

PRIMERJALNA JAVNA UPRAVA

Dr.BOJAN BUGARIČ

LJUBLJANA, MAJ 2006

KAZALO

| | |
|--|----|
| ORGANIZACIJA JAVNE UPRAVE V RAZLIČNIH DRŽAVAH..... | 3 |
| ODPRTA JAVNA UPRAVA..... | 5 |
| ANALIZA UČINKOV PREDPISOV..... | 8 |
| AGENCIJE..... | 9 |
| LOKALNA SAMOUPRAVA..... | 11 |
| DODATEK..... | 12 |

ORGANIZACIJA JAVNE UPRAVE V RAZLIČNIH DRŽAVAH

Odnos med politiko in upravo

a) Sistem plena »**spoil**«

- **ameriški model**

Ameriški predsednik ima pravico po volitvah zamenjati celoten vrh administracije tudi ambasadorje (Bush zamenjal po zadnjih volitvah 4.500 uradnikov) Gre za model plena, kjer ima oblast/politika pravico zamenjati uradnike ne glede na to ali delajo dobro ali ne. V Ameriki imajo drugačen pogled na upravo, saj menijo, da lahko v upravi dela kdorkoli, saj ni važen poklic ampak znanje. Amerika ima še tisti predsodek od Britanske nadvlade, bojazen je tudi zaradi oblikovanja uradniške elite, ki ne bi več delala za družbo ampak vedno več zase.(uradniška elita)

b) **Sistem zaslug »merit«** Pri sistemu zaslug imamo pa drugo skrajnost od ameriškega sistema, kjer je sicer zakonsko določena možnost zamenjave uradnikov vendar pride zelo redko do zamenjav, ker na podlagi tradicije in določene kulture naroda je uprava lojalna do širokega spleta politik, kar pomeni, da so zvesti vsaki oblasti. Tako poznamo dva modela v Evropi:

- **britanski model**

- **skandinavski model**

Za **Britanski model** (Združeno kraljestvo) je značilno, da zelo redko menjajo uradnike, kar je značilno že od II. Svetovne vojne, ko so v Britaniji prevzeli oblast laburisti. Prej so dolgo vladali konservativci in so predvidevali, da s takimi uradniki ne bodo mogli sodelovati, vendar so v prvih mesecih po prevzemu oblasti ugotovili, da ti uradniki delajo dobro in da bi jih bilo nesmotrno zamenjati. Zamenjave so zelo redke npr. 1-2 na ministrstvo, čeprav zakon ne prepoveduje zamenjav.. Ker uprava dela dobro jo je nesmiselno zamenjevati in tako je dobro tudi za uradnike, saj jim je zagotovljena neka stalnost uprave.

Skandinavski model (Švedi, Danci, Finci, Norvežani) ima zelo visoko stopnjo stalnosti uprave, čeprav obstajajo zakonsko možne menjave. Tako običajno z ministrom pride 1 človek (V Sloveniji cca 180 menjav na menjavo oblasti). Gre za idejo stabilnosti, kontinuitete uprave. In ker gre za zelo odprto upravo je toliko bolj pomembno, da do menjav ne prihaja zgolj zaradi menjave oblasti, ker mediji ponavadi že prej vedo in napihnejo zadevo še preden se kaj zgodi.

c) **mešani sistem - evropski celinski model** (Nemčija, Francija, Italija, Avstrija) načelno ni neke razlike med sistemom »merit« vendar v praksi prihaja do drugačnega delovanja politike. (v Nemčiji ob zamenjavi Kohl:Schroder zamenjana cca. polovica ljudi v upravi). Gre za relativno stabilnost uprave v tem mešanem sistemu vendar pride do precej velikega števila zamenjav kot pa v britanskem in skandinavskem modelu. V Avstriji imamo proporcionalni sistem kjer prihaja do zamenjav tudi na podlagi proporcionalnosti. Ta model je poskušala Avstrija že spremeniti. V Italiji je zelo veliko zamenjav vendar se to počasi že spreminja na boljše. Francija – uradniki so lahko kadarkoli odstavljene vendar le, če ne delajo dobro. Razen v Avstriji se ne menjajo

uradniki v javnih podjetjih in zavodih ter v javni upravi ampak samo v državni upravi.

3. sistem držav iz leta 1989, ki so spremenile svoje socialistične sisteme v demokratične (Slovenija, Češka, Slovaška, Poljska, Madžarska). V teh državah gre za zelo visoko stopnjo zamenjav, kajti vsaka sprememba je prinesla čiščenje uradnikov. Slovenija je sicer izjema, ker je bila na oblasti 12 let ena opcija. Slovenija gre v isti smeri zamenjav kot ostale države le, da gre z zamudo. Menjave v teh državah so pogoste in odkrito politične, kar pomeni, da javnosti ne prikrivajo, da gre za zamenjavo, če jim ljudje niso simpatični.

Prakse so od države do države različne, ker je tudi tradicija uprave od države do države različno dolga. Tako so se izoblikovali različni sistemi. Bolj ko politika nadzoruje upravo, manjša je možnost, da bi se neka kontinuiteta obdržala.

ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH

Sprejet je bil leta 2003 in je poskusil čimbolj opredeliti delitev med politiko in javno upravo (kajti v času komunizma je bila bolj važna pripadnost režimu). ZJU je v Slovenijo pripeljal evropski model. Pred novelo ZJU je državni sekretar vodil dele ministrstva, kar pa je odstopalo od evropskega modela, ker je bil in je tudi sedaj politično nastavljena oseba. Tako imamo sedaj generalne direktorje, ki vodijo svoje področje v ministrstvu, medtem ko generalni sekretar vodi, usklajuje, skrbi za plače in kadre vseh služb znotraj ministrstva.

Postopek imenovanja

Uradniki na visokih položajih, ki opravljajo strokovna dela so imenovani na položaj po posebnem dvofaznem postopku.

1.faza je **uradniški svet**, ki ga sestavlja 12 članov (4 imenuje vlada, 3 predsednik države, 2 sindikati zaposlenih v javni upravi, 3 sami uradniki med sabo.). uradniški svet izmed svojih 12 članov izbere predsednika. Naloga uradniškega sveta je preverjati strokovno usposobljenost kandidata. Za preverjanje strokovne usposobljenosti, lahko uradniški svet izmed sebe izbere komisijo, ki bo preverjala strokovno usposobljenost kandidata ali pa imenuje tudi druge strokovnjake. Uradniški svet pregleda dokumente kandidata, ga povabi na razgovor in oceni kdo j najbolj strokovno usposobljen za določeno delovno mesto, ter to posreduje ministru s priporočili. Uradniški svet ne izbira ampak selekcionira kandidate, ki jih nato pošlje naprej ministru. V priporočilih lahko navedejo kdo ima še posebna znanja iz sposobnosti vendar je od ministra odvisno koga bo izbral. Uradniški svet torej lahko rangira kandidate po sposobnostih vendar minister na to rangiranje ni vezan.

2. faza je ministrovo izbiranje, ki pa ima lahko naslednje možnosti

- izbere enega kandidata izmed priporočenih, ki mu je všeč ali je blizu njegovi stranki...
- Minister ne izbere nikogar izmed predlaganih kandidatov in zahteva ponovni postopek
- predlaga novo natečajno komisijo, ki jo sam predlaga (64.člen ZJU), kar pomeni, da bo taka komisija bolj malo gledala na strokovnost ampak bo

izbrala takega kandidata, ki bo odgovarjal ministru, kar seveda izniči pomen uradniškega sveta in to več ni dvofazni postopek.

Vendar že tako iz imenovanja uradniškega sveta vidimo, da ima večino v uradniškem svetu politika, ker poleg strokovnjakov, ki jih predlaga vlada so še tu uradniki, ki so lahko člani strank.

Uradniki so imenovani za 5 let in niso vezani na mandat poslancev ali vlade, kar pomeni, da se v času oblikovanja nove vlade in v enem letu lahko uradnik dokaže, če je dovolj sposoben in lojalen tudi do drugega spleta politik.

ZAMENJAVE

Redne zamenjave so lahko zaradi krivdnih razlogov kot so kazniva dejanja, slabo delo... Uradnik lahko odstopi tudi sam. Uradnika pa se lahko zamenja tudi iz nekrivdnih razlogov. In sicer v prvih 3 mesecih 1.leta po volitvah se lahko zamenja vse uradnike brez razlogov (83.člen ZJU). Po volitvah 2004 je nova oblast spremenila ta 83.člen in je te 3 mesece razvlekla na celih 5 let, kar pa je ustavno sodišče z odločbo razveljavilo, ker je menilo, da je taka ureditev neustavna. V takem primeru načelo politične nevtralnosti izgubi smisel. V takšni ureditvi, bi se uradnik celih 5 let bal, če bo naredil kaj narobe oziroma, sploh nebi smel imeti svojega mnenja in taka ureditev preveč posega v samostojnost uprave in mora uradnik delati točno po navodilih ministra.

Sedaj imamo novo novelo zakona, ki pa je ta čas določila za eno leto po volitvah, da se lahko uradnika zamenja brez krivdnih razlogov.

Uradnik ne sme na slepo ubogati vseh ukazov nadrejenega oziroma ministra ampak se mora držati zakonitosti in načel in kodeksa javnih uslužbencev, sploh pa če gre za kaznivo dejanje mora zavrniti tak ukaz ali pa če gre za izvršitev protipravnega dejanja.

ODPRTA JAVNA UPRAVA

Sedaj pa bomo govorili o odnosih med upravo in državljani in tako obravnavali načelo odprtosti – transparentnosti. Primarno se ta odprtost vidi v pravici do informacij javnega značaja. V Sloveniji je bil sprejet ZDIJZ 2003. IJZ so pomembne zaradi kontrole oblasti, kajti, če je uprava odprta je tudi večja demokratičnost v državi. Seveda v sami upravi lahko pride do upora, ker se ji zdi nepotrebno in je ponavadi povezano z dodanim delom, administriranjem in seveda tudi stroški.

Pravica do IJZ je relativno mlada pravica tudi v drugih državah (Danska, Francija, Avstrija, Italija...). Pravico do IJZ so med prvimi imele skandinavske države (Švedska že pred več kot 200 leti - 1766). To je seveda posledica nekakšnega drugačnega kulturnega, verskega in političnega življenja v teh državah, kajti že sama religija vpliva na obnašanje ljudi, na vrednote in razmišljanje (protestantizem). Druge države sledijo uresničevanju pravice do IJZ zelo pozno, med prvimi 200 let kasneje sprejmejo v Ameriki FOIA (freedom of information act) leta 1966. Preden je ta zakon dobil pravo moč je trajalo kar nekaj časa, vse do leta 1972, ko je izbruhnila afera WATERGATE. Osrednje vprašanje, ki je obremenjevalo NIXONA je bil magnetogram, ki ga je bremenil določenih povezav pri vdoru v prostore demokratov v

hotelu Watergate in celo, da je operacijo usmerjal, zato je ustavno sodišče reklo, da ima javnost pravico do teh posnetkov, kar pa je Nixona pripeljalo do tega, da je odstopil. In od tedaj so ZDA zelo odprte do javnosti vendar se je po 11.9.2001 spet ta pravica malo skrčila predvsem za določene informacije, ki bi vplivale na varnost ZDA in njenih prebivalcev.

V Evropi pa je vključitev teh pravic dokaj pozna (Avstrija, Francija, Nemčija ima šele v pripravi ta zakon) šele v poznih 90 letih. Anglo-saksonske države so nekoliko prej sprejete take zakone (Anglija, Avstralija, Kanada), nekatere države po Evropi pa še sedaj nimajo take pravice do IJZ.

Francija je imela do tega vprašanja zelo aroganten odnos, sploh če povzamemo pravico do informacije o zdravju predsednika države (ali je predsednik tako bolan, da sploh ne odloča on ampak kdo drug, ki mu ni bil podeljen mandat s strani državljanov...)

Evropska unija je leta 1992 sprejela Maastritsko pogodbo vendar še takrat te pravice ni bilo v njej zapisane, pobudo zanjo pa so dale predvsem skandinavske države. Leta 1997 pa je bila sprejeta Amsterdamska pogodba, takrat pa je v 255.členu PES (pogodba evropske skupnosti) že zapisana pravica do IJZ. V slabih 10 letih so vse države razen Nemčije že zakonsko uredile pravice do IJZ.

Zakoni se od države do države ne razlikujejo veliko. Ti tako v večini navajajo negativne definicije, ker je zelo težko opredeliti, kaj vse je informacija javnega značaja, kar pomeni, da so v zakonih našteje stvari, ki niso informacije javnega značaja in je ta člen med najpomembnejšimi. V Angliji so zakon sprejeli 2001 začel pa je veljati 2005. V nekaterih državah so novinarji preizkušali dostop do IJZ (Švedska – zelo odprta. Zahtevali so od ministrskega sveta, da jim izroči svoje dokumente vendar so jih od 20 dobili samo 18, nato pa so novinarji od svojega ministra na Švedskem, ki je tudi v ministrskem svetu zahtevali na podlagi zakona IJZ tudi ostalih 18 dokumentov in so jih seveda dobili.).

Slovenija je med zadnjimi sprejela ta zakon 2003 (Romunija, Bolgarija, Armenija, Nemčija – še ni). Čeprav v Sloveniji obstaja ta pravica že iz ustave je le-ta puščala kar nekaj odprtih vprašanj. In ker v Sloveniji še nihče do sprejema tega zakona ni zahteval sodnega varstva te pravice se o tem ni veliko govorilo.

V zakonu imamo taksativno našteje izjeme, ki se ne štejejo za IJZ in se med državami ne razlikujejo veliko:

- tajni podatki (vojaški zaradi notranjih ali zunanjih sovražnikov, terorizma, nasilja...)
- osebni podatki, podatki, ki so po zakonu o varstvu osebnih podatkov označeni kot osebni niso predmet IJZ
- Dokumenti, ki so v postopkih izdelave, kajti uprava potrebuje čas, da v miru pripravi neki temeljni dokument, ki bo dan v razpravo
- dokumenti, ki bi predstavljali napačno predstavo in razumevanje vsebin
- interni akti za interno poslovanje znotraj organov, ki bi povzročili motnje v delovanju sistema, kot so navodila, okrožnice, dopisi (javna naročila, magnetogrami seje vlade).
- redki primerki
- arhivsko gradivo

V ZDIJZ pa imamo v 7.členu tudi delne informacije, ko lahko javnosti predložimo določene informacije, vendar le tako, da zakrijemo določene podatke, ki pa so tajni ali morajo biti varovani(imena, priimki, ...)

V noveli ZDIJZ pa imamo še test javnega interesa, kjer sodišče odloči ali je informacija, ki bi jo dobila javnost važnejša kot pa če je nebi izvedela.

Absolutne izjeme: so tiste, ki nimajo kvalifikacije, da so dostopne ali ne (osebni podatki, tajni podatki, arhivsko gradivo...)

Relativne izjeme so podatki iz poslovanja organov, davčna tajnost, kazenska tajnost, nedokončani dokumenti.

Izjema izjem je takrat ko javni interes zahteva IJZ

Pravico do dostopa ima pooblaščenec do dostopa do IJZ. Zavezanke za poročanje so vse tri veje oblasti (zakonodajna, izvršilna in sodna) Obstaja pa tudi seznam vendar ni rečeno, da so vsi organi na njem tudi zapisani, ker se ta seznam nenehno spreminja zaradi ustanavljanja novih organov, ukinjanja starih organov, združevanja organov...

Pooblaščenec je javni organ, ki ga na predlog predsednika republike izvoli državni zbor in ima visoko stopnjo avtonomije. V noveli zakona pa je zapisano, da je pooblaščenec lahko razrešen, če krši zakonodajo (če prehitro vozi krši zakonodajo) razlogi bi morali biti točno navedeni, kar pa v tem zakonu ni in to močno ruši avtonomijo pooblaščenca in omogoča tudi zlorabo zakona. Pooblaščenec je imenovan za dobo 5 let in je lahko ponovno izvoljen, na nek način je združil funkciji inšpektorja za varstvo osebnih podatkov in pooblaščenca do IJZ.

Kdor ni zadovoljen z odgovorom pooblaščenca se lahko pritoži na upravno sodišče na vrhovno in na koncu na ustavno sodišče, pravico ima do popolnega sodnega varstva.

ZDIJZ določa, kaj vse morajo državni organi posredovati javnosti in na svetovni splet. Na zahtevo mora organ v roku 20 dni posredovati IJZ. Od organa lahko zahtevamo IJZ ne glede na to, če izkazujemo pravni interes ali ne. Dobljena informacija večinoma služi nadaljnji javni razpravi.

Ta pravica pomeni predvsem to, da javnost lahko sodeluje pri pripravi določenih dokumentov, ki bodo vplivali na njihovo življenje, predvsem je ta pravica zelo razširjena na področju urejanja okolja.

V Ameriki njihov ZUP (APA iz leta 1946) že zagotavlja, da mora biti predpis objavljen na spletu in je možno nanj dati pripombe v določenem roku (30-60 dni). Poudarek je predvsem na tem, da bi bilo delo uprave čimbolj učinkovito. Javnost ima pravico dati mnenja pripombe in spremembe na zakon in tudi pravico, da dobi utemeljen odgovor na predlog, ali ga bodo akceptirali ali ne in podobno v nasprotnem primeru lahko sodišče tak postopek sprejema zakona ustavi. Ideja je bila sprejeti takšne zakone, ki bi bili čimbolj popolni in natančni zato so poskušali čimbolj natančno določiti pravice in obveznosti, ker pa se družba nenehno spreminja in s tem tudi tehnologija se spreminjajo tudi pravice in obveznosti oziroma nastajajo nove. Nakar so Američani spoznali, da formalizem stvari ne bo rešil zato so sprejeli ekspertizem, da bi strokovnjaki iz določenega področja urejevali o področje vendar se tudi tu pojavi dvom, če ti strokovnjaki ne delajo bolj za zasebne interese. Tako preidejo k tretji ideji o vključitvi državljanov k oblikovanju zakonodaje, ki se lahko kaže prek predstavnikov v predstavnem domu, referendumom, ljudsko iniciativo, peticijo. Tako 1946 sprejmejo zakon o sodelovanju z javnostjo. Tako mora biti osnutek zakona predložen državljanom in biti zagotovljeno, da v določenem roku (30-60 dni) nanj dajo pripombe in mnenja, ki pa niso 100% obvezujoča. Država mora pripombe in mnenja obravnavati in nanje dati argumentirane odgovore. Ti odgovori morajo biti res

realistični. Če se ugotovi, da je bil postopek kršen (od objave do roka in odgovorov) lahko sodišče zadrži postopek sprejemanja takšnega zakona oziroma predpisa. Na takšen način državljani nadzorujejo delovanje države. Ta sistem v Ameriki velja že 50 let in so državljani z njim zadovoljni, so pa tudi kritike: tak sistem lahko pripelje tudi do hudih zastojev pri sprejemanju predpisov, kjer je v veliki meri poudarek na statusu quo, kar pa ni vedno dobro. Razprave pa so tudi zgolj formalne kot pa, da bi prišlo do neke prave interakcije. V splošnem pa je ideja takega sistema dobra. Ljudje so sistemom zadovoljni, ker imajo učinkovito sodno varstvo.

V Evropi pa je temelj zakonitost. Ker se praviloma v podzakonskih aktih naj nebi na novo opredeljevale pravice in obveznosti tudi javnost naj nebi sodelovala pri sprejemanju le-teh. Pri sprejemanju zakonov pa javnost lahko sodeluje. Uprava pa naj bi seveda pri sprejemanju takih aktov spoštovala zakonitost

Britanski in skandinavski model – ni zakonsko predpisano sodelovanje javnosti vendar je že njihova kultura in tradicija takšna, da zakon ne gre v obravnavo dokler ni usklajen z javnostjo. V skandinavskih državah imajo celo tripartitno sodelovanje med državo, delojemalci in delodajalci.

V ostalih državah tudi v Sloveniji pa ni nekega obveznega sodelovanja z javnostjo in je odvisno od države do države (podobno v Franciji, Nemčiji, Italiji). Osnovni namen in ideja sodelovanja javnosti je predvsem v tem, da javnost sodeluje pri oblikovanju predpisov predvsem zaradi tega, da se tak zakon lahko kasneje lažje implementira v pravni red neke države. Obogatitev informacij, ki vplivajo na pripravo nekega zakona je zelo pomembna. Seveda ne gre za pravico do polnega sodelovanja ljudi pri sprejemanju in oblikovanju predpisov ampak samo določena mnenja, predlogi in informacije iz prakse se prenesejo upravi. Poskušati je potrebno ustvarjati neko kulturo, zavest po spoštovanju predpisov. V Sloveniji se tudi na področju sociale nekaj premika saj se že uveljavlja tripartitno sodelovanje med delavci, delodajalci in državo.

Evropska komisija je v Beli knjigi priporočila sodelovanje javnosti vendar ni priporočila ameriškega koncepta, ker evropska sodišča niso organizirana tako kot ameriška. V Ameriki so sodbe tudi v enem tednu v Evropi pa se že tako sedaj bijejo s sodnimi zaostanki, kaj bi šele bilo, če bi javnost sodelovala in vlagala tožbe.

ANALIZA UČINKOV PREDPISOV

(RIA – Regulatory import analysys)

Poslovník vlade RS, ki je bil pred kratkim popravljen je sedaj to vključil, kar pomeni, da je pred sprejetjem predpisa treba narediti COST-BENEFIT analizo, ki nam pove, na kaj vse bo ta predpis vplival (ekonomske, okoljske, socialne, splošno družbene vidike)

Vsaka država privilegira svoje vplive, tako na primer Skandinavske države dajo večji pomen socialnemu vidiku RIA. V Anglosaksonskih državah pa večji pomen ekonomskemu vidiku oziroma posledicam.

Slovenija spada v Germanski okvir, kjer je bolj poudarek na vlogi pravnikov, kar pomeni, da je bolj pomembno ali je zakonodaja usklajena z ustavo in evropskimi predpisi kot pa ostale stvari. Tako se pri nas sprejemajo predpisi ne da vemo kakšne bodo posledice, ko pa je predpis že v praksi pa vidimo učinke in seveda nato predpise spreminjamo.

Primer: Z analizo lahko prihranimo na primer veliko denarja. Če bi zakon opredeljeval, da je potrebno neko živilo shranjevati pri -100 C bi veliko stroškov nastalo, ker bi morali nabaviti take zamrzovalnike, ker pa je bilo ugotovljeno, da je možno to živilo shraniti tudi pri -14 C, in nebi to na nič vplivalo pri živilu, se da veliko prihranit na takšen način.

Podoben primer je tudi oglobovanje beračev v Sloveniji ali bo kakšen zaslužek, če pa nimajo denarja.

V Britaniji so razvili test s katerim ugotavljajo – in + v finančnem smislu, če to vpliva na konkurenčnost podjetij.

V Britaniji imajo poseben urad za kakovostno politiko pri predsedniku vlade.

V Italiji ustanovljen NUCLEO – organ, ki združuje ekonomiste , gospodarstvenike, managerje, ki svetujejo in dajejo zelo konkretne argumentacije k predpisom.

Seveda pa se pojavijo tudi problemi:

Ali v upravi obstajajo ljudje, ki imajo znanja, da bi lahko take analize opravljali, če pa imamo zunanje strokovnjake pa verjetno služijo na račun nesposobne uprave in to zopet veliko stane.

Kot drugi problem pa lahko navedemo, ko imamo elaborat narejen kdo ga bo pregledal oziroma preveril. Tako imajo v nekaterih državah tako imenovane GATEKIPERJE, ki predpisa ne spustijo v sprejem, če RIA ni narejena. Ta gatekiper je neke vrste vratar, ki preverja, če je RIA narejena in ga nato spusti naprej. V presojo se lahko spusti tudi javnost, ki presoja o učinkovitosti predpisa, kar lahko povzroči boljšo učinkovitost predpisa. Seveda je vse to presoja posameznega ministra, če se bo lotil takega sistema, v Sloveniji je še tak sistem omejen zgolj na okoljsko problematiko. Pri nas je problem že pri gatekiperju, ker ni določeno kdo bo to delo opravljal (pravna služba, UMAR, finančno ministrstvo, gospodarsko...) sedaj to opravlja MJU.

Seveda uprava ne rabi dela RIA za vsak predpis ampak za tiste, za katere presodi, da bi bilo to potrebno.

AGENCIJE

Gre za polne neodvisne agencije ustanovljene po zakonu, ki so ločene od državne uprave, lahko so pa tudi kot organi v sestavi in imajo manjšo avtonomijo. Poznamo izvršilne agencije ali pa neodvisne regulatorne agencije. Izvršilne agencije so posebni deli znotraj ministrstev, ki opravljajo izvršilne naloge. Nimajo svojega proračuna, kadrovske avtonomije, ker delujejo znotraj ministrstva.

Neodvisne agencije so pravne osebe javnega prava in so samostojne. Razlikujeta se predvsem v stopnji avtonomije in v vrsti in obliki nalog.

Domovina agencije je Švedska, ki je prvo agencijo ustanovila že pred 250 leti, razlog je bil predvsem v krepitvi Švedske uprave nasproti kralja. Močne agencije so kot

sestavni del izvršilne oblasti. Gre za na glavo obrnjeni sistem, kjer je (skupaj uprava 200.000 ljudi) 180.000 ljudi v agencijah in samo 20.000 ljudi v vrhu ministrstev. Gre za Švedsko specifiko, kjer so agencije sicer sestavni del ministrstev imajo pa močno avtonomijo.

1887 so v ZDA ustanovili prvo regulatorno agencijo, ki je pokrivala transport in v glavnem promet. Šlo je za idejo depolitiziranja uprave, kjer naj bi bila agencija ustanovljena kot tak organ, ki bo skrbel za določeno področje in ne bo obremenjen s politiko (FBI – je zvezna policija in je agencija)

V Angliji je šlo za pospešeno ustanavljanje agencij –agencifikacija. (Next steps) Ugotovili so, da je cel kup nepravilnosti in neučinkovitosti v upravi, zato so postavili idejo, da se ustanovi posebne dele, ki bi opravljali posebne specifične naloge. Te agencije so v sestavi ministrstva odnos pa je urejen s pogodbo, ki se podpiše med ministrom in direktorjem agencije.

Zadnja generacija pa so neodvisne agencije, ki so se začele razvijati v 80 letih v Evropi, zaradi odpiranja trga (elektrika, promet, energija...)

Z odpiranjem trga se je pojavila potreba po izključitvi države iz teh panog vendar ne v celoti. Država se iz teh panog ne umakne v celoti zaradi tega, ker prinašajo dobiček. Politika oblikuje osnovna načela delovanja agencija pa izvršuje to politiko. Za napake odgovarja direktor agencije, če gre za napako pri izvrševanju dela. Seveda pri nas to ni čisto točno določeno in gre zgolj za objektivno odgovornost ministra.

V ZDA se tudi postavlja vprašanje kdo je odgovoren za napad 11.9.2001, kaj se je dogajalo znotraj CIE, da podatki niso prišli do ljudi in da ni bilo neke prave koordinacije.

V Sloveniji je problematika urejena z zakonom o javnih agencijah iz leta 2002, vendar po tem zakonu ni bila doslej ustanovljena nobena agencija ampak ta zakon zgolj opisuje stanje agencij, ki že obstajajo in ki so bile ustanovljene po posebnih zakonih. (zakon o trgu vrednostnih papirjev = agencija za trg vrednostnih papirjev...). Zakon iz leta 2002 sledi tudi nekaterim spoznanjem iz drugih evropskih držav. Zakon opisuje stanje ne daje pa nekih novih smernic za delovanje agencij. Tako naj bi javne agencije imele tri vrste avtonomije: organizacijsko, finančno in kadrovska.

Organizacijska avtonomija pomeni, da taka agencija ni več del državne uprave in da ima svojo lastno subjektiveto.

Finančna avtonomija pomeni, da si mora agencija pretežni del finančnih sredstev zagotavljati sama s svojo dejavnostjo. Kajti drugače tisti, ki daje denar postavlja tudi pravila (država).

Kadrovska avtonomija pa pomeni, da bi agencija imela proste roke pri kadrovanju in da naj bi prevladoval bolj managerski pristop.

Vodstvo agencije predstavljata svet agencije in direktor. Ustanovitelj (država ali lokalna skupnost ali več lokalnih skupnosti) ima moč da postavlja svet agencije. Svet agencije je neke vrste strateg, sprejema strategijo, finančni načrt in druge pomembne akte in načrte agencije, ter predlaga kandidata za direktorja s katerim se mora strinjati ustanovitelj.

Pogoji za direktorja oziroma svet agencije je strokovna usposobljenost, kar pa je lahko zelo varljivo, ker ni določena kakšna strokovnost, razen tega, da direktor mora

imeti 10 let delovnih izkušenj. Razrešitev direktorja pa je možna samo iz krivdnih razlogov ali pa da sam odstopi.

Glavne naloge agencije so regulatorna, servisna in strokovna.

Regulatorna, da izdaja splošne in posamične akcije. Servisna, da opravlja določene storitve in strokovna, da nudi pomoč posameznikom in organizacijam na določenem področju.

Za agencijo je zelo pomemben ustanovitveni akt, kjer so zapisana osnovna načela ustanovitve in delovanja. Nadzor nad agencijami izvaja ministrstvo pod katero taka agencija resorno tudi spada. Ministrstvo nadzoruje s tem pa se zelo odpira meje do kod se lahko politika vmešava v delo agencije saj lahko povzroča tudi to, da se začne rušiti avtonomija agencije.

Ker še niso narejene raziskave o delovanju naših agencij je težko narediti neko primerjavo s tujino. Je pa neka očitna razlika in sicer v sankcijah. Naše agencije doslej v svojem delovanju še niso izrekale sankcij, čeprav imajo to možnost, medtem ko v drugih državah agencije kaznujejo (CIA, FBI so agencije, ki imajo moč sankcioniranja). Torej kaj nam pomaga agencija na papirju, če pa nima neke prave moči.

LOKALNA SAMOUPRAVA

Občina je pri nas kot tudi v Evropi najmanjša enota lokalne samouprave. V večini evropskih držav je lokalna samouprava dvostopenjska. V Sloveniji je lokalna samouprava zajamčena že v ustavi (9.člen). občinam so dana pooblastila, da lahko mimo volje države odločajo o nekaterih stvareh res pa je, da morajo biti take odločitve v skladu z ustavo in veljavnimi zakoni. Kljub temu pa mora imeti lokalna samouprava neko svojo avtonomijo, tako organizacijsko, finančno in kadrovska.

Poznamo minimalne kriterije za ustanavljanje občin, ki so številčni in kvalitativni. Tako ene kot druge kriterije imamo in nimamo, tako so občine ustanovljene brez številčno dovolj prebivalcev in brez drugih pogojev (pošta, zdravstveni dom, trgovina, banka, knjižnica...). Ustavno sodišče je tako v eni odločbi zagotovilo ustanavljanje tudi manjših občin ali takih, ki niso imele vseh pogojev torej je znižalo pogoje. V drugi odločbi pa je omejilo tudi pogoje navzgor – primer mestne občine Koper, ker se je US opredelilo, da je taka občina prevelika in s tem dalo sporočilo, da velike občine niso zaželene. Trend je torej v drobljenju na male občine.

Financiranje občin – lastni prihodki (1/3 dohodnine, davek na nepremičnine, NUSZ, davek od iger na srečo...) če občina ne zasluži dovolj za svoje delovanje ji država nudi finančno izravnavo. Finančna izravnavo pa pomeni, da država podeli sredstva iz državnega proračuna v toliki meri kolikor bi bila primerna poraba občine, ki se izračuna po posebni formuli (glede na število mlajših od 15 let in starejših od 65 let, kilometrov lokalnih cest in ta primerna poraba se odšteje od dejanskih prihodkov občine in razliko krije država – posredno pa seveda vsi davkoplačevalci. V Sloveniji cca 2/3 občin potrebuje finančno izravnavo. Problem lahko nastane tedaj, če ne bo več denarja in lahko nastopi kriza. Če je občina odvisna od denarne pomoči države pa se seveda lahko vprašamo ali ni pod vprašajem tudi del avtonomnosti občine? Pri nas se v praksi nagrajuje manjše občine, ki nimajo dovolj lastnih sredstev. Tiste, ki pa jih imajo pa ne dobijo nič.

V Italiji pa imajo stimulirano, da če je občina uspešna in, če kaj denarja pošlje v Rim ima potem tudi zagotovljena večja sredstva iz državnega proračuna.

POKRAJINE

Pokrajine (regije) predstavljajo II.stopnjo lokalne samouprave. V Sloveniji so zagotovljene z ustavo in tudi v zakonu o lokalni samoupravi vendar jih še nimamo.

Vendar se postavlja vprašanje, če je res ustanavljanje pokrajin v interesu občin, zakaj se potem še niso začele ustanavljati?

Odgovorov je veliko (razprava) izpostavimo lahko, da občine ne vedo kaj sploh pomeni ustanavljanje regij, kakšne bodo pristojnosti, finančna sredstva in položaj regije in občin v regiji...

Zakaj sploh potrebujemo regijo kot institucionalno enoto? To ni zahteva EU, dovolj so že statistične regije, na katere pa je Slovenija že razdeljena, kajti le te so pomembne za pridobivanje sredstev iz skladov EU, torej evropskega argumenta ni. Kajti na primer Irska in Portugalska nimata regij in Irska je ena izmed najuspešnejših držav pri črpanju virov iz skladov EU. Regije bi se naj ustanovljale predvsem zaradi distribucije politične moči na nižje enote, da se uvede decentralizacija in vzpostavi ena enota med državo in občinami. V Sloveniji še ni jasno kaj naj bi regije predstavljale, če bi šlo za zgolj nove administracije in manjši prenos oblasti je vprašanje, če se to sploh splača, v evropskem merilu smo številčno zgolj za eno regijo. Glede ustanavljanja regij bo potrebno narediti raziskavo s primerljivimi državami in narediti analizo cost-benefit, kar pomeni, ugotoviti prednosti in slabosti pri nastajanju in oblikovanju regij. Seveda pa bo potreben tudi konsenz v parlamentu za ustanovitev pokrajin (2/3)

DODATEK

SEMINARSKA NALOGA cca 20 strani, ki nam je blizu ali

IZPIT

1 URA

2.vprašanji konkretni in en hipotetični primer

Zaželjene svoje opazke in razmišljanja

Vprašanje za izpit?

Seje vlade niso javne – so zapisane na magnetogramih. Kaj bi bilo javno iz te seje, gre pa za razpravo o vojaški prireditvi za neko obletnico?

- javno stroški, program proslave, sodelovanje ljudi, datum, ura
- tajno – varnost, gosti, kje bo kdo sedel...

Kako bi v Sloveniji uredili sodelovanje javnosti pri oblikovanju predpisov?

Vprašanje:

Zakon o osebnem imenu omejuje registracijo vsakega imena, organ pa lahko zavrne izbiro imena, če nasprotuje morali, javnemu redu...

Našteje argumente, da je taka dikcija ustrezna:

Glede na to, da je določena morala je to odvisno čigava morala a je morala splošno določljiva in podobno, morala se spreminja s kulturo...

Vprašanje:

Znanje Slovenskega jezika je pogoj za državljanstvo

Eden izmed pogojev je znanje slovenskega jezika ni pa določeno ali pasivno, ali aktivno znanje, kar seveda daje tistim, ki podeljujejo državljanstvo možnost presoje po prostem preudarku in lahko določijo strožje pogoje in se to v praksi tudi dogaja (znanje takih stvari, ki jih niti pristen Slovenec ne zna, ali pa sestavine slovenskih narodnih jedi...)

Ali je zdravje predsednika države informacija javnega značaja ali osebni podatek?

Kaj zagotavlja istočasno avtonomnost agencij in kontrolo nad delom agencij?

Politizacija državnih uradnikov?

DODATEK:

ZAKON O DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

»6. člen

(izjeme)

(1) Organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na:

1. podatek, ki je na podlagi zakona, ki ureja tajne podatke, opredeljen kot tajen;
2. podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe;
3. osebni podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov;
4. podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah skladno z zakonom, ki ureja dejavnost državne statistike;
5. podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti davčnega postopka ali davčne tajnosti, skladno z zakonom, ki ureja davčni postopek;
6. podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi kazenskega pregona ali v zvezi z njim, ali postopka s prekrški in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi;
7. podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi upravnega postopka, in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi;

8. podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi pravnega, nepravnega ali drugega sodnega postopka, in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi;

9. podatek iz dokumenta, ki je v postopku izdelave, in je še predmet posvetovanja v organu, njegovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine;

10. podatek o naravni oziroma kulturni vrednoti, ki v skladu z zakonom, ki ureja ohranjanje narave ali kulturne dediščine, ni dostopen javnosti zaradi varovanja naravne oziroma kulturne vrednote;

11. podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organov, in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa.

(2) Ne glede na določbe prejšnjega odstavka se dostop do zahtevane informacije dovoli, če je javni interes glede razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije, razen v naslednjih primerih:

– za podatke, ki so v skladu z zakonom, ki ureja tajne podatke, označeni z najvišjima dvema stopnjama tajnosti;

– za podatke, ki vsebujejo ali so pripravljeni na podlagi tajnih podatkov tuje države ali mednarodne organizacije, s katero ima Republika Slovenija sklenjeno mednarodno pogodbo v zvezi z izmenjavo ali posredovanjem tajnih podatkov;

– za podatke, ki vsebujejo ali so pripravljeni na podlagi davčnih podatkov, ki jih organom v Republiki Sloveniji posreduje organ tuje države;

– za podatke iz 4. točke prvega odstavka tega člena;

– za podatke iz 5. točke prvega odstavka, ki se nanašajo na fizične osebe, in za podatke vseh oseb iz iste točke do dokončnosti davčnega postopka.

(3) Ne glede na določbe prvega odstavka se dostop do zahtevane informacije dovoli:

– če gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, razen v primerih iz 1. in 5. do 8. točke prvega odstavka ter v primerih, ko zakon, ki ureja javne finance ali zakon, ki ureja javna naročila, določata drugače;

– če gre za podatke glede emisij v okolje, odpadkov, nevarnih snovi v obratu ali podatke iz varnostnega poročila in druge podatke, za katere tako določa zakon, ki ureja varstvo okolja.

(4) Če prosilec meni, da so podatki v nasprotju z zakonom, ki ureja tajne podatke, označeni s stopnjo tajnosti, lahko zahteva umik tajnosti po postopku iz 21. člena tega zakona.

(5) Organ lahko prosilcu ne posreduje zahtevane informacije, ki je dostopna v prosto dostopnih javnih evidencah ali na drug način že enostavno javno dostopna (objava v uradnem glasilu, publikacijah organa, medijih, strokovni literaturi, svetovnem spletu in podobno), in mu posreduje samo napotilo, kje se informacija nahaja.

(6) Organ prosilcu zavrne zahtevo za ponovno uporabo zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na:

1. podatek iz prvega odstavka tega člena ali

2. podatek, zavarovan s pravicami intelektualne lastnine tretjih oseb, ali

3. podatek, s katerim razpolagajo izvajalci javne službe javne radiotelevizije ali izvajalci javne službe na področju izobraževalne, raziskovalne ali kulturne dejavnosti, ali

4. podatek, za katerega drug zakon določa, da je dostopen samo upravičenim osebam.«

URADNIŠKI SVET

[Uradniški svet](#)

[Naloge uradniškega sveta](#)

Naloge uradniškega sveta (174. člen Zakona o javnih uslužbencih, v nadaljevanju ZJU) so:

- skrbi za izvajanje izbire uradnikov na položajih iz četrtega odstavka 60. člena ZJU. **4. odstavek 60. člena ZJU pravi:** "Javni natečaj za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot izvajajo posebna natečajna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje uradniški svet."
- daje vladi ter državnemu zboru mnenja o predpisih, ki urejajo uradniški sistem in položaj uradnikov,
- v sodelovanju z reprezentativnimi sindikati v organu in strokovnimi združenji javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti sprejme kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.

Sestava uradniškega sveta

175. člen ZJU določa, da ima uradniški svet dvanajst članov, ki se imenujejo na naslednji način:

- tri člane imenuje predsednik republike izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja,
- tri člane izvolijo izmed sebe uradniki z nazivom višji sekretar v organih državne uprave,
- dva člana imenujejo reprezentativni sindikati dejavnosti oziroma poklicev v organih,
- štiri člane imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo.

Predsednika uradniškega sveta izvolijo člani sveta izmed sebe s tajnim glasovanjem z večino glasov vseh članov.

Aktualna sestava uradniškega sveta

predsednik: Robert MAROLT

člani (po abecednem redu priimkov):

- Nevenka ČREŠNAR-PERGAR
- dr. Božo GRAFENAUER
- Štefka KORADE PURG
- dr. Matjaž NAHTIGAL
- Dušan PEČNIK
- mag. Božo PREDALIČ
- Jože ROMŠEK
- Marko STARMAN
- Franc TOMAŽIČ
- Radivoj UROŠEVIČ
- dr. Gregor VIRANT

Natečajne komisije

Uradniški svet za posamezne postopke javnih natečajev imenuje natečajne komisije. V natečajno komisijo se lahko imenujejo tudi člani uradniškega sveta.

Poleg članov uradniškega sveta se lahko v natečajno komisijo za izbiro uradnika v organu državne uprave imenujejo uradniki.

V natečajno komisijo se lahko imenujejo tudi strokovnjaki s področja javne uprave, upravljanja s kadrovskimi viri in s področja, na katerem bo uradnik opravljal vodstvene naloge.

Izvolitev in razrešitev

Člane uradniškega sveta se izvoli oziroma imenuje za dobo šestih let. Članu uradniškega sveta, ki je bil imenovan oziroma izvoljen namesto člana, ki mu je predčasno prenehal mandat, poteče mandat z iztekom mandata uradniškega sveta.

Predsedniku ali članu uradniškega sveta predčasno preneha mandat v primeru odstopa ali z razrešitvijo.

Predsednik ali član uradniškega sveta se razreši z upravno odločbo, če to sam zahteva, če svojih nalog ne opravlja ali jih opravlja nestrokovno ali v nasprotju s poslovnikom uradniškega sveta. O razrešitvi odloča organ, ki je pristojen za imenovanje predsednika oziroma člana uradniškega sveta; o razrešitvi predsednika oziroma člana uradniškega sveta iz 3. točke prvega odstavka 175. člena tega zakona odloča sam uradniški svet.

Vlada lahko razreši člana uradniškega sveta iz 4. točke prvega odstavka 175. člena tega zakona ne glede na določbe prejšnjega odstavka.

Volitve v uradniški svet

Volitve članov uradniškega sveta razpiše predsednik republike najmanj tri mesece pred iztekom mandata uradniškega sveta.

Če je zaradi predčasnega prenehanja mandata člana uradniškega sveta potrebno razpisati nadomestne volitve, jih predsednik republike razpiše najkasneje en mesec po prenehanju funkcije člana uradniškega sveta.

Od razpisa volitev do dneva glasovanja mora poteci najmanj 50 dni.

Volitve članov uradniškega sveta so tajne. Za volitve se smiselno uporabljajo določbe [zakona o sodiščih](#), ki urejajo volitve v sodni svet. Volilno komisijo imenuje predsednik republike.

Način dela uradniškega sveta

Uradniški svet skrbi za izbiro uradnikov na položajih iz četrtega odstavka 60. člena tega zakona z določanjem standardov strokovne usposobljenosti, meril za izbiro in metod preverjanja usposobljenosti.

Uradniški svet za posamezne postopke javnih natečajev imenuje [natečajne komisije](#). V natečajno komisijo se lahko imenujejo tudi člani uradniškega sveta.

Poleg članov uradniškega sveta se lahko v natečajno komisijo za izbiro uradnika v organu državne uprave imenujejo uradniki.

V natečajno komisijo se lahko imenujejo tudi strokovnjaki s področja javne uprave, upravljanja s kadrovskimi viri in s področja, na katerem bo uradnik opravljal vodstvene naloge.

Strokovno-tehnična in administrativna opravila za uradniški svet opravlja organ, pristojen za kadrovske zadeve. Pri tem organu se zagotavljajo tudi sredstva za delo uradniškega sveta.

Poslovnik uradniškega sveta

Ogledate si lahko dokument, ki vsebuje [poslovnik uradniškega sveta](#), povzetek izvolitve in razrešitve članov, aktualno sestavo članov, način dela in podatke o natečajnih komisijah.

