

PRIMERJALNA JAVNA UPRAVA
(dr. Bugarič)

UVODNI OPIS DVEH MODELOV JAVNE UPRAVE:

- Evropski (konsenzualni model)
- Anglosaksonski – ZDA (antagonistični - nasproten stil)

V **Evropskem** modelu je v osnovi parlamentarni sistem.

V **ZDA** modelu pa predsedniški model.

Pri predsedniškem je uprava drugače strukturirana. Ameriški predsednik ni tako zelo močan kot pravijo ljudje = zmotno mišljenje.

Parlamentarni sistem daje izvršilni veji oblasti močan položaj nasproti parlamentu (kar si vlada zaželi postane zakon, seveda če ima veliko podporo).

Common law model = anglosaksonski model. Američani so dobili sistem iz Anglije.

Evropski model = kontinentalni model ali civilni.

Evropski sistem se približuje Anglosaksonskemu sistemu v zadnjem času, zaradi dve vplivov:

- globalizacija
- evropska unija

Mehanizmi, ki ameriškemu predsedniku onemogočajo kontrolo nad izvršilno vejo oblasti:

V ZDA je prva pomembna razlika izjemna moč sodne oblasti (v primerjavi z Evropo). Sodna veja nadzoruje izvršilno vejo oblasti. Ko akt začne nastajati je pod drobnogledom sodstva. Zakon lahko sodišče izpodbija še preden je narejen. Posameznik ima izjemno odprta vrata do sodstva. Ko zakon potuje v kongres, lahko posameznik v ZDA prepreči sprejem. Zakaj razlika med EV in ZDA? Sodniki so imeli različno vlogo. V Evropi so omejili moč sodstva.

Vloga posameznika v Evropi pride v poštev šele v upravi, ko uprava poseže v pravico posameznika (izdan akt). Pred tem nima pomembne vloge. Pa seveda mora imeti pravni interes.

V ZDA pa so sodišča razširila DOKTRINO PRAVNEGA INTERESA. V ZDA zadošča, da izkažeš bolj abstrakten interes (npr. okoljevarstvo).

Poznane so tudi razredne tožbe v ZDA (ko toži večja skupina ljudi).

Vloga KOMITEJEV (odborov) v kongresu. Se odloča o strokovnih elementih.

V Evropi je Velika Britanija močna v odborih.

- SODSTVO
- POSAMEZNIK
- ODBORI
- STRANKARSKA DISCIPLINA
- ODPRTOST UPRAVE NAVZVEN

V ZDA se strankarske discipline ne držijo toliko. (Republikanci in Demokrati prehajajo pri podpori iz ene skupine v drugo – pri nas to skorajda ni mogoče, da bi ena stranka podprla drugo).

V V. Britaniji pa je strankarska disciplina zelo močna. (Laburist ne bo nikoli podprl Konzervativca).

Zakaj bi se Evropa hotela približati temu (ZDA sistemu) sistemu, če je tako zakomliciran.

Glede odprtosti uprave navzven: ZDA so že leta 1966 vpeljale Zakon o dostopu do informacija javnega značaja. Dolga tradicija. Tudi v ZDA je bilo v začetku težko, po aferi Watergate – Nixon, pa se je udejanil v polni meri.

V Evropi pa je bistveno krajša tradicija tega zakona. Šele v 90 letih je začel nastajati.

Znotraj Evrope obstajajo razlike. Ni pa nobenega modela, ki bi bil podoben ZDA.

EVROPSKA TRADICIJA POSEBNEGA UPRAVNEGA SODSTAVA = nezaupanje. Francozi so po revoluciji naredili posebno upravno sodstvo.

V ZDA pa velja, da redna sodišča nadzorujejo upravo. Nimajo npr. upravnega sodišča.

Francoski dr. svet je rekel, da ima sodišče dve vlogi in sicer:

- sodišče,
- svetovalec vlade.

(znotraj Evrope so razlike, imamo države ki so v Evropi pa spadajo pod Anglosaksonski sistem (VB), glede delovanja izvršilne veje oblasti pa je stanje tako kot v Evropi – premier ima kontrolo v parlamentu).

Znotraj Evropskega modela so ena posebna zgodba SKANDINAVSKE DRŽAVE, glede odprtosti državne uprave. (poznajo Zakon o dostopu do inf. javnega značaja že od 18. stl.)

ZAKAJ PRIDOBIVA ZDA MODEL V EVROPI?

1. gospodarstvo – močna ZDA,
2. konkurenca države.

Sistem zavor in ravnotežje. Ena veja oblasti nadzoruje drugo, nobena veja oblasti pa ne more prevzeti oblasti.

V ZDA ni ustavnega sodstva, samo vrhovno.

V Evropi lahko izvršilna veja oblasti močnejše vlada. V Evropi poznamo močan razcvet ustavnega sodstva. Tudi v Evropi se je sodna veja oblasti okrepila (kot 4. veja oblasti).

3. Vloga modelov v tej prevladi. V obdobju tranzicije so dajale Svetovna banka itd., kot vzorčni model – model ZDA. (tudi pri nas v SLO je bil pri privatizaciji predstavljen model ZDA).

V PRIMERJALNIH UREDITVAH ZASLEDIMO 3 SKUPINE DRŽAV:

1. Britanski model (sistem ZALUG)
2. ZDA model (sistem PLENA)
3. Države, ki kombinirajo model (FR, IT, NE)

ZDA MODEL: za večino ljudi bi bilo nesprejemljivo, da bi bil uradnik karierist. Uradnik v ZDA je lahko vsak (seveda ki jih predsednik postavi in so izobraženi) – zaupanje med predsednikom in posameznikom.

Obseg koga lahko zamenja predsednika je večji kot v Evropi.

VB: noben politik nima možnosti vplivati na uradniško strukturo. Uradniška struktura je že tam, politik je ne more postaviti na novo.

FR: so izumili »institut kabineta ministra«. Ministre ljudi pripelje s seboj, ker upravi, ki je tam ne zaupa.

VMESNA SKRAJNOST: (med sistemom plena in zaslug)

FR + NE: značilno je, da na papirju ni prepovedi zamenjave uradnikov. To lahko naredi. Obstaja pa razlika praksi, da se to ne počne preveč pogosto.

Mešani model = ni prepovedi je pa stvar političnega občutka.

SKANDINAVSKI MODEL: ima močno delitev med ministrstvom in upravo. Pri nas ni te delitve. Tam pa je ker je velik del uprave skoncentriran v agencijah (ki so samostojne). V Švedski upravi dela 180.000 ljudi v agencijah, 20.000 pa na ministrstvih.

V VB je bilo 80% uprave preneseno iz ministrstev v agencije. Te agencije pa so avtonomne.

Vsak model ima določene pomanjkljivosti in določeno pozitivnost.

KAKO GLOBOK JE POSEG V UPRAVO (LJUDI) JE POMEMBNO (v ZDA gre to zelo globoko).

- če gre pregloboko destabilizira upravo,
- Zgubi profesionalnost, strokovnost.

KAJ PA ČE SE POLITIKA SOOČI Z UPRAVO, KI NOČE SODELOVATI?

KAKO JE PRI NAS?

ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH

Organ pristojen za postavljanje uradnikov je uradniški svet. Struktura uradniškega sveta je: (struktura je problematična)

- 4 vlada,
- 3 predsednik republike izbere izmed strokovnjakov uprave,
- 3 uradniški svet izbere iz svojih članov (je bil tudi državni sekretar – kar je absurdno, to je politika),
- 2 sindikati.

Nimamo garancije, da je uradniški svet postavljen, da zajezi politiko.

Uradniški svet spusti notri strokovne kriterije. Ko US preveri ustreznost kandidatov ponudi ministru, tiste ki izpolnjujejo pogoje.

Ali lahko postavi prioritete? DA.

Ta sistem onemogoča popolno politično kandidiranje, po drugi strani pa spet ne. Minister izbere ali pa ne. Ali je to v redu ureditev? Brez obrazložitve zavrne kandidata! To je sporno!!!

Ko je uradnik imenovan za dobo 5 let, je lahko razrešen v 3 mesecih po nastopu funkcije (tako je bilo včasih pred novelo ZJU). Zdaj se je to razširilo na ves mandat. In to brez razloga. Kaj to pomeni? Da se zagotovi kompatibilnost ministra in uradnika. Besedo kompatibilnost bi morali bolj natančno opredeliti!!

POSEBNE NATEČAJNE KOMISIJE (177. člen) – sestava uradniški svet izbere člane izmed lastnih članov ali druge uradnike, ki niso člani US ali druge strokovnjake, ki niso člani US.

Problem posebnih natečajnih komisij je POLITIČNOST. Nedefiniranost strukture povzroča manipulacijo. Če je vse nedoločno, lahko v naprej izberemo takšno komisijo, ki bo vedela koga izbrati.

PROBLEM:

- majhna država
- številčnost (ali je sploh dovolj kadrov za stalne rošade)

KAKO NAJTI RAVNOTEŽJE MED POLITIKO IN URAVO?

V ZDA so to rešili tako, npr.: da je eden od krivdnih razlogov kompatibilnost – vendar je bil opredeljena ta kompatibilnost.

Ni idealnih modelov. Kateri model želimo je odvisno od vrednot, ki jih želimo. Naš model ni slab ima pa kup pomanjkljivosti.

USLUŽBENSKI SISTEM

1. KARIERNI / ZAPRTI
2. POZICIJSKI / ODPRTI

Katere zgodovinske okoliščine so pripeljale do tega da so uslužbenci dobili status?

- zaščititi uradnika pred arbitrnostjo monarha in sooblastnikov. Administracija je delovala po prosti volji monarha oz. vlade. Ena prvih zahtev je omejitev vladarjeve moči do posega po uslužbencih – da prepreči diskrecijsko poseganje).

Uslužbensko pravo – nekateri so za to, da bi ga ukinili in imeli redna razmerja (npr. Italija).

ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH (ta bolj ščiti položaj delavca) + ZAKON O DELOVNIH RAZMERJIH.

KARIERNI ALI ZAPRTI SISTEM: Je zgodovinsko prvi nastal. Karierni sistem je urejen hierarhično. Vstop se začne od spodaj. Pravilo je da favorizira tiste, ki so v sistemu, tiste z dolgotrajnimi izkušnjami. Ustvarja birokratsko elito. Ne dopušča novih kadrov od zunaj.

POZICIJSKI SISTEM: Je odziv na kritiko. (NJM – potrebno je kopirati zasebni sektor). Vstop je odprt v različnih točkah. Lahko se prijavite za šefa ali pa za referenta. Vsa mesta so odprta. Javni razpisi. Da na ta delovna mesta pridejo tudi gospodarstveniki, iz zasebnega sektorja.

(Kar se tiče hierarhičnosti je razlika majhna. Uprava je povsod hierarhična. Vendar je pozicijski sistem bolj fleksibilen).

Timska vodenja. Sploščeno vodenje. Vsak je partner. To omogoča nove in nove ideje – NJM.

FORDIZEM: klasični način produkcije – tekoči trak itd. To je podobno zaprtemu sistemu.

POMEMBEN DEL SISTEMA JE TUDI KRITERIJ ZA NAPREDOVANJE V TEH SISTEMIH.

KARIERNI: je to togo, beri ZJU, na 3 leta če si odlično ocenjen. Oteženo je izredno napredovanje. Plačilni sistem je del kariernega sistema. Že naprej je predpisano, ne glede koliko si naredil. Kaznovanje je omejeno, ker je naprej predvideno.

POZICIJSKI: učinkovitost, lahko pa ljudi hitreje kaznuje, zmanjšuje zaščito. Omogoča pospešeno napredovanje uspešnih.

KDO PA JE TISTI, KI SPREJEMA TE ODLOČITVE?

V državah z razvito tradicijo so managerji, oni imajo v rokah škarje in platno in ne politika. Kaj pa se zgodi v tistih državah, kjer nimajo managerske tradicije?

Ta sistem omogoča še dodatno plenjenje navzdol, česar karierni sistem ne dopušča.

ZAKAJ JE PRIŠLO DO OBRATA? DA SE ZAČNE V 80 LETIH UPORABLJATI SISTEM NOVEGA JAVNEGA MANAGEMENTA?

Kdaj pride do te spremembe?

Max Weber je opisal klasični sistem uprave.

Razlog je RECESIJA. Regan in Techerjeva sta bila pomembna. Onadva sta rekla, da država preveč posega v gospodarstvo. V 19. stoletju se je država zelo razbohotila, to je prispevalo k vojni. Državne intervencije na trgu (država pripomore k blagostanju). V 20 in 30 letih (prejšnjega stoletja) so bile gospodarske krize. Po 2. sv. v. se je razširila intervenistična vloga države. Država je lastnica plina, železnice, elektrike, vseh javnih služb, ki se danes privatizirajo. Ta struktura je bila kar nekaj desetletij.

Potem je nastopila kriza. Deflacija.

Potem se pojavita nova državnik, ki imata zdravilo za to bolezen. Njuno sporočilo je bilo, da je pravi trenutek za konec vsemočne države. Država je slab gospodar.

NOVI JAVNI MANAGEMENT (NJM) ponuja:

- privatizacija
- liberalizacija (odpravi se monopol, vpelje se konkurenca, trg)
- deregulacija (zmanjšuješ obseg državne regulacije – preveč je predpisov itd.)

NJM je nasprotje 100 letni tradiciji države. NJM je pripeljal do tega, ko se v državni upravi poizkuša razmišljati kot v zasebnem sektorju.

- zasebni sektor = zaslužek
- javni sektor = servis državljanov

POSKUSI UVAJANJA NJM:

1. PRENOS LASTNINE: privatizacija, liberalizacija, zmanjšanje moči države. Pojavi se večje število ponudb. (PRIVATIZACIJA = država prenese lastništvo v privatno obliko).

Koncesija + javno pooblastilo: državi ohranja nadzor nad zasebno dejavnostjo.

Pri privatizaciji pa se država tudi nadzoru odpove.

NJM:

- lastninska oblika (vloga države)
- obseg države, javnega sektorja
- zmanjšanje števila zaposlenih
- zaščitenost ljudi v javnem sektorju (NJM bo kritičen do zaprtega modela, zagovarjal bo model, ki je odprt)

Javna uprava – menedžiranje (tega je malo ker sistem to preprečuje, odprti sistem pa bo to omogočal).

NJM:

- oblikovanje politike (policy)
- izvrševanje politike (secution)

NJM: pomembne so agencije, velike enote (ministrstva) razbijemo na manjše enote.

Avtonomija agencije (menedžerji imajo avtonomijo, da sploh lahko delajo), šef agencije odgovarja za vodenje.

NJM je zanimiv izziv. Je pa vprašanje ali je res vse tako idealno kot poskušajo prikazati zagovorniki.

Selektivno nagrajevanje – dobiš plačano, če je podjetje uspešno.

ZJU: javni natečaj, postopek pred izbiro (interni natečaj) – zaprt sistem.

Nekatere države pa mešajo zaprti sistem z odprtim sistemom. (FR, AV – zaprt sistem, FI, ŠV – odprt sistem) 7 držav od bivših 15 ima odprt sistem.

Kam se uvršča naš sistem?

Odprti sistem – letni razgovori, pogodbe za določen čas – projektne nastavitve.

V GROBI STRUKTURI JE SISTEM OSTAL ZAPRT.

Države, ki so se priključevale EU so bile v drugačnem položaju kot tiste, ki so bile notri že z daljšo tradicijo. Nove države so se morale čez noč opredeliti za sistem. (SLO, MAD, ČEŠ – so izbrale zaprt sistem z delnimi popravki).

LITVA, LATVIJA – so šle direktno v odprt sistem = vpliv skandinavskih držav.

EU – prost pretok ljudi razen v javnem sektorju. Zakaj? Politična odločitev, EU ni do te mere federacija, da bil lahko ustvarjala evropsko elito.

Do kje je zaprta državna uprava? Oblastna funkcija je kriterij.

(pazi, da ne pomešaš karierni in pozicijski sistem (znotraj uprave) + plen in zaslug(vertikalna delitev))

TEME SO BILE:

- 1. RAZLIKA MED ANGLOSAKSONSKO IN EVROPSKO UPRAVO**
- 2. ODNOS MED POLITIKO IN UPRAVO**
- 3. 3 MODELI ORG. USLUŽBENCEV**
- 4. ODPRTA UPRAVA**

ODPRTA UPRAVA

Pravica do dostopa do informacij javnega značaja – je izhodišče za sodelovanje javnosti pri sprejemanju predpisov.

Edini primer, kjer sodeluje javnost ko predpis šele nastaja je okoljevarstveno področje (Zakon o urejanju prostora).

KAJ JE ODPRTA UPRAVA?

- ostaja transparentnost
- postopek odpre navzven

Dve ločnici:

- EV
- ANGLIJA

Anglija: je pred EV 50-60 let, skandinavske države pa poznajo odprto upravo še pred anglosaksonskimi državami.

Zakon o dostopu do inf. jav. zna. je pomembne zato ker če hočeš sodelovati rabiš informacije. Kaj je razlog, da je v 90 letih prišlo do te zakonodaje?

- sprememba režima za ev. države – reforma javne uprave, odprtost, transparentnost
- splošno nezadovoljstvo na zaprtost uprave.

Evropski model je dobro deloval tudi pred tem. Zakaj potem?

- možnost preprečevanja slabih predlogov
- več glav več ve

Bolje je nekoga prej vprašat kot potem ko je Z že sprejet. Lahko dobiš veliko koristnih informacij.

Največ pridobi s takšno zakonodajo državljan, javnost.

Raven EU: EU ni primer glede transparentnosti državne uprave (veliko pritožb je na birokracijo, postopke itd.).

Skandinavske države so izjema, imajo dolgo in bogato tradicijo odprte uprave. Leta 1766 so sprejeli Zakon o svobodi tiska (je najstarejša oblika Zakona o dostopu do inf. javnega značaja).

Tudi Finska je pod to tradicijo, nekoliko kasneje pa še Danska.

Leta 1966 pa še ZDA, Kanada, Nova zelandija.

Danska je bila najprej nezadovoljna s prakso EU. Kasneje so se ji pridružile še nove države (Nizozemci). Kot rezultat dobimo člen EVROPSKE USTAVE – vsi dokumenti so dostopni javnosti pod določenimi pogoji.

Zakaj je bilo Evropsko ustavo težko sprejet? Nekatere države so bile zaprte – zato ni bilo soglasja.

Svet (ministri) gre za zaprte seje, gre za politične odločitve, pogajanja. Redko se zgodi, da je predlog sprejet soglasno. Dejstvo je, da gre za drugačen način razprave. Delo sveta ni dostopno kot pri nacionalnih parlamentih. Popolna odprtost bi negativno vplivala na postopek.

ALI JE MOŽEN KONFLIKT MED NACIONALNO ZAKONODAJO IN EVROPSKO ZAKONODAJO?

- 255. člen ustave EU – lahko prideš do EU dokumentov in ne nacionalnih.
- Eu naj ne bi nadomeščala domačih zakonodaj.

Težko je ločevati obe vrsti dokumentov, lahko pride do konflikta, ali gre za kršitev Evropskega prava.

Slovenija glede položaja ni bila nič kaj drugačna od ostalih Evropskih držav. Uvedba te pravice (ZDIJZ) pomeni velikansko spremembo.

Slovenija se je spremenila v demokratično državo pred 15 leti zato gre še za večjo spremembo.

Vse države pa imajo VAROVALKO (interni akti niso dostopni + nedokončani akti – tisti, ki se šele pripravljajo). Kaj je razlika? Interni je lahko že sprejet + je namenjen interni uporabi – navodila, obkrožnice.

Problem nastane, ko interni akti pridobijo značaj eksternosti. Ko vplivajo na pravo tretjega. Npr. navodilo o video snemanju, ali navodilo za potencialne prosilce za azil na meji.

Glej primer s prejšnjih predavanj: seje magnetogram, za državnega tožilca.

V EU delajo korak naprej! Posredujejo vsebine na svetovni splet. S tem bo manj povpraševanja javnosti. S tem odpiramo nov trg. (Sprejeta bo direktiva o uporabi informacij – kajti lahko pride do zlorab. Npr. prodaja teh informacij, lahko neko podjetje to naprej preprodaja).

Skratka dostopnost do informacij je prvi korak k odprtosti uprave.

Največji upor je s strani same države, saj ji to podvaja delo.

INSTITUT DELNEGA DOSTOPA – selekcioniranje podatkov (s tem damo več dela upravi) – ločujemo podatke. To povzroča stroške.

EU: standard – če gre za nerazumno obremenjevanje uprave se lahko zahteva zavrne.

Primer: podatki o zaslužku notarjev, njihov argument je bila da nimajo ločenih finančnih podatkov glede področja, ki ga opravljajo kot notarji in glede področja, ki ga opravljajo kot odvetniki.

PRAVICA, DA VSTOPA POSAMEZNIK V PRIPRAVO PREDPISA:

Posamezniku pri nas je bolj onemogočeno, da posega v pripravo predpisa (razen zakon o urejanju prostora – gre za okoljsko zakonodajo). Pripombe niso obvezujoče, ni jih potrebno upoštevati.

Zakaj v enih državah ja, v nekaterih pa ne?

Za Evropski model je značilno razmišljanje, da v tej fazi ne obremenjujemo javnosti, šele v parlamentu (preko poslancev).

Nasprotje te ureditve. V ZDA velja obratno.

Težko najdeš optimalne položaj. V ZDA imajo potem daljše obdobje sprejema.

ZAKAJ JE V EU TAKO V ZDA PA DRUGAČE (VPR. ZA IZPIT)?

V Evropi prevladuje parlamentarna odgovornost, če nisi zadovoljen je kriv parlament. Zakaj bi že s to fazo obremenjevali javnost če imamo institut poslanskih vprašanj in odgovorov.

V ZDA so bolj realistični. Se zavedajo, da je več diskrecije ministra zato je POTREBNA kontrola javnosti. Američani so to vpeljali kot kontrolo uprave (da javnost nadzira upravo). AMERIŠKI MODEL – ZUP – je uredil pravice državljanov, da sodelujejo pri sprejemanju predpisov.

Ameriško sodišče bdi nad implementacijo zakonodaje. Ali je organ odgovoril na vprašanja javnosti.

V 30-60 dni imajo možnost pripomb. Pripravljalci zakona so dolžni odgovoriti (ne sme se zgoditi, da nič ne odgovorijo). Nikakršen odgovor je nedopusten. Sodišče potem urgira. Agencija oz. ministrstvo ne sem predloga dat naprej. Temveč čaka. Postopki dolgo trajajo. Tožbe na sodišče – to pa traja. Ta ZDA postopek je precej daljši. Kar povratno vpliva na agencije, da so pozorne na to.

V Evropi – VB = je nesprejemljivo, da bi šli v spremembo ne, da bi poklicali tistega na katerega se to nanaša – to pomeni, da pri nas v Evropi to le obstaja.

EU model je manj formaliziran. Nič sodišč. Prevladuje diskrecija.

Kdo ima možnost sodelovanja, to so grupacije (sindikati, zbornice). Državljeni pa ne. To je problem demokratičnosti, enakopravnosti.

Evropejci so zelo kritični, do tega modela ZDA, ker stvari zakomlicira, formalizira. Evropski model pa je hitrejši, lažji. Vendar ste prepuščeni diskreciji države.

KAJ JE V SLO, KI NIMA TRADICIJE?

Analiz ni, raziskav ni. Zgolj empirične izkušnje. Nekateri ministri so uporabljali ta model in so verjeli, da je v tem prednost (manj pripomb kasneje). Nove ideje itd. Demokracija postopka.

KAJ LAHKO SVETUJEMO EVROPI?

Preveč je zakonodaje, da bi šli v to, da bi javnost sodelovala. Naša praksa je takšna, da so roki preveč kratki. Mogoče bi bilo dobro imeti dostopnost POROČEVALCA na spletu, to je ena ideja.

Privlačnost je velika, previdnost pa tudi. Madžarska je šla v to, da je sprejela postopek kot ZDA.

Italija je ubrala pristop, da je na zakonski ravni uredila, zavezo da se posvetuje, vse ostalo pa je prepustila nižjemu nivoju.

Evropa je torej vezana na svojo tradiciji, razen Madžarske.

NOTRANJA REGULACIJA – Analiza učinkov regulacije »RIA«

Pravila s katerimi urejamo kako uravnavati regulacijo.

Gre za novo metodo – postopek preverjanja učinkov regulacije na družbo.

Evropa producira preveč nepotrebnih predpisov.

Kaj uprava naredi, da izboljša postopek priprave predpisov.

Leta 1995 v članicah OECD-ja postane RIA obvezen instrument. Mi smo ena redkih izjem ki RIE ne poznamo.

Uprava s posebnim postopkom preverja učinke na okolje. Obstoječi instrumenti tega ne omogočajo.

RIA zgleda kot »mapca«. Argumentiraš na kaj bo predpis vplival (npr. kot pri nas finančne posledice).

Odločanje je potem lažje. Za politiko pa je lažje če ni teh predvidljivosti.

Gre za posebne dokument, ki se priloži pripravi predpisa. Največji poudarek je na STROŠKIH in KORISTIH.

Presoja se tudi vpliv na okolje in socialne elemente v družbi. Skandinavske države dajejo vidik na družbene faktorje, socialne faktorje in ne samo na stroške. Liberalne države (ZDA, Avstralija) pa bolj na finančni vidik.

Gre za kompleksno analizo, na koncu se nanizajo vidiki, kako bo predpis vplival na okolje.

PRI NAS: ministrstvo ga pripravi, medresorsko usklajevanje (odbori, seje vlade). Finančne posledice predpisa zahteva Zakon o javnih financah (ponavadi napišejo, da ni finančnih posledic, ker predpis potem lažje sprejmejo).

RIA je drag postopek, zato ga selektivno izberemo.

RIA preprečuje, da bi slabi predpisi prišli v življenje.

Ali imaš usposobljene ljudi (ekonomiste, inženirje), če jih nimaš imaš dve varianti:

- močna vloga pravnikov prevladuje v državah.
- Najem ljudi. Konzultantske skupine. Ter istočasno učiš svoje ljudi.

Ideja RIE je da spremeniš način razmišljanja. Učen proces je. Ker je v upravi težko stvari spreminjati.

KONTROLNI ORGAN preverja (pred odborom ali sejo vlade) ali je bila ta analiza obravnavana. Sankcija pa je politična.

Kdo je kontrolni organ – to so npr. posebne enote – urad 50 ljudi, ki preverjajo predpise kako je bila RIA opravljena. Formalna presoja ni zadosti. Vsebinsko presoja bo!

SELEKTIVNOST – to ni za vsak predpis. Je diskrecijska stvar. (npr. v ZDA če je predpis težak 100 milijonov dolarje se uvede RIO (dobre cilje si moraš izbrati).

Za 4% aktov se uporablja RIA.

V EU je selektivnost manjša. Ministrstvu je prepuščeno kdaj?
Preverjanje za naprej in za nazaj.

Vloga kontrolnega organa dobro deluje če to ne gre za urad, ki zgolj zavrača predpise. Zelo pomembno je, da so analize objavljene, dostopne na javnih straneh. Široka javna dostopnost teh stvari.

VB, ZDA, KANADA imajo že 25 letne izkušnje. Filozofija je Techer in Regan – država je neučinkovita.

STRUKTURA IZVRŠILNE OBLASTI V EVROPSKI UNIJI

- SVET
- KOMISIJA
- EVROPSKI PARLAMENT
- EVROPSKO SODIŠČE
- EVROPSKE AGENCIJE

Pravo EU:

- načelo supramacije prava (EU pravo v vsakem primeru nadvlada nacionalno pravo),
- načelo direktnega učinka (predpisi veljajo takoj).

Sodna veja oblasti v EU je podobna nacionalnih.

EP dolgo časa ni imel glavne vloge EU (do 70 let). Danes ima parlament vse več pristojnosti. Svet je kot v vlogi nac. parlamenta – podobno. Svet sprejema večino zakonodaje. Svet je tudi branik nacionalnih interesov.

Izvršilna veja oblasti (KOMISIJA). Ni pa vsa oblast rezervirana komisiji. Še svet ima pristojnosti. Komisija ima klasične naloge (priprava zakonodaje). Svet pa bolj strateške narave.

Izvršilne pristojnosti:

- 20% opravlja komisija (neposredne izvršilne pristojnosti) npr. konkurenca, kmetijstvo,
- 80% vlade držav članic (njihova naloga).

UREDBA – zavezujoča

DIREKTIVA – prepušča maneverski prostor državi

Direktiva je bila oblikovana tako, da je potešila tiste, ki so bili zaskrbljeni glede suverenosti. Koliko je dejansko res je odvisno od direktive.

Nemogoče bi bilo, da bi imeli močno Evropski vlado!!!

(države so se bale, da ne bi imel parlament preveč pristojnosti, bali so se Nemčije, ki je bila največja, zato so dali poudarek na vlado).

KOMISIJA – ni tam, da brani nacionalne interese, temveč Evropske. V prihodnje bo manjše število komisarjev (večje države bodo ohranile svojega, ostale manjše države, pa bodo šle po sistemu rotacije).

Komisija ima 25 generalnih direktorats, 25 komisarjev. Parlament potrdi predsednika komisije. Države članice pa ga izberejo (Svet se dogovori). Svet ga predlaga parlamentu. Če dobi mandat izbere komisarje.

Kdo je komisar? Vsaka država lahko da listo kandidatov. Potem pa predsednik, izbere tistega, ki je najbolj ustrezen.

Struktura DIREKTORATA je primerljiva s tem kakor imamo mi urejena ministrstva. Osnovna enota komisarja je direktorat, generalni direktor (generalni direktor je izbran na podlagi razpisa). Tudi tu so določene kvote – koliko pripada eni in drugi državi. To je odvisno od velikosti države, SLO naj bi dobila 2.

Ideja generalnega direktorata je STROKOVNOST. Navzdol ima komisija uradnike. Moč komisarjev je različen. Komisar ne odloča sam, temveč kolegij – celotna komisija.

50% proračuna gre v skupno kmetijsko politiko. Kmetijstvo je pomemben resor. (to izhaja iz tega ker je Francija imela močno kmetijstvo, na začetku so štčitili Francoske kmete).

Pomemben izvršilni organ so tudi Evropske agencije – trenutno jih je 13, 3 pa se ustanavljajo. Njihova pristojnost ni primerljiva z agencijami na nacionalni ravni.

Postopek KOMITOLOGIJE (ime je dobila po komitejih) – eksperti držav članic. Preden se kaj sprejme mora komite to obravnavati.

AGENCIJE

Agencije kot posebna oblika upravljanja.
Pri nas v ministrstvu ima poseben status organ v sestavi.

Agencija je kot oblika izvrševanja regulatorne funkcije. Pri nas so Agencije neodvisne. So zunaj ministrstva. (ZAKON O JAVNIH AGENCIJAH).

Dogaja se prenos regulatorne funkcije iz državne uprave na Agencije. Gre za javno pooblastilo v zakonu. Agencija ni več sestavni del državne uprave. So pa sestavni del ministrstva?

ZAKAJ JE PRIŠLO DO TEGA PROCESA?

Sta dva razloga?

- večja avtonomija od politike. So meje neodvisnosti. Popolna avtonomija pa ni mogoča.

(organi v sestavi – carina, policija, veterina, gu: zakaj ravno ti organi? Gre za operativna, konkretna dela. Ti organ prihajajo v stik z državljani. Ne bi bilo primerno, da bi ti organi prišli v stik s politiko)

KAKŠNO AVTONOMIJO PA IMA ORGAN V SESTAVI? Pristojnost ministra – nadzor. Ali lahko minister nadzira odločbo davkarije? Kaj lahko minister naroča direktorju – ali daje navodila. Glej ZAKON O DRŽAVNI UPRAVI!!!

Minister daje smernice, način izvrševanja pa je prepuščen organu v sestavi.

Primer: davčni podatki, bil je primer ko je minister zahteval vpogled v dokumentacijo – 100 največjih dolžnikov.

1 VIDIK: dostopanje do podatkov organa v sestavi.

2 VIDIK: navodila nrp. Kako voditi en davčni postopek – NE SME!!!

STOPNJA AVTONOMIJE JE ŠE TOLIKO VEČJA, KO PRIDEMO V AGENCIJE.

Agencija je samostojna pravna oseba – PRAVNA AVTONOMIJA. Organ v sestavi pa ni.
KADROVSKA AVTONOMIJA – za direktorja je javni razpis.
FINANČNA AVTONOMIJA.

Minister ne more dati navodila agenciji. PREDPIS JE EDINI INŠTRUMENT, KI VPLIVA NA DELO AGENCIJE.

AGENCIFIKACIJA: je trend prenašanja državne uprave na agencijo.

V VB je 80% nalog uprave preneseno na Agencije. (POSEBNOST: neodvisne regulatorne agencije + NEXT STEP AGENCIJE – te so pa po strukturi bližje našim organom v sestavi).

ŠVEDSKA: 200.000 UPRAVE, 180.000 AGENCIJE, ostalo v ministrstvih (so hoteli zaščititi pred posegi kralja, strokovnost dela agencij so hoteli zaščititi). Potem se približa Nizozemska (30-40 agencij, 60 ministrstev). Ostale države sledijo temu trendu.

Oblika agencija je značilna tudi za ZDA (CIA, NASA, FBI).

ANGLIJA: NJM s to doktrino se začne pojavljati in z njo proces z ministrstev na agenciji.

NJM: je izhajal iz kritike MIN kot enote upravljanja v upravi. Ni jasne delitve dela v MIN. Delitev dela v manjše specialistične enote pa bo omogočila transparenten nadzor dela.

IDEJA AGENCIJE: ločitev operativnih nalog in oblikovanje politike (ki sicer mora ostati na ravni ministrstva).

Delitev implicira tudi managersko avtonomijo.

2 RAZLOGA, KI PRIPELJETA DO 2 OBLIK:

V 80 letih Techer in Regan ponudita privatizacijo. Država je trg odprla za nove subjekte (trg ni bil popolnoma privaten trg, ampak je država še malo ohranila bivše državne monopoliste). Zaradi tega bo ministrstvo preveč pristransko in bo bolj obravnavalo bivšega državnega monopolista. Bolje bo če regulacijo prenesemo na neodvisen subjekt – agencije.

Agencije so lahko različne, družijo jih pa avtonomija. Zakon daje agenciji avtonomijo.

NADZOR ČEZ JAVNE AGENCIJE:

Politični nadzor ne pride v poštev.

- računsko sodišče,
- ministrstvo – nadzoruje zakonitost,
- finančno ministrstvo – nadzoruje finančno področje.

NADZOR JE POSREDEN.

To je ideal kakšna pa je praksa. Ali agencije vse obljube izpolnijo. Kakšni so problemi?

- agencije se lahko oddaljijo od te slike in se osamosvojijo. Agencija postane močnejša od ministrstva – redko a je možno. (primer FBA-ja – oblikovalec politike je Hubert).

KOORDINACIJA DELA

- Ameriški problem, Agencija se ne ukvarja z ostalim delom države. (Bush je po napadu na Pentagon povezal enote v eno celoto – agencijo za nacionalno varnost).
- Problem nastane če se vsak direktor briga le zase.

Ena pomembna razlika kako ZDA in VB razmišljata o agenciji je O KONTROLI NAD DELOM AGENCIJ.

V ZDA: ideja agencije je ker so hoteli nekaj depolitizirati. Agencije so veččlanske. V Evropi pa je le en direktor. V ZDA je 5 članov, izvzeta je možnost, da bi agencijo vodil le en (npr. jo vodijo 3 republikancij in 2 demokrata).

Razlika med ZDA in EU je zanimiva. V ZDA ne bi noben pričakoval, da je agencija popolnoma avtonomična. V ZDA – politika da vendar uravnotežena.

LOČITEV MED POLITIKO IN UPRAVO! KAKO BI TO REŠILI? S časom, politično kulturo. To je projekt države kot celote.

VPRAŠANJA ZA IZPIT:

- 1. Zakaj se sestavljajo agencije?**
- 2. Zakon o javni upravi – organi v sestavi?**
- 3. Struktura EU, delitev izvršilne veje oblasti je deljena med EU in članicami!**
- 4. 80% in 20%.**