tajnost je razložena s posebnim zakonom

- \*

- \* Osebni podatki, ki jih ureja Zakon o varstvu osebnih podatkov ZOP in je osnova za določitev tega. Tu se gre za pravico o zasebnosti. Izhaja iz Evropskih konvencij. Tu zakon v 7.členu omogoča delni dostop (npr. v dokumentu se lahko ime osebe počrni). Uradniki niso javne politične osebe, ker ne odločajo sami, ampak izvršujejo naloge (navodila), zato ne mrejo biti predmet javne kritike in jih je treba zaščititi.

Dokument se lahko izroči brez oseb težko delo je sedaj ločevanje podatkov v posameznih dokumentih

Npr. razprava o proslavi ob 15 letnici na seji vlade, predsednik je bil proti, kaj je tu lahko javno:

- stroški
- program (tu je že npr. vprašanje varnosti možno je da se ne da informacij)
- sodelujoči (vojaki kot vojaki, gostej,...)

- \* Dokumenti, ki so šele v postopku izdelave, ker bi se lahko narobe razumeli. Svoboda notranjega razmišljanja v vladi. Tudi seje vlade (magnetogrami) so tajne. Dokument je javen šele, ko je podpisan in sprejet.

Npr. razkrit je bil namen sodelovanja SLO vojakov v Iraku. Zvedelo se je pred sprejetjem. Minister je sam razkril dokument, za kar ima pravico. Težava je bila mednarodni politični bonton, ker so to sprejemali skupaj z Dansko

- \* Interni akti (za interno poslovanje v upravi) razkritje bi lahko povzročilo motnje v poslovanju: navodila, okrožnice, dopisi (kaj se naroča,.....).

Za javnost zanimiva so javna naročila. Magnetogram seje vlade (npr. ko so nekoga zavrnilo na razpisu in je hotel magnetogram zakaj so ga zavrnilo).

- \* Škodna varnost

- \* Varnost različnih dobrin (npr. zaščita kje in koliko je še kakšne redke planinske rožice, da je ne bi ljudje pobrali ali poteptali, ...)

- \* Poslovne tajnosti

- \* Dokumentacija iz arhivskega gradiva

- ◆ Obstoja test javnega interesa. Tudi če je dokument v teh izjemah, se ga da stestirati, za kar pa je potrebna razvita sodna praksa

- ◆ Absolutne izjeme (osebni podatki, tajni podatki, poslovne tajnosti, arhivska gradiva) tudi tu velja test javnega interesa (odloča sodišče z dobro argumentacijo)
- ◆ Relativne izjeme (nedokončani dokumenti, upravni postopki – kazenski, ...)
- ◆ Test izjem če je javnost zainteresirana
- ◆ Pooblaščenec (vse 3 veje oblasti sodijo v ta zakon) je državni organ o odločanju o informacijah, ki ima veliko stopnjo avtonomije, široko interpretira, ne more biti politična razrešen
- ◆ Seznam zavezancev ima informativno vlogo (lahko tudi zasebna oseba, če dela po pravilih uprave)
- ◆ Novela pooblaščenec je lahko razrešen, če krši različno zakonodajo. To je zelo splošno rečeno (tudi prehitra vožnja??). Možne so negativne interpretacije te novele. Doba izvolitve je 5 let, možna je ponovna izvolitev – združena funkcija zaščite osebnih podatkov in javne informacije
- ◆ Kdor ni zadovoljen s pooblaščenko ima vedno sodno možnost. Sodišče je pravno sodišče vrhovno sodišče ,...
- ◆ Večja odprtost organov (na spletu), posledično tako manj vprašanja. Npr. tudi osnutki zakonov so javnega značaja (npr. ustavni zakon o izbrisanih ni bil javen, pooblaščenka urgirala, sedaj je javen)
- ◆ V roku 20 dni mora biti objava
- ◆ Osnovni namen zakona je, da javnost ve in sodeluje, tako ni treba dodatnih argumentov (pravnih). Interes pa je lahko seveda tudi samo iz radovednosti
- ◆ Evropska uredba ne dopušča prekomernega obremenjevanja uprave. Meja je lahko določena s sodno prakso

#### **IV. SODELOVANJE JAVNOSTI PRI SPREJEMANJU POSTOPKOV**

##### **Kaj narediti s pridobljeno informacijo**

- ◆ Naredi se lahko javna razprava, novinar lahko zahteva informacijo po zakonu o medijih ali ZDIJZ
- ◆ Pravica javnosti pri sprejemanju predpisov. To je seveda v zgodnejši fazi javne razprave, peticije, iniciative, referendumске pobude
- ◆ Ta pravica sodelovanja je pri nas neurejena. Nekaj zakonov tudi to ureja (Zakon o urejanju prostora – oblast mora mnenje preučiti in odgovoriti. Npr. Zakon o gozdovih in Zakon o javnih uslužbencih (sindikati lahko po 24. členu dajo pobude o sistematizaciji in imajo tudi sistemsko pravico, ki pa ni zavezujoča)
- ◆ V okolju Aarhus-ka konvencija, ki predvideva sodelovanje na področju ekologije
- ◆ Okolje in javna uprava sta najbolj odprta
- ◆ RIA (analiza učinka predpisa)
- ◆ Druge države:

\* APA Administrative Procedure Act, leta 1946 v ZDA. To je isto kot ZUP v SLO. Načelo notice and comment – rok za pripombe imajo določen. Ni nujno spoštovati želja javnosti. Dostikrat je lahko preveč zapleteno, ker ne bi bilo konsenza. Potreben je odgovor na želje javnosti, da javnost da so se

pripombe preučile. V ZDA, ki ima edina to zakonsko urejeno, mora vsaka pripomba dobiti odgovor (argumentiran). To je vsebinski odgovor in ne samo vljudna zahvala in zavrnitev.

- \* Sodišče lahko zavrne postopek (30 do 60 dni rok za pripombe), če gre predpis prehitro v obravnavo. Pred iztekom roka za pripombe.
- \* GB in Skandinavija: tu praksa deluje, pa čeprav ni zakonsko predpisano. Tu deluje tradicija in razumevanje. Skoraj vsi predpisi gredo skozi tako proceduro. V Skandinaviji je 3 partitno partnerstvo npr. delodajalci, delojemalci in vlada
- \* Mehko pravo priporočila, smernice, nima iztožljivosti. Anglija je izdala navodila = guidelines
- \* Kontinentalne Evropske države imajo enako kot SLO, kar pomeni da nimajo zakonsko urejeno, ni mehkega prava
- \* Kaj pridobi uprava? Informacije iz prve roke (npr. nova odlagališča za odpadke brez mnenja javnosti se ne dajo določiti). Uprava brez civilne družbe nima pravih informacij
- \* Tranzicijske države: tu ni prave kulture, ni mehke variante (zakoni!). Vključevanje sodstva zato zavleče zadeve (sploh npr. v SLO). Ni vrednot tako kot v GB in Skandinaviji
- \* Leta 2001 v EU bela knjiga o upravnih zadevah komisija predlaga NE povzemanje ZDA modela

**27.05.2006**

- ◆ V SLO deluje npr. pri prostorski ureditvi, posegih v prostor, vendar vlada ni zavezana, da to upošteva
- ◆ V Evropi načelo zakonitosti. Vse se ureja v zakonih (pravice, obveznosti,...), v uredbah in pravilnikih se ne omejuje pravic
- ◆ Američani so zelo pragmatični (praktičnost, koristnost); videli so prenos zakonov na ta nižji nivo (predpisi). Parlament je izvoljen in lahko odloča o pravicah. Vlada je le izvršilni organ in ne more mimo parlamenta posegati v pravice državljanov
- ◆ Poizkusi se narediti »popolne« zakone, natančne, da ne bi bilo dileme o pravicah
- ◆ Namesto taksativne metode naštevanja pravic, se raje našteva kaj niso pravice
- ◆ Pogosteje se uporablja metoda o dobrih poslovnih običajih
- ◆ Standard mora biti urejen zakon mora biti določen, da ni dvomov
- ◆ Če ni jasno, se mora vmešati sodstvo

NAČELO ZAKONITOSTI je najbolj pomembno načelo v javni upravi

- ◆ Zakonodajalec nima neomejenih pravic. Nad njim je ustava!!
- ◆ V ZDA so še pred »New Deal« uvideli nujnost uzakonjenja.
- ◆ Možno je tudi prepuščati ekspertom EKSPERTNA METODA (sploh v času »New Deal«). Takrat je ZDA začela z obdobjem blaginje. V ZDA država ni vsemogočna, ampak je trg glavni. V Evropi je država močnejša. Odpirati so se začela pota pooblastila izvršilnim vejam oblasti (agencije). Eksperti lahko izkoristijo to tudi za osebne, parcialne namene.



Ugotovijo, da tudi ekspertna metoda ni popolnoma prava in zato začnejo vključevati javnost. Sodelovanje na zakonski ravni (neposredno ali preko izvoljenih predstavnikov)

- ◆ V ZDA leta 1946 v ZUP (oz. APA) uredijo, da je javnost lahko pri vsakem predpisu (notice and comment) obveščena in da se predvidi rok v katerem javnost poda pripombe (30 do 60 dni). Na kakšen način jih dajo, je odvisno od agencij (v sodobnem času preko spleta). Včasih se da to doseči tudi z javnimi konferencami, kjer so direktno izražene pripombe
  1. obvestilo
  2. pripombe
- ◆ Kaj narediti s pripombami? Oblast naj ne bi bila strogo zavezana tem pripombam, ker je to usklajevanje realno nemogoče. Pojavi se namreč problem učinkovitosti uprave – lahko bi jo zablokiralo. Pokazati pa je treba, da so bile pripombe obdelane. Zato tudi sodstvo nadzoruje postopek. V ZDA je sodstvo zelo močno. Pri postopku sodelovanje se zahteva realističen odgovor in ne samo formuliran zahvala za sodelovanje
- ◆ Ta postopek je že cca. pol stoletja prisoten v ZDA
- ◆ Izpostavita se 2 problema:
  - kljub sodstvu prihaja do upočasnitev (komplikacije), vpliva se na način dela izvršilnih agencij prilagojeno obnašanje agencij. Agencije raje puščajo stvari take kot so, da se izognejo komplikacijam. V SLO spreminjamo pogosteje zakone.
  - zaradi formaliziranosti (načina sodelovanja, rokov,.....) prihaja do sodelovanja zaradi sodelovanja. Npr. problem roka, ki je lahko prekratek. Razprava je včasih bolj formalna kot vsebinska – ni pravega dialoga
- ◆ večina v ZDA vseeno misli, da je ta sistem dober. Zadovoljni so predvsem s sodnim varstvom
- ◆ v Evropi je drugače načelo zakonitosti. Zakon že itak določa kaj in kako in je sodelovanje manj pomembno. O pravicah lahko odloča samo državni zbor (enakost državljanov, predvidljivost zakonodaje)
- ◆ IZPIT:
  - zakon o osebnem imenu (začetni člen: prijava imena na upravni enoti, ki ga lahko zavrne, če nasprotuje morali, javnemu redu, itd. Ali to ustreza načelu zakonitosti?? Jasno mora biti, kaj je sploh morala, kaj je to javni red, ...
  - znanje SLO jezika in državljanstvo; zakon ne določa kako: aktivno ali pasivno. Ni urejen s podzakonskimi akti. Zakon bi moral točneje določiti neko splošnejšo formulo in navodila
  - zakon o prekršku; žalitev javnega uradnika – kaj se sploh smatra kot žalitev
- ◆ to načelo bi naj delovalo kot prometni znaki na cesti. Pravila so pomembna za normalen tok življenja in pravice
- ◆ Evropa misli, da če se to načelo upošteva, potem je ureditev jasna. Za popolno definicijo skrbijo pravniki !!
- ◆ V Evropi so različne prakse, čeprav ni zakonsko sodelovanje javnosti predpisano, se vseeno uporablja (GB, Skandinavija). V GB ne rabijo sodišč razlog je tradicija

- ◆ SLO so bliže kontinentalne države. Prostorski zakoni so povsod izjeme. Izjema so še dobre prakse posameznih ministrstev – tu se sodeluje
- ◆ Za zlorabo je pravno varstvo in tradicija
- ◆ Kaj narediti v SLO: tradicija ali sodno varstvo ali kaj tretjega??? Nimamo prave sodne prakse, pa tudi sodstvo pri nas ni zaenkrat dovolj učinkovito
- ◆ Cela Evropa ne razmišlja o modelu iz ZDA. Razlog je drugačno sodstvo, ki je v ZDA hitro, praktično ne poznajo sodnega zaostanka. V Evropi je sodstvo bolj zadržano, nima takšne vloge
- ◆ Rešitev je uvajanje kulture, izobraževanje ustvarjanje tradicije
- ◆ V SLO je tradicija socialnega sodelovanja – 3 partitno sodelovanje: vlada, delodajalci in delojemalci. To je predpis s sodelovanjem javnosti, ki relativno dobro deluje.

## **V. ANALIZA UČINKO PREDPISA (RIA) – Regulatory Impact Analysis**

- ◆ Poslovník vlade RS vsa ministrstva so jo dolžna opraviti. Tako se vidijo fizični učinki predpisa že prej. Ti učinki so stroški, administrativne ovire celoviti postopek vpliva:
  1. ekonomski (cost-benefit), širše za celo družbo, konkurenčnost podjetij, inflacija
  2. okolje (okolje varstveni vplivi)
  3. socialni vidiki
  4. proračunski
- ◆ kateri vidik prevladuje je odvisno od države. V Skandinaviji okolje in socialni vidik, sedaj nekaj več tudi ekonomski. Anglosaksonski predvsem ekonomski. SLO spada pod Germanski – pravni vidiki
- ◆ še vedno predpisi, ki vnaprej ne predvidevajo teh vplivov zakonsko urejanje – določanje analize (predpisano, da mora biti izvedena)
- ◆ predpis sprejet ugotavljanje napak popraviljanje predpisa slabo zaradi večjih stroškov, dolgotrajnosti, ...
- ◆ tu gre za ekspertno znanje, komplicirane formule za cost-benefit analizo
- ◆ npr. Britanci so bili prvi s to analizo. Lotili so se urejanja temperature za globoko zamrzovanje izdelkov. Prenizka temperatura namreč porabi preveč električne energije. Ugotovili so, da če jo dvignejo za 4°C, je hrana še vedno OK, privarčuje pa se XY milijonov funtov. Tu je bilo sodelovanje strokovnjakov
- ◆ imajo tudi test konkurenčnosti podjetij
- ◆ SLO večinoma prepisuje zakone. Dostikrat zato omejitve v zakonih postavlja na zgornjo mejo EU direktiv, kar je dostikrat zahtevno dosegati in ni enostavno implementirati v praksi
- ◆ Cost-benefit analiza je postala zelo pomembna v času Reagana in Thatcherjeve
- ◆ Kako to sploh doseči navodila (guidelines), pri čemer imajo interni akti velik vpliv
- ◆ Kdo opravlja analizo v upravi potrebni so pravi ljudje, strokovnjaki. Dostikrat se poslužuje outsourcinga (najem zunanjih svetovalcev), kar pa veliko stane. Uprava brez strokovnjakov ni poceni uprava

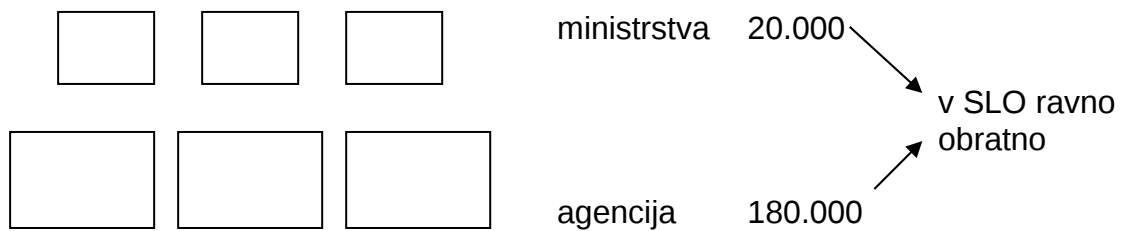
- ◆ Kaj z opravljeno analizo, kdo jo preverja      zadolžen je organ znotraj vlade. Naredi se posebna priloga (RIA) k osnutku predpisa
  - o 1. lahko se preveri samo fizični obstoj te priloge (to nima smisla)
  - o 2. strokovni organ, ki preveri analizo in lahko na osnovi tega predpis zavrne ali odobri. V Danski, če RIA ni narejena, sodstvo ne spusti naprej v vladno proceduro = GATEKEEPER
- ◆ koristno je zraven spustiti javnost, sploh zaradi okoljskega in socialnega vidika, da se lažje oceni efekt predpisa (npr. postavljanje odlagališča za odpadke)
- ◆ če ni dorečeno, je vse skupaj samo nek birokratski ritual. To pomeni tratenje časa in denarja. Pametno je narediti testno uvajanje na nekaj enotah, da se vidi če sploh deluje
- ◆ Francija je uvedla RIA leta 2000, vendar se s tem ni nihče resno ukvarjal. To je bila stvar, ki je bila vsem odveč na sejah vlade
- ◆ Kje je gatekeeper      znanje, ki to obvladuje
- ◆ V GB je pri uradu predsednika vlade urad, ki preverja odličnost dokumenta. Pri nas je premalo preverjanj (empiričnih), kaj sploh doprinese nek dokument. Imajo 50 ekspertov, ki ocenjujejo predpise in jih sprejemajo ali zavračajo. Vse to je objavljeno na spletu. Tu RIA obstoja že 20 do 25 let
- ◆ To vlogo lahko opravlja tudi finančno ministrstvo
- ◆ Nizozemska      to vlogo opravlja finančno, gospodarsko in pravno ministrstvo
- ◆ V SLO je to Ministrstvo za javno upravo MJU. Bolje bi bilo mogoče če bi to bilo Ministrstvo za finance ali gospodarstvo ali UMAR. MJU je bilo šele pred kratkim uvedeno
- ◆ Italija      ustanovila je širši konzultantski organ, v katerem so managerji, gospodarstveniki, itd. Jih je 40 do 50 (imenuje se NUCLEO). Ta organ opravlja analize in svetuje. Vidni so dosti konkretni rezultati
- ◆ Nemci tega nimajo urejenega, zaradi velike pravniške logike
- ◆ RIA ni potreben za vsak predpis. Uprava mora sama oceniti kdaj se to uporabi. V SLO je poudarek na ZUP – npr. 139. člen = pridobivanje podatkov, ki pa še ne deluje

## **VI. JAVNE AGENCIJE**

- ◆ Neodvisne regulatorne agencije. Določa jih področni zakon ali pa zakon o agenciji
- ◆ NISO DEL DRŽAVNE UPRAVE
- ◆ OvS (organ v sestavi) je tudi agencija z manjšo avtonomijo
- ◆ Tujina:

- o Izvršilne – podobne OvS, so znotraj ministrstva, opravljajo izvršilne naloge. To je delna avtonomija
  - o Neodvisne regulatorne – so izven ministrstva. Npr. za železniški promet, trg vrednostnih papirjev, energija, itd. Tu se država vsebinsko ne bi smela vmešavati
- ◆ Švedska že 250 let, je daleč prva. Zaradi krepitve izvršilne oblasti proti kralju. Uprava je bila včasih le podaljšanja roka kralja.

200.000 zaposlenih v javni upravi



so še vedno sestavni del ministrstev

- ◆ ZDA leta 1887 ustanovi prvo agencijo za zvezni promet med državama. Razlog je bila želja po ekspertnem regulatornem telesu izven ministrstva. Sedaj npr. zvezna policija FBI je zelo močna avtonomija (vodja je bil Hoover 60 let – umrl dobesedno na delovnem mestu). V EU represivni organi nimajo agencije
- ◆ V 80-ih letih je bil nov val oblik = agencifikacija
  - o Anglija – program »next – steps« agencije, ki so izvršilne. Zaradi neučinkovitosti uprave, naj bi se ukvarjale z operativo. Imajo jasno odgovornost in učinkovitost (pri nas so to OvS – neodvisnost, strokovnost). Ostale so sestavni del ministrstev, odnos je urejen s posebno pogodbo, s katero se lahko presoja uspešnost agencije
  - o Neodvisne agencije odpiranje trga javnih služb (energija, telefonija,..) prej jih je upravljala država. Nove agencije odpirajo trg, novi ponudniki in konkurenčnost. Država še vedno ostaja solastnik (npr. v Franciji in Nemčiji je država še vedno 40% lastnik telefonije, ker je to pač dobičkonosno) regulativa mora iti ven iz države. Lastništvo ostaja zaradi dobička. Neodvisnost je garant za objektivnost in konkurenčnost.

◆ Trije osnovni sistemi:

- o Švedska – depolitizacija (tudi ZDA)
- o GB – strokovnost in depolitizacija





Agencija 70%

Na Nizozemskem je razmerje 40:60

Ministrstvo je »policy – making« (kako uporabiti oblikovanje)

Agencija je Policy – execution (izvrševanje)

- ◆ Ta delitev dela je zanimiva
- ◆ Delitev odgovornosti direktor agencije za izvrševanje, za strategijo pa ministrstvo (tako bi naj bilo)
- ◆ V SLO je objektivna odgovornost minister odgovarja za vse
- ◆ Težko je včasih konkretno ločiti odgovornost
- ◆ Npr. v ZDA teroristični napad 11/9 največji primer nepovezanosti med agencijami. Zato se ustanovi ministrstvo za domovinsko varnost, kar v bistvu pomeni korak nazaj. V tem ministrstvu je zaposlenih preko 500.000 ljudi. Močna neodvisnost je preprečevala koordinacijo med zvezno policijo FBI in obveščevalno službo. FBI je poleg tega zadolžen samo na področju znotraj ZDA.

**02.06.2006**

- ◆ V SLO leta 2002 Zakon o javnih agencijah. Po njem ni bila ustanovljena še nobena agencija. Vse agencije so bile ustanovljene še po starih zakonih, ki tudi še vedno veljajo. Vsaka agencija ima svoj zakon (npr. Zakon o energetiki??). Ta »krovni« zakon o j. agencijah določa minimum za delovanje agencij. Uvaja agencijo kot samostojno pravno osebo in ji dodeljuje 3 avtonomije:

1. *organizacijska*
2. *finančna* – dohodke dobi s trga in ne samo iz proračuna
3. *kadrovska* – drugačna pravila kot za ostale v državni upravi. Možna so nagrajevanja, napredovanja – bolj managerski pristop

- ◆ v agencijah sta dva glavna organa:

1. *direktor* – postavi ga lahko ustanovitelj agencije (država ali lokalna skupnost). Direktor mora imeti 10 let delovnih izkušenj, politična razrešitev ni možna, možna je samo krivdna. Mandat je 5 letni z možnostjo ponovitve
2. *svet* – je v podobni funkciji kot nadzorni odbor, predlaga direktorja, ki ga potrdi ustanovitelj. Pogoj za članstvo je strokovna usposobljenost. Ima min. 3 in max. 9 članov

- ◆ funkcije agencije:

- *regulatorna* (oblastna – akti). Pomemben akt je ustanovni akt, ki ga sprejme ustanovitelj. Nadzor lahko vrši tudi ministrstvo (smotrnost in celo vsebino oz. zakonitost dela agencije)
  - *servisna*
  - *strokovna* – dajanje nasvetov
- ◆ v 80-ih letih je bila liberalizacija, kar je prineslo razcvet agencij v EU in s tem odpiranje trgov. S tem se je pojavila tudi konkurenca
  - ◆ primerjava med agencijami v SLO in po svetu še ni jasna. Agencija za trg vrednostnih papirjev npr. še ni nikogar kaznovala do sedaj. Taki agenciji pravimo tudi brezžoba agencija, ker ni od nje prevelikega efekta. Izgovarja se na to, da bojda še ni pravih pooblastil
  - ◆ sankcije se vršijo po veljavnem zakonu
  - ◆ Agencije pokrivajo področja kot so: finančni trg, telekomunikacija, energetika,....
  - ◆ Kaj prinašajo agencije? se še vedno ne ve, čeprav so prisotne že 15 do 20 let
  - ◆ Agencija je nov regulator, ki izvaja neodvisno, kar je prej izvajala država
  - ◆ Komisija je podobno kot agencija. V svetu so različna imena. V ZDA se na enakem nivoju uporabljata oba imena
  - ◆ Ministrstvo preverja zakonitost delovanja. V nasprotnem primeru bi lahko imeli državo v državi
  - ◆ Zaposleni v agenciji niso državni uradniki
  - ◆ Npr. Agencija za kmetijske trge je še vedno OvS, čeprav ima ime agencija. To ni prava agencija

## **VII. LOKALNA SAMOUPRAVA**

- ◆ Občine in pokrajine (regije)
- ◆ **Občina** je najmanjša enota lokalne samouprave. V SLO je zajamčena lokalna samouprava (9. člen). Odločajo o interesih lokalnega značaja. To je lažje. Občina mora imeti avtonomijo
- ◆ Imamo predpisane minimalne kriterije po Zakonu o lokalni samoupravi:
  1. številčni kriterij. Število prebivalcev je 5.000, lahko pa tudi drugače zaradi kulture ali zgodovine . Številka 2.000 je minimum
  2. kvalitativni kriterij. Tu se gleda kakšne in koliko ustanov ima: zdravstveni dom, šola, pošta, trgovina, knjižnica. Lahko ima tudi kakšno ustanovo manj – npr. zdravstveni dom je lahko tudi v sosednji občini,...
- ◆ v 90-ih letih je ustavno sodišče delalo na primeru: »Kaj če so izpolnjeni vsi pogoji, ni pa zdravstvenega doma?« Pogoje je treba gledati kot celoto, to pomeni relativizacijo pogojev. S tem merila niso jasna in ni prave transparentnosti
- ◆ max. pogoji: npr. Koper je bil prvi tak primer. V zakonu ni nikjer te meje in si jo je ustavno sodišče izmislilo!! Dejali so, da je občina Koper prevelika. Trend v SLO je v drobljenju občin
- ◆ financiranje občin: lastni prihodki (1/3 pobrane dohodnine, NUSZ, igre na srečo). Če občina nima dovolj lastnih sredstev, sledi pomoč države po sistemu finančne izravnave. Koliko rabi občina glede na število prebivalcev, kilometre cest v občini,

itd. Če gre občina preko tega, da ima višek, ji ostane in ga lahko porabi npr. za razvoj

- ◆ v drugih državah se občine povezujejo (Skandinavija, Nemčija,...), saj je pri manjših občinah težava financiranja in lahko pride tudi do finančnega bankrota
- ◆ **pokrajine (regije)**
- ◆ problem je ustavna določba, ki pravi, da se občine same povezujejo
- ◆ v Evropi so velike države, zato se ustanovljajo pokrajine, ki omogočajo boljšo povezavo in komunikacijo med državo in občinami. Pokrajina je dvoživka med državo in občinami
- ◆ v SLO se ne ve točno, kaj naj bi počele. Imamo preveliko centralizacijo, ki naj bi jo decentralizirale pokrajine
- ◆ niso znani pogoji delovanja (strah občin)
- ◆ pokrajine bi naj bile močan sogovornik (strah države)
- ◆ obstajajo že razne povezave (npr. SAŠA), raziskovalne regije, ...
- ◆ država ni pripravljena razdeliti denar regijam, ki bi naj npr. upravljale z njim
- ◆ EU ne zahteva ustanovitev regij za dodeljevanje sredstev iz kohezijskih skladov. Vsi instrumenti za črpanje denarja iz teh skladov že obstojajo tudi brez ustanovitve pokrajin
- ◆ Jasna mora biti: finančna perspektiva in pristojnosti, ki naj bi bile večje, kot jih ima npr. razvojna regija. To bi omogočilo dvig tudi malih, vase zaprtih občin
- ◆ Z evropskega vidika smo številčno mala država za veliko pokrajin
- ◆ Parlament spreminja člen »država s sodelovanjem občin določi pokrajine«.
- ◆ Zopet se pojavi vprašanje, kaj je to sploh sodelovanje, kakšno moč ima?
- ◆ Statistične regije nimajo veze s temi pokrajinami. Z njimi lahko le lažje črpaš kohezijska sredstva. Dober primer za črpanje so Irska, Švedska, Portugalska

---

IZPIT: 30.06.2006

Seminarska naloga – sam izbereš temo, min. 20 strani, tema ki jo opišeš

Izpit – eno hipotetično vprašanje, dva opisna vprašanja (npr. kontrola agencij proti avtonomnosti, politizacija državnih uradnikov, ...)

Govorilne ure – torek 12:00 do 14:00 na pravni fakulteti ali na e-mail

[bojan.bugaric@pf.uni-lj.si](mailto:bojan.bugaric@pf.uni-lj.si)