

# uprava

**mednarodna znanstvena revija  
za teorijo in prakso**

*Univerza v Ljubljani  
Fakulteta za upravo*



**letnik III, številka 1, september 2005**

**ISSN 1581-7555**

**Revija Uprava je znanstvena revija, ki združuje različne discipline povezane z javno upravo. Obravnava teoretična in praktična vprašanja ter rešitve s področja javne uprave, upoštevajoč upravne, pravne, ekonomske, organizacijske in informacijske vidike delovanja in razvoja javne uprave.**

**izdajatelj / publisher**

Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani

**naslov uredništva / address**

Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani  
Gosarjeva 5, SI-1000 Ljubljana  
tel.: +386 (0)1 5805-500 faks: +386 (0)1 5805-521  
e-pošta: uprava@fu.uni-lj.si

**odgovorna urednica / editor**

Stanka Setnikar-Cankar

**uredniški odbor / editorial board**

Srečko Devjak, Janez Grad, Nevenka Hrovatin, Štefan Ivanko, Tone Jerovšek, Maja Klun, Rudi Kocjančič, Zdravko Pečar, Mirko Vintar, Stane Vlaj, Rajko Pirnat, Metka Tekavčič

**mednarodni uredniški odbor / international editorial board**

Stephen Bailey, (Glasgow Caledonian University, Velika Britanija), Biljana Crnjak Karanović (Ekonomski fakultet Split, Sveučilište u Splitu, Hrvaška), Mirjana Drakulić (Fakultet organizacionih nauka, Univerzitet u Beogradu, Srbija), Jürgen Harbich (Bayerische Verwaltungsschule, Universität München, Nemčija), Morton R. Davies (University of Liverpool, Velika Britanija), Milton A. Jenkins (Merrick School of Business, University of Baltimore, ZDA), Kveta Kubatova (University of Economics Prague, Češka Republika), Ivan Mencer (Ekonomski fakultet Rijeka, Sveučilište u Rijeci, Hrvaška), Katarina Ott (Institut za javne financije, Zagreb, Hrvaška), Mirko Pejanović (Fakultet političkih nauka Sarajevo, Univerzitet u Sarajevu, BiH), Heinrich Reinermann (Deutsche Hochschule für Verwaltungs-wissenschaft, Speyer, Nemčija), Walter Scherrer (Economics Institute, University of Salzburg, Avstrija), John Taylor (Glasgow Caledonian University, Velika Britanija)

**recenzenti / referees**

Marko Bohanec, Miha Brejc, Marjan Brezovšek, Bojan Bugarič, Andreja Cirman, Janez Čebulj, Mitja Čok, Zarjan Fabjančič, Franci Grad, Marko Hočevar, Mitja Horvat, Nevenka Hrovatin, Albin Igljčar, Igor Kaučič, Andrej Kovačič, Maja Klun, Marko Kranjec, Marjan Krisper, Alenka Kuhelj, Tanja Markovič Hribernik, Anton Perenič, Vladislav Rajković, Ciril Ribičič, Rudi Rozman, Davor Savin, Janez Šmidovnik, Gregor Virant, Zvone Vodovnik

**tehnična urednica / technical editor**

Marjeta Pečarič

**oblikovanje / design**

Primož Fijavž, studiobotas™

**fotografija / photography**

Iztok Rakar

**prelom / text design**

Marjeta Pečarič

**lektoriranje / lecture**

Katarina Puc

**tisk / print**

Utrip Brežice, d.o.o.

**ISSN**

1581-7555

Revija izhaja dvakrat letno. Cena posamezne številke je 3.500,00 SIT. Letna naročnina za pravne osebe je 7.000,00 SIT, za posameznike 5.000,00 SIT, za študente 3.000,00 SIT, za tujino 40 EUR.

## vsebina

- 5 Stanka Setnikar-Cankar  
**Uvodnik**
- 7 Bojan Bugarič  
**Pravni vidiki sodelovanja javnosti pri  
pripravi in sprejemanju predpisov**
- 29 Roman Lavtar  
**Medobčinsko sodelovanje kot mehanizem  
celostnega upravljanja razvoja in vstopanja v  
čezmejna sodelovanja**
- 51 Iztok Rakar  
**Ocenjevanje vplivov predpisov**
- 83 Helena Blažič, Dženeta Bašagić  
**Dividend Taxation: The Comparative Analysis  
with Emphasis on Slovenia and Croatia**
- 101 Žiga Andoljšek  
**Družbena odgovornost – paradigma  
uspešnosti v državni upravi**
- 119 Aleksandra Heinzer  
**Mednarodno sodelovanje v davčnih  
zadevah v Evropski uniji** (študentski prispevek)

## summaries

- 25** Bojan Bugarič  
**Legal Aspects of Public Consultation in Rulemaking Procedures**
- 47** Roman Lavtar  
**Inter-municipal Co-operation as a Mechanism of Integrated Management of Development and Entering into Cross-Border Co-operation**
- 80** Iztok Rakar  
**Assessing Impacts of Regulation**
- 96** Helena Blažič, Dženeta Bašagić  
**Obdavčitev dividend: primerjalna analiza s poudarkom na Sloveniji in Hrvaški**
- 117** Žiga Andoljšek  
**Social Responsibility – the Paradigm of Effectiveness in Public Administration**
- 133** Aleksandra Heinzer  
**International Co-operation Concerning Tax Affairs in European Union**

# Uvodnik

*Spoštovani,*

Na Univerzi v Ljubljani je pred kratkim potekal posvet na temo »Spremljanje in zagotavljanje kakovosti UL«. Obravnava je zajela kakovost programov, pedagoškega dela, raziskovalnega dela pa tudi dela uprave. Predstavniki Fakultete za upravo smo sodelovali pri sekciji: »Spremljanje in zagotavljanje kakovosti uprave Univerze v Ljubljani in članic«.

Izvedba posveta ima poseben pomen zato, ker se poskuša določiti dolgoročno strategijo in kratkoročne potrebne ukrepe za dvig kakovosti vseh področij visokošolskega izobraževanja. Zaposleni v zasebnem sektorju bi lahko menili, da navedeno področje pri tem zelo zamuja, saj njih tržno-konkurenčne razmere že več kot deset let silijo v stalno spremljanje in izboljševanje kakovosti delovanja.

Seveda je bilo prisotno védenje o potrebnosti sprememb tudi v javnem sektorju Slovenije. To ni novost, odkrita ob organizaciji posveta. Zaradi velike povezanosti in soodvisnosti, ki vlada med gospodarstvom in negospodarstvom, je nemogoče, da bi ob sistemskih spremembah na področju gospodarstva, s katerimi se sooča Slovenija, ne prišlo do sprememb tudi v javnem sektorju. Učinkovit in dobro organiziran javni sektor je tudi v interesu gospodarstva. Prodirajoča globalizacija sveta postavlja nacionalne države v povsem novo vlogo in tej vlogi morajo prilagoditi tudi svoje institucije in funkcije. Stara, poudarjena regulativna vloga države se umika njeni novi, partnerski vlogi, kjer država skupaj z vsemi drugimi družbenimi podsistemi kot enakopraven partner skrbi za uspešen razvoj celotnega družbenega sistema.

Spodbude in prisile za spremembe so zunanje, kadar objektivni pogoji delovanja sistema silijo zaposlene, da niso zadovoljni z doseženim, ampak ves čas iščejo boljše rešitve. V okoljih, kjer deluje odprt, konkurenčen tržni sistem, obstaja dovolj motivov za spremembe poslovanja.

Bistveno drugačen je položaj v dejavnostih, ki ne delujejo pod tržnimi pogoji. V tem primeru ni praktično nikakršne zunanje prisile za spremembe obstoječega poslovanja in zagotavljanja proizvodov ali storitev. Tak položaj pogosto najdemo na področju javnega sektorja, kjer država spodbuja konkurenco. Ta proces privatizacije in komercializacije javnega sektorja je v prvi vrsti rezultat zunanje prisile države, ki z institucionalnimi rešitvami poskuša povečati njegovo učinkovitost.

Prizadevanje največje slovenske univerze, da postavi strategijo delovanja za dvig kakovosti, sovpada z napovedanimi reformami vlade. Nova pravila delovanja javnega sektorja zahtevajo predhodno opredelitev standardov delovanja, ki določajo obseg, kakovost in dostopnost storitev, ugotavljanje rezultatov delovanja in uveljavitev mehanizmov vplivanja uporabnikov storitev.

Sprememba poslovanja z iskanjem boljših rešitev, uvajanjem novosti, upoštevanjem razpoložljivih sredstev, s primerjavo stroškov in rezultatov itd. so zahtevne naloge. Tovrstni projekti so relativno manj uspešni, če se vodijo kot soloakcije posameznih enot znotraj sistema. V tem primeru se sicer spremeni poslovanje neke organizacije, vendar so doseženi rezultati praviloma manjši od možnih, ker se v njih ne uresničijo tudi pozitivni medorganizacijski vplivi.

Zato je pomembno, da se odgovorni na Univerzi v Ljubljani zavedajo, da je treba v času sprejemanja pomembnih reformnih odločitev spremeniti sistem tako, da omogoči tudi učinkovitejše in uspešnejše delo uprave. Vse večja konkurenca na področju izobraževanja terja ustrezno upravljanje izobraževalnih organizacij oziroma ustrezen pristop k organiziranju upravnega poslovanja.

Pri tem pa ni odveč ponovno poudariti razliko med pojmom učinkovitosti in uspešnosti. Učinkoviti smo lahko tudi pri delu nepravih ali nepotrebnih stvari. Uspešni pa smo šele, če učinkovito izvajamo prave stvari.

Odgovorna urednica  
Red. prof. dr. Stanka Setnikar-Cankar

# Pravni vidiki sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov

UDK: 659.4:35 (094.79)

Bojan Bugarič

Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta

bojan.bugaric@pf.uni-lj.si

## IZVLEČEK

Sodelovanje javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov vsebuje bodisi pravico oziroma dejansko možnost državljanov, da izrazijo svoja mnenja ali stališča o predlaganem predpisu. Med primerjalnimi ureditvami obstajajo precejšnje razlike glede pravne (ne)urejenosti takšnega postopka. Ponekod je postopek pravno oziroma zakonsko urejen, drugod je urejen le z internimi akti uprave ali pa je povsem neformalen in ni predpisan z obstoječo zakonodajo ali drugimi pravnimi akti. Čeprav vprašanje oblike pravne urejenosti ni bistveno za sam postopek sodelovanja, je to vprašanje bolj pomembno v tistih državah, kjer je nivo splošne pravne in politične kulture nižji in katere se soočajo s problemom (ne)implementacije sprejetih predpisov oziroma implementacijskega deficita. V državah kjer je posvetovanje izvršilne veje oblasti z javnostjo *conditio sine qua non* za postopek priprave predpisov, je viden tudi pomen splošne politične kulture, saj si v nekaterih državah, kot je na primer Velika Britanija, ni mogoče predstavljati postopka sprejemanja predpisov brez ustrezne konzultacije javnosti, čeprav takšna vključitev javnosti ni neposredno opredeljena v pravnih aktih.

*Ključne besede: javna participacija, pravo, javna uprava, predpisi*

## 1. Uvod: sodelovanje javnosti pri sprejemanju predpisov kot oblika načela odprtosti javne uprave

Načelo odprtosti javne uprave vsebuje več različnih elementov (Curtin, Meijers 1995). Najpomembnejši med njimi so dostop državljanov do vseh informacij javnega značaja, ki se nanašajo na delo javne uprave; možnost sodelovanja (konzultacije) javnosti pri pripravi in sprejemanju odločitev javne uprave; možnost soodločanja o določenih vprašanjih iz pristojnosti javne uprave; in nena- zadnje, dostop do samih forumov oziroma organov, kjer se odločitve sprejemajo.

Bojan Bugarič  
**Pravni vidiki sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov**

Načelo odprte javne uprave predstavlja negacijo tradicije skrivnostnosti in zaprtosti, ki je značilna za javno upravo v evropskem kontinentalnem prostoru. Načelo odprtosti lahko tudi krepí položaj posameznika-državljan v upravnem pravu, saj prispeva h konstitucionalizaciji nekaterih pravic posameznika v upravnem pravu. Pravice posameznika so tudi sodno varovane in velikokrat sestavni del temeljnih pravnih načel v določeni ureditvi. Krepitev vloge posameznika pa ni nujno tudi pravno formalizirana. Nekatero ureditve temeljijo na dolgoletni praksi sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov, ki pa ni pravno urejena. Zaradi dejstva, da pravice niso formalizirane, vloga sodelovanja javnosti v teh ureditvah ni nič manjša. Vloga posameznika se povečuje predvsem v postopku sprejemanja izvršilnih predpisov ter redne zakonodaje, kar posledično prispeva tudi k večji preglednosti delovanja javne uprave.

Načelo odprte javne uprave ima trdne temelje v pravnih pravilih, načelih in sodnih doktrinah prava Evropske unije (EU) kot tudi v pravnih redih držav članic Evropske unije (Craig, de Burca, 2003). Gre za načelo, ki omogoča močnejši in strožji nadzor nad delom javnih oblasti.<sup>1</sup> Večja vloga javnosti pri sprejemanju predpisov ima vse pomembnejšo vlogo pri sodobnih reformah javne uprave.<sup>2</sup> Nekateri avtorji razlikujejo med načelom odprtosti, ki naj bi bilo širše načelo, od načela transparentnosti, ki naj bi obsegalo predvsem dostop do javnih dokumentov.<sup>3</sup>

Odprta javna uprava je relativno nov pojav v evropskem prostoru. Ne glede na to pa je treba omeniti, da ima ponekod že dolgo tradicijo. Odprta javna uprava ima najdaljšo tradicijo v skandinavskih državah. Tako je npr. Švedska že leta 1766 sprejela Freedom of the Press Act, ki vsebuje tudi načelo transparentnosti. Švedskemu zgledu je po drugi svetovni vojni sledila Danska, in kasneje tudi druge skandinavske države (Gronbech-Jensen, 1998). Kultura odprtosti javne uprave je še posebej močna na Finskem. Kot poudarja Ziller, načelo odprtosti v švedski in pravni tradiciji ne pomeni zgolj dostopa do informacij ampak tudi pravico javnih uslužbencev do komunikacije z novinarji že v fazi priprave predpisov oziroma odločitev. Dejstvo, da je načelo odprtosti ustavno načelo, več kot dvestoletna tradicija in tudi siceršnja politična in moralna podpora načelu

---

<sup>1</sup> Za več o pomenu načela transparentnosti glej Lodge, J.: Transparency and Democratic Legitimacy, *Journal of Common Market Studies* 32 (1994), str. 343-366.

<sup>2</sup> Frost, A.: Restoring Faith in Government: Transparency Reform in the United States and the European Union, *European Public Law* 9 (2003), str. 87; Trpin, G.: Načelo odprtosti javne uprave, *Javna uprava* 4 (2000), str.411.

<sup>3</sup> Nekateri avtorji tolmačijo načelo transparentnosti širše, tako da vključuje tudi tiste elemente, ki spadajo v širše načelo odprtosti. Glej de Burca, G.: The Quest for Legitimacy in the European Union, *Modern Law Review* 59 (1996), str.368-371. Podobno razlago načela transparentnosti najdemo tudi pri Hoskyns, C.: Democratizing the EU: Evidence and Argument, v Hoskyns, C. Newman, M. ur.: *Democratizing the European Union* (Manchester, 2000), str.179.



odprtosti v švedski družbi, vse to je izoblikovalo globoko zasidrano kulturo odprtosti, ki je globoko zaznamovala skandinavske države (Ziller, 2001, str. 109).

K reformam, ki v javno upravo vpeljujejo različne oblike odprte javne uprave, pomembno prispevajo različni faktorji kot so globalizacija, informacijska revolucija in v evropskem prostoru vse močnejši vpliv evropskega prava na pravo držav članic (Wright, 1994, str. 109-116).

Kot smo že omenili, imajo skandinavske države najdaljšo tradicijo odprte javne uprave. Sledile so jim ZDA in druge države anglosaškega pravnega kroga. ZDA so pred pol stoletja sprejele vrsto zakonov, ki urejajo različne oblike odprte javne uprave (Strauss, 1989, str.195-200). Na evropskem kontinentu je do pomembnih sprememb prišlo v 90-tih letih prejšnjega stoletja, ko so tudi te države začele uvajati različne oblike odprte javne uprave v svoje pravne rede. Na krepitev pomena odprte javne uprave v Evropi je pomembno vplival tudi vstop skandinavskih držav v Evropsko Unijo. Drugi pomemben razlog za takšne spremembe je pojav evropske regulatorne države, ki zelo vpliva na strukturo javne uprave v evropskih državah (Majone, 1996, str. 47-61).

Primerjalna študija o različnih oblikah uvajanja odprte javne uprave opozarja, da vključitev javnosti v odločanje javne uprave ne pomeni samo demokratizacije in večje odprtosti javne uprave, ampak tudi izboljšanje kakovosti in uvajanja odločitev javne uprave (OECD, 2001). V prispevku bomo orisali zgolj eno od področij odprte javne uprave, ki je še posebej pomembno z vidika demokratizacije javne uprave. Gre za sodelovanje javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov.

## **2. Sodelovanje državljanov (konzultacija) pri pripravi in sprejemanju predpisov**

### **2.1 Uvod: dva modela ureditve konzultacije javnosti**

Sodelovanje javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov vsebuje bodisi pravico oziroma dejansko možnost državljanov, da izrazijo svoja mnenja ali stališča o predlaganem predpisu (Ziamou, 2001). Med primerjalnimi ureditvami obstajajo precejšnje razlike glede pravne (ne)urejenosti takšnega postopka. Ponekod je postopek pravno oziroma zakonsko urejen, drugod pa je urejen le z internimi akti uprave ali pa je povsem neformalen in ni predpisan z obstoječo zakonodajo ali drugimi pravnimi akti. Čeprav vprašanje oblike pravne urejenosti ni bistveno za sam postopek sodelovanja, je to vprašanje bolj pomembno v tistih državah, kjer je nivo splošne pravne in politične kulture nižji in ki se

Bojan Bugarič  
**Pravni vidiki sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov**

soočajo s problemom (ne)implementacije sprejetih predpisov oziroma implementacijskega deficita. V državah kjer je posvetovanje izvršilne veje oblasti z javnostjo *conditio sine qua non* za postopek priprave predpisov, je viden tudi pomen splošne politične kulture, saj si v nekaterih državah, kot je naprimer Velika Britanija, ni mogoče predstavljati postopka sprejemanja predpisov brez ustrezne konzultacije javnosti, pa čeprav takšna vključitev javnosti ni neposredno opredeljena v pravnih aktih.

Takšna oblika sodelovanja javnosti pomeni precejšnjo spremembo načina priprave predpisov v evropskem kontinentalnem pravnem prostoru. Klasični model oblikovanja predpisov v Evropi praviloma vključuje javnost šele v tisti fazi, ko je zakon že v parlamentu. Državljeni lahko bodisi prek svojih predstavnikov v parlamentu ali pa neposredno prek različnih oblik neposredne demokracije vplivajo na vsebino zakonov. Predhodni postopek priprave zakonov in predpisov pa je v večji ali manjši meri prepuščen notranjim pravilom državne uprave, ki po svoji lastni oceni bodisi vključi javnost ali pa tudi ne. Še manj pomembno se zdi vključevanje javnosti pri sprejemanju podzakonskih predpisov in drugih aktov. Le-to je skoraj v celoti prepuščeno notranjim pravilom državne uprave, oziroma njeni prosti presoji.

V večini evropskih držav takšna ureditev izhaja iz domneve, da je javnost v sam postopek priprave predpisa vključena z načeli predstavniške demokracije. V praksi pa je takšna domneva pogosto nerealna. Javnost ni v zadostni meri vključena v postopek nastajanja predpisov in od tu izhaja potreba po drugačni ureditvi tega vprašanja.

Dodatni razlog, zaradi katerega je ureditev sodelovanja javnosti tako drugače urejena v ameriški pravni ureditvi in v evropskem pravnem prostoru, izhaja tudi iz razlik v sistemu delitve oblasti oziroma političnega sistema kot celote. V ameriškem predsedniškemu sistemu je položaj izvršilne oblasti precej drugačen kot v parlamentarnem sistemu. V drugem modelu, sploh v primerih ko gre za parlamentarni večinski sistem ali omejeni proporcionalni sistem, je vlada pravi *dominus litis* upravljanja z javnimi zadevami. V ameriškemu predsedniškemu sistemu je izvršilna oblast precej bolj omejena z močno nadzorno vlogo sodstva, z močno kontrolno vlogo kongresa in z močno vlogo javnosti, ki se lahko vključuje v postopek sprejemanja predpisov. Ideja evropskega modela je, da izvršilna oblast tako ali tako odgovarja direktno parlamentu za svojo izvršilno delo. Zato ni posebnega razloga, da bi v ta postopek še posebej vključevali javnost. V ameriškemu modelu pa je odgovornost bolj razpršena in manj skoncentrirana v rokah ene same veje oblasti. Ključni razlog, ki je razlike med obema pravnima sistemoma še povečal, je različen koncept oziroma doktrina delegacije zakonodajne pristojnosti. V ameriškemu modelu je za povojno obdobje značilen močan zasuk pri tolmačenju doktrine delegacije pristojnosti

normodajne dejavnosti. Kongres je začel sprejemati številne zakone z širokimi in odprtimi pooblastili ameriškim agencijam, da ustvarjajo pravo na konkretnih področjih in v konkretnih primerih. Večina evropskih držav na delegacijo gleda drugače, predvsem zaradi različnega razumevanja načela zakonitosti delovanja uprave. V evropskem pravnem prostoru se načelo zakonitosti razlaga precej bolj striktno in dopušča manj obsežno delegacijo normodajne dejavnosti izvršilni veji oblasti. V ameriškem pravnem sistemu pa se je odnos do delegacije po vojni spremenil, kar pomeni, da zakoni manj podrobno urejajo delovanje izvršilnih agencij. Do takšne spremembe je prišlo iz več povezanih razlogov. Prvi je bil v spoznanju, da klasični model upravne države ne deluje dobro. Sodna kontrola zakonitosti izvršilnih aktov se je tudi zaradi porasta obsega regulacije izkazala za ne dovolj dober mehanizem nadzora. Ameriška pravna doktrina in praksa sta se sprijaznili z realnostjo, namreč, da je izvršilna oblast v precejšnjem številu primerov dejansko opravljala zakonodajno dejavnost. Temu dejstvu je tudi prilagodila pravila, ki so urejala oblikovanje pravil, ki jih izdajajo izvršilne agencije. K takšni spremembi so največ prispevala sodišča z drugačno razlago nekaterih pravnih institutov, ki so vplivali na spremembo sprejemanja predpisov. Za spremembo je bilo pomembno tudi sprejetje novega zakona o upravnem postopku, ki je precej natančno uredil postopek sprejemanja izvršilnih aktov.

Večina evropskih držav ima zelo različno urejeno sodelovanje javnosti pri sprejemanju predpisov, kot je bilo opisano pri ameriškem modelu. Poudarek je na materialni oz. vsebinski zakonitosti, ki jo nadzorujejo sodišča. Čeprav postopek konzultacije javnosti pravno praviloma ni urejen, se je razvila bogata dejanska praksa konzultacije javnosti tako pri sprejemanju zakonov kot drugih predpisov. Gre za sicer diskrecijsko pravico vlade, da se posvetuje z javnostjo, ki pa se v praksi zelo pogosto in zelo intenzivno uporablja. To velja predvsem za države z bogato tradicijo socialnega dialoga in nasploh s tradicijo močne civilne družbe, ki je partner državi pri njenih nalogah. Izstopajo predvsem skandinavske države, Velika Britanija, Irska in Nizozemska. Velika Britanija, ki je zibelka *common law-ja*, ima tu povsem drugačno tradicijo od ameriškega modela. Pomemben faktor, ki pojasni razliko, je različna oblika delitve oblasti, oziroma razlika v obliki organizacije oblasti. Britanski parlamentarni sistem daje izvršilni oblasti precej večjo in bolj skoncentrirano moč kot ameriški predsedniški sistem. Je pa pomembno omeniti, da je v praksi, čeprav ni urejena v predpisih, tudi v Veliki Britaniji sodelovanje izjemno pomembno. Drugačen je položaj v evropskih kontinentalnih državah, kjer konzultacija ni pravno urejena in tudi ni nikoli bila pogosto uporabljena v praksi. Če pa se je uporabljala, potem se je v razpravo praviloma vključevalo organizirane interesne skupine ali strokovne skupine (»korporativizem«), ne pa javnosti kot celote. Tudi sam postopek

Bojan Bugarič  
**Pravni vidiki sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov**

konzultacije interesnih skupin ali stroke ni pravno urejen in je skoraj v celoti prepuščen diskrecijski presoji izvršilne veje oblasti.

Ne glede na opisane razlike in obstoj dveh glavnih modelov pravne (ne)ureditve konzultacije javnosti, moramo dodati, da se v zadnjih letih ta podoba dokaj spreminja. Tudi evropske kontinentalne države na tem področju pripravljajo nove rešitve. Velja dodati, da tudi v državah, ki nimajo splošnega predpisa, ki bi urejal konzultacijo javnosti, ta postopek zelo pogosto urejajo posamezni področni zakoni in sicer zgolj za tista področja, ki so urejena v področni zakonodaji. Takšni primeri so najbolj pogosti na področju prava varstva okolja, prava, ki ureja prostorsko planiranje in posege v prostor in še v nekaterih drugih primerih. V takšnih primerih je postopek praviloma precej formaliziran in dokaj podoben ameriškemu modelu.

Zdi se pomembno poudariti, da ne glede na to kateri model konzultacije prevladuje, v obeh primerih javna uprava ni pravno vezana na mnenja oziroma pripombe državljanov. To seveda toliko bolj velja za ureditve, kjer je konzultacija prepuščena notranjim pravilom uprave ali pa tako imenovanemu »mehkemu pravu«, ki konzultacijo ureja prek različnih kodeksov, standardov ali običajev ravnanja v državni upravi. V modelu (ameriškemu), kjer je uprava pravno zavezana, da se pri pripravi predpisov posvetuje z javnostjo, je dolžnost državne uprave, da z argumenti odgovori na tako posredovano mnenje. Že v tej točki je jasno razvidna procesna narava pravice do sodelovanja. Pravica je strukturirana kot pravica do postopka, v katerem lahko vsakdo izrazi svoje mnenje, ne pomeni pa pravice do soodločanja v samem postopku sprejemanja odločitve. Zato se pogosto za pravico do sodelovanja uporablja tudi drug izraz, pravica do konzultacije. Procesna narava izhaja iz poudarka na pravici javnosti, da pove v predpisanem roku svoje mnenje in da na takšno mnenje dobi argumentiran odgovor javne oblasti. Tudi v ureditvi, kjer konzultacija ni urejena s predpisi, je ta vidik zelo pomemben. Tako npr. britanski Kodeks o pisni konzultaciji zelo jasno določa, da mora organ jasno odgovoriti z argumenti na predlagane rešitve.<sup>4</sup>

Vključitev javnosti v postopek sprejemanja predpisov omogoča javnim oblastem, da le-te pri sprejemanju odločitev pridobijo širši krog informacij, perspektiv in potencialnih rešitev, kar izboljšuje kakovost sprejetih odločitev. Vse bolj jasno postaja, da uprava ne more poznati vseh podrobnosti o vsebini regulacije. Zelo pogosto imajo subjekti, ki so predmet regulacije, več informacij o vsebinah, ki se regulirajo, kot sama državna uprava. Ekonomske študije dokazujejo, da odprta uprava lahko prispeva k boljšemu upravljanju in vladanju

---

<sup>4</sup> Code of practice on written consultation, November 2000, Cabinet office, str.17

(Islam, 2003). Istočasno takšna pravica tudi povečuje javno zaupanje v institucije oblasti, zvišuje raven demokracije v družbi in krepi vlogo in pomen civilne družbe. Javnost se lahko s sprotnim vključevanjem v pripravo predpisa bolj poistoveti z državno upravo in oblastjo kot v primeru, če predpisi nastajajo brez sodelovanja s širšo javnostjo. In nenazadnje, sodelovanje tudi poveča učinkovitost implementacije sprejetih predpisov, saj nekdo, ki lahko sodeluje pri pripravi predpisa, prej in bolj učinkovito uresničuje predpis. Vključitev v pripravo predpisa bistveno zmanjšuje možnosti implementacijskega deficita, kot svojevrstnega problema sodobne državne uprave. V različnih državah po svetu namreč ugotavljajo, da obstaja velik razkorak med normativnimi predpisi, njihovimi cilji in načeli ter dejansko implementacijo teh ciljev v praksi. Konzultacija lahko veliko pripomore k odpravi takšnih problemov.

Sodelovanje pri pripravi predpisov postaja vse bolj pogosta praksa pri oblikovanju predpisov v različnih državah in ureditvah v svetu. Tudi znotraj evropskega pravnega prostora obstajajo pomembne razlike med posameznimi državami. Tako je za britanski, irski, skandinavski in nizozemski model delovanja državne uprave značilna tradicionalno velika vloga posvetovanja s civilno družbo, pa čeprav ta oblika ni zakonsko ali drugače pravno urejena. Če smo bolj natančni, so predvsem kontinentalne države v Evropi tiste, kjer konzultacija ni imela večje vloge pri oblikovanju predpisov. Gre za Nemčijo, Francijo, Avstrijo, Španijo etc. V teh državah je prevladoval »korporativističen« stil konzultacije. Za takšen model je značilno, da ne omogoča vsakomur, da bi sodeloval v postopkih priprave predpisov.

Vsebina samega postopka sodelovanja je, kot smo že omenili, v različnih državah različno urejena oziroma ponekod sploh ni urejena s predpisi. V nekaterih državah sodelovanje obsega sodelovanje državljanov pri sprejemanju podzakonskih predpisov, drugod pa vključuje tudi sodelovanje pri oblikovanju zakonov in drugih temeljnih političnih odločitev kot so strategije, državni načrti etc. Sodelovanje pri sprejemanju zakonodaje ni novost v Evropi. Prav nasprotno, tu obstaja v Evropi zelo razvita praksa. Takšno sodelovanje se uresničuje bodisi v obliki posvetovalnih referendumov, drugih oblik referendumov, pravice do peticije in predstavitve javnih mnenj pri sprejemanju ustave ali zakonov. Precejšnja novost za evropski kontinentalni prostor pa je sodelovanje državljanov v predhodni fazi priprave predpisov, bodisi zakonov ali podzakonskih predpisov, ko se predpis šele oblikuje. Največja novost pa je prav vključitev javnosti v postopek priprave podzakonskih predpisov.

## **2.2 Primerjalni pregled postopka sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov: pravna (zakonska) ureditev ali neformalni postopek?**

Velike spremembe na področju konzultacije pripravlja tudi Evropska Unija. Čeprav področje javne uprave ni del evropskega *acquisa*, organi Unije sprejemajo številne dokumente, ki priporočajo spremembe na tem področju.

V glavnem strateškem dokumentu, ki obravnava reformo institucij Evropske Unije, *White Paper on European Governance*, je opredeljena zaveza EU in tudi držav članic, da v svoje pravne ureditve vključijo minimalne standarde sodelovanja javnosti pri sprejemanju odločitev javnih oblasti (COM, 2001). Mandelkernovo poročilo, temeljni programski dokument EU na tem področju, že postavlja časovni okvir za takšno ureditev: vse države članice morajo do junija 2003 »zagotoviti obstoj ustreznih postopkov sodelovanja javnosti«. <sup>5</sup> Precej držav takšno ureditev že pozna, druge pa pripravljajo uvedbo sodelovanja javnosti v domače pravne ureditve. K temu je prispevala tudi sodna praksa Evropskega sodišča pravica, ki je v pravo EU na podlagi 253.člena evropske pogodbe vpeljala mehkejšo obliko pravice do konzultacije (Shapiro, 1992). Ta člen določa, da se v uredbah, direktivah in odločbah, ki jih skupno sprejmeta Evropski parlament in Svet, ter v aktih, ki jih sprejme bodisi Svet ali Komisija, navedejo razlogi za njihovo sprejetje, pa tudi vsi predlogi ali mnenja, ki jih je bilo treba pridobiti po tej pogodbi. Tako imenovani kriterij *giving reasons* je sedaj urejen tudi v členu II-41 (Pravica do dobrega upravljanja) Pogodbe o Ustavi za Evropo. Analiza prakse Evropskega sodišča nakazuje verjetnost, da se bo sodišče tu nekoliko bolj približalo ameriški sodni praksi, ki je razvila zelo natančna pravila glede navajanja razlogov v predlogih predpisov in drugih aktov.

V anglosaškem pravnem prostoru takšno pravico poznajo že skoraj pol stoletja. Tako so ZDA med prvimi uredile to pravico v zakonu o upravnem postopku (*Administrative Procedure Act*, v nadaljevanju APA) leta 1946. Podobno ureditev najdemo tudi v drugih anglosaških državah. Gre za postopek »*notice and comment*«, ki zainteresirani javnost daje sodno varovano pravico sodelovati in dati mnenje pri sprejemanju podzakonskih predpisov. <sup>6</sup> Postopek je v APA zelo natančno urejen in sicer za vse vidike sodelovanja javnosti pri sprejemanju regulative agencij. Na podlagi teh določb je ameriško sodstvo razvilo zelo obsežno sodno prakso, ki pomembno vpliva na vsebino postopka priprave predpisov. Nekateri analitiki celo menijo, da je vpliv sodstva šel celo predaleč, tako da že povzroča določeno paralizo dela izvršilnih agencij, ki večino časa in energije

---

<sup>5</sup> Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, str. 31.

<sup>6</sup> Za več o postopku *notice and comment*, kot je urejen v APA, glej Schwartz, B.: *Administrative Law* (1991), str.193-197.

namenijo prav tem pravnim vidkom sodelovanja javnosti in številnim tožbam, ki jih obravnavajo ameriška sodišča. Analitiki se strinjajo, da je v tem primeru šlo za načrtno spremembno sodne doktrine z izrecnim ciljem spremeniti klasični *new deal* model upravnega prava, ki je upravi dajal ogromno diskrecije, sodstvu pa premalo nadzora. Zaradi spoznanja, da ekspertni model uprave, ki pretirano temelji na diskreciji državne uprave in zaupanju v »strokovno« upravo in zaradi številnih zlorab pri delu agencij, je sodstvo prek sodne prakse ameriški model upravnega prava transformiralo v model participativnega sodelovanja interesnih skupin in posameznikov pri oblikovanju odločitev uprave, z močnim sodnim in kongresnim nadzorom takšnega modela. Ena od najbolj pogostih zlorab ekspertnega modela je bila tki. *agency capture*, ko so agencije postale orodje v rokah ozkih interesnih, predvsem poslovnih skupin, ki so po svojih predstavnikih premočno nadzorovale delo agencij in tudi vplivale nanj.

V skandinavskih državah (Finska, Islandija, Norveška, Švedska) ima sodelovanje tudi dolgo tradicijo, vendar ta temelji na neformalnih pravilih kot so npr. kodeksi javne uprave, na internih aktih uprave (okrožnice, navodila) in ne na obvezujočih zakonskih normah. Finska je leta 1989 to vprašanje uredila z zakonom o oblikovanju norm. Finska zakonodaja ureja javno obravnavo predlogov in tudi obdobje notifikacije, v katerem mora biti javnost seznanjena s predpisom. V takšnem postopku lahko sodeluje vsakdo, na katerega bo predpis imel vsebinski vpliv. Torej ne gre za omejitve sodelovanja zgolj na tiste, ki lahko izkažejo kršitev konkretne pravice oziroma pravnega interesa temveč, kako drugače utemeljijo svoj pravni interes.

Velika Britanija je konzultacijo nazadnje uredila v kodeksu z imenom *Code of Practice on Written Consultation* (2001). Kodeks precej natančno ureja postopek nastajanja predpisov in je po svoji vsebini precej podoben ameriškemu modelu *notice and comment*. Bistvena razlika med obema modeloma je predvsem v tem, da je ameriški model urejen z zakonom, britanski pa v kodeksu, ki državni upravi daje precej več diskrecije pri uporabi pravil kodeksa. Če državni organ naprimer oceni, da konzultacija ni potrebna ali smiselna, lahko sprejme predpis brez prej opravljenega posvetovanja, mora pa v predlogu akta navesti razloge zakaj posvetovanje ni nujno (5 sekcija kodeksa). Zanimivo pa je, da že v samem začetku kodeks navaja, da čeprav določbe kodeksa nimajo pravne moči, so njegove določbe zavezujoče za britansko državno upravo, razen kot že rečeno, v izjemnih primerih, ko mora ministrstvo navesti, zakaj konzultacija ni nujna. Ker je tradicija konzultacije v Veliki Britaniji zelo bogata in pogosta, so določbe kodeksa, čeprav v obliki tki. *soft law* v celoti zavezujoče za britansko upravo. Bistvena razlika med britanskim in ameriškim modelom pa je, da kodeks ne ustvarja pravno varovanih pravic tretjih, ki bi jih le-ti lahko uveljavljali pred britanskimi sodišči. Britanska sodišča zato nimajo pristojnosti, da bi tako kot

Bojan Bugarič  
**Pravni vidiki sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov**

ameriška preverjala »procesno« pravilnost sprejetih predpisov, razen seveda, če so procesni vidiki urejeni v posebnem zakonu ali s samim sodnim, običajnim pravom angleških sodišč.

Italija je leta 1990 sprejela nov Zakon o upravnem postopku, ki v omejenem obsegu ureja pravico državljanov do sodelovanja pri sprejemanju predpisov. Aktivno legitimacijo za sodelovanje v takšnem postopku imajo le tisti, na katere upravni akt neposredno učinkuje. Zakon je povečal transparentnost upravnega postopka, ni pa bolj podrobno uredil samega postopka konzultacije javnosti, ki je še vedno skoraj v celoti v diskrecijski oceni ministrstev. Zelo pomembna za sodelovanje javnosti pa je uredba vlade iz leta 2000, s katero je bila v Italiji uvedena RIA (*Regulatory Impact Analysis*) oz. analiza učinkov predpisov, ki posredno vpeljuje v delo uprave tudi konzultacijo z javnostjo. Za italijansko ureditev je to pomembna sprememba, saj je za Italijo značilna šibka kultura konzultacije pred oblikovanjem predpisov. Sama uredba konzultacije izrecno ne ureja, je pa le-ta dejansko zelo pomemben del postopka analize učinkov predpisov. Urejena je v navodilih, ki so sestavni del postopka analize učinkov predpisov (OECD, 2001, str 59).

Naslednja država, ki je postopek sodelovanja javnosti uredila v zakonu, je Nizozemska, ki je leta 1994 sprejela Splošni zakon o državni upravi. Zakon med drugim ureja tudi postopek, ki je po vsebini nadvse podoben ameriškemu modelu *notice and comment*. Državljeni lahko sodelujejo pri pripravi predpisov in svojo pravico celo uveljavljajo pred upravnimi sodišči. Pravica do pritožbe je bila z novelo leta 1999 razširjena na odločitve, dejanja in opustitve državne uprave. Številni drugi področni zakoni tudi vsebujejo norme, ki urejajo sodelovanje javnosti pri sprejemanju predpisov. Na Nizozemskem obstaja zelo močna in bogata tradicija posvetovanja z javnostjo, ki pa temelji na močni »korporativistični« logiki, kjer so v proces posvetovanja vključeni predstavniki določenih interesnih ali družbenih skupin. Poročilo OECD navaja, da se bolj pogosto uporablja takšno, »neformalno« posvetovanje, ki postopkovno ni natančno formalizirano. Zaradi kritike, da je na Nizozemskem preveč takšnih posvetovalnih teles, so v zadnjem času zmanjšali število teh teles iz 491 na 108. Leta 1997 so tudi odpravili zakonsko zahtevo, da se vlada vedno posvetuje s takšnimi posvetovalnimi telesi. Postopek *notice and comment* se vse bolj pogosto uporablja, a še vedno manj pogosto kot neformalna konzultacija. Opažajo majhno udeležbo javnosti pri takšnem formaliziranem postopku. Ena možna ugotovitev je, da je takšne postopek preveč »mehaničen« in ni usmerjen v dialog, druga pa, da gre za nov postopek, ki potrebuje še nekaj časa, da se uveljavi. Ta problem odpira zelo pomembno vprašanje pravne forme pri ureditvi sodelovanja javnosti. Ni nepomembno ali je postopek neformalen, urejen z »mehkim pravom« ali bolj formaliziran.



Kot je razvidno iz navedenih primerov, je pravna forma ureditve samega postopka sodelovanja zelo različna in obsega tako neformalne kot formalne oblike urejanja (zakone, interne akte in »mehko pravo«). Na evropskem kontinentu prevladujejo neformalne oblike konzultacije in v novejšem času tudi zakonska ureditev. Zadnja je relativno nova, zato je postopek sodelovanja še vedno v pretežni meri neformalen, diskrecijski in tudi manj razvit kot v drugih delih Evrope. V anglosaških državah je postopek urejen z zakonodajo, razen v Veliki Britaniji, ki to ureja s kodeksom. V večini skandinavskih držav pa prevladujejo interni akti in druge oblike tki. *soft law-ja*, ki vključujejo kodekse, navodila, smernice in druge »mehkejše« oblike pravnih aktov. V Nemčiji je sodelovanje javnosti urejeno predvsem na področju prostorskega in okoljskega prava. Pravico do konzultacije pogosto najdemo v različnih področnih zakonih, predvsem v okoljskem in prostorskem pravu (Nemčija, Finska, Norveška, Slovenija), kar je tudi posledica vpliva Aarhuške konvencije, ki ureja postopek sodelovanja javnosti pri sprejemanju okoljskih predpisov.

V Sloveniji pravica do konzultacije pri sprejemanju podzakonskih predpisov ni sistemsko urejena. Srečamo jo le pri nekaterih področnih zakonih (Čepar, 2000, str. 105-113). Takšne določbe vsebujejo npr. Zakon o gozdovih (Ur.l.RS, št.30/93), Zakon o urejanju prostora (Ur.l.RS, št.110/2002) in Zakon o javnih uslužbencih (Ur.l.RS, št.56/2002), v delu, ki se nanaša na dolžnost konzultacije sindikatov pri spremembah uslužbenske zakonodaje, ki vplivajo na delovna razmerja, kar ureja 26. člen.

Tu kaže posebej omeniti, da mora postopek sodelovanja upoštevati tudi pravno in širšo družbeno kulturo določenega okolja, kajti v nasprotnem primeru lahko povzroči tudi negativne učinke: zmanjša lahko stopnjo sodelovanja javnosti. V primerjalni študiji de Vries opozarja, da pretirana formalizacija postopa sodelovanja lahko negativno vpliva na stopnjo dejanskega sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov (de Vries, 2000, str. 325). Tako je npr. sprememba zakonodaje na Nizozemskem dejansko zmanjšala stopnjo sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov. Z novim zakonom je Nizozemska formalizirala prej neobvezno prakso javne uprave, da se pri pripravi predpisov posvetuje s civilno družbo. Prvi rezultat je bil padec sodelovanja javnosti. Pomemben nauk za evropske države je, da je potrebno biti previden pri uvajanju takšnega postopka. To pomeni predvsem potrebo po manj formalizirani obliki sodelovanja, kot jo poznajo v ZDA. Tudi sami ameriški avtorji opozarjajo na nekatere negativne plati postopka *notice and comment*. Urejene morajo biti le temeljne sestavine takšnega postopka, ne kaže pa pretiravati z formalizacijo vseh drugih delov postopka, ki lahko še naprej ostanejo nekodificirani ali pa predpisani z »mehkejšimi« oblikami, ki dopuščajo javni upravi več prožnosti pri izvedbi postopkov konzultacije javnosti. Zanimivo, da sodna praksa Evropskega sodišča zasleduje prav takšen

cilj: na eni strani zagotoviti pravno varstvo do konzultacije, po drugi strani pa ne pretiravati s sodnimi standardi glede pogojev, ki jih je javna uprava dolžna izpolnjevati pri takšnem postopku (Shapiro, 1992, str. 107-110). Tudi priporočila Evropske komisije gredo v tej smeri: države naj sprejmejo minimalne standarde konzultacije, vendar le-to naj uredijo karseda neformalno, v obliki »mehkega« prava (COM, 2001). Zaradi navedenih argumentov kaže posebej proučiti specifične okoliščine domačega pravnega prostora in temu ustrezno prilagoditi pravila o sodelovanju javnosti pri sprejemanju predpisov. Glede samega postopka ne obstajajo enoznačni modeli, ki bi jih lahko enostavno prepisali. Močan strokovni konsenz je dosežen le glede potrebe po obstoju takšne procedure, njena natančna izdelava pa je vsakič prilagojena potrebam posamezne države. Zato tudi EU vztraja le pri minimalnih standardih konzultacije in ne predpisuje določenega modela konzultacije. Izbira je prepuščena državam samim.

## **2.3 Posamezni elementi postopka sodelovanja**

### **2.3.1. Akti, ki so lahko predmet konzultacije in izjeme**

V postopek sodelovanja, ne glede na to kako je pravno urejen, je potrebno vključiti vse akte izvršilne veje oblasti, torej podzakonske akte, ki jih izdaja vlada, ter podzakonske akte, ki jih izdajajo ministri. Postopek sodelovanja pa je treba izključiti pri določenih aktih, za katere sodelovanje ne pride v poštev, bodisi ker gre za zaupne informacije države (npr. državna varnost) ali za področje, kjer bi uvedba konzultacije po nepotrebem obremenjevala delo državne uprave. Gre torej za izjeme. Naj takoj dodamo, da so izjeme lahko urejene v zakonu, drugemu predpisu, ali v kodeksu ali drugi obliki mehkega prava. Sem spadajo po navadi področja obrambe in varnosti države, ki vključujejo tudi področja povezana s pripravo in izdajo različnih tajnih in drugačnih zaupnih dokumentov. Sem prav tako sodijo področja, ki se nanašajo na notranje upravljanje v upravnem organu ter premoženjske posle države, kot npr. javna lastnina, posojila, pogodbe etc. Poleg teh izjem je pomembna tudi splošna izjema, ki velja v primerih, ko sodelovanje ne bi bilo smotno ali v nasprotju z javnim interesom.

Drugo področje, kjer je potrebna takšna izjema, je področje zunanje politike države in področje notranje organiziranosti državne uprave. Konzultacija je zelo pomembna pri izboljševanju dela državne uprave, vendar je potrebno istočasno tudi oceniti morebitne vplive sodelovanja na hitrost sprejemanja predpisov na področjih, kjer mora država hitro reagirati, ali na področjih, kjer se uprava ukvarja s svojo notranjo organizacijo, kjer sodelovanje javnosti ni potrebno. Posebno ureditev terjajo tudi drugi »posebni primeri«, ko gre za naravo predpisa, ki ga je potrebno izdati takoj, ker je potrebna takojšnja intervencija države,

Bojan Bugarič

**Pravni vidiki sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov**

ali pa v primeru ko bi bil namen predpisa izigran, če bi bila javnost s predpisom seznanjena pred začetkom njegove objave. V državah, kjer je postopek zakonsko urejen, je pomembno, da so izjeme čimbolj natančno opredeljene v zakonu. Preohlapne določbe namreč lahko hitro izničijo pomen sodelovanja, saj s sklicevanjem na »obrambo« ali »varnost« države lahko izključimo postopek sodelovanja, čeprav to mogoče ni nujno.

Poglavitni razlog, ki narekuje določeno mero skepse pri uvajanju sodelovanja javnosti v delo javne uprave, je nepotrebno in neracionalno obremenjevanje dela javne uprave. Prav zaradi tega ima celo ameriški zakon posebno določbo, ki ameriški upravi omogoča, da se izogne uporabi konzultacije v primerih, ko obrazloži, da bi sodelovanje javnosti bilo nesmotrno, nepotrebno ali nasprotno javnemu interesu. Takšna določba omogoča dovolj prožno uporabo postopka sodelovanja, ki le-to izloča v tistih primerih, ko je uporaba sodelovanja nesmiselna ali nepotrebna. Če je postopek sodelovanja manj formaliziran, so možne še druge izjeme, kot npr. pomembnost področja, ki se ureja, ali finančne posledice zakona ali predpisa. V primeru, ko bi šlo za politično nesporno vsebino predpisa, ali v primeru, ko bi šlo za predpis z zanemarljivimi finančnimi posledicami, lahko upravni organ predlaga, da ne opravi postopka sodelovanja. Bolj kot je postopek neformalen, več diskrecije prepustimo upravnemu organu glede presoje o potrebnosti in smiselnosti sodelovanja. Takšna neformalnost ima svoje prednosti in pomanjkljivosti. Prednost je predvsem v tem, da omogoča upravnim organom, da se osredotočijo le na bistvene zadeve in samo v takšnih primerih izvedejo postopek sodelovanja. Dodatna prednost je tudi v tem, da omogoča upravnim organom prilagajanje oblike sodelovanja obravnavani vsebini, kar ni mogoče pri formaliziranem postopku sodelovanja (de Vries, 2000, str. 326). Pomanjkljivost pa je v tem, da državi, kjer dialog z državljani in civilno družbo ni posebej visoko družbeno vrednoten, omogoča izmikanje takšni obvezi.

V drugo kategorijo predpisov, kjer bi lahko uporabili postopek sodelovanja, sodijo vsi drugi splošni pravni akti. Najprej so tu zakonski akti, pri katerih je še posebej pomembno omogočiti, da javnost sodeluje že dovolj zgodaj, to je že v postopku njihove priprave. Ko je zakon enkrat formalno predložen v proceduro, lahko javnost sodeluje prek obstoječih demokratičnih mehanizmov: političnih strank, različnih pravnih oblik neposredne demokracije in drugih neformalnih oblik konzultacije kot je npr. predstavitev mnenj v parlamentu. Pri zakonih je pomembno, da se predvidi možnost sodelovanja v fazi priprave zakona, ko javnost sicer še nima možnosti sodelovanja. V tem delu se postopek sodelovanja prekriva z drugim postopkom, to je analizo učinkov predpisov (RIA).<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Za več o analizi učinkov predpisov glej OECD, Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries (1997), str.33-49.

Bojan Bugarič  
**Pravni vidiki sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov**

Poleg predlogov zakonskih predpisov sodijo v to kategorijo zlasti različni strateški dokumenti države (programi, resolucije, deklaracije), pri katerih je prav tako potrebno omogočiti sodelovanje javnosti v okviru posebnega postopka, ki bi veljal za njihovo sprejemanje. Podobni problemi kot so opisani pri zakonih veljajo tudi za to kategorijo aktov.

### **2.3.2. Ureditev procesnih pravil sodelovanja**

Bistveni del ureditve sodelovanja je sam postopek sodelovanja. Kot smo že omenili, je sodelovanje javnosti v bistvu procesna pravica oziroma možnost, ki pa ima seveda pomembne vsebinske posledice za delo državne uprave in tudi drugih državnih organov. Postopek je lahko urejen zelo natančno ali pa sploh ni urejen s predpisi. Pri tem je bistveno, da sta uravnotežena načelo odprtosti in načelo ekonomičnosti delovanja državne uprave. Postopek naj bo čimbolj enostaven, a hkrati tudi pravno ali politično zavezujoč za vse udeležence. Pomembno je, da je postopek zelo pregleden in realen. Določiti je treba, katere akte naj organ predloži v konzultacijo ter na kakšen način in kako javnost podaja svoje pripombe v samem postopku konzultacije. Zelo pomembna je ureditev, ki določa, kako uprava zbira pripombe javnosti in odgovarja nanje.

Postopek sodelovanja se začne z objavo predlaganega predpisa. To so možne različne rešitve, od posebnega vladnega glasila-informatorja, kjer vsi organi objavljajo gradiva, do manj centraliziranih različic, pri katerih organi na svojih domačih straneh objavljajo predpise.

Objava takšnega predpisa mora vsebovati obvezne sestavine, kot so navedba pravne podlage za sprejem predpisa, besedilo predpisa, ime organa, ki predpis pripravlja, obrazložitev predloga predpisa, navedbo roka v katerem lahko zainteresirani podajo pripombe in druge sestavine. Obrazložitev predpisa mora vsebovati namen in cilje predpisa, natančno navedene razloge za izbiro posameznih rešitev, morebitne alternativne rešitve, ki jih je organ proučil pri pripravi predpisa ter strokovne in pravne podlage, ki jih je organ uporabil pri pripravi predpisa. Obrazložitev mora biti čimbolj natančna in specifična. Ne zadošča navajanje splošnih argumentov ali razlogov. V ameriškem modelu je ta del zelo pomemben, saj sodišča lahko presojuje tki. *giving reasons* predloga predpisa.

Naslednja faza je zbiranje pripomb zunanjih subjektov. Zelo pomembno je, da je natančno določen čas, v katerem zunanji subjekti lahko podajo pripombe na predpis. Zakon ali drugi akt lahko predpišeta splošni rok, ki je lahko od 30 do 60 ali več dni. Ko so pripombe zbrane, mora organ proučiti vse pripombe, ki so pravočasno dospele na predpisano mesto. Bistveno v samem postopku je jasno določiti, da organ pravno ni vezan na vsebino pripomb. Javna uprava naj

bi čimbolj resno prisluhnila argumentom državljanov in jih tudi upoštevala zaradi njihove prepričljivosti, ne pa zato ker bi bila nanje pravno vezana. Prav zato je zelo pomembno, da organ pripombe resno prouči in jih obravnava (Shapiro, 1992, str. 182-185). Edino pravno sredstvo, s katerim lahko dosežemo takšno mehkejšo obliko pravne vezanosti, je dolžnost organa, da pri objavi končnega besedila predpisa navede razloge, zakaj pripomb ni upošteval. Tu moramo dodati, da sodna praksa v ZDA kot tudi v EU te obveze ne tolmači tako, da bi upravni organ moral odgovarjati na vsako pripombo posebej. Zadošča, če pri obrazložitvi predpisa navede razloge zakaj določenih pripomb ni upošteval (Craig, de Burca, 2003, str. 120.121). S tem organi jasno pokažejo, da pripombe upoštevajo in da vsebinska argumentacija narekuje, da jih bodisi sprejmejo ali zavrnejo.

#### **2.3.4. Ali so predlogi pravno zavezujoči?**

Vprašanje pravne vezanosti predlagatelja predpisa na vsebino predlogov je eden najbolj kompleksnih delov te ureditve, saj lahko toga vezanost na vse pripombe ohromi delo uprave, premajhna vezanost pa razvrednoti celoten postopek. Vezanost uprave predstavlja predvsem njeno dolžnost, da utemeljeno odgovori na predloge, kjer kriterije »utemeljenosti« lahko razvije tudi sodna praksa (Shapiro, 1992, str. 101). Naj tu še enkrat omenimo, da takšno določbo pozna tudi pravni red EU, ki v 253. členu pogodbe določa, da morajo organi skupnosti pri uredbah, direktivah in odločbah vedno navesti razloge za njihovo sprejetje (Craig, de Burca 2003, str. 121).

Ena od bistvenih sestavin postopka so tudi pravna sredstva zoper kršitve pravil postopka. Stranka mora imeti pravico do učinkovitega pravnega sredstva, ki lahko zaustavi postopek sprejemanja predpisa, če uprava ne spoštuje pravil igre pri konzultaciji. To seveda velja v ureditvah, kjer je sam postopek formaliziran. V ureditvah, kjer je posvetovanje bolj neformalno, je ključnega pomena politična odgovornost predstojnikov organov, ki takšne procedure ne spoštujejo. Uprava se mora držati rokov in zahteve, da vsebinsko odgovarja na pripombe. Pri vseh pritožbah je pomembno določiti, kdo je aktivno legitimiran za takšno tožbo. Pri pravici do sodelovanja sta namreč možni dve varianti: da ima to pravico vsak državljan ne glede na pravni interes, ali druga varianta, da gre pravica do sodelovanja le določeni interesni skupini, na katero se predpis nanaša. Pri pravnih sredstvi velja še posebej opozoriti, da je ameriški model, ki daje posameznikom izjemno širok dostop do sodnega varstva, neprimeren za evropske ureditve (Bignami, 1999, str.504-505). Celo ameriški avtorji sami opozarjajo, da je premočna formalizacija sodne procedure resno ohromila delo ameriške administracije. Prav zaradi tega je Evropska komisija skeptična do ameriškega modela *notice and comment*.

### **2.3.5. Sodni nadzor**

Pri sodnem nadzoru je pomembno, da se sodišče ukvarja predvsem s procesnim vidikom konzultacije, ne pa z vsebinskim, kar pomeni, da sodišče ne sme presoјati same primernosti aktov, ampak presoja le utemeljenost odgovorov na pobude. To je v določenih primerih težko razmejiti, zato so potrebna precej natančna pravila, ki določajo razloge za sprožitve postopka sodnega nadzora. Osnovni razlogi zaradi katerih lahko sodišče razveljavi neki predpis, morajo biti predvsem procesne narave: kršitve katerekoli od procesnih zahtev, ki jih zakon določa. Edino mejno področje, ki pa mora biti tudi sodno varovano, je dolžnost navesti razloge zakaj organ določenih pripomb ni upošteval. Tu je zelo pomembno določiti, da sodna veja ni pristojna ocenjevati vsebine predpisov. Opozorilo ni odveč, kajti ravno s takim načinom kontrole je ameriško sodstvo začelo vsebinsko presoјati akte uprave, kar pa ni namen postopka konzultacije in kar je nezdržljivo z načelom delitve oblasti (Shapiro, 1992, str.101). Sodstvo naj skrbi za zakonitost, izvršilna veja pa za vsebino lastne dejavnosti. Ena od možnosti je drugačna ureditev sodnega varstva, ki bi bilo dopustno le takrat, ko predlagano pravilo začne veljati. Po mnenju Mashawa bi takšna ureditev bistveno zmanjšala število sodnih sporov in tudi vplivala na strukturo pritožnikov. Prevladovali bi takšni pritožniki, ki bi imeli konkretnejši pravni interes za to, da se akt upravnega organa razveljavi (Bignami, 1999, str. 504-505).

## **3. Zaključek**

Odprta javna uprava je proces v nastajanju. Primer sodelovanja pri sprejemanju predpisov je le en od primerov načela odprtosti. Državlјani so vključeni v sam proces delovanja javne uprave.

Odprta javna uprava pa seveda ni povsem brez problemov. Slabo oblikovan postopek sodelovanja lahko povzroči dodatne stroške, ne da bi istočasno izboljšal kakovost odločanja v javni upravi. Lahko podaljša čas sprejemanja predpisov, ne da bi prispeval k njihovi boljši kakovosti. Zato je zelo pomembno, kako so izoblikovana konkretna pravila, postopki in institucije, ki so odgovorne za tak postopek. Opisani primeri nikakor ne predstavljajo čudežnih rešitev, ki bi same po sebi zagotavljale izboljšavo kakovosti dela javne uprave. Pomembna je tudi širša politična kultura oziroma podpora odprti in participativni upravi v širši družbi. Ne glede na opisane probleme pomeni odprta javna uprava izjemno velik izziv za tiste, ki so odgovorni za delovanje javne uprave. Odpira možnost bolj demokratičnega in učinkovitega upravljanja v družbi, kar je že sama po sebi velikanska sprememba obstoječe prakse javne regulacije.

Bojan Bugarič  
**Pravni vidiki sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov**

*Bojan Bugarič, doktor prava. Profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. Magistriral na UCLA School of Law, 1993. Doktoriral na University of Wisconsin, Madison (1997). Gostujoči profesor na UCLA School of Law 1998, 1999, 2000, 2005. Jean Monnet gostujoči profesor, Univerza v Trentu, Italija (2001).*

**Literatura in viri:**

- Bignami, F. (1999): The Democratic Deficit in European Community Rulemaking: A Call for Notice and Comment in Comitology, Harvard International Law Journal.
- Curtin, D., Meijers, H. (1995): The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression?, Common Market Law Review 32.
- Craig, P., de Burca, G. (2003): EU Law, Texts, Cases, and Materials, Third Edition, Oxford University Press, Oxford.
- Code of practice on written consultation, November 2000, Cabinet office, UK.
- COM (2001), White Paper on European Governance.
- Čepar, D. (2000): Postopek sprejemanja podzakonskih predpisov v Sloveniji, v D. Čepar, T. Ilešič, M. Orehar, Sprejemanje podzakonskih predpisov, PIC: Ljubljana.
- de Burca, G. (1996): The Quest for Legitimacy in the European Union, Modern Law Review 59.
- Frost, A. (2003): Restoring Faith in Government: Transparency Reform in the United States and the European Union, European Public Law 9.
- Gronbech-Jensen, C.(1998): The Scandinavian tradition of open government and the European Union: problems of compatibility?, Journal of European Public Policy.
- Hoskyns, C. (2000): Democratizing the EU: Evidence and Argument, v Hoskyns, C., Newman, M. ur., Democratizing the European Union. Manchester,.
- Islam, R. (2003): Do More Transparent Governments Govern Better?, World Bank Policy Research Working Paper 3077, June 2003.
- Lodge, J. (1994): Transparency and Democratic Legitimacy, Journal of Common Market Studies 32.
- Majone, G. (1996): Regulating Europe, Routledge, London.
- Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report (2001).
- OECD(2001): Citizens as Partners, Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making .
- OECD, (1997) Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries.

Bojan Bugarič  
**Pravni vidiki sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov**

- OECD, (2001): Regulatory Reform in Italy
- Schwartz, B. (1991): Administrative Law, Little Brown: Boston.
- Shapiro, M. (2001): Institutionalizing Administrative Space, v Stone Sweet, A., Sandholtz, W., Fliegstein, N.: The Institutionalization of Europe, Oxford University Press: Oxford.
- Shapiro, M. (1992): The Giving Reasons Requirement, The University of Chicago Legal Forum.
- Strauss, P. (1989): An Introduction to Administrative Justice in the United States.
- Trpin, G. (2000): Načelo odprtosti javne uprave, Javna uprava 4.
- de Vries, M.S. (2000): The bureaucratization of participation, International Review of Administrative Sciences.
- Ziamou, T. (2001): Rulemaking, Participation and the Limits of Public Law in the United States and in Europe, Ashgate: London.
- Ziller, J. (2001): European Models of Government: Towards a Patchwork with Missing Pieces, Parliamentary Affairs, 54.
- Wright, V. (1994): Reshaping the State: The Implications for Public Administration, West European Politics.



SUMMARY

**Legal Aspects of Public Consultation in Rulemaking Procedures**

Open public administration gives the individual a greater role in the adoption of executive regulations. It also supports transparency in public administration operations. Open public administration is based on the principle of openness in public administration operations, which has become an important legal principle in the European administrative law. The principle of openness makes the administration's decision-making process open to individuals, i.e. citizens, so that they obtain all public information on the work of the public administration and participate in adopting its decisions. There are two main components of the principle of openness: first, the public nature of public administration operations, providing information on the work of the public administration and the right to access to public administration documents (this part of the principle is often characterised as the principle of transparency of the public administration); second, the principle covers various forms of public participation in public administration decision-making.

Even before the Amsterdam Treaty several countries had introduced the principle of openness as a basic principle of their national law. The first to do so was Sweden, which adopted the Freedom of the Press Act in 1766, including the principle of transparency. Transparency is a constitutional principle in Sweden. After the Second World War Denmark followed Sweden's example, and was later followed by other Nordic countries. As Ziller points out the principle of openness in the Swedish legal tradition does not only mean access to information but also the right of public administration employees to communicate with journalists during the preparation of regulations or during decision-making. Having openness as a constitutional principle, more than two hundred years of tradition, and other political ethical support for the principle of openness, the Swedish society has shaped a deeply grounded culture of openness that to this day remains the *differentia specifica* of Sweden and the other Nordic countries. Although considerable changes have also taken place in this field over the last decade in other countries, the majority of professional opinion agrees that European countries can be divided into those with a culture of openness in

public administration and those with public administration operations based on the principle of secrecy. Most continental European countries belong to the second group, although significant differences exist among them.

The right to participate in adopting regulations covers the right of citizens to express their opinion on a proposed regulation. It gives citizens an opportunity to express their own opinions, positions, comments and proposals. The public administration is not obliged to take their views into consideration; the state's only obligation is to give a response to the views put forward. The right is structured as a right to a procedure, in which anybody may express their opinion, but does not entail the right to participate in the actual decision-making. Hence the term "right to consultation" is often used instead of right to participation. The procedure arises from an emphasis on the public right to state an opinion within a time period and to receive a response to that opinion. Despite the nature of the procedure, the right to participate has significant consequences. There is an overwhelming recognition that public consultation not only increases the extent of the democratic decisions, but also their quality.

Involving the public in the adoption of regulations gives the authorities an opportunity to obtain a wider range of information, views and possible solutions, which improves the quality of decisions adopted. This right also boosts the public's confidence in its institutions, raises the level of democracy and strengthens the role and importance of civil society.

Globally, the right to participate is found somewhat less frequently than the right of access to public information. Given that it is a more recent legal institution, still being elaborated even in developed countries, this is hardly surprising. Furthermore, the substance of this right is treated differently from country to country and procedures are a good deal less standardised than those on the right of access to information. Hence in different places it encompasses the participation of citizens in the adoption of fundamental political decisions, strategies, resolutions, constitutions, laws, and – of greatest interest to this paper – executive or implementing regulations. The right to participate in the process of adopting new constitutions, resolutions or laws is by no means a recent innovation to western countries and their legal domain, and similar rights are well established in numerous democratic countries. The right is exercised either in the form of consultative referendums, other forms

of referendum, and the right to petition and present public opinion on the adoption of a constitution or laws. The right to participate in the adoption of executive regulations, however, is new to continental Europe, as is the right to participate in the initial phase of drafting laws. Public participation in adopting regulations has been considered unnecessary, as the theory taught that the administration simply implemented the decisions of the executive, so there was no discussion of the democratic deficit in the administration's functioning. The principle of legality alone should already place the administration within a framework permitted by the legislature and public participation in the adoption of laws should then take place via its elected representatives in representative bodies.

A very specific, but no less important, form of public consultation is built into the important mechanism known as RIA – regulatory impact analysis or assessment. RIA may broaden participatory democracy and even affect the overall culture of dialogue and participation within a society. The right to consultation or participation is a somewhat weaker right as it gives the public the right to give their opinion on proposed regulations and receive a substantiated reply to their opinion, but does not require the public administration to take those opinions into account. The right to participate in decision-making is a broader right that gives the public a decisive influence on regulatory content. Although it is sometimes difficult to differentiate between participation and co-decision-making, there is an important difference: in public participation it is the government that defines the problem, form and timescale, in co-decision-making both sides define the problem and work together to solve it. What is most significant is the public's active role in taking decisions. For the government this means designing strategies and programmes in select areas to introduce different ways for citizens to participate in decision-making. Usually the responsibility and authority for these projects is not centralised or focused on one public administration body, but is spread between different forms and units of the public administration.



# Medobčinsko sodelovanje kot mehanizem celostnega upravljanja razvoja in vstopanja v čezmejna sodelovanja

UDK: 352.341.232

Roman Lavtar

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko  
roman.lavtar@gov.si

## IZVLEČEK

**Prispevek obravnava oblikovanje zveze občin kot vzvoda za boljše medobčinsko sodelovanje pri uresničevanju razvojnih potreb občin oziroma kot načina predstavljanja interesov več občin pri opravljanju javnih služb na eni strani in kot način vključevanja skupine občin v čezmejno sodelovanje na drugi strani. Medobčinsko sodelovanje postaja razvojna nujnost slovenskih občin. Zapiranje v lastne meje ne rešuje obstoječih občinskih problemov, prej jih pogloblja ali povzroča nove. Še posebej to velja za obmejne občine. Slovenska zakonodaja ponuja paleto pravno-formalnih možnosti sodelovanja med občinami. Za medobčinsko sodelovanje torej ni nobenih pravnih ovir, razen tistih v glavah nosilcev politične oblasti na lokalni ravni. Zakonodaja odpira možnosti sodelovanja tako za opravljanje upravnih nalog občin kot tudi za izvajanje javnih služb, tako gospodarskih kot negospodarskih. Zaradi boljše ponazoritve poskuša prispevek na konkretnem primeru za enajst pomurskih občin predstaviti prednosti ustanovitve zveze občin kot formalne oblike za učinkovitejše sodelovanje pri upravljanju Krajinskega parka Goričko in pri upravljanju bodočega trilateralnega parka v sodelovanju z lokalnimi skupnostmi na drugi strani meje z Avstrijo in Madžarsko, pri čemer se kažejo potencialne možnosti ustanovitve evroregije na tem območju.**

*Ključne besede: lokalna samouprava, medobčinsko sodelovanje, čezmejno sodelovanje, evroregije, zveza občin.*

## 1. Uvod

Prvotno zastavljeni cilj slovenske vlade, da ob uvedbi lokalne samouprave v Republiki Sloveniji sredi devetdesetih let prejšnjega stoletja uvede koncept srednje velikih občin s približno stotnijo in pol občin, pri čemer nobena ne bi bila manjša od 5000 prebivalcev, je kmalu spodletel. Politični pritisk za ustanovitev novih občin je prevladal z ustanovitvijo novih občin v letih 1998 in 2002.

Roman Lavtar

**Medobčinsko sodelovanje kot mehanizem celostnega  
Upravljanja razvoja in vstopanja v čezmejna sodelovanja**

Še danes nimamo zanesljivega odgovora na vprašanje, ali je teritorialna reforma slovenske lokalne samouprave sploh že končana. Tako lahko ugotovimo, da je Slovenija država z večjim številom manjših občin. Povprečna slovenska občina sicer šteje nekaj čez 10.000 prebivalcev, toda vsaka druga je manjša od 5.000 prebivalcev, kar petina jih je manjših od 3.000 prebivalcev. Podrobnejši pogled na zemljevid pa nam pokaže še strukturno težavo, saj je mreža občin vzhodne polovice države dvakrat gostejša od zahodne. Nerazvitost očitno povzroča med prebivalci več zanimanja za lastno občino.

Do prednosti ali slabosti večjega ali manjšega števila občin se ni mogoče vrednostno opredeljevati, ne da bi se prej odločili za kriterij. Evropski zgledi tu prav nič ne pomagajo, saj skandinavske države prisegajo na model velikih občin, srednja in južna Evropa pa na model majhnih občin. Prav gotovo so snovalci mreže občin v vsaki državi poleg političnih, funkcionalnih in prebivalstvenih kriterijev upoštevali še mnoge druge, na primer zgodovinske, obmejne ali gorske. Funkcionalni kriterij – se pravi opredelitev nalog in pristojnosti občin – pa gre v prid večjim občinam. Če imajo torej občine relativno veliko število zahtevnih nalog in pristojnosti, naj bi bile posledično po številu prebivalcev velike. Toda po drugi strani ne moremo spregledati dejstva, da imajo majhne občine prednost, ko gre za participacijo prebivalcev pri odločanju v lokalnih javnih zadevah. Ob primerjavi nalog in pristojnosti slovenske občine z njeno velikostjo prav gotovo lahko ugotovimo, da velikost slovenske občine ni optimalna, ekonomski kriterij racionalnosti pa temu pritrjuje. Toda na zmanjšanje števila občin realno ni mogoče računati, kratkoročno tudi ne na ustanovitev druge ravni lokalne samouprave (pokrajini). Zato je odgovornost države in občin, da v največji možni meri poiščejo načine, s katerimi bodo nadomestili domnevno pomanjkljivost zaradi svoje majhnosti. Slovenska zakonodaja pozna instrumente, s katerimi je mogoče delno ali v celoti nadomestiti morebitni primanjkljaj zaradi manjšega števila prebivalcev.

Opozoriti velja, da za medobčinsko sodelovanje velikost občine ni edini motiv. Pri pregledu dosedanjih izkušenj občin ugotovimo, da so v medobčinsko sodelovanje vključene tudi večje občine v grozdu z manjšimi ali da sodelujeta dve enako veliki občini, ki po številu prebivalcev nikakor nista majhni. Žal natančne evidence ni, saj občine niso dolžne tovrstnih aktivnosti sporočati državnim organom, reprezentativni združenji pa tudi nimata zanesljivih podatkov. Ocenjujemo, da v takšni ali drugačni obliki sodeluje kakih 30 slovenskih občin, kar je še vedno relativno majhno število, saj je to slaba sedmina vseh slovenskih občin.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Izobraževalni posvet Zveze tajnikov slovenskih občin, ZTSO, Mestna občina Velenje, 23. november 2004

## **Medobčinsko sodelovanje kot mehanizem celostnega Upravljanja razvoja in vstopanja v čezmejna sodelovanja**

Namen prispevka je na konkretnem primeru prikazati formalne možnosti sodelovanja med občinami znotraj meja Republike Slovenije kot tudi pravne okvire sodelovanja skupine občin pri čezmejnem sodelovanju ob morebitni ustanovitvi evroregije.

### **2. Oblike medobčinskega sodelovanja**

Zavedajoč se funkcionalne pomanjkljivosti majhnih občin se države na različne načine lotevajo normativnega reševanja omenjene težave. Nekatere, kot na primer Češka, so uvedle poli-tipski sistem občin, se pravi občin z različnim obsegom nalog in pristojnosti tako, da so večje občine v grozdu skupaj z manjšimi prevzele določene naloge tudi za prebivalce preostalih občin.<sup>2</sup> Druge so zapovedale skupne občinske uprave za vse občine z manjšim številom prebivalcev. Tako na Bavarskem občina ne more imeti samostojne občinske uprave, če nima določenega števila prebivalcev. Hkrati pa imajo občine možnost ustanoviti t.i. aglomeracijsko skupnost (zvezo), ki mora imeti najmanj 50.000 prebivalcev.<sup>3</sup> Gre za osebo javnega prava, ustanovljeno za potrebe medobčinskega sodelovanja na področju gospodarskega razvoja, urejanja prostora, stanovanjske politike in odpadkov. Tudi Francija pozna ureditev, ki neposredno vzpodbuja povezovanje občin v aglomeracije (zveze), kjer tako ustanovljena nova samostojna pravna oseba opravlja javno službo za več občin ustanoviteljic.<sup>4</sup>

Slovenski parlament je uzakonil več rešitev, ki omogočajo tako opravljanje skupnih upravnih nalog kot tudi opravljanje skupnih javnih gospodarskih in negospodarskih služb. Občine lahko sodelujejo pri opravljanju upravnih nalog tako, da ustanovijo organ skupne občinske uprave, ki za vse občine ustanoviteljice opravlja določene upravne naloge.<sup>5</sup> Najbolj tipičen in najpogostejši primer je skupna inšpekcija ali redarstvo, občine pa se odločajo še za sodelovanje na področju urbanizma oziroma upravljanja s prostorom. Dve ali več občin z odlokom ustanovijo organ skupne občinske uprave, določijo sistemizacijo delovnih mest in predstojnika ter razmerje pri delitvi stroškov po številu prebivalcev. Skupni občinski (medobčinski) inšpektor tako izda prvostopenjsko odločbo, pritožbeni organ pa je župan tiste občine, na ozemlju katere je bila kršitev predpisa

---

**2** Več o tem v Lavtar, R.: Primer uspešne regionalizacije, Reforma lokalne samouprave na Češkem, Slovenska uprava, str. 32-33, izd. Ministrstvo za notranje zadeve, števil. 3, letnik 4,

**3** Zakon Svobodne dežele Bavarske z oznako NOR:INTX98001135L, ki se uporablja od 1. januarja 2002

**4** Structure and operation of local and regional democracy, France, Council of Europe, Strassbourg, Prva formalizacija medobčinskega povezovanja v Republiki Franciji datira v davno leto 1890, ko je bil 22. marca sprejet zakon, ki je uredil možnost sodelovanja občin pri zagotavljanju javnih služb.

**5** Zakon o lokalni samoupravi, 49.a člen

Roman Lavtar

## **Medobčinsko sodelovanje kot mehanizem celostnega Upravljanja razvoja in vstopanja v čezmejna sodelovanja**

ugotovljena. Občine se po enakem postopku lahko dogovorijo, da občinska uprava ene občine opravlja upravne naloge za vse druge občine.

Pri izvajanju javnih služb pa je mogoče medobčinsko sodelovanje formalizirati na dva načina. Prvi je soustanoviteljstvo javnih zavodov in javnih podjetij, drugi pa zveza občin. Dve ali več občin lahko zaradi gospodarnejšega in učinkovitejšega zagotavljanja javnih služb skupaj ustanovijo javni zavod ali javno podjetje.

Pri soustanoviteljstvu za izvrševanje ustanoviteljskih pravic in za usklajevanje odločitev občin v zvezi z zagotavljanjem javne službe lahko občinski sveti občin soustanoviteljic ustanovijo skupni organ, ki ga sestavljajo župani.<sup>6</sup> Akt o ustanovitvi takega skupnega organa mora določati naloge organa, organizacijo dela organa in način sprejemanja odločitev, financiranje in delitev stroškov med občinami ustanoviteljicami. Tak skupni organ opravlja svoje naloge v imenu in za račun občin, ki so ga ustanovile, sedež organa je v občini, kjer je sedež javnega zavoda ali podjetja, strokovne naloge za skupni organ pa opravlja občinska uprava občine, v kateri je njegov sedež.

Podrobnejša analiza delovanja skupnih organov občinske uprave in uresničevanja ustanoviteljskih pravic prek skupnih organov upravljanja pokaže, da s temi oblikami ni mogoče v celoti uresničevati medobčinskega sodelovanja. To predvsem velja za sodelovanje pri izgradnji infrastrukture, pri izvajanju razvojnih programov in programov varstva naravne in kulturne dediščine ter varstva okolja. Problem so tudi investicije v komunalno infrastrukturo večjega obsega, saj obstoječa pravila posameznim občinam zaradi majhnosti onemogočajo konkuriranje za pridobitev razvojnih sredstev. Deloma je sicer mogoče vrzel zapolniti s pogodbenimi razmerji med občinami, toda pomanjkljivost takšnih razmerij se kaže predvsem v počasnosti in zahtevnih postopkih pri sprejemanju odločitev (sprejemanje identičnih dokumentov na dveh ali več občinskih svetih itd.) in pri izključenosti prebivalcev v procesu sprejemanja odločitev. Za skupno izvajanje tudi nekaterih t.i. regulatornih pristojnosti, ki se nanašajo na odločanje o razvojnih vprašanjih, o uporabi prostora, določanju podrobnejših pogojev, cenah in drugih pogojih izvajanja javnih služb je potrebno medobčinsko sodelovanje zasnovati na drugačni pravni obliki. Ustanoviti je treba interesno zvezo občin (v nadaljevanju zveza občin).

### **2.1 Zveza občin**

Evropska listina lokalne samouprave v 10. členu opredeljuje pravico lokalnih skupnosti do združevanja za izvajanje svojih pooblastil, kjer z oblikovanjem konzorcijev z drugimi lokalnimi skupnostmi izvajajo naloge skupnega pomena.

---

<sup>6</sup> Zakon o lokalni samoupravi, tretji in četrti odstavek 61. člena.



**Medobčinsko sodelovanje kot mehanizem celostnega  
Upravljanja razvoja in vstopanja v čezmejna sodelovanja**

Zakon o lokalni samoupravi tak konzorcij (ali aglomeracijo) poimenuje zveza občin. Zveza občin<sup>7</sup> ni posebna lokalna skupnost, ni institucija nad občino, ampak mehanizem za skupno izvajanje občinskih nalog. Zveza občin se od prej opisanih oblik sodelovanja razlikuje po tem, da gre za ustanovitev nove samostojne pravne osebe javnega prava, ki ima za upravljanje ustanovljen svet zveze. Tako Zakon o lokalni samoupravi omogoča dvema ali več občinam, da zaradi skupnega urejanja in izvajanja posameznih upravnih nalog ter zaradi izvajanja skupnih razvojnih in investicijskih programov ustanovi eno-namensko ali več-namensko interesno zvezo (v nadaljevanju zvezo občin). Svet sestavljajo predstavniki občin ustanoviteljic in ima lahko tudi izvršilni organ ter lastno upravo. Zveza je kot organizacijska in pravna oblika zelo primerna za izpeljavo skupnih dolgoročnih projektov, ki presegajo občinske meje. Tako bi jo bilo primerno ustanoviti pri zagotavljanju pitne vode, pri organiziranju odlagališč komunalnih odpadkov pa tudi za upravljanje skupnih projektov, kakršen je na primer razvoj območja Krajinskega parka Goričko ali trideželnega parka, kar bomo podrobneje obravnavali v nadaljevanju. V Sloveniji občine doslej niso ustanovile še nobene zveze.<sup>8</sup>

Akt o ustanovitvi zveze občin mora vsebovati določbe o:

- namenu ustanovitve,
- nalogah zveze,
- statusnih določbah,
- načinu upravljanja zveze,
- premoženju in financiranju ter
- začetku delovanja in prenehanju zveze.

Namen ustanovitve je skupno urejanje in izvajanje nalog občin, ki se v zvezo povezujejo, in sicer upravnih nalog (regulatornih, servisnih nalog ali odločanja o upravnih stvareh) ter skupnih razvojnih in skupnih investicijskih programov. Z ustanovitvijo je treba pri nalogah določiti tudi obseg prenosa občinskih nalog na zvezo in medsebojno razmerje med organi občin in zveze. Akt o ustanovitvi zveze predložijo ustanovitelji v hrambo ministrstvu, pristojnemu za lokalno samoupravo, zahtevi za hrambo akta o ustanovitvi pa župani občin priložijo še sklepe občinskih svetov, s katerimi je bil akt sprejet. Župani objavijo odločbo in

---

<sup>7</sup> Zakon o lokalni samoupravi, 86. člen

<sup>8</sup> Zato bi bila namera 11 pomurskih občin, da ustanovijo zvezo za skupno sodelovanje pri upravljanju Krajinskega parka Goričko, prvi primer formalizirane zveze občin. Zanimivo, da se poleg tega na območju Pomurja predstavniki 19 občin (nekateri občine sodelujejo v obeh projektih) dogovarjajo z ministrstvom, pristojnim za okolje in prostor, za skupno ureditev oskrbe s pitno vodo. Tudi v tem primeru bi bila zveza občin najprimernejša oblika za izvedbo projekta in kasneje samega upravljanja oskrbe z vodo.

Roman Lavtar

**Medobčinsko sodelovanje kot mehanizem celostnega  
Upravljanja razvoja in vstopanja v čezmejna sodelovanja**

ustanovni akt v Uradnem listu Republike Slovenije. Z dnem objave pridobi zveza status osebe javnega prava.<sup>9</sup>

### **3. Vloga zveze občin**

#### **3.1 Ustanovitev zveze občin na območju Krajinskega parka Goričko**

Na pobudo Ministrstva za okolje in prostor v sodelovanju z občinami z Goriškega v Prekmurju je Vlada Republike Slovenije jeseni 2003 sprejela uredbo, s katero je na podlagi Zakona o ohranjanju narave ustanovila Krajinski park Goričko. Ker ima ustanovitev parka ambicijo povezovanja gospodarskega razvoja in čezmejnega sodelovanja, kar je sicer tudi v pristojnosti izvoljenih predstavnikov lokalnih oblasti, nas je predvsem zanimalo, na kakšen način bi bilo mogoče z ustanovitvijo zveze občin interesno povezati občine, ki delujejo na območju parka. Interesna povezanost seveda ne pomeni unifikacije oziroma nasilnega poenotenja razvojnih načrtov, ampak predvsem povečanje učinkovitega in čim skladnejšega ravnanja občin pri odločanju o razvojnih prioritetah in v konkretnem primeru tudi pri čezmejnem sodelovanju.

Sodelovanje občin na območju Krajinskega parka Goričko si ni mogoče predstavljati brez dogovora občin o načinu sodelovanja, ki bi skrajšal postopke in naredil vpliv občin na razvoj in dogajanje v parku ustrezno učinkovit. Predstavljajmo si, kako dolgo bo trajalo, da bodo identični dokumenti obravnavani in sprejeti na sejah enajstih občinskih svetov. Vztrajanje na opisanem načinu bo prej zaviralo kot spodbujalo izvedbo projektov v parku.

Ustanovitev Krajinskega parka Goričko je ponovno sprožila vprašanje o načinu vključevanja občin<sup>10</sup> pri procesu dolgoročnega razvoja širšega dela Pomurja. Zato bi morale vključene občine poskrbeti za uveljavitev lastnih interesov glede gospodarskega razvoja in ohranitve naravne in kulturne dediščine ter uskladitve teh interesov z interesi drugih občin znotraj območja parka. Upravljanje tako kompleksnega projekta kot je sonaravni in ekonomski razvoj dobre polovice Pomurja zahteva tesno medobčinsko sodelovanje, zato je razmislek o zvezi občin prav gotovo utemeljen. Prva evidentirana pobuda za ustanovitev zveze sega že v december 2003, toda do njene ustanovitve se zdi enako daleč kot pred letom

---

<sup>9</sup> Zakon o lokalni samoupravi, 86. člen, tretji odstavek

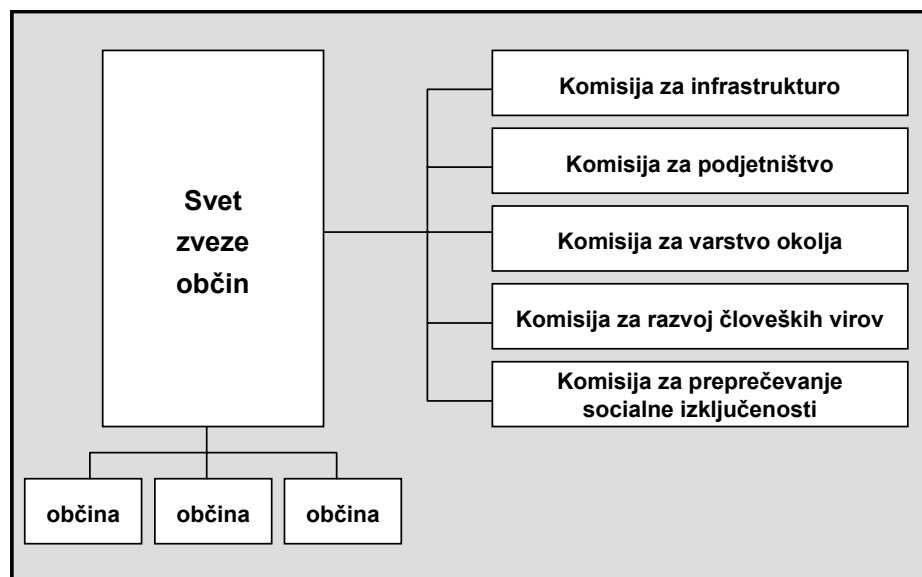
<sup>10</sup> V svetu zavoda v skladu z določbami akta o ustanovitvi javnega zavoda sodelujejo poleg šestih predstavnikov Vlade Republike Slovenije, enega predstavnika nevladnega sektorja in enega zaposlenega trije predstavniki občin. Slednji predstavljajo interese enajstih občin.

### **Medobčinsko sodelovanje kot mehanizem celostnega Upravljanja razvoja in vstopanja v čezmejna sodelovanja**

in pol. Zaenkrat politični nosilci oblasti očitno še niso našli dovolj razlogov in prave motivacije za usodni korak.

Formalni postopek ustanovitve zveze občin smo že podrobno obravnavali, pogledjmo še, kakšno bi lahko bilo delovanje zveze v svetu zveze in njegovih delovnih telesih. Po zgledu na oblikovanje občinskega sveta in njegovih stalnih ali začasnih delovnih teles bi lahko podobna posvetovalna telesa ustanovil tudi svet zveze. Opozarjamo pa, da razvejana organizacija zveze na začetku ni nujna, še več, zaradi morebitnega prevelikega števila teles bi lahko postala ovira za delovanje. Z delovanjem in razvojem zveze občin pa bi prej ali slej prišlo do potrebe po delitvi dela. Tako bi bilo treba razmisliti o bolj razvejani upravljavski infrastrukturi. Nekateri tuji zgledi, ki delujejo že vrsto let, priporočajo postopno ustanovitev specializiranih delovnih teles. Svet zveze občin bi tako ustanovil še komisije na primer za infrastrukturo, za podjetništvo, varstvo okolja, razvoj človeških virov, preprečevanje socialne izključenosti itd.

**Slika 1: Predlog organizacijske sheme zveze občin**



Sodelovanje prebivalcev pri odločanju v javnih zadevah na lokalni ravni je pomembno za povečanje zaupanja v lokalne oblasti in stopnje legitimnosti lokalne oblasti. Zato je priporočljivo v delovanju občin nasploh pa tudi v med-občinskem sodelovanju, v upravljavske strukture oziroma procese odločanja vključiti predstavnike lokalnega prebivalstva in nevladnih organizacij, ki niso bili izvoljeni v občinske svete občin ustanoviteljic zveze občin. Tako je treba pri morebitni ustanovitvi zveze občin ustanoviti posvetovalno telo, v katerega so

Roman Lavtar

### **Medobčinsko sodelovanje kot mehanizem celostnega Upravljanja razvoja in vstopanja v čezmejna sodelovanja**

vključeni predstavniki okoljskih in interesnih združenj. Sodelovanje prebivalcev pri odločanju o javnih zadevah na lokalni ravni je prepogosto spregledana priložnost za upravljavce in nosilce javnih funkcij. Sodelovanje prebivalcev in nevladnega sektorja pri upravljanju in razvoju celotnega območja krajinskega parka pa bi bilo mogoče zagotoviti z vzpostavitvijo posvetovalnega telesa pri zvezi občin. Zakon tega izrecno sicer ne predpisuje, ne postavlja pa nobene ovire, ki bi onemogočala njegovo konstituiranje.

Vključitev nevladnih organizacij oziroma prebivalcev v upravljanje samega krajinskega parka je ustanovitelj navidezno zagotovil z vključitvijo enega predstavnika v svet zavoda. En sam predstavnik nevladnih organizacij v svetu zavoda KP Goričko ne more zagotavljati realnega vpliva nevladnih organizacij tega dela Pomurja. Zato bi veljalo razmisliti o dodatnem posvetovalnem telesu, sestavljenem iz predstavnikov naravovarstvenih, okoljskih in drugih organizacij, ki združujejo ekonomske dejavnike (pridelovalce sadja, turistične kmetije, ...) pri zvezi občin.

## **3.2 Zveza občin in čezmejno sodelovanje**

Že omenjeni 10. člen Evropske listine lokalne samouprave določa tudi pravico lokalnih skupnosti do mednarodnega sodelovanja, seveda pod pogoji, določenimi v Zakonu o lokalni samoupravi, ki podrobneje opredeljuje citirani člen iz evropske listine. Poleg tega je dodatna pravna podlaga za mednarodno, še posebej čezmejno sodelovanje slovenskih občin pred 25 leti podpisana Evropska okvirna konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti, znana tudi kot madridska, ki jo je Republika Slovenija ratificirala v letu 2003<sup>11</sup>. Konvencija ima še dva protokola kot dodatka za lažjo izvedbo čezmejnega sodelovanja, tretji pa je v pripravi.

Odkar obstajajo državne meje, se lokalne skupnosti soočajo s težavami. Omejeno gibanje, oteženo reševanje vsakodnevnih problemov prebivalcev (oskrba s pitno vodo, dnevna migracija zaposlenih, obdelovanje kmetijskih zemljišč itd.) in omejene pravice lokalnih skupnosti pri mednarodnem sodelovanju so vir resnih preizkušenj lokalnih skupnosti. Pravzaprav je povojna politika zahodnoevropskih držav v težnji po sodelovanju docela spremenila razumevanje državne meje iz črte, ki razdvaja, v črto, ki povezuje. Ustanovitev Evropske unije in dogovor o prostem pretoku oseb in kapitala v Evropi pa je pomembno pospešila čezmejno sodelovanje občin in regij. S širjenjem evropskih integracijskih procesov se ta problem zmanjšuje, toda sam od sebe ne izginja. Lokalne skupnosti, še posebej

---

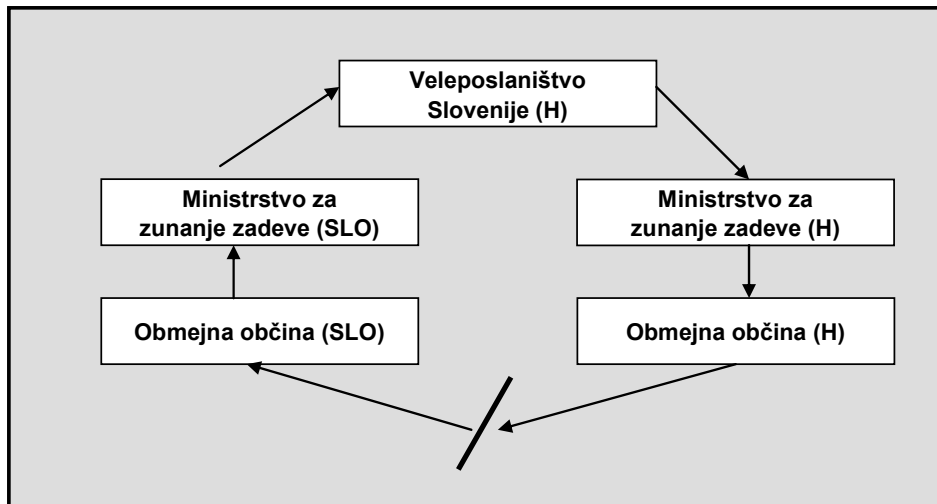
<sup>11</sup> Zakon o ratifikaciji Evropske okvirne konvencije o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti (MEOKČS), Ur. List RS, MP št. 8/2003

**Medobčinsko sodelovanje kot mehanizem celostnega  
Upravljanja razvoja in vstopanja v čezmejna sodelovanja**

v novih desetih državah članicah, ki niso vajene čezmejnega sodelovanja, imajo tudi v novih okoliščinah lahko resne težave. Spričo razvejanih možnosti sofinanciranja čezmejnega sodelovanja med državami članicami iz različnih virov EU pa lahko obmejne občine to okoliščino izkoristijo za hitrejši razvoj in odpravo ovir, ki jih povzroča državna meja.

Predstavljajmo si sodelovanje slovenskih občin s občinami iz sosednjih občin Avstrije in Madžarske po klasični poti prek zunanjih ministrstev. Spodnja slika pokaže vso zapletenost, dolgotrajnost in popolno nefunkcionalnost pri klasični poti reševanja akutnih problemov, ki zadevajo razvojne prioritete občin v vseh treh državah.

**Slika 2: Klasična pot sodelovanja obmejnih občin\***



\*V primeru sodelovanja slovenske občine z avstrijsko je na avstrijski strani med ministrstvom za zunanje zadeve in občino še deželna raven, v katere pristojnost v Avstriji sodi lokalna samouprava

Sodelovanje slovenskih, madžarskih in avstrijskih občin bi v dobršni meri lahko olajšali meddržavni sporazumi o čezmejnem sodelovanju lokalnih skupnosti v skladu z madridsko konvencijo. Ti sporazumi (ali en tripartitni) bi med drugim zavezali vse tri države podpisnice k hitrem razreševanju problemov, ki ovirajo sodelovanje občin ob tromeji, k obveščanju drugih podpisnic o vseh sistemskih spremembah, ki bi utegnile vplivati na čezmejno sodelovanje občin, k ustanovitvi posebne komisije, ki bi spremljala čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti in k določitvi morebitnih območij, ki jih bodo države podpisnice še posebej skrbno spremljale.

Roman Lavtar

### **Medobčinsko sodelovanje kot mehanizem celostnega Upravljanja razvoja in vstopanja v čezmejna sodelovanja**

Kadar sporazumov o čezmejnem sodelovanju lokalnih skupnosti ni - ne glede na to, da so vse države, ki jih stvar zadeva članice Evropske unije - je čezmejno sodelovanje lahko bolj okorno. Kot utemeljitev pomembnosti meddržavnih sporazumov navajamo sporazum o čezmejnem sodelovanju lokalnih skupnosti, ki ga pripravljata Španija in Portugalska, ki sta dolgoletni članici EU<sup>12</sup>. Razlog za to je prav gotovo na eni strani v spoznanju o pomembnosti čezmejnega sodelovanja lokalnih skupnosti in na drugi strani v dejstvu, da sodi lokalna samouprava tudi po institucionalnih spremembah v Evropi v pristojnost nacionalnih držav in ne Bruslja.

Ne občina ne zveza občin pri čezmejnem sodelovanju seveda ne more prevzemati obveznosti, ki bi bremenila državo. V kolikor bi čezmejno sodelovanje naletelo na zakonske ali druge ovire, ki zadevajo pristojnosti vlade, pa bi se v reševanje lahko vključili vladi obeh (ali treh) držav. Zveza občin bi tudi v tem pogledu lahko zmanjšala ovire, še posebej pri usklajevanju medsebojnih interesov občin in pri iskanju lastnih koristi čezmejnega sodelovanja, predvsem pa bi odločitve sprejemala hitreje.

### **3.3 Evroregija kot oblika čezmejnega sodelovanja**

Evroregije kot oblika čezmejnega sodelovanja so se pojavile po letu 1990. Ustanovitelji oziroma partnerji v okviru obstoječih evroregij so se odločali glede oblike sodelovanja upoštevajoč pristojnosti, ki jih imajo partnerske regije. Regionalne skupnosti v različnih državah imajo različne pristojnosti. Zaradi tega je bilo sodelovanje v okviru evroregije praviloma omejeno na najmanjši skupni imenovalec oziroma na tisto možno raven, ki omogoča vsem sodelujočim izvajanje lastnih pristojnosti, odvisno od vrste vanjo vključenih subjektov. To dejstvo vsekakor lahko ovira sodelovanje med partnerji npr. pri razvoju skupnih projektov znotraj evroregije.

Pregled tipologije čezmejnih struktur za pospeševanje razvoja, ki presegajo zgolj medobčinsko sodelovanje, pokaže tri glavne oblike čezmejnih večnamenskih struktur in sicer evroregijo, delovno skupnost ter specifično strukturo za Interreg EU. Evroregija je čezmejna struktura trajnega in strateškega značaja, ki ima svojo lastno identiteto, ki je različna od njenih članic - je (lahko) pravna oseba, ima svoje lastne administrativne, tehnične in finančne vire in ima sistem svojega lastnega internega odločanja. Ima svoj upravni odbor, katerega člani so najvišji voljeni predstavniki oblasti konstitutivnih članic evroregije (predsedniki, glavarji, župani, guvernerji, predsedniki manjšinskih organizacij). Na primer, delovna skupnost Alpe Jadran je čezmejna struktura trajnega značaja, navadno

---

<sup>12</sup> Vir Svet Evrope, pregled stanja na področju aktivnosti držav članic, CDLR (2004) 46

**Medobčinsko sodelovanje kot mehanizem celostnega  
Upravljanja razvoja in vstopanja v čezmejna sodelovanja**

nima lastne pravne subjektivitete – ohrani identiteto svojih članic, nima svojih lastnih finančnih in kadrovskih virov, deluje na podlagi izmeničnega predsedovanja, sekretariata in delovnih skupin, kjer se občasno srečujejo predstavniki članic. Specifična čezmejna struktura, pomembna za slovenske lokalne skupnosti, je program Interreg EU, ki je bil vzpostavljen za uvajanje Interregovih in drugih evropskih programov oziroma pobud. To je predvsem operativna struktura. Ima skupen nadzorni programski odbor in sekretariat. Organ upravljanja za pobudo EU Interreg IIIC – Slovenija – Madžarska – Hrvaška je Agencija RS za regionalni razvoj. Nas zanimata predvsem prvi dve obliki, ki ju je mogoče razumeti tudi kot dve razvojni fazi istega povezovanja, saj konkretni primeri dlje časa delujočih evroregij kažejo, da na začetku delujejo kot delovne skupnosti, šele v zrelem obdobju se ustanovitelji odločajo za trdnejše institucionalne povezave.

Organizacijske strukture evroregij se med seboj razlikujejo, najbolj razvite imajo oblikovana dva organa. Prvi je upravni odbor evroregije, uprava evroregije, (Executive of trust, Vorstand, le Comite directeur), ki je najvišji organ odločanja. Sestavljajo ga najvišji voljeni predstavniki regij, provinc, lokalnih enot in manjšin. Drugi je Svet evroregije (Council of euroregion, Euregiorat, Conseil euregional), katerega naloge so predvsem priprava predlogov za čezmejno sodelovanje, predlogov za razne skupne aktivnosti, priprava programov in dajanje zaključnih mnenj k izboru projektov. Sestavljajo ga predstavniki raznih interesnih združenj, političnih strank, nevladnih organizacij, gospodarskih, obrtnih, kmetijskih, industrijskih in trgovinskih zbornic, predstavniki univerz, sindikatov, delodajalcev ipd. Svetu v pomoč je lahko organiziranih več komisij kot specializiranih posvetovalnih teles (za gospodarska vprašanja, okolje, kulturo, itd).

Spričo vse pogostejših pojavnih oblik t.i. evroregije Svet Evrope že dlje časa pripravlja v našem prispevku že omenjeni tretji protokol k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti in oblasti, ki jo pogosto zaradi kraja podpisa imenujejo madridska<sup>13</sup>. Tretji protokol naj bi ponudil državam nove pravne okvire prav za delovanje evroregij. Danes delujoče evroregije imajo zelo različne pravne temelje in upravljavske strukture ter področje delovanja. Skupno jim je le to, da pospešujejo čezmejno sodelovanje, ki sega širše od čezmejnega sodelovanja občin in pogosto zajema regionalne strukture več kot dveh držav. Pojem »evroregija« označuje vsa tista bolj ali manj formalizirana telesa, ustanovljena za pospeševanje čezmejnega sodelovanja občin in regij iz različnih držav, ki zajema področja pristojnosti in delovanja občin in regij, ki so v tako entiteto vključena. Nekatera od teh teles, označena s pojmom »evroregi-

---

**13** Ob 25. obletnici Evropske okvirne konvencije o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti, Varšava, 21. – 22. april 2005, Poročilo Yvesa Lejeunea, Dokument CDLR (2005) 26, Strasbourg, 18. maj 2005

Roman Lavtar

**Medobčinsko sodelovanje kot mehanizem celostnega  
Upravljanja razvoja in vstopanja v čezmejna sodelovanja**

ja«, so zgolj posvetovalna in pomenijo način koordinacije aktivnosti na določenih področjih s ciljem doseganja zastavljenih skupnih razvojnih ciljev širšega območja, ki sega preko meja ene same države. Ta posvetovalna telesa nimajo opredeljenega pravnega statusa. Druga imajo opredeljen pravni status pravne osebe zasebnega prava in imajo možnost operativno prispevati k regionalnemu razvoju med drugim tudi s pripravo skupnih razvojnih projektov in kandidiranjem za sredstva evropskih strukturnih skladov. Ta oblika evroregije ima tudi bolj formalizirano in strukturirano upravljavsko strukturo in pooblastilo ustanoviteljic, da sprejema odločitve.

Cilj tretjega protokola k madridski konvenciji je:

- pripraviti splošen pravni instrument, ki bi državam omogočal, da občinam in regijam ponudijo standardizirane pravne rešitve v obliki evroregionalnih skupin za sodelovanje (Euroregional Co-operation Groupings, EGCs),
- vzpostaviti enotna pravila igre, sprejemljiva za vse države članice Sveta Evrope, ki bi temeljila na skupnih principih, skladnih z ustavno ureditvijo vseh držav članic,
- omogočiti, da bi bil ta pravni instrument uporabljen kolikor je mogoče neposredno ne glede na specifične pravne ureditve v državah članicah in
- dati tem pravilom obliko pravnega instrumenta z močjo in veljavo, ki bi jih občine in regije uporabljale v vseh državah članicah.

Gre seveda za neobvezen pravni instrument, ki ga bodo evroregije lahko uporabile ali pa tudi ne. Če pa ga bodo, ga bodo uporabljale v kombinaciji z nacionalno zakonodajo držav, na področju katerih je evroregija oblikovana. Za njeno delovanje bodo veljala tudi določila o obliki, delovanju kot tudi nadzoru nad delovanjem evroregije notranje zakonodaje države, v kateri bo določen sedež evroregije. Tak pravni status bodo priznale tudi druge pogodbenne države, se pravi države iz katerih se lokalne in regionalne skupnosti vključujejo v evroregijo.

Vsebinska pravnega instrumenta, o katerem govorimo, bi vsebovala nekatera osnovna pravila kot na primer osnovna določila statuta, organe upravljanja evroregije, pristojnosti, ki bi jih države prenesle na evroregijo (v kolikor bi šlo za to, da bi evroregija opravljala naloge oziroma pristojnosti države, bi bilo to pravno potrebno urediti tudi z nacionalno zakonodajo držav, vključenih v omenjene povezave), neprofitni status, osnovna finančna in proračunska pravila, sodelovanje zasebnih in nevladnih organizacij, morebitni vpis v register itd.



**Medobčinsko sodelovanje kot mehanizem celostnega  
Upravljanja razvoja in vstopanja v čezmejna sodelovanja**

Da gre v primeru čezmejnega sodelovanja, torej tudi evroregij, za resno napredujoč političen projekt, kaže tudi dejstvo, da poleg Sveta Evrope tudi Evropska unija pripravlja poseben dokument, s katerim naj bi uredili možnost bolj organiziranega nastopa čezmejnih povezav znotraj institucionalne strukture EU. Komisija in parlament tako obravnavata uredbo o ustanovitvi Evropskih skupnosti za čezmejno sodelovanje (European Grouping of Cross-border Co-operation, EGCC).<sup>14</sup> Ta razširja možnosti čezmejnega organiziranja predvsem v statusno pravnem vidiku, konkretizacijo oblik pa prepušča zainteresiranim stranem samim. Evropska komisija je predlog uredbe oblikovala na temelju predloga za oblikovanje novega cilja 3 (teritorialno sodelovanje) in na podlagi predloga za uredbo, ki ureja splošne predpise za strukturne in kohezijski sklad. Predlog uredbe Evropske komisije za ustanovitev takšne evropske skupnosti za čezmejno sodelovanje (evroregije) sicer predvideva predhodno dovoljenje matične države, ko pa je takšna skupnost formirana, je matična država ne more več ukiniti. Zato je razumljivo, da nekatere države članice EU npr. Nizozemska, ki imajo dolgoletno tradicijo na področju čezmejnega sodelovanja, takšnemu predlogu uredbe nasprotujejo, ker po njihovem mnenju država izgubi nadzor nad procesom.

### **3.4 Zveza občin in trideželni krajinski park**

Domneva, da je javni zavod Krajinski park Goričko institucionalen predstavnik pomurskih lokalnih skupnosti pri ustanovitvi in upravljanju trideželnega krajinskega parka, je zmotna. Zavod ima po svoji naravi specifične in specializirane naloge, ki pa ne predstavljajo splošnih interesov prebivalcev. Legitimni predstavniki slednjih so občine. Kot smo že ugotovili, je interese več različnih občin težko usklajevati brez trajnejše institucionalne strukture. Zato je ena od možnosti ustanovitev zveze občin. In če jo občine ustanovijo, bodo organi zveze lahko legitimni predstavnik občin pri pogajanjih in usklajevanjih interesov tako znotraj Krajinskega parka Goričko kot tudi pri uveljavljanju interesov slovenskih lokalnih skupnosti v trideželnem parku, ki bi lahko deloval ne le kot oblika sodelovanja treh krajinskih parkov, pač pa kot način usklajevanja razvojnih načrtov občin iz treh držav na tromeji.

---

<sup>14</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Grouping of Cross-border Co-operation, EGCC, doc. COM (2004) 496 final – COD 2004/0168, Brussels, 23 July 2004

Roman Lavtar

**Medobčinsko sodelovanje kot mehanizem celostnega  
Upravljanja razvoja in vstopanja v čezmejna sodelovanja**

Osnutek sporazuma<sup>15</sup>, ki je bil pripravljen v okviru projekta Krajinski park Goričko, čeprav osredotočen zgolj na bodoče območje trideželnega parka, je dobra osnova za pospešitev procesov čezmejnega sporazumevanja in dogovarjanja, vendar zadeva le okvir delovanja prihodnjega parka, ne pa celostnega razvoja in upravljanja omenjenega območja. Omenjeni osnutek zato kljub navedbi v naslovu nima narave »meddržavnega« dokumenta, saj naj bi ga podpisali predstavniki vseh treh parkov, ne pa predstavniki vlad. Zato bo dogovor zavezoval zgolj vodstva vseh treh parkov, ne pa tudi predstavnikov vlad in občin, ki so nosilci pooblastil za vse pomembne odločitve tudi za park. Ne glede na svetle cilje, ki jih zasledujejo vodstva treh parkov, so prostorsko načrtovanje, gospodarski razvoj, varovanje okolja ter morebitna investicijska sredstva v najzahtevnejše infrastrukturne projekte na območju parkov v domeni bodisi občin in bodisi vlad (deželnih v Avstriji ali državnih na Madžarskem in v Sloveniji). S tem ne želimo zmanjšati pomena povezovanja dejavnosti treh parkov, jasno pa se moramo zavedati dejstva, da mora biti omenjeno povezovanje, če želi biti zares učinkovito, le predhodnica nekega resnejšega povezovanja institucionalnih struktur občin iz vseh treh držav. Poenostavljeno zapisano: dogovor o sodelovanju treh parkov bi lahko postal ogrodek, na katerem bi nastala prava evroregija.

Izkušnje mnogih krajinskih parkov ali evroregij, ki segajo čez meje držav, kažejo, da sprva sodelovanje temelji na zelo neformaliziranih oblikah. Zato tudi v našem primeru ni nujno takoj razmišljati o bolj ali manj razvejani institucionalni upravljavski strukturi trideželnega parka. V prvi fazi je treba na slovenski strani predvsem organizirati skupno telo, ki bo imelo pooblastila za dogovore z odgovornimi institucijami z avstrijske in madžarske strani. Po vzoru na že delujoče primere na tromeji med Belgijo, Nizozemsko in Nemčijo<sup>16</sup> je spodaj predstavljen predlog sheme organizacijske infrastrukture delovanja bodočega trideželnega parka, v kolikor bo do njegove ustanovitve prišlo.

Pri tem je potrebno upoštevati različne okoliščine, ki za delovanje lokalne samouprave veljajo v treh državah. Omejitev pristojnosti občine pri mednarodnem sodelovanju smo že omenili. Poleg tega je lahko ovira tudi dejstvo, da imajo tri države poleg različnih nalog in pristojnosti občin (na Madžarskem imajo občine nekaj manj pristojnosti v primerjavi s slovenskimi in avstrijskimi) tudi različno nivojsko organizirano lokalno samoupravo. Medtem, ko imata Slovenija in Madžar-

---

**15** Razvoj skupnega naravnega parka v Pomurju (PHARE čezmejno sodelovanje SLO/MADŽ) - Končno poročilo, Priloga 8: Osnutek meddržavnega sporazuma med Krajinskim parkom Goričko, Nemzeti Parkom Örség in Naturpark Raab, vir Ministrstvo za okolje in prostor.

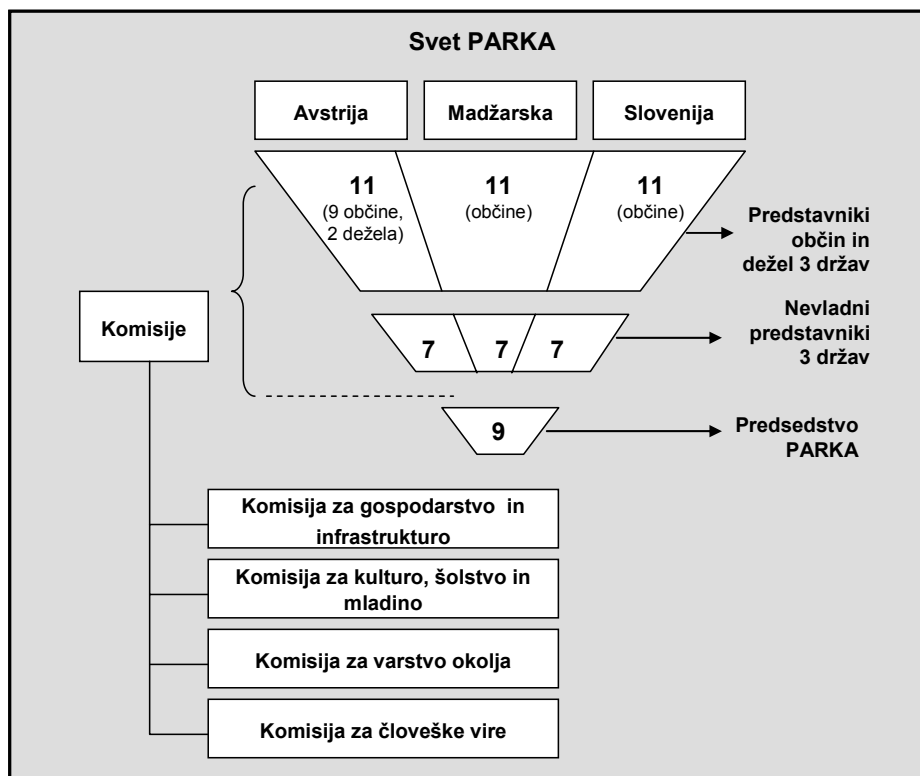
**16** Entwicklungsperspektive Dreiländerpark, Offener Raum ohne Grenzen, Projektna skupina, Nizozemska (Maastricht-Heerlen/Hasselt-Aachen-Liege), [www.sos-project.org](http://www.sos-project.org)

Roman Lavtar

**Medobčinsko sodelovanje kot mehanizem celostnega  
Upravljanja razvoja in vstopanja v čezmejna sodelovanja**

ska le enonivojsko lokalno samoupravo (občine), ima Avstrija dvonivojsko (občine in dežele).

**Slika 3: Predlog organizacijske sheme za upravljanje euroregije trideželni park**



Organiziranost upravljanja trideželnega parka temelji na nekaterih tujih vzorih<sup>17</sup>, vendar je prilagojena na konkretne razmere, zato se utegne še spremeniti. Da je političnih predstavnikov občin in dežele iz vsake države prav enajst, ni naključje, saj je na slovenski strani vključenih enajst občin. V kolikor bo to število zaradi manjših stroškov manjše, bo zveza občin s slovenske strani predlagala manj predstavnikov. Avstrija ima še dodaten problem, ker se bo v upravljanje parka morala vključiti tudi deželna raven, toda njihovi predstavniki si bodo kvoto morali razdeliti s predstavniki avstrijskih občin. Občine bodo morale pozvati predstavnike nevladnih organizacij, da predlagajo kandidate v svet parka. Svet parka naj bi imel tudi predsedstvo s tremi predstavniki iz vsake države.

<sup>17</sup> Gre za tri primere z belgijsko-nizozemsko- nemške tromeje in sicer Euregio Maas – Rhein, Park treh dežel, Provinca Limburg in MHAL Region.

Roman Lavtar

**Medobčinsko sodelovanje kot mehanizem celostnega  
Upravljanja razvoja in vstopanja v čezmejna sodelovanja**

Ker projektov zaradi prevelikega števila članov ne bo mogoče obravnavati na svetu, bo ta moral ustanoviti več komisij, ki naj bi bile kot posvetovalna telesa sveta prav tako sestavljene izmed članov sveta, predstavnikov občin in dežel na eni in predstavnikov nevladnih organizacij na drugi strani. Ali so predlagane komisije prave ali ne, bodo seveda odločili člani sveta trideželnega parka. Ker gre za prostovoljno interesno združevanje, imajo predlagani organi zgolj posvetovalno vlogo. Tako svet kot tudi komisije naj bi bila posvetovalna telesa, ki ne bi sprejemala operativnih odločitev. Za operativno vodenje aktivnosti v parku bi lahko ustanovili poseben tričlanski direktorski odbor, ki bi se odločal na podlagi razprav in zaključkov sveta parka. Imeti bi moral minimalno administrativno podporo, sestajal pa bi se vsakič v drugi državi.

Formalne odločitve, ki zadevajo prostorsko načrtovanje in odločanje, povezano z na primer vlaganji v javno infrastrukturo, ter skupni nastop pri kandidiranju za sredstva evropskih strukturnih skladov, bi seveda še naprej ostale v pristojnosti z notranjo zakonodajo pooblaščenih občinskih ali deželnih organov vsake države. Skratka, občine, zveza občin in dežela (v Avstriji) ne bi z ustanovitvijo posvetovalnih teles trideželnega parka svojih pristojnosti prenesle na prej opisana telesa. Ta bi imela predvsem načrtovalno, posvetovalno in usklajevalno vlogo. Financiranje projektov bi teklo iz že poznanih virov, državnih, deželnih, iz zveze občin in občinskih ter pričakovanih državnih in evropskih. Telesa trideželnega parka torej ne bi nadomestila formalnih predstavniških organov lokalnih in državnih oblasti, pač pa bi bila mesto snovanja skupnih načrtov in usklajevanja interesov lokalnih skupnosti iz vseh treh držav.

#### **4. Zaključek**

Če želijo lokalne skupnosti pospešiti razvoj, se morajo začeti povezovati. Ideja trideželnega krajinskega parka in že ustanovljeni Krajinski park Goričko ponujata slovenskim občinam in občinam sosednjih držav odlično priložnost in zunanjo spodbudo za skupne projekte. Formalnih ovir za takšno sodelovanje občin ni, če odštejemo odsotnost meddržavnih sporazumov o spodbujanju čezmejnega sodelovanja. Zato imajo slovenske občine v Pomurju in še posebej na Goričkem dobro priložnost, da svoje načrte predstavijo sosedam, jih uskladijo z njimi in z veliko žlico zajamejo razvoj. Z morebitno ustanovitvijo zveze občin za namen skupnega nastopa občin pri načrtovanju razvoja znotraj območja Krajinskega parka Goričko pa bi občine na obstoječo institucionalno strukturo zveze lahko v prihodnje prenesle tudi druge naloge, na primer na področju oskrbe z vodo in odlaganja komunalnih odpadkov ter drugih potreb občin ustanoviteljic. Na obravnavanem konkretnem primeru smo tako v pričujočem prispevku poskušali

Roman Lavtar

**Medobčinsko sodelovanje kot mehanizem celostnega  
Upravljanja razvoja in vstopanja v čezmejna sodelovanja**

pokazati, da pravilno izbran institucionalni model medsebojnega sodelovanja občin, kot je zveza občin, lahko pomembno prispeva k pospešenemu razvoju lokalnih skupnosti in k dvigu ravni čezmejnega sodelovanja.

*Roman Lavtar je magister politoloških znanosti, zaposlen v Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Doslej je objavil več kot štirideset prispevkov s področja lokalne samouprave v strokovnih in poljudnih revijah. Kot zunanji ekspert je v letu 2003 sodeloval v projektu Evropske razvojne agencije Reforma javne uprave (PARIM) v Črni gori. Kot zunanji ekspert Združenih narodov (UNDP) je v letih 2004 – 2005 sodeloval v projektu zagotavljanja administrativne sposobnosti državne uprave za izvedbo zakonodajne reforme v Črni gori za področje lokalne samouprave. Predava na strokovnih srečanjih s področja javne uprave in lokalne samouprave, na Upravni akademiji Ministrstva za javno upravo, občasno pa tudi na Fakulteti za upravo in Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani. V letu 2004 mu je senat Fakultete za upravo podelil naziv višjega predavatelja za področje lokalne samouprave.*

**Literatura in viri:**

- Citizens as Partners, OECD book on information, consultation and public participation in policy-making, OECD 2001, [www.gov.si/svrp/](http://www.gov.si/svrp/)
- EUREGIO Maas – Rhein, [www.euregio-mr.org](http://www.euregio-mr.org)
- Entwicklungsperspektive Dreiländerpark, Offener Raum ohne Grenzen, Projektna skupina, - Nizozemska (Maastricht-Heerlen/Hasselt-Aachen-Liege), [www.sos-project.org](http://www.sos-project.org)
- Gotovac, J. (2005): Ustanovitev interesne zveze občin, Strokovni posvet Občine v celostnem upravljanju Krajinskega parka Goričko, Grad, 20.april 2005
- Lavtar, R.: Primer uspešne regionalizacije, Reforma lokalne samouprave na Češkem, Slovenska uprava, str. 32-33, izd. Ministrstvo za notranje zadeve, številka 3, letnik 4, Ljubljana
- Structure and operation of local and regional democracy, France, Council of Europe, Strassbourg
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Grouping of Cross-border Co-operation, EGCC, doc. COM (2004) 496 final – COD 2004/0168, Brussels, 23 July 2004
- Priporočilo Rec (2001) 19 Ministrskega odbora državam članicam o sodelovanju državljanov pri lokalnem javnem življenju, sprejeto 6.decembra 2001
- Priročnik o čezmejnem sodelovanju Sveta Evrope, [www.gov.si/svrp/](http://www.gov.si/svrp/)
- Strategija razvoja Slovenije (2005), Vlada Republike Slovenije, Ljubljana,

Roman Lavtar

**Medobčinsko sodelovanje kot mehanizem celostnega  
Upravljanja razvoja in vstopanja v čezmejna sodelovanja**

- Uredba o Krajinskem parku Goričko, Uradni list RS šte. 101/2003
- Razvoj skupnega naravnega parka v Pomurju (PHARE čezmejno sodelovanje SLO/MADŽ) - Končno poročilo, Priloga 8: Osnutek meddržavnega sporazuma med Krajinskim parkom Goričko, Nemzeti Parkom Örseg in Naturpark Raab, vir Ministrstvo za okolje in prostor
- Razvoj skupnega naravnega parka v Pomurju, PHARE čezmejno sodelovanje Slovenija – Madžarska, Končno poročilo projekta šte. SI.00.08.01, september 2003
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) (Uradni list Republike Slovenije 72/93, 57/94, 14/95, 63/95-obvezna razlaga, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 51/02) in odločitve ustavnega sodišča objavljene v Uradnem listu RS 6/94, 45/94, 20/95, 9/96, 39/96, 44/96,59/99, 108/03)
- Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS) - Uradni list RS-MP št. 15/1996
- Zakon o ratifikaciji Evropske okvirne konvencije o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti (MEOKČS) (Uradni list RS, št. 8/03)
- Zakon o ohranjanju narave, Uradni list RS št.22/03 – UPB1)

SUMMARY

**Inter-municipal Co-operation as a Mechanism of  
Integrated Management of Development and  
Entering Into Cross-Border Co-operation**

This paper deals with the establishment of an association of municipalities as a driving force for improved inter-municipal co-operation in the realisation of development needs of municipalities; or, in other words, as a means of representing the interests of several municipalities in the performance of public services on the one hand, and as a means of integrating a group of municipalities into cross-border co-operation on the other. Inter-municipal co-operation is becoming a necessary factor for the development of Slovenian municipalities. Enclosure within one's own borders does not contribute to the solving of municipal issues; moreover it renders them more complex or in turn creates new ones. This holds particularly true for border municipalities. Slovenian legislation offers a variety of legal and formal opportunities for inter-municipal co-operation. The legislation opens up opportunities for co-operation in the performance of municipal administrative tasks and the implementation of public services, both economic and non-economic in nature. For the purposes of a more effective presentation, this paper attempts to present, on the basis of concrete examples for eleven municipalities in the Pomurje region, the benefits of establishing an association of municipalities as a formal construction for more efficient co-operation in the management of the Goričko Landscape Park and the management of the future trilateral park in co-operation with local communities on the other side of the border in Austria and Hungary, taking into account potential opportunities for the establishment of an Euro-region in this territory.

A comparison of the tasks and powers of Slovenian municipalities according to size shows that the size of Slovenian municipalities is not optimal, which is further evidenced by the economic criterion of rationality. A more detailed analysis of the operation of joint municipal administration bodies and the realisation of founders' rights through joint administration bodies shows that these forms are not adequate for the efficient performance of inter-municipal co-operation, making it necessary to design inter-municipal co-operation on the basis of another legal form.

Roman Lavtar

**Medobčinsko sodelovanje kot mehanizem celostnega  
Upravljanja razvoja in vstopanja v čezmejna sodelovanja**

It is necessary to establish an interest group of municipalities which is not a local community or an institution above the municipality, but a mechanism for the joint performance of municipal tasks. The association of municipalities differs from other forms of co-operation by virtue of the fact that in this case, we are dealing with a new independent legal person of public law which has established an association council for management purposes. The association as an organisational and legal form is well suited for the implementing of joint long-term projects which go beyond municipal boundaries.

Participation of inhabitants in decision-making related to public affairs at the local level is important in enhancing confidence in local authorities and the level of legitimacy of local authorities. It is therefore advisable to include the representatives of local inhabitants and non-governmental organisations who have not been elected to municipal councils of municipalities which are the founding partners of an association of municipalities in the functioning of municipalities and inter-municipal co-operation, management structures or the decision-making process. A consultative body, in which representatives of environmental and interest groups are included, must be established when establishing an association of municipalities.

Through the potential establishment of an association of municipalities for the purpose of joint action in development planning within the territory of the Goričko Landscape Park, the municipalities could also transfer other tasks to the existing institutional structure of the association in the future, such as those related to water supply and waste disposal and other needs of the municipalities that are the founding partners. This paper thus attempts to show, using the concrete example in question, that a correctly chosen institutional model of inter-municipal co-operation, such as an association of municipalities, can contribute significantly to an accelerated development of local communities and an increase in cross-border co-operation. The establishment of the Goričko Landscape Park has re-opened the issue of the manner of integration of municipalities in the process of long-term development of the wider region of Pomurje. The municipalities concerned should therefore take care of the promotion of their interests related to the economic development and conservation of natural and cultural heritage and the harmonisation of their interests with the interests of other municipalities within the Park area. The management of such a complex project as the sustainable and



**Medobčinsko sodelovanje kot mehanizem celostnega  
Upravljanja razvoja in vstopanja v čezmejna sodelovanja**

economic development of a good half of the entire Pomurje region requires close inter-municipal co-operation, therefore some more consideration of the idea of an association of municipalities is undoubtedly justified. If this association is eventually established, the bodies of this association will be legitimate representatives of municipalities in the negotiations and co-ordination of interests both within the Goričko Landscape Park and when promoting the interests of Slovenian local communities in the three-state park, which could operate not only as a means of co-operation between the three parks but also as a means for co-ordinating development plans of municipalities from the three bordering countries. We have to bear in mind the fact that the abovementioned integration – if it strives to be really effective – is only a predecessor of a more intensive integration of municipal institutional structures from all three countries; a co-operation agreement concluded between the three parks could come to serve as a framework for a true Euro-region.

Local communities have been encountering problems as long as state borders have existed. Limited movement, increasingly complicated everyday problems of inhabitants and the limited rights of local communities in everyday co-operation represent a source of serious issues for local communities. In the absence of agreements on cross-border co-operation – irrespective of the fact that all countries concerned are also EU member states – cross-border co-operation can be hindered to some extent. Euro-regions, as a means of cross-border co-operation, originated after 1990. The founding partners or partners within the framework of the existing regions have adopted decisions based on various forms of co-operation, taking into account the powers of partnership regions. Regional communities have different powers in different countries. This is why co-operation within the framework of one Euro-region was limited to the smallest common denominator or to that level whereby all participants are able to implement their own powers, depending on the nature of the subjects involved. Given the increased occurrence of forms of the so-called Euro-region the Council of Europe has been preparing the third protocol to the European Framework Convention on cross-border co-operation of territorial communities and authorities, already mentioned in the present paper, and often referred to as the Madrid Convention due to the place of its signature. Cross-border co-operation, and therefore also Euro-regions, is a political project that is increasingly gaining in importance, evidenced by the fact that apart from the Council of Europe, the European Union too is drawing up a document which should enable a

Roman Lavtar

**Medobčinsko sodelovanje kot mehanizem celostnega  
Upravljanja razvoja in vstopanja v čezmejna sodelovanja**

more organised establishment of cross-border integrations within the EU institutional structure.

The experience of numerous landscape parks or Euro-regions extending across state borders shows that co-operation is initially based on very informal forms. Therefore, likewise in our case it is not necessary to consider a more or less institutionally ramified management structure of the three-state park. What needs to be done in the first phase in Slovenia is primarily to establish a joint body which will have powers to conclude agreements with competent institutions in Austria and Hungary. Upon the establishment of consultative bodies, municipalities, the association of municipalities and federal states (in Austria) would not transfer their powers to the newly established bodies. These would have, above all, a planning, consultative and co-ordinating role. Project funding would be carried out from previously identified sources, state, federal, municipal association and municipal funds, and of course, the expected state and European funds. The bodies of the three-state park would thus not replace formal representative bodies of local and state authorities, but would instead represent a place for designing joint plans and the co-ordination of local community interests from all three countries.

# Ocenjevanje vplivov predpisov

UDK: 35.004.13:342.(094.79)

Iztok Rakar

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

iztok.rakar@fu.uni-lj.si

## IZVLEČEK

**Regulatorna funkcija države je v zadnjih nekaj desetletjih postala predmet široke razprave v različnih forumih, pri čemer se je kot eno izmed osrednjih vprašanj izpostavilo vprašanje kakovosti regulacije. Splošno sprejeto stališče je, da je eden izmed glavnih instrumentov, namenjenih izboljšanju le-te, analiza učinkov predpisov oz. ocenjevanje vplivov predpisov (Regulatory Impact Analysis, RIA).**

**V Sloveniji so bili pred kratkim na vladni ravni storjeni prvi konkretni koraki k sistematični uvedbi RIA, katere sestavni del bo tudi vključevanje javnosti. Na ta način bo RIA služila ne samo tehničnemu vidiku reguliranja (učinkovitost in uspešnost), ampak s transparentnostjo in odprtostjo tudi interesnemu vidiku (legitimnost).**

*Ključne besede: pravo, sprejemanje predpisov, regulacija, RIA*

## 1. Uvod

Država je v svojem bistvu organizacija, katere ena od temeljnih funkcij je trajno in sistematično vplivanje na ravnanje subjektov, ki se nahajajo znotraj določenega ozemlja (regulatorna funkcija). Neposredno uporabo sile kot regulatornega instrumenta je razvojno gledano počasi nadomestila uporaba prava, ki je (ne glede na spremembe regulatornih sistemov sodobnih razvitih držav) še vedno glavni instrument regulacije.

V zadnjih dveh desetletjih je prišlo do povečanega obsega (pravne) regulacije, še posebej izvršilne veje oblasti,<sup>1</sup> zato so v ospredje stopila tri temeljna vprašanja, in sicer (1) ali je reguliranje sploh potrebno (kje smo in kaj hočemo), (2) kateri instrument uporabiti (kako hočemo to doseči) in (3) ali regulacija

---

<sup>1</sup> Medtem ko je v teoriji še vedno sporno, ali je to faza regulatorne države in kakšna je njena vsebina (gl. Moran, 2002), se že pojavlja razmišljanje o nastanku t.i. post-regulatorne države (gl. Scott, 2003).

dosega svoj cilj (ali smo dosegli, kar smo hoteli).<sup>2</sup> Vzporedno s tem, t.i. tehničnim vidikom regulacije, se je odprlo tudi vprašanje demokratičnega deficita delovanja izvršilne veje oblasti, torej interesni vidik regulacije.

## **2. Regulatorna reforma**

### **2.1 Splošno**

Iskanje odgovora na ta vprašanja je šlo najprej v smeri zmanjševanja obsega regulacije (deregulation), kasneje pa v iskanje načinov za zagotavljanje večje kakovosti obstoječe in nove regulacije (better regulation) oz. kakovosti celotnega regulatornega sistema (good governance)<sup>3</sup>.

### **2.2 Kakovost regulacije**

Vprašanje kakovosti regulacije (regulatory quality) se v zadnjem času pojavlja tako rekoč povsod po svetu – tako v nacionalnih državah kot tudi v Evropski uniji (EU). Vlade uvajajo in izvajajo različne programe oz. reforme regulatornega sistema, ki jih označujejo besedne zveze *better regulation*, *smarter regulation*, *administrative simplification*, *Deregulierung*, *Bürokratieabbau*, *Entbüro-krtisierung*, *Bessere Rechtsetzung* ipd.<sup>4</sup>

Kakovost regulacije je širok in ohlapen pojem, zato je temu ustrežno tudi število opredelitev, še posebej če upoštevamo, da je s procesom reguliranja povezanih več subjektov, ki ga ocenjujejo vsak s svojega zornega kota.<sup>5</sup>

Menimo, da je kot najmanjši skupni imenovalec kriterijev kakovosti regulacije mogoče navesti naslednje: nujnost, sorazmernost, enostavnost (jasnost), transparentnost in naknadno presojo vplivov.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Ta vprašanja so postala še posebej aktualna v trenutku, ko so se s strani gospodarskih subjektov začeli pojavljati očitki o prevelikem obsegu regulacije (t.i. *Inflation of Regulation/die Normenflut*), ki da povzroča prevelika bremena udeležencem in s tem ovira gospodarski (in družbeni) razvoj (gl. npr. primer Avstralije v COAG, 2004, str. 1).

<sup>3</sup> Izraz »*governance*« je nadomestil izraz »*government*« in označuje spremembo v pomenu in načinu upravljanja javnih zadev (podr. v Kooiman, 1999 in Kovač, 2004).

<sup>4</sup> Ne glede na to obseg regulacije ostaja eno izmed najpomembnejših vprašanj. Britanska vlada je npr. oktobra 2004 svoji skupini, zadolženi za področje kakovosti regulacije (*Better Regulation Task Force (BRTF)*), naložila preučitev najnovejšega nizozemskega programa, ki uvaja t.i. »*one-in, one-out*« pristop, v skladu s katerim naj bo uvajanje nove regulacije povezano z ukrepi deregulacije - s poenostavitvijo in/ali odpravo obstoječe regulacije. BRTF v svojem letošnjem poročilu britanski vladi uvedbo tega pristopa priporoča. Gl. BRTF, 2005.

<sup>5</sup> Kot ključne je mogoče navesti politike, javne uslužbenke in regulirane subjekte. Podr. o tem v Radaelli, 2003.

### 3. Ocenjevanje vplivov predpisov

#### 3.1 Splošno

Ukrepi oz. instrumenti za doseg bolj kakovostne regulacije se nanašajo tako na pripravo nove regulacije (*ex ante ukrepi*) kot na obstoječo regulacijo (*ex post ukrepi*).

Splošno sprejeto stališče v teoriji je, da je eden izmed najbolj razširjenih instrumentov za doseg bolj kakovostne regulacije t.i. ocena vplivov regulacije oz. predpisov. Poimenovanja sistemov, ki ocenjujejo vplive oz. učinke regulacije, so različna, kot najbolj razširjeno pa se je uveljavilo Regulatory Impact Analysis (RIA). V nadaljevanju prispevka bomo zaradi prevladujoče uporabe prava kot instrumenta regulacije uporabljali besedno zvezo »ocenjevanje vplivov predpisov« in kratico »RIA«.<sup>7</sup>

Pomen, ki se pripisuje RIA, je po našem mnenju mogoče izpeljati iz temeljnega namena regulacije, ki je v tem, da doseže, da regulirani subjekti ravnajo na določen način. Iz tega po eni strani logično izhaja, da naj regulacija ne bi imela učinkov na subjekte, na katere naj se ne bi nanašala, po drugi strani pa da naj bi imela na regulirane subjekte učinek le v tistem obsegu, ki je nujen za doseg cilja. Ker je v postopek ugotavljanja vplivov smiselno vključiti vsaj regulirane subjekte (glede na medsebojno prepletenost pa tudi širšo javnost), to orodje hkrati služi tudi večji odprtosti in transparentnosti javnega upravljanja ter s tem zmanjševanju demokratičnega deficita delovanja izvršilne veje oblasti.

Po prevladujoči opredelitvi je RIA orodje za *ex ante* oceno vplivov predlaganih predpisov na različne skupine subjektov, pa tudi na institucije, okolje in družbo kot celoto. Ker pa je smisel regulacije v dejanski in ne zgolj hipotetični spremembi ravnanja subjektov, menimo, da je (oz. bi moral biti) logični sestavni

---

<sup>6</sup> Prim. Mandelkern Group on Better Regulation, 2001, str. 9-10, BRTF, 2005a in Argy in Johnson, 2003. Na splošno je mogoče ugotoviti, da se s kakovostjo regulacije in instrumenti za njeno doseganje ukvarjata predvsem politološka in upravna znanost v povezavi z ekonomsko znanostjo. Za pravno znanost to vprašanje postane zanimivo takrat, ko je »prelito« v pravne norme – npr. ko uporaba nekega instrumenta postane pravno določena faza postopka sprejemanja odločitve. Pravna znanost pojma kakovosti regulacije ne pozna, pozna pa pojem t.i. pravne pravilnosti, ki se uporablja kot skupni izraz za ustavnost in zakonitost in izvira iz razumevanja načela pravne države. Gre za skladnost vsake pravne norme, pravnega akta ali delovanja s pravnim redom v celoti (podr. v šturm (ur.), 2002, str. 1006 sl.). To je temelj, na katerega je potem mogoče navezovati ostale zahteve oz. pričakovanja v procesu reguliranja – med drugim tudi pravila nomotehnik.

<sup>7</sup> Oblikovanje politik in oblikovanje prava sta med seboj tesno povezani, saj se večina političnih odločitev »prelije« v pravne norme. Tudi literatura ne uporablja dosledno izraza »policy« oz. besedne zveze »regulatory policy process«, ampak pogosto besedne zveze »law-making process« in »formulation of legislation« ipd. To je še posebej opazno pri nemški literaturi.

del ocenjevanja vplivov tudi *ex post* ocena vplivov, torej kakšni so dejanski vplivi predpisov, saj je na podlagi tega nato mogoče sprejeti odločitve, ki vodijo k spremembam obstoječih predpisov (sprememba njihove vsebine oz. razveljavitev/odprava). RIA torej zajema celoten cikel javnega upravljanja (policy cycle), tj. od oblikovanja predloga do izvajanja sprejete odločitve v praksi. Glede na to menimo, da je RIA mogoče opredeliti kot orodje za *ex ante* in *ex post* oceno vplivov predpisov, v povezavi z drugimi instrumenti za doseganje boljše regulacije (predvsem s posvetovanjem in transparentnostjo delovanja), pa kot skupek instrumentov, ki je namenjen oblikovanju boljšega regulatornega sistema.<sup>8</sup>

Temeljni namen RIA je izboljšanje poznavanja dejstev za sprejem politične (regulativne) odločitve<sup>9</sup>, hkrati pa RIA služi tudi vključevanju javnosti v sprejemanje odločitev nosilcev oblasti (o tem gl. v Lodge, 2002, Bugarič, 2003 in Bugarič, 2005; prim. Harrington in Morgenstern, 2004, str. 2-4).

### **3.2 Izvor in razširjenost**

RIA ima svoje korenine v Severni Ameriki, od koder se je razširila v Avstralijo, druge anglosaksonske države, v države članice OECD in na koncu postala uveljavljeno orodje tudi v državah članicah EU in v sami EU.<sup>10</sup> Širitev RIA je eden izmed klasičnih primerov prenosa idej in učenja na mednarodni ravni, pri čemer sta dva izmed glavnih promotorjev RIA Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) in neformalna skupina strokovnjakov v okviru EU (*EU Directors of Better Regulation /DBR*)<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Kot ugotavlja Löfstedt (2004, str. 243) je RIA težko opredeliti, saj se s časom spreminja. Od začetne striktno povezave s *cost-benefit* analizo je prerasla v analitično orodje, ki je sposobno vključiti tudi preučevanje vplivov na okolje in družbo.

<sup>9</sup> Promotorji RIA vedno izrecno poudarjajo, da namen RIA ni nadomestiti politične odločitve s tehnokratsko rešitvijo, ampak zgolj izboljšati dejanski (empirični) temelj sprejemanja odločitve (gl. npr. OECD, 1997, str. 15 in [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/impact/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm)). Gre za pomembno vprašanje, kajti pri uvajanju tega instrumenta v proces javnega upravljanja je mogoče pričakovati odpor politikov, ravno od njihove podpore pa je v precejšnji meri odvisno, ali bo ta instrument zaživel v praksi ali pa le ostal mrtva črka na papirju (Gl. OECD, 1997 in Bugarič, 2003a). O pomislekih glede nevtralnosti RIA gl. infra.

<sup>10</sup> Löfstedt (2004, str. 245-246) navaja, da začetki ocenjevanja vplivov predpisov v okviru Evropske komisije segajo v leto 1986 (t.i. *Business Impact Assessment*), v Veliki Britaniji pa v 80-a leta (t.i. *Compliance Cost Assessment*). Sistematičnejši pristop k RIA se je v državah EU začel v sredini 90-ih let 20. stoletja, k hitrejši širitvi ideje pa je po njegovem mnenju pripomoglo poročilo OECD iz leta 1997 (gl. OECD, 1997). PCEU (2004, str. 5) navaja, da je pred letom 2001 samo nekaj držav članic EU uvedlo RIA, pri čemer so bila priporočila OECD skoraj nepoznana, in to ne le javnim uslužbencem na sploh, ampak tudi tistim, ki so bili neposredno vključeni v oblikovanje in izvajanje politik. Danes je RIA splošno sprejeta, kot merilo (zgled) pa štejejo Velika Britanija, Nizozemska in Danska, ki so RIA uvedle prve.

<sup>11</sup> Namen DBR je spremljanje in pospeševanje ideje boljše regulacije v okviru držav članic in EU, izmenjava dobrih praks med državami članicami in poročanje ministrom držav članic, ki so pristojni za področje javne uprave. Pri delu DBR sodeluje tudi Evropska Komisija. O širjenju ideje prim. Radaelli, 2003a in Radaelli, 2004.

Da je RIA še vedno zelo aktualna tema, lahko sklepamo iz velikega števila razprav v zelo različnih skupinah in na zelo različnih ravneh, med drugim tudi v okviru Sveta Evrope (Council of Europe).

### **3.3 Konvergenca ali divergenca sistemov RIA?**

Ne glede na to, da se razvite države soočajo s podobnimi problemi pri upravljanju in bi racionalno mišljenje logično moralo voditi k enakim ali vsaj zelo podobnim rešitvam, pregled sistemov RIA kaže, da med posameznimi državami obstajajo precejšnje razlike, in to ne samo pri poimenovanju, ampak tudi pri sestavnih delih sistema. Če parafraziramo Pollitta (gl. Pollitt, 2001 in Pollitt, 2002), potem gre za konvergenco na področju ideje oz. razprave, pri sami izvedbi pa gre v precejšnji meri še za divergenco.

Vzrok za razlike je različna upravna tradicija oz. različen kontekst, v katerem se pojavlja RIA. Nesporno namreč je, da dobnesedno »kopiranje« tujih ureditev ni vedno prava pot za uvajanje sprememb – še posebej to velja na področju javne uprave.<sup>12</sup>

Glavna področja, na katerih prihaja do razlik, so naslednja (po OECD, 2004a, str. 2 – 9): pravna podlaga, vrsta analize, obseg odločitev, ki so predmet analize, javna objava rezultatov, nadzor kakovosti RIA, metodologija, ex post spremljanje, način zbiranja podatkov in politična podpora spoštovanja RIA. Skeptiki bi tako lahko rekli, da so sistemom RIA skupna le področja, na katerih prihaja do razlik.

## **4. Primerjalni prikaz**

Za prikaz razlik in morebitnih podobnosti sistemov RIA podajamo pregled osnovnih značilnosti teh sistemov v ZDA, ZRN, EU in v Republiki Sloveniji.<sup>13</sup> Prvi pregled je bil izbran zaradi primata v nastanku, drugi zaradi vezanosti na kontinentalni pravni sistem, tretji zaradi posebnosti okvira, v katerem se izvaja, in zadnji zaradi aktualnosti. Vsaka od teh predstavitev je sestavljena iz treh sklopov, in sicer iz predstavitve političnih programov, ki tvorijo podlago uvedbe RIA oz. regulatorne reforme kot njenega širšega okvira, iz pravnega okvira in iz izkušenj v praksi.

---

<sup>12</sup> Podr. o vzrokih za razlike gl. v Radaelli, 2004.

<sup>13</sup> Za prikaz ureditve v Veliki Britaniji, švedski, Nizozemski, Irski, Danski, Češki in Madžarski gl. Setnikar-Cankar *et al.*, 2003.

## **4.1 ZDA**

Začetki ocenjevanja vplivov predpisov v ZDA na zvezni ravni<sup>14</sup> segajo v čas Nixonove administracije, ko je bila dvema agencijama naložena dolžnost posredovanja svojih predlogov regulacije predsednikovi službi za proračun, pri čemer je predlog moral vsebovati povzetek z glavnimi cilji predloga in primerjavo predvidenih stroškov in koristi predloga ter njegovih alternativ.<sup>15</sup> To osnovo so nadgradili naslednji predsedniki, pri čemer kot prvi transparentni program velja Fordov program (t.i. Inflation Impact Assessments), kot temelj sedanjega programa pa Reaganov program, začel z Executive Order 12291 on Federal Regulation. Ta akt primerjalnopravno gledano pomeni prvo formalno zahtevo po izvedbi RIA.

RIA se je torej razvijala od 70-ih let dalje, in to vzporedno s porastom t.i. socialne regulacije<sup>16</sup> in s položajem, ko sta bila predsednik ZDA in večina v kongresu iz različnih strank (t.i. split government).

Glavni prispevek k razvoju in uveljavitvi RIA je sicer dala izvršilna veja oblasti, vendar je v zadnjem času regulatorno reformo pod svoje okrilje vzel tudi Kongres, s tem da je v nekatere zakone vključil različne mehanizme uveljavljanja odgovornosti in zahteve po analizah (o slednjem gl. infra) (Harrington in Morgenstern, 2004, Ogus, 1998, str. 54, Morrall III, 2001, OECD, 1999, Hahn et. al., 2000, 860; prim. Weidenbaum, 1997, OECD, 1997 in OECD, 2001).

Pravno gledano je regulatorna aktivnost oblastnih organov v ZDA podvržena več različnim analizam, ki jih terjajo bodisi akti predsednika (Executive Orders) bodisi področni zakoni, pri čemer je tem zahtevam praviloma podvržena aktivnost izvršilne veje oblasti.<sup>17</sup> Predmet RIA so tako vsi podzakonski predpisi in nekateri zakoni (OECD, 2004a, str. 54).

---

**14** Posamezne vrste ocenjevanja vplivov poznajo tudi zvezne države, npr. na okolje (v državi New York - *Environmental Impact Assessment*), pri načrtovanju razvoja (v državi New Jersey - npr. *Impact Assessment Study of a Draft Final State Development and Redevelopment Plan*) ipd.

**15** Šlo je za *Environmental Protection Agency (EPA)*, *Occupational Safety and Health Administration (OSHA)* in *Office of Management and Budget (OMB)*. Na ta način je predsednik skušal pridobiti nadzor nad delovanjem agencij, katerim je kongres z zakoni nalagal obsežno regulatorno aktivnost.

**16** Sem spadajo področja varstva potrošnikov in zdravja, nacionalne varnosti, transporta, delovnih mest, okolja in energetike (gl. Dudley in Warren, 2005 in Harrington in Morgenstern, 2004).

**17** Po mnenju Harringtona in Morgensterna (2004, str. 4-5), v zakonodajnem postopku ni instrumenta, ki bi dal enako izčrpne ocene vplivov - predloge pomembnejših zakonov sicer spremljajo različne analize (zagovornikov in nasprotnikov predloga izven Kongresa ter akademskih skupin), vendar ni stalnega vira informacij, ki bi bil neodvisen od vpliva zainteresiranih strani. Ne zahteva se izvedba analize na vnaprej določen način oz. izčrpna analiza koristi in stroškov. S slednjim se ne moremo strinjati v celoti (gl. op. 23 in OECD, 2004a, str. 54).



Analizo, ki jo OECD obravnava kot RIA, terja akt predsednika ZDA iz leta 1993 (Executive Order 12866 on Regulatory Planning and Review, v nadaljevanju: E.O. 12866)<sup>18</sup>, v širši okvir RIA pa spadajo tudi analitične zahteve področne zakonodaje (gl. infra).

Predmet RIA po E.O. 12866 je vsa regulatorna aktivnost zveznih agencij, ki ustreza pojmu t.i. pomembne regulatorne aktivnosti (significant regulatory action).<sup>19</sup> Za vsako aktivnost te vrste, za novo in obstoječo regulacijo, je treba osrednjemu nadzornemu organu (Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA))<sup>20</sup> posredovati naslednje podatke: besedilo aktivnosti, obrazložitev, zakaj je treba to aktivnost sprejeti, kako bo ta aktivnost to potrebo zadovoljila, oceno potencialnih stroškov in koristi ter pojasnilo o skladnosti aktivnosti z zakonskimi pristojnostmi organa, ki ga sprejema, s prioritetai predsednika in z izvajanjem funkcij drugih organov. Za regulatorno aktivnost, ki je opredeljena kot ekonomsko pomembna (gl. 3. člen, odst. f, tč. 1 E.O. 12866), pa je treba kot sestavni del postopka sprejemanja odločitve posredovati še naslednje podatke: (kvantificirano) oceno pričakovanih koristi in stroškov regulatorne aktivnosti in njenih alternativ, vključno s pripadajočimi analizami in pojasnilo, zakaj ima predlagana regulatorna aktivnost prednost glede na ugotovljene alternative. Bistvena razlika glede na E.O. 12291 je, da za sprejem regulacije ni več nujno, da morajo koristi presežati stroške, ampak zadošča, da jih opravičijo.

Tudi RIA je kot eden izmed sestavnih delov delovanja oblastnih organov podvržena zahtevam po transparentnosti in odprtosti delovanja in je v tem oziru popolnoma usklajena z zahtevami zakona o upravnem postopku (Administrative Procedure Act). Agencije so javnosti dolžne zagotoviti ustrezno sodelovanje v

---

<sup>18</sup> E.O. 12866 vsebuje tudi pravila in načela o tem, kdaj in kako regulirati (gl. 1. člen - *Statement of Regulatory Philosophy and Principles*), zato jo je v tem delu mogoče šteti za merilo dobre regulacije. Spremembe in dopolnitve tega akta vsebuje *Executive Order 13258* (67 FR 9385 z dne 28. 2. 2002).

<sup>19</sup> Izraza *agency* ne gre enačiti z (javnimi) agencijami v skladu s slovensko pravno ureditvijo. E.O. 12866 se praviloma nanaša zgolj na t.i. izvršilne agencije (*executive agencies*), v nekaterih delih pa tudi na neodvisne regulatorne agencije (gl. E.O. 12866, 3. člen, odst. b in 4. člen, odst. c ter OECD, 1999a, str. 17; za zakonsko opredelitev izrazov *agency* in *independent regulatory agency* gl. 44 U.S.C. 3502(1) in 44 U.S.C. 3502(10)). Pod pojmom regulativna aktivnost je mišljena vsaka večja dejavnost agencije, ki je praviloma objavljena v uradnem glasilu (*Federal Register (FR)*) in ki razglaša oz. se pričakuje, da bo vodila k razglasitvi končnega pravila ali regulacije (gre za podzakonske predpise v smislu evropskega kontinentalnega pravnega sistema - gl. E.O. 12866, 3. člen, tč. d). Kriterij pomembnosti opredeljuje E. O. 12866 v 1. odstavku 3. člena. Kdaj gre za regulatorno aktivnost, ki ustreza tem kriterijem, odloči agencija sama, lahko pa tudi *Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)*.

<sup>20</sup> To notranjo organizacijsko enoto je leta 1980 ustanovil Kongres na podlagi *Paperwork Reduction Act-a* (44 U.S.C. 3501 *et seq.*) in je sestavni del urada za menedžment in proračun (*Office of Management and Budget (OMB)*), slednji pa je sestavni del urada predsednika ZDA (*Executive Office of the President*).

regulatornem procesu in možnost komentiranja predlaganih ukrepov, poleg tega pa tudi preučiti možnost uporabe konsenzualnih mehanizmov oblikovanja regulacije, vključno s t.i. pogajalskim načinom določanja pravil (negotiated rule-making). Javnost lahko posreduje alternativno RIA, do katere mora regulator nato zavzeti stališče.<sup>21</sup> Nadzor kakovosti RIA izvaja OMB, ki mora zagotoviti, da je le-ta odprt, dostopen in odgovoren - vse informacije, ki jih posreduje javnosti, morajo npr. biti preproste in razumljive (plain and understandable language).

Poleg RIA v smislu E.O. 12866 obstaja še cela vrsta drugih analiz, ki jih morajo izvesti regulatorji, in sicer: Analysis of Unfunded Mandates<sup>22</sup>, Regulatory Flexibility Analysis (RFA)<sup>23</sup>, Information Collection, Paperwork, and Recordkeeping Burdens<sup>24</sup>, Information Quality Assessment<sup>25</sup>, Environmental Impact Statement<sup>26</sup>, Impacts on Children<sup>27</sup> in Energy Impacts<sup>28</sup>.

K temu je treba dodati tudi sistem ocenjevanja skupnih stroškov in koristi zvezne regulacije. OMB namreč o tem letno poroča Kongresu hkrati s predlogom proračuna (gre za t.i. *accounting statement and report*, v nadaljevanju: poročilo).<sup>29</sup> Poročilo mora vsebovati naslednje podatke: (1) oceno skupnih letnih stroškov in

---

**21** Morrall III (2001) navaja, da v ZDA obstaja cela vrsta t.i. *think tank*-ov in univerzitetnih centrov, ki redno spremljajo RIA najpomembnejše regulacije z zornega kota ekonomske učinkovitosti in dobrega upravljanja. Večja vloga javnosti se navaja kot ena izmed bistvenih razlik med E.O. 12866 in E.O. 12291.

**22** To analizo zahteva *Unfunded Mandates Reform Act* (2 U.S.C. 1532), ki zavezuje tako Kongres (analizo izvaja *Congressional Budget Office*) kot zvezne agencije. Ker so analitične zahteve po tem zakonu zelo podobne tistim po E.O. 12866, analiza po E.O. 12866 zadosti tudi zahtevi po tej analizi.

**23** To analizo zahteva *Regulatory Flexibility Act* (5 U.S.C. 601 et seq.). Izvesti jo morajo tako neodvisne regulatorne agencije kot izvršilne agencije, se ugotavlja vpliv na mala podjetja in druge male entitete, če se pričakuje, da bo imela sprejeta odločitev pomemben vpliv na znaten del teh entitet. RFA ima dve stopnji, in sicer začetno (initial, čl. 603) in končno analizo (final, čl. 604).

**24** To analizo zahteva *Paperwork Reduction Act* (44 U.S.C. 3501 et seq.). Z njo se ugotavlja, kakšna bremena povzročata regulatorna aktivnost na področju zbiranja dodatnih informacij in dela z dokumentarnim gradivom.

**25** To analizo zahteva t.i. *Information Quality Law*. Gre za 515. člen *Treasury and General Government Appropriations Act for Fiscal Year 2001*. Informacije, ki jih regulatorji posredujejo v zvezi s svojo aktivnostjo, morajo dosegati določene standarde kakovosti, ki jih določajo notranje smernice samih regulatorjev, smernice, ki jih je za celotno vlado izdal OMB (objavljene v 67 FR 8452 z dne 22. 2. 2002) in smernice, izdane za izvrševanje RIA po E.O. 12866.

**26** To analizo zahtevajo *National Environmental Policy Act* (42 U.S.C. 4321 et seq.) in z njim povezani zakoni in akti Predsednika ZDA. Analizo je treba izvesti za glavne zvezne aktivnosti, ki pomembno vplivajo na kakovost človekovega življenjskega okolja.

**27** To analizo zahteva *E.O. 13045 on Protection of Children from Environmental Health Risks and Safety Risks* (62 FR 19885 z dne 23. 4. 1997).

**28** To analizo zahteva E.O. 13211 (66 FR 28355 z dne 22. 5. 2001). Izvesti jo je treba za pomembnejše odločitve, pri čemer je treba navesti tudi alternative in njihove vplive.

**29** Kongres je od OMB prvič zahteval tako poročilo leta 1996. Leta 1998 je rok za oddajo poročila vezal na rok za predložitev proračuna, leta 2000 pa je to poročilo določil kot vsakoletno obveznost, in sicer od vključno leta 2002 dalje – gre za določbo 624. člena *Treasury and General Government Appropriations Act for Fiscal Year 2001* z dne 21. 12. 2000 (ta zakon se označuje tudi kot *Regulatory Right-to-Know Act*). Pred uveljavitvijo tega zakona sta korak v podobni smeri naredila *Unfunded Mandates Reform Act* in *Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act*.

koristi zvezne regulacije in pisarniškega dela (*paperwork*)<sup>30</sup>, (2) analizo vplivov zvezne regulacije na različne ravni javne uprave, mala podjetja, plače in gospodarsko rast ter (3) priporočila za reformo.

Tudi to poročilo je na voljo javnosti za komentiranje (*notice-and-comment*), pri čemer je treba njene pripombe nato povzeti v prilogi.<sup>31</sup> Preden je poročilo oblikovano v končni obliki, ga je treba dati še v neodvisno zunanjo presojo (*peer review*).

Ker so regulatorjem naložene številne in zahtevne analize, je razumljivo, da so zvezna vlada oz. druga pristojna telesa izdali usmeritve za njihovo izvedbo.<sup>32</sup> Velik obseg različnih analiz pa pomeni tudi, da je preučevanje prakse izvajanja le-teh zahtevna naloga. K temu vprašanju lahko pristopimo na različne načine, izmed katerih je po našem mnenju najpomembnejši pristop, ki skuša ugotoviti, kako zanesljivi in uporabni so rezultati RIA, saj naj bi bila od tega odvisna regulatorna odločitve in v končni posledici tudi kakovost regulatornega sistema kot celote.<sup>33</sup>

V zvezi s tem je treba kot ključna problema izpostaviti razpoložljivost ustreznih podatkov in metodologijo analiz. Pri *ex-ante* ocenah, ki v praksi prevladujejo<sup>34</sup>, gre namreč za predvidevanje stroškov in koristi, to pa pomeni, da obstaja negotovost, ali bodo taki učinki tudi dejansko nastopili, poleg tega pa lahko

---

**30** Pri tej oceni je treba upoštevati tako količinsko merljive vplive kot tudi tiste, ki se jih da zgolj opisati (*quantifiable and nonquantifiable effects*), pri čemer je to treba ugotoviti v obsegu, ki je izvedljiv (*to the extent feasible*). Poročilo mora to oceno podati agregatno, po posameznih agencijah in njihovih programih in po posameznih t.i. glavnih odločitvah (*major rule*).

**31** Trenutno je v tem postopku osnutek poročila za leto 2005 – gl. [http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/regpol-reports\\_congress.html](http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/regpol-reports_congress.html).

**32** Leta 2003 sta tako OMB in *Council of Economic Advisors* izdala zelo natančne usmeritve, ki se nanašajo predvsem na RIA po E.O. 12866 ter izjavo in poročilo po t.i. *Regulatory Right-to-Know Act-u*, v katerih pojasnjujeta, kaj razumeta pod pojmom dobre regulatorne analize in standardizirata načine, v skladu s katerimi je treba meriti in poročati o stroških in koristih regulatorne aktivnosti na zvezni ravni (gre za okrožnico št. A-4 (*Circular A-4*) z dne 17. septembra 2003). Dobra regulatorna analiza v skladu s temi usmeritvami vsebuje tri osnovne elemente: izjavo o potrebnosti predlagane aktivnosti, preučitev možnih alternativ ter kvantitativna in kvalitativna ocena koristi in stroškov predlagane aktivnosti in glavnih alternativ. Navodila za izvedbo analiz izdajajo tudi regulatorji sami (gl. npr. EPA, 1983/1991).

**33** Kvantitativno gledano je bilo po podatkih OECD (2001) v osemdesetih in začetku devetdesetih let v okviru OMB pregledanih v povprečju dva tisoč aktov in petinsedemdeset RIA analiz, sredi devetdesetih let pa je število aktov padlo na okoli petsto, število RIA analiz pa se ni bistveno spremenilo. Šestdeset odstotkov aktov je v okviru pregleda spremenjenih. Zmanjšalo se je tudi število aktov, ki jih je OMB vrnila agencijam v dopolnitev, in sicer z 1.2% na začetku devetdesetih let na 0.2% sredi devetdesetih let.

**34** McGarity in Ruttenberg (1997 in 2002) menita, da je eden izmed razlogov za to dejstvo, da po »strateški bitki« na nekem področju reguliranja noben pomembnejši gospodarski subjekt nima več interesa za ugotavljanje dejanskih stroškov regulacije, saj se dogajanje pomakne naprej, proti novim predlogom regulacije. OECD (2004a, str. 4 in 54) navaja, da v ZDA ne obstaja *ex-post* ocena učinkov regulacije – to ne drži povsem, kajti 610. člen t.i. *Regulatory Flexibility Act-a* terja periodične preglede sprejete regulacije (*periodic review of rules*).

določene interesne skupine prikažejo višje stroške, kot bi dejansko lahko nastopili. K temu je treba dodati še to, da se enostavnejše analize zadovoljijo zgolj z neposrednimi stroški, ki jih skušajo kvantificirati, zanemarijo pa posredne stroške in kvalitativno oceno. Predmet razprave v ameriški strokovni in širši javnosti je zato osredotočen predvsem na podatke in na metodologijo, ki jo regulatorji in OMB uporabljajo za izvedbo analiz, še posebej pri t.i. socialni regulaciji. Bolj kot navajanje številke o neto koristih regulacije, ki naj bi kazale učinke RIA v praksi<sup>35</sup>, se nam zato zdi pomembno navesti nesporno dejstvo, da so te številke v strokovnih krogih sporne, kar nedvomno zmanjšuje dejanski pomen RIA, kajti na dlani je vprašanje koristi od nezanesljivih podatkov.<sup>36</sup> Hahn in sodelavci, ki so opravili zelo ekstenzivno analizo vsebine osemindesetih RIA dokumentov, menijo, da je eden od razlogov za slabo kakovost analiz to, da se regulatorji ne držijo navodil OMB-ja (gl. Hahn et. al., 2000, str. 877).

Poleg tega se odpira tudi vprašanje, ali je *cost-benefit* analiza dejansko nevtravno orodje pri oblikovanju politik, kot to trdijo zagovorniki RIA. Nekatere novejšje raziskave pravnih strokovnjakov kažejo, da je ta analiza tako teoretično kot v praksi v svojem bistvu politična, saj naj bi na področju socialne regulacije povzročila krčenje pravic, kajti strožja regulativa pomeni višje stroške (gl. Ackerman, F. et al., 2004, Parker, 2004 in Driesen, 2005).<sup>37</sup>

## 4.2 ZRN

Začetki RIA v ZRN (t.i. *Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)*) sicer segajo že v leto 1984, ko so bili z RIA povezani kriteriji vključeni v poslovnik zvezne vlade (t.i. *Blue Checklist*), vendar se je sistematično k temu vprašanju pristopilo šele leta 1998, ko je zvezna vlada prof. Böhretu z Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer poverila izdelavo priročnika in navodil za izvedbo GFA.<sup>38</sup>

V okviru držav članic EU sodi ZRN v tisto skupino, v kateri se je RIA začela izvajati šele nedavno, zato obstaja malo primerov njene dejanske uporabe v praksi. Sistem ocenjevanja vplivov predpisov obstaja tako na zvezni ravni kot

---

<sup>35</sup> Te številke navajajo poročila OECD in OMB. Gl. npr. OECD, 2001, str. 37-39 in <http://www.reginfo.gov/public/do/XMLReportList>.

<sup>36</sup> O spornosti podatkov o skupnih stroških in koristih zvezne regulacije gl. npr. Morrall III, 2001, str. 4, tč. 19, Parker, 2003, Claybrook, 2004 in Shull, 2005.

<sup>37</sup> Ta problem nekoliko omili dejstvo, da določeni zakoni (npr. *Clean Air Act*) prepovedujejo razvoj podzakonske regulacije na podlagi neto koristi oz. preučevanje stroškov pri določanju standardov (Harrington in Morgenstern, 2004, str. 4).

<sup>38</sup> Lodge in Wedrich (2004, str. 2) navajata, da je bil praktični učinek pravil tega vprašalnika v praksi oblikovanja politik majhen. Podr. o razvoju gl. v OECD, 2004, Radaelli, 2003a in Bundesministerium, 2002.

na ravni dežel. Večina dežel (med njimi npr. Rheinland-Pfalz, Thüringen, Bayern, Niedersachsen, Baden-Württemberg) izvaja lastne RIA na podlagi navodil, ki so jih oblikovale same. Za ta namen so oblikovani posebni organi, ki so v razmerju do zveznih organov relativno avtonomni (PCEU, 2004, str. 30).

Neposredno pravno podlago za RIA na zvezni ravni, ki je predmet nadaljnje predstavitve, tvori leta 2000 spremenjeni poslovnik ministrstev (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, v nadaljevanju: GGO).<sup>39</sup>

RIA se nanaša tako na predloge novih zakonov kot na predloge novih podzakonskih predpisov, ki jih oblikuje vlada.<sup>40</sup> Analizira se glavne vplive (*Auswirkungen / Gesetzesfolgen*), tako načrtovane kot nenačrtovane, stranske, na proračune (zvezni proračun, deželne in občinske proračune), na gospodarstvo (še posebej na mala in srednja podjetja), na posamezne cene, na splošno raven cen in na potrošnike. Predstavitev teh vplivov je sestavni del gradiva, ki je predmet odločanja (*Begründung / Explanatory Memorandum*, 43. in 44. člen GGO), redko pa se objavi kot samostojen dokument (PCEU, 2004, str. 29).

RIA izvajajo ministrstva, ki predlagajo posamezen predpis v sprejem, v sodelovanju z drugimi relevantnimi ministrstvi (zlasti ministrstvom za finance in ministrstvom za gospodarstvo), preden se gradivo pošlje v odločanje vladi (in morda naprej parlamentu). Za izvedbo RIA so bila izdana navodila (*Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*) in priročnik (*Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung*)<sup>41</sup>.

Nadzor RIA izvaja ministrstvo, ki pripravlja predpis, osrednji nadzor nad spoštovanjem določb GGO (in v tem okviru tudi nad izvedbo RIA) pa opravlja notranje ministrstvo. Posamezne vidike RIA nadzirajo tudi druga ministrstva, zlasti ministrstvo za finance, gospodarstvo, delo in pravosodje.

---

**39** Gre za enega izmed rezultatov programa modernizacije nemške javne uprave (program *Moderner Staat – Moderne Verwaltung*), ki temelji na treh stebrih: zmanjševanje birokratskih ovir, e-uprava in moderni upravni menedžment. RIA je (po trenutni razporeditvi programov in projektov) sestavni del pobude za zmanjševanje birokratskih ovir. Za razvoj regulatorne reforme v ZRN gl. OECD, 2004, str. 9-11 in spletno stran <http://www.staat-modern.de>.

**40** Natančneje povedano gre za uredbe v smislu 1. odst. 80. člena Temeljnega zakona (*Verordnung* oz. *ordinance/statutory instrument* v angleški pravni terminologiji) in za t.i. upravne predpise (*Verwaltungsvorschrift / administrative regulations* v angleški pravni terminologiji). OECD (2004a, str. 27) za oboje skupaj uporablja besedno zvezo *subordinate regulations*.

**41** Gre za rezultat skupnega projekta zveznega notranjega ministrstva, notranjega ministrstva dežele Baden-Württemberg in Visoke šole za upravne znanosti Speyer (*Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*) – vse skupaj se po nosilcu projekta s te šole označuje tudi kot »Böhretov sistem«. Za sredino leta 2005 vlada napoveduje izdajo novega dokumenta, ki naj bi olajšal delo pri ocenjevanju vplivov predpisov v praksi, in sicer zlasti na področju vplivov na gospodarstvo, posameznike (civilno družbo) in proračune javnopравниh skupnosti (*Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung*). Podr. na <http://www.staat-modern.de>.

O praksi izvajanja RIA v ZRN obstajata dve obsežni analizi, in sicer analiza OECD (2004) in PCEU (2004), slednja citirana že zgoraj. Vsaka od njiju ocenjuje prakso glede na vnaprej postavljena merila, in sicer OECD glede na lastna priporočila iz leta 1997 (gl. OECD, 1997), PCEU pa glede na priporočila t.i. Mandelkernove skupine (gl. Mandelkern, 2001).

Glede na obsežnost raziskav in omejenost prostora navajamo samo nekatere ključne ugotovitve. Temeljna ugotovitev OECD-ja je, da je trenutna praksa pri izvedbi RIA v nasprotju z nameni GGO-ja, navodili in priročnikom. Eden od razlogov naj bi bil ta, da se v teoretičnih dokumentih oblikovani koncept RIA (gl. tabela 1) ne ujema s prakso postopka sprejemanja odločitev, kar smiselno izhaja tudi iz raziskave PCEU (2004, str. V) (OECD, 2004, str. 34).

V zvezi s tem je treba navesti, da je bil na podlagi sklepa vladne skupine za izvedbo modernizacije uprave izveden pilotski projekt, v okviru katerega so na osmih konkretnih primerih preverili njegovo uporabnost v praksi (*Praxistest zur Gesetzesfolgenabschätzung*). Avtorji poročila ugotavljajo, da sta v navodilih predlagani način postopanja in v priročniku predstavljena metodologija GFA v praksi uporabna<sup>42</sup> in da se elementi metodologije GFA (v nasprotju z mnenjem OECD) načeloma ne razlikujejo od dosedaj veljavne prakse oblikovanja pravnih aktov (Bundesministerium, 2002, str. 11). Da pri izvedbi analiz kljub temu prihaja do težav, kaže primer, ki ga navaja Fliedner (2004, str. 16): pri predlogu t.i. *Hartz-IV-Gesetz-a* (področje socialne varnosti) je zveza predvidela razbremenitev občin v znesku 2.5 mrd. Eurov, združenja občin pa so izračunala, da bo sprememba povzročila dodatno obremenitev (!) občin v znesku 2.4 mrd. Eurov.

Drugi razlog, ki ga OECD navaja kot vzrok za razkorak med normo in prakso, pa naj bi bil pomanjkljiv sistem nadzora kakovosti RIA. Nadzorne pristojnosti so namreč razporejene horizontalno med različna ministrstva, medtem ko skupna odgovornost za kakovost ocene ni niti opredeljena niti locirana. Notranje ministrstvo nima niti formalnih pristojnosti za sankcioniranje napak niti (po ugotovitvah OECD (2004, str. 13 in 34)) zadostnih virov za izvajanje te naloge<sup>43</sup>, po ugotovitvah PCEU (2004, str. 29) pa se redko zgodi, da bi kateri od drugih ministrov, ki izvajajo nadzor, umaknil podpis k predlogu akta zaradi pomanjkljive RIA.

---

<sup>42</sup> Klasična ugotovitev poročila se glasi takole: »Das Handbuch und der Leitfaden haben sich für die pGFA am Beispiel des Regelungsvorhabens „Altenhilfestrukturgesetz“ als übertragbar und anwendbar erwiesen.«. Gl. Bundesministerium, 2002, str. 7, 11, 29, 70, 71 in 84.

<sup>43</sup> Poudariti pa je treba, da je RIA vključena v program usposabljanja javnih uslužbencev, ki ga izvaja akademija za javno upravo (Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAKöV)), in sicer v tematskem sklopu odprave birokratskih ovir. Gl. <http://www.bakoev.bund.de/>.

**Tabela 1: Koncept RIA v ZRN<sup>44</sup>**

značilnost / modul	čas uporabe / cilj	glavna vprašanja	pričakovani rezultat	priporočene metode
<b>Preliminarna RIA</b> (pRIA/pGFA)	Za načrtovano regulacijo in grobo oceno potrebnosti regulacije; identificirati in primerjati alternative	Katera regulatorna opcija lahko najbolje doseže cilje regulacije? Katere vplive, kdaj in kdo jih lahko pričakuje?	Seznam regulatornih možnosti, vključno z možnostjo, da se ne regulira	Postopno delovanje: 1) sistemska analiza, 2) natančnejša opredelitev političnih ciljev, 3) oblikovanje regulatornih alternativ, 4) oblikovanje različnih scenarijev, 5) ocenjevanje vplivov
<b>Spremljajoča RIA</b> (cRIA/bGFA)	Uporabiti v zgodnjih pripravljalnih fazah kot tudi za testiranje osnutkov regulacije (predpisov)	Ali načrtovani regulatorni ukrepi spadajo v regulatorni kontekst nekega področja in ali so primerni za določeno skupino reguliranih subjektov? Ali je pričakovane stroške mogoče znižati in koristi povečati oz. oboje optimizirati?	Potrditev, dokončanje in izboljšanje osnutka regulacije in njegovih elementov	Metode testiranja ( <i>cost-benefit</i> analiza, praktično testiranje, simulacija, analiza koristi ipd.)
<b>Retrospektivna RIA</b> (rRIA/rGFA)	Po uveljavitvi (implementaciji), ko so dostopne izkušnje iz prakse	So bili cilji regulacije doseženi? Ali je regulacijo potrebno revidirati oz. posodobiti?	Ocena regulacije (tj. dosega ciljev, sprejemljivost) in možni predlogi za spremembe	Metode ovrednotenja

Vir: Böhrer in Konzendorf (2004, str. 6) in OECD (2004, str. 33).

<sup>44</sup> Tristopenjsko RIA pozna tudi britanska ureditev – gl. [http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria\\_guidance/index.asp](http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria_guidance/index.asp).

Da je šibka točka nemške prakse dejansko nadzor, meni tudi teorija - Radaelli (2003a, str. 11) npr. ugotavlja, da nemški sistem RIA v praksi ne deluje dobro, vendar pri tem kot glavnega razloga ne navaja kompleksnosti sistema, ampak pomanjkanje nadzora kakovosti analiz in spremljanja samega procesa ocenjevanja vplivov (podobno Lodge in Wegrich, 2004, str. 2). Tudi Fliedner (2004, str. 2-3) navaja, da se zahteve po vsebinski utemeljitvi predlogov že desetletja dolgo izpolnjujejo zgolj formalno (klasični primer obrazložitve: »*Kosten: keine. Alternativen: keine.*«), nespoštovanje oz. slabo izvajanje teh zahtev pa praviloma ostaja nesankcionirano. Iz tega lahko izvedemo logični sklep, da ima RIA v ZRN šibko politično podporo centra vlade.<sup>45</sup>

Od posameznih vprašanj, vezanih na prakso izvajanja, izpostavljam še vprašanja vključevanja javnosti in naknadne presoje vplivov predpisov.

Vključevanje javnosti je obvezno in se v praksi široko uporablja. Javnost se vključi že v zgodnjih fazah oblikovanja regulacije, zgoraj omenjena navodila pa vsebujejo minimalne standarde. Javnopravne osebe in t.i. prizadete strani so vedno vključene (srednja in mala podjetja npr. že na podlagi zahteve 4. odst. 44. čl. GGO), drugi potencialno prizadeti se vključijo prek postopka obvestila in komentiranja (*notice-and-comment*), vse druge skupine posameznikov pa prek *ad hoc* raziskav. Javnosti kot celote se ne upošteva posebej – le-tej je dana možnost sodelovanja z objavo akta na spletni strani, na katerega lahko dá pripombe. Razen prvih dveh navedenih primerov je torej dejanska vključitev javnosti odvisna od odločitve posameznega ministrstva, ki od primera do primera ugotavlja, kdo bi lahko bil zainteresiran za vsebino neke odločitve. Možnost posvetovanja se namreč ne objavi javno, rezultati posvetovanj pa se objavijo. Dokumentacija RIA je redko predmet posvetovanj, saj je rezultat predhodnega postopka. Čas za dajanje pripomb je omejen, dejansko trajanje pa se razlikuje v odvisnosti od obravnavane zadeve in vključenih subjektov. Pravne obveze upoštevanja pripomb ni (OECD, 2004, str. 36; PCEU, 2004, str. 14 sl.; Fliedner, 2004, str. 2, 6, 10 in 12).

Načelo pregledovanja obstoječih predpisov je v osnovni obliki sicer določeno že v GGO<sup>46</sup>, vendar OECD meni, da trenutno ni sistematičnega pristopa k temu vprašanju. Pregledi obstoječih predpisov se po njihovem mnenju izvajajo *ad hoc* (npr. v različnih komisijah), pri čemer kriteriji za oceno potrebnosti obstoja nekega predpisa niso določeni *ex ante*, ampak nastanejo v okviru samega

---

<sup>45</sup> Enako ugotavljajo tudi npr. OECD (2004, str. 34) in Lodge in Wegrich (2004, str. 2). Slednja menita, da je RIA za zvezno vlado manj pomembno politično vprašanje (»low politics«).

<sup>46</sup> GGO v 43. in 44. členu določa, da je treba v spremnem dopisu k predlogu predpisa navesti tudi, ali je mogoče veljavo predpisa časovno omejiti ter če in kdaj se bo ugotavljalo, ali so nameravani vplivi doseženi, ali so nastali stroški v sorazmerju s koristmi in kateri stranski vplivi so se pojavili.



postopka preverjanja, v katerem sodelujejo tudi vplivne interesne organizacije. Po njihovem mnenju zadnje pobude kljub temu kažejo na tak pristop, pri čemer imajo v mislih zgoraj predstavljeni koncept RIA (*ex-post* oz. retrospektivna RIA) (OECD, 2004, str. 45). K ugotovitvam OECD je treba dodati, da pogosto področni zakoni sami določajo obveznost vlade, da v določenem časovnem obdobju poroča parlamentu o učinkih zakonov na določenih področjih (npr. varstvo okolja) in da je naknadno preverjanje učinkov zakonov v določeni meri mogoče preveriti tudi v okviru poslanskih vprašanj in interpelacij na delo ministrov.

### **4.3 EU**

Razvojno gledano je ocenjevanje vplivov predpisov v EU (*Impact Assessment*) ena izmed aktivnosti, ki se veže na več med seboj tesno povezanih programov in strategij, zlasti na upravljanje v EU in boljšo regulacijo (*Governance in the EU / Better Regulation*), ocenjevanje (*evaluation*), strategijo trajnostnega razvoja (*European Strategy for Sustainable Development*) in Lizbonsko strategijo.<sup>47</sup>

Leta 2002 je bila oblikovan nov koncept RIA, katerega temeljna novost je povezanost prejšnjih sektorskih analiz.<sup>48</sup> Po novem gre torej za *ex ante* oceno vplivov predlogov nove evropske regulacije na gospodarstvo, družbo in okolje, pri čemer je poseben poudarek na preučitvi vplivov na inovativnost in konkurenčnost podjetij.<sup>49</sup>

Nova RIA je dvostopenjska (t.i. *Preliminary Assessment* oz. po novem *Road-map* in t.i. *Extended Impact Assessment - ExIA*) in se je uvajala postopoma. V celoti se je uveljavila letos, kar pomeni, da je od letos dalje RIA podvržena vsaka aktivnost, ki je navedena v letni strategiji politik (*Annual Policy Strategy (APS)*) in/ali delovnem programu EK (*Work Programme (WP)*). Gre za t.i. glavne predloge (*major proposal*), EK pa se lahko odloči, da se RIA izvede tudi v drugih primerih.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> O povezavi med konkurenčnostjo, trajnostnim razvojem, upravljanjem in RIA v EU gl. Löfstedt, 2004, COSAC, 2004, Calenbuhr, 2004, European Commission, 2003 in relevantne dokumente EU na [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/impact/docs\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs_en.htm).

<sup>48</sup> Nadomestila je Environmental Assessment, Cost-Benefit, Cost-Effectiveness, Business Impact, Stakeholder-Dialogues ipd. Ker uredba o financiranju (Financial Regulation) in njena izvedbena pravila od EK zahtevajo izvedbo *ex-ante* ocene vseh programov in aktivnosti, ki imajo za posledico znatno trošenje sredstev, se postavlja vprašanje razmejitev z RIA. Kot pojasnjuje EK, se zaradi podobnosti kriterijev ne predvideva podvajanje dela, kar pomeni, da RIA, izdelana v skladu z novimi navodili načeloma zadosti tudi tem predpisom.

<sup>49</sup> Vprašanje obstoječe regulacije se obravnava v okviru pobude »Updating and simplifying the Community Acquis« (gl. Commission Of The European Communities, 2004), vendar se tudi v tem okviru poudarja pomen RIA - pri odločanju, kako doseči nek cilj, je namreč treba preučiti tudi možnost, da se ne ukrepa, da se uporabi drug instrument regulacije ali pa da se spremeni ali odpravi obstoječa regulacija (gl. European Commission, 2005, str. 8 in 22-23).

<sup>50</sup> RIA pa npr. ne zajema posvetovalnih dokumentov (t.i. *green papers*), periodičnih poročil in odločitev EK, odločitev izvršilne narave in zadev, pri katerih ustanovne pogodbe predvidevajo sodelovanje socialnih partnerjev. Podr. v European Commission, 2005, str. 6.

Ker je RIA kompleksen proces, se od služb EK pričakuje, da pripravijo t.i. načrt poteka (*Roadmap*). Glavni namen tega načrta sta oceniti pričakovani potek postopka sprejemanja odločitve in zagotoviti natančnejše podatke o tem, kako se bo izvajala RIA. Hkrati načrt že vsebuje začetne ocene vplivov (*Initial Impact Assessment Screening*), tako da gre v tem delu za predhodno RIA, ki je nadomestila *Preliminary Assessment* po sistemu iz leta 2002. Na ta način je RIA vključena v cikel letnega strateškega načrtovanja EK (*Commission's annual Strategic Planning and Programming cycle*).<sup>51</sup>

Izvedba RIA v praksi je natančno regulirana s številnimi akti EK. Ključni sestavni deli RIA so poglobljeno posvetovanje z udeleženiimi stranmi (*stakeholder*), uporaba »zunanjega« strokovnega znanja in koordinacija služb EK. Rezultati RIA se javno objavijo, s čimer se poveča transparentnost delovanja institucij EU.<sup>52</sup>

Ne glede na težave, s katerimi se sooča v praksi in na kritike strokovne javnosti<sup>53</sup>, ima RIA v EU močno podporo političnega in upravnega centra (EK), zato se nadalje razvija.<sup>54</sup> EK v zvezi s tem poudarja, da je za učinkovito RIA na ravni EU treba uporabiti ekvivalentne prakse tudi v državah članicah in v drugih institucijah, skladno z njihovo vlogo v procesu odločanja na ravni EU (gl. *Commission of the European Communities*, 2004a, str. 4).<sup>55</sup>

---

**51** Načrt poteka se mora pripraviti pred sprejetjem APS in WP, objavi pa se skupaj z njima (prvič je bil sprejet za leto 2005).

**52** Po podatkih EK (gl. [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/impact/practice.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice.htm).) je bilo v letu 2003 izvedenih enaindvajset (21) razširjenih analiz, v letu 2004 dvainštirideset (42), od tega polovico v zvezi s finančno perspektivo 2007-2013, v letošnjem letu pa jih je bilo izvedenih že dvaindvajset (22). K temu je treba dodati, da je bil pri vsaki analizi predhodno izdelan tudi posvetovalni dokument.

**53** Ena izmed zadnjih študij izvajanja RIA v praksi, ki se je osredotočila na odprtost, preglednost in kvantificiranje vplivov šestdesetih predhodnih RIA analiz iz leta 2004, kaže, da domneva EK, da ocena vplivov lahko pomaga direktoratom pri odprtosti pri izbiri političnih opcij, ne drži, da je preglednost posvetovanja odvisna od vrste subjektov, ki so vključeni ter od časa in tehnike posvetovanja, da je stopnja kvantifikacije vplivov nizka in da se bolj pogosto navaja pozitivne učinke kot negativne. CBA se torej ne uporablja v začetnih fazah oblikovanja politik, zato je njen vpliv na sprejemanje odločitev majhen (Torriti, 2005). Tudi raziskava šestih razširjenih analiz, ki sta jo izvedla Lee in Kirkpatrick (2004), je pokazala precej šibkih točk, med njimi slabo začetno opredelitev problema, preučitev ozkega področja različnih politik, ki so na voljo, neuravnoveženost vrst vplivov, ki so se ocenjevali, metodološke pomanjkljivosti, nepopolno utemeljitev odločitve, odsotnost ne-tehničnega povzetka analize, pomanjkanje transparentnosti in neprimerno posvetovanje s prizadetimi stranmi (prim. tudi Vibert, 2004 in IEEP, 2004).

**54** Eden izmed zadnjih političnih dokumentov, ki spodbuja uveljavitev sistema RIA, je t.i. *Joint Initiative on Regulatory Reform* z dne 26.1.2004 (gl. <http://www.finance.gov.ie/documents/-pressreleases/-2004/janmcc12462.pdf>), eden najnovejših aktov za pomoč pri izvedbi RIA v praksi pa so smernice EK z dne 15. junija 2005 (*Impact Assessment Guidelines* (SEC(2005) 791)). Z vidika vloge posvetovanja s prizadeto javnostjo pa je treba omeniti tudi *General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission* (COM (2002) 704 Final)).

**55** Slovenija ima tak sistem že vzpostavljen (gl. infra), kot zelo natančno razdelan sistem t.i. EU RIA pa je treba navesti Veliko Britanijo (gl. [http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria\\_guidance/european\\_proposals.asp](http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria_guidance/european_proposals.asp)).

## 5. Posebej o slovenski ureditvi

### 5.1 Splošno

Ocenjevanje vplivov predlaganih odločitev ima v Sloveniji najdaljšo tradicijo na področju varstva okolja in prostorskega načrtovanja, kjer sega v 70-eta leta prejšnjega stoletja.<sup>56</sup>

Pregled različnih strateških dokumentov, sprejetih po osamosvojitvi Slovenije, ki se nanašajo na razvoj javnega sektorja in države kot celote ter aktivnosti Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada), po našem mnenju kaže, da je ideja RIA že dodobra zasidrana v miselnosti nosilcev upravljanja na najvišji ravni in da so bili letos storjeni prvi koraki v smeri sistematičnega uvajanja sistema RIA.

### 5.2 Strateški dokumenti razvoja javne uprave in drugi vladni programi

Vprašanje kakovosti regulacije in s tem povezanih instrumentov je bilo *implicitno* vključeno že v prvi dokument, ki se je nanašal na sistemski pristop k procesu reforme slovenske javne uprave<sup>57</sup>, kasneje pa se RIA kot taka tudi izrecno omenja. Pri tem je treba najprej omeniti *Program za učinkovit vstop v Evropsko unijo*<sup>58</sup>, kjer je RIA omenjena v kontekstu demokratizacije delovanja javne uprave in *Strategijo nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005*<sup>59</sup>, na podlagi katere je bila v delovni program Vlade za leto 2003 vnesena izdelava predloga zakona o analizi učinkov predpisov<sup>60</sup> in izpeljan projekt v povezavi s Fakulteto za upravo<sup>61</sup>. Ta strategija je bila kljub kompleksnosti omejena predvsem na področje javne uprave, zato so bili njeni temeljni cilji in prioritete naloge vključeni v naslednji strateški dokument, *Strategijo razvoja Slovenije* (v nadaljevanju: Strategija), katere poslanstvo je opredeliti temeljne trende razvoja

---

**56** Kot navajata Golobič in Zakrajšek (2005, str. 3) je eden od glavnih dajalcev kreditov za večino glavnih javnih projektov že od 70-ih let prejšnjega stoletja dalje terjal različne analize (npr. tveganja, ekonomsko in tehnično izvedljivost projekta, vplive na okolje). Te zahteve so bile sprva brez pravne podlage, kasneje pa jih je glede varstva okolja formaliziral Zakon o varstvu okolja iz leta 1993.

**57** Gre za Strateški načrt za implementacijo projekta reforme javne uprave v Republiki Sloveniji, Del I, 1997-1999 (gl. str. 9 tega načrta).

**58** Gl. <http://www.mg-rs.si/datoteka/ministrstvo/Program%20EU%20UPV.doc>.

**59** RIA je bila umeščena v področje t.i. odprte javne uprave kot drugi izmed treh temeljnih stebrov.

**60** Gl. delovni program Vlade za leto 2003, str. 27. Vlada v delovnem programu za leto 2005 tega področja ni uvrstila na seznam, čeprav je

**61** Gl. zaključno poročilo projekta Setnikar-Cankar et. al., 2003.

Slovenije v prvem desetletju članstva v EU. V Strategiji je RIA vključena v okvir tretje razvojne prioritete (tj. učinkovita in cenejša država) kot instrument za povečanje institucionalne konkurenčnosti in učinkovitosti države.<sup>62</sup> Akcijski načrt Strategije za leti 2005 in 2006 temu ustrezno predvideva uvedbo (1) presoje administrativnega bremena predlogov predpisov, (2) celovitega sistema presoje ekonomskih, socialnih in okoljskih vplivov predpisov in politik na doseganje razvojnih ciljev in (3) uvajanje načela enostavnejših predpisov in administrativnih postopkov za mala podjetja. Pregled aktivnosti Vlade in ministrstva, pristojnega za upravo, kaže, da so prvi konkretni koraki v tej smeri že storjeni. Pri tem mislimo predvsem na sklep Vlade, s katerim je Ministrstvo za javno upravo (MJU) zadožila, da (1) pripravi metodologijo za izpolnjevanje in spremljanje Izjave o učinkih predloga predpisa ter prijazni in učinkoviti upravi (v nadaljevanju: Izjava), (2) z njo seznaniti ministrstva in (3) v sodelovanju z nekaterimi ključnimi vladnimi službami pripravi predlog za način vključevanja Izjave v postopke vladnega odločanja.

### **5.3 Pravna ureditev**

Določbe o ocenjevanju vplivov predpisov vsebujejo nekateri sistemski in področni zakoni ter splošna pravna akta, ki urejata delovanje zakonodajnega organa in Vlade. Konkretno gre za Poslovnik Vlade RS<sup>63</sup>, Poslovnik Državnega zbora RS<sup>64</sup>, Zakon o javnih financah<sup>65</sup>, Zakon o državni upravi<sup>66</sup>, Zakon o varstvu okolja<sup>67</sup> ter

---

**62** Vlada je Strategijo sprejela na svoji 30. seji, 23. junija 2005. V osnutku dokumenta za javno razpravo (junij 2004) je bila RIA umeščena v programsko področje št. 9 (Slovenija v mednarodni skupnosti in EU – točka 364) in št. 10 (Učinkovita država – točki 395 in 396).

**63** Poslovnik Vlade Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 43/2001 (23/2002 - popr.), 54/2003, 103/2003 in 114/2004. Poslovnik določa sestavine gradiva, med katerimi so tudi ocene različnih vplivov (gl. 8. in 11. člen Poslovnika). Sankcija za nespoštovanje pravil poslovnika je neobjava gradiva v informacijskem sistemu vlade – torej njegova zavrnitev in sporočilo predlagatelju skupaj s pojasnilom, kako naj ga dopolni oziroma popravi (12. člen Poslovnika Vlade).

**64** Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije (PoDZ-1), Ur.l. RS, št. 35/2002 in 60/2004. Le-ta določa, da mora uvod k predlogu zakona (ne glede na predlagatelja in ne glede na vrsto oz. področje zakona) vsebovati (1) oceno stanja, (2) razloge za sprejem zakona, (3) cilje in načela zakona, (4) oceno finančnih posledic za državni proračun in druga javna finančna sredstva in (5) druge posledice, ki jih bo imel sprejem zakona (2. odst. 175. člena PoDZ-1). Enake zahteve veljajo tudi za sprejem nacionalnih programov na področjih družbenih dejavnosti in gospodarske infrastrukture, saj te akte DZ sprejema po postopku, ki ga poslovnik predpisuje za sprejem zakonov (166. člen in 2. odst. 168. člena PoDZ-1). Če predlogi aktov nimajo zahtevanih sestavin in niso pravočasno dopolnjeni, se šteje, da niso bili vloženi v proceduro (3. odst. 115. člena). Omeniti je treba tudi določbe PoDZ-1, ki se nanašajo na odločanje o zadevah, ki se tičejo narodnih in lokalnih skupnosti (2. odst. 124. člena ter 145. in 146. člen) – v primeru lokalnih skupnosti gre za posredovanje njihovega mnenja oz. dajanje soglasja k predlogom zakonov.

**65** Zakon o javnih financah (ZJF), Ur.l. RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002 in 56/2002. Le-ta v 6. členu določa, da mora obrazložitev zakona ali drugega predpisa, ki se predlaga v sprejem vladi, vsebovati oceno finančnih posledic za proračun, iz katere mora biti razvidno, ali predlagani predpis povečuje ali zmanjšuje prejemke ali izdatke proračuna.

Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije<sup>68</sup>. Pregled veljavne zakonodaje pokaže, da elementi RIA sicer obstajajo, vendar so razpršeni po več pravnih aktih. Obseg preučevanih vplivov je po našem mnenju preširok, manjkajo pa tudi natančnejša navodila za izvedbo analiz.<sup>69</sup> Pomanjkljivo je urejena tudi povezava med ocenjevanjem vplivov in vključevanjem javnosti v postopek sprejemanja odločitev – tudi slednje vprašanje namreč ni sistemsko urejeno.<sup>70</sup> Izjema v določenem smislu je socialno partnerstvo (prim. Bugarič, 2005, str. 18) – čeprav zakonodaja na tem področju ne omenja izrecno ocenjevanja vplivov predlaganih oz. izvedenih ukrepov, le-to posredno izhaja iz načina sprejemanja odločitev. Na področjih ukrepov ekonomske politike, delovnih razmerij, zaposlovanja in socialne varnosti imajo namreč prizadeti subjekti (organizirani v sindikatih oz. v okviru drugih stalnih teles) pravico podati mnenje ali pa so celo enakopraven partner pri sprejemanju odločitev. To pomeni, da je vpliv odločitev na njihov položaj priznan že sam po sebi in da so vključeni v postopek oblikovanja politik že v zgodnji fazi, pa čeprav postopek analiziranja vplivov ni formaliziran.<sup>71</sup>

---

**66** Zakon o državni upravi (ZDU-1), Ur.l. RS, št. 52/2002, 56/2003, 61/2004 in 123/2004. Le-ta v 4. odst. 53. člena določa, da mora pristojni minister pred izdajo podzakonskega predpisa, ki ima kadrovske, finančne ali druge posledice za poslovanje upravne enote, pridobiti pisno mnenje ministrstva, pristojnega za upravo.

**67** Zakon o varstvu okolja (ZVO-1), Ur.l. RS, št. 41/2004. Le-ta kot temeljna načela med drugim določa načelo trajnostnega razvoja, načelo celovitosti, načelo sodelovanja in načelo javnosti, v skladu s katerimi morajo država in samoupravne lokalne skupnosti pri svojem delovanju upoštevati vplive na okolje, pri ugotavljanju katerih sodelujejo vse zainteresirane strani ter javnost nasploh (4., 5., 6. in 13. člen ZVO-1). Ta načela so v zakonu nato konkretizirana pri posameznih aktivnostih, ki so povezane z okoljem.

**68** Le-ta določa, da vlada državnemu zboru v zadevah EU skupaj z drugimi podatki posreduje predlog stališč Republike Slovenije, ki vsebuje oceno vplivov in posledic predloga zadeve EU na Republiko Slovenijo. Gre za oceno potrebnosti sprememb predpisov, posledic za proračun, vpliva na gospodarstvo, vpliva na javno upravo in vpliva na okolje. Vlada vsebino ocene vplivov in posledic ter predloga stališč Republike Slovenije lahko spreminja in dopolnjuje (9. člen ZSDZVZEU).

**69** Za izvedbo 8. člena Poslovnika Vlade RS so bila izdana navodila št. 1, 5 in 6. Oktobra letos je MJU sicer izdalo natančnejša navodila za začetno oceno učinkov predpisov, vendar je njeno izvajanje še v fazi uvajanja (gl. infra).

**70** Parcialno to vprašanje urejata ZVO-1 in interni akt ministrstva, pristojnega za okolje in prostor (Navodilo o postopku priprave splošnih pravnih aktov in drugih dokumentov na ministrstvu za okolje in prostor). Program dela Vlade za leto 2005 posebne zakonske ali siceršnje ureditve tega vprašanja ne predvideva, ne glede na to pa je to vprašanje eno izmed glavnih ciljev MJU v obdobju 2004-2008, ki spada v okvir odprtega in preglednega delovanja. Spletne strani MJU imajo sistematično razdelano spremljanje sprejemanja odločitev. Javnost je izrecno povabljen k sodelovanju, MJU pa se obvezuje, da bodo vse pripombe objavili in nanje tudi javno odgovorili (gl. <http://www.-mju.gov.si/index.php?id=31>). Vladna gradiva so objavljena na spletni strani Vlade, vendar ne z namenom sprejemanja mnenja javnosti, ampak preverjanja upoštevanja mnenj javnosti s strani ministrstev in vladnih služb (gl. <http://www.uvi.si/slo/seje-vlade/gradiva-v-obravnavi/-komu-je-namenjeno/>). O vlogi javnosti pri nastajanju prava gl. Rakar, 2003a.

**71** Socialni dialog v ustavi ni izrecno omenjen, ga pa omenja zakonodaja. Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) npr. kot enega izmed temeljnih načel določa načelo socialnega partnerstva (gl. 26. člen ZJU). Socialno partnerstvo poteka tudi v okviru Ekonomsko-socialnega sveta (ESS).

Kot pozitivno pa je po našem mnenju treba šteti sistemsko urejenost dostopa do informacij javnega značaja, ki daje temelj za učinkovitejše in tvornejše vključevanje javnosti v postopek sprejemanja odločitev.

#### **5.4 Praksa, izhodišča za bodočo ureditev RIA in najnovejše aktivnosti na tem področju**

Pregled objavljenih vladnih gradiv kaže, da se ocena posledic predlagane odločitve praviloma omeji na finančne učinke na proračun in se večinoma skrči na besedno zvezo »sprejem /.../ nima finančnih posledic na proračun«. <sup>72</sup> Takšno stanje in problemi iz prakse (o tem Rakar, 2005) so po mojem mnenju posledica zgoraj navedenih slabosti in do pred nedavnim odsotne izrecnejše vladne odločitve, da podpre uvedbo in izvedbo RIA.

Pri odgovoru na vprašanje, kakšen sistem RIA oblikovati, je potrebno izhajati iz spoznanj teorije in prakse drugih držav, veljavnih pravnih pravil, predvsem pa iz potreb prakse (o pravnih vprašanjih gl. Rakar, 2003). Osnovno vprašanje je, kako zagotoviti, da bo uvedba RIA dejansko pomenila prispevek k izboljšanju pravne in siceršnje regulacije.

Tu se srečamo s problemom kakovosti same RIA, ki je v tuji teoriji obsežno obdelana. Pristopov k opredelitvi kakovosti je več: OECD se npr. v okviru pregledov regulatornih reform držav članic, kjer ocenjuje tudi sposobnost vlad, da zagotovijo visoko kakovost regulacije, v veliki meri naslanja na načela dobre prakse, ki jih je oblikoval v letu 1997. <sup>73</sup> Radaelli (2003, str. 4-5, 23-25) pa npr. razlikuje tri temeljne razsežnosti kakovosti, in sicer (1) upravni sistem, (2) aktivnosti in neposredne rezultate procesov ter (3) dejanske učinke ter za vsako od teh določi skupino kazalcev. <sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Gl. seznam vseh vladnih gradiv na <http://www.uvi.si/slo/seje-vlade/gradiva-v-obravnavi/?WEB2?OpenView>.

<sup>73</sup> Ta načela so: zagotoviti čim večjo politično podporo, ustrezno porazdeliti odgovornosti za posamezne elemente sistema RIA, usposabljanje regulatorje, uporabiti konsistentno, a hkrati fleksibilno metodo ocenjevanja vplivov, usmeriti aktivnosti v najpomembnejša področja delovanja, razviti in uveljaviti strategijo zbiranja podatkov, vključiti RIA v čim zgodnje faze postopka oblikovanja politik, čim bolj intenzivno vključiti javnost, objaviti rezultate in uporabiti RIA tako za predlagano kot obstoječo regulacijo. OECD pripravlja nove smernice, ki naj bi izšle letos (2005).

<sup>74</sup> Pri prvi razežnosti gre za vprašanje prisotnosti ali odsotnosti sistema RIA, pri čemer se osredotoča na postopek ocenjevanja vplivov in na institucije, ki pri tem sodelujejo. Pri drugi gre za zbiranje informacij o tem, kaj vlada naredi za izboljšanje regulatorne kakovosti (npr. za vprašanja o številu izvedenih posvetovanj, obsegu sredstev, namenjenih RIA in uporabi alternativnih instrumentov, v zadnjem času pa tudi *ex post* oceni regulatornih orodij in institucij (npr. ocenjevanje notranje organizacijske enote, ki je pristojen za izvedbo RIA)). Pri tretji pa gre za merjenje dejanskih učinkov regulacije v realnem svetu, torej za *ex post* oceno in za oceno, ali je izboljšanje regulatornega okolja moč pripisati uporabi RIA ali drugim dejavnikom (prim. Harrington in Morgenstern, 2004).

Tudi pristopi k merjenju kakovosti RIA so različni, temeljna pa sta tista dva, ki sta usmerjena h kazalcem kakovosti in k testom, pri čemer se med seboj ne izključujeta.<sup>75</sup> Tu je treba izpostaviti pomembno vprašanje, ki je s tem posredno povezano, in sicer s stališča koga bomo kakovost RIA sploh ugotavljali. Pri RIA namreč sodelujejo različni subjekti, ki kakovost oz. uspeh ne samo različno opredeljujejo, ampak pri merjenju kakovosti uporabljajo tudi različne kriterije in izhajajo iz različne logike razmišljanja oz. delovanja (podr. v Radaelli, 2003). Kakovost je torej predmet razprave, zato se postavlja vprašanje, ali sploh obstajajo objektivni kriteriji kakovosti RIA.

Menim, da bi bilo treba k temu vprašanju pristopiti predvsem z zornega kota učinkovitosti upravnega sistema – RIA ne bi smela preveč zmanjšati odzivnosti upravnega sistema na spremembe v okolju. Ker se od RIA hkrati pričakuje, da bo dala ustrezno podlago za ukrepanje v pravi smeri, tj. doseči željeno spremembo brez nepotrebnih bremen in stranskih učinkov, sta si ta dva cilja v določeni meri v nasprotju, to pa pomeni, da so oblikovalci sistema RIA pred težko nalogo. K temu prispeva tudi kritika sistemov RIA, ki je usmerjena predvsem na vprašanja možnosti vplivanja reguliranih subjektov na smer regulatorne odločitve, teorijo reguliranja, na kateri temelji RIA, na obravnavo distribucijskih učinkov, na metode ocenjevanja vplivov (zlasti *cost-benefit* analizo) in na poskuse merjenja t.i. neprecenljivih dobrin (npr. človeško življenje, neokrnjena narava).

Radaelli (2003, str. 4) meni, da odsotnost RIA zadeve ne bi nič olajšalo, saj bi se moral tisti, ki bi sprejel odločitev, problemov distribucije, pravičnosti, enakosti ipd. lotiti z manj empiričnimi podatki. Menimo, da je tako stališče utemeljeno in da je to tudi eden izmed razlogov za sistematično uvedbo RIA v Sloveniji. Poleg tega pa menim, da je RIA v slovenski prostor smiselno uvesti tudi zaradi zagotavljanja odprtega in preglednega delovanja javne uprave. To sicer ni prvenstveni namen RIA, vendar lahko k temu pomembno prispeva, še posebej v Sloveniji, kjer vprašanje vključevanja javnosti v delovanje izvršilne veje oblasti še ni sistemsko urejeno.

Po mnenju Vlade Izjava o učinkih predloga predpisa ter prijazni in učinkoviti upravi (Izjava) v veliki meri upošteva tuje izkušnje ter vključuje tako analizo učinkov predloga predpisa kot elemente obveznega posvetovanja o predlogu predpisa, po drugi strani pa vsebuje tudi svojevrstno slovensko

---

**75** Testi so lahko treh vrst, in sicer testi vsebin, testi neposrednih rezultatov procesa in testi funkcij. Testi vsebin so vedno izvedeni *ex ante*, torej glede na razpoložljive informacije v času izvedbe RIA. Najenostavnejši preverjajo zgolj prisotnost ali odsotnost neke naloge (analize), ne pa tudi njene kakovosti. Ekstenzivni testi ne preverjajo posameznih RIA, ampak vzorce, medtem ko intenzivni preverjajo vsebino posamezne RIA (poleg ekonomske analize tudi npr. izvedbo konzultacij, transparentnost). Testi neposrednih rezultatov procesa pomenijo *ex post* oceno kakovosti RIA. Funkcijski testi pa odgovorijo na vprašanje, ali RIA sploh kaj spremeni – ali je rezultat izvedbe sistema RIA boljša regulacija? (podr. v Harrington in Morgenstern, 2004).

inovacijo, saj naj bi bile tuje izkušnje nadgrajene s sestavinami, namenjenimi zagotavljanju uporabnikom prijazne in učinkovite uprave. Tako naj bi se v zakonodajnem procesu oz. procesu odločanja zagotovila tudi ustrezna umestitev načel slovenske javne uprave, kot so odprava administrativnih ovir in nepotrebnih bremen, informacijska podpora postopkom in izmenjava podatkov med organi, zagotavljanje učinkovitosti poslovanja in posledično zniževanje stroškov ipd.

Predlog Izjave je razdeljen na dva dela, in sicer na t.i. začetno ter t.i. delno in končno oceno učinkov predpisov. V okviru začetne ocene se preučuje učinke na razmerje med javno upravo in strankami ter učinke na delovanje javne uprave. Delna in končna ocena sledita začetni oceni, če le-ta pokaže potrebo po nadaljnjih analizah in informacijah. Ta, drugi del, je namenjen medresorskemu in zunanjemu usklajevanju, tvorijo pa ga štirje vsebinski sklopi, in sicer (1) razlogi za sprejem predpisa, (2) pričakovani zunanji učinki, (3) pričakovani notranji učinki ter (4) notranje in javno posvetovanje o predpisu. Na tej točki se kaže neposredna povezava med ocenjevanjem vplivov predpisov in vključevanjem javnosti. Le-ta pa se kaže tudi v Izjavi o odpravi administrativnih ovir in sodelovanju zainteresirane javnosti, ki predstavlja primarni del Izjave in najnovejši korak v smeri postopnega uvajanja RIA in posvetovanja z javnostjo v slovensko prakso javnega upravljanja.<sup>76</sup>

## **6. Zaključek**

Regulativna funkcija države je v zadnjem času pod pritiski gospodarskih subjektov in širše javnosti postala eno izmed osrednjih področij razprave tako politike kot stroke. Vlade razvitih držav uvajajo in izvajajo reforme, s katerimi skušajo izboljšati regulatorni sistem, pri čemer se kot eno izmed osrednjih orodij izpostavlja sistem ocenjevanja vplivov predpisov (RIA). Ne glede na to, da je to orodje zelo razširjeno, obstaja pri njegovem oblikovanju in izvedbi precej razlik, ki so pogojene predvsem z razlikami v upravnih sistemih posameznih držav. RIA je tako eden izmed primerov prenosa idej, za katerega je značilna konvergenca v razpravi in divergenca v izvedbi. Ker RIA pomeni določen »strošek« v procesu javnega upravljanja, se v zadnjem času odpira tudi vprašanje njene kakovosti.

To vprašanje je zelo aktualno tudi v Sloveniji, saj se je v letošnjem letu na vladni ravni sistematično pristopilo k uvajanju RIA, s čimer se skuša preseči

---

<sup>76</sup> Metodologijo za izpolnjevanje in spremljanje te izjave (vprašalnika) je Vlada potrdila na seji 10. novembra 2005. Postopnost uvajanja sprememb je smiselna, kajti preveč ambiciozen začetek bi se zaradi pomanjkanja kadrov, znanja in izkušenj lahko kmalu končal. V zvezi s tem bo MJU za javne uslužbenke, ki v ministrstvih sodelujejo pri pripravi predpisov, organiziralo usposabljanje za izpolnjevanje Izjave, ki naj bi v polni različici stopila v veljavo s 1. januarjem 2006 z vključitvijo v poslovnik Vlade.



dosedanjo razpršenost pravil, odsotnost navodil za izvedbo in temu ustrezno posplošeno ocenjevanje vplivov. Nadaljnja usoda predlaganega instrumenta za ocenjevanje vplivov predpisov pa bo odvisna predvsem od trajanja politične podpore, od spremljanja in nadziranja izvajanja ter od usposabljanja javnih uslužbencev za njegovo izvajanje.

*Iztok Rakar je diplomiral leta 1998 in magistriral leta 2004, obakrat na Pravni fakulteti v Ljubljani in obakrat s področja upravnega prava. Po opravljenem sodniškem pripravništvu na Višjem sodišču v Ljubljani in državnem pravniškem izpitu se je zaposlil kot asistent za upravnopravno področje na Fakulteti za upravo. Raziskuje in objavlja tematiko s področja upravnega prava in javne uprave.*

#### **Literatura**

- Ackerman, F., Heinzerling, L. in Massey, R. (2004): Applying Cost-Benefit to Past Decisions: Was Environmental Protection Ever a Good Idea? Georgetown Public Law Research Paper No. 576161; Georgetown Law and Economics Research Paper No. 576161. [http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID576161\\_code170891.pdf?abstractid=576161&mirid=1](http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID576161_code170891.pdf?abstractid=576161&mirid=1). 21.6.2005.
- Argy, S. in Johnson, M. (2003): Mechanisms for Improving the Quality of Regulations: Australia in an International Context, Productivity Commission Staff Working Paper, July 2003. <http://www.pc.gov.au/research/swp/miqr/miqr.pdf>. 9. 5. 2005.
- Bugarič, B. (2003): Odprta uprava in državljan: sodelovanje javnosti in analiza učinkov predpisov (RIA) v postopku sprejemanja predpisov, Javna uprava, let. 39, št. 4, str. 439-465.
- Bugarič, B. (2003a): RIA-analiza učinkov predpisov: brez politične podpore malo možnosti za uspeh, Slovenska uprava, let. 3, št. 3, str. 22-24.
- Bugarič, B. (2005): Analiza učinkov predpisov (RIA). Javna uprava, let. 41, št. 1, str. 9-28.
- Driesen, D. M. (2005): Is cost-benefit analysis neutral? [http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID663602\\_code138504.pdf?abstractid=663602&mirid=1](http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID663602_code138504.pdf?abstractid=663602&mirid=1). 21.6.2005.
- Flidner, O. (2004): Moderner Staat – moderne Gesetzgebung? Sieben Thesen für bessere Gesetze. Bonn: FES Library. <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/02109.pdf>. 23.6.2005.

Iztok Rakar  
**Ocenjevanje vplivov predpisov**

- Golobič, M. in Zakrajšek, F. (2005): Challenges of Regulating Integrated Impact Assessment. Paper for EASY-ECO Manchester Conference, May 2005. <http://www2.wu-wien.ac.at/easy/easy/proceedings/manchester/papers/Golobic.pdf>. 2.7.2005.
- Hahn, R. W., Burnett, J. K., Chan, Y.-H. I., Mader, E. A. In Moyle, P. R. (2000): Assessing Regulatory Impact Analyses: The Failure of Agencies to Comply With Executive Order 12,866. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, let. 23, št. 3. str. 858-885.
- Harrington, W. in Morgenstern, R.D. (2004): Evaluating regulatory impact analyses. OECD, Paris. <http://www.rff.org/Documents/RFF-DP-04-04.pdf>. 30.6.2005.
- Kooiman, J. (1999): Social-Political Governance. Overview, Reflections and Design, *Public Management*, let.1, št. 1, str. 67-92.
- Kovač, P. (2004): The Principles of Good Governance with an Emphasis on Slovenia within European Union »Elektronski vir«, Four months after »Elektronski vir« / European Group of Public Administration - EGPA »Annual Conference«, Ljubljana, Slovenia, 1-4 September, 2004, Ljubljana, Faculty of Administration, 2004.
- Lee, N. in Kirkpatrick, C. (2004): A Pilot Study on the Quality of European Commission Extended Impact Assessments. The University of Manchester. Institute for Development Policy & Management. Impact Assessment Research Centre Working Paper Series, Paper No. 8. <http://idpm.man.ac.uk/iarc/Reports/IARCWP8.DOC.pdf>. 24.6.2005.
- Lodge, M. (2002): Accountability and Transparency in Regulation: critiques, doctrines and instruments. <http://galactus.upf.edu/regulation/papers/lodge2.pdf>. 19.4.2005.
- Löfstedt, R. E. (2004): The Swing of the Regulatory Pendulum in Europe: From Precautionary Principle to (Regulatory) Impact Analysis. *The Journal of Risk and Uncertainty*, let. 28, št. 3, str. 237–260.
- McGarity, T. O. in Ruttenberg, R. (1997 in 2002): Counting the Cost of Health, Safety and Environmental Regulation. *Texas Law Review*, let. 80, 1997 (2002), str. 1997-2058.
- Moran, M. (2002): Review Article: Understanding the Regulatory State, *British Journal of Political Science*, let. 32, št. 2, str. 391-413.
- Ogus, A. (1998): Regulatory Appraisal: A Neglected Opportunity for Law and Economics. *European Journal of Law and Economics*, let. 6, str. 53–68.
- Parker, R. W. (2003): Grading The Government. University of Connecticut School of Law Working Paper Series, Paper 1. <http://sr.nellco.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=uconn/ucwps>. 21.6.2005.
- Parker, R. W. (2004): Is Government Regulation Irrational? A Reply to Morrall and Hahn. [http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID588881\\_code347008.pdf?abstractid=588881&mirid=1](http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID588881_code347008.pdf?abstractid=588881&mirid=1). 21.6.2005.
- Pollitt, C (2001): Convergence: the useful Myth? *Public Administration*, let. 79, št. 4, str. 933-947.

- Pollitt, C (2002): Clarifying Convergence: striking similarities and durable differences in public management reform, *Public Management Review*, let. 4, št. 1, str. 471-492.
- Radaelli, C. M. (2003): Getting to Grips with the Notion of Quality in the Diffusion of Regulatory Impact Assessment in Europe. <http://www.competition-regulation.org.uk/conferences/regreformnov03/conf5.pdf>. 02.05.2005.
- Radaelli, C. M. (2003a): The Diffusion of Regulatory Impact Analysis: Best Practice or Lesson-drawing? <http://galactus.upf.edu/regulation/papers/1rada.doc>. 4.5. 2005.
- Radaelli, C. M. (2004): How Context Matters: Regulatory Quality in the European Union. Paper prepared for the Special Issue of *Journal of European Public Policy* on Policy Convergence. <http://www.psa.ac.uk/cps/2004/Radaelli.pdf>. 4. 5. 2005.
- Rakar, I. (2003): Pravni vidiki ocenjevanja vplivov predpisov, Zbornik referatov / X. dnevi slovenske uprave, Portorož, 25., 26., 27. september 2003, Ljubljana, Fakulteta za upravo, str. 321-334.
- Rakar, I. (2003a): Vključevanje javnosti v nastajanje prava, *Pravna praksa*, let. 22, št. 34, str. 15-16.
- Rakar, I (2005): Razmerje med javnostjo in upravo pri podzakonskem urejanju družbenih razmerij, Zbornik referatov / XII. dnevi slovenske uprave, Portorož, 29. september – 1. oktober 2005, Ljubljana, Fakulteta za upravo (elektronski vir).
- Scott, C. (2003): Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-Regulatory State. National Europe Centre Paper No. 100. <http://www.anu.edu.au/NEC/scott1.pdf>. 9. 5. 2005.
- Šturm, L. (ur.) (2002): Komentar Ustave Republike Slovenije. Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana.
- Weidenbaum, M. (1997): Regulatory Process Reform: From Ford to Clinton. <http://www.cato.org/pubs/regulation/reg20n1a.html>. 3. 5. 2005.

### **Drugi viri**

- Better Regulation Task Force (BRTF) (2005): Regulation - Less is More. Reducing Burdens, Improving Outcomes. A BRTF report to the Prime Minister. <http://www.brtf.gov.uk/docs/pdf/lessismore.pdf>. 3. 5. 2005.
- Better Regulation Task Force (BRTF) (2005a): Principles of Good Regulation. <http://www.brtf.gov.uk/>. 12.4.2005.
- Böhret, C. in Konzendorf, G. (2004): Guidelines to Regulatory Impact Assessment (RIA) / Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. <http://foev.dhv-speyer.de/widut/PDF/FB234.pdf>. 29.6.2005.

Iztok Rakar  
**Ocenjevanje vplivov predpisov**

- Bundesministerium des Innern (2002): Moderne Staat – Moderne Verwaltung. Praxistest zur Gesetzesfolgenabschätzung. Abschlussbericht über den Praxistest zur Erprobung des Handbuchs und des Leitfadens zur Gesetzesfolgenabschätzung an ausgewählten Vorhaben der Ressorts. Berlin, julij 2002. [http://www.staat-modern.de/Anlage/original\\_548416/Moderner-Staat-Moderne-Verwaltung-Praxistest-zur-Gesetzesfolgenabschaetzung.pdf](http://www.staat-modern.de/Anlage/original_548416/Moderner-Staat-Moderne-Verwaltung-Praxistest-zur-Gesetzesfolgenabschaetzung.pdf). 22.6.2005.
- Calenbuhr, V. (2004): Concepts at EU Level for Evaluation of Sustainable Development. European Commission, Joint Research Centre, Brussels. [http://www.fu-berlin.de/ffu/veranstaltungen/indicators\\_for\\_evaluating\\_2004/download/calenbuhr\\_f.pdf](http://www.fu-berlin.de/ffu/veranstaltungen/indicators_for_evaluating_2004/download/calenbuhr_f.pdf). 24.6.2005.
- Claybrook, J. (2004): Statement of Joan Claybrook, President, Public Citizen, On Regulatory Accounting and the Office of Management and Budget's 2004 Draft Annual Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations. [http://www.citizen.org/documents/JoanClaybrookTestimony2\\_25\\_04.pdf](http://www.citizen.org/documents/JoanClaybrookTestimony2_25_04.pdf). 21.6.2005.
- Commission of the European Communities (2002): Minimum standards for consultation: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. Communication from the Commission. COM(2002) 704 final. [http://europa.eu.int/lex/en/com/cnc/2002/com2002\\_0277en01.pdf](http://europa.eu.int/lex/en/com/cnc/2002/com2002_0277en01.pdf). 26.4.2005.
- Commission of the European Communities (2004): The Implementation of the Framework Action "Updating And Simplifying The Community Acquis". Communication From The Commission. COM(2004) 432 final. Brussels, 16.6.2004.
- Commission of the European Communities (2004a): Impact Assessment: Next Steps. Commission Staff Working Paper. SEC(2004)1377. Brussels, 21.10.2004.
- Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union (COSAC) (2004): Report on developments in European Union procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny. Brussels, april 2004. <http://www.cosac.org/en/documents/biannual/first/>. 23.6.2005.
- Council of Australian Governments (COAG) (2004): Principles and Guidelines for National Standard Setting and Regulatory Action by Ministerial Councils and Standard-Setting Bodies. <http://www.pc.gov.au/orr/reports/external/coag/>. 9. 5. 2005.s
- Dudley, S. in Warren, M. (2005): Upward Trend in Regulation Continues: An Analysis of the U.S. Budget for Fiscal Years 2005 and 2006. <http://www.mercatus.org/pdf/materials/1246.pdf>. 21.6.2005.
- European Commission (2003): Conference on Impact Assessment in The European Union: Innovations, Quality, and Good Regulatory Governance (Brussels, 3 December 2003). Conference Background Report (Final).
- European Commission (2005): Impact Assessment Guidelines. SEC(2005) 791, 15. junij 2005.

Iztok Rakar  
**Ocenjevanje vplivov predpisov**

[http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/impact/docs/SEC2005\\_791\\_IA%20guidelines\\_annexes.pdf](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf). 30.6.2005.

- Environmental Protection Agency (EPA) (1983/1991): Guidelines for Performing Regulatory Impact Analysis.  
<http://econwp.wustl.edu/eps/othr/papers/9602/9602003.pdf>. 21.6.2005.
- Institute for European Environmental Policy (IEEP) (2004): Sustainable Development in the European Commission's Integrated Impact Assessments for 2003.  
[http://www.ieep.org.uk/PDFfiles/PUBLICATIONS/IEEP\\_EXIA\\_report.pdf](http://www.ieep.org.uk/PDFfiles/PUBLICATIONS/IEEP_EXIA_report.pdf)«, dostopno preko URL = »<http://www.ieep.org.uk/>. 24.6.2005.
- Italian, Irish and Dutch Presidencies of The Council of The European Union (PCEU) (2005): A Comparative Analysis Of Regulatory Impact Assessment In Ten EU Countries: A Report Prepared For The EU Directors Of Better Regulation Group, Dublin, maj 2004.  
[http://www.betterregulation.ie/attached\\_files/Pdfs/Report%20on%20RIA%20in%20the%20EUa.pdf](http://www.betterregulation.ie/attached_files/Pdfs/Report%20on%20RIA%20in%20the%20EUa.pdf). 22.6.2005.
- Lodge, M. in Wegrich, K. (2004): Response from Martin Lodge and Kai Wegrich (Submission to Subordinate Legislation Commission enquiry in Regulatory Framework in Scotland).  
<http://www.scottish.parliament.uk/business/committees/subleg/inquiries/regfram/RF%20002%20-%20Martin%20Lodge%20and%20Kai%20Wegrich.pdf>. 23.6.2005.
- Mandelkern Group on Better Regulation (2001): Final Report.  
[http://www.betterregulation.ie/attached\\_files/upload/static/1145.pdf](http://www.betterregulation.ie/attached_files/upload/static/1145.pdf). 9. 5. 2005.
- Morral III, J. F. (2001): Regulatory Impact Analysis: Efficiency, Accountability, and Transparency. <http://www.oecd.org/dataoecd/18/46/1901526.doc>. 21.4.2005.
- OECD (1997): Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries, OECD Publications, Paris.
- OECD (1999): Regulatory Reform in The United States: Government Capacity to Assure High Quality Regulation. <http://www.oecd.org/dataoecd/48/19/2478900.pdf>. 20. 4. 2005.
- OECD (1999a): Regulatory Reform in The United States: Enhancing Market Openness through Regulatory Reform. <http://www.oecd.org/dataoecd/23/46/2756360.pdf>. 22.6.2005.
- OECD (2001): OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Reform in The United States. Government Capacity to Assure High Quality Regulation.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/23/1/2756310.doc>. 22.6.2005.
- OECD (2002): Regulatory Policies in OECD Countries; From Interventionism to Regulatory Governance, OECD publications, Paris.
- OECD (2004): OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Reform in Germany. Government Capacity to Assure High Quality Regulation.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/47/0/32407522.pdf>. 25.4.2005.

Iztok Rakar  
**Ocenjevanje vplivov predpisov**

- OECD (2004a): Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory. Note by the Secretariat. [http://www.ois.oecd.org/olis/2004doc.nsf/0/eea3df75ef7aa7d0c1256e77003d4d9c/\\$FILE/JT00162171.pdf](http://www.ois.oecd.org/olis/2004doc.nsf/0/eea3df75ef7aa7d0c1256e77003d4d9c/$FILE/JT00162171.pdf). 9. 5. 2005.
- Office of Management and Budget (OMB) (2003): OMB Circular A-4, Regulatory Analysis (09/17/2003). <http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a004/a-4.pdf>. 8. 5. 2005.
- Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo (2005): Metodologija za izpolnjevanje in spremljanje Izjave o odpravi administrativnih ovir in sodelovanju zainteresirane javnosti (Začetna ocena učinkov predpisov). [http://mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/metodologija.pdf](http://mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/metodologija.pdf). 22. 11. 2005.
- Setnikar-Cankar, S. et al. (2003): Regulatory Impact Analysis: 1. poročilo projekta: analiza vplivov državne uprave in predpisov na gospodarstvo. Ljubljana: Fakulteta za upravo, junij 2003.
- Shull, J. R. (2005): Testimony of J. Robert Shull Director of Regulatory Policy OMB Watch Before the Subcommittee on Regulatory Reform and Oversight Committee on Small Business (U.S. House of Representatives Hearing on "The Administration's Program to Reduce Unnecessary Regulatory Burden on Manufacturers: A Promise to Be Kept?", April 28, 2005). <http://www.ombwatch.org/regs/2005/HitList/ShullTestimony.pdf>. 21.6.2005.
- Strategija razvoja Slovenije: razvojna vizija in prioritete. Junij, 2005. <http://www.gov.si/umar/projekti/srs/Strategija%20razvoja%20Slovenije.pdf>. 30.6.2005.
- Strateški načrt za implementacijo projekta reforme javne uprave v Republiki Sloveniji (1997). Del I, 1997-1999. Dokument št. SL9602-02, junij 1997.
- Torriti, J. (2005): Functional Dimension of The European Commission's IAs: Openness, Transparency and The Extent of Quantification. Draft paper for EASY-ECO Conference, Manchester, 15-17 June 2005. May 2005.
- Vibert, F. (2004): The EU's New System of Regulatory Impact Assessment – A Scorecard. European Policy Forum, London.

**Spletne strani**

- [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/impact/docs\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs_en.htm).
- [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/impact/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm)
- <http://www.brif.gov.uk>
- <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/>
- [http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria\\_guidance/index.asp](http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria_guidance/index.asp).
- <http://www.mju.gov.si>

- [http://www.oecd.org/topic/0,2686,en\\_2649\\_37421\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37421,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37421_1_1_1_1_37421,00.html).
- <http://www.staat-modern.de/>
- <http://www.vlada.si>
- <http://www.whitehouse.gov/omb/>
- [http://www.coe.int/T/E/Legal\\_Affairs/Legal\\_cooperation/Law\\_making/Evaluation\\_of\\_legislation/](http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Law_making/Evaluation_of_legislation/)

### **Zakonodaja**

- EU: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/sl/index.htm>
- Republika Slovenija: <http://zakonodaja.gov.si>
- ZDA: <http://www.archives.gov/search/index.html>
- ZRN: <http://www.jura.uni-sb.de/BGBI/suche.html>

SUMMARY

## **Assessing Impacts of Regulation**

Regulatory function is one of the main functions of government that has recently become a subject of intensive debate. Large amount of regulations imposing unreasonable burdens on economy accompanied by demands from public for greater transparency of government activities have resulted in various reform programs on better regulation. One of the main instruments for achieving better quality of regulation is Regulatory Impact Analysis (RIA).

RIA has evolved over time and is therefore not easy to define. Nevertheless we could try to define RIA as a tool for ex ante and ex post assessment of impacts of new and existing regulation on various subjects or areas, e.g. business, environment and public administration, while also serving important political values of transparency, public participation and accountability. RIA covers all phases of the policy-cycle, aiming at gathering information necessary for taking decisions. Because interest groups and other subjects, affected by regulation, are valuable source of information about impacts of proposed or existing regulations, there is a close link between RIA and public participation in decision making.

RIA stems from North America and has then spread across the world, OECD and DBR being its most influential promoters. Although there is convergence in using the term, comparative analysis clearly shows that there has been divergence in implementing the idea. Nevertheless, convergence of implementation should not be the main goal. Each state should adjust the main principles of RIA system according to their own characteristics and needs.

RIA as a sophisticated and time consuming exercise is subject to assessing its own quality. As theory has clearly pointed out, there is a problem because different actors are involved in a process of designing, implementing and evaluating of RIA. This makes it difficult to set objective criteria for assessing quality of RIA and to sustain political support of centre of government for its implementation. There are namely several points of critique addressed by sceptics, the main two being inaccuracy of results and questionable political neutrality of this instrument.



In Slovenia only recently concrete steps towards introducing a systematic model and use of RIA have been made on governmental level, aiming at improving present situation where as a result of lack of strong political support and absence of detailed handbook some generalized statements on impacts have been made.

From a legal system point of view rules concerning assessing impacts of government action principally remain fragmented in several laws and acts of equal or similar power, internal questionnaire and guidance (methodology), issued by the government and the ministry of public administration, being exception. Legal form of the last two on one side assures flexibility but on the other keeps open the question of sanctions for non-compliance. The destiny of the newly introduced concept will therefore depend upon the duration of political support, the monitoring of implementation and the capacity building of regulators.



# **Dividend Taxation: The Comparative Analysis with Emphasis on Slovenia and Croatia**

UDK: 336.2 (497.12:497.13)

Helena Blažić  
University of Rijeka, Faculty of Economics  
helena@fri.hr

Dženeta Bašagić  
University of Rijeka, Faculty of Economics  
dzenetabas@yahoo.com

## ABSTRACT

**The paper presents and analyses different corporate tax systems (methods of integration of corporate and personal income tax). The comparative and dynamic analysis shows that schedular treatment gains in importance. Particular attention is given to Slovenia and Croatia, which has just modified its system of separate tax rate for dividends. Now both countries have the dividend exemption method – the former a partial and the later a full method. The measurement of the dividend relief shows that this benefit is distributed regressively in both of the countries.**

*Keywords: economic double taxation, dividends, corporate tax, personal income tax, regressivity*

## **1. Introduction**

The usual problem concerning combined corporate and personal income tax treatment of distributed profits (dividends) – their double taxation can be mitigated or eliminated through some of the forms (methods) of integration of corporate and personal income tax.

The paper will analyze this combined treatment (also called “corporate tax system”) in general and establish its development trends in the EU countries (taking into account the situation in the other developed countries too) and SEE countries, including Turkey, as EU candidate country.

The degree of mitigation of double taxation (dividend relief) in the form of (partial) dividend exemption will be calculated for Croatia and Slovenia. Its effects,

common to the all countries that use this method, will be analyzed in further and compared to the effects of other methods used.

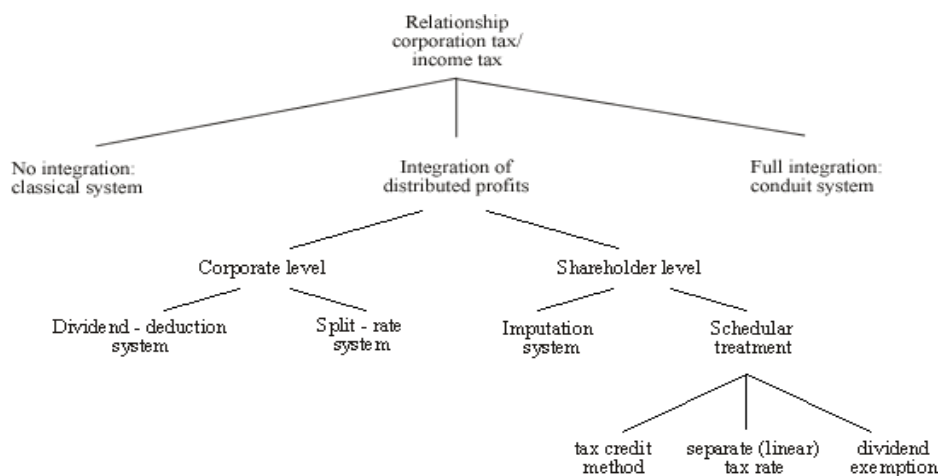
The paper will try to support the theses about the regressive impact of the analyzed method, its dynamic predominance, as well as the dilution of the standard classification of the integration methods.

## 2. Corporate tax systems

The term “corporate tax systems” usually denotes different relationships and integration levels between corporate income tax and personal income tax on dividends, paid by shareholders. As known, corporate income is taxed first at the corporate level and then again at the shareholder level, due to the taxation of dividends (income tax) at the shareholder’s marginal income tax rate.

This phenomenon (economic double taxation of dividends) could be mitigated or even eliminated /avoided in a different ways. Figure 1 describes different forms of corporate tax systems.

**Figure 1: Forms of relationship between corporation tax and income tax of shareholders**



Source: authors addition to Cnossen, 1993, p.4

Classical system and full integration are two extreme positions. The former treats corporations as being completely separated from their shareholders. This means that corporate income tax and after that personal income tax (if profits are distributed to the shareholders in the form of dividends) are fully

applied (economic double taxation). Proponents of such a system point out that the shareholders are completely divided from their (big) corporation (ownership and control functions are not integrated) and that they do not have any influence on profits, but only get dividends when they are declared by management. Such a system gives an incentive to retain profits, instead of distributing them to shareholders, since the later results in a full income tax burden of shareholders (in addition to corporate tax burden).

The later (full integration) means complete integration of corporate and personal income tax. The corporate income tax is treated as withholding tax that is later completely credited from the personal income tax regardless whether profits are distributed or not. Since the effect is the same as with business entities paying personal (and not corporate) income tax, this form is also called partnership method. There is no economic double taxation here at all. Although this form is closest to the theoretical norms of S-H-S<sup>1</sup> income concept, it has been never implemented in practice, maybe mostly due to its negative fiscal effects, relatively complicated procedure, but also the fact that the shareholders might have to pay income tax, although no dividends have in fact been received.

So, only distributed profits are taken into account for integration. The relief can be given either at corporate or at shareholder level.

At the corporate level, dividend relief can take the form of the dividend-deduction system or split rate. In the former case distributed profits - dividends are deducted from the taxable profits. If that is done in full, the elimination of double taxation is present. If it is done only for the part of distributed profits, the mitigation of double taxation is present. Under the split-rate system, distributed profits are taxed at a lower rate than retained profits. A drawback of this system is that relief is automatically distributed to foreign shareholders, but its final objection is that corporation tax cannot serve as a means to verify the correct return of dividend income for the income tax (Cnossen, 1993, p. 8). Next chapter shows that these systems are not in effect anymore.

The reliefs at shareholder level can be divided into the imputation system and various schedular treatments. All the dividend reliefs at shareholder level, unlike these on the corporate level, promote profit distributions in order to stimulate stock markets.

Imputation system is similar to the full integration, but regarding distributed profits only. Again, it enables for dividends to be taxed at marginal rate of personal income tax only, because the corporate tax paid on distributed profits is

---

**1** Schanz, Haig and Simons

treated as withholding tax. So, the relatively complicated technique of grossing up of dividends (allowing for the corporate tax) and later deducting tax credit of the same amount is applied.

Schedular treatments do not take corporate income tax into account, but have a preferential treatment for dividends in comparison with other forms of personal income<sup>2</sup>. There are three methods that could be used here: tax credit, separate (lower, linear, flat) rate for dividends and dividend exemption.

Tax credit is deducted from personal income tax on dividends, but without former grossing up of these dividends, as in the case of imputation system. This tax credit, as already outlined, is not directly connected with the amount of corporate tax previously paid.

Separate tax rate of dividends is an easier and simpler method. It is usually done by applying final withholding tax on dividends, which rate is, of course, relatively low (for instance the lowest marginal tax rate of personal income tax)<sup>3</sup>. Alternatively and rarer two lower rates could be used, with the dividend income included in the tax return.

The simplest solution is the 100% (full) dividend exemption (it is equal to zero tax rate on dividends). Here the elimination of economic double taxation is achieved, but with the final tax burden for shareholders being corporate income tax and not personal income tax (its relevant marginal) rate<sup>4</sup>. Dividend exemption could also be partial (only part of the dividends is exempt).

### **3. Development trends and current situation – comparative analysis**

The trends in the developed countries have been changing (Messere, 1999, Blažič 2002, IBFD, 2005). In the fifties and early sixties when self-financing was considered a more reliable route to growth, most countries used the classical system. This view has been challenged in the sixties with the

---

**2** Due to no direct connection of the dividend relief and corporate tax previously paid, the schedular treatment is also claimed to be a classical system (IBFD, 2005 and all previous years of the "European Tax Handbook") or at least modified classical system (Messere, 1993, p. 345).

**3** This is mostly accompanied by the option of taxpayers to include dividend income in taxable income (income tax return) if it suits them (for incomes where marginal tax rate is lower than the rate on dividends or the incomes that are lower than the personal allowance (zero rated first bracket)). In that case they choose, in effect, the classical system.

**4** In the case of rate of corporate income tax being the same as the (marginal) rate of personal income tax (for instance in the case of a flat tax, where both taxes have the same rate) this problem does not arise.

Helena Blažič, Dženeta Bašagić  
**Dividend Taxation: The Comparative Analysis with  
Emphasis on Slovenia and Croatia**

recognition of the problem of double dividend taxation and the need for its mitigation/elimination. In the seventies and eighties the countries introduced integration systems mostly at the shareholder level. The most used form was the imputation system, which was also proposed in the 1975 for the entire EC (but this proposal was never accepted and finally abandoned in 1990).

The reliefs at the corporate level were diminishing and were finally history at the end of the nineties<sup>5</sup>. Inside the reliefs at the personal level, at the end of the eighties the trend started towards schedular treatment<sup>6</sup>. The transition economies have never even tried to adopt complicated imputation systems and have at the beginning predominantly chosen separate (linear, flat, lower rate) tax, which has an advantage of simplicity, but also fits into latest trends of linear taxation of capital income in general. The same trend towards the separate tax rate was observed in the developed countries in the end of the nineties and at the beginning of the new century. Even the USA, one of the most stubborn classical system countries, moved in that direction.

In the last couple of years, an obvious trend towards dividend exemption in both groups of the countries is observed<sup>7</sup>. In general, this exemption is more generous in the new EU members (EU 10) and SEE countries, than in old EU members (EU 15), as can be seen from the Tables 1 and 2.<sup>8</sup>

Now, more than ever, schedular systems, that were earlier mostly present in the transition countries, are now starting to be predominant in the EU, too (Table 1). Among them, separate tax rate and exemption are relatively of the same importance, with the tax credit not to be present anymore. The exemption is mostly partial.

However, since trends in the preferential taxation of capital income (especially dual income tax and linear taxation of one or more of capital incomes) have been gaining in importance, it is difficult to classify some systems with flat (one or even two) dividend tax rate. Formally, it is a schedular system, but since other capital incomes could be taxed in the same way (with same rates), it is somehow closer to the classical system, the more capital incomes

---

**5** Iceland abolished the dividend-deduction system in 1999, and Germany the split-rate system in 2000.

**6** This trend is especially pronounced now, with Finland and France leaving full imputation system in 2005, Italy in 2004 and Portugal in 2003

**7** Not only some transition countries, among them recently Croatia, but also Germany, France, Italy and Portugal recently moved to that system.

**8** Tables cover, as usual for this presentation, only tax treatment of domestic-source dividends paid to resident shareholders.

Helena Blažić, Dženeta Bašagić  
**Dividend Taxation: The Comparative Analysis with  
 Emphasis on Slovenia and Croatia**

being taxed at same rates. So, the Netherlands and Sweden could have been said to have a classical system too<sup>9</sup>.

**Table 1: Corporate tax systems in EU 15, Switzerland, Norway, US and Canada in 2005**

CLASSICAL SYSTEM		IMPUTATION SYSTEM	
Ireland		Canada ( <i>partial, modified</i> )	
Switzerland ( <i>most cantons</i> )		Norway ( <i>full</i> ), but will be replaced with exemption in 2006 ( <i>an amount equal to a risk-free return on the invested capital will be exempt from tax</i> )	
		Spain ( <i>partial</i> )	
		United Kingdom ( <i>partial</i> ), see also under A	
SCHEDULAR SYSTEMS:			
A) Separate (reduced) rate		B) Dividend exemption	
Country	Rate	Country	Rate
Austria	25%	Finland	– for quoted companies: 43% in 2005, later 30% – for non-quoted companies: 100% subject to limitation <sup>1</sup>
Belgium	25%	France	50%
Denmark	28% for dividends not exceeding DKK 43,300, 43% on any excess	Luxembourg	50%
Italy	12,5% for smaller shareholders, see also under B	Greece	100%
Netherlands	30% - in effect classical system <sup>3</sup> 25% for substantial shares	Germany	50%
Sweden	30% - in effect classical system <sup>3</sup> , see also under B	Italy	60% for substantial shareholders <sup>2</sup> , see also under A
United Kingdom	10% 32% for higher incomes, see also under Imputation	Portugal	50%
US	15% (5% for taxpayers in 10% / 15% bracket)	Sweden: for SMEs:	70% interest rate on government borrowing multiplied by acquisition value of shares, see also under A

<sup>1</sup> Finland: 30% (43% in 2005) of dividends from a *quoted* company is exempt, with the remaining 70% (57% in 2005) being taxed as the shareholder's income from capital (at 28%). For dividends from a *non-quoted* company, dividends representing an annual yield of up to 9% of the mathematical value of the shares (established for net wealth tax purposes) are fully exempt up to EUR 90,000 per shareholder per year. Thirty per cent (43% in 2005) of such dividends exceeding EUR 90,000 (subject to the 9% yield ceiling) is exempt, with the remaining 70% (57% in 2005) being taxed as the shareholder's income from

<sup>9</sup> The final decision by the authors to classify them into the schedular system was also influenced by Jacobs, et al. (2003, p. 9).



Helena Blažič, Dženeta Bašagić  
**Dividend Taxation: The Comparative Analysis with  
Emphasis on Slovenia and Croatia**

capital (at 28%). Finally, 30% of any dividend receipts in excess of the 9% yield ceiling is exempt, with the remaining 70% (57% in 2005) being taxed as the shareholder's earned income (at progressive rates).

<sup>2</sup>Italy from 2004: 60% exemption for individual shareholders, who hold the participation in a business capacity. Individual shareholders not holding the participation in a business capacity are also entitled to the 60% exemption if they own more than 2% of the voting power or 5% of the capital in listed companies, or more than 20% of the voting power or 25% of the capital in other companies (substantial participation). Otherwise, dividends derived by individuals are subject to a final withholding tax at a rate of 12.5%.

<sup>3</sup>Since the Netherlands and Sweden tax (almost) all capital income at the same rate (30%) as a result of dual tax system in Sweden and almost dual in the Netherlands, their systems are in effect classical systems (not taking into account another tax on dividends from substantial shares of 25% in the Netherlands and 70% exemption for SMEs in Sweden) and could be also classified in that way. The Netherlands has another specific feature – the taxation of savings and investment income is based on a deemed yield on assets.

Source: Authors classification and synthesis from IBFD: European Tax Handbook, 2005

In effect, the trends of linearity in the capital income taxation have weakened the solid basis of this classification. It could be even argued that if some other capital incomes are taxed at flat rates, but harder than dividends, it is still separate rate system for dividends; if they are taxed at the same rate as dividends, then the real problem (described above) rises. It is relatively often for EU countries to tax dividends in a two separate way or even combine two methods. UK combines reduced rates and partial imputation system.<sup>10</sup> Besides separate rate, Italy has an exemption for substantial shareholders too.

Sweden has similar preferential tax treatment for the SMEs. Finland, Denmark and the Netherlands distinguish shareholders' investment/yield/participation also, but inside the same method. The UK, additionally, puts higher rate for higher incomes.

As obvious from the Table 2, new EU members and SEE (Turkey is also included here since it is and EU Candidate country) apply either linear tax rate for dividends or their exemption. The only exception is Malta, due to its imputation system, inherited from the former UK system.<sup>11</sup>

The same problem of classification, pointed out in the Table 1 is present even here in the case of Lithuania, that has in effect dual income tax too, so it could be classified in a classical system.

It could be also said, that a full dividend exemption is relatively more used for this group of the countries.

---

**10** Germany had a combination of split rate system (corporate level relief) and imputation system (shareholder level relief) until 2000.

**11** The Maltese tax system has its origins in the former British system (until 1965). There is no separate system of corporation tax, and a company is subject to income tax in much the same way as an individual. A full imputation system is used.

Helena Blažić, Dženeta Bašagić  
**Dividend Taxation: The Comparative Analysis with  
 Emphasis on Slovenia and Croatia**

**Table 2: Corporate tax systems in EU 10, SEE and Turkey in 2005**

Separate tax rate		Exemption	
Country	Rate	Country	Rate
Albania	10%	Croatia	100% from 2005
Bulgaria	7%	Estonia	100% <sup>1</sup>
Bosnia and Herzegovina	min. 10-20%, possible additional 10-20% <sup>2</sup>	Latvia	100%
Croatia	15% – only in 2005 for dividends out of distributed profits from 2004	Macedonia	50%
Czech Republic	15%	Serbia and Montenegro:	Serbia 50% (but a rate on capital income is 20% in comparison with the flat rate on other income (10%)) – in effect classical system
Hungary	20% on 30% of the dividends, 35% on the remaining 70%	Slovak Republic	100%
Lithuania	15% - in effect classical system	Slovenia	35%
Poland	19%	Turkey	50%
Romania	10%		
Serbia and Montenegro:	15%		
<b>Imputation system:</b>			
Malta (full)			

<sup>1</sup> Dividends are fully exempt at a shareholder level, but there is a corporate income tax at corporate level. That means that retained profits are completely tax exempt and that only distributed profits are taxed at the corporate level. The «distribution tax» is levied at a rate of 26/74 (approximately 35.14%) of the net amount of the profit distribution (26% on the gross amount (distribution + distribution tax) of the distribution.

<sup>2</sup>The exact amount of dividend tax depends on the municipalities (only minimum rates stated); additional tax if all incomes exceed yearly ceiling.

Source: Authors classification and synthesis from IBFD. (2005): European Tax Handbook, Džafić, M.(2004): Oporezivanje dohotka fizičkih lica u F BiH; <http://www.nn.hr>: Croatian Income Tax Act, 2004

#### **4. Dividend taxation in Slovenia and Croatia**

Slovenia and Croatia both use the dividend exemption method.

It seems that the Slovenian choice was influenced by the German model, where only half of the dividends received are taxable in the hand of the shareholders. Slovenia has slightly strengthened this relief, since the exempt amount was previously 40% and now 35%. The dividend taxation technique is a little bit more complicated than in Croatia. Dividends are first subject to a provisional 25% withholding tax levied on the gross amount. Annually dividends are aggregated with income from other categories; the taxable base is calculated by grossing up the amount of dividends received by the amount of withholding tax, less 35%. The tax withheld is creditable against the annual tax liability on aggregate income (IBFD, 2005). From 2006 dividends (together with capital gains and interests) will be taxed with separate tax rate 20% (as withholding and final tax).

In Croatia the former system of separate (lower) tax rate (15% + local surcharge, if any), which was realized simple by the way of final withholding tax, is replaced by the full exemption in 2005. Still, dividends that are paid to resident shareholders out of last year's profits are still treated in the former way. Furthermore, the new full exemption system is in effect not "new" for Croatia at all. From 1994 until 2001 dividends were fully exempt under the consumption-based tax model – interest adjusted profit (corporate income) tax and interest adjusted (personal) income tax.

Both countries have progressive personal income tax system (with highest marginal tax rates of 50% in Slovenia and 45% in Croatia). In Slovenia, only interests on bank current accounts are exempt (others up to 300.000 SIT) and capital gains are taxed at flat rate of 25%. In Croatia, more capital incomes are exempt (interest on bank deposits, on securities, long term capital gains from immovable property, capital gains from securities). Other capital incomes are taxed at the different (flat) withholding rates that are either final tax burden (rents) or could be final tax burden, depending on the taxpayers' decision to file and income tax return at the end of the year or not.

#### **5. Degree of mitigation the economic double taxation of dividends (dividend relief) in Slovenia and Croatia**

In order to calculate dividend relief, the first ultimate burden when applying classical system (which is the benchmark to calculate the dividend relief) and

the ultimate burden of the system in use (integration method) must be calculated.

The former is calculated as<sup>12</sup>

$$T_d = t_d + m(1 - t_d) \quad (1)$$

where  $T_d$  = combined corporate and personal tax on a unit of distributed corporate profits,  $t_d$  = corporate tax rate,  $m$  = marginal personal income tax rate.

For the schedular system with separate (linear, flat) tax rate on dividend income, which is achieved by the way of final withholding tax, the formula is

$$T_d = t_d + (1 - t_d)w \quad (2)$$

where  $w$  = withholding (linear, flat, separate) tax rate. For the shareholders where  $w = m$ , the integration method (schedular system) has the same effect as the classical system (this is the case for low incomes). For Croatia this rate was 0,15, which is the lowest marginal tax rate<sup>13</sup>.

For the schedular system, with partial or full dividend exemption, the formula is

$$T_d = t_d + (1 - t_d - e(1 - t_d))m \quad (3)$$

where  $e$  = part of the dividend that is exempt from personal income tax. It is 0,35 for Slovenia and 1 for Croatia, where than  $T_d = t_d$ . That is, in fact, the same effect as with  $w = 0$ .

The dividend relief could be expressed as

$$\text{Dividend relief} = \frac{T_{d_c} - T_{d_s}}{T_{d_c} - m} \quad (4)$$

where  $c_s$  denote classical system / schedular system (or any other integration method) in question.

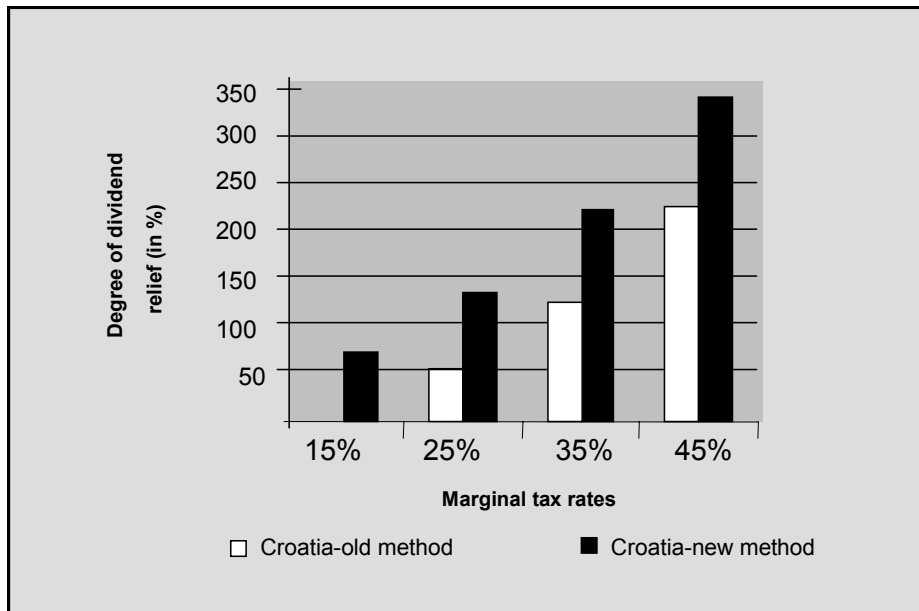
The alternative gradual calculation and concrete examples of all the above mentioned measures (tax burdens and dividend reliefs) is presented in Appendix. By applying the stated calculations to the cases of Slovenia and Croatia, we arrive to the results presented in figures 2 and 3<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> The following formulas are based on the OECD, 1991, p. 245-247 and 254-259 with the author's modifications and additions.

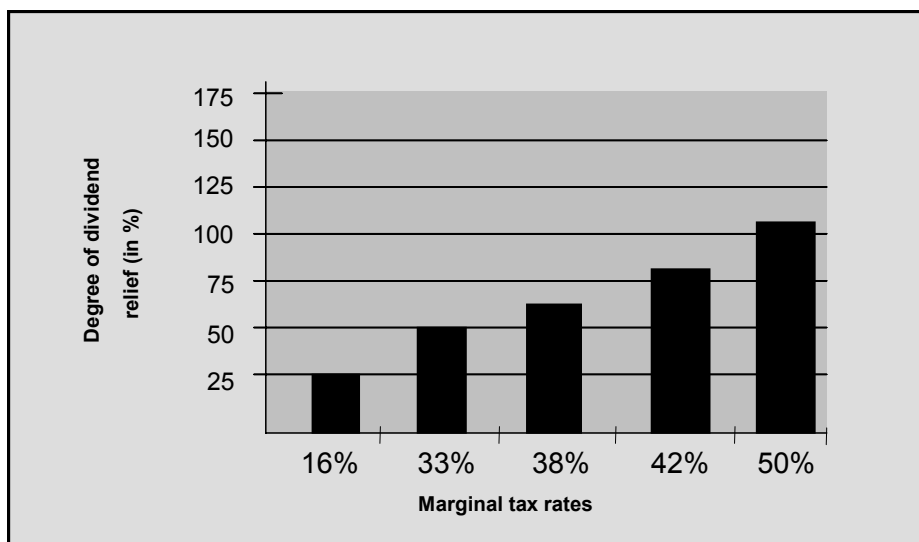
<sup>13</sup> It is the formula without local surcharge (surtax). If we include it also (for the municipalities that levy it), the formula is  $T_d = t_d + (1 - t_d)w + ((1 - t_d)w)p$ , where  $p$  = rate of local surcharge.

<sup>14</sup> The ultimate results using the above formulas and the examples could be slightly different due to the rounding of data at one decimal point.

**Figure 2: Dividend relief in Croatia**



**Figure 3: Dividend relief in Slovenia**



It is shown in both cases that both schedular methods, better to say schedular treatment in general, are regressive (in contrast to imputation method and other integration methods at corporate level). The benefit (dividend relief) is distributed regressively with respect to income. It rises, as income rises. This was already shown by Clossen (1991, p. 12) for the tax credit method, by Blažič (2002) for the separate (linear, flat) tax for dividends and it is shown even here for the exemption method as well as tax credit method again.

## **6. Conclusion**

Most tax systems have accepted the necessity to mitigate the economic double taxation of dividends. It is achieved by different methods of integration of corporate tax and personal income tax, among them the schedular treatment at the shareholder level, especially the (partial or full) dividend exemption, being gaining in importance. This is true for the new EU members and SEE as well as for old EU members and other developed countries. The former group of countries is more inclined to the full exemption than the later group.

Slovenia and Croatia both implement dividend exemption method. The exemption is 35% in Slovenia and 100% (full) in Croatia. Former Croatian system (which is in effect also this year) is that of separate (lower, flat, linear) tax rate on dividends, which was achieved by the final withholding tax on dividends. All methods (old and new Croatian methods and Slovenian method) have a dividend relief which is distributed regressively with respect of income (the relief rises about five times in both of the countries (indefinitely under the old method in Croatia)). This result is got by comparing tax burden under classical system (under progressive personal income tax rates) and tax burden under the schedular method in question.

It could be argued that the classical method as a benchmark for Croatia for the new Croatian system could be also calculated using the flat (linear) rate(s), since capital income that are taxed in Croatia, are mostly (in general) taxed under the different flat rates. Of course, the question then arises, which of those rates could be relevant for the comparison (maybe the rate of the interest).

Helena Blažić, Dženeta Bašagić  
**Dividend Taxation: The Comparative Analysis with  
Emphasis on Slovenia and Croatia**

*Helena Blažić is Associate Professor at the Faculty of Economics, University of Rijeka, Croatia. She is also visiting professor at the Faculty of Economics in Split. She has got a PhD from the Faculty of Economics in Rijeka and Master's Degree from the Faculty of Economics, University in Ljubljana. Her field of interest are tax policy, comparative taxation and compliance costs of taxation.*

*Dženeta Bašagić is graduate student at the Faculty of Economics, University of Rijeka. Her graduate paper is about flat tax. She works as student assistant at the course Comparative Tax System and has been awarded as the best student of her generation.*

### **References**

- Blažić, H. (2002): "Ekonomsko dvostruko oporezivanje u Hrvatskoj", *Ekonomski pregled*, Vol. 53, No. 3-4, p. 362-390.
- Cnossen, S. (1993): "What Kind of Corporation Tax?" *Bulletin for International Fiscal Documentation*, Amsterdam, Vol. 47, No. 1, p. 3-16.
- Džafić, M. (2004): "Oporezivanje dohotka fizičkih lica u F BiH", *Porezni savjetnik*, VII, 11, p. 17-22.
- IBFD: (2005): *European Tax Handbook*, IBFD, Amsterdam.
- IBFD: (various years): *European Tax Handbook various previous issues*, IBFD, Amsterdam.
- Jacobs, O.H., Spengel, C.; Finkenzeller, M., Roche. M. (2003): "Company Taxation in the New Member States", *Survey of the Tax Regimes and Effective tax Burdens for Multinational Investors*, Ernst&Young, Frankfurt am Main/Mannheim, ZEW (Zentrum fuer Europaeische Wirtschaftsforschung – Centre for European Economic Research).
- Messere, K. (1993): "Tax Policy in OECD Member Countries", IBFD, Amsterdam.
- Messere, K. (1999): "Half a Century of Changes in Taxation", *Bulletin for International Fiscal Documentation*, Amsterdam, 53, 8-9, str.340-365.
- OECD: (1991): "Taxing Profits in a Global Economy", OECD, Paris.
- Croatian corporate and personal income tax acts, [www.nn.hr](http://www.nn.hr)

POVZETEK

### **Obdavčitev dividend: primerjalna analiza s poudarkom na Sloveniji in Hrvaški**

Problem dvojnega obdavčenja, ki se pojavi pri obdavčitvi dividend, se lahko delno ali v celoti odpravi z uporabo različnih metod integracije davka od dohodka pravnih oseb in dohodnine oziroma obdavčitve dividend. Poleg klasičnega sistema (ta ne odpravlja dvojne obdavčitve, ampak v celoti obdavči najprej razdeljeni dobiček na ravni podjetja, potem pa z obdavčitvijo dividende isti dobiček še enkrat na ravni posameznika) in sistema polne integracije (v katerem je razdeljeni dobiček obdavčen samo na ravni podjetja ali samo na ravni posameznika), poznamo še sisteme, ki delno odpravljajo dvojno obdavčitev ali na ravni podjetja ali na ravni posameznika - prejemnika dividend.

Sistemi, ki na ravni podjetja odpravljajo ali zmanjšujejo dvojno obdavčitev, so bili v zadnjem času odpravljeni. Gre za sistem dvojnih stopenj davka od dohodka pravnih oseb, po katerem je dobiček podjetja, ki se razdeli delničarjem, obdavčen po nižji davčni stopnji kot zadržani dobiček. Drugi sistem, ki je na ravni podjetja lajšal dvojno obdavčitev, je bil sistem znižanja davčne osnove, saj se je davčna osnova davka od dobička znižala za določen odstotek izplačanih dividend.

V sodobnih davčnih sistemih se uporabljajo predvsem sistemi, ki na ravni posameznika v celoti ali delno odpravljajo dvojno obdavčitev. Gre za sistem vračunanja davka družbe, imenujemo ga tudi imputacijski sistem (polni ali delni) in za različne oblike cedularnih sistemov. V imputacijskem sistemu se vsaj del plačanega davka od dobička družbe prizna kot olajšava pri obdavčitvi dividend, ki so bile izplačane lastniku. Družba plača davek po zakonski stopnji, olajšavo pa uveljavlja lastnik pri davčni napovedi s t. i. obrutenjem dividende (izplačanega zneska), povečane za del davka od dobička, ki se nanaša na lastnikov delež. Ločimo polno vračunanje (pri obravnavi lastnikove obdavčitve dividend se upošteva celoten davek od dobička družbe, ki odpade na lastnikov delež) in delno vračunanje (bolj pogosto; lastniku se dovoljuje olajšava le za del pripisanega davka). Poznamo tudi tri oblike cedularnega sistema: znižanje davka pri obdavčitvi dividend (se ne uporablja več), priznavanje davčne olajšave pri



obdavčenju dividend in uporaba posebnih davčnih stopenj za obdavčitev dividend.

V prispevku je podana primerjalna analiza obdavčitve dividend, predvsem z vidika uporabe različnih sistemov lajšanja dvojne obdavčitve dobičkov. Medtem ko »stare« članice EU še vedno uporabljajo delni imputacijski sistem (Španija, Združeno Kraljestvo in do leta 2006 Norveška) in drugi dve obliki cedularnega sistema (vse druge razen Irske, ki uporablja klasični sistem), pa »nove« države članice EU (razen Malte, ki uporablja polni imputacijski sistem) in države jugovzhodne Evrope večinoma uporabljajo cedularna sistema. Češka, Madžarska, Litva in Poljska uporabljajo sistem različnih davčnih stopenj, Estonija, Latvija in Slovaška pa sistem priznavanja davčne olajšave.

Hrvaška in Slovenija sta v zadnjem času spremenili sistem obdavčitve dividend. Medtem ko je Hrvaška v letu 2005 prešla iz sistema različnih stopenj na sistem davčne olajšave, se je v Sloveniji zgodilo ravno obratno. Hrvaška je do leta 2005 dividende obdavčila cedularno, z nižjo davčno stopnjo (15 %), ne pa s stopnjami, ki so veljale za dohodninske razrede. Od leta 2005 pa je praktično odpravila dvojno obdavčenje razdeljenih dobičkov, saj velja za dividende pri obdavčenju z dohodnino davčna olajšava v višini 100 %. Slovenija je do leta 2006 pri obdavčitvi dividend priznavala davčno olajšavo v višini 35 % (do leta 2005 pa 40 %) ter s tem delno odpravljala dvojno obdavčitev dividend, od leta 2006 so dividende obdavčene cedularno (izločene iz dohodnine), in sicer v celoti po enotni davčni stopnji 20 %.

Izračuni končnega davčnega bremena hipotetičnega klasičnega sistema, starih ter novih sistemov obdavčitve dividend v obeh državah so pokazali, da so koristi v vseh primerih porazdeljene regresivno glede na celoten dohodek posameznika. To pomeni, da imajo večje koristi tisti z višjimi dohodki. Hipotetični izračuni so pokazali, da so koristi od lajšanja dvojnega obdavčenja do petkrat višje za ljudi v najvišjem dohodninskem razredu pri novem hrvaškem in starem slovenskem obdavčenju. Še večje pa so razlike pri starem hrvaškem in novem slovenskem sistemu obdavčitve dividend. Do takih razlik pa ne prihaja v imputacijskih sistemih in drugih sistemih integracije obdavčenja razdeljenih dobičkov na ravni podjetij in posameznikov.

**Appendix**

The gradual calculation of dividend relief in Croatia and Slovenia  
 (it is assumed that all profits are distributed)

**Croatia**

**Hypothetical classical system** (without surtax)

a. Corporate level

1. Profits before corporation tax	100
2. Corporation tax 20%	20

b. Shareholder level

3. Income tax rate:	<b>15%</b>	<b>25%</b>	<b>35%</b>	<b>45%</b>
4. Dividend income (1-2)	80	80	80	80
5. Income tax (3x4)	12	20	28	36

c. Combined tax burden

6. Total tax (2+5)	32	40	48	56
7. Effective tax rate(6:1)	32%	40%	48%	56%
8. Overtaxation-CO ((7-3):3)	113%	60%	37%	24%

Note: CO – classical overtaxation (overtaxation if classical system is applied – this category will be used for the next calculations)

**Croatian model up to 2004 (2005)**

Separate (lower, flat) rate (as final withholding tax)

a. Corporate level

1. Profits before corporation tax	100
2. Corporation tax 20%	20

b. Shareholder level

3. Income tax rate:	<b>15%</b>	<b>25%</b>	<b>35%</b>	<b>45%</b>
4. Dividend income (1-2)	80	80	80	80
5. Income tax (15%)	12	12	12	12

c. Combined tax burden

6. Total tax (2+5)	32	32	32	32
7. Effective tax rate(6:1)	32%	32%	32%	32%
8. Overtaxation ((7-3):3)	113%	28%	-8,6%	28,9%
9. Tax relief (CO-8):CO	0%	53%	123,2%	220,4%

Helena Blažić, Dženeta Bašagić  
**Dividend Taxation: The Comparative Analysis with  
 Emphasis on Slovenia and Croatia**

**Croatian model from 2005** (full dividend exemption)

a. Corporate level				
1. Profits before corporation tax	100			
2. Corporation tax 20%	20			
b. Shareholder level				
3. Income tax rate:	<b>15%</b>	<b>25%</b>	<b>35%</b>	<b>45%</b>
4. Dividend income (1-2)	80	80	80	80
5. Income tax (full exemption)	-	-	-	-
c. Combined tax burden				
6. Total tax (2+5)	20	20	20	20
7. Effective tax rate(6:1)	20%	20%	20%	20%
8. Overtaxation ((7-3):3)	33,3%	-20,0%	-42,9%	-55,6%
9. Tax relief (CO-8):CO	<b>70,5%</b>	<b>133,0%</b>	<b>215,9%</b>	<b>331,7%</b>

**Slovenia - Hypothetical classical system**

a. Corporate level					
1. Profits before corporation tax	100				
2. Corporation tax 25%	25				
b. Shareholder level					
3. Income tax rate:	<b>16%</b>	<b>33%</b>	<b>38%</b>	<b>42%</b>	<b>50%</b>
4. Dividend income (1-2)	75	75	75	75	75
5. Income tax (3x4)	12	24,8	28,5	31,5	37,5
c. Combined tax burden					
6. Total tax (2+5)	37	49,8	53,5	56,5	62,5
7. Effective tax rate (6:1)	37%	49,8%	53,5%	56,5%	62,5%
8. Overtaxation ((7-3):3)	131,3%	50,9%	40,8%	34,5%	25%

Note: advance payment of 25% withholding tax on dividends not included, since this tax is not final (it is deducted from the final tax due, when income tax return is submitted)

Helena Blažič, Dženeta Bašagić  
**Dividend Taxation: The Comparative Analysis with  
 Emphasis on Slovenia and Croatia**

**Slovenian model (partial dividend exemption)**

a. Corporate level

1. Profits before corporation tax	100
2. Corporation tax 25%	25

b. Shareholder level

3. Income tax rate:	<b>16%</b>	<b>33%</b>	<b>38%</b>	<b>42%</b>	<b>50%</b>
4. Dividend income (1-2)	75	75	75	75	75
5. Exemption (35%)	26,3	26,3	26,3	26,3	26,3
6. Taxable dividend (4-5)	48,7	48,7	48,7	48,7	48,7
7. Income tax (3x6)	7,8	16,1	18,5	20,5	24,4

c. Combined tax burden

8. Total tax (2+7)	32,8	41,0	43,5	45,5	49,4
9. Effective tax rate (8:1)	32,8%	41,0%	43,5%	45,5%	49,4%
10. Overtaxation ((9-3):3)	105%	24,2%	14,5%	8,3%	-1,2%
11. Dividend relief (CO-10):CO	20,0%	52,4%	62,9%	75,9%	105%

**Slovenian model 2 (from 2006)**

Separate (lower, flat) rate (as final withholding tax)

a. Corporate level

1. Profits before corporation tax	100
2. Corporation tax 25%	25

b. Shareholder level

3. Income tax rate:	16%	33%	38%	42%	50%
4. Dividend income (1-2)	75	75	75	75	75
5. Income tax (20%)	15	15	15	15	15

c. Combined tax burden

6. Total tax (2+5)	40	40	40	40	40
7. Effective tax rate(6:1)	40%	40%	40%	40%	40%
8. Overtaxation ((7-3):3)	150%	21,2%	5,3%	-4,8%	-20%
9. Tax relief (CO-8):CO	-14,2%	58,3%	87,%	113,9%	180%

# **Družbena odgovornost – paradigma uspešnosti v državni upravi**

UDK: 336.127: 35.004.13

Žiga Andoljšek

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

Ministrstvo za finance

ziga.andoljsek@fu.uni-lj.si

## IZVLEČEK

**Zmanjševanje proračuna ob hkratnem povečevanju potreb državljanov javne institucije sili v učinkovitejšo porabo sredstev in uspešnost, ki se izraža z doseganjem postavljenih ciljev. Na podlagi teorije družbene odgovornosti lahko tudi v javnem sektorju določamo cilje javnih institucij. Tako so uspešne institucije tiste, ki upoštevajo zainteresirane udeležence, ki jih delovanje institucije neposredno in posredno prizadene. Praktični primer merjenja učinkovitosti in uspešnosti davčnih uradov upošteva koncept družbene odgovornosti in temelji na kvantitativnih kazalnikih.**

*Ključne besede: družbena odgovornost, javni sektor, merjenje učinkovitosti in uspešnosti*

## **1. Uvod**

Da bi izboljšali uspešnost poslovanja v državni upravi, moramo ugotoviti, kaj je sploh uspešno delovanje in kdo določa cilje. Eden od konceptov je družbena odgovornost, ki se kot paradigma pojavlja v podjetništvu v zadnjih letih. Ta koncept se opira na posluš podjetij do raznovrstnih problemov svojih zaposlenih, partnerjev in skupnosti.

Družbena odgovornost je družbeno-ekonomski koncept, ki temelji na odnosu med institucijami in okoljem pri vsakodnevnem poslovanju. Ta odnos je dosti širši, kot je opredeljeno na prvi pogled, saj z institucijami razumemo samo motiv institucije in podrejanje cilju. Z okoljem pa razumemo tako udeležence procesov v instituciji in zunaj nje.

Namen preučevanja družbene odgovornosti je v tem, da družbeno odgovorno poslovanje postaja vedno pomembnejše, tako na ravni podjetij kot v

družbi nasploh. Dilemo o stopnji odgovornega poslovanja različnih institucij bomo predstavili kasneje. Prav zato je treba spoznati, kateri dejavniki pravzaprav spodbujajo tovrstno obnašanje.

Cilj prispevka je prikazati pomen družbeno odgovornega poslovanja nasploh in še posebej v javnem sektorju. Ker pa je družbena odgovornost sodilo uspešnosti institucije, je smotrno le-to spremljati, da ugotovimo stanje in morebitne izboljšave. Povečalo se je zanimanje za uporabo metod merjenja opravljenih storitev, s katerimi naj bi se povečala odgovornost in hkrati izboljšala učinkovitost ter realneje dodelila finančna sredstva (Bergman, Xiao Huwang, 2000). Tak sistem kazalnikov in metodologija sta prikazana na podlagi izvedene raziskave Ocenjevanje učinkovitosti in uspešnosti v javni upravi – primer Davčna uprava Republike Slovenije, ki smo jo v letih 2003-2004 izvedli na Fakulteti za upravo.

## **2. Definicija družbene odgovornosti**

Friedmanova delničarska teorija dobička (*stockholder theory*) (1970), ki govori o edini odgovornosti do lastnikov v javnem sektorju, velja, vendar pa ne smemo prezreti drugih subjektov in okolja, ki niso neposredno povezani z glavnim ciljem poslovanja. Cilj poslovanja zasebnih institucij je tako izključno donos na vloženi kapital lastnikov, kar izražamo z dobičkom. Vse, kar institucija počne v korist etičnosti, je po mnenju Milтона Friedmana kraja dobička lastnikom.

Ob bok tej teoriji se je razvila teorija udeleženih strani<sup>1</sup> (*stakeholder theory*), pri kateri ne gre samo za uveljavljanje pravic, ampak tudi dolžnosti (Freeman, 1984, str. 49). Ta teorija dobička ne postavlja na prvo mesto med kazalci uspešnosti, ampak poudarja pomembnost odnosa institucije do udeleženih strani. Da lahko institucije delujejo v določenem okolju, uživajo svojo lastnino in poslujejo z družbo, morajo spoštovati pravne in etične norme. Teorija udeleženih strani opredeljuje koristi, ki jih imajo ekonomski subjekti, ker delujejo v družbi; v zameno za te koristi so ekonomski subjekti dolžni ponujati določene usluge udeleženim stranem (Campbell, 2003, str. 280). Po tej teoriji je institucija dolžna izpolnjevati cilje lastnikov in spektra udeležencev, pri čemer je tako ravnanje prostovoljno, ter v svoje poslovanje integrirati družbene in okoljske vidike (Green Paper 2002, str. 8)..

---

<sup>1</sup> Udeležena stran (angl. *stakeholder*): zainteresirani udeleženec, interesnik, deležnik, oseba ali skupina zainteresiranih za ne/uspeh in delovanje organizacije, vsi odjemalci in dobavitelji, partnerji, zaposleni, lastniki, država, družba, zakonodajalec.

Družbena odgovornost izvira iz menedžerjeve odgovornosti do udeleženih strani. Udeležene strani pa so vsi družbeni subjekti, ki jih delovanje državne uprave prizadene. Menedžerji morajo sprejemati pravilne odločitve, s katerimi bodo koristili interesom družbe in institucije, to je njihovim ciljem, kajti le takrat bodo uspešni (Daft et.al., str. 117, 2001). Torej je družbeno odgovorna institucija tista, ki je odgovorna do vseh subjektov sovplivanja, ki so kakorkoli vpleteni v njeno delovanje. Koncepta družbene odgovornosti ni lahko osvojiti, saj različni udeleženci različno vrednotijo, katera dejanja dejansko izboljšujejo družbeno blaginjo. Zato bi bilo treba najprej definirati, kaj je družbeno zaželeno (vedenje) in kako to doseči.

## **2.1 Notranji zainteresirani udeleženci**

Udeležene strani so subjekti, ki lahko vplivajo na institucijo ali pa nanje vpliva institucija, ko ta skuša dosegati svoje cilje (Freeman, 1984, str. 52). Udeležene strani so posamezniki ali institucije, ki izkazujejo interes za uspešnost institucije (Donaldson et.al., 1995, str. 68). Koncept loči notranje in zunanje udeležene strani.

Notranja dimenzija se osredotoča predvsem na upravljanje človeških virov. V sklopu te dimenzije namenjamo posebno pozornost vseživljenjskemu učenju, boljšemu pretoku informacij, večji raznolikosti zaposlenih, enakemu plačilu in večji možnosti napredovanja za ženske in skrbi za varnost zaposlitve (Jančič, 2002, str. 5). Zaposleni pričakujejo dobre delovne razmere, ustrezno plačo in nadzor. Med ključne notranje udeležence prištevamo zaposlene, lastnike in upravo.

## **2.2 Zunanji zainteresirani udeleženci**

Zunanja razsežnost družbene odgovornosti pa se izkazuje v spletnju dobrih odnosov z zunanjimi udeleženci. Dobri odnosi s temi subjekti vplivajo na zmanjšanje stroškov, večjo kakovost in večje zadovoljstvo državljanov z delom institucij oziroma upoštevanje njihovih ciljev. Klienti (zainteresirani udeleženci) vplivajo na odločitve, ki se nanašajo na kakovost, servis, varnost in razpoložljivost storitev in proizvodov. Če se zadovoljstvo ene udeležene strani močno poslabša, je sposobnost razvoja institucije zmanjšana.

Med ključne zunanje pa poslovne partnerje (dobavitelje, kliente, druge) sodijo lokalne skupnosti, nevladne organizacije in naravno okolje (Knez-Riedl, 2002, str. 48–49). Vlado kot pomemben zunanji subjekt je treba upoštevati v smislu zakonskih določil in druge regulative, ki jo predpisuje. S tem v zvezi gre

za upoštevanje določil ustave, zakonov, določil varstva okolja in drugega, kar je v domeni državne uprave. Obstajajo pa še druge interesne institucije, ki svojo voljo izražajo v okviru trgovinskih, političnih, strokovnih institucij in institucij potrošnikov.

Pomembno mesto zaseda naravno okolje, ki postaja vedno bolj ogrožen ekosistem, katerega nezamenljivosti se zaveda vedno več ljudi. Naravno okolje je postalo pomembna tema številnih poljudnih in strokovnih razprav doma in v tujini. Velike korporacije in vlade veliko denarja namenjajo varovanju naravnega okolja in osveščanju kupcev o pomembnosti naravnega okolja za preživetje.

### **3. Sodila družbene odgovornosti**

Model družbene odgovornosti je razdeljen na štiri sodila, in sicer: ekonomsko, zakonsko, etično in filantropsko odgovornost (prostovoljna odgovornost do družbe) (Campbell, 2003, str. 271 – 273). Odgovornosti so razdeljene po vrstnem redu glede na tradicionalno ukvarjanje menedžerjev s posameznimi področji. Razlaganje pa začnemo s tistimi sodili, ki so usmerjena navznoter institucije, in končamo s tistimi, ki so usmerjena navzven proti zunanjim udeležencem. Sodila družbene odgovornosti so:

- **EKONOMSKA ODGOVORNOST** – glavna odgovornost institucije je proizvodnje proizvodov in storitev, po katerih družba povprašuje in je zanje pripravljena plačati določeno ceno. S tako dejavnostjo institucija omogoča svoj obstoj. Prek te odgovornosti je mogoče izvajati druge razsežnosti družbene odgovornosti. Gre za vprašanje proizvodnje učinkov ob minimalnih stroških oziroma doseganju večjega učinka z istimi sredstvi. To pomeni stroškovno učinkovito kombiniranje vložkov in učinkov prek procesov v instituciji.
- Ta odgovornost je posebej pomembna v zasebnem sektorju, v javnem ji ne namenimo take pozornosti. Vendarle je intenzivnost ukvarjanja s to odgovornostjo odvisna od nivoja in nalog, s katerimi se institucija ukvarja. Če govorimo o organih najvišje ravni (ministrstva), ti skrbijo za uspešnost politike in uspešnost institucije kot celote, hkrati pa morajo na operativni ravni upoštevati ekonomski vidik učinkovitosti, ki je še kako pomemben. Institucije nižjih ravni (upravne enote, izpostave organov v sestavi...) izvršujejo zadolžitve, ki jim jih zadajo organi najvišjih ravni tako, da zadolžitve izvedejo čim bolj gospodarno.
- **ZAKONSKA ODGOVORNOST** – pravi, da mora vsak subjekt spoštovati zakone, predpise in druga postavljena pravila, ki veljajo za vse. Družbena odgovornost pa zahteva, da se institucije teh pravil držijo.
- **ETIČNA ODGOVORNOST** – zajema vedenje, ki ni nujno zapisano v zakonih, ampak ga pričakuje družba. Zato morajo institucije najprej spoznati interese in pričakovanja v družbi ter posledično ravnati skladno s temi pričakovanji. Etično odločanje tako vključuje enakopravnost, poštenost, nepristranskost in individualno obravnavanje posameznikov.

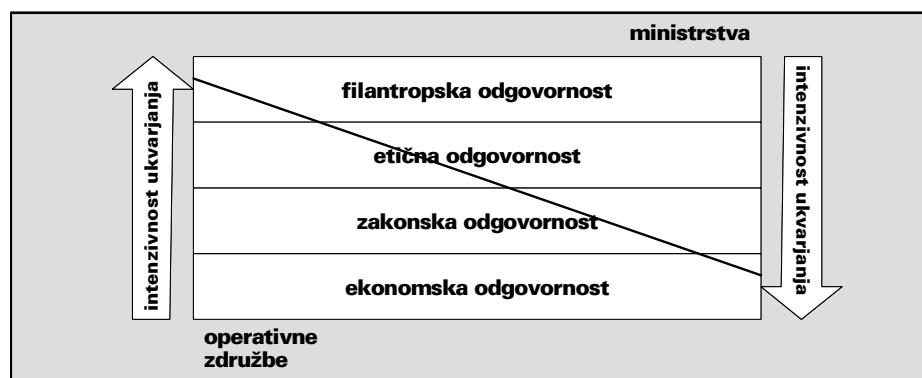


Žiga Andoljšek  
**Družbena odgovornost – paradigma  
uspešnosti v državni upravi**

- **FILANTROPSKA ODGOVORNOST** – je povsem prostovoljna želja po pomoči družbi. Ta vključuje radodarno pomoč in druge akcije, za katere se ne pričakuje nobenih koristi. Gre za željo institucije po družbenem prispevku, ki ga ne vzpodbujajo ekonomski, pravni ali etični vzgibi. Filantropska odgovornost je najvišje merilo družbene odgovornosti, ki presega družbena pričakovanja in tako izdatno prispeva k družbeni blaginji.

Nedvomno je koncept družbene odgovornosti jasen, široko priznan in uporaben. Postavlja pa se vprašanje uravnoteženja med minimalno in maksimalno družbeno odgovornostjo. Menimo, da je bolj intenzivno družbeno odgovorno ravnanje v domeni institucij, ki morajo skrbeti za širše zastavljene cilje in družbeno blaginjo (obče dobro). Na drugi strani so operativne institucije, ki izvajajo direktive in zato lahko ravnajo manj družbeno odgovorno, vendar pa morajo bolj upoštevati ekonomičnost in zakonsko normativnost.

**Slika 1: Intenzivnost ukvarjanja s sodili družbene odgovornosti**



V sliki 1 vidimo štiri sodila družbene odgovornosti in pomembnost posamezne sodila za različne tipe javnih institucij. Ker imamo v javnem sektorju, še posebej v državni upravi, nadrejene in podrejene institucije, ki upravljajo državo in družbo, je sodila smotrno razdeliti po pomembnosti za posamezne institucije. Lahko določimo institucije, ki so na skrajnih polih. Na eni strani so ministrstva, ki jih neposredno vodi vlada in izvajajo vladna navodila in politiko. Ta imajo v svoji sestavi institucije (organe v sestavi), ki so zadolžene, da operativno izvedejo zadane naloge. Tretja, najnižja vrsta institucij pa operativno izvaja storitve, jih posreduje državljanom in ima največkrat neposreden stik s strankami. Pomembnost ločevanja med temi oblikami institucij se kaže v kombiniranju štirih sodil družbene odgovornosti.

Tisti, ki na najnižji ravni skrbijo za državljane, morajo skrbeti za ekonomsko učinkovitost, da bodo z danimi sredstvi proizvedli čim več učinkov. Hkrati morajo

pri svojem delu strogo slediti pravni regulativi, ki se odraža prek pritožb državljanov na delo javnih institucij. Na drugi strani so ministrstva, katerim ekonomičnost delovanja ni prioriteta naloga, saj morajo za to skrbeti nižje organizacijske ravni. Ministrstva morajo skrbeti za etičnost, pravičnost, družbeno blaginjo, enakopravnost in uspešnost politik, ki jih izvajajo podrejene institucije, in druge družbene cilje, zato morajo filantropsko in etično odgovornost zasledovati v polni meri.

#### **4. Razlogi uporabe koncepta družbene odgovornosti**

Razloge za in proti upoštevanju družbene odgovornosti lahko strnemo (McEwan, 2001, str. 22–32, Campbell et.al., 2003, str. 286–290). Razlogi za upoštevanje družbene odgovornosti so predvsem nižji stroški poslovanja, višja produktivnost in kakovost, uskladitev moči institucij z odgovornostjo, povečanje dolgoročnih dobičkov oziroma učinkov, izboljšanje javne podobe institucije, večji posluh in usmerjenost v pomoč družbi pri družbenih problemih. Razlogi proti upoštevanju družbene odgovornosti pa so usmerjeni predvsem na neenakost konkurentov, težko izpolnitev pričakovanj družbe in odgovornost posameznih oseb.

Razlogi za upoštevanje družbene odgovornosti nam lahko služijo kot merila ocenjevanja, ki kažejo stopnjo upoštevanja družbene odgovornosti ter posledično uspešnost institucije.

##### **4.1 Ocenjevanje družbene odgovornosti**

Ker je teoretični model družbene odgovornosti jasen, se postavlja vprašanje uporabe modela in ugotavljanje dosežkov. Smiselno je, da vprašanje uporabe modela v praksi reši vsaka institucija zase. Vprašanje dosežkov družbene odgovornosti pa je neposredno povezano z dejstvom, da družbena odgovornost menedžerjev in institucij postaja čedalje pomembnejši element za uspeh institucije (Jaklič, 1999, str. 276).

Smotno je ugotavljati, do kolikšne mere institucije v državni upravi uporabljajo model družbene odgovornosti. Zato je treba določiti merila družbene odgovornosti. Za doseganje večje uspešnosti je zato premalo delati »prave stvari«, saj je te stvari treba delati družbeno odgovorno (Hilton et.al., 2002, str. 60). Dobre ocene teh meril, ki bodo merile stopnjo doseganja sodil, bodo pomenile tudi večjo uspešnost, kar pa je cilj vsake institucije. Torej sta družbena odgovornost in

uspešnost tesno povezani. Lahko rečemo, da udeležene strani prek družbene odgovornosti določajo cilje institucij, bodisi javnih ali zasebnih. V kolikor institucija cilje doseže, je uspešna. Upošteva je zadnjo trditev, dobiček sploh ni več edino merilo uspešnosti v zasebnem sektorju (v javnem dobiček ne obstaja), ampak lahko določimo vrsto drugih ciljev institucij. Upošteva je teorijo udeleženih strani smo prišli do elementov uspešnosti v nedobičkonosnih institucijah, s čimer se je odprla možnost za spremljanje uspešnosti z jasnimi sodili tudi v javnem sektorju.

Postavimo lahko štiri predloge, kako izboljšati družbeno blaginjo in uspešnost institucije (Certo, 2000, str. 16–17):

- družbena odgovornost izvira iz družbene moči;
- institucije morajo delovati odprto na strani vložkov, ki jih sprejemajo od družbe in učinkov, ki jih posredujejo družbi;
- treba je spremljati stroške in koristi proizvodnje in storitev;
- vsak ima možnost prostega izražanja svoje volje in interesov v zvezi z družbenimi problemi.

Merila bodo tako morala meriti vsako področje družbene odgovornosti. Smotno je opredeliti kazalnike, ki bodo merili (ekonomsko) učinkovitost, upoštevanje pravnih in etičnih norm ter filantropsko odgovornost v smislu družbenega delovanja institucije državne uprave.

Kot merila doseganja družbene odgovornosti in posledično uspešnosti institucije lahko opredelimo kazalnike, ki bodo merili sestavine, ki so za deležnike pomembne. Ker težko potegnemo strogo ločnico med kazalniki, ki bi merili upoštevanje vsake skupine deležnikov posebej, lahko zaradi preglednosti in vsebinskega razumevanja tvorimo kazalnike po skupinah dejavnikov, ki vplivajo na uspešnost institucije in s katerimi lahko pripomoremo k večji uspešnosti. Med te dejavnike prištevamo človeške in tehnične vire, organizacijo, kakovost in doseganje izidov.

## **4.2 Dejavniki učinkovitosti in uspešnosti**

Da bi institucija lahko izboljšala učinkovitost in uspešnost, mora poznati dejavnike, ki vplivajo nanju. Na podlagi družbene odgovornosti se določajo cilji poslovanja, kako učinkovito bomo kombinirali proizvodne dejavnike. Ali bomo cilje dosegli, pa je odvisno od dejavnikov, ki vplivajo na učinkovitost in uspešnost. Dejavnikov vplivanja je veliko, zato jih je smotno sistematično razdeliti po področjih. Pri opredelitvi področij in povezav med njimi smo izhajali iz priporočil in definicij OECD-ja, ugotovitev druge strokovne literature s področja

Žiga Andoljšek  
**Družbena odgovornost – paradigma  
 uspešnosti v državni upravi**

ekonomike javnega sektorja ter značilnosti slovenske javne uprave. Posledično smo oblikovali pet osnovnih področij.

V podjetniški literaturi zasledimo predvsem sledeče dejavnike:

- tehnični dejavniki;
- človeški dejavniki;
- organizacijski dejavniki.

Poleg navedenih jih dodajamo še nekaj, ki so zelo pomembni v javnem sektorju za celovite uspešnosti. Javne institucije želijo delovati gospodarno in vsečno hkrati. Zato vedno bolj gledajo tudi na kakovost svojih storitev. Dodatno pa ne smemo pozabiti na ugotavljanje stopnje doseganja cilja poslovanja organizacije. Bistveno je, da za preučevano institucijo odkrijemo kazalnike, ki predstavljajo izid poslovanja, le-ta pa je družbeno odgovorno določen. Tovrstna indikatorja izida pri npr. davčni administraciji sta davčni dolg in davčni prihodki. To sta glavna cilja, h katerima stremi davčna uprava. Sta pa oba cilja družbeno zaželeni; davkoplačevalci pričakujejo enakopravno obravnavanje, država pa želi optimalno obdavčitev davčnih zavezancev. Dejavnike razvrščamo v pet skupin, kot kaže Tabela 1.

**Tabela 1: Področja in vsebina področja za ocenjevanje učinkovitosti in uspešnosti**

Področje	Vsebina	Katero sodilo družbene odgovornosti kazalniki sodijo
Človeški kazalniki	vložki za prihodnost, učinki in izidi v primerjavi s človeškim dejavnikom (izobrazba, odstotek mladih, nagrajevanje idr.)	ekonomsko odgovornost in pravno odgovornost
Tehnični kazalniki	vložki za prihodnost, učinki in izidi v primerjavi s tehničnim dejavnikom (oprema, prostori in računalniki)	ekonomsko odgovornost
Organizacijski kazalniki	vložki, izločki in učinki v primerjavi z organizacijskim dejavnikom (organizacija kot funkcija – obremenjenost zaposlenih, tekoče delo zaposlenih)	ekonomsko odgovornost in etično odgovornost
Kakovost (vpliv)	pritožbe in inšpekcijski pregledi	etično in pravno odgovornost
Izid	davčni prihodki in davčni dolg	filantropsko odgovornost

## **5. Metoda**

Cilj je učinkovitost in uspešnost meriti na čim bolj realen pa tudi pregleden način. Zato je merjenje pojava z agregatnimi kazalniki smotno in upravičeno. Agregatni kazalnik pomeni, da iz več kazalnikov nižjega nivoja izračunamo en kazalnik. Vrednost agregatnega kazalnika zato vsebuje vrednosti in informacije kazalnikov nižjih nivojev.

Načini izračuna kazalnikov imajo določene prednosti in slabosti. Bistveni slabosti, ki jih agregatni kazalnik odpravlja, sta določitev moči vpliva vsakega izmed kazalnikov nižjih nivojev in različnosti enot mere. Prvo slabost odpravimo z vključitvijo množice kazalnikov v izračun. S tem se vpliv posameznega kazalnika razprši. To na eni strani pomeni, da zmanjšamo vpliv tudi tistih kazalnikov, ki manj vplivajo na končni rezultat, na drugi strani pa nam le skupina kazalnikov in s tem celostna analiza da dober pregled stanja. Različnost enot mere, ki predstavlja drugo slabost, pa agregatni kazalnik odpravlja z uporabo rangiranja kot metode združevanja. Metode rangiranja izničijo različnost enot mere. S tem omogočimo primerjavo različnih kazalnikov, ki vsak po svoje dobro pojasnjuje pojav, hkrati pa je absolutno neprimerljiv z drugimi kazalniki.

Poleg omenjenih slabosti, ki jih agregatni kazalnik odpravlja, pa obstaja še nekaj prednosti. Med njimi lahko omenimo večjo realnost obravnavanja preučevanega pojava, večjo preglednost in prilagodljivost različnim organom. Prednosti pristopa z agregatnim kazalcem so tudi:

- zadržanje informacij kazalnikov nižjih nivojev;
- enak vpliv vseh kazalnikov na agregatni kazalnik;
- sistematičnost;
- združevanje kazalnikov povsem določa teorija;
- združevanje istih kazalnikov na različne načine v odvisnosti od potreb analize.

Agregatni kazalnik v svoji metodologiji zahteva, da v najnižji nivo določimo čim več kazalnikov. Ti kazalniki so zelo specifični za obravnavanje posameznih področij. Določeni so skladno s teorijo, ki jo je treba opredeliti in smo jo povzeli v poglavju Dejavniki učinkovitosti in uspešnosti. V praksi je treba določiti merila vključevanja kazalnikov v izračun. V praksi merila največkrat določimo subjektivno, česar se lahko uporabnik vedno poslužuje. Ker pa je cilj postaviti čim bolj neodvisen sistem merjenja, ki je avtomatiziran, smo za merilo izbrali drugačen način izbora. Na tem mestu smo se oprli na faktorsko analizo. Kazalce izbiramo glede na vrednost komunalitete, ki jo dosežejo spremenljivke. Komunaliteta kaže delež pojasnjene variance ali delež pojasnjene variiranja spremenljivke z

vplivom faktorja. Večja ko je vrednost, manj je nepojasnjenih vplivov in bolj pomemben je vpliv spremenljivke na preučevan pojav. Spremenljivke z nizko vrednostjo komunalitete je treba izločiti iz preučevanja (De Vaus, 2002, str. 137–138).

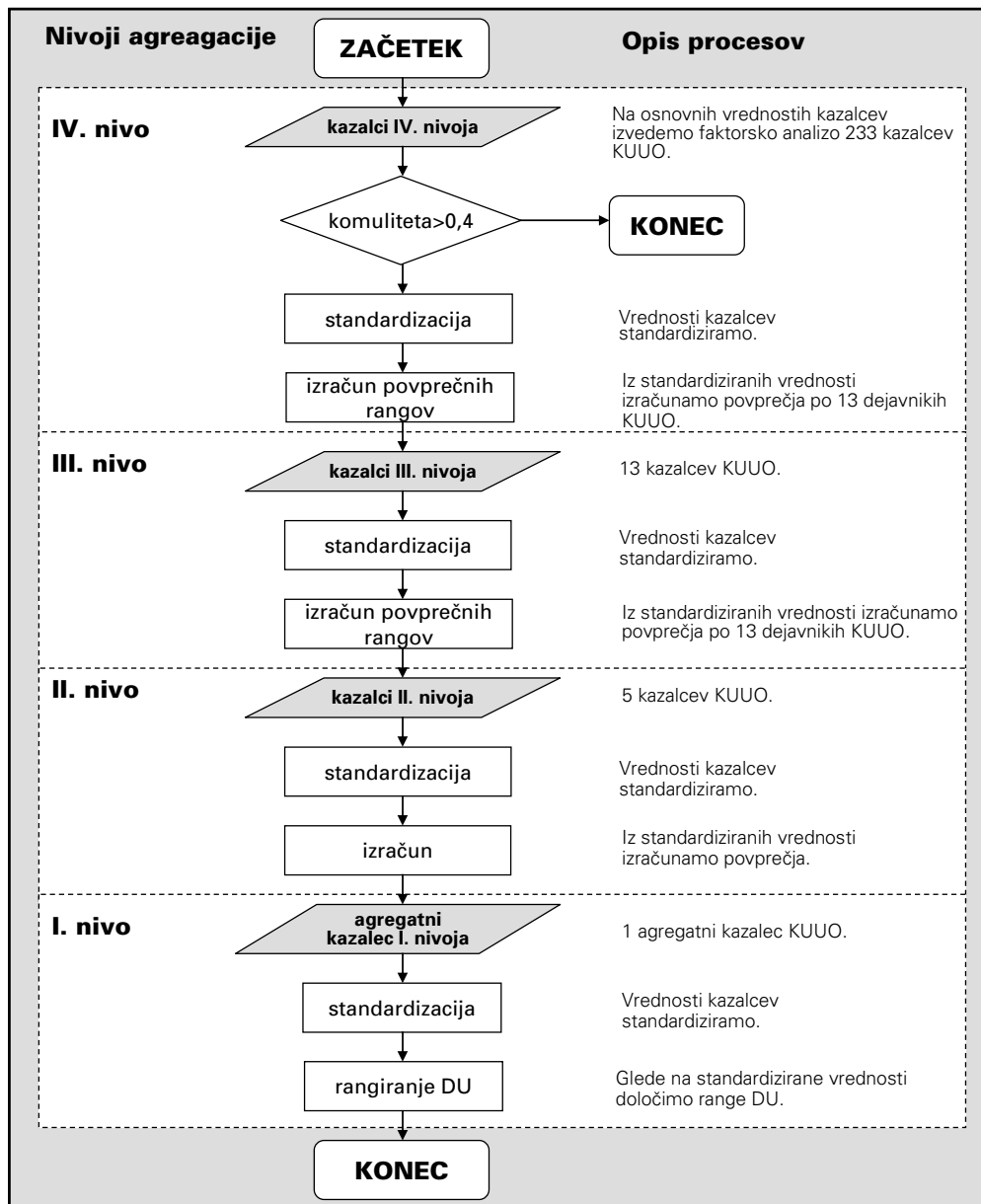
Če spremenljivka preseže določeno vrednost komunalitete, jo vključimo v sistem, sicer jo izključimo. S tem smo sistem kazalnikov pustili odprt. Če se pojavijo novi kazalniki in podatki za izračun na podlagi opisanega merila, lahko izločamo ali dodajamo kazalnike. Zato izbor prikazanih spremenljivk ni dokončen. S tem smo dosegli razvijajoč se sistem merjenja učinkovitosti in uspešnosti. Opozoriti pa moramo, da izbiranje kazalnikov na podlagi vrednosti komunalitet ni uporabno pri časovni analizi. Pri tej se nam lahko zgodi, da se nam časovna vrsta prekine, kar pomeni, da analize ne moremo izvesti. Rešitev tega problema je, da uporabnik sam določi kazalnike, ki se mu zdijo smotni, saj le on dobro pozna delovanje institucije. Zato matematičnega merila izbora kazalnikov ni nujno uporabljati.

## **6. Rezultati**

Sam sistem merjenja je dvostopenjski. Na prvi stopnji smo opredelili kazalnike, ki so bili določeni skladno s teorijo in so merili procese, ki se odvijajo v davčnih uradih. Teh kazalnikov je bilo 223. Ker je z evalvacijo sistema merjenja pričakovati pojavljanje novih kazalnikov, ki bolj vplivajo na učinkovitost in uspešnost, smo predvideli vstopanje in izstopanje spremenljivk. Na ta način je število kazalnikov na četrti stopnji upadlo na 214. Kazalnike četrte ravni smo združili v 13 kazalnikov tretje ravni. Na drugi stopnji združevanja smo iz 13 kazalnikov izračunali 5 in nadalje enega samega. Kazalniki vsake stopnje vsebujejo del vsebine kazalnika višjih stopenj, zato se bo informacijska vrednost ohranjala.

Za združevanje kazalnikov smo uporabili različne metode. Najbolj realna metoda, ki je bila tudi najbolj v povezavi s teorijo, je bila metoda standardizacije na vseh ravneh združevanja. Pomembno je, da povprečja izločijo vpliv različnega števila kazalnikov na končni kazalnik in s tem vrstni red preučevanih institucij. Standardizacija pa odpravi različne enote mere, v katerih so izraženi kazalniki, in pokaže odmik ene preučevane enote od druge. S tem upoštevamo absolutni razmik med enotami. Skladno z metodologijo lahko opazujemo razvrstitev institucij na različnih nivojih združevanja. Kazalnik PIPA (*Performance Indicator of Public Administration*) nam kaže celovito učinkovitost in uspešnost proučevanega davčnega urada. Še posebej zanimiva za menedžerje in kontrolo sta drugi in prvi nivo. Razvrstitev davčnih uradov po kazalnikih drugega nivoja in prvega nivoja PIPA kaže Tabela 2.

**Slika 2: Shema standardizacije na vseh ravneh**



Vir: Andoljšek, 2004, str. 146

**Tabela 2: Povprečni rangi za drugi in prvi nivo standardizacije na vseh nivojih**

standardizacija na vseh ravneh združevanja						
	rangi za povprečne range					KUUO
	zmožnosti zaposlenih	tehnični viri	organi- zacija	kakovost	izid	
DU 1	12	14	3	4	8	11
DU 2	9	2	4	9	10	6
DU 3	3	10	14	1	4	3
DU 4	4	6	8	11	9	8
DU 5	6	11	6	13	12	13
DU 6	8	7	13	2	14	9
DU 7	1	1	7	10	2	1
DU 8	5	8	1	14	1	2
DU 9	11	9	2	5	3	5
DU 10	7	4	5	6	13	7
DU 11	10	12	11	7	6	12
DU 12	13	13	12	3	11	14
DU 13	2	3	10	8	7	4
DU 14	14	5	9	12	5	10

Vir: Andoljšek, 2004, 147

DU 7 je na največ področjih ocenjen najbolje. Vendar je treba med področji tretje ravni izpostaviti izjemno slabo usmerjenost v prihodnost, pri človeških in tudi tehničnih virih. Vzrok je velikost urada in zasičenost z delom zaradi velikega teritorialnega področja in števila davčnih zavezancev. Zanimivo je tudi to, da DU 5 in DU 12, ki naj bi bila najmanj učinkovita in uspešna, prav tako nista velikokrat na zadnjem mestu. Očitno gre za zanimivo situacijo. Po drugi strani pa je logično, da imata urada zaradi negativnih tendenc pri večini kazalnikov slabo učinkovitost in uspešnost.

Druga raven združevanja potrjuje ugotovitve. DU 3 ima najbolj razvito področje kakovosti, kjer dosega najboljše rezultate med vsemi. Na drugi strani ima DU 7 isto področje najslabše razvito med vsemi svojimi področji. Tak rezultat je jasen napotek menedžerjem, da so zavezanci delo urada slabo ocenili in da se ti počutijo neenakopravne. Med kazalniki kakovosti je treba izpostaviti kazalnike



pritožb, ki merijo pogostost pritoževanja zavezancev na odmero in postopke odmere. Zaskrbljujoč je tudi podatek o zneskih plačanih sklepov prisilne izterjave po posameznih vrstah davkov. Pri davkih od dobička je znesek plačanih sklepov samo 1/7 zneska najučinkovitejšega urada na tem področju. Pri prisilni izterjavi drugih davkov je DU 7 za tretjino slabši kot drugi. Po kazalnikih zmoglosti zaposlenih, tehničnih virov in izidu je DU 7 najboljši. Med tehničnimi kazalniki se vidi, da zna DU 7 nadzorovati stroške, kar gre pripisati dejstvu ekonomije obsega, ki jo tako velik urad že uporablja. Končni rezultat na prvi – najvišji – ravni združevanja je tesen. DU 7 je malenkostno boljši od DU 8. Negativno pa izstopajo DU 12, DU 5 in DU 11.

Značilnost uporabljene metode je, da smo lahko korakoma opazovali združevanje kazalnikov po skupinah, ki smo jih določili skladno s teorijo na posameznih ravneh. Za preveritev pravilnosti določenih skupin kazalnikov in vrstnega reda davčnih uradov smo uporabili faktorsko analizo. Z razliko od rangiranja nam faktorska analiza zgolj matematično določi faktorje. Le-ta nam na podlagi vrednosti spremenljivk določi skupine kazalnikov. Združitev kazalnikov poteka neposredno iz četrtega na drugi nivo. Na razvrstitev kazalnikov po skupinah ne moremo vplivati.

**Tabela 3: Razvrstitev davčnih uradov na podlagi različnih načinov standardizacije**

davčni urad	DU	DU	DU	DU	DU	DU	DU	DU	DU	DU	DU	DU	DU	DU
metode združevanja	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
model standardizacije na vseh ravneh	11	6	3	8	13	9	1	2	5	7	12	14	4	10
faktorska analiza	11	4	8	6	13	9	1	2	3	10	12	14	5	7

Vir: Andoljšek, 2004, 159

Razvrstitev davčnih uradov na podlagi faktorske analize se pokriva z razvrstitvijo pri standardizaciji na vseh ravneh združevanja. Menimo, da je razvrstitev na podlagi faktorske analize matematična in nanjo ne moremo vplivati. Pri razvrstitvi s pomočjo standardizacije pa subjektivno lahko vplivamo na izbor in vključevanje kazalnikov. Pomembno je tudi to, da standardizacija upošteva absolutne razlike med davčnimi uradi in odpravlja različne enote mere. Prav poznavanje situacije na davčnih uradih in sprotno spremljanje bosta dala še bolj realne rezultate.

## **7. Vpliv kazalnikov na proračunsko financiranje**

Namen kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti je odstranitev asimetrije informacij, ki velja znotraj proračunskega uporabnika in med proračunskim uporabnikom in financerjem. Tvrsten poskus je eden prvih, pri katerem se celostno s kvantitativnimi kazalniki meri učinkovitost in uspešnost institucij. Sistem kazalnikov je zastavljen dovolj splošno, da je uporaben tako v zasebnih kot v javnih institucijah. Opisani sistem se v dobršni meri naslanja tudi na koncept družbene odgovornosti, na podlagi katerega se da določiti cilje institucije, o njihovem doseganju pa govori uspešnost. Kakšna pa je korist sistema kazalnikov?

Prva korist sistema se kaže navznoter. Prav gotovo je medsebojna primerjava med različnimi institucijami na podlagi objektivnih kazalnikov, ki merijo stanje (razvitost) in potencial na različnih področjih, ključnih za delovanje institucije. Za opazovano enoto je primerjava stimulatívna, ker se lahko identificira s svojo učinkovitostjo in uspešnostjo in njuno izboljšavo opazuje v času. Učinkovitost je nasploh primerljiva kategorija med institucijami. Definicija uspešnosti, ki temelji na družbeni odgovornosti, pa navkljub odsotnosti dobičkonosnega motiva metodološko enotno opredeljuje uspešnost v različnih javnih institucijah. Financer pa je za primerjavo na prvem nivoju zainteresiran, da ima popoln pregled nad primerljivimi enotami. Še več uporabnih informacij pa dobimo s »pogledom pod lupino«.

Poglobljen pogled nam omogočata druga in tretja raven združevanja. Vsaka izmed njiju nam da natančnejše informacije o stanju in potencialu opazovane enote znotraj posameznega dejavnika. Opazujemo lahko tehnično razvitost, ustreznost izobrazbene strukture glede na zahteve nalog, človeški potencial, obremenjenost z delom v okviru organizacijskih kazalnikov idr. Še posebej velja izpostaviti kakovost, ki smo jo merili s kvantitativnimi kazalniki in kazalniki izida, ki nam neposredno kažejo upoštevanje ciljev udeleženih strani in posledično uspešnost institucije.

Sčasoma bi se korist opisanega sistema kazala tudi navzven. Dokazano je, da se uspešnost javnih institucij lahko meri. Prav to bi financerjem omogočalo, da preusmerijo finančna sredstva na manj razvita področja in enotam, ki sredstva bolj potrebujejo. Na ta način se financiranje vrši na podlagi doseženih rezultatov, ne pa samo politične – pogajalske moči.

## **8. Zaključek**

Prispevek vsebuje teoretični in praktični del. Z analizo in sintezo smo določili teoretične osnove. V teoretičnem delu smo predstavili teorijo, glavna izhodišča in temelje za raziskavo. Širše je predstavljen koncept družbene odgovornosti, ki služi kot določanje ciljev institucij in posledično uspešnosti. Ta paradigma se je razvila v zasebnem sektorju, v javnem pa lahko zaživi v večji meri, saj morajo institucije skrbeti za javno dobro oziroma upoštevati želje in potrebe različnih deležnikov. Praktični del dokazuje uporabo teoretičnih dognanj v praksi. Metodo merjenja učinkovitosti in uspešnosti smo preverili na primeru Davčne uprave Republike Slovenije oziroma njenih davčnih uradih.

Podatki za analizo so bili pridobljeni iz različnih verodostojnih virov. V glavnem je šlo za javne baze podatkov, ki jih urejajo pri preučevanem organu in Ministrstvu za finance. Poleg tega pa je bilo treba določene podatke pridobiti na terenu z anketiranjem. Ker je cilj opisanega sistema merjenja, da bi zaživel in deloval v praksi, smo subjektivnost poskušali zmanjšati na najnižjo možno raven. To smo dosegli z uporabo podatkov, ki jih organi že zbirajo, s kvantitativno analizo, z enostavnostjo in razumljivostjo.

Kot končen rezultat spremljanja delovanja davčnih uradov v Sloveniji je rangiranje le-teh na podlagi kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti. Pri določitvi kazalnikov in združevanju smo se močno opirali na teoretične izsledke in praktične nasvete uporabnikov sistema. Predvideli smo vstopanje in izstopanje kazalnikov na podlagi objektivnega merila. To kaže na razvijajoč se sistem. Želimo, da bi opisani sistem postal dobrodošel pripomoček menedžerjem javnih institucij. Prav uporabnikom je sistem merjenja namenjen v največji meri. Zato so v zadnji točki predstavljene možne koristi sistema za uporabnike. Nenazadnje bodo uporabniki izražali svoje zadovoljstvo s sistemom na podlagi koristi, ki jih bodo imeli. Verjamemo, da bo dograjevanje in izpopolnjevanje pripeljalo do nekaterih novih rešitev in tesnejše povezanosti med sistemom kazalnikov in proračunom.

*Dr. Žiga Andoljšek je doktor ekonomskih znanosti. Na ministrstvu za finance vodi Direktorat za javno premoženje ter predava na Fakulteti za upravo. Raziskovalno se ukvarja s kvantitativnim ugotavljanjem učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju.*

Žiga Andoljšek  
**Družbena odgovornost – paradigma  
uspešnosti v državni upravi**

**Literatura**

- Andoljšek, Ž. (2004): Merjenje učinkovitosti in uspešnosti državne uprave na primeru Davčne uprave Republike Slovenije. Doktorska disertacija, Ljubljana, 212 str.
- Barry et al. (2003): Gender and the Public Sector. Routledge, London, 224 str.
- Bergman, E. M. in Wang, X.H. (2000): Performance Measurement in U.S. Countries; Capacity for Reform. Public Administration Review, Sept/Oct, Vol. 60, No. 5, Washington, str. 409 - 420.
- Campbell et.al. (2003): Business Strategy: An Introduction. Butterworth-Heinemann, Oxford, 478 str.
- Cero, S.C. (2000): Modern Management. Prantice Hall, New Jersey, 194 str.
- Commision of the European Communities (2002): Communication from the Commison concerning Corporate Social Responsibility: A business contribution to Sustainable development, Bruselj, 76 str.
- Daft, R.L. in Marcic, D. (2001): Understanding Management. South-Western Thomas Learning, Harcourt College Publishers, 606 str.
- De Vaus, D. (2002): Analyzing Social Science Data. SAGE Publications, London, str. 134 - 145.
- Donaldson, T. in Preston, L.E. (1995): The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications. Academy of Management Review 20 (1), str. 65 – 91.
- Freeman, R.E. (1984): Strategic Management: A Stakeholder Approach. Pitman Publishing, Boston, 285 str.
- Hilton S. in Gibbons G. (2002): Good Business. Texere Publishing Limited, London, 253 str.
- Jaklič, M. (1999): Poslovno okolje podjetja. Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 353 str.
- Jančič, Z. (2002): Nova družbena odgovornost podjetij. Industrijska demokracija, št. 12, str. 4 – 7.
- Knez – Riedl, J. (2002): Družbena odgovornost malih in srednjevelikih podjetij. Prenos novosti v podjetniško prakso, Maribor, str. 45 – 59.
- McEwan, T. (2001): Managing Values and Beliefs in Organisations. Prantice Hall, Essex, 390 str.
- OECD (2001): Performance Measurement in Tax Administration – Practical Note. OECD: Centre for Tax Policy and Administration, Paris, str. 62.
- Rouse, J. (1999): Performance Management, Quality Management and Contracts. V Halton, S. in Farnham, D.: Public Management in Britain, Basingstoke. MacMillan, str. 76 – 93.
- Setnikar-Cankar, S., in Andoljšek, Ž. (2003): Ugotavljanje učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju. Zbornik referatov, Fakulteta za upravo, str. 351- 364.

SUMMARY

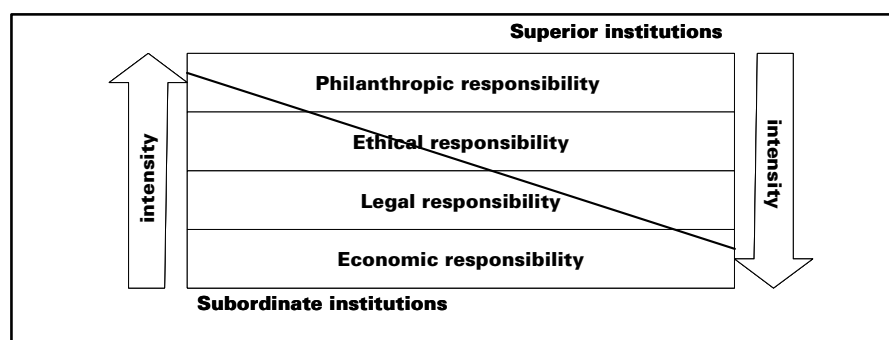
**Social Responsibility – the Paradigm of  
Effectiveness in Public Administration**

The aim of the article is to represent corporate social responsibility, in private sector a well known paradigm, and the possibility to use it in the public sector as a measure of effectiveness. According to Freeman’s Stakeholder theory, social responsibility rises from the responsibility of management toward stakeholders. The management should act in the way to benefit the interests of the society and the organisation. Corporate social responsibility takes into account the following four criteria:

- economic responsibility;
- legal responsibility;
- ethical responsibility and
- discretionary-philanthropic responsibility.

The four responsibilities are not of the same importance in all organisations. In our opinion economic responsibilities and legal responsibilities are more important in subordinate, operative organisations, where cost efficiency is the main objective of operation. On the other hand, philanthropic and ethical responsibilities are of greater importance in superior organisations. Their aims should be set according to internal and external stakeholders, and achieving them depends on agreement of the involved.

**Table 1: The different criteria of Social Responsibility**



In the public sector, the institutions should act even more socially responsible and ought to consider stakeholders even more, because they are

not profitable institutions and their operations have even greater external influence.

Using the theory of Corporate Social Responsibility we have set a model for measuring performance in public institutions. The presented model is simple and clear, based on the aggregate index which represents the entire performance of organisations. Each indicator describes a part of Corporate Social Responsibility. A way of grouping indexes into groups of indicators having a strong influence on the performance, is described.

The efficiency and effectiveness indicators were aggregated on four levels. The fourth level was represented by basic indicators. There were 223 basic indicators at the beginning. Considering the values of communalities within the factor method we choose 214 basic indicators for further analysis. Out of 214 indicators only 13 remained on the third level, and 13 indicators were further aggregated into 5 on the second level and finally into one on the first level.

We have verified the proposed method in monitoring the performance of tax offices in Slovenia. The aggregative indicators of tax offices were ranked. Our method made a step-by-step observation of indicator aggregation possible: the aggregation was performed in the groups of indicators which were defined on individual levels of the theoretical model.

The results described in the paper take into account the financial or cost aspect and customer satisfaction at the same time. The most important contribution of the performance analysis will undoubtedly be the methodological clarification, and as a consequence the establishment of a clear system of indicators which will make the judgement of efficiency and effectiveness possible, considering social responsibilities as a criterion of effectiveness in the public sector.

# Mednarodno sodelovanje v davčnih zadevah v Evropski uniji

UDK: 336.2(495.12)

Aleksandra Heinzer  
aleksandra.heinzer@siol.net

## IZVLEČEK

**V prispevku obravnavamo pomen mednarodnega sodelovanja v davčnih zadevah kot eno izmed pomembnih novosti, ki jo vzporedno s polnopravnim članstvom Slovenije v EU prinaša Zakon o davčnem postopku. Ključni faktor na tem področju je vloga evropskega prava, zato poudarjamo njegov vpliv na slovensko upravo. Pojasnjujemo, kakšna je dejanska vloga upravne pomoči med članicami, opredeljujemo njen pojem in datiramo razvoj pravne podlage za njeno izvajanje.**

**Nadalje podrobno analiziramo celotno poglavje Zakona o davčnem postopku, ki zajema to tematiko, pri čemer se osredotočimo predvsem na odnos med pristojnimi organi držav članic. V zvezi z uveljavitvijo zakona izpostavljamo neskladje z Ustavo Republike Slovenije in opozarjamo na kolizijo, ki prihaja med njim in direktivo, ki jo zakon inkorporira.**

**Končno ugotavljamo, da tovrstno povezovanje med državami glede izmenjave izkušenj prinaša pozitivne posledice tudi za Slovenijo.**

*Ključne besede: mednarodno sodelovanje, upravna pomoč, davčni postopek, Evropska unija, izterjava davščin*

## 1. Uvod

Vzpostavitev enotnega tržišča Evropske unije (v nadaljevanju EU) sili države članice k harmonizaciji davčnih sistemov. Za EU je ta cilj velik izziv, saj so davčni sistemi znotraj posameznih držav še vedno precej zapleteni. K njihovi zapletenosti pripomorejo različni zgodovinski razlogi in zasledovanje ciljev družbene pravičnosti, poleg tega pa so davščine tudi instrument politike. Dober davčni sistem se razvija na podlagi načel ekonomske učinkovitosti, pravičnosti, administrativne enostavnosti in transparentnosti, fleksibilnosti ter demokratičnosti v sprejemanju odločitev o davščinah. Pomembno vlogo pri tem razvoju ima davčna administracija, ki vpliva na učinkovito davčno obremenitev. Obstaja namreč razlika med dejansko pobranimi in potencialno možnimi davščinami, zato je zelo pomembno, kako se ti dejansko pobirajo. V vrsti mehanizmov za

preprečevanje in odkrivanje ter odpravljanje številnih dejanj na področju davčne utaje sta medsebojno administrativno sodelovanje in vzajemna pomoč med državami članicami izrednega pomena, saj sledita skupnemu cilju, to je finančnemu interesu. Sodelovanje tako obsega medsebojno pomoč na upravnem ali kazenskem področju. Narava posameznega primera pogojuje odločitev, za katero pomoč bo država članica v danem primeru zaprosila, pri čemer sta večkrat obe področji med seboj močno povezani. V prispevku želimo izpostaviti predvsem upravno sodelovanje med državami članicami v davčnih zadevah, pri čemer kazenskega področja podrobneje ne analiziramo<sup>1</sup>. V tej povezavi ugodoma povzemamo definicijo davka po Jerovšek<sup>2</sup>:

»Davek je obveznost posameznika ali pravne osebe prispevati od svojih doseženih dohodkov ali premoženja in pravic za skupne družbene potrebe v višini in na način, ki ga določi zakon«.

## **2. Vpliv evropskega prava na slovensko upravo**

Upoštevajoč načela avtonomnosti, primarnosti in neodvisnosti prava EU so s podpisom pogodbe o pristopu k EU za Republiko Slovenijo (v nadaljevanju RS) postali zavezujoči tako njeni primarni kot sekundarni pravni viri evropskega prava<sup>3</sup>. To predstavlja težko preizkušnjo tudi za slovensko upravo (in z njo davčno ter carinsko upravo), saj je po uspešni vključitvi RS v EU od 1. 5. 2005 ključni akter na področju izvrševanja evropskega prava, pri čemer je bilo treba uvesti vrsto pomembnih sprememb<sup>4</sup>.

V okviru načela zakonitosti so upravni organi RS dolžni delovati v skladu z ustavo in zakoni, od maja 2004 pa v skladu z veljavno evropsko zakonodajo, ki v primeru konflikta zaradi načela neposredne uporabe nacionalno zakonodajo nadredi brez predhodne presoje skladnosti nižjih predpisov z višjimi.

V okviru obveznih aktov sekundarne evropske zakonodaje poznamo:

- *Uredbe*, ki jih v nacionalni pravni red ni treba, oziroma je celo prepovedano vnašati<sup>5</sup>;
- *Direktive*, ki so podlaga zakonodajalcu v posamezni državi članici, da uredi določeno področje, pri čemer je pomembno navesti poudarek znotraj sodnega primera. »Država članica, ki ni izvedla ukrepov, ki so

---

<sup>1</sup> Več o tej povezavi glej v Vervaele in Klip (2001, str. 7-47).

<sup>2</sup> Jerovšek, T. (2004, str. 2).

<sup>3</sup> Več o tem delitvi glej v Grilc in Ilešič (2004, str. 81-91).

<sup>4</sup> Glej Bugarič (2004, str. 101-105).

<sup>5</sup> Glej Grilc in Ilešič (2004, str. 110-111).



ji bili z direktivo naloženi, se v razmerju do posameznih subjektov ne more sklicevati na opustitev izvršitve svoje obveznosti« (Grilc in Ilešič, 2004, str. 115);

- *Odločbe* – individualni akti, ki veljajo neposredno za tistega, na katerega so naslovljeni<sup>6</sup>.

Omenjeno se predvsem nanaša na delovanje uprave, vprašanje glede strukture in organizacije državne uprave pa ni del evropskega prava. Tovrstno ureditev ni moč najti niti v primarni niti v sekundarni zakonodaji, pač pa je to domena posamezne države članice. Nacionalne državne uprave se pogosto označuje kot »nevidni« steber oziroma »četrti« steber EU, saj državna uprava ni izrecno urejena v ustanovnih pogodbah Evropske skupnosti oziroma EU (Bugarič, 2004, str. 101).

Za uspešno uresničevanje vedno novih ciljev, ki si jih države članice zastavljajo, bo potrebna tudi ustrezna in učinkovita »infrastruktura«, s katero bo te cilje mogoče doseči.

### **3. Upravna pomoč v EU**

Upravno pravo je še relativno mlado področje, saj se je v Evropi razvilo šele v devetnajstem stoletju<sup>7</sup>. Odnosi med subjekti znotraj zasebne sfere so tako nedvomno trdnejši, kot so odnosi med upravami posameznih evropskih držav. Da je medsebojno sodelovanje izrednega pomena za vse članice, dokazuje tudi izraz skupne politike v Pogodbi o Ustavi za Evropo<sup>8</sup>.

#### **3.1 Razvoj pravne podlage za medsebojno upravno pomoč**

Področje upravne pomoči, katere težišče je bilo od nekdanj predvsem pobiranje davščin, med posameznimi državami v Evropi v primerjavi s sodelovanjem med državami na področju civilnega in kazenskega prava nima posebne

---

<sup>6</sup> Grilc in Ilešič, 2004, str. 112, navajata celo sodni primer, ko je sodišče odgovorilo pritrdilno na vprašanje, ali naj se na odločbo sklicujejo tudi posamezniki, na katere se odločba ne nanaša.

<sup>7</sup> Schwarze, 1992, str. 77 navaja: Od razvoja upravnega prava v devetnajstem stoletju je število razmerji med državljani in upravami posameznih držav strmo narašča in je celo doseglo število razmerji med subjekti znotraj civilnega prava.

<sup>8</sup> »Učinkovito nacionalno izvajanje prava Unije s strani držav članic, kar je bistveno za pravilno delovanje Unije, se šteje za zadevo skupnega interesa.« (prvi odstavek 285. člena Pogodbe o Ustavi za Evropo)

tradicije. Po drugi svetovni vojni je bilo sprejetih nekaj mednarodnih pogodb med državami, predvsem na področju preprečevanja dvojnega obdavčevanja in carinskih zadev. V sedemdesetih letih prejšnjega stoletja sta bili sprejeti dve konvenciji Sveta Evrope<sup>9</sup>, ki pa se v praksi nista popolnoma izvajali.

Možnost vzpostavitve medsebojne vzajemne upravne pomoči med vsemi državami članicami konkretneje podaja Amsterdamska pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti (v nadaljevanju ES):

»Svet v skladu s postopkom iz člena 67 sprejme ukrepe za zagotovitev sodelovanja med ustreznimi upravnimi službami držav članic na področju iz tega naslova ter med temi službami in Komisijo.« (Pogodba o ustanovitvi ES, 66.člen)

Poleg navedenega člena je pomemben tudi 135. člen omenjene pogodbe, ki omogoča okrepitev carinskega sodelovanja med državami članicami ter med njimi in Komisijo.

Nadalje je bilo sprejetih več predpisov, vendar naj omenimo le nekatere med njimi. Direktiva 77/779/EGS je temeljni dokument, ki ureja sodelovanje med pristojnimi organi držav članic EU. Ta direktiva je bila sprva namenjena urejanju sodelovanja davčnih oblasti na področju neposrednih davkov, z direktivo 79/1070/EGS pa se njena določila razširijo še na področje posrednih davkov.

27. januarja 1992 je Svet EU sprejel uredbo EGS 218/92, ki je prav tako namenjena administrativnemu sodelovanju davčnih organov držav članic EU. Sprejetje te direktive je predvsem posledica ukinitve fizične carinske kontrole znotraj EU, ureja pa načine in postopke v zvezi z elektronsko in tudi drugo izmenjavo podatkov ter v intrakomunitarnih transakcijah, ki se dogajajo med zavezanci za DDV iz različnih članic EU. Kasnejša uredba 1798/2003/ES povezuje direktivo 77/779/EGS in uredbo EGS 218/92 in vnaša nekatere spremembe, ki bi omogočale učinkovitejše upravno sodelovanje. Uredba tako predvideva tesnejše stike med davčnimi službami, večji poudarek pa namenja spontani in avtomatični izmenjavi podatkov.

### **3.2 Opredelitev upravne pomoči**

Za opredelitev upravne pomoči so potrebni trije ključni parametri: pristojnost, načini in namen<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Evropska konvencija o uradnem vračanju dokumentov, ki se nanašajo na administrativne zadeve v tujini, Strasbourg, 24.11.1977 in Evropska konvencija o pridobivanju informacij in dokazov v administrativnih zadevah v tujini, Strasbourg, 15.3.1978.

<sup>10</sup> Klip in Vervaele, 2001, str. 12-28

### *Pristojnost organov v procesu medsebojne upravne pomoči*

Pristojnost organov, ki nudijo upravno pomoč, je v domeni posamezne države članice in je povezana s samo upravno strukturo znotraj nje. V Sloveniji te pristojnosti v davčnih zadevah podeljuje Zakon o davčnem postopku<sup>11</sup> (v nadaljevanju ZDavP-1). Za upravno pomoč v davčnih zadevah so tako v Sloveniji pooblaščen Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvo za finance ter carinska in davčna uprava. Potrebno je poudariti, da v tem kontekstu upravna pomoč ne poteka le med posameznimi državami članicami, oziroma med njihovimi pristojnimi institucijami, pač pa tudi med državami članicami in Evropsko komisijo kot pristojno institucijo EU. V prvem primeru govorimo o horizontalni, v drugem pa o vertikalni vzajemni upravni pomoči.

### *Načini izvajanja medsebojne upravne pomoči*

Ločimo naslednje načine izvajanja upravne pomoči:

- izmenjava informacij med pristojnimi organi, ki poteka avtomatično, spontano ali na podlagi zaprosila;
- učinkovit nadzor nad pretokom oseb in blaga (meje med državami članicami so odpravljene, s tem pa je fizični nadzor na področju intrakomunitarnega pretoka oseb in blaga skorajda nemogoč);
- uveljavljen upravni nadzor na nacionalni in mednarodni ravni;
- ustanovitev oddelka za mednarodno izmenjavo podatkov (CLO<sup>12</sup>) medsebojne elektronske povezave in
- ustanovitev skupnega komunikacijskega omrežja med pristojnimi organi.

### *Namen upravne pomoči*

Nudenje medsebojne upravne pomoči omogoča posameznim organom, da pridobijo informacije, ki so odločilne pri sprejemanju določenih ukrepov zoper zavezanca.

---

<sup>11</sup> Zakon o davčnem postopku /ZDavP-1/ (25/05 - UPB)

<sup>12</sup> Central Liaison Office

## **4. Davčni postopek v Sloveniji**

### **4.1 Novi davčni postopek**

Mednarodno sodelovanje v davčnih zadevah se v RS izvaja v okviru davčnega postopka kot posebnega upravnega postopka. Pravila EU sicer zapovedujejo načine komuniciranja, sodelovanja, načine prenosov podatkov in informacij med pristojnimi organi, vendar pa organ v odnosu do zavezanca ravna po pravilih davčnega postopka RS, katerega skelet je ZdavP - 1. Državni zbor ga je sprejel 23. aprila 2004, uporabljati pa se je začel 1. januarja 2005, razen določb o o zavarovanju izpolnitve in plačila davčne obveznosti, o razkritju podatkov upravičeni osebi, o davčni izvršbi in tudi celotno poglavje o mednarodnem sodelovanju v davčnih zadevah. Te določbe se uporabljajo že od 1. maja 2004<sup>13</sup>, 35. člen pa se uporablja od 21.05.2004.

Zakon je bil objavljen v Uradnem listu RS z dne 20. 5. 2004, začel pa je veljati 21. 5. 2004. Nekatere njegove določbe so se začele uporabljati 1.05.2005, kar pomeni kršenje 154. člena ustave, ki določa, da morajo biti vsi državni predpisi objavljeni v državnem uradnem listu, preden začno veljati (prepoved retroaktivne veljave). Poleg tega je obveščenost zavezancev eden temeljnih pogojev, da se vzpostavi čim bolj učinkovito pobiranje davščin. Država naj že v samem izhodišču obravnava zavezance kot zveste državljane, ki prostovoljno izpolnjujejo davčne obveznosti in ne kot potencialne utajevalce, ki jim ni mar za ažurnost in pravočasno osveščenost.

Zakon o davčnem postopku<sup>14</sup>, ki je bil prvič objavljen leta 1996 (v nadaljevanju ZDavP), je doživel kar sedem sprememb, Ustavno sodišče pa je kar z devetimi odločbami odločilo o njegovi neustavnosti. K sprejetju novega zakona je predvsem botrovala vključitev Slovenije v EU, težnja po koordinaciji davkov pa zahteva tudi odpravo številnih administrativnih ovir. V ZDavP-1 se kot nov davčni organ pojavi tudi Carinska uprava, ki ji novela Zakona o carinski službi<sup>15</sup> bistveno spreminja obseg nalog. Stvarno pristojnost dodeljuje tudi drugim organom, na primer javnemu zavodu RTV. Pomembna novost pa je obravnava inšpekcije.

---

<sup>13</sup> 35. člen tega zakona pa se je začel uporabljati z dnem uveljavitve tega zakona, torej 21. 5. 2004.

<sup>14</sup> Zakon o davčnem postopku /ZDavP/ (Ur.l. RS, št. 18/1996, 78/1996 Skl.US: U-I-376/96, 87/1997, 35/1998 Odl.US: U-I-376/96-9, 82/1998, 91/1998, 1/1999, 108/1999, 37/2001 Odl.US: U-I-18/98-20, 97/2001, 31/2003 Odl.US: U-I-72/00-15, 33/2003 Skl.US: U-I-108/99-14, 105/2003 Odl.US: U-I-252/00-12, 16/2004 Odl.US: U-I-233/01-14, 42/2004 Odl.US: U-I-329/02-7, 54/2004, 109/2004 Odl.US: U-I-356/02-14).

<sup>15</sup> Zakon o carinski službi /ZCS-1/(Ur.l. RS, št. 56/1999, 52/2002, 110/2002, 57/2004).

Aleksandra Heinzer  
**Mednarodno sodelovanje  
v davčnih zadevah v Evropski uniji**

ZDavP-1 je glede na ZDavP precej obsežnejši, saj vsebuje več kot 400 členov. Zakon v prvem delu zajema postopek na splošno (1. - 250. člen), v drugem delu pa postopke glede posameznih davkov.

Poglavitna novost je uvedba predpisov EU. Novi ZDavP-1 tako povzema nekatere direktive, ki pomembno prispevajo k učinkovitosti delovanja uprave na tem področju, saj izogibanje davkom in davčna evazija že dolgo presegata dejanske meje med državami. Poglavje o mednarodnem sodelovanju je tako eno ključnih novosti novega zakona. Pri tem gre le za sodelovanje med članicami EU<sup>16</sup>.

Institut mednarodnega sodelovanja v ZDavP – 1, ki se nahaja v četrtem delu zakona (199.-249.čl.), obsega dve področji:

- pobiranje davkov in
- izmenjavo podatkov.

V ta del zakona so bile vključene naslednje direktive institucij EU:

- Direktiva Sveta 76/308/EGS z dne 15. marca 1976 o vzajemni pomoči pri izterjavi terjatev iz poslovanja, ki je del sistema financiranja Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada, ter iz prelevmanov in carin<sup>17</sup>;
- Direktiva Komisije 2002/94/ES z dne 9. decembra 2002 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje nekaterih določb Direktive Sveta 76/308/EGS o vzajemni pomoči pri izterjavi terjatev v zvezi z prelevmani, davki in drugimi ukrepi<sup>18</sup>;
- Direktiva Sveta 77/799/EGS z dne 19. decembra 1977 o medsebojni pomoči pristojnih organov držav članic na področju neposredne obdavčitve<sup>19</sup>;

---

**16** Sprva je bilo v EU samo šest držav: Belgija, Nemčija, Francija, Italija, Luksemburg in Nizozemska. Danska, Irska in Združeno kraljestvo so se pridružili leta 1973, Grčija 1981, Španija in Portugalska 1986 ter Avstrija, Finska in Švedska leta 1995. Leta 2004 se je Evropski uniji v največji širitvi doslej pridružilo 10 novih držav: Madžarska, Poljska, Litva, Latvija, Malta, Ciper, Slovaška, Češka republika, Estonija in Slovenija.

**17** 31976L0308 Council Directive 76/308/EEC of 15 March 1976 on mutual assistance for the recovery of claims resulting from operations forming part of the system of financing the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, and of the agricultural levies and customs duties.

**18** 32002L0094 Commission Directive 2002/94/EC of 9 December 2002 laying down detailed rules for implementing certain provisions of Council Directive 76/308/EEC on mutual assistance for the recovery of claims relating to certain levies, duties, taxes and other measures.

**19** 31977L0799 Council Directive 77/799/EEC of 19 December 1977 concerning mutual assistance by the competent authorities of the Member States in the field of direct taxation.

- Direktiva Sveta 2003/48/ES z dne 3. junija 2003 o obdavčitvi dohodka od prihrankov v obliki plačil obresti<sup>20</sup>;
- Direktiva Sveta 2003/49 z dne 3. junija 2003 o skupnem sistemu obdavčevanja v zvezi s plačili obresti in plačili uporabe premoženjskih pravic, ki velja za povezane družbe različnih držav članic<sup>21</sup>.

#### **4.2 Medsebojna upravna pomoč med državami članicami EU pri izterjavi davščin**

Uspešna izterjava, pregon in nenazadnje tudi kaznovanje davčnih utajevalcev je pomembno področje dela davčnih in drugih upravnih organov. Država in s tem njeni državljani so s takšnimi in podobnimi goljufijami oškodovani, zato so zainteresirani, da se davki korektno plačujejo in uspešno pobirajo, sicer je potrebno pridobiti nadomestne vire za pokrivanje izgube, ki pri tem nastane. Nadomestni viri so lahko predvsem še višji davki, ki jih spet plačujejo pošteni zavezanci. Medsebojna pomoč v odkrivanju goljufij je torej v interesu vseh držav članic, kar opravičuje vzajemnost te pomoči.

ZDavp-1 določa, kdo v postopku medsebojne upravne pomoči nastopa:

- organ prosilec, to je pristojni organ države članice, ki pošlje prošnjo za pomoč v zvezi s terjatvami;
- zaproseni organ, to je pristojni organ države članice, kateremu se pošlje prošnja za pomoč.

Upravna pomoč se lahko nanaša na:

- pridobitev podatkov, pomembnih za odmero davčne obveznosti davčnega zavezanca v drugi državi članici EU;
- vročitev dokumentov, povezanih z davčno obveznostjo davčnega zavezanca v drugi državi članici EU;
- izterjavo davčnih obveznosti davčnega zavezanca v drugi državi članici EU;
- zavarovanje izpolnitve davčnih obveznosti davčnega zavezanca v drugi državi članici EU.

---

<sup>20</sup> 32003L0048 Council Directive 2003/48/EC of 3 June 2003 on taxation of savings income in the form of interest payments.

<sup>21</sup> 32003L0093 Council Directive 2003/93/EC of 7 October 2003 amending Council Directive 77/799/EEC concerning mutual assistance by the competent authorities of the Member States in the field of direct and indirect taxation.

Pristojni organ prejeta zaprosila za pomoč pošlje v izvršitev davčnemu organu, ki je v skladu z ZdavP – 1 pristojen za izvršbo<sup>22</sup>. Davčni organ v postopku izvršbe upošteva tudi obresti, upravne kazni in globe ter stroške, povezane z vsemi naštetimi dajatvami, razen denarnih kazni za kazniva dejanja.

### **Stroški**

Zaprošenemu organu pripadajo vsi stroški, ki jih ima v zvezi s postopkom izvršbe, krije pa jih dolžnik. Za stroške, ki nastanejo v zvezi s preostalim obsegom mednarodne upravne pomoči pri izterjavi davščin, se države članice odrekajo vsem vzajemnim terjatvam drugih držav članic, razen v primeih, ko je zaprosilo za medsebojno pomoč neutemeljeno bodisi zaradi same vrste terjatve bodisi zaradi veljavnosti dokumenta.

### **Zaprosilo za medsebojno pomoč**

Zaprosilo za medsebojno pomoč organ prosilec lahko predloži, če znesek davščine ni nižji od tolarske protivrednosti 1.500 evrov (trenutno približno 375.000 tolarjev).

*Vrste zaprosil so naslednje:*

- zaprosilo za pridobitev podatkov,
- zaprosilo za vročitev,
- zaprosilo za izterjavo,
- zaprosilo za zavarovanje izpolnitve davčne obveznosti.

Zakon v 220. členu določa pogoje in vsebino zaprosila za izterjavo, pri čemer pride do kolizije med samim zakonom in direktivo, ki jo le-ta vključuje. Direktiva (76/308/EGS) v drugem odstavku 7. člena določa, da organ prosilec ne sme predložiti prošnje za izterjavo, če je v državi članici, v kateri ima sedež, že začel ustrezen postopek za izterjavo, ki mu je na voljo na podlagi izvršilnega naslova, in na podlagi tega postopka ni dobil celotnega povračila. ZDavP – 1 pa v drugi alineji drugega odstavka 220. člena določa ravno nasprotno, torej da v tem primeru organ države zaprosilke lahko predloži zaprosilo za izterjavo. Postavi se vprašanje, kako bo davčni organ v takem primeru dejansko ravnal. Kljub dejstvu, da je nacionalna zakonodaja v neskladju z zakonodajo EU, je davčni organ zavezan ravnati v skladu z evropskim pravom, sicer se šteje, da je ravnal

---

<sup>22</sup> Na podlagi 4. člena ZDavP-1 so pristojni Davčna uprava, Carinska uprava in Ministrstvo za finance.

Aleksandra Heinzer  
**Mednarodno sodelovanje  
v davčnih zadevah v Evropski uniji**

v nasprotju tako z evropskim kot z nacionalnim pravom, torej da je ravnal nezakonito. Pri koliziji aktov EU in aktov notranjih organov imajo primat predpisi EU, kar je posledica primarnosti oziroma prevlade prava EU<sup>23</sup>.

Obrazce – obliko zaprosil predpiše minister za finance s pravilnikom, ki je bil sprejet konec leta 2004<sup>24</sup>. Zakon sam določa, da morajo biti zaprosila in spremljajoči dokumenti prevedeni v slovenski jezik, razen če gre za enostavno zadevo in organ oceni, da mu prevod ni potreben. V nasprotnem primeru zaproseni organ organa prosilca pozove, naj vlogo dopolni. Če je ta ne dopolni, zaproseni organ naredi na zaprosilo uradni zaznamek in obvesti organa prosilca, da zaprosila ne bo obravnaval<sup>25</sup>.

Vse medsebojne informacije, ki morajo biti v pisni obliki, se pošiljajo v elektronski obliki, razen zaprosil za vročitev in izterjavo, ki morata biti pisna (lahko tudi v elektronski obliki, po dogovoru med organoma). Direktiva komisije 2002/94/ES v drugem členu loči dva načina elektronskega prenosa:

- prenos z elektronskimi sredstvi, to je prenos z elektronsko opremo za obdelavo podatkov ter uporabo kableskega omrežja, radijskega sistema prenosa, optične tehnologije ali drugih elektromagnetnih sredstev;
- omrežje CCN/CSI, to je skupno komunikacijsko omrežje (CCN) in sistem skupnega vmesnika (CSI), ki ju je razvila EU.

Vse informacije, ki potekajo med organoma, veljajo za davčno tajnost<sup>26</sup>. Pravico do vpogleda v dokumente in podatke imajo:

- osebe, navedene na zaprosilu;
- organi, ki so pristojni za izvršbo;
- sodni organi, ki obravnavajo zadeve v zvezi z izvršbo.

Organ mora v 7 dneh od dneva prejema zaprosila prejem pisno potrditi. Organa prosilca lahko prosi za dodatne podatke, če pa jih ta ne posreduje, postopek nadaljuje, če je to mogoče. Če to ni mogoče, ga obvesti, da zaprosila ne bo izpolnil.

---

**23** Po Grilc in Ilešič, 2004, str. 102.

**24** Pravilnik o obrazcih za zahteve za uveljavitev ugodnosti iz mednarodnih pogodb o izogibanju dvojnega obdavčevanja (Ur.l. RS, št. 138/2004).

**25** V primeru, ko organ oceni, da prevod ni potreben, to ne pomeni posega v pravico stranke glede uporabe jezika.

**26** Davčni organ mora varovati vsa dejstva in okoliščine, skupaj s podatki, ki so poslovna skrivnost in podatki, ki so zaupni po drugih predpisih. Dolžnost varovanja podatkov pomeni, da morajo podatke varovati vsi davčni organi, izvedenci, zapisnikarji in vse druge osebe, ki bi kakorkoli prišle v stik z davčnimi podatki, vsak tovrsten dokument pa mora biti označen kot davčna tajnost.



Kadar organ ne more izpolniti zaprosila v razumnem roku, o tem obvesti organa prosilca. V vsakem primeru pa organ vsakih 6 mesecev obvešča organa prosilca o trenutnem stanju, ta pa se v 2 mesecih odloči, ali naj zaproseni organ postopek nadaljuje ali ne.

### **4.3 Medsebojna pomoč pri izmenjavi podatkov med članicami EU**

Države lahko uvedejo davčne zahteve proti subjektom, ki so vezani na teritorialno suverenost države prek naveznih okoliščin, ki so lahko osebne (glede na državljanstvo in rezidentstvo) ali realne (glede na vir dohodka). V okviru teh okoliščin ločimo:

- omejeno davčno zavezo, ko ima država pravico, da obdavči zavezanca samo glede prihodka, ki izhaja iz izvora države rezidentstva;
- neomejeno davčno zavezo, ko država razširja svojo nacionalno suverenost preko svojih teritorialnih meja (Kovač M., 2004, str. 120).

V primeru neomejene davčne zaveze ima torej država pravico do obdavčenja svetovnega dohodka, ki ga zavezanec prejme.

Drugo in tretje poglavje četrtega dela ZDavP – 1 določata pogoje in način izmenjave podatkov med članicami EU za posamezne vrste davščin: posredne davke, neposredne davke, trošarine, davke na zavarovalne premije<sup>27</sup>. Pomoč obsega tri vrste izmenjave:

- Izmenjava na podlagi zahteve pristojnega organa (izvaja se zgolj na podlagi zaprosila);
- Avtomatična izmenjava podatkov (sistematično pošiljanje že v naprej določenih podatkov na podlagi dogovora, pri tem organu pošiljatelju ni potrebno presojeti ali bodo podatki prejemniku koristili);
- Spontana izmenjava podatkov (nesistematično pošiljanje podatkov, za katere se domneva, da bi prejemniku koristile).

Pomembno vlogo pri izmenjavi informacij glede davka na dodano vrednost (v nadaljevanju DDV) kot posrednega davka, ima elektronska baza podatkov – »*VAT Information Exchange System*« (v nadaljevanju VIES). VIES, ki deluje že od leta 1992, omogoča davčnim organom vseh članic enostavnejšo izmenjavo

---

<sup>27</sup> Kranjec, 2003, str. 57 navaja: »Tradicionalna definicija pravi, da so posredni davki tisti, ki povečujejo cene (se prevaljujejo naprej), neposredni pa tisti, ki zmanjšujejo dohodek zavezanca (se prevaljujejo nazaj). Taki so carine, trošarine, DDV, davki na promet nepremičnini ipd. Dohodnina, davki od dobička in premoženjski davki pa so posredni davki.«

podatkov glede plačevanja DDV-ja, zmanjša pa se tudi možnost izogibanja plačilu davka, ki ga podjetja plačujejo po načelu destinacije. Baza vsebuje podatke o nabavah in prodajah za obdobje petih let, skupno vrednost nabav med članicami EU ter med posameznimi podjetji, organi pa so dolžni ravnati v skladu z načelom varovanja podatkov. Brezplačen dostop do podatkov je Evropska komisija omogočila tudi podjetjem z objavo VIES-a na svoji spletni strani. Od 14.06.2002 dalje tako lahko posamezna podjetja iz različnih držav pridobijo podatke o identifikacijskih številkah davčnih zavezancev.

#### **4.4 Izvajanje mednarodnih pogodb o izogibanju dvojnega obdavčevanja**

Vsaka izmed držav članic je vsekakor zainteresirana za kakršnekoli tuje investicije, saj le-te pospešujejo rast narodnega gospodarstva. Dvojno obdavčevanje je za investicije resna ovira, zato so vse mednarodne pogodbe sprejete z namenom odpraviti dvojno obdavčevanje izredno pomembne. Za lažje razumevanje najprej pojasnimo pojem dvojnega obdavčevanja:

»O primeru dvojnega obdavčenja govorimo takrat, kadar dve davčni oblasti na istem nivoju obdavčita v istem časovnem razdobju, z istim ali podobnim davkom isti davčni subjekt, kar ima za posledico, da je davčni subjekt ali objekt obdavčen težje, kot če bi ga obdavčila samo ena davčna oblast« (Hanžekovič v Kovač, 2004, str. 120).

Kot primer lahko navedemo obdavčevanje pokojnin. Lahko se zgodi, da zavezanec plačuje prispevke za pokojninsko in invalidsko varnost v državi, kjer so ti prispevki obdavčeni, nato pa pokojnino prejema v državo, kjer je tudi ta obdavčena. Problem glede dvojnega obdavčevanja je predvsem rešen s konvencijo OECD (Model OECD), ki ima močan vpliv tudi na bilateralno reševanje dvojnega obdavčevanja<sup>28</sup>.

Četrto poglavje četrtega dela ZDavP - 1 določa postopek skupnega dogovora v skladu z mednarodno pogodbo o izogibanju dvojnega obdavčevanja na zahtevo davčnega zavezanca ali na pobudo pristojnega organa druge države. Določa tudi pravila uveljavljanja ugodnosti, kot je znižanje, oprostitev ali vračilo davčnega odtegljaja, uveljavljanje ugodnosti v davčnem obračunu ter v napovedi.

---

<sup>28</sup> Več o tem Kovač, 2004, str. 139-180.

## **5. Sklepne misli**

Dejstvo je, da EU kot integracija temelji na gospodarskih interesih. Skupni cilj držav članic je tako vzpostaviti okolje, ki bo omogočalo rast in razvoj gospodarstva, da bo čim bolj konkurenčno na svetovnem trgu. Odprava administrativnih ovir, predvsem pa učinkovit nadzor in pobiranje davkov, so predpogoj za doseg te ciljev. Pripravljenost na kompromisno sklepanje dogovorov mora biti velika, vendar pa bo konsenz verjetno najteže doseči ravno na področju davkov in davčnih sistemov, zato je trenutno najpomembnejše tesno upravno sodelovanje in pomoč med državami.

Sodelovanje med upravami posameznih držav prinaša nove izkušnje, zglede in morda tudi rešitve, ki jih država pri sebi ni našla. Skozi tovrstne procese bodo namreč države spoznale davčne postopke kot posebne upravne postopke tujih držav. Medsebojno spoznavanje lahko prinese veliko pozitivnih sprememb tudi na nacionalni ravni. Slovenija se namreč do sedaj na področju koordinacije med upravnimi organi še ni posebno izkazala, kljub temu, da ima potrebno pravno podlago že sprejeto. Ustrezna povezava v smislu izmenjave informacij, preglednosti in transparentnosti informacijskih tokov in sodelovanje med organi tako ostaja le črka na papirju. Za opisane korenite spremembe pa je potreben čas.

*Aleksandra Heinzer je končala visokošolski strokovni študij in leta 2004 diplomirala na Fakulteti za upravo v Ljubljani. Trenutno je redna študentka četrtega letnika univerzitetnega programa Uprava iste fakultete. Poleg študija opravlja delo davčne svetovalke.*

### **Literatura**

- Bugarič, B. (2004): Evropeizacija državne uprave: vpliv evropskega prava na strukturo nacionalnih državnih uprav. V: Zbornik znanstvenih razprav. Pravna fakulteta, Ljubljana, str. 101-122.
- Grilc, P., Ilešič, T. (2004): Pravo evropske unije. Pravna fakulteta, Ljubljana.
- Heinzer, A. (2004): Novosti davčnega postopka s poudarkom na izvršbi in mednarodnem sodelovanju. Seminarska naloga v okviru predmeta Posebni upravni postopki. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Jerovšek, T. (2004): Novi davčni postopek. Dnevi slovenske uprave. Fakulteta za upravo, Ljubljana.

Aleksandra Heinzer  
**Mednarodno sodelovanje  
v davčnih zadevah v Evropski uniji**

- Klun, M. (2002): Spodbujanje prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti in učinkovitost davčne uprave. V: IX. Dnevi slovenske uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana, str.169-84.
- Kovač, M. (2004): Obdavčevanje svetovnega dohodka. Davčni inštitut, Maribor.
- Kovač, P. (2004): Vpliv mednarodnih načel, standardov in praks na (slovenski) upravni postopek. V: Javna uprava. Inštitut za javno upravo, Ljubljana, str.307-332.
- Kranjec, M. (2003): Davki in proračun, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Kranjec, M. (2004): Davki in davčna politika v EU, Predavanja 2004/2005.
- Mazi, F. (2004): Obravnavanje kaznivega dejanja davčne zatajitve v primerjavi s prekrškom davčne utaje. Pravosodni bilten, let. 23, št. 3, str. 291-294.
- Schwarze, J. (1992): European administrative law. Office for official Publications of the European Communities, London.
- Vervaele, J.A.E., Klip, A.H.. (2001): European Cooperation between Tax, Customs and Judicial Authorities, g.j. Wiarda Institute, Utrecht University Institute for Legal Studies, BW Utrecht.

**Pravni viri**

- Direktiva Komisije 2002/94/ES z dne 9. decembra 2002 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje nekaterih določb Direktive Sveta 76/308/EGS o vzajemni pomoči pri poravnavi terjatev v zvezi s prelevmani, davki in drugimi ukrepi, UL L 337, 13. 12. 2002, z vsemi kasnejšimi spremembami in dopolnitvami.
- Direktiva Sveta 76/308/EGS z dne 15. marca 1976 o vzajemni pomoči pri poravnavi terjatev, ki izhajajo iz poslovanja, kot dela sistema financiranja Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada in iz prelevmanov in carin, UL L 73, 19. 3. 1976, z vsemi kasnejšimi spremembami in dopolnitvami.
- Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti (Uradni list C 340 z dne 10. novembra 1997)
- Pogodba o ustavi za Evropo (Uradni list C 310 z dne 16. decembra 2004)
- Zakon o davčnem postopku (UPB Ur.l. RS, št. 25/05).

SUMMARY

**International Cooperation Concerning Tax Affairs in  
European Union**

Reinstatement of homogenous European market forces affiliated countries to harmonize their tax systems. This goal represents a very big challenge for EU, because tax systems within individual states are still quite complicated due to various historical reasons and following of social objectivity goals. Furthermore, taxes are also an instrument of politics. A good tax system is developing on the basis of principles of economic efficiency, objectivity, administrative simplicity and transparency, flexibility and democratic admission of decisions regarding taxes. Tax administration which represents an important role in this development, affects effective tax debiting. Namely, there exists a difference between collected and possible (or potential) taxes. Therefore it is very important how they are actually being collected. In a range of mechanisms for preventing, discovering and abolishing numerous acts on the field of tax evasion mutual administrative cooperation and help among affiliated countries are of extreme importance, because they are following a common goal which is financial interest. In this way cooperation includes mutual help on the administrative or penal field. Which help an affiliated country is going to ask for, depends on the nature of the individual case. Both fields are often strongly interconnected.

In the article the author wishes above all to discuss administrative cooperation in tax matters among affiliated countries. She exposes the influence of European law on Slovene administration, administrative help in EU, defines tax procedure in Republic Slovenia and mutual administrative help among EU affiliated countries concerning tax collection. In the frame of principles of autonomy, primarity and independence of law in EU both primary and secondary legal sources of European law have become binding for Republic Slovenia with the signing of affiliation contract. This represented a difficult requirement also for Slovene administration, because it was necessary to introduce a number of important changes in the law.

In Republic Slovenia international cooperation in tax affairs has been implemented in the frame of tax procedure as a special administrative procedure. Although EU rules command ways of communication cooperation, ways of transmission of data and information between/among

competent bodies, a body in relation to a taxpayer acts according to the rules of RS tax procedure, whose framework is impersonated 'LAWS about tax procedure' (Officially selected text, Official document, No 25/05). It was admitted by the National Assembly on 23rd April 2004, but its application started on 1st January 2005, with the exception of provisions concerning insurance of realization and payment of tax obligation, revealing data to the authorized person, tax execution as well as the complete chapter about international cooperation in tax affairs, whose implementation started on 1st May 2004. The main novelty brought by the law is implementation of EU regulations. The law has included some directives which represent an important factor for efficient administrative operation on the field, because tax evasion has been surpassing actual borders between countries for a long time. The institute of international cooperation is located in the fourth part of 'Laws about tax procedure' and includes two fields:

- tax collection
- data exchange.

Administrative help can apply to:

- gaining data important to assess tax obligation of a tax payer in another affiliated country in EU
- handing over documents connected to tax obligation of a tax payer in another affiliated country in EU
- exacting of tax obligation of a tax payer in another affiliated country in EU
- insuring realization of tax obligation of a tax payer in another affiliated country in EU.

The second and the third chapter of the fourth part of 'Laws for tax procedure' define conditions and the way of exchanging data between (among) affiliated countries in EU for individual types of taxations: direct tax, indirect tax, insurance policies.

Help includes three types of exchange:

- exchange based on the demand of a competent agency (it is implemented only on the bases of a request)

- automatic exchange of data (systematic sending of predefined data on the basis of an agreement saying that the sender doesn't have to judge whatever the data will be useful for the receiver)
- spontaneous exchange of data (non-systematic sending of data which is assumed to be useful for the receiver).

Finally, the law in the fourth part defines the procedure of a mutual agreement according to the international contract about evading double taxation demanded by a taxpayer or because of an initiative of a competent agency of another country. It also defines rules for bringing forward benefits like reducing, exemption from taxes or refund of tax payment, bringing forward benefits in tax statement and declaration. Cooperation between administrations of individual countries brings new experience, examples and perhaps also solutions which a country has not found by itself.

Through such processes countries will get to know tax procedures as special administrative procedures of foreign countries. Mutual recognition can also bring numerous positive changes on national level. Namely, Slovenia has not been successful on the field of coordination between administrative bodies so far, despite of having already accepted all the basic legislation. Exchanging information, organisation and transparency of information flows and cooperation with other European bodies remain only on paper. Time is essential for the implementation of the described profound changes.





### Navodila avtorjem

Revija Uprava objavlja originalne prispevke domačih in tujih avtorjev. Članke objavljamo v slovenskem jeziku z daljšimi povzetki v angleškem jeziku, prispevke tujih avtorjev objavljamo v angleškem jeziku. Vsak članek mora za objavo prejeti dve pozitivni recenziji. Prispevki morajo biti lektorirani, v uredništvu opravljamo samo korekturo.

Polno ime avtorja naj sledi naslovu prispevka. Imenu dodajte naslov institucije in avtorjev elektronski naslov. Prispevki naj imajo dolžino cca 30.000 znakov. Članek mora vsebovati še:

- **izvleček v slovenskem jeziku**, ki v 8 do 10 vrsticah opiše vsebino prispevka oz. dosežene rezultate raziskave ter
- **»summary« v angleškem jeziku**, v obsegu 3 strani, ki mora slediti naslednji formi:
  - prevod naslova v angleščino,
  - opredelitev problema,
  - struktura in
  - ugotovitve.

Prispevki naj bodo pisani v urejevalniku besedil WORD (\*.doc) v enojnem razmaku, brez posebnih ali poudarjenih črk, za ločilom na koncu stavka napravite samo en prazen prostor, ne uporabljajte zamika pri odstavkih.

Na koncu članka **navedite literaturo**, ki ste jo uporabili za prispevek, po naslednjem vzorcu:

- Novak, F., Bernik, S. (1999): »Naslov članka«, ime revije, letnik, števil., str. 12-15.
- Bernik, S.: (1999): »Naslov knjige«, založba, kraj.
- Novak, F. (1999): »Naslov magistrskega dela«, magistrsko delo, univerza, fakulteta.
- Žagar, A. (2003): »Naslov referata«, X. Dnevi slovenske uprave, Zbornik posvetovanja, Fakulteta za upravo, str. 12 -15.

V besedilu članka se sklicujte na navedeno literaturo na način (Novak, 1999, str. 456).

Članku dodajte **kratak življenjepis avtorja** (do 4 vrstice).

Prispevke pošljite po elektronski pošti gospe Pečarič na naslov:

**marjeta.pecaric@fu.uni-lj.si** ter 2 tiskana izvoda na naslov:

**Fakulteta za upravo,  
Uredništvo revije Uprava,  
Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana.**

## Instructions for Authors

### Instructions for Authors

The magazine *Uprava* (Administration) publishes original articles written by Slovene and foreign authors. The articles are published in the Slovene language with longer summaries in English; the articles written by foreign authors are published in the English language. Each article has to receive two positive reviews to be published. The articles have to be edited, while the editorial office only provides proofreading.

The title of the article must be followed by a full name of the author. The name is accompanied by the title of the institution and the author's e-mail address. The articles should contain around 30,000 characters. An article must also comprise:

- »**abstract**« in English, which in 8 to 10 lines describes the contents of the article or the results achieved in the research; and
- »**summary**« in English in 3 pages, which will be translated into Slovene. By summary please consider this form:
  - definition of problem,
  - structure and
  - ascertainment.

The articles must be written in WORD (\*.doc), with single spacing between lines, without special or bold characters, with only one space after the punctuation mark at the end of the sentence, and without indented paragraphs.

At the end of the article, the **bibliography** used in the article should be listed as follows:

- Novak, F., Bernik, S. (1999): "Title of the article", name of the magazine, year, no., p. 12-15.
- Bernik, S. (1999): "Title of the book", publishing house, town.
- Novak, F. (1999): "Title of the master's thesis", master's thesis, university, faculty.
- Žagar, A. (2003): "Title of the paper", X. Days of the Slovene Administration, Proceedings, Faculty of Administration, p. 12 -15.

In the text of the article, the bibliography used should be referred to in the following way (Novak, 1999, p. 456).

The article must be accompanied by a **short biography of the author** (up to 4 lines).

The articles must be sent by electronic mail to: Mrs. Pečarič at the following address:

**marjeta.pecaric@fu.uni-lj.si.**

Two printed versions must also be sent to:

**Fakulteta za upravo,  
Uredništvo revije Uprava,  
Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana.**