

uprava

**mednarodna znanstvena revija
za teorijo in prakso**

*Univerza v Ljubljani
Fakulteta za upravo*



letnik VII, številka 1, maj 2009

ISSN 1581-7555

Mitja Čok
Nova reforma slovenske dohodnine

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: revija.uprava@fu.uni-lj.si

odgovorna urednica / editor

Stanka Setnikar-Cankar

uredniški odbor / editorial board

Srečo Devjak, Nevenka Hrovatin, Maja Klun, Rudi Kocjančič, Alenka Kuhelj, Polona Kovač, Janez Stare, Mirko Vintar, Rajko Pirnat, Metka Tekavčič, Ljupčo Todorovski

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 finance, Zagreb, Hrvaška), Mirko Pejanović (Fakultet političkih nauka Sarajevo, Univerzitet u Sarajevu, BiH), Heinrich Reiner-mann (Deutsche Hochschule für Verwaltungs-Wissenschaft, Speyer, Nemčija), Walter Scherrer (Economics Institute, University of Salzburg, Avstrija), John Taylor (Glasgow Caledonian University, Velika Britanija)

recenzenti / referees

Aleksander Aristovnik, Marko Bohanec, Miha Brejc, Marjan Brezovšek, Bojan Bugarič, Mirjana Borštnar Kljajić, Andreja Cirman, Janez Čebulj, Mitja Čok, Slavko Debelak, Mitja Dečman, Zarjan Fabjančič, Franci Grad, Janez Grad, Marko Hočevar, Mitja Horvat, Nevenka Hrovatin, Štefan Ivanko, Albin Igljčar, Tone Jerovšek, Igor Kaučič, Andrej Kovačič, Polona Kovač, Marko Kranjec, Marjan Krisper, Tanja Markovič Hribernik, Zdravko Pečar, Anton Perenič, Vladislav Rajkovič, Iztok Rakar, Ciril Ribičič, Rudi Rozman, Davor Savin, Janez Šmidovnik, Gregor Virant, Stane Vlaj, Zvone Vodovnik

tehnično uredništvo / technical editor

Nataša Svrznjak

oblikovanje / design

studiobotasTM

fotografije / photography

arhiv fakultete, Matevž Paternoster

prelom / text design

Marjeta Pečarič

lektoriranje / editing

Katarina Puc

tisk / print

Tiskarna Pleško, d.o.o.

ISSN

1581-7555

Revija izhaja štirikrat letno. Cena posamezne številke je 25,00 EUR. Letna naročnina za pravne osebe je 60,00 EUR, za posameznike 45,00 EUR, za študente 30,00 EUR, za tujino 80,00 EUR.

Znanstveno revijo Uprava je Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS opredelila kot znanstveno periodično publikacijo in jo v letu 2009 tudi sofinancira.

Revija Uprava je indeksirana v mednarodnih bazah:

- ECONLIT
- CSA-Worldwide Political Science Abstracts
- PAIS-International (Public Affairs Information Service)
- EGPA-PAZBABEL

vsebina / contents

- 5** Stanka Setnikar-Cankar
Uvodnik
- 7** Renata Slabe Erker, Klemen Koman, Boris Majcen
Economic Instruments for Reducing CO₂ Emissions and their Consequences
1.01 Original scientific article
- 27** Maja Klun
Performance Budgeting – the Slovenian experience
1.02 Review article
- 43** Stephen J. Bailey, Darinka Asenova
The Impact of the 2007-09 Credit Crunch on the Funding of Public Sector Infrastructure in the UK
1.02 Review article
- 63** Domen Bizjak
Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev
1.02 Pregledni znanstveni članek
- 87** Tekavčič Metka, Hegler Jožka, Grünfeld Vojko
Organiziranost Mestne občine Ljubljana v luči novega javnega menedžmenta
1.04 Strokovni članek
- 113** Irena Bačlija, Gaja Gologranc, Simona Kukovič
Institucionalna kapaciteta regionalnih razvojnih agencij v Sloveniji
1.04 Strokovni članek

summaries / povzetki

- 24** Renata Slabe Erker, Klemen Koman, Boris Majcen
Ekonomski instrumenti za zmanjševanje emisij CO₂ in njihove posledice
1.01 Izvirni znanstveni članek
- 40** Maja Klun
K rezultatom usmerjeni proračun – izkušnje Slovenije
1.02 Pregledni znanstveni članek
- 59** Stephen J. Bailey, Darinka Asenova
Vpliv posojilnega krča na financiranje infrastrukture javnega sektorja v Združenem kraljestvu Velike Britanije in Severne Irske (VB) v letih 2007-2009
1.02 Pregledni znanstveni članek
- 85** Domen Bizjak
State Liability for Damages Caused by Inspectors
1.02 Review article
- 109** Tekavčič Metka, Hegler Jožka, Grünfeld Vojko
Analysis of Current Organization of the City of Ljubljana from a New Public Management Perspective
1.04 Professional article
- 131** Irena Bačlija, Gaja Gologranc, Simona Kukovič
The Institutional Capacity of Regional Development Agencies
1.04 Professional article

Uvodnik

Spoštovani.

Okolje, v katerem delujejo organizacije javnega sektorja, se je izrazito poslabšalo, saj smo priča eni najresnejših gospodarskih kriz v zadnjih šestdesetih letih. Razmere se poslabšujejo iz meseca v mesec. V gospodarstvu so že vidne negativne posledice: upad naročil, proizvodnje, izvoza, skrajšanje delovnega časa, začeti postopki likvidacij in stečajev, odpuščanje zaposlenih. Vse to ima nujne negativne posledice na javne finance, saj dramatično upada priliv javno-finančnih prihodkov. Zato je samo vprašanje časa, ko se bodo tudi proračunski uporabniki soočili z znižanjem proračunskih prihodkov.

Stanje v družbi ocenjujemo kot tako resno, da lahko tudi organizacije javnega sektorja zaidejo v finančno krizo, če ne bomo preusmerili aktivnosti in miselnosti predvsem v to, kako denarna sredstva pridobiti. Zagotoviti moramo razumen odnos med varčevanjem in porabo sredstev, zato se moramo osredotočiti na prihodke. Istočasno pa moramo izvesti aktivnosti, ki bodo poenostavile organizacijo in zagotovile učinkovit nadzor nad poslovanjem ter hitro reagiranje ob ugotovljenih negativnih odstopanjih od načrtovanih in želenih rezultatov.

Pričakovali bi, da se glede na pomen, nujnost in tudi možnost sprememb v naslednjem obdobju vodstva javnih organizacij osredotočajo na finančno stabilizacijo poslovanja, na spremembe po področjih delovanja, na medsebojne odnose in organizacijo dela.

Program dela za naslednje obdobje bi moral zajemati:

- nadaljevanje in nadgradnjo obstoječega delovanja organizacije, kjer je to potrebno, in
- spremembe smeri razvoja zaradi novih razmer.

Tudi v teh razmerah moramo zagotoviti zaposlenim v upravi čim boljše pogoje dela, možnosti za napredovanje in najti tudi v okviru obstoječega plačnega sistema možnosti za nagrajevanje nadpovprečnega dela. Omogočiti jim moramo, da odgovorno opravljajo svoje delo, jim za to priznati ustrezno avtoriteto, avtonomnost in enakopravnost. Ker so zaostrene finančne razmere že posegle v prejemke zaposlenih, moramo večjo pozornost nameniti drugim (nedenarnim) oblikam motiviranja in nagrajevanja.

Mitja Čok
Nova reforma slovenske dohodnine

Vse to zahteva natančno analizo sedanjega stanja, pripravo predloga programa varčevalnih ukrepov z jasnimi izhodišči po področjih delovanja in vrstah stroškov, izdelavo možnih scenarijev pri pesimistični in optimistični varianti, široko razpravo o programu dela in njegovo sprejetje do konca leta 2009.

Dejstvo je, da se razmere poslabšujejo. Ekonomska kriza je spremenila naše delovne pogoje, tako se zdi naš nadaljnji razvoj negotov. Očitno bomo morali iskati trenutne rešitve, ko ne bomo imeli prav velike pomoči od zunaj.

Zanimivo bi bilo izvedeti, koliko organizacij v javnem sektorju je že pripravilo svoje programe delovanja in jih ponudilo v razpravo zaposlenim. Samo tisti varčevalni programi, ki jih pripravljajo vlada in ministrstva, namreč verjetno ne bodo dosegli želenih učinkov. V takih razmerah je temeljna naloga vodstva organizacij v javnem sektorju, da spodbudi vse zaposlene, da skupaj premislijo strateške usmeritve organizacije in jih prilagodijo nastalim razmeram. Čeprav živimo v neoliberalnem kapitalizmu, verjamemo, da je visoka stopnja medsebojnega zaupanja in sodelovanja še vedno pomembna.

Odgovorna urednica

Red. prof. dr. Stanka Setnikar-Cankar



Economic Instruments for Reducing CO₂ Emissions and their Consequences

UDK: 504.5:330.341

Renata Slabe Erker

The Institute for Economic Research, Ljubljana
e-mail: erkerr@ier.si

Klemen Koman

The Institute for Economic Research, Ljubljana
e-mail: komank@ier.si

Boris Majcen

The Institute for Economic Research, Ljubljana
e-mail: majcenb@ier.si

ABSTRACT

This contribution is an economic evaluation of various combinations of economic instruments for reducing CO₂ emissions. The evaluation of effects linked to the achievement of Kyoto and post-Kyoto goals was developed by using the GEM-E3 general equilibrium model as developed within the framework of the 5. and 6. EU OP (project ENG2-CT-1999-00002). We are calculating the effects of varying environmental policies for Slovenia based on variations in key macroeconomical markers. The most important finding is, that the loss of competitive advantages for Slovenia due to enforced environmental protection measures is not sizeable. The most favorable scenario in macroeconomic terms is the scenario of emissions trading in energy intensive sectors with a gradual transition to auctioning and carbon taxation in other sectors, whereby the tax revenues are returned to reduce the rate of social security contributions.

Key words: Emission trading, carbon tax, general equilibrium model

JEL: Computable General Equilibrium models (C68)

1. Introduction

The issue of anthropogenic emissions of carbon dioxide is in times of economic crisis somewhat less topical due to automatically reduced emissions from reduced economic activity and reduced consumption, yet it remains a priority due to ambitious post-Kyoto goals. The reason behind the strive for a solution is not limited to alleged greenhouse effects of carbon dioxide emissions. There is also the massive dependence on oil-based resources, particularly due to population increases, and also the lowering of air quality due to other energy-bound emissions. In this sense, certain transnational external impacts occur, which render unilateral national actions or even actions of individuals utterly ineffective. This leads to a need for concluding voluntary international treaties and agreements. Emissions of greenhouse gases fall into the group of environmental externalities, which can realistically be addressed and where intervention makes economic sense. That is why the European Union adopted a decision concerning the trade of carbon dioxide emissions (Directive 2003/87/EC), as was foreseen by the Kyoto protocol (1997). Additions and corrections of the trading system are included in the Climate Action and Renewable Energy Package, adopted by the European Council in early 2007. At the same time individual countries are deciding on additional measures at the local level, mostly in the form of economic instruments for reducing greenhouse gas emissions. Such activities require changes in manufacturing patterns in the sense of new technologies and substitution of fuels on one side and changes in consumer habits - such as shifting towards sparing use of energy - on the other. The aims are therefore not to be met through reducing production and consumption, as is the case in these times of crisis, but rather through altering the patterns of production and consumption. Nevertheless, the enforced environmental measures do influence or alter macroeconomic aggregates - gross domestic product, employment, consumption, investments, import, export, industry structure and others. We are thus dealing with changes in the most important macroeconomic aggregates and changes in the energy and processing sectors. Such complex alterations of the economy and society can be painful, so it is essential that actual decisions made to environmental policies are based on accurate estimates of the positive and negative aspects of the process. An accurate analysis of such projects can be achieved by the use of corresponding quantitative tools as otherwise necessary partial

analyses cannot be used to accurately appraise the complex interconnected effects at an aggregate level.

The aim of this contribution is the acquisition of that quantitative information with the purpose of evaluating environmental policies and choosing the appropriate combination of economic instruments to minimize the environmental burden of Slovenia under EU policies while allowing for maximum economic and environmental prosperity in the given circumstances. A rational choice of political instruments can protect the competitiveness of the economy while at the same time increasing social and environmental sustainability.

The evaluation of the effects of achieving Kyoto goals and goals of the Climate Action and Renewable Energy Package on the Slovenian economy, which is presented in this article, was developed using a CHE model, namely the GEM-E3 model (*General Equilibrium Model for Energy – Economy – Environment*) on an application for analyzing energy-environment policies (TECH-GEM-E3). The model was originally developed as a multinational project under the 5th and 6th EU framework program and has been appropriately extended and adjusted for our purposes.

The following article is divided into three parts. The first chapter details the functioning of the GEM-E3 model and lists its basic characteristics and its use. The second chapter contains results of the simulations. Its first part consists of a description of the reference and environmental scenarios and the second part shows the effects of environmental policies in the form of changes to macroeconomic markers. The chapter is closed with an interpretation of the results. Key results, limitations of the used method and suggestions for improvements are listed in the conclusion.

2. Modeling macroeconomic effects of policies for reducing CO₂ emissions in the GEM-E3 model

An ever increasing political interest in greenhouse issues has spurred on the discoveries of numerous empirical models for analyzing the interaction of the economy and environment. In their works, Nordhaus (1994), Jorgenson and Wilcoxon (1990), Manne and Richels (1997), Blitzer and Eckaus (1986), Bergmann (1988 in 1991), Proost and Van Regemorter (1992) and others focus on the economic consequences of reducing carbon dioxide emissions by using carbon tax. Facing such a political challenge demands the assurance of consistent

Slabe Erker, Koman, Majcen
**Economic Instruments for Reducing CO₂
Emissions and their Consequences**

observance of interconnections between the economy, energy system and carbon dioxide emissions.

The integral GEM-E3 model was devised under the sponsorship of the European Commission (DG-Research) in an international consortium of the following institutions: CES KULeuven, NTUA, ZEW and ERASME, BUES and PSI (Research Project ENG2-CT-1999-00002)¹. For our purposes we used its single county version and adapted it accordingly. It is a calculable model of general equilibrium (CGE), based on a single base year (2000), where the economy is supposed to be in a state of equilibrium, and a social accounting matrix (SAM), which assures the consistency of the data the system works with. The model listing and calibration reproduce base year values in the SAM matrix and calculate missing parameters. The model is based on the behavior of companies and individuals micro theory and optimizes the benefits of individual subjects with non linear programming with additional conditions. It devises separate subject behaviors on the supply side and the demand side, which are considered separate in their optimization of individual goals, while market oriented prices guarantee equilibrium. The model simultaneously calculates competitive equilibrium under Walras' law and an optimal balance of supply and demand of energy and reducing emissions². The model explicitly takes into account the mechanism of "market purging" and its influence on prices in the energy, environment and economy markets. Prices in the model are calculated as a result of interactions between market supply and demand and various market purging mechanisms.

The model designs production technologies in an endogenous manner by enabling a price-driven extrapolation of intermediate supply and demand of capital and labor. On the side of demand, the behavior of consumers is devised on the basis of a nested Stone Geary utility function. Behaviour of consumers is based on time model with two stages. On the first stage consumers every year decide on allocation of resources between current and future consumption and free time. Decision is based on maximization of satisfaction function during the whole life cycle, which is determined by available resources.

1 NTUA: National Technical University of Athens; CES KULeuven: Centre for Economic Studies, KULeuven, Belgium; ZEW: Environmental and Resource Economics, Environmental Management, Centre for European Economic Research, Deutschland; ERASME: Ecole Centrale Paris; BUES: Budapest University of Economic Sciences, Hungary; PSI: General Energy Research, Paul Scherrer Institute, Switzerland.

2 Walras law: the sum of expenses is always equal to the sum of revenues and the sum of excess demands is always zero, regardless of prices.

The assumption of the model is that consumers spend all their resources during lifetime. On the second stage consumers divide their resources among lasting (equipment) and consumable goods and services. The model is dynamic and is run by accumulation of capital and equipment. Technological progress is explicitly included via production functions for each separate production factor.

In the environmental module the model takes into account energy-bound emissions (CO₂, NOX, SO₂, VOC, PM), which can also be transformed into concentrations or dumped pollutants, whereby the incurred damage is monetized through appropriate functions. The model calculates the prosperity effects of various environmental policies, such as vouchers, taxes, standards, and also considers various options of returning tax revenues into the economy/society (CES KULeuven and NTUA, 2002a).

2.1 Basic characteristics of the GEM-E3 model

The model is based on four key characteristics. The first is the modular development of the model around a central core of general equilibrium, so that various options of modeling, market regimes and closing rules are supported by the same model specification. The second defining characteristic are entirely flexible (endogenous) coefficients of production and consumption. The following characteristic is the calibration of series of data for the base year, including the Social Accounting Matrix. The final characteristic is a line of dynamic mechanisms, which function through the accumulation of capital stores.

Following the example of the World Bank models, GEM-E3 is based on SAM matrix and explicitly shapes the equilibrium of supply and demand. The technical coefficients of production and demand are flexible in the sense that manufacturers are able to change the structure of their production, not only in terms of production factors but also in terms of intermediate products. Production is modeled by KLEM - the production functions of capital, labor, energy and material. At the same time, consumers define the structure of their demand for goods and services. Their consumption combination is defined through a variable structure of expenses for durable and consumable goods. Specifications of manufacture and consumption follow Leontief³ type generalized models. The model is limited to a comparatively static valuation of policies while it is dynamic

3 The Leontief model is based on the premise that each item of goods may only be produced by one production method. This equals the premise that all production factors are limited. A generalized Leontief model does away with this limitation.

in the sense of influences of a certain shock - in this case an environmental measure - in varying periods of time.

The model is calibrated to datasets (SAM matrix) of the base year 2000. Consumption and investments are created around transitional matrices which link consumption of purpose to demand for goods and investments by source of investment with investments by purpose. Total consumption (final and intermediate) is optimally allocated among local and imported goods on the premise, that they are incomplete substitutes⁴.

Institutional regimes which influence the behavior of economic subjects and the search for market equilibriums are explicitly modeled, including public finance, taxation and social policies. All the instruments of common politics, which influence the economy, energy and environment are included. The model represents total competition, capital mobility between sectors and fixed labor offer. It does however support the definition of alternative regimes and rules of closure without repeated specification or calibration - these are (i) flexible or fixed current accounts and (ii) fixed or flexible public deficit⁵.

The internalization of environmental externalities is carried out through taxation, emission trading or enforcement of technical standards, all of which influence the decisions of economic subjects. Consequences of the presumed environmental scenario are measured by estimating the effect on the welfare of the consumer or an equivalent change of the function of consumer welfare, which is directly linked to one of the endogenous variables (consumption, employment, rate of costs) (CES KULeuven and NTUA, 2002c).

2.2 Use of the model

The model utilizes EUROSTAT databases (IO table, data on national accounts and energy balances), UNFCCC database (*United Nations Framework Convention on Climate Change*) for CO₂ emissions, data on emission coefficients of other energy-bound emissions is gathered from the ExternE project (EC, 1997 and 2000) and some other parameters are either econometrically estimated or gathered from literature (i.e. substitution elasticity of labor and capital).

⁴ Armington premise: the elasticity between local and imported goods is arbitrarily small.

⁵ Rules of model closure define the manner in which supply and demand for goods, macro-economic identities and factor markets balance each other.

Slabe Erker, Koman, Majcen
**Economic Instruments for Reducing CO₂
 Emmissions and their Consequences**

The model takes into account four types of economic subjects, namely households, companies, the state and the foreign sector. Furthermore, the model includes the following categories of public income: indirect and direct taxes, VAT, energy and environment taxes, real-estate tax, capital tax, social security contributions, manufacturing grants, import charges and duties, transfers with the foreign sector, income from state-owned companies. Labor and capital are treated as the basic factors of production.

The model distinguishes 18 sectors: farming, energy (solid fuels, crude oil and refined oil products, gas, electric energy), processing (ore mining and production of metal and non-metal mineral products, production of chemicals and chemical products, production of energy intensive products, production of electrical equipment, production of consumer goods), construction, telecommunications, transport, financial intermediation and insurance, other market services and non-market services. Accordingly, the SAM matrix must be prepared in a manner which separates 4 energy sectors, 14 non-energy sectors and labor and capital which are characteristic for individual sectors (CES KULeuven in NTUA, 2002a). Table 1 displays sectors in a model of general equilibrium.

Table 1: CGE sectors

Sektor	CGE 18	NACE	SKD
Agriculture	1	010	A1+A2+B5
Solid fuel	2	060/031+033+050	CA10
Oil and gas	3	060/071+073	CA11+DF23
Natural gas	4	060/075+098	-
Electricity	5	060/097+110+099	CA12+E40
Mining and quarrying	6	130	CB13+DJ27
Manufacture of chemicals	7	170	DG24
Other energy intensive production	8	150+190+470	CB14+DE21+DE22+DI26+DJ28
Manufacture of electrical equipment	9	250	DL30+DL31+DL32+DK29(77%)
Manufacture of transport equipment	10	280	DM34+DM35
Manufacture of other equipment	11	210+230	DK29(23%)+DL33
Manufacture of consumption products	12	360+420+490+480	DA15+DA16+DB17+DB18+DC19+DD20+DH25+DN36+DN37
Construction work	13	530	F45
Telecommunications	14	670	I64
Traffic	15	610+630+650	I60+I61+I62+I63
Financial intermediation and insurance	16	690	J65+J66+J67
Other market services	17	560+590+740	G50+G51+G52+H55+K70+K71+K72+K73+K74+090
Non-market services	18	860	L75+M80+N85+091+092+093+E41

Source: CES KULeuven in NTUA: Annex: The GEM-E3 Model and User's Documentation, 2002.

The following procedures were executed for our results:

- Simulation of Operative Program for Reducing Greenhouse Gases in a Reference Scenario (Ministry of the Environment and Spatial Planning, 2003).
- Establishment of procedures for reducing emissions up to 2030, namely: Kyoto emissions to be reached until 2010; from 2010 to 2020 energy intensive sectors maintain Kyoto levels while others may increase up to 4% compared to 2005 levels; after 2020, the scenario of environmental politics is geared to maintain an absolute difference between reference and scenario emissions.
- Choice of instruments for reducing emissions in environmental scenarios.
- Gradual transition to auctioning of emission licenses - half in 2010 and fully in 2020.
- Annuity for freely distributed coupons in the beginning of the monitored period is transformed into profits for manufacturers.

3. Simulation results

3.1 Description of reference and environmental scenarios

The reference scenario (*Business as usual*) brings a consistently general evolution of economic activities with given exogenous premises of the main driving forces and represents a benchmark for comparing different environmental scenarios. Exogenous premises in the reference scenario are as follows: technical progress, bound to individual production factors, global sector growth, prices of fuels, investments, public consumption and population. Global and European growth and global energy prices are based on the propositions of CEPII (*Croissance économique mondiale: un scénario de référence à l'horizon 2030*, N. Kousnetzoff, J. Gene tet S. Fahr) for POLES and the results of POLES for DG_TREN Energy Projections. Population growth forecasts are based on Eurostat. Endogenous variables of the model include production and export on the supply side and intermediate, private, public, investments and export (quantities by sector), resources and consumption of energy, material, labor and capital on the demand side. The model also calculates the prices of local production, export, import and changes in primary factor incomes for

each individual sector (average labor costs and average capital yields) (CES KULeuven, 2002b). The European Commission scenario is the original scenario being performed in the integral version of GEM-E3 model for all European countries. Our reference scenario also foresees moderate GDB growth rates according to EC forecasts, ranging from 2,3% in 2010 to 2% in 2030. Furthermore, our reference scenario uses technical progress in the field of energy, materials and motor fuels to simulate the Operational program of reducing emissions TGP 2008-2012, which forecasts a reduction of emissions by 3.812 kT of CO₂ with additional measures.

As mentioned previously, the key purpose of CGE models is to compare a reference scenario with various defined scenarios, in our case those concerning the environment. Environmental scenarios are based on reducing emissions by including energy intensive sectors into a system of emission trading and reducing emissions by enforcing a carbon tax in other sectors, an exception being the technical standard scenario. Also, emissions are reduced due to technical progress and a generally reduced output, but increased due to the foreseen moderate economic growth. We are monitoring net emissions.

The path towards reducing emissions in environmental scenarios is defined in such a way as to achieve Kyoto goals by 2010, increase emissions in non-trading sectors by 4% by 2020 in accordance with Climate Action and Renewable Energy Package (2008), while trading sectors maintain their Kyoto levels and an absolute difference of total emissions between reference and environmental scenario from 2020 being maintained until 2030. We are concentrating only on those executed simulations, which consider a gradual transition from 100% freely distributed coupons to 50% free coupons in 2010 and auctions in 2020.

3.2 Macroeconomic effects of environmental policies

Table 2 displays results relevant to the comparison of environmental scenarios to the reference scenario of the EC (annual percentage variations). The environmental scenario is a combination of local carbon tax and emission trading with the option of using tax revenues from sectors excluded from emission trading for (1) reducing the rate of social security contributions (ECMASSR marking in the table), (2) increasing social receivables of households (ECMAISB marking in the table) and (3) reducing public deficit (ECMARPD marking in the table).

Slabe Erker, Koman, Majcen
**Economic Instruments for Reducing CO₂
Emissions and their Consequences**

When coupons are distributed freely, the acquired annuities are transformed into company revenues (more likely option) or they reduce prices, which is less likely, particularly in short term. That is why table 2 only displays the results of simulations carried out using the first option. Interpretations of following results pertain to 2020.

Table 2: Macroeconomic indicators change

% change to reference scenario, except at *									
Macroeconomic aggregates	ECMASSR			ECMAISB			ECMARPD		
	2010	2020	2030	2010	2020	2030	2010	2020	2030
GDP	0,02%	-0,01%	-0,07%	-0,25%	-0,28%	-0,20%	-0,05%	-0,08%	-0,15%
Employment	0,27%	0,21%	0,04%	-0,24%	-0,22%	-0,12%	0,05%	0,02%	0,03%
Private consumption	-0,06%	-0,07%	-0,02%	-0,23%	-0,25%	-0,13%	-1,64%	-1,50%	-0,62%
Investments	-0,22%	-0,24%	-0,15%	-0,31%	-0,34%	-0,23%	-0,40%	-0,46%	-0,31%
Final consumption of energy	-6,23%	-6,44%	-3,16%	-6,28%	-6,50%	-3,20%	-6,42%	-6,66%	-3,28%
Export	-0,41%	-0,40%	-0,31%	-0,77%	-0,72%	-0,45%	0,65%	0,54%	0,01%
Import	-0,56%	-0,57%	-0,28%	-0,70%	-0,66%	-0,35%	-0,79%	-0,73%	-0,40%
Real labour cost	0,85%	0,66%	0,13%	-1,04%	-1,03%	-0,55%	-1,62%	-1,53%	-0,77%
Relative consumer prices	0,89%	0,75%	0,18%	1,07%	0,91%	0,25%	0,24%	0,15%	-0,02%
Real interest rate	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Exchange conditions	0,18%	0,21%	0,24%	0,36%	0,39%	0,32%	-0,36%	-0,31%	0,04%
Public finance surfeit (% GDP)*	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,96%	0,83%	0,30%
Balance of payments (% GDP)*	0,21%	0,19%	0,09%	0,16%	0,16%	0,09%	0,74%	0,67%	0,28%
Emissions									
CO ₂ emission	-8,49%	-9,72%	-6,67%	-8,49%	-9,72%	-6,67%	-8,49%	-9,72%	-6,67%
NOX emission	-7,09%	-8,07%	-4,87%	-7,13%	-8,12%	-4,89%	-7,12%	-8,11%	-4,91%
SO ₂ emission	-3,60%	-5,77%	-7,17%	-3,68%	-5,86%	-7,22%	-3,57%	-5,70%	-7,16%
VOC emission	-5,25%	-5,19%	-2,41%	-5,33%	-5,29%	-2,47%	-5,64%	-5,60%	-2,61%
PM emission	-5,42%	-6,75%	-6,29%	-5,46%	-6,80%	-6,33%	-5,82%	-7,18%	-6,49%
NH ₃ emission	-0,32%	-0,29%	-0,06%	-0,46%	-0,45%	-0,16%	-0,46%	-0,52%	-0,25%
Environment policy									
Taxes on energy (% GDP)*	-0,09%	-0,08%	-0,02%	-0,09%	-0,08%	-0,02%	-0,09%	-0,08%	-0,02%
Environmental taxes (% GDP)*	0,92%	0,78%	0,35%	0,91%	0,77%	0,35%	0,88%	0,75%	0,34%
Social security contributions decrease*	2,35%	2,01%	0,73%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Increase in social security revenues	0,00%	0,00%	0,00%	22,86%	25,60%	12,19%	0,00%	0,00%	0,00%
CO ₂ MAC (Euro00/tn CO ₂)	27,26569	25,45721	9,50419	26,80140	25,00035	9,31805	26,16373	24,26913	9,02591
Welfare									
Economic welfare	-0,23%	-0,29%	-0,05%	-0,05%	-0,08%	-0,03%	-1,50%	-1,33%	-0,51%

Slabe Erker, Koman, Majcen
**Economic Instruments for Reducing CO₂
Emissions and their Consequences**

Environmental measures lead to an increase of the costs of energy intensive inputs and production prices in most sectors. These increases are to a certain extent transferred onto consumers through price elasticity, so relative prices of consumer goods are increased by 0.75% (in 2020), leading to slight decreases in consumption (0.07%), investments (0.24%) and GDP (0.01%). These are indeed only small changes and they are brought about also by the following concurrent process. Environmental revenues are directed towards reducing social security contributions (2,01%), so individuals have more funds at their disposal and are able to realistically purchase more (real price of labor is increased by 0.66%), thus increasing consumption. At the same time, employment is increased by 0.21%. This mechanism of returning tax revenues thus partially compensates reduced consumption and investments, leading to a lesser reduction in comparison to a scenario where tax revenues are used to increase social transfers to households (consumption: -0,25 % or investments: -0,34 %). Increased energy costs lead to a deterioration of the terms of trade (TOT= export prices/import prices, 0.21%) and a reduction of export (-0.40%). The energy tax as part of the GDP is reduced (-0.08%) due to increased energy efficiency (reduced energy consumption per GDP unit, reduced energy consumption by 6.44%). Marginal costs of reducing emissions stand at approximately 25 EUR/ton of CO₂ with the costs of reducing emissions at 0.78% of GDP. Variations in other non-greenhouse emissions are a result of comparing emissions in the reference script (using emission coefficients from ExternE) and emissions in the Kyoto scenario with assumed energy efficiency. The economic welfare of individuals is reduced more if the environmental tax revenues are used to reduce social security contributions than if they were used to increase the social receivables of households (-0.29%), since the compensation of costs of reducing emissions or raised prices by reducing the contribution rate (indirect) is lower than compensation by transfers (direct). The current account of the balance of payments (as GDP share) is increased (0.19%). The surplus of private savings due to decreased investments must be transferred abroad (with equal public deficit) into exports, which experience a lesser decrease than imports. Marginal costs of reducing emissions are reduced due to the effects of energy efficiency and lowered projections of economic growth in subsequent periods, upon maintaining the absolute difference between reference and scenario emissions after 2020. This means that environmental goals become easier to realize. In 2030 costs of reducing emissions reach an annual level of about 9 EUR/ton of CO₂ or 0,35% of GDP. As tax revenues from environmental tax are also reduced, an ever decreasing amount of funds is transferred

Slabe Erker, Koman, Majcen
**Economic Instruments for Reducing CO₂
Emissions and their Consequences**

into reducing social security contributions thus equally reducing the influence on employment rates.⁶

In the scenario containing an increase of social receivables of households, the carbon tax and emission trading in 2020 lead to an increase of the relative prices of consumer goods, namely prices with tax, of 0.91% (more than the previous scenario) leading to a reduced purchasing power of individuals (actual price of labor is reduced by 1,03%), reduced consumption (-0.25%), investments (-0,34%) and GDP (-0.28%). Export and import are also reduced (-0.72% and -0.66% respectively). Terms of trade are reduced (0,39%). At the same time, social receivables are increased by a healthy 25% compared to the reference scenario, thus reducing the economic welfare of individuals by a mere 0.08%, less than in the previous scenario (-0.29%), thus constituting a lower compensation of the major costs of reducing emissions or increased prices. The energy tax as part of the GDP is reduced (-0.08%) due to increased energy efficiency (reduced energy consumption per GDP unit, reducer energy consumption by 6.50 %). Marginal costs of reducing emissions stand at approximately 25 EUR/ton of CO₂ with the costs of reducing emissions at 0.77 % of GDP. The current account of the balance of payments (as GDP share) is increased (0.16%) due to increases in private savings, which is compensated with the balance of the current account, Environmental welfare is increased on a scale similar to other scenarios.

In the scenario where environment tax revenues are used to reduce public deficit, the economic welfare is reduced most of all scenarios (-1.33% in 2020) as households do not participate or compensate for increased energy costs. Environmental measures lead to an increase in relative prices of consumer goods (0.15%, least of all scenarios due to export pressure and lowering of prices) bringing a reduction in the purchasing power of individuals (actual price of labor is reduced by 1.53%, the most yet, as there is no compensation for increased prices consumers are forced to pay), consumption is reduced (-1.50%) as are investments (-0.46%) and GDP (-0.08%). Meanwhile, another process is taking place: public deficit is reduced and is not compensated with the surplus of the public sector in the short term, because interest rates remain unchanged (i.e. current account of the balance of payments remains unchanged). However, the current account of the balance of payments is improved,

⁶ Environmental welfare, measured as reduction of monetarized damages due to concentration and sedimentation of primary and secondary pollutants, shall in 2020 be increased by 10% compared to environmental welfare in reference scenario.

as is export (0.54%) which generates employment (0.02%) and has favorable effects on GDP which remains largely unchanged. The positive effect of improvement of the current account of the balance of payments on export is therefore not compensated entirely with pricing effects on the local market, so this policy is in fact more expensive. The energy tax as part of the GDP is reduced (-0.08%) due to increased energy efficiency (reduced energy consumption per GDP unit, reduced energy consumption by 6.66 %). Marginal costs of reducing emissions stand at 24 EUR/ton of CO₂, namely the lowest, since the prices of investment goods are also lowest. The costs of deducing emissions represent 0.75% of GDP. Environmental welfare is increased on a scale similar to other scenarios.

If we compare the loss of competitiveness and reduction of welfare in used instruments, we can see that the loss of competitiveness is negligible. In 2020 the difference between GDP levels in reference and environmental scripts range from -0.01% GDP (scenario with the option of reducing social security contributions) to -0.28% (scenario with the option of increasing social revenues). Economic welfare is not reduced substantially in 2020 because of environmental measures. Reduction is limited to below 1%, except in the scenario with the option of reducing public deficit, where welfare is reduced by 1.33%.

Comparisons between environmental scenarios with taxes and trading show that from an individual's viewpoint it is better to see increases in social revenues (lesser decrease of economic welfare), while from the viewpoint of the economy it is better to direct environmental revenues towards reducing the rate of social security contributions as this leads to the least decrease in competitiveness. In the long term, the difference in economic welfare in both scenarios is reduced, thus setting the scenario of reducing contribution rates as the most favorable in macroeconomic terms.

4. Conclusion

Macroeconomic effects of policies for reducing CO₂ emissions, shown in this article, pertain to the single-country model, where model specifications are the same as in the integral model. End results may be somewhat overestimated due to the use of the single-country model. The first reason being, that emission trading in the EU market or even a global market generally reduces

total economic costs in comparison to national trading, as in the first case trading is geographically more extensive and allows for more low-cost opportunities for reducing emissions than in case of national trading. The second reason for a slight overestimation of results is the fact that in an integral model, other countries would also be adopting environmental measures. In such a case, our terms of trade would not deteriorate as much. Nevertheless, the overestimate of costs is not great as Slovenia is a small country with relatively little emissions. We feel our results may be overestimated also, because we presumed greater economic growth rates for the EU than recent forecasts show. When our calculations were made, the recession was not yet as apparent as to cause thoughts of lowered economic growth. Though the model assumes that energy efficiency is increased with the dynamics of economic growth, economic costs of executing environmental policies are reduced in more pessimistic scenarios of economic growth. The reason lies in the fact that energy efficiency does not completely compensate increased emissions due to increased economic growth.

There are other reasons for possible overestimation of our results. When the calculations for this contribution were carried out, it was not yet clear what the demands of the latest Climate Action and Renewable Energy Package would be. Accordingly, we did not consider the fact that Slovenia is obliged to by 2020 reduce emissions in sectors included in the ETS system (emission trading system) by 21% in comparison to emissions in 2005 and we left the emissions at Kyoto levels. In this sense the model goal is more reachable than in real life, thus making the costs possibly underestimated.

The most important finding of our project is, that the loss of competitiveness in Slovenia is not great, since we (i) suppose increases in emissions with increases in economic growth, (ii) free distribution of coupons in initial stages of the monitored period brings revenues to energy intensive sectors, (iii) sectors are able to substitute energy intensive inputs from imports, (iv) increased energy costs are compensated by a form of green tax reform (recycling of tax revenues), (v) the price elasticity of demand for fuels is low, enabling manufacturers to transfer the burden onto customers and (vi) both manufacturers and consumers are adapting to the current state of affairs in order to realize their goals (maximize benefits). Other EU member states are also seeing only a moderate loss of competitiveness.

The most favorable scenario in macro economic terms is the scenario of emissions trading in energy intensive sectors with a gradual transition from

Slabe Erker, Koman, Majcen
**Economic Instruments for Reducing CO₂
Emissions and their Consequences**

freely distributed licenses to auctioning and carbon taxation in other sectors, whereby the tax gains are returned to reduce the rate of social security contributions⁷. In this way budget neutrality can be reached. The mechanism of returning tax revenues partly compensates for reduced consumption and investments due to increased fuel prices, thus making said reductions smaller in comparison to other scenarios. A slight reduction of GDP and economic welfare can be detected, as increases of private revenues are enabled through decreased losses in the export market. Although all sectors benefit from returns of tax revenues into reducing social security contribution rates, a much larger influence is seen in labor intensive sectors, thus also positively influencing employment.

Considering the fact that a declaration has recently been passed to support the use of assets gained at auctions, let us spare a few words to popular policies of achieving tax neutrality. For the purpose of our case, this means that all tax payments of a certain sector are returned to this sector. Bovenberg and Goulder (2001) have proved the ill effects of such policies, as they create high profits in carbon intensive sectors. The reason being, that carbon taxes are significantly greater than the reduction of manufacturers' surplus. Policies which include 100% free distribution of licenses or use the concept of tax neutrality (flat rate return of carbon tax payments) are most ineffective and generate greater profits in carbon intensive sectors. The most effective policies are those which return tax revenues through tax cuts for companies income tax or tax on wages, as well as those which reach equal neutrality values through distributing a lesser number of licenses (2 to 15%) (Proost and Van Regemorter, 2003). These theoretical findings correspond our results concerning the benefits of environmental scenarios.

Our results do not display environmental damage and welfare due to theoretical shortcomings, namely the supposition of linear damage per unit of emissions. Environmental damage cumulates over time due to increased irreversibility of damage to ecosystems and greater difficulties in repairs through environmental measures. Due to this characteristic irreversibility of existing environmental damage, environmental welfare is reduced with economic growth. Environmental measures may only reduce the rate of this reduction.

⁷ Other options include using tax revenues to increase social revenues of households or for decreasing the deficit in public finances. There is also the option of enforcing a technical standard for lowering emissions without economic instruments. Furthermore, there are a number of options for distributing coupons ranging from free distribution to immediate auctioning

Slabe Erker, Koman, Majcen
**Economic Instruments for Reducing CO₂
Emissions and their Consequences**

In time, the reduction may become negative and the rate of results measured by the relative difference between welfares in the reference and political scenarios loses its true informational value. We experimentally also calculated environmental damages due to concentration and sedimentation and environmental welfare and established, that they are independent of the choice of political instrument. This leads us to the conclusion that it is sufficient to base environmental policies on assessments of relative changes to environmental welfare.

Renata Slabe Erker, PhD is researcher at Institute for Economic Research, Ljubljana. Her main research fields are environmental economics and sustainable development.

Klemen Koman, MA is researcher at Institute for Economic Research, Ljubljana. His main research fields are information technologies and innovations.

Boris Majcen, PhD is director and researcher at Institute for Economic Research, Ljubljana. His main research work is mainly relating to CGE modelling and public policy.

Bibliography

- Armington P.S. (1969). A theory of demand for products distinguished by place. *IMF Staff Papers* 16: 159-176.
- Bergman L. (1988). Energy Policy Modeling: A Survey of General Equilibrium Approaches. *Journal of Policy Modelling* 10 (3): 377-399.
- Bergman, L. (1991). General Equilibrium Effects of Environmental Policy: A CGE-Modelling Approach. *Environmental and Resource Economics*. 1 (1): 43-61.
- Blitzer C. R. and Eckaus R. S. (1986). Energy-Economy Interactions in Mexico: A Multiperiod general Equilibrium Model. *Journal of Development Economics* 21: 259-281.
- CES KULeuven and NTUA (2002a) Annex: The GEM-E3 Model and User's Documentation. *Research Project*: ENG2-CT-1999-00002.
- CES KULeuven and NTUA (2002b) Detailed Technical Final Report. *Research Project*: ENG2-CT-1999-00002.

Slabe Erker, Koman, Majcen
**Economic Instruments for Reducing CO₂
Emissions and their Consequences**

- CES KULeuven and NTUA (2002c) *The Role of Innovation and Policy Design in Energy and Environment for A Sustainable Growth in Europe* (TCH-GEM-E3). Research Project: ENG2-CT-1999-00002.
- European Commission (1995). Joule programme. ExternE. *Externalities of Energy* 1-6.
- Holland, M. (1997). *Transfer of ExternE Data to GEM-E3 and PRIMES*,
- Jorgenson, D.W. and P.J. Wilcoxon (1990). Intertemporal General Equilibrium Modelling of U.S. Environmental Regulation. *Journal of Policy Modeling* 12: 715-744.
- Manne, A. and Richels, R. (1997). On Stabilizing CO₂ Concentrations: Cost Effective Emission Reduction Strategies. Prispevek predstavljen na *FEEM-EMF Stanford-IPCC Conference on International Environmental Agreements on Climate Change*. Venice 6.-7. maj 1997.
- MOPE (2003). *Operativni program zmanjševanja emisij toplogrednih plinov*. Ljubljana : MOPE.
- Nordhaus W.D. (1994). Managing the Global Commons: The economics of climate change. *The MIT Press*. Cambridge, MA.
- Proost S. in Van Regemorter D. (1992). Carbon taxes in the EC - design of tax policies and their welfare aspects. V: *The Economics of limiting CO₂ emissions*. *European Economy* special edition no.1.
- Proost, S. and Van Regemorter D. (1992). Economic Effects of a Carbon Tax. With a General Equilibrium Illustration for Belgium. *Energy Economics* 14 (2): 136-149.
- Proost, S. and Van Regemorter D. (2003). *Climate Change Policy in European Countries and Its Effects on Industry*. CES KULeuven: Leuven.

POVZETEK

EKONOMSKI INSTRUMENTI ZA ZMANJŠEVANJE EMISIJ CO₂ IN NJIHOVE POSLEDICE

»Problematika antropogenih emisij ogljikovega dioksida je v času ekonomske krize po eni strani manj aktualna zaradi samodejnega znižanja emisij, ki izhajajo iz tokrat nižje gospodarske aktivnosti in tudi nižje potrošnje, po drugi strani pa ni nič manj aktualna, zaradi ambicioznejših post-kjotskih ciljev. Razlog za potrebno reševanje tega problema niso le domnevne toplogredne posledice emisij ogljikovega dioksida, pač pa še posebej velika odvisnost od naftnih virov, zlasti ob naraščanju števila prebivalstva in nenazadnje tudi zaradi vpliva drugih energetsko vezanih emisij na nižjo kakovost zraka. V tem smislu prihaja do nadnacionalnih eksternalij, kjer so unilateralne nacionalne akcije ali celo akcije posameznikov neučinkovite. Od tod izhaja potreba po sklepanju prostovoljnih mednarodnih sporazumov. Emisije toplogrednih plinov sodijo v tisto skupino okoljskih eksternalij, ki jih je realno mogoče reševati in je intervencija tudi ekonomsko upravičena. Zato je Evropska unija sprejela odločitev glede trgovanja z emisijami ogljikovega dioksida (direktiva 2003/87/EC), kot je predvideval že Kjotski protokol (1997). Dopolnitve in popravke sistema trgovanja pa vključuje Podnebno energetski sveženj zakonodajnih ukrepov, sprejetih na Evropskem Svetu v začetku leta 2007. Hkrati pa se posamezne države na nacionalni ravni odločajo za dodatne ukrepe, večinoma v obliki ekonomskih instrumentov za zmanjševanje emisij toplogrednih plinov. Te aktivnosti terjajo v končni fazi po eni strani spremembo vzorcev proizvodnje, ki se nanašajo na primer na nove tehnologije ali substitucijo energentov in po drugi strani spremembo potrošniških navad, na primer glede varčne rabe energije. Ciljev torej naj ne bi dosegli z zmanjšanjem proizvodnje in potrošnje, kot se dogaja danes v času krize, temveč s spremembo vzorcev proizvodnje in potrošnje. Kljub temu pa sprejeti okoljski ukrepi vplivajo oziroma spreminjajo tudi makroekonomske agregate - bruto domači proizvod, zaposlenost, potrošnjo, investicije, izvoz, uvoz, sektorsko strukturo in drugo. Potemtakem imamo opraviti s spremembami zelo pomembnih makroekonomskih agregatov in s spremembami v energetskih in predelovalnih sektorjih. Proces tako kompleksnega spreminjanja gospodarstva in družbe je lahko boleč, zato je pomembno, da slonijo konkretne odločitve okoljske politike na ocenah njegovih pozitivnih in negativnih posledic. Analizo tovrstnih procesov omogočajo ustrezna kvantitativna orodja, saj

s sicer potrebnimi parcialnimi analizami ni mogoče oceniti kompleksnih medsebojnih učinkov na agregatni ravni.

Cilj tega prispevka je pridobitev prav teh kvantitativnih informacij, z namenom ovrednotenja okoljske politike in izbire tiste kombinacije ekonomskih instrumentov, ki minimizira ekonomsko breme Slovenije v okviru evropske politike in hkrati zagotavlja največjo ekonomsko in okoljsko blaginjo v danih okoliščinah. Racionalna izbira političnih instrumentov namreč ščiti konkurenčnost gospodarstva ter hkrati povečuje socialno in okoljsko trajnost. Ocena učinkov, povezanih z doseganjem Kjotskih ciljev in ciljev Podnebno energetskega svežnja na slovensko gospodarstvo, ki so predstavljeni, je bila narejena z uporabo CGE-modela, to je GEM-E3-modela (ang. »General Equilibrium Model for Energy – Economy – Environment«) z aplikacijo za analizo energetske-okoljske politike (TECH-GEM-E3). Model je bil sicer razvit kot multinacionalni projekt v okviru 5. in 6. okvirnega programa Evropske unije, za potrebe predstavljenih rezultatov pa je bil ustrezno dopolnjen in prilagojen. Z uporabo modela so bili izračunani učinki različnih okoljskih politik za Slovenijo kot spremembe temeljnih makroekonomskih kazalcev.

Najpomembnejša ugotovitev je, da zaradi sprejetih okoljskih ukrepov izguba konkurenčnosti za Slovenijo ni velika. Najugodnejši scenarij z makroekonomskega vidika je scenarij trgovanja z emisijami v energetske intenzivnih sektorjih s postopnim prehodom na dražbo in z ogljikovim davkom v drugih sektorjih, pri čemer se davčni prihodek vrača za znižanje stopenj prispevkov za socialno varnost.

Slabe Erker, Koman, Majcen
**Economic Instruments for Reducing CO₂
Emmissions and their Consequences**

Performance Budgeting – the Slovenian Experience

UDK: 336.145(497.4)

Maja Klun
maja.klun@fu.uni-lj.si

ABSTRACT

Reform processes in the public sector include measures leading to greater transparency in public spending, greater public accountability, and measurement of efficiency and effectiveness in the public sector. These measures include results-oriented budgeting, or a focus on results, or performance budgeting. This method of monitoring spending requires budget-spending units to set priorities and plan spending over the long term. The purpose of this paper is to define the concept and provide a brief presentation of various approaches to performance budgeting in practice abroad and the development of the budget process in Slovenia, measures relating to the implementation of performance budgeting, and the realisation of those measures.

Keywords: performance budgeting, Slovenia, budget process

*JEL: Fiscal Policies and Behaviour of Economic Agents (H3),
National Budget, Deficit and Debt (H6)*

1. Introduction

Reform processes in the public sector include measures leading to greater transparency in public spending, greater public accountability, and measurement of efficiency and effectiveness in the public sector. These measures include results-oriented budgeting, or a focus on results, or performance budgeting¹. Irrespective of the fact that this is an approach with a lengthy tradition (the concept is already at least 50 years old), in practice there

¹ The equivalent term in Slovene (*proračun na osnovi doseženih rezultatov*) does not fully cover the meaning of the term 'performance budgeting', and would translate more closely to 'results-oriented budget' or the more commonly used 'output budgeting'.

are still differing definitions of performance budgeting (PB). Practice in various countries has led to a whole range of approaches for PB implementation, emphasising various elements of a planned budget. Despite different definitions and approaches, the main objective of such planning is generally greater transparency, easier setting of public spending priorities, and greater support for efficient public sector management. This should lead to improved allocation of public funds and increase the operative efficiency of public spending. Economic classification of the budget alone does not offer sufficient information on what public funds are spent on. The PB approach demands better monitoring of public spending by purpose and programme, measuring results, setting objectives and indicators to measure the realisation of planned objectives and other PB measures shifting attention from individual public spending items (e.g. salaries) to work programmes, and the setting of strategies and their implementation. This therefore involves a closer link between public revenues, their use and the outputs achieved.

This method of monitoring spending requires budget-spending units to set priorities and plan spending over the long term. Under such an approach, if a budget-spending unit does not have clear objectives and strategies for a specific programme, it will not receive public funding. Preparation of specific objectives and the method of achieving them is therefore significant information in the allocation of public revenues. For senior planners of a proposed budget, this means that the use of allocated funds is justified by effective and efficient work.

The purpose of this paper is to define the PB concept, offer a brief presentation of different approaches to PB abroad and to identify any deficiencies. The paper also presents the development of the budget process in Slovenia and measures relating to PB implementation and the realisation of these measures.

2. The PB concept

The budgeting process has passed through various stages of development. The traditional form of budgeting entailed creating a draft budget based on past trends. Programme budgets require the preparation of spending plans for an individual work programme. Setting a budget in relation to objectives still entails preparing budgets by programme, but with an emphasis on the objec-

tives that the budget-spending unit intends to achieve by implementing the programme. Zero-based budgeting means that funds are fully redefined each year or budget cycle, based on selected, quality programmes. Performance budgeting means that budget-spending units clearly define objectives, indicators, anticipated results, results reporting procedures and the relation of allocated funds to outputs. Due to the various approaches and definitions, different authors offer different summaries of PB. Osborne and Gaebler (1992) distinguish between output budgeting and outcome budgeting, while most authors use the term 'performance budgeting' and/or 'result-oriented budgeting' (Sterck and Scheers, 2006). Mayne (2008) considers that over the development of the budgeting process, emphasis was initially on outputs, before later turning towards outcomes. OECD (2007) states that various concepts and explanations of PB include results-oriented budgeting, budgeting focused on efficiency and effectiveness, financing based on efficiency and effectiveness measures, etc. OECD (2005) therefore offers a general definition of PB as a form of budget, within which the allocation of funds is linked to measurable results. Over 40% of OECD members began including non-financial information (primarily a combination of defining outputs and outcomes) in budget documents over a decade ago. The definition permits different models and approaches to PB and places them in three categories (OECD, 2007): presentational PB, performance-informed PB (i.e. informed of efficiency and effectiveness) and direct PB. The categories differ in how the link between financing and results is made, how results are forecast, and in the main purpose of the budgeting process. Presentational PB means that there is no link between financing and results; objectives and/or results are planned and the main purpose is public accountability. Performance-informed budgeting has only an indirect link between results and financing, with planning similar to that in presentational PB; the main purpose is planning and public accountability. Direct PB entails a direct link between funds and the results achieved; anticipated results are significant in the planning process and the main purpose is the allocation of public funds.

3. PB and experience outside Slovenia

There is no country that has a direct link between efficiency and effectiveness and the allocation of public funds for the entire budget. In general, the link is limited to specific sectors in a small number of countries (OECD and the

World Bank, 2008). The OECD and World Bank analysis on the role of efficiency and effectiveness measurement in the budget process, which covers research in 97 countries in 2007, indicates that objective setting is present in 63.3% of countries², while 66.7% use indicators, and 76.7% make use of reporting. Results (80%) are used more than outcomes (70%) in evaluation of efficiency and effectiveness throughout the surveyed countries. The majority of countries did not respond (36.7%) or did not have (16.7%) direct links in place between set objectives, indicators and planned funds. In most countries, the setting of objectives and indicators and reporting is focused on ministries, which do not generally use successful realisation of objectives or good indicator values in negotiations on allocation of funds. No country has cancelled a programme due to poor results, nor do responsible persons suffer negative consequences in the event of failure to achieve objectives or for poor results.

A review of PB implementation in the EU reveals similar conclusions to the above-mentioned research. The Member States which joined the EU in 2004 generally started to implement PB later on, after 2000. The Baltic states and Slovenia were among the first to start, followed by Slovakia, Romania and Bulgaria. In 2008, Poland received EU aid to implement a project (Robinson, 2008), which leaves only the Czech Republic to introduce PB in any form.

The introduction of non-financial efficiency and effectiveness indicators may serve different purposes (Krievins, 2007): as a tool for more transparent presentation of public spending, as support for planning public spending, as a means of reward and punishment or as a tool to communicate with the public.

Regardless of the level of PB implementation in an individual country, it still offers at least three major advantages (Kraan, 2008):

- closer links between the planning of work and anticipated results for an individual spending unit and the government's development strategy;
- long-term planning of spending and achieving set objectives;
- more realistic planning of spending, which requires realisation of results and outputs, improving the management of public funds;
- greater transparency for the public.

However, implementation of PB also brings certain problems. Pollitt (2001) states that these problems are due to different economic and political logic regard-

² Different numbers of countries responded to each questions, so the percentages refer to the relevant sample.

ing the achievement of the same objective. The problem, however, is wider than this. During the actual implementation of PB, most countries face excessive measuring. This has led to too many objectives being set, with priority being given to setting objectives of interest to politicians as well as the wider public. Too little focus is therefore placed on the effects on society as a whole. Another problem that arose in practice was that budget-spending units began to perform actions that led to better indicator values and neglected actions that would also aid in achieving the objective. Measuring and evaluating efficiency and effectiveness requires permanent monitoring of the “usefulness” of indicators and their interpretation. The problem with PB, particularly direct PB, is in the budget cycles, which are short and do not permit measurement of outcomes, since a longer time period is generally needed for their evaluation (Aristigueta and Justice, 2006). The formation of a universal system that would entail an automatic link between results and the allocation of public funds should be avoided, since such systems do not permit new initiatives. This can also lead to incorrect allocations (Kraan, 2008).

A trend in the budget process has recently been noted towards monitoring budget-spending units in terms of business events rather than cash flows (Sterck and Scheers, 2006). This trend is partially the result of implementing PB, since it has helped to achieve increased transparency of budget fund spending. Conversely, the European Commission (2008) is developing aggregate indicators to define the quality of public financing, combining financial and non-financial indicators.

Despite all the changes, the implementation of PB has not led to a reduction in public spending, since the structure of budgets, but not their function, has generally changed (Sterck, 2007).

4. Slovenian experience with PB

In defining PB, Slovenian legislation uses the terms “result-oriented budgeting” or “performance budgeting”. Since independence, Slovenia has passed through a series of development stages of the budgeting process. In 1990-92, the concept of an integrated budget was introduced, a comprehensive tax reform was prepared, and the level of public debt defined. A second more important period, from 1993-99, saw the definition of budget execution rules, with revenue and expenditure classifications prepared, charts of accounts for

public expenditure introduced, the level of public debt set and external control of budget-spending units introduced.

The most important period for PB was after 1999, when Slovenia began to adapt its budget system to EU rules. The adoption of the Public Finance Act (Official Gazette of the Republic of Slovenia, no 79/99; official Slovenian abbreviation: ZJF), which entered into force in the 2000 budget year, provided Slovenia with a programme classification and hence the basis for PB. In addition to the general section (balance of public finance revenues and expenses), a specific budget section was added, which includes the financial plans of direct budget-spending units (ZJF, Art. 10). The ZJF also defines the following mandatory content for explanations of budget-spending units' financial plans (ZJF, Art. 16):

- presentation of objectives, strategies and programmes in an individual area;
- legislative and other bases for the anticipated strategies and programmes;
- co-ordination of objectives, strategies and programmes with long-term development planning documents and budget memoranda;
- starting points and indicators on which calculations and assessments of required funds are based;
- other clarifications that enable an understanding of the proposed strategies and programmes;
- reporting on achieved objectives and results of strategies and programmes in the direct budget-spending unit's area of operation for the first half of the current year.

These elements of explanation of financial plans indicate a move towards PB, since there is a need to define objectives, programmes, indicators, and reporting on the results achieved. These are the basic characteristics of PB, which the act itself defines. The introduction of PB after 2000 was also included in other implementing regulations and budget documents. For example, decrees on procedures for the preparation of the national budget were frequently amended with increasingly detailed definitions of the tasks of budget-spending units in the implementation of PB. The most recent decree was adopted in 2007 (the Decree on Development Planning Documentation and Preparation Procedures for the Draft National Budget and Self-Governing Local

Community Budgets, OGRS, no 44/2007), which increased the result-measuring requirements compared with the ZJF. Article 41 states that the explanation of a draft financial plan must include the following mandatory elements: physical, financial and descriptive indicators to measure set objectives, and starting points and indicators on which calculations and assessments of required funds are based. Financial plans therefore present the proposed work programme and annual implementation plan.

The budget preparation manual for 2008 and 2009 (vol. 2) informs financial plan proposers that:

“... it is therefore very important that spending units state and clearly define objectives and related anticipated results, including indicators with which it will be possible to measure or verify the realisation of objectives at the end of the year ... Specific target values must be stated for each objective, as well as a schedule within which the objective will be achieved.”

After 2000, Slovenia prepared an appropriate basis for PB via regulations. Instructions on the preparation of a final account for the national and municipal budgets were also adopted, as well as a methodology for preparing reports on the achievement of objectives and the results of direct and indirect budget-spending units. However, all these bases were insufficient to fully establish the concept in practice.

In its audit report on financial statements and the implementation of the national budget for 2001 and 2003, the Court of Auditors found that ministries were still not reporting with sufficient objectivity and transparency. In 2003, it was assessed that the situation had partly improved; however, the Court of Auditors still stated as its main reservation the inappropriate definition of financial plans, which did not contain sufficiently clear definitions of objectives and anticipated results for an individual programme in relation to the initial state in the field which the programme was intended to affect. Appropriate operational criteria and indicators with anticipated values were not defined for individual programmes, and this prevented assessment of an individual programme's success following implementation. Since the budget planning itself was deficient, the reporting was not focused on programme results and outputs. The Court of Auditors stated the situation remained similar in an audit in 2004.

In June 2005, the Ministry of Finance therefore submitted a Development Strategy for 2005–2008 for the Internal Control of Public Finances in the Republic

of Slovenia to the government. The first objective of the Strategy focused on PB, since by 2008 all ministries were required to take PB into account in their planning, with main objectives clearly defined and anticipated outputs also defined in relation to the initial state in the field the programme was intended to affect. Objective assessment criteria were also to be defined. By 2008, the majority of each budget-spending unit's objectives were therefore supposed to be measurable, by means of appropriate indicators. A special expert group was formed to implement the objective (representatives of the Ministry of Finance, IMAD, the Court of Auditors, the Faculty of Administration of the University of Ljubljana, and an IMF representative). The main tasks were as follows:

- to analyse the current situation;
- to prepare detailed instructions and expert bases for PB-compliant planning of draft financial plans;
- to prepare appropriate training and to offer daily expert assistance in introducing the concept into the ministries;
- to report on the work performed.

The group first met in June 2005 and one of its first actions was to prepare new instructions on the formation of draft financial plans for budget-spending units. The instructions included detailed explanations of relevant terminology (output, result, input, objective, indicator, outcome, etc.) and appropriate instructions for the formation of objectives and indicators, together with practical examples. After the instructions had been drawn up, training workshops were organised for Ministry of Finance employees who were responsible for individual direct budget-spending units. Later, training was carried out for representatives with budget responsibilities from each ministry. Members of the group also offered individual consultations to select ministries (the Ministry of Agriculture, Forestry and Food, Ministry of Education and Sport, Ministry of the Environment and Spatial Planning, and the Ministry of Labour, Family and Social Affairs).

The audit report on the final accounts for the 2005 budget provided detailed analysis of the initial state. According to the findings, five ministries improved their planning compared to 2004; however, the average score for objective setting was still just 1.5³. The lowest score was for objective measurability (1.1), while the scores for level of explanation for requested budget

3 The score ranged from 1-5.

funds (1.3) and reporting on outputs (1.5) were also low (Audit Report on Final Account of Slovenian 2005 and 2006 Budget). Furthermore, the established issue of failure to set objectives, to define indicators, initial and anticipated values, and failure to define actions was noted as a significant finding. The structuring of ministry sub-programmes was extremely diverse. Some were too complex and varied to allow overall objectives and hence indicators to be defined. Some sub-programmes were cost accounts which were therefore unsuitable for setting objectives and indicators (e.g. salaries).

At the group's proposal, in 2006 all ministries were required to re-evaluate the relevance of programme qualifications and the classification of budget items in individual sub-programmes and to prepare draft documents on the separation or combination and restructuring of sub-programmes to enable the definition of measurable, standardised objectives and indicators. Items within sub-programmes had to be as harmonised with actions or measures to achieve objectives as possible, while items whose influence on sub-programme function was difficult to assess were to be excluded. The expert group offered individual consultations at select ministries in the formation of some sub-programmes and their combination into rational groupings. General items were also defined as special sub-programmes.

The expert group concluded its work in early 2007. By that time, individual consultation and training had not yet been expanded to every ministry, so not every ministry had restructured its sub-programmes and analysis of set objectives and indicators. The group did not focus particular attention on reporting on outputs at the select ministries, and only suggested that ministries should follow the financial plan explanation as the basis for reporting, and that the report structure should match that set out in the proposal. During its brief period of operation (one budget cycle), the group did not succeed in developing mechanisms to link results and fund allocation, since most of its time was devoted to training and restructuring budget items for individual budget-spending units (Andoljšek et al., 2007). The Court of Auditors found in later audit reports that the greatest progress had been achieved in the group's selected ministries. The instructions for preparing financial plan proposals were later partially integrated into the Budget Manual.

In 2007, the Ministry of Finance formed a new, more narrowly defined group to address PB (a representative from the Faculty of Economics, representatives of the Ministry of Finance and Ministry of Transport, and an IMF

representative). The group operated for one year, and its tasks were (Čok et al., 2008):

- to review work to date in Slovenia in the PB field;
- to identify programmes within the test ministries where PB could be first introduced (the Ministry of Finance, Ministry of Transport, and Ministry of Education and Sport were selected);
- to produce a case-study of parallel PB for the Tax Administration of the Republic of Slovenia, the Roads Directorate and the Primary Education programme within the Ministry of Education and Sport.

The group found in its final report that introducing PB to the Tax Administration would require the proposal of a functional structure for programmes that in general did not at that time match the organisational structure, that the existing information system did not support the functional monitoring of spending, and that the information system did not support automatic monitoring of realisation of objectives by means of indicators. At the Roads Directorate, it found that a series of actions would be required to ensure comprehensive measurement of objectives with indicators, including the aggregation of data and the creation of databases and analysis systems. Despite this, a new method of disclosure would make monitoring outputs simpler and make the functioning of the administration itself more efficient. The group did not carry out parallel PB at the Ministry of Education and Sport.

The report makes clear that the second group faced similar problems to the first, since one of the problems in implementing PB lies in the overburdening of staff at budget-spending units, who do not have individuals employed to carry out planning, reporting and monitoring, but require various employees to perform this work together alongside other ongoing duties. The group concluded its work with findings that generally matched those of the previous group (Čok et al., 2008):

- the consistent implementation of PB will require a commitment from the entire Slovenian government and one ministry will have to be appointed to lead the project;
- the PB concept entails a radical transformation in the understanding and implementation of the budgeting process and its implementation will last for several years;

- organisational changes will be required in a series of budget-spending users;
- specific funds must be linked to investment in information support;
- it would be rational to engage external experts in the project.

5. Conclusion

The legal basis for PB has been put in place in Slovenia and a range of actions to ensure the far-reaching introduction of PB have been implemented via the various expert groups. Regardless of this, Slovenia is still in the phase of defining objectives and indicators and on the creation of a method for reporting on programme realisation. Little has been done towards the evaluation of results, and less still towards linking results with planning or allocation of budget funds.

Some ministries have improved their definition of objectives and indicators each year. Despite this, the objective of “maintaining the ministry’s work” is still found in financial plan explanations. Financial plan explanations still rarely define target values, a schedule for achieving planned objectives, or “initial” values. There is also greater emphasis in the national budget on results and less on outcomes. Budget-spending units’ financial plan explanations give practically no links between objectives set, indicators, and proposed or planned funds.

Reporting on the realisation of objectives or results is less strong, since final account reports are often written in the future tense and links between the proposal and report are not usually clear, while links between results and funds used are rarer still.

Considerably more future effort will be required in the introduction of PB; in the near future, one probably cannot expect individual budget users to establish links between results and allocated public funds.

Maja Klun
Performance Budgeting – The Slovenian Experience

Dr. Maja Klun is assistant professor at Faculty of Administration. Her main research fields are taxation, performance budgeting and performance measurement in public sector.

Bibliography

- Allwn, R. and Tommasi, D. (ed.) (2001): *“Managing Public Expenditure – A Reference Book for Transition Countries”*, OECD Publishing, Paris.
- Andoljšek et al. (2007): *“Zaključno poročilo o delu skupine za uvajanje k rezultatom usmerjenega proračuna”*, internal material.
- Aristigueta, M. P. and Justice, J. B. (2006): *“The Status of Performance Budgeting”*, *Public Performance & Management Review*, 30(1), pp. 7–13.
- Čok et al. (2008): *“Poročilo o delu skupine za načrtovanje proračuna na osnovi doseženih rezultatov”*, internal material.
- European Commission (2008): *“Developing Indicators for Assessing the Quality of Public Finances”*, European Commission, Brussels.
- Kraan, D.J. (2008): *“Programme Budgeting in OECD Countries”*, *OECD Journal on Budgeting*, 7(4), pp. 7–47.
- Krievins, M. (2007): *“Performance-Based Management Reforms: Good Practices and New Challenges”*, paper presented at *Conference on Good Governance and Public Administration Reform*.
- Mayne, J. (2007): *“Challenges and Lessons in Implementing Results-Based Management”*, SAGE Publications, 13 (1), pp. 87–109.
- OECD (2005): *“Modernising Government: The Way Forward”*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007): *“Performance budgeting in OECD countries”*, OECD Publishing, Paris.
- OECD and World Bank (2008): *“International Budget Practices and Procedures Database”*, OECD Publishing: Paris.
- Osborne, T. and Gaebler, T. (1992): *“Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector”*, Reading, Manchester.

Maja Klun

Performance Budgeting – The Slovenian Experience

- Pollitt, C. (2001): "Integrating financial and performance management", *OECD Journal on Budgeting*, 1(2), pp. 7–37.
- Proračunski priročnik 2008–2009 (navodila za pripravo finančnih načrtov) – vol. 2, available at: http://www.gov.si/mf/slov/proracun/priprava_08_09/navodila_proracun_07_08.htm#prirocnik
- Revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2005, available at: URL=[http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K904A503D78D89D5DC12571AF004EE9BA/\\$file/IPro05-revizijsko-por.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K904A503D78D89D5DC12571AF004EE9BA/$file/IPro05-revizijsko-por.pdf)
- Robinson, M. (2008): "Poland Pushes Ahead With Performance Budgeting", available at <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2008/10/poland-pushes-a.html>
- Sterck, M. and Scheers, B. (2006): "Trends in Performance Budgeting in Seven OECD Countries", *Public Performance & Management Review*, 30(1), pp. 47–72.
- Sterck, M. (2007): "The impact of performance budgeting on the role of the legislature: a four-country study", *International Review of Administrative Sciences*, 73(2), pp. 189–203.
- Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti, *Official Gazette of the Republic of Slovenia*, no 44/2007
- Zakon o javnih financah, OGRS, no 79/1999.

POVZETEK

K REZULTATOM USMERJENI PRORAČUN – IZKUŠNJE SLOVENIJE

Reformni procesi javnega sektorja vključujejo ukrepe, ki vodijo k večji transparentnosti javne porabe, večji odgovornosti do javnosti in merjenje učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju. Del teh ukrepov je bil tudi k rezultatom usmerjeni proračun oz. naravnost na rezultate oz. proračun na osnovi doseženih rezultatov (PB). OECD (2007) navaja, da različni pojmi in razlage PB vključujejo proračun usmerjen k rezultatom, proračun usmerjen na učinkovitost in uspešnost, financiranje na podlagi merjenja učinkovitosti in uspešnosti itd. Več kot 40 % članic OECD je že pred več kot desetimi leti začelo z vključevanjem nefinančnih informacij (predvsem kombinacijo določanja rezultatov in izidov) v proračunske dokumente. Neposredna povezava med uspešnostjo in učinkovitostjo ter alokacijo javnih sredstev se za celotni proračun ne uporablja v nobeni državi. Večinoma je povezava omejena zgolj na specifične sektorje v manjšem številu držav (OECD in Svetovna banka, 2008). Podatki OECD in Svetovne banke o vlogi merjenja učinkovitosti in uspešnosti v proračunskem procesu, ki zajemajo analizo raziskave v 97 državah za leto 2007, kažejo, da je določanje ciljev prisotno v 63,3 % držav⁴, kazalnike uporablja 66,7 %, poročanje pa kar 76,7 %. V državah se za vrednotenje učinkovitosti in uspešnosti bolj uporabljajo rezultati (80 %) kot izidi (70 %). Večina držav ni odgovorila (36,7 %) ali pa nima (16,7 %) vzpostavljene neposredne povezanosti med zastavljenimi cilji, kazalniki in planiranimi sredstvi. Pregled uvajanja PB v EU prinaša podobne zaključke kot omenjena raziskava. Članice, ki so se priključile EU leta 2004, so večinoma začele z uvajanjem PB kasneje, in sicer po letu 2000. Med prvimi so bile baltiške države in Slovenija, sledile so Slovaška, Romunija in Bolgarija. Leta 2008 je Poljska prejela pomoč EU za izvedbo projekta (Robinson, 2008) in tako brez uvedbe PB ostaja samo Češka.

Po drugi strani uvajanje PB prinaša tudi določene težave. Pollitt (2001) navaja, da gre za težave zaradi različne ekonomske in politične logike o doseganju istega cilja. Vendar pa je problem širši. Pri samem uvajanju PB se je večina držav soočila s preobsežnim merjenjem. To je vodilo v postavljanje prevelikega števila ciljev, prednostno so se postavljali cilji, ki so

⁴ Na vsako od vprašanj je odgovorilo različno število držav, zato se odstotki nanašajo na vzorec.

zanimivi tako za politike kot širšo javnost. Premalo poudarka je bilo namenjenega učinkom na celotno družbo. Problem, ki se je ravno tako pokazal v praksi, je bil, da so začeli proračunski uporabniki opravljati tiste aktivnosti, ki so pripomogle k boljši vrednosti kazalnika in zanemarjale aktivnosti, ki bi tudi pripomogle k doseganju cilja. Problematika PB, predvsem neposrednega PB, je v proračunskih ciklih, ki so kratki in s tem ne omogočajo merjenje izidov, saj je za njihovo vrednotenje potrebno daljše časovno obdobje (Aristigueta in Justice, 2006).

Slovenska zakonodaja pri opredelitvi PB uporablja izraz k rezultatom usmerjeni proračun oz. proračun na osnovi doseženih rezultatov (PODR). Najpomembnejše obdobje za PODR je nastopilo po letu 1999, ko je Slovenija pričela proračunski sistem prilagajati pravilom Evropske Unije (EU). S sprejetjem Zakona o javnih financah (Ur. l. RS, št. 79/99, v nadaljevanju ZJF), ki je začel veljati s proračunskim letom 2000, je bila v Sloveniji pripravljena programska klasifikacija in s tem podlaga za PODR. Slovenija je torej po letu 2000 pripravljala ustrezne podlage v predpisih. Sprejeti sta bili tudi navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologija za pripravo poročila o doseženih ciljeh in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna. Vendar vse te podlage niso bile dovolj, da bi obravnavani koncept zaživel v praksi. Računsko sodišče je že v revizijskih poročilih o izkazih in izvršitvi državnega proračuna za leti 2001 in 2003 ugotovilo, da ministrstva še vedno niso poročala dovolj objektivno in pregledno. Na podobno stanje je opozorilo računsko sodišče tudi v reviziji za leto 2004.

Ministrstvo za finance je zato junija 2005 vladi v ponovno potrditev posredovalo Strategijo razvoja notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji za obdobje od 2005 do 2008. Prvi cilj v Strategiji se osredotoča na PODR, saj naj bi do leta 2008 vsa ministrstva pri načrtovanju upoštevala načela k rezultatom usmerjenega proračuna, njihovi glavni cilji naj bi bili jasno opredeljeni, prav tako naj bi bili določeni tudi pričakovani dosežki glede na izhodiščno stanje na področju, na katerega s svojimi programi vplivajo. Določena naj bi bila merila za ocenjevanje doseganja ciljev. Za izvedbo cilja je bila oblikovana posebna skupina strokovnjakov (predstavniki Ministrstva za finance, Urada za makroekonomske analize in razvoj, Računskega sodišča, Fakultete za upravo in predstavnik Mednarodnega denarnega sklada (IMF)). Skupina se je prvič sestala že junija 2005 in ena izmed prvih aktivnosti je bila priprava novih navodil za oblikovanje predlogov finančnih načrtov proračunskih uporabnikov. Po oblikovanju

navodil je bila najprej organizirana izobraževalna delavnica za zaposlene na Ministrstvu za finance (MF), ki so odgovorni za posamezne neposredne proračunske uporabnike. Kasneje je bilo izobraževanje izvedeno še za predstavnike s področja proračuna iz vsakega ministrstva. Člani skupine so na izbranih ministrstvih (ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ministrstvo za šolstvo in šport, ministrstvo za okolje in prostor in ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve) izvedli individualno svetovanje. Strokovna skupina je zaključila svoje delo v začetku leta 2007. V tem času individualno svetovanje in izobraževanje ni bilo razširjeno na vsa ministrstva in zato ni prišlo do preoblikovanj podprogramov ter analiziranja postavljenih ciljev in kazalnikov na vseh ministrstvih. Leta 2007 je Ministrstvo za finance oblikovalo novo ožjo strokovno skupino, ki se je ukvarjala s PODR (predstavniki Ekonomske fakultete, predstavniki ministrstva za finance, ministrstva za promet in predstavniki Mednarodnega denarnega sklada). Skupina je delovala eno leto. Skupina je zaključila svoje delo z ugotovitvami, ki so večinoma skladne z ugotovitvami prejšnje skupine: za dosledno izvedbo PODR bi bila potrebna zaveza celotne vlade RS in določitev matičnega ministrstva, ki bi vodilo projekt, koncept PODR pomeni temeljit preobrat v razumevanju in izvajanju proračunskega procesa in njegovo uvajanje bi trajalo nekaj let, potrebna bi bila organizacijska sprememba v vrsti proračunskih uporabnikov, potrebna bi bila določena sredstva, povezana z vlaganji v informacijsko podporo, in smiselna bi bila pomoč zunanjih strokovnjakov.

The Impact of the 2007-09 Credit Crunch on the Funding of Public Sector Infrastructure in the UK

UDK: 35:336.02 (292.422)

Stephen J. Bailey

Division of Public Policy, Caledonian Business School
Glasgow Caledonian University
S.J.Bailey@gcal.ac.uk

Darinka Asenova

Division of Accounting, Finance & Risk, Caledonian Business School
Glasgow Caledonian University
D.Asenova@gcal.ac.uk

ABSTRACT

The 2007-09 credit crunch has not only created problems for the UK's public finances in meeting the costs of bailing out commercial banks and dealing with recession but also for providing better public services. This paper analyses the causes of the credit crunch, government policies to address it and its impact on the financing of new public sector infrastructure in the UK. It finds that provision of new public sector infrastructure and related services has been adversely affected by the impact of the credit crunch on Private Finance Initiatives (PFIs). Commercial banks are now generally only willing to lend to replace collapsed PFI bond financing if new PFI contracts reduce financial risks. By such means, PFIs can be expected to survive but within an increasingly diverse mixture of procurement methods.

Key words: credit crunch, bank bailouts, PFIs/PPPs, public debt, public infrastructure

*JEL: Financial Crisis (G01),
Government Policy and Regulation (G38)*

1. The Credit Crunch

The “credit crunch” refers to the collapse in bank lending as the cost of (both retail and wholesale inter-bank) credit became prohibitively expensive or simply unavailable during 2007-09. It owes its origins to lax regulatory regimes for banks, weak central bank safety nets for banks facing liquidity problems, growth of the much less heavily regulated shadow banking system, rapid innovation in financial products as banks competed aggressively for business, and the increasingly substantial international movements of capital.

Financial innovation was encouraged by banks and other financial institutions paying substantial annual bonuses to their directors and other employees to reward increased short-term sales of new financial products. Enjoying increased annual dividend payments financed by the resulting rapid expansion of bank turnovers and profits, shareholders did not question the long-term sustainability of such innovation. In combination, these developments resulted in the systemic failure of the financial services industry to abide by fiscal rectitude and prudential lending and borrowing.

Bank failures, recessions and credit crunches are not new (Klein and Shabbir 2006). What was new for the 2007-09 credit crunch was the increasing use of “securitization”, whereby banks and other financial institutions packaged together mortgage debts and sold them on to other financial institutions both in their home countries and abroad. This included the “sub-prime mortgages” later subject to high default rates in the USA, UK and elsewhere.

Mortgages became increasingly large multiples of house-buyers’ incomes and, with ever-lower cash deposits being required from borrowers, ultimately led to 100+% mortgages. This ongoing expansion of mortgage debt was further accelerated by self-certification by borrowers themselves of their ability to repay debt, few banks carrying out checks. Additionally, more mortgages were being used for speculative buy-to let properties and homes were increasingly being re-mortgaged for non-residential purchases such as cars and foreign holidays.

Original lenders took the view that it didn’t really matter if borrowers couldn’t make mortgage payments because rising house prices meant that such borrowers could always either refinance their mortgages or pay them off by selling their houses at inflated prices. Moreover, loan originators quickly sold sub-prime loans to other financial institutions which, in turn, repackaged and sold them to investors as innovative financial products (e.g. collateralised

Stephen J. Bailey, Darinka Asenova
**The Impact of the 2007-09 Credit Crunch on
the Funding of Public Sector Infrastructure in the UK**

debt obligations) paying higher rates of interest than offered by banks. Such financial innovation went hand-in-hand with the growth of non-bank financial institutions, these being less regulated than banks.

Put simply, in pursuit of high profits, banking regulators, directors of banks and shareholders had allowed banks to expand too rapidly and to buy and sell exotic investments (including mortgage-backed bonds) that they themselves poorly understood. There was insufficient financial transparency and poor appreciation of the increasingly risky nature of banking operations, banks rapidly moving from traditional (relatively safe) retail banking into (higher risk) investment banking.

Banks had become reckless in their operations, due diligence being largely abandoned in the highly competitive scramble for higher turnovers and increased market shares. The risks associated with the extent of securitisation were unclear and the banks had no clear overview of their total risk exposure because of the failings of the ratings agencies (Jones, 2008). Investors who thought they were holding high-grade debt (rated AAA by the credit-ratings agencies) became exposed to rising rates of default in the USA sub-prime mortgage market.

Globalisation of financial markets had enabled investors in other countries to buy this "toxic debt" and banks, pension funds, insurance companies and other financial institutions across the globe became increasingly exposed to risk of payment default on the part of debtors. They had bought that debt to diversify their financial portfolios and so supposedly reduce risk, being less exposed to a recession in their own countries. In practice, their exposure to financial risk was increased by the globalisation of financial markets, these cross-border investments acting as a "transmission mechanism" for recession to spread like a virus from one country to another – the collapse of Icelandic banks in late 2008 being a case in point.

Banks in most EU member states had also pursued securitisation. They had become too highly levered, predominantly financing their mortgage business not from their own deposits but, instead, by borrowing short-term on secondary markets to lend long-term to their mortgagees. As loans from other banks and financial institutions dried up, banks that had depended upon the secondary markets to refinance their loans experienced very severe cash flow problems, for example Northern Rock (Boakes, 2008).

Put simply, the credit crunch was the result of governments' deregulation of lending without introduction of sufficiently rigorous self-regulation, without

appropriate governance arrangements and without sufficient scrutiny of the risk models employed.

2. The Response of Governments to the Credit Crunch

The highly-speculative short-term financial model adopted by the senior executives of many banks to win them large annual bonuses has been criticised for gambling long-term with other people's money (i.e. their depositors and shareholders). Now national governments could similarly be criticised for being reckless with future tax-payers' money as they borrow increasingly large proportions of GDP in order to "bail out" those heavily indebted banks and other private sector organisations.

The International Monetary Fund (IMF) calculated the ratios of fiscal stimulus relative to GDP based on the initial measures announced by national governments in 2008 as: UK 1.5%, USA 4.9%, Japan 9.1%, Germany 3% and France 1.15%. Subsequently, in early 2009, the UK government began to exchange mortgage bonds (i.e. the toxic debt) for government bonds, take majority shareholdings in banks and insure bank loans against default.

The IMF calculated these additional measures increased the UK's ratio to 19.8%, as of February 2009, by far the highest ratio in the G20 countries (the USA's rose to "only" 6.8%). These ratios increase as further debt-financed measures are announced and as GDP falls. The European Commission (EC) has forecast falls in GDP in most EU member states in 2009, including the UK by 3.8%. The IMF forecasts similar falls in the USA and elsewhere. The accelerating costs to the public purse of these measures raise questions about fiscal prudence, especially in the UK.

Between 1997 and 2007 UK central government budgets had been based on its much-vaunted fiscal rectitude principle of "prudence for a purpose". Response to the credit crunch now seems to be "imprudence for a purpose". If the hoped-for higher levels of economic growth are not forthcoming, a deepening and prolonged recession/depression will make what had already been a long-term "structural gap" between (higher) government expenditures and (lower) revenues much greater (Bailey, 2004). This will exacerbate any losses the government (and, ultimately, taxpayer) incurs on its ongoing purchases of increasingly large proportions of bank shares, swaps of government

Stephen J. Bailey, Darinka Asenova
**The Impact of the 2007-09 Credit Crunch on
the Funding of Public Sector Infrastructure in the UK**

bonds for toxic mortgage-backed bonds, guarantees of bank loans on both wholesale and retail money markets, etc., (Goodhart, 2009). The values of mortgage-backed bonds subsequently fell significantly below what the government paid for them.

In buying up very large proportions of shares in several UK banks and introducing special liquidity schemes, the government has effectively allowed banks to nationalise their rapidly increasing losses whilst privatising their profits. Largely incalculable financial risks have been transferred from the private to the public sector, much the same occurring in other countries including the USA. This hardly seems prudent on the part of national governments and it creates moral hazard by setting a precedent for future taxpayer bailouts of highly irresponsible bank lending. Justifying the current high-risk fiscal largesse by arguing that doing nothing would be more costly for the future health of the economy is an act of faith in the success of the ever-increasing bank bailouts and fails to address how the huge increases in government debt will be repaid.

Repayment will be even more difficult if interest rates rise from their very low-to-zero levels of early 2009 and by the downgrading of sovereign debt (used to refinance loans) by ratings agencies. The creditworthiness of at least ten countries had already been brought into question during late 2008, especially those holding Icelandic sovereign debt, Iceland itself being in receipt of emergency IMF loans. The increased cost of insuring against default (via credit default swaps and collateralised debt obligations) made sovereign debt issued by Argentina, Greece, Ireland, Kazakhstan, Serbia, South Korea and the Ukraine relatively unattractive by the end of 2008, notwithstanding the higher interest rates on offer. The sovereign debt of Greece and Spain was downgraded in early 2009, with Ireland, Portugal and other countries possibly soon following.

The UK central government has abandoned its own fiscal rules, namely the "golden rule" (borrow only for capital, not current, expenditure) and the "sustainable investment rule" (net public debt no greater than 40% of GDP). Its own figures show that net public debt exceeded 50% of GDP in January 2009 and forecast it to peak at almost 60% by 2012/13. Nevertheless, this still seems low compared with those EU eurozone countries rapidly approaching breaches of the Stability and Growth Pact. In January 2009 the EC forecast 15 of them to be in breach of the Pact in 2009. It also forecast budget deficits to average 4.4% in 2010 and government debt to average 76% of GDP, both well above the Pact's ceilings of 3% and 60% respectively (Fingland and Bailey 2008).

It is notable that, whilst the UK central government is now guaranteeing bank bonds, it does not guarantee bonds issued by local governments (Bailey et al., 2009). It also does not guarantee the safety of councils' bank deposits outside the UK, many having deposited large sums of money in Icelandic and other off-shore banks because of the higher rates of interest they offered on deposits compared with UK banks. In doing so, however, they forsook the protection afforded for deposits in UK banks. With the benefits of hindsight, this was highly imprudent lending (i.e. in the form of bank deposits) and contrasts sharply with the requirement for prudence in respect of their borrowing.

3. Implications for the Provision of Public Sector Infrastructure in the UK

The provision of public sector infrastructure and related services in the UK has relied increasingly on use of the Private Finance Initiative (PFI) since the early 1990s. Explained in detail in an earlier issue of this journal (McQuaid and Scherrer, 2008), it is a form of Public-Private Partnership (PPP) intended to achieve value for money and reduce the need for the accumulation of public sector debt.

Its growing use can also be explained by the increasing availability of easy money from banks and capital markets during the sustained economic growth of the mid-to-late 1990s and early 2000s. By 2009, there were 860 signed PFI projects with capital value exceeding £68 billion, most of them being launched since 1997. Most of these projects (650) are in the operational phase (Timmins, 2009a).

In a typical PFI contract banks were initially providing 80 per cent and later on, with increased market confidence, up to 90 - 95 per cent of total capital requirement. During the 2007-09 credit crunch, global economic downturn and unprecedented multi-billion pound state bailouts of banks etc., the finance system moved from highly speculative lending to a drastic reduction of the availability of finance. The continued use of the PFI model to finance public service infrastructure became increasingly open to question.

In 2008, following the collapse of the capital markets, cheap corporate bond financing practically disappeared due to lower credit ratings of the insurers that guaranteed returns to investors (Stiff, 2008). The availability of cheaper bond financing is not likely return until recovery of the capital markets

Stephen J. Bailey, Darinka Asenova
**The Impact of the 2007-09 Credit Crunch on
the Funding of Public Sector Infrastructure in the UK**

so, until then, bank finance remains virtually the only alternative. As banks became much more risk averse in their lending, it became much more difficult and more expensive to secure finance and this affected the number of planned projects reaching financial close of contracts. Thus, during 2008 only 34 projects' financing agreements were finalised, about half of the annual rate for the previous years (Timmins, 2009a).

HSBC, a commercial bank heavily engaged in lending to PFIs before the credit crunch began restricting its lending for PFIs to short-term funding and now only lends to clients it knows and trusts them to repay those loans. RBS and HBOS, two other commercial banks, had also both been large PFI lenders prior to the credit crunch but RBS (now 70% state-owned) subsequently scaled down its involvement and the takeover of HBOS by Lloyds TSB further reduced its willingness to lend to PFIs.

In addition to the drastic reduction of funding available from the banks, large-scale projects have experienced even more severe problems because banks' appetite for buying syndicated debt, which is a part of the total PFI debt, has been substantially reduced. This in turn increased the overall financing costs (O'Connor, 2008).

Since the beginning of 2009 some of the banks have been returning to the market but the availability of finance has been severely restricted by higher margins being required and much tougher lending conditions. The financial arrangements now tend to involve multiple investors, instead of only one or two banks and the duration of contracts has typically been reduced from 25-30 to 7-10 years. Moreover, banks are generally unwilling to finance more than £30 to £50 million on a single transaction and so are looking for other participants to provide the rest of the capital requirement (Timmins, 2009a). This means that the process of arranging PFI finance has become slower and more uncertain. Additionally, banks require credit risk to be passed to service providers and where possible, they have been looking for government guarantees in case of financial difficulties.

Additional challenges are expected with the introduction of new accounting standards. Since April 2009, due to the adoption of the International Financial Reporting Standards (IFRS) by the UK government, the accounting treatment of PFI projects changed and the majority of PFI projects now have to be entered on public sector balance sheets. Having previously been "off balance sheet", there has been speculation that this new accounting rule will remove

the accounting and perhaps political driver for this procurement route at central and local government level.

4. Impact on Public Services in the UK

Local governments are responsible for providing most public services in the UK and they were already having to deal with demographic changes, ageing population, centrally-required efficiency savings and other financial cuts prior to the credit crunch (Anon, 2008a). Reflecting the public finance costs of dealing with the credit crunch (see above), the UK government announced further funding cuts in its April 2009 Budget. Municipalities' revenues have also been adversely affected by the reduced demand for some chargeable services, by falling asset sales and by diminishing receipts from developers caused by the slump in the housing market.

Furthermore, more than a hundred UK local authorities may lose the £840 million they deposited in the collapsed Icelandic banking system because of the lack of UK government protection (Anon, 2008b). The loss of these deposits could potentially affect the financial stability of these councils and their provision of services.

The financial difficulties faced by local and central government have direct implications for the provision of future roads, recycling plants, schools and hospitals which, in some cases, have effectively ground to a halt due to the failure of banks to invest in PFIs. A report by the NAO revealed that the Building Schools for the Future (BFS) programme, a version of PFI in England and Wales, was two years behind schedule and £10 billion over budget (McAlpine, 2009). The program effectively stalled, only two projects being signed during the previous six months (Hayman, 2009).

Other sectors have also been affected. The National Health Service (NHS) hospital rebuilding program depended entirely on PFI and there was no "plan B" for meeting the financial requirement (Curtis, 2009). In 2008, twelve major PFI hospital projects were abandoned due to lack of finance. In March 2008, it was announced that the plans for financing a PFI hospital for Maidstone and Tunbridge NHS Trust in Kent through corporate bonds issue had to be abandoned and the client had to revert to more expensive bank finance (O'Connor, 2008). Similarly, the largest PFI (£1 billion) intended to provide the Royal Air Force (RAF) with a fleet of refuelling tankers faced similar problems and its

Stephen J. Bailey, Darinka Asenova
**The Impact of the 2007-09 Credit Crunch on
the Funding of Public Sector Infrastructure in the UK**

financial structure has been under consideration. Doubts have been expressed about the upgrade of the M25 motorway around London and of modernisation of the Jubilee, Northern and Piccadilly London Underground lines (Leftly, 2009).

By contrast, recent reports in the media indicate that a version of PFI used by the Department of Health in England and Wales known as Express Lift has proved to be better suited to the current financial environment (Timmins, 2009b). These are typically smaller projects, in the range of £3 to £7 million, which means that the arrangement of the capital requirement is not as problematic as for large-scale PFIs. The Express Lift model involves a joint venture between the primary care trusts (and sometimes local authorities) which own 40 per cent of the equity stake, and the private companies for the purpose of financing, building and running GP (i.e. family doctor) surgeries and other health facilities over 20 years. Under Express Lift there is a framework contract with seven selected private sector consortiums which have quasi-monopoly power over the entire market. NHS primary care trusts are no longer required to prepare and conduct a full EU-wide tendering process as they can choose any one from these seven consortia. This means a considerable speeding up of the procurement and negotiation time scale from a typical two years to several months, reducing the excessive PFI bidding costs.

In Scotland, public service provision has been affected by the tough UK-wide economic conditions and eight Scottish local authorities may lose the £45 million deposited in Icelandic banks (Fegan, 2008; Gunn, 2008). Additionally, Scottish local authorities are particularly badly affected by the Scottish government abandoning the use of PFIs for new projects in 2007.

The Scottish government introduced what was intended to be a different form of Public Private Partnership vehicle called the Scottish Futures Trust (SFT) as an alternative to PFI. However, the SFT has so far failed to commission new infrastructure projects, leading to protracted delays in the delivery of new public services and to heavy criticism that it is not a workable alternative to PFIs (Scottish, 2009).

The apparent failure of the SFT has caused further uncertainty in the building industry and the housing market which have been virtually at a standstill for the last two years. The lack of infrastructure projects exacerbated the losses of many private sector companies. There have been calls from various political parties and from the industry for the Scottish government to abandon the SFT

and to revert back to the PFI which, despite its problems, has a proven delivery track record (Gunn, 2008; Glackin, 2009).

Compounding this widespread criticism, financial industry representatives have also expressed their lack of confidence in the SFT model. In the absence of projects being put out to tender by the SFT, experienced PFI teams at banks, construction and consultancy companies are being dismantled or moved to other parts of the country, leading to loss of expertise. Not surprisingly, the Scottish government has been accused of "tunnel vision" (Glackin, 2009).

Another consequence of the Scottish government's abandonment of PFIs is that Scotland fails to benefit from the UK Treasury's additional financial support for provision of public sector infrastructure. This support was introduced in March 2009 and applies only to PFI schemes.

5. UK Government Support for PFI Projects

As explained above, the PFI program in all service sectors has been affected by the funding crisis as capital markets collapsed and banks refused to lend at reasonable rates. In January 2009, it became clear that the government would underwrite some larger scale PFI transactions. In order to assure investors that taxpayers will shoulder some of the costs, the UK government was already underwriting some shorter-term and lower-scale transactions.

Determined to pursue the PFI option, in March 2009 the UK government announced taxpayers' money would be used to rescue PFI projects in the form of bridging loans of between £1 billion and £2 billion in 2009-10 (Hayman, 2009; Hencke, 2009, Milmo et al. 2009). It wants private finance to continue to play an important role in public service provision, particularly in the light of the announced "cash freeze" in public sector capital expenditure from 2011. This is the case even though the IFRS requires PFIs now to be on the public sector balance sheet.

The UK government's Infrastructure Finance Unit (dubbed "the Treasury bank" now lends directly to PFI projects and also indirectly to them via government-owned banks. Although initially restricting its support to bridging loans, the Treasury bank can also provide the full amount of senior debt required by a PFI project. It is also considering other ways of helping finance stalled PFI projects by, for example, underwriting bank debt and providing equity bridging loans.

Stephen J. Bailey, Darinka Asenova
**The Impact of the 2007-09 Credit Crunch on
the Funding of Public Sector Infrastructure in the UK**

This finance for stalled PFIs is part of broader measures aiming to stimulate the economy and create jobs during the recession. Public sector bodies have to apply to the UK Treasury through their government departments for financial support. Loans must be repaid when future lending conditions improve and the projects are refinanced. The Treasury can also re-sell the loans when the market recovers.

According to the UK Treasury, 110 major PFI infrastructure projects worth an estimated £13 billion then in the pipeline would be saved from collapse by this support. While the Treasury is willing to provide co-funding, it will provide the full financial requirement for some projects if necessary. Priority is given to waste recycling schemes with a view of helping UK avoid the heavy EU fines it will incur if it misses the mandatory targets to half landfill use by 2013 (Hencke, 2009). The money also provides financial help for ten PFI hospital projects delayed due to lack of finance.

This support has been met with political opposition because, as noted above, PFI schemes are now reflected in government accounts. The government has been criticized for removing the private element from PFI. According to the Treasury spokesman of the Conservative party Phillip Hammond "if you take the private finance out of PFI, you haven't got much left...and if you transfer the financial risk back to the public sector, then that has to be reflected in the structure of the contract" (Timmins, 2009a, p. 11).

Similar criticisms have also been made by the general secretary of the Trades Union Congress (TUC). He noted that such an arrangement will allow the privatisation of the profits and the nationalisation of the losses (Leftly, 2009). The paradox is that many PFIs are financed by HBOS and RBS. Thus, the government is subsidising the contracts in order to guarantee returns to the banks rescued with tax payers' money. Future generations are likely to face repayment of huge national debt and cuts in public spending while, at the same time, having to continue payments to the banks that have been bailed out.

The counter-argument is that even if the bulk of the capital requirement comes from the Treasury, private sector companies are still required to provide equity capital which takes most of the risk. As a financier, the government has to conduct rigorous risk assessment, due diligence and impose the financial discipline that is normally introduced by the banks. There is also a possibility for a conflict of interests when the UK central government acts as both a

funder and a purchaser, even if the purchasing is conducted through local government or NHS trusts.

6. Future Prospects for the PFI Model in the UK

In March 2009 it was announced that the UK Treasury will undertake a six-month review of PFI which will assess the future of the scheme. While the outcome of the review is uncertain, the expectation is that it is likely to propose some alterations and readjustments in line with changed market conditions (Leftly, 2009).

The future expansion of public services appears very heavily constrained by the UK government's April 2009 Budget's medium-term plans of only 0.7 per cent annual growth of public expenditure and by increasingly substantial repayments of long-term debt. This will encourage the search for innovative approaches which build on the advantages of PFI. It has been argued that the PFI process has contributed to public sector learning and that, if possible, government policy should ensure the continuation of the benefits brought by it (PwC, 2008). According to PwC, the key beneficial outcomes of PFI include:

- Focus on outputs/outcomes rather than inputs;
- More rigorous risk/cost analysis;
- Optimal allocation of risk;
- Synergies and integration of design/construction/ operation/maintenance;
- Whole-life costing;
- Comprehensive competition across all elements of the project;
- Long-term performance management;
- Whole-contract management and hand-back of the asset in contractually agreed condition.

A return to traditional procurement and financing practices could lead to a relaxation of these PFI disciplines. There is clearly a need to retain those disciplines by utilising techniques such as comprehensive risk assessment and by paying attention to, and providing incentives for, reduction of life-cycle costs.

The public sector should also consider carefully the evaluation of the new PFI models (such as the BSF and Lift models noted above and which involve public sector equity) against the new risks associated with them. Particular attention should be given to maintaining the focus on risk analysis and allocation, as well as the due diligence disciplines which, in a typical PFI, are introduced by lenders, monoline insurers and ratings agencies.

Prior to adoption of the new IFRS and the changes to the accounting treatment of PFIs, their off-balance-sheet treatment had been a pre-requisite for the award of PFI credit and was used as a proxy indicating sufficient transfer of risk to the private sector. However, other criteria can be used to ensure sufficient risk transfer and the impact of bringing PFI liabilities on-balance-sheet depends on the model adopted for the distribution of PFI credits.

Changes to the accounting treatment of PFIs should have little or no impact for central government projects, the majority of which have been classified as on-balance-sheet. However, off-balance-sheet borrowing by the UK government stood at almost £20 billion by early 2009. This had been facilitated by turning public sector organisations into not-for-profit companies independent of central government. Examples are Network Rail (the company owning the UK's railway lines and signalling systems), the BBC Trust and Welsh Water (which provides water and sewerage services in Wales). Their borrowing does not affect governmental borrowing limits because, technically, they are deemed by the UK's Office of National Statistics not to be in the public sector. Together with the off-balance-sheet treatment of PFI liabilities, this effectively under-reports public sector debt in the UK and so qualifies comparison of its past debt-to-GDP ratios with other countries (see above).

The not-for-profit format has also been proposed for the state-owned Post Office and Royal Mail in order to raise private finance from capital markets to pay for investment in new technology without affecting governmental borrowing limits or requiring full privatisation or use of PFIs. Given that PFIs are now on the public sector balance sheet, it could be expected that the not-for-profit ownership structure will be more widely adopted.

7. Conclusions

Even before the credit crunch PFIs were criticised for being more expensive than direct government borrowing for financing provision of public service

Stephen J. Bailey, Darinka Asenova
**The Impact of the 2007-09 Credit Crunch on
the Funding of Public Sector Infrastructure in the UK**

infrastructure. The UK government's response to the credit crunch has now reversed the very risk transfer that was supposed to more than compensate for those higher interest rate costs. This reversal is the result of the government now financing banks so they can on-lend to PFIs at higher interest rate mark-ups and the debt relating to that on-lending is effectively guaranteed by the government.

Despite these and other criticisms, the PFI can be expected to survive in the long term. First, a huge financial services industry has been created round it in the City of London. Second, the Labour Government is providing short-term support and is willing to consider longer-term measures until bank credit becomes much more easily available. Third, the Conservative Party will almost certainly maintain that support if it wins power at the next general election. Fourth, capital markets can reasonably be expected to recover, the only real doubt being precisely when. Fifth, as noted above, the standard PFI model can be and is being restructured so as to strengthen the advantages and minimise the disadvantages. Certainly, other forms of Public-Private Partnerships are already in use in the UK and other countries.

Together with use of conventional procurement, increased adoption of the not-for-profit format, direct borrowing by local governments issuing their own bonds, and other means, it could be expected that an increasingly diverse mixture of various procurement methods will be identified across the different parts of the UK public sector, adapted to the mixed, pluralistic requirements of the various service programmes seeking capital procurement.

Stephen J. Bailey, Darinka Asenova
**The Impact of the 2007-09 Credit Crunch on
the Funding of Public Sector Infrastructure in the UK**

Stephen J. Bailey is Professor of Public Sector Economics at Glasgow Caledonian University, UK. He has published widely in the fields of public sector economics, local government economics and public finance including journal articles, book chapters and books dealing with intergovernmental grants, local taxation, borrowing, charges, public choice theory and local government reform etc. He has been a guest lecturer at universities in Czech Republic, Denmark, Finland, New Zealand, Poland, Slovenia, South Korea, and Sweden. Consultancies include the Glasgow Development Agency, the Council of Europe, the World Bank and OECD, the Museums and Galleries Commission, the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy and UNISON. He has also been an academic adviser to the Audit Commission and the Accounts Commission.

Dr. Darinka Asenova is a Senior Lecturer in the Division of Accounting, Finance and Risk at Glasgow Caledonian University, UK. She holds an MSc degree in Physics from Sofia University, BA in Business and a PhD from Glasgow Caledonian University. Dr. Asenova has a multidisciplinary background which includes risk management, public policy, public and private finance. Her current research interests and publications are in the areas of financial risk management in novel methods for financing capital projects, public/private sector risk management, accountability, as well as various aspects of contemporary public policy. She teaches a range of undergraduate and postgraduate courses in risk management.

Bibliography

- Anon, (2008a): How the Financial Crisis will affect Local Government, *The Guardian*, 8 October.
- Anon, (2008b): Council not "reckless" with Cash, BBC News, Available at: http://news.bbc.uk/1/hi/uk_politics, Accessed on 10 October.
- Bailey S. J. (1999): *Local Government Economics: Principles and Practice*. London: Palgrave Macmillan.
- Bailey S. J. (2004): *Strategic Public Finance*. London: Palgrave Macmillan.
- Bailey S. J., Asenova D. and Hood J (2009): »Making More Use of Local Government Bonds in Scotland?« *Public Money and Management* Vol 29 No 1 pp11-18 .
- Boakes K (2008): *Reading and Understanding the Financial Times*. London: FT Prentice Hall.
- Curtis, P. (2009): Government may have to take on Risk of PFI Deals, *The Guardian*, 27 January.
- Fegan, C. (2008): Scots Councils' £40m Invested in Icelandic Banks at Risk, *The Herald*, 11 October.
- Fingland L. and Bailey S. J. (2008): The Stability and Growth Pact: Its Credibility and Sustainability, *Public Money and Management* Vol 28 No 4 pp223-30.

Stephen J. Bailey, Darinka Asenova
**The Impact of the 2007-09 Credit Crunch on
the Funding of Public Sector Infrastructure in the UK**

- Glackin, M. (2009): Builders Call for English System, *The Sunday Times*, 12 April.
- Goodhart C. A. E. (2009): *The Regulatory Response to the Financial Crisis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Gunn, C. (2008): Salmond's HBOS Waiting Game, *The Sunday Post*, 12 October.
- Hayman, A. (2009): £13 Billion Rescue Plan for PFI Projects, *Regeneration & Renewal*, 9 March, p. 5.
- Hencke, D. (2009): Treasury Rescues Big Building Projects with £2 billion Injection, *The Guardian*, 3 March, p. 12.
- Klein L. R. and Shabbir T. (2006): *Recent Financial Crises*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Leftly, M. (2009): Treasury's New Man to Review the Future of 'Broke' PFI Schemes, *The Independent on Sunday*, 22 March, p. 78.
- McAlpine, J. (2009): Schools Suffer Over PFI Mess, *The Sunday Times*, 22 February.
- McQuaid, R. W., and Scherrer W. (2008): Public Private Partnerships in the European Union: Experiences in the UK, Germany and Austria, *Uprava 2008*, VI, 2, p.7-34.
- Milmo, D., Inman, P., and Durrani, A. (2009): A Bridge too far for PFI Schemes, *The Guardian*, 18 April.
- O'Connor, S. (2008): Hospital Project Hit by US Bond Insurers Crisis, *Financial Times*, 3 March.
- PwC, (2008): *The Value of PFI: hanging in the Balance Sheet?*, PricewaterhouseCoopers Public Sector Research Centre, Available at: [http://www.pwc.com/extweb/industry.nsf/docid/e418cebd9326ab60852572ce0034121f/\\$File/The_Value_of_PFI.pdf](http://www.pwc.com/extweb/industry.nsf/docid/e418cebd9326ab60852572ce0034121f/$File/The_Value_of_PFI.pdf), Accessed on 15 April 2009.
- Scottish, M. (2009): SNP's Dogma is Depriving Scotland of PFI Millions, *The Scotsman*, 4 March.
- Stiff, P. (2008): Hospital and Road financing Squeezed by Credit Crunch, *The Times*, 10 March.
- Timmins, N. (2009a): Projects Seek Partners, *Financial Times*, 24 February, p. 11.
- Timmins, N. (2009b): Seven Groups set to win NHS Building Deals, *Financial Times*, 13 March, p. 2.

POVZETEK

VPLIV POSOJILNEGA KRČA NA FINANCIRANJE INFRASTRUKTURE JAVNEGA SEKTORJA V ZDRUŽENEM KRALJESTVU VELIKE BRITANIJE IN SEVERNE IRSKE (VB) V LETIH 2007-2009

»Posojilni krč« je nastal v letih 2007 do 2009 kot zastoj bančnih posojil, ker so se stroški posojil prebivalstvu in stroški medbančnih posojil pretirano povišali ali pa posojila preprosto niso bila dostopna. Njegov izvor je bil v ohlapnem pravnem redu za banke in v neustreznem varnostnem sistemu centralne banke za odkrivanje bank z likvidnostnimi problemi; veliko manj strogo regulirani bančni sistem v senci se je hitro razvijal, kot posledica agresivne bančne konkurence so se banke zatekale k novim finančnim storitvam, ob tem pa se je vedno bolj obsežno prelival mednarodni tok kapitala. Preprosto povedano, posojilni krč je bil rezultat vladnih deregulacij kreditiranja brez uvedbe dovolj stroge samoregulacije, brez ustreznih postopkov upravljanja in brez zadostnega nadzora uporabljenih modelov tveganja.

Med letoma 2007 in 2009 so državne proračune VB potrjevali po tedaj splošno poveljevanem načelu »previdnost z namenom«. Zdaj pa se zdi, da je bil odziv na posojilni krč »neprevidnost z namenom«. Ko je vlada nakupila velik delež delnic v raznih bankah VB in uvedla posebne likvidnostne sheme, je dejansko dovolila bankam, da so poddržavile svoje hitro rastoče izgube in hkrati privatizirale svoje dobičke.

Pretežno neocenljiva finančna tveganja so se tako prenesla iz zasebnega v javni sektor, podobno kot se je to zgodilo v drugih državah. Tako ravnanje državnih vlad bi težko označili kot previdno, saj povzroča moralni hazard in ustvarja presedan za prihodnje finančne injekcije davkoplačevalcev za zelo neodgovorno izvajanje bančnih posojilnih poslov. Opravičevanje sedanje izredno tvegane javnofinančne radodarnosti z argumenti, da bi bilo za zdravje gospodarstva v prihodnosti dražje, če ne bi storili nič, pomeni zaupanje v uspeh vedno večjih bančnih finančnih injekcij in zanemarja vprašanje, kako bodo poplačani velikanski porasti državnega dolga.

Vlada VB je opustila svoja lastna javnofinančna pravila, namreč »zlato pravilo« (posojaj samo za kapitalske, ne tekoče izdatke) in »vzdržno investicijsko pravilo« (neto javni dolg naj ne bo večji kot 40% BDP). Številke, ki jih je sama objavila, kažejo, da je v januarju 2009 neto javni dolg presegel

50% BDP in napovedujejo, da se bo povzpел do skoraj 60% BDP v letih 2012/13.

Posojilni krč v letih 2007-09 je ne samo ustvaril probleme v javnih finančah za pokrivanje stroškov finančnih injekcij poslovnim bankam in pri poslovanju v recesiji, ampak je tudi zavrl zagotavljanje boljših javnih storitev. Zlasti je bilo oskrbovanje nove infrastrukture javnega sektorja in povezanih storitev okrnjeno z učinki posojilnega krča na pobude za zasebno financiranje (PFI). Kapitalski trgi so postali veliko manj naklonjeni prevzemanju finančnih tveganj, povezanih s shemami PFI, vedno manjše je tudi povpraševanje po podjetniških obveznicah, ki se običajno uporabljajo za njihovo financiranje. Poslovne banke so pri odobravanju posojil pripravljene upoštevati financiranje z obveznicami le, če se o pogodbah PFI ponovno pogajajo in tako zmanjšajo finančna tveganja.

Po zlomu kapitalskih trgov v letu 2008 je praktično izginilo poceni financiranje projektov PFI s podjetniškimi obveznicami zaradi slabših ratingov zavarovateljev, ki so jamčili donose investitorjem. Financiranje s cenejšimi obveznicami verjetno ne bo več dostopno do ponovne vzpostavitve kapitalskega trga, zato je ostalo bančno financiranje kot edina možnost. Ker so banke postajale vedno bolj previdne pri prevzemanju posojilnih tveganj, je zagotavljanje finančnih sredstev postajalo veliko težje in dražje, kar je prizadelo številne načrtovane projekte, ki so bili v fazi finančne konstrukcije.

V začetku leta 2009 so se nekatere banke vrnile na trg, toda dostopnost finančnih sredstev je bila zelo omejena zaradi zahtevanih višjih bančnih marž in zaradi veliko strožjih posojilnih pogojev. Namesto ene ali dveh bank finančni posli zdaj običajno zajemajo več investitorjev, trajanje kreditiranja se je skrajšalo od 25 do 30 let na 7 do 10 let. Na splošno banke niso pripravljene financirati več kot 30 do 50 milijonov funtov pri eni transakciji in zato iščejo druge udeležence, ki bi zagotovili preostanek potrebnega kapitala. To pomeni, da je proces dogovarjanja financiranja investicij PFI postal bolj počasen in bolj negotov. Banke poleg tega zahtevajo, da se posojilno tveganje prenese na ponudnike storitev in iščejo državne garancije za primer finančnih težav.

V januarju 2009 se je razvedelo, da bo vlada VB prevzela nekaj obsežnejših transakcij PFI. Državni oddelek za financiranje infrastrukture (z drugim imenom »Banka zakladnica«) zdaj posoja sredstva projektom PFI neposredno in tudi posredno prek bank v državni lasti. Čeprav je Banka zakladnica v začetku omejevala podporo premostitvenim posojilom, lahko

zdaj zagotovi tudi polni znesek prednostnih dolgov, ki je potreben za projekt PFI. Preverja tudi druge načine pomoči zastalim projektom PFI, tako da bi na primer prevzela bančni dolg in zagotovila premostitvena posojila za lastniški kapital.

Kot poroča Zakladnica VB, se bo s to pomočjo pred propadom rešilo 110 večjih PFI infrastrukturnih projektov, vrednih 13 milijard funtov. Medtem ko je Zakladnica pripravljena zagotoviti sofinanciranje, bo za nekatere projekte po potrebi zagotovila tudi vsa finančna sredstva. Prednost bodo imeli načrti recikliranja odpadkov, zato da bi pomagali VB, da se izogne kaznim EU, če ne bodo doseženi obvezni cilji razpolovitve odlagališč odpadkov v zemljo do leta 2013. Finančna pomoč naj bi se uporabila tudi za deset projektov PFI za izgradnjo bolnišnic, ki so zastali zaradi pomanjkanja finančnih sredstev.

Državna podpora je bila deležna političnega nasprotovanja, ker se sheme PFI zdaj odražajo v državnem proračunu. Zlasti so kritizirali vlado, ker je iz PFI odstranila zasebni delež. Taka ureditev omogoča privatizacijo dobičkov in nacionalizacijo izgub. Paradoks je v tem, da številne projekte PFI financirata HBIOS in RBS, poslovni banki, ki ju je rešila vlada VB. Tako vlada subvencionira pogodbe PFI, zato da zagotovi donose bankam, ki jih je rešila z denarjem davkoplačevalcev. Prihodnje generacije se bodo verjetno soočale s poplačilom velikanskega državnega dolga in z rezanjem javnih izdatkov, hkrati pa bodo morale še vedno plačevati bankam, ki so prejele finančne injekcije. Že pred posojilnim krčem so kritizirali projekte PFI, da so dražji kot neposredno posojanje vlade za financiranje izgradnje javne infrastrukture. Odziv vlade VB na posojilni krč je zdaj spremenil tveganje, ki naj bi povzročilo višje stroške obresti. Ta preobrat je rezultat sedanjega državnega financiranja bank, tako da lahko naprej kreditirajo PFI po višjih obrestni meri, za dolg, ki nastaja ob tem kreditiranju, pa dejansko jamči vlada.

Kljub tem in drugim kritikam lahko pričakujemo, da bo PFI na dolgi rok preživelo. Prvič se je v Londonu ustvarila velika ponudba finančnih storitev. Drugič, laburistična vlada VB zagotavlja podporo v kratkem roku in je pripravljena razmisliti o dolgoročnih ukrepih, dokler bančna posojila ne postanejo veliko bolj dostopna. Tretjič, konzervativna stranka bo skoraj zagotovo nadaljevala to podporo, če pride na oblast pri naslednjih splošnih volitvah. Četrto, kapitalski trgi si bodo po vsej verjetnosti opomogli, ostane samo vprašanje, kdaj se bo to zgodilo. Petič: standardni

model PFI je mogoče preoblikovati in to se že dogaja, tako da se krepijo njegove prednosti in zmanjšajo slabosti.

Medtem pa finančne težave, s katerimi se soočajo načrti PFI lokalnih vlad in centralne vlade, neposredno vplivajo na izgradnje cest, naprav za recikliranje, šol in bolnišnic, ki so se v nekaterih primerih ustavile zaradi nesposobnosti bank, da bi investirale v PFI.

Alternativna možnost čakanju na oživitev kapitalskih trgov in projektov PFI je morda preoblikovanje organizacij javnega sektorja v VB v neprofitne združbe, neodvisne od države. Primeri so Network Rail (združba, ki je lastnica železnic in signalizacijskih sistemov v VB), BBC Trust and Welsh Water (ki zagotavlja vodo in ločevanje odpadkov v Walesu). Posojila teh združb ne zadevajo vladne omejitve kreditiranja, zato ker ju državni statistični urad tehnično ne obravnava kot del javnega sektorja.

Tako obliko je predlagala državna pošta, Post Office and Royal Mail, zato da bi pridobila zasebna finančna sredstva iz kapitalskih trgov za poplačilo investicij v nove tehnologije, ne da bi zadela ob vladne omejitve kreditiranja ali da bi morala izvesti polno privatizacijo ali uporabo PFI. Glede na to, da so PFI del bilance javnega sektorja, bi lahko pričakovali, da se bo pogosteje privzemala struktura neprofitnega lastništva.

Zato lahko pričakujemo, da se bodo ob konvencionalnih oblikah oskrbe s kapitalom vedno bolj uveljavljale najrazličnejše, nove metode oskrbe, kot so prevzemanje neprofitnega statusa organizacije, neposredno kreditiranje lokalnih skupnosti z izdajanjem obveznic in drugi načini, v odgovor na raznovrstne, množične potrebe javnega sektorja po svežem kapitalu.

Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev

UDK: 347.426.6-057.39

Domen Bizjak
Ministrstvo za javno upravo
domen.bizjak@gov.si

IZVLEČEK

V prispevku avtor analizira pravne podlage odškodninske odgovornosti inšpektorjev, ki so uradne osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi, izvajajo eno izmed temeljnih funkcij državne uprave (nadzorno funkcijo) ter spadajo v kategorijo javnih uslužbencev. Delodajalec inšpektorjem je lahko bodisi Republika Slovenija bodisi posamezna lokalna skupnost (občina) bodisi pravna oseba, ki je nosilec javnega pooblastila za izvajanje inšpekcijskega nadzora. Področje odškodninske odgovornosti države, lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil ni urejeno v enem predpisu, temveč je potrebno upoštevati ustavno pravico do povračila škode, odškodninsko odgovornost delodajalca za delavca po splošnih pravilih obligacijskega prava ter specialne določbe o odškodninski odgovornosti v predpisih, ki urejajo javne uslužbence in inšpekcijski nadzor. Zaradi tega prihaja do različnih sistemskih razhajanj glede pravne narave odškodninske odgovornosti, vprašanja določitve predpostavk odškodninske odgovornosti in razlage veljavnih norm v primeru, da med njimi prihaja do razlik v urejanju.

*Ključne besede: odškodninska odgovornost države, inšpektorji,
protipravnost ravnanja, pravno priznana škoda, vzročna zveza,
subjektivna odgovornost*

JEL: Tort law (K13),
Other (K49),
Public Administration (H83)

Domen Bizjak

Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev

1. Uvod

Osnovno pravilo odškodninskega prava je načelo, da povzročitelj odgovarja za škodo, ki jo povzroči drugemu. Izjemoma odgovarjajo starši za ravnanje svojih mladoletnikov ali delodajalec za svoje delavce. Zgodí pa se lahko, da subjekt javnega prava kot npr. država, ki pravo postavlja in nadzira njegovo delovanje, to normo tudi prekrši¹ in povzroči drugemu škodo. Ena izmed temeljnih funkcij državne uprave je nadzor nad izvajanjem predpisov in tega izvajajo inšpekcijske službe. Inšpektorji, ki so osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi², lahko v okviru inšpekcijskega nadzora ali prekrškovnega postopka s svojim protipravnim ravnanjem povzročijo inšpekcijskim zavezancem premoženjsko ali nepremoženjsko škodo.

Država jamči pravno varnost tudi v primeru, da sama nastopa kot poškodovalka. Odgovarja namreč za protipravna ravnanja javnih funkcionarjev (sodnikov, ministrov itd.)³, javnih uslužbenecv (inšpektor je javni uslužbenec, prav tako uradnik na ministrstvu ali uslužbenec za okencem upravne enote, zdravnik v javnem zavodu, policist ali vojak) ali kolektivnih organov (državni zbor, državni svet, vlada, ...). S tem se med drugim konkretizira načelo pravne države. Pred drugo polovico 19. stoletja pa ni bilo tako – odgovornost države ni bila vzpostavljena, zato so javni uslužbenci in funkcionarji odgovarjali za lastna protipravna dejanja (Čebulj & Strmečki, 2005, str. 223). Po mandatni teoriji je bilo ravnanje uslužbenca, s katerim je presegel pooblastila, *contra mandatum*, zato je odgovarjal kot zasebnik (*si excessit, privatus est*). Razvoj je sledil v smeri subsidiarne odgovornosti, če oškodovanec ni mogel biti poplačan s strani uradnika (Šinkovec, 1998, str. 8). Sčasoma se je razvila odgovornost države za škodo, ki jo protipravno povzročijo njeni uslužbenci, kadar ti delujejo kot predstavniki oblasti. V

1 Pavčnik podobno v kontekstu ustavnih pravic pravi, da državo človekove pravice omejujejo, hkrati jih varuje in krši, v slednjem primeru pa tudi sankcionira (Pavčnik, 1977, str. 13).

2 2. člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru, Uradni list RS, št. 43/07 – UPB1.

3 Eden izmed štirih kvazideliktov rimskega prava je kršitev sodniških dolžnosti – *iudex qui litem suam fecit /sodnik, ki je pravdo napravil za svojo/*. Praviloma pri kvazideliktih rimsko pravo uveljavlja objektivno odgovornost, ne pa pri kršitvi sodniških dolžnosti. Odgovornost sodnika se je nanašala samo na naklepno povzročitev škode, ne pa tudi na njegovo malomarnost (*negligentia*) ali neizkušenost in neznanje (*imperitia, imprudentia*). Ulpijan tako pravi: »Šteje se, da sodnik napravi pravdo za svojo, ko je z izrekom sodbe naklepno izigral zakon, tako da mora dati ocenjeno resnično vrednost sporne zadeve.«. Zoper sodnika, ki se je pustil podkupiti, je bilo mogoče sprožiti tudi kazenski postopek. Po rimskem pravu je pravda umrla v letu in pol (*mors litis*), zato ne čudi, da je odgovornost sodnika veljala tudi glede nepravočasnega prestavljanja obravnave in neizrekanja sodbe. Prizadeta stranka je tožila s posebno *actio in factum*, višina odškodnine pa je bila prepuščena pravični oceni sodnika, ki je odločal v pravdi zoper sodnika. Tožba na pasivni strani ni bila podedljiva (Kranjc J., 2008, str. 949-954).

določenih primerih pa celo za zakonite akte uslužbencev (Virant, 2000, str. 506).

Odškodninska odgovornost države je po ustavi posebna javnopravna obveznost države. Če je protipravno ravnanje nastalo v sferi javnega prava, v okviru izvrševanja javne oblasti, naj bo tudi obveznost povračila škode javnopravna (Pensa, 1999, str. 1290). Obveznost države povrniti škodo je seveda posebna že zato, ker je ustavna materija, njene navezave na civilnopravne določbe (vzpostavila jih je sodna praksa) pa kažejo na to, da narava te pravice ni ključna pri njeni sodni interpretaciji (Bukovec, 2008, str. IV).

Odgovornosti države za škodo povzročeno zasebnopravnim subjektom ne ureja sistemski zakon, pač pa so posamezne določbe razpršene v številnih zakonih (Bukovec, 2008, str. IV). Čebulj in Strmecki celo menita, da gre za nepregledno in neurejeno⁴ področje (Čebulj & Strmecki, 2005, str. 223). Takšno stališče ima svoj *ratio*, kajti zakonodajalec pri normiranju morda ni pozoren na vse specifične odškodninske odgovornosti, na civilnopravne predpostavke odškodninske odgovornosti in na to, kako lahko nekaj manjkajočih besed v normi pri njeni uporabi na sodišču spremeni subjektivno odgovornost v objektivno. Po drugi plati pa, primerjalnopravno gledano, neobstoja sistema zakona ni nobena posebnost⁵. Juhart zastopa stališče, da sprejem posebnega zakona ni potreben, saj sodna praksa vsaj v segmentu protipravnih sodnih in upravnih odločb rešuje ustrezno (Juhart, 2005, str. 18).

V tem prispevku bom prikazal pravne podlage za varstvo oškodovancev v inšpekcijskih postopkih in morebitno povračilo nastale škode, jih medsebojno primerjal in opozoril na nekatere strokovne dileme. Na koncu bom kritično ovrednotil posebno določbo o odškodninski odgovornosti v Zakonu o inšpekcijskem nadzoru in podal predlog za njeno spremembo.

⁴ Takšno stališče zastopa tudi Šinkovec (Šinkovec, 1998, str. 8).

⁵ Tudi v tujini pravni sistemi odškodninske odgovornosti države ne urejajo nujno v posebnih zakonih. V Nemčiji je zvezno ustavno sodišče poseben zakon o odgovornosti države iz leta 1981 (Staatshaftungsgesetz) razglasilo za ničnega (Bukovec, 2004, str. 1182), (Šinkovec, 1998, str. 51), v Avstriji pa sicer odškodninsko odgovornost države za delo njenih organov ureja Amtshaftungsgesetz iz leta 1948 (Juhart, 2005, str. 14). V Veliki Britaniji so leta 1947 sprejeli Crown proceedings act in odpravili načelo the king can do no wrong. Francosko pravo ima izredno močno razvito upravno pravo, tako da tam o odškodninskih zahtevkih zoper državo odloča upravno sodišče, vendar ne na podlagi posebnega zakona, temveč v skladu s sodno prakso Conseil'd État (Bugarič, 2005).

Domen Bizjak

Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev

2. Odškodninska odgovornost države je ustavna kategorija

Ustava RS⁶ opredeljuje odškodninsko odgovornost države⁷ za škodo v 26. členu (pravica povračila škode).

USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE, 26. člen (pravica do povračila škode)

Vsakdo ima pravico do povračila škode, ki mu jo v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil s svojim protipravnim ravnanjem stori oseba ali organ, ki tako službo ali dejavnost opravlja.

Oškodovanec ima pravico, da v skladu z zakonom zahteva povračilo tudi neposredno od tistega, ki mu je škodo povzročil.

Med zavezanci te ustavne odločbe so (tudi) vse oblike organiziranja inšpekcijskih služb (Bizjak, 2008). Odgovornost zanje nosi država (Republika Slovenija kot pravna oseba javnega prava), nosilec javnih pooblastil ali lokalna skupnost (zaenkrat občina, *de lege ferenda* pa tudi pokrajina).

Če je povzročitelj škode inšpekcijska služba kot...	...odgovarja...
organ v sestavi ministrstva (inšpektorat, uprava, urad)	Republika Slovenija
notranja organizacijska enota ministrstva (sektor)	Republika Slovenija
drug državni organ (npr. informacijski pooblaščenec)	Republika Slovenija
nosilec javnih pooblastil (npr. javna agencija kot je APEK ⁸)	nosilec javnih pooblastil ⁹
organ lokalne skupnosti (bodisi del občinske uprave ali del skupne občinske uprave – medobčinski inšpektorat)	lokalna skupnost – občina

6 Posledica ustavnega značaja norme je tudi možnost varstva oškodovančeve pravice pred Ustavnim sodiščem RS v postopku ustavne pritožbe, toda v tem postopku odškodnine ni mogoče prisoditi. Postopkovna vprašanja pri odgovornosti države za škodo se presojujejo po zasebnem pravu, izvršba po Zakonu o izvršbi in zavarovanju ter vprašanje zastaranja zahtevka po Obligacijskem zakoniku (Čebulj & Strmecki, 2005, str. 237).

7 Državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil.

8 Agencija za pošto in elektronske komunikacije RS.

9 Takšno stališče potrjuje tudi Pirnat, ko glede odgovornosti analizira razmerje države do nosilcev javnih pooblastil in meni, da država lahko odgovarja samo za škodo, ki izvira iz pomanjkljivega nadzora državnih organov nad nosilcem javnih pooblastil, torej protipravnega ravnanja državnega organa (Pirnat, 2005, str. 23).

Domen Bizjak

Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev

Ustava RS naslavlja 26. člen kot povračilo škode, ne pa odškodninsko odgovornost Republike Slovenije. V ustavni določbi o povračilu škode zavezanci niso eksplicitno določeni (Pensa, 2002, str. 299)¹⁰. Vprašanje zavezanca po tej ustavni določbi je rešljivo s povezavo 26. člena Ustave RS in določila Obligacijskega zakonika, ki pri odgovornosti za protipravna ravnanja delavcev kot zavezanca opredeli delodajalca. Za dejanja javnih uslužbencev ali funkcionarjev v organu lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil ta dva odgovarjata samostojno (Čebulj & Strmecki, 2005, str. 225 in 236). Ravno tako lahko po drugi strani med upravičence do povračila škode spada vsakdo, bodisi zavezanec inšpekcijskega postopka bodisi druga oseba, ki je zaradi ravnanja inšpektorjev oškodovana.

Za izhodišče za interpretacijo predpostavk¹¹ odškodninske odgovornosti po ustavni določbi 26. člena si pomagajmo s 15. členom Ustave RS. Daje nam okvir za uresničevanje in omejevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravi, da:

- se človekove pravice uresničujejo neposredno na podlagi ustave,
- se z zakonom lahko predpiše način uresničevanja, kadar tako določa ustava ali je to nujno zaradi narave pravice,
- so človekove pravice omejene le s pravicami drugih (in v primerih, ki jih določa ustava).

Ustava RS pa v 26. členu za povračilo škode predpostavlja, da je:

- škoda izvirala iz ravnanja osebe ali organa, ki opravlja službo ali dejavnost državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil,
- bilo dejanje protipravno,
- bilo dejanje opravljeno v zvezi z opravljanjem službe ali druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil.

V navedenih elementih lahko poiščemo tri izmed štirih predpostavke odškodninske odgovornosti splošnih pravil obligacijskega prava (Cigoj, 1984, str. 513-542):

- nastala (pravno priznana) škoda,

¹⁰ Drugače Šinkovec, ki opredelitev pasivne legitimacije prepozna v 26. členu Ustave RS (Šinkovec, 1998, str. 185).

¹¹ Predpostavka odškodninske odgovornosti pomeni, da mora biti izpolnjeno določeno pravno dejstvo, na katero pravo veže obveznost povrniti škodo oškodovancu (Čebulj & Strmecki, 2005, str. 225).

Domen Bizjak

Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev

- škoda izvira iz protipravnega (nedopustnega) ravnanja / škodljivo dejstvo,
- (pravnorelevantna) vzročna zveza med ravnanjem in nastalo škodo.

Ustava RS odškodninsko odgovornost oža še z dodatnima elementoma¹²:

- povzročitelj škode je oseba ali organ, ki opravlja službo ali dejavnost državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil;
- ravnanje je opravljeno v zvezi s službo ali drugo dejavnostjo organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil.

Nikjer v tej ustavni določbi pa ni omenjena odgovornost oziroma krivda kot eden izmed elementov odškodninske odgovornosti, kot jih opredeljuje pravna teorija, izpeljujoč splošna pravila obligacijskega prava. Ali to pomeni, da se odgovornost predpostavlja oziroma je ta objektivna¹³? Ali se država ne more ekskulpirati z navedbo, da je bilo ravnanje uslužbenca opravljeno po pravilih stroke, s skrbnostjo dobrega strokovnjaka, brez naklepa ali malomarnosti? Kje lahko poiščemo te odgovore, če ustava ne napoti na način uresničevanja z zakonsko ureditvijo? Se ta človekova pravica uresničuje neposredno na podlagi ustave in je njeno omejevanje mogoče le s pravicami drugim oseb? Ali je zaradi narave pravice nujno, da način njenega uresničevanja, četudi brez izrecne nاپtitve na zakon v ustavi, ureja zakon?

Odgovor moramo nujno poiskati v pravni naravi odgovornosti države po 26. členu Ustave RS. Glede tega pa v slovenski teoriji obstaja kar nekaj sistemskih vprašanj oziroma dilem, in sicer se nekateri teoretiki¹⁴ nagibajo bolj k javnopravni naravi pravice in v določenih primerih izpostavljajo protipravnost na račun manjše pomembnosti krivde oziroma je ta sploh nepomembna (gola protipravnost), večinsko stališče¹⁵ pa se vseeno nagiba k uporabi splošnih pravil obligacijskega prava, ki med predpostavke uvrščajo tudi krivdo (odgovornost)

¹² Če nista izpolnjena kumulativno, se sodišče ne more opreti na določbo 26. člena Ustave RS, pa tudi na Zakon o javnih uslužbencih ali Zakon o inšpekcijskem nadzoru ne, temveč zgolj na odškodninsko odgovornost delodajalca iz Obligacijskega zakonika, ki teh zahtev ne vsebuje. V tem primeru odgovarja zgolj za akte poslovanja, ne za oblastna ravnanja.

¹³ Čebulj meni, da pravni temelj ni odvisen od krivde oziroma njene stopnje in da zadošča protipravnost ravnanja in nastala škoda (Čebulj & Strmecki, 2005, str. 226).

¹⁴ Virant civilnopravno odgovornost države priznava v primerih krivdnega ravnanja uslužbencev po načelih odgovornosti za drugega, vendar pa se zavzema za francoski model upravnopravne odgovornosti, po kateri se npr. škodo zaradi izvršitve protipravnega akta obravnava neupoštevajoč element krivde (Virant, 2000); Šinkovec sicer navaja, da Ustava RS uveljavlja odgovornost ne glede na krivdo, vendar pa kasneje priznava, da jamčevanje ne izhaja iz objektivne odgovornosti, temveč zahteva krivdno kršitev (Šinkovec, 1998, str. 9, 159, 175); (Čebulj & Strmecki, 2005, str. 227).

¹⁵ (Bukovec, 2004), (Strosack, 1990, str. 98), (Pensa, 1999, str. 1290), (Šipec, 1993, str. 18).

Domen Bizjak

Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev

kot samostojen element odškodninske odgovornosti. Zdi se, da se prvo stališče naslanja bolj na spoznanja francoske sodne prakse in doktrino o javno-pravni odgovornosti države, četudi je treba poudariti, da francoska sodna praksa vseeno uporablja standarde skrbnosti pri presoji nepravilnih opustitev (nezadostno nadzorstvo) (Bukovec, 2004). V drugi skupini pa najdemo predvsem teoretike s področja civilnega prava; zanje argumenti za poseben režim odškodninske odgovornosti države niso prepričljivi, naslanjajo se na odgovornost za tuje ravnanje (Bukovec, 2008, str. V).

Ključ do razlikovanja se nahaja v dodelbi ravnanj (storitve ali opustitve) zavezancev (Pirnat, 2005, str. 21), ki se deli na:

- oblastna ravnanja (*ex iure imperii*) – naloge inšpektorjev so pretežno oblastne (Kovač, Bizjak, & Korade Purg) - v obliki:
 - predpisa,
 - posamičnega akta¹⁶,
 - materialnega dejanja, s katerim se izvršuje javna oblast,
- akte poslovanja (*ex iure gestionis*)¹⁷.

V okviru upravnopravne odgovornosti lahko obravnavamo še primer, ko je država odgovorna tudi za ravnanja v skladu s pravnim redom, npr. pri razlastitvah. Pri teh »posebnih žrtvah« v javno korist pa kot pravno podlago ni mogoče šteti 26. člen Ustave RS, temveč načelo zaupanja v pravo, ki je sestavni del načela pravne države, zato v tem prispevku ta tip odgovornosti ne bomo podrobneje obravnavali (Virant, 2000, str. 512).

Za razliko od civilnega, kjer je vsako povzročanje škode protipravno¹⁸, *ex iure imperii delikt* upošteva posebnosti oblastnega ravnanja, ki se kažejo v drugačni obravnavi predpostavk odškodninske odgovornosti (Pensa, 1999). Presoja protipravnosti je odvisna od neskladnosti s pravom (določeno ravnanje inšpektorja bo povzročilo škodne posledice, a bo skladno z zakonom, npr. odstranitev nelegalno zgrajenega objekta). Povrh tega ne bo vsako neskladje s pravom hkrati tudi podlaga za odškodninsko odgovornost (Juhart, 2005, str. 13).

¹⁶ Pri čemer odločanje v upravnem postopku ni pokrito z enakimi privilegiji omejitve odškodninske odgovornosti kot v sodnem postopku (Juhart, 2005, str. 16).

¹⁷ O ločevanju med civilnopravnim in javnopravnim tudi Šinkovec (1998, str. 12).

¹⁸ Takšno razločevanje kritizira Bukovec, češ da tudi v civilnem pravu ni protipravno vsakršno ravnanje, ki povzroča škodo, temveč le tisto, ki pomeni kršitev pravno zavarovanih interesov oškodovanca (Bukovec, 2008, str. V).

Domen Bizjak

Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev

Protipravnost kot element odškodninske odgovornosti nesporno ni mogoče interpretirati na način, da bi bilo ravnanje inšpektorja protipravno zgolj zato, ker je bila njegova odločba razveljavljena v okviru rednih ali izrednih pravnih sredstev, ki so na voljo inšpekcijskemu zavezancu¹⁹. Primarni način za odpravo škode v teh primerih je vgrajen v pravni sistem: za neustavne zakone ali nezakonite podzakonske predpise ustavna presoja Ustavnega sodišča RS, za nezakonite posamične akte in materialna dejanja pa pravna sredstva v posameznem postopkovnem zakonu²⁰. Odškodninski zahtevki je *ultima ratio* (Šinkovec, 1998, str. 8, 19). Drugačna odločitev instančnega organa sama po sebi ne vzpostavlja protipravnosti v smislu odškodninske odgovornosti. Protipravnost mora biti jasna in očitna, npr. gre za samovoljno, arbitrarno ravnanje (Pirnat, 2005, str. 24).

V okviru razprave o ravnanjih inšpektorjev je še posebej zanimivo vprašanje opustitve izvedbe dejanja po uradni dolžnosti. Gre za primere, ko oškodovanec trdi, da je prišlo do škode zaradi neaktivnosti inšpekcijskih služb, ki bi bile dolžne ukrepati²¹. Oškodovanec ni stranka v postopku, saj postopek sploh ni bil uveden in temu primerno tudi ni na voljo nobeno pravno sredstvo. Menim, da je v teh primerih treba odstopiti od pravila ugotavljanja protipravnosti z uporabo postopkovnih pravnih sredstev (Pirnat, 2005, str. 26). Takšno stališče pa še ne pomeni, da bo protipravnost ugotovljena, saj je treba ločevati protipravnost v ožjem pomenu (ravnanje, ki nima podlage v zakonu – pravila opravljanja službe/pravila stroke) in protipravnost v širšem pomenu (storitev ali opustitev, ki nasprotuje običajni metodi dela – službena dolžnost), ob obveznem upoštevanju narave dela državnega organa (postopkovna pravila odločanja – za inšpektorje so to predvsem Zakon o splošnem upravnem postopku, Zakon o inšpekcijskem nadzoru in Zakon o prekrških). Če izhajamo iz podmene, da je odškodninska odgovornost države pravzaprav jamčenje države za pravno in dejansko varnost, torej specifično glede na odgovornost za civilni

19 Tožnik je tožil državnega tožilca, ker je trpel duševne bolečine v času teka kazenskega postopka zoper njega, ki je trajal kar 7 let. Državnemu organu ni mogoče očitati protipravnosti, če je vložil obtožni predlog, četudi se je v sodnem postopku izkazal za neutemeljenega. Tožilčevo ravnanje ni protipravno že samo zato, ker je njegova dejanska ali pravna presoja drugačna od presoje sodišča. Glej sodbo Vrhovnega sodišča RS, opr. št. II Ips 688/2005 z dne 6. 3. 2008.

20 Avstrijski zakon o odgovornosti države za delo njenih organov (Amtshaftungsgesetz) določa, da oškodovanec nima pravice do odškodninskega zahtevka, če bi lahko nastanek škode odvrnil z vložitvijo pravnega sredstva (Juhart, 2005, str. 14).

21 Postavlja se tudi vprašanje vzročne zveze, ki pa ga na tem mestu ne obravnavamo poglobljeno. Vzročna zveza ne bo podana, če bi škoda nastala tudi v primeru pravilnega ravnanja. O dilemah novejšje sodne prakse govori Bergant Rakočevićeva (Rakočević, 2009).

Domen Bizjak

**Odškodninska odgovornost države za škodo, ki
izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev**

delikt, potem ščitenje pred škodo, ki izvira iz ravnanja organov oblasti²², ni primerno širiti na primere, ko je povzročitelj škode nekdo drug, država pa ni pravočasno in ustrezno ukrepala ter potencialno preprečila škode (Pensa, 1999).

Posebnost inšpekcijske odločbe je v njeni takojšnji izvršljivosti. Odločba je lahko kasneje spremenjena ali odpravljena, tako da gre za najbolj pogost tip vira odškodninske odgovornosti države zaradi napak odločanja (Virant, 2000, str. 502). Ravno zato je verjetno v upravnem pravu odprava posledic odločbe (reparacija) vgrajena v Zakon o splošnem upravnem postopku in Zakon o upravnem sporu, pri čemer pa ni treba ugotavljati enakih predpostavk kot pri odškodninski odgovornosti (poseben test protipravnosti in odgovornosti) (Juhart, 2005, str. 17-18).

ZAKON O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU, 300. člen

(1) Če je bila na podlagi odločbe opravljena izvršba, odločba pa je bila pozneje odpravljena ali spremenjena, ima zavezanec pravico zahtevati, da se mu vrne, kar mu je bilo vzeto oziroma da se vrne v stanje, ki izhaja iz nove odločbe.

(2) O zavezančevi zahtevi odloča organ, ki je izdal sklep, s katerim je dovolil izvršbo.

ZAKON O UPRAVNEM SPORU, 67. člen

(1) S sodbo, s katero sodišče odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi tožnika po 65. členu tega zakona, odloči tudi o tožnikovem zahtevku, da se mu vrnejo vzete stvari ali povrne škoda.

(2) Če odločitev o zahtevku iz prejšnjega odstavka zahteva ugotavljanje dejstev, ki bi pomenilo bistveno podaljševanje postopka v upravnem sporu ali če se postopek izdaje upravnega akta po sodbi nadaljuje, lahko sodišče napoti tožnika, naj uveljavlja svoj zahtevek v pravdi.

(3) Pri odločanju o škodi pravnomočno sodišče ne more presojeti zakonitosti upravnega akta.

Če odgovornost države v okviru dejanj *ex iure imperii* temelji na goli protipravnosti, kot je zapisano v Ustavi RS, potem se njena odgovornost zelo približa načelu objektivne odgovornosti (Juhart, 2005, str. 12). Govorimo lahko vsaj o objektivizirani

²² V zvezi s tem glej tudi doktrino o pozitivnih obveznostih države (Teršek, 2005).

Domen Bizjak

Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev

odgovornosti, ker je škodni dogodek nastopil, v primeru da uslužbenec ni ravnal kot je treba, torej s skrbnostjo, ki se zahteva od države (Bukovec, 2005, str. 44).

Sodna praksa slovenskih sodišč (kot tudi večinsko stališče teoretikov) vztraja pri civilnopravnih izhodiščih²³ in presoja ravnanje države po vseh predpostavkah civilnega delikta (Pensa, 1999). Ravnanje nosilca javnih pooblastil ima elemente civilnega delikta le takrat, ko so kumulativno izpolnjene naslednje predpostavke:

- da je nastala škoda (premoženjska ali nepremoženjska; navadna škoda ali izgubljeni dobiček)²⁴,
- da škoda izvira iz protipravnega ravnanja državnega organa,
- da obstaja (pravno relevantna) vzročna zveza med očitanim dejanjem in nastalo škodo²⁵ ter
- da obstaja odškodninska odgovornost²⁶ povzročitelja škode.

Argumenti sodne prakse in večinske teorije z odkazovanjem na krivdno odgovornost so pravilni tudi s sociološkega vidika razvoja moderne države.

23 Sodba II Ips 821/2005 z dne 14. 4. 2008 pravi: »Čeprav je določba 26. člena URS umeščena v oddelek o temeljnih človekovih pravicah in svoboščinah, tja umeščene določbe pa se uporabljajo neposredno, jo je treba uporabljati v povezavi s splošnimi pravili odškodninskega prava. ... Da nastane nepogodbeno razmerje odgovornosti za škodo, morajo biti kumulativno izpolnjene vse predpostavke civilnega delikta«.

24 Premoženska škoda vključuje dejansko škodo in izgubljeni dobiček, morebitna korist zaradi škodljivega dejanja pa se pri tem poračuna. Pri nepremoženjski škodi Obligacijski zakonik zahteva, da se morajo posledice kršitve manifestirati v eni izmed pravno priznanih oblik nepremoženjske škode. Vtoževana nepremoženjska škoda mora biti pravno priznana. Kot škodo se šteje samo tisto prikrajšanje, ki je pravno priznano (jo nekdo pretrpi na pravnih dobrinah – osebnih ali premoženjskih). Glej (Cigoj, 1978, str. 162). Judikat: Ni namreč relevantno vsakršno duševno trpljenje, pač pa le tisto, ki izvira iz zmanjšanja življenjske aktivnosti, skaženosti, razžalitve dobrega imena in časti, okrnitve svobode ali pravice osebnosti ter smrti ali posebno hude invalidnosti bližnjega. Sodba II Ips 821/2005 z dne 14. 4. 2008.

25 Problem vzročne zveze se pojavi pogosto, saj tožniki skušajo razvleči odgovornost države, kolikor je to možno in po naravni vzročnosti, celo pri opustitvah. Judikat: Zaradi zviševanja stavbe sosedu je tožniku nastala škoda v obliki uničene kanalizacije in odvzema svetlobe. Pravno relevanten vzrok lahko predstavljajo le take okoliščine, ki po rednem teku stvari pripeljejo do zatrjevanje posledice, v tem primeru do nastanka zatrjevanje škode. Škoda je v tem primeru nastala zaradi protipredpisne gradnje sosedu in ne zaradi protipravnega ravnanja inšpektorja (opustitve dolžnega ravnanja), ki zaradi preobremenjenosti ni zadostno ukrepal. Sodba II Ips 541/2001 z dne 8. 5. 2002.

26 V naslednjem primeru je oškodovanec tožil državo zaradi nastale škode na prevoznem sredstvu, in sicer se je skliceval na protipravnost dolgotrajnega zaseda (ravnanje inšpektorjev in sodnika za prekrške) ter neustrezne hrambe. Sodišče je ugotovilo, da je sodnik za prekrške odločal dolgotrajno (ne pa nerazumno dolgo), vendar ves čas dejavno, v okviru svojih pristojnosti, opravljeno brez napake in brez kršitve pravil stroke ali pravil opravljanja službe. Protipravnosti in vzročne zveze glede dolgotrajnosti postopka tako ni ugotovilo. Sodišče pa je opozorilo na protipravno in neskrbno hrambo zaseženega vozila, spričo česar je bila kasneje s tožnikom sklenjena sodna poravnava. Judikat: Škoda zaradi neustrezne hrambe ni v vzročni zvezi z dolgotrajnostjo postopka, ampak je lahko le posledica protipravnega oziroma neskrbnega ravnanja organov toženke pri hrambi tovornjaka. Sodba Višjega sodišča v Ljubljani, II Cp 140/2003.

Vloga države ter vseh subjektov javnega prava v družbi se spreminja v servisni subjekt za državljane oziroma prebivalce, principi delovanja zasebnega sektorja pa se skozi novi javni menedžment prelivajo v javni sektor (Kovač, 2006). S tem, ko država postaja vse bolj podobna civilnopravni osebi, postajajo tudi razlogi za posebno javnopravno odškodninsko odgovornost vse manj razvidni.

Povezava med 26. členom Ustave RS in Obligacijskim zakonikom pa je teoretično zanimiva tudi za razpravo o odškodninski odgovornosti države v primeru neobstoja posebne ustavnopravne podlage. Novejša sodna praksa meni, da brez 26. člena Ustave RS država sploh ne bi odgovarjala za oblastvena dejanja (*ex iure imperii*) njenih organov,²⁷ drugačen zaključek pa izpeljuje Bukovčeva, ki meni, da je odškodninska odgovornost države z vključitvijo v ustavno materijo predvsem omejila samo sebe pred izključitvijo odgovornosti z zakonom (Bukovec, 2008, str. IV). Stališču se pridružujem, saj menim, da ustavna norma dopolnjuje splošna pravila odškodninskega prava in ni povsem samostojne narave (zakaj bi sicer uporabljali odškodninske predpostavke Obligacijskega zakonika?). Uporaba 147. in 148. člena v povezavi s 131. členom Obligacijskega zakonika pride v poštev tudi zato, ker ne glede na oblastno ravnanje v primeru protipravnosti ravnanja uslužbenca države nastane civilni delikt, za katerega odgovarja delodajalec. Zakon o javnih uslužbencih pa v 3. členu eksplicitno določa, da je država delodajalec v državnih organih (torej tudi inšpekcijskih službah). Za nosilce javnih pooblastil je to pravna oseba, s katero je inšpektor v delovnem razmerju (npr. APEK). V primeru medobčinskih inšpekcij ali občinskih redarstev pa gre za odgovornost lokalne skupnosti.

ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH, 3. člen (delodajalec)

- (1) Delodajalec je pravna oseba, s katero je javni uslužbenec v delovnem razmerju.
- (2) Delodajalec v državnem organu je Republika Slovenija, v upravi lokalne skupnosti pa lokalna skupnost.

3. Civilnopravni delikt opredeljuje Obligacijski zakonik

Načeloma vsakdo odgovarja za svoje ravnanje (Cigoj, 1978, str. 181). Doktrina *respondeat superior*, kar po latinsko pomeni »naj odgovarja gospodar/nadrejeni«,

²⁷ Glej sodbo II Ips 688/2005 z dne 6. 3. 2008 in sodbo II Ips 821/2005 z dne 14. 4. 2008.

Domen Bizjak

Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev

vzpostavlja odgovornost principala za ravnanja agenta, pogosto v razmerju delodajalec-delojemalec. Vir odgovornosti je pravica nadrejenega, da v službenih zadevah ukazuje (Kranjc J. , 2000, str. 221). Delavec je podaljšana roka delodajalca. Delodajalec ne odgovarja namesto, temveč na mestu delavca. Namen prenosa odgovornosti je v zagotovitvi primerne samoiniciativnosti delavcev, neokrnjene pred strahom za odškodninsko odgovornost.

Podani morata biti dve posebni predpostavki:

- razmerje delavec-delodajalec,
- škodna dejanja storjena pri delu ali v zvezi z delom.

Za razliko od odgovornosti staršev za mladoletne otroke se delodajalec odgovornosti ne more razbremeniti z dokazom, da ni opustil nadzora ali poučevanja delavca ali je bil premalo skrben pri njegovi izbiri. Lahko pa dokaže, da je delavec ravnal tako, kot je bilo treba. In čeprav je delodajalec vstopil na mesto delavca, se njegova krivda v okviru predpostavke odškodninske odgovornosti presoja po merilih, ki veljajo za delodajalca (praviloma skrbnost strokovnjaka²⁸) in ne delavca. Krivda se domneva, breme razbremenitve sloni na delodajalcu kot tožencu (Pensa, 2003, str. 836-847).

OBLIGACIJSKI ZAKONIK, 4. odsek: ODGOVORNOST ZA DELAVCE,

147. člen (Odgovornost delodajalcev)

Za škodo, ki jo povzroči delavec pri delu ali v zvezi z delom tretji osebi, odgovarja pravna ali fizična oseba, pri kateri je delavec delal takrat, ko je bila škoda povzročena, razen če dokaže, da je delavec v danih okoliščinah ravnal tako, kot je bilo treba.

Oškodovanec ima pravico zahtevati povrnitev škode tudi neposredno od delavca, če je ta škodo povzročil namenoma.

Kdor je oškodovancu povrnil škodo, ki jo je povzročil delavec namenoma ali iz hude malomarnosti, ima pravico zahtevati od delavca povrnitev plačanega zneska.

Ta pravica zastara v šestih mesecih od dneva, ko je bila odškodnina plačana.

Določba prvega odstavka tega člena ne posega v pravila o odgovornosti za škodo, ki izvira od nevarne stvari ali nevarne dejavnosti.

²⁸ Glej drugi odstavek 6. člena Obligacijskega zakonika: »Udeleženci v obligacijskem razmerju morajo pri izpolnjevanju obveznosti iz svoje poklicne dejavnosti ravnati z večjo skrbnostjo, po pravilih stroke in po običajih (skrbnost dobrega strokovnjaka).«. Kot merila se uporabljajo tudi razumnost, pričakovanost, primernost, poslovni običaji, ravnanje v lastnih zadevah (določeno znanje in veščine) (Kranjc V. , 2003, str. 100-107).

Domen Bizjak

Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev

Odškodninska odgovornost uslužbenca in države je solidarna (Virant, 2000, str. 501).

Dejanja organov pravne osebe so pravzaprav dejanja pravne osebe, zaradi tega je sposobna poslovne in deliktne sposobnosti. Podlaga za presojo odškodninske odgovornosti pravne osebe za svoje organe je tako v 131. členu Obligacijskega zakonika, 148. člen Obligacijskega zakonika definira samo posebne predpostavke odgovornosti pravne osebe (»pri ali v zvezi z opravljanjem funkcije«). Za ugotovitev odgovornosti morajo biti podane vse predpostavke odškodninske odgovornosti, pravna oseba pa lahko dokaže, da je organ ravnal s potrebno skrbnostjo (Pensa, 1999) (Pensa, 2003, str. 847). Razlika med 147. in 148. členom Obligacijskega zakonika ni v krivdni ali objektivni odgovornosti (oba se presoja po krivdni odgovornosti, razen če gre za nevarno stvar ali opravljanje nevarne dejavnosti) – za takšno razlikovanje ni nobenih oprijemljivih razlogov (Strosack, 1990, str. 98). Po drugi strani pa je res, da krivda temelji na standardu skrbnosti, ki je hkrati sodilo protipravnosti, zato daje določba videz vzpostavljanja objektivne odgovornosti.

148. člen (Odgovornost pravne osebe za škodo, ki jo povzroči njen organ)

(1) Pravna oseba odgovarja za škodo, ki jo njen organ povzroči tretji osebi pri opravljanju ali v zvezi z opravljanjem svojih funkcij.

(2) Če za posamezni primer zakon ne določa kaj drugega, ima pravna oseba pravico zahtevati povrnitev plačanega zneska od tistega, ki je škodo povzročil namenoma ali iz hude malomarnosti.

(3) Ta pravica zastara v šestih mesecih od dneva, ko je bila odškodnina plačana.

Cigoj ločuje odgovornost delodajalca za ravnanje ljudi, ki je objektivna (ne glede na navodila delavcem, nadzor nad njimi in odgovornost za nedopustno škodno ravnanje). Pri slednjem je treba vedno znova presojati, ali je vpeljana objektivna odgovornost, in če ni, ali gre za kršitev stopnje skrbnosti. Vizner (Strosack, 1990, str. 92-94) meni, da gre za domnevno krivdo pravne osebe za krivdno ravnanje svojega delavca. Strosack (1990, str. 94-95) pa ugotavlja, da gre za poostreno krivdno odgovornost z obrnjenim dokaznim bremenom. Svoje stališče utemeljuje predvsem z določbo, ki pravi, da pravilo o odgovornosti pravne osebe ne posega v pravilo o objektivni odgovornosti (peti odstavek 147. člena Obligacijskega zakonika). Argument je prepričljiv toliko bolj zato, ker Obligacijski zakonik za uveljavitev objektivne odgovornosti zahteva posebno zakonsko določilo (glej tretji odstavek 131. člena).

Domen Bizjak

Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev

To je še dodaten argument za stališče, da je odgovornost države krivdna in ne objektivna, razen kadar gre za nevarno stvar ali opravljanje dejavnosti s povečano nevarnostjo, vsaj pri aktih poslovanja, če že ne tudi pri oblastnih aktih. Ravnanje države je neskrbno oziroma *contra legem artis* – nestrokovno (odgovarja, kakor bi dejanje storila sama) (Cigoj, 1978, str. 183). Brez protipravnosti tudi krivde ni, če pa je dejanje protipravno, ni vedno nujno tudi krivdno. Presoja se opravlja kazuistično (Bukovec, 2004). Pri presoji protipravnosti ne moremo mimo krivde, saj je merilo za presojeno določen standard vedenja človeka, v takih primerih pa se isto merilo uporabi tako za presojeno krivde kot protipravnosti²⁹. O krivdi torej sklepamo na podlagi pravil stroke (presoja stopnje skrbnosti). Ravnanje uslužbencev ali organov države se presoja pa skrbnosti strokovnjaka (*culpa levis*; lahka malomarnost). Ob tem je vredno tudi pojasniti, da stopnja krivde ni relevantna (lahka malomarnost, huda malomarnost, namenoma) za obstoj elementa krivde.

4. Določbe Zakona o javnih uslužbencih

V Zakonu o javnih uslužbencih so določbe o odškodninski odgovornosti, ki se nanašajo na odgovornost delodajalca do tretjih oseb ter možnost neposredne odškodninske tožbe proti uslužbencu, ravno tako pa tudi specialne odškodninske določbe v razmerju brez tretjih oseb, zgolj med delodajalcem in uslužbencem. Slednje nadomeščajo določbe Zakona o delovnih razmerjih (182. do 185. člen) in nas v tem prispevku ne zanimajo (Pirnat, 2004, str. 347).

ZAKON O JAVNIH USLUŽBENICIH,

135. člen (odškodninska odgovornost javnega uslužbenca)

...

(2) Za škodo, ki jo na delu ali v zvezi z delom protipravno povzroči javni uslužbenec tretji osebi, je nasproti tej osebi odškodninsko odgovoren delodajalec.

(3) Tretja oseba lahko kot oškodovanec zahteva povračilo škode tudi od tistega, ki ji je protipravno povzročil škodo, če je bila škoda povzročena naklepno.

139. člen (škoda, povzročena tretji osebi)

(1) Za izplačano odškodnino za škodo, ki jo je javni uslužbenec na delu ali v zvezi z delom naklepno povzročil tretji osebi, uveljavlja delodajalec, ki je

²⁹ Cigoj, Stojan, Obligacije, Ljubljana, 1976, str. 462 (povzeto po (Pensa, 1999)).

škodo izplačal, regresni zahtevek za poplačilo celotne izplačane odškodnine.

(2) Za izplačano odškodnino za škodo, ki jo je na delu ali v zvezi z delom iz hude malomarnosti povzročil javni uslužbenec tretji osebi, uveljavi delodajalec, ki je škodo izplačal, regres za poplačilo celotne izplačane odškodnine ali za delno poplačilo.

Določba 135. člena Zakona o javnih uslužbencih se od 26. člena Ustave RS ne razlikuje bistveno. Zožena je možnost neposredne tožbe proti uslužbencu (na naklepna ravnanja), kar lahko štejemo za dopustno, saj na takšno urejanje napotuje že sama ustavna diktacija.

Zakon o javnih uslužbencih kot specialni predpis spreminja ali dopolnjuje tudi določbe splošnih obligacijskih pravil glede odškodninske odgovornosti države, ki bi jih sicer uporabili v odsotnosti natančnejše ureditve ustavne določbe. Zopet lahko ugotovimo, da bistvenih odstopanj od odgovornosti delodajalcev v Obligacijskem zakoniku ni, razen tega, da ne omenja ekskulpativnih opcij delodajalca: »razen če dokaže, da je delavec v danih okoliščinah ravnal tako, kot je bilo treba«. Ne glede na to in v luči zgornjih ugotovitev o povezanosti 26. člena Ustave RS in splošnih pravil odškodninskega prava je v vsakem primeru odgovornost delodajalca treba presojeti skozi prizmo teorije »*respondeat superior*« in ugotavljati odgovornost, ki pa jo je treba presojeti po standardu skrbnosti³⁰. Ta standard sicer v zakonu ni omenjen, vendar menim, da gre za standard dobrega strokovnjaka, torej najstrožji standard presoje skrbnosti. Če torej ravnanje ni v skladu s pravili stroke oziroma uslužbenec ne ravna »tako kot je treba«, potem je izpolnjen element odškodninske odgovornosti – odgovornost (krivda).

Obe določbi se nanašata tako na oblastna ravnanja kot tudi na akte poslovanja.

5. Specialni zakon za inšpekcije – Zakon o inšpekcijskem nadzoru

Postopek inšpekcijskega nadzora se vedno začne le po uradni dolžnosti (saj se izvaja v javnem interesu). Inšpektor ima po 19. členu Zakona o inšpekcijskem nadzoru večja pooblastila kot po Zakonu o splošnem upravnem

³⁰ Enako stališče zastopa Bukovčeva (Bukovec, 2005, str. 42). V teoriji obstaja tudi drugačni nazor, npr. da odškodninska odgovornost delodajalca nastopi v primeru protipravnega ravnanja javnega uslužbenca neodvisno od stopnje krivde javnega uslužbenca (Pirnat, 2004, str. 347).

Domen Bizjak

Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev

postopku, in sicer: nenapovedan pregled prostorov, objektov, naprav, sredstev, blaga, knjig, vpogled in zaseg (do 15 dni) dokumentacije zavezanca, zaslišanje oseb, preverjanje istovetnosti oseb, pridobitev osebnih in drugih podatkov iz uradnih evidenc, odvzem vzorcev, fotografiranje in snemanje... Lahko si zagotovi pomoč policije, če obstaja sum ali dejansko oviranje nadzora. Pritožba zoper odločbo inšpektorja ne zadrži njene izvršitve, izvršba se mora v 30 dneh po izteku roka za odpravo nepravilnosti uvesti po uradni dolžnosti (Kovač, Bizjak, & Korade Purg).

Po končanem ugotovitvenem in dokaznem postopku lahko inšpektor odredi preprečevalne (preventivne) ukrepe, redne (splošne ali kurativne) ukrepe (ureditvena upravna odločba o odpravi napak oziroma kršitev, hitri prekrškovni postopek z opominom, plačilnim nalogom ali prekrškovno odločbo, ovadba za kaznivo dejanje in predlog sodišču za odvzem predmetov oziroma trajno prepoved dejavnosti), posebne ukrepe oziroma ukrepe glede prepovedi opravljanja dejavnosti z upravno odločbo ter ukrepe za varovanje pravic tretjih oseb, ki se prav tako odredijo v obliki upravne odločbe (Kovač, Bizjak, & Korade Purg).

Že prej smo rekli, da uslužbenec ravna protipravno, če je njegovo ravnanje nepravilno (inšpektor prekrši delovno dolžnost in je pri tem neskrben). Država odgovarja, če je njegovo ravnanje manj skrbno od tistega, ki se pričakuje od skrbne dobre države. Merila skrbnosti države se izoblikujejo v sodni praksi (Bukovec, 2005, str. 44).

Specifike odgovornosti javnopравnih oseb praviloma zahtevajo zakonsko normiranje. Če takšnih norm ni, se bo sodišče moralo opreti neposredno na Ustavo RS in pri tem uporabiti splošna pravila obligacijskega prava o odškodninski odgovornosti (Čebulj & Strmecki, 2005, str. 224), ob upoštevanju zgoraj navedenih specifik iz Zakona o javnih uslužbencih. Zakon o inšpekcijskem nadzoru vsebuje specialno zakonsko normiranje odškodninske odgovornosti države in lokalne skupnosti za premoženjsko škodo in je *lex specialis* nasproti odškodninskim pravilom Obligacijskega zakonika ter Zakona o javnih uslužbencih. V nadaljevanju si pogledajmo, kakšna je sploh dodana vrednost 37. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru, v čem derogira zakonske določbe o odškodninski odgovornosti iz Obligacijskega zakonika in Zakona o javnih uslužbencih ter kje se ne glede na normo Zakona o inšpekcijskem nadzoru oškodovanec lahko sklicuje direktno na Ustavo RS.

Domen Bizjak

Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev

ZAKON O INŠPEKCIJSKEM NADZORU,
poglavje VIII. ODŠKODNINSKA ODGOVORNOST,
37. člen (odškodninska odgovornost države oziroma samoupravne lokalne skupnosti)

Republika Slovenija oziroma samoupravna lokalna skupnost odgovarja za premoženjsko škodo, ki je bila zavezancu ali drugi osebi povzročena s protipravnim dejanjem ali z opustitvijo dejanja inšpektorja pri izvajanju nalog inšpekcijskega nadzora.

V primeru iz prejšnjega odstavka ima Republika Slovenija oziroma samoupravna lokalna skupnost nasproti inšpektorju regresni zahtevek, če je bila škoda povzročena naklepno ali iz hude malomarnosti.

Zavezanec ali tretja oseba lahko zahtevata povračilo škode neposredno od inšpektorja le v primeru, ko je škoda nastala zaradi kaznivega dejanja inšpektorja.

Zavezanca pri določi Zakona o inšpekcijskem nadzoru o odškodninski odgovornosti sta država in samoupravna lokalna skupnost. V tem smislu je krog zavezancev za povračilo škode ožji kot v Ustavi RS, to pa je tudi logično, ker so bile včasih inšpekcijske službe lahko organizirane samo znotraj državne uprave in lokalnih skupnosti, šele po noveli Zakona o inšpekcijskem nadzoru v letu 2007 je bilo dopuščeno, da se nadzor kot temeljna funkcija državne uprave prenese tudi v drug organ (kar pomeni drug državni organ ali drugo obliko – npr. javno agencijo). Menim, da bi bilo zaradi konsistentnosti oziroma poenotenja z ustavno določbo smiselno dopolniti besedilo 37. člena in dodati nosilca javnih pooblastil kot zavezanca.³¹ Pravno gledano to ne bi spremenilo obstoja odgovornosti, ker bi bila odškodninska tožba proti tovrstnemu organu uspešna že na podlagi ustavnega temelja in splošnih odškodninskih pravil v Obligacijskem zakoniku (ne pa tudi na podlagi Zakona o javnih uslužbencih – spomnim naj, da za javne agencije drugi del Zakona o javnih uslužbencih, ki vključuje tudi določbo o odškodninski odgovornosti, ne velja).

Podlaga za odškodninsko odgovornost iz Zakona o inšpekcijskem nadzoru je zožana še v enem pomembnem vidiku, in sicer se odgovornost vzpostavlja le za premoženjsko škodo. *Ratio* te omejitve ni posebej razviden, saj je tudi nepremoženjska škoda lahko upravičeno vtoževana že na podlagi ustavnega temelja (enako velja tudi za odškodninske določbe Obligacijskega zakonika in Zakona o javnih uslužbencih). Zakon o inšpekcijskem nadzoru kot specialni predpis ne more izključiti odgovornosti za nepremoženjsko škodo, saj je odškodninska odgovornost države ustavna kategorija in je z zakonom ni mogoče omejevati (15. člen Ustave RS).

³¹ Ustava RS v 26. členu sicer zavezanca ne opredeljuje, zato pri določitvi izhajamo iz zakonskih pravil o odgovornosti za protipravna ravnanja svojih delavcev. O tem tudi (Pensa, 2002, str. 299).

Domen Bizjak

Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev

Ustava RS napeljuje tudi na možnost direktne tožbe zoper povzročitelja škode, kar bo v konkretnem primeru posamezni inšpektor, pri tem pa napoti³² na zakonsko ureditev. V skladu z Obligacijskim zakonikom (enako pa določa tudi Zakon o javnih uslužbencih) bi bilo to mogoče v primeru namerne povzročitve škode, toda v primeru inšpekcijskih zadev Zakon o inšpekcijskem nadzoru kot specialni predpis določa drugače in te primere omejuje na zadeve, v katerih inšpektor škodo povzroči s kaznivim dejanjem. Na ta način so inšpektorji kot nosilci oblastne funkcije, osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi, varovani pred neposrednimi odškodninskimi tožbami³³, razen v primeru, da so pri svojem delu škodo povzročili s kaznivim dejanjem.³⁴ Ne glede na to, da smatramo, da je odškodninska odgovornost države krivdna in ne objektivna in se torej uporablja obrnjeno dokazno breme glede elementa odgovornosti, pa to velja le za malomarnost, ne pa tudi za naklep ali celo kvalificirano obliko ravnanja – s kaznivim dejanjem. Te trditve bo moral zatrjevati in dokazati tožnik. Zaradi tega je direktna tožba zoper inšpektorja zelo malo verjetna, saj bo tožniku vedno lažje prevladati v pravdi zoper državo, kjer je pri elementu odgovornosti dokazno breme na državi. Odprto ostaja vprašanje, ali se ta del določbe nanaša tudi na nepremoženjsko škodo, saj kot rečeno Zakon o inšpekcijskem nadzoru govori le o premoženjski škodi. Menim, da namen določbe upravičuje takšen zaključek.

Možnost regresiranja plačane odškodnine proti inšpektorju je omejena na primere hude malomarnosti in naklepa. Pri hudi malomarnosti ne govorimo več o skrbnosti dobrega strokovnjaka, temveč o skrbnosti, ki bi jo mogli pripisati vsakemu povprečno skrbnemu človeku. Razlika med Zakonom o javnih uslužbencih in Zakonom o inšpekcijskem nadzoru je v tem, da prvi omogoča delni regresni zahtevek v primeru povzročitve škode iz hude malomarnosti, slednji pa se do tega vprašanja posebej ne opredeljuje. Takšno rešitev bi kazalo *de lege ferenda* jasno predpisati.

32 V skladu s 15. členom Ustave RS, je način uresničevanja ustavne določbe lahko zakonska materija, če tako določa ustava ali je to nujno zaradi same narave pravice.

33 Nemško pravo utemeljuje omejitev odgovornosti sodnika za kršitve pri izdaji sodbe na kazniva dejanja z zahtevo po zagotavljanju neodvisnosti sodnikov, pa tudi z zagotavljanjem učinkov pravnomočnosti sodbe kot enega izmed stebrov pravne varnosti in pravne države. Ponovna vsebinska presoja pravnomočne sodbe v odškodninskem sporu ni mogoča (Juhart, 2005, str. 14). Varstvo uradnika preprečuje nevarnost odlašanja z odločitvijo, ki bi lahko sledjilo nevarnosti visokega finančnega rizika (Šinkovec, 1998, str. 162).

34 Če se tožba naperi direktno proti inšpektorju, v tožbeni podlagi pa ni niti trditve, da je bilo ravnanje inšpektorja kaznivo dejanje, potem lahko toženec poda ugovor pasivne legitimacije, tožba pa je tako ali tako nesklepčna. V konkretni zadevi je tržni inšpektor ugotovil kršitev pravilnika in izdal odločbo o začasni prepovedi izvajanja dejavnosti do uskladitve s predpisi. Sodba Okrajnega sodišča v Novi Gorici, P 264/98.

6. Namesto sklepnih ugotovitev - predlog normativnih sprememb

Z analizo odškodninske odgovornosti države, lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil v Ustavi RS, Obligacijskem zakoniku, Zakonu o javnih uslužbencih ter Zakonu o inšpekcijskem nadzoru smo skušali identificirati smiselne specialne določbe, ki se nanašajo na inšpektorje kot javne uslužbence države, občin ali nosilcev javnih pooblastil. Pri tem smo kritično ovrednotili obstoječe besedilo v Zakonu o inšpekcijskem nadzoru. Glede na zgoraj povedano ocenjujem, da bi lahko zakonodajalec ob naslednjem noveliranju tega zakona upošteval koncept, da se splošna pravila o odškodninski odgovornosti ne ureja ponovno na enak način, temveč se normira zgolj tiste specifikke odškodninske odgovornosti, ki pritičejo posebnostim inšpektorskega dela. Zato menim, da bi zadoščalo, če bi se uredilo zgolj posebnost glede neposredne tožbe oškodovanca zoper inšpektorja - norma bi se lahko glasila takole:

Ne glede na določbe predpisov, ki urejajo povračilo škode, lahko zavezanec ali tretja oseba zahteva povračilo škode neposredno od inšpektorja le v primeru, ko je škoda nastala zaradi kaznivega dejanja inšpektorja.

Podobno razmišljanje bi lahko aplicirali tudi glede 135. člena Zakona o javnih uslužbencih in bi se s tem izognili dilemam, kakšno specifikko splošnih odškodninskih pravil je želel zakonodajalec uveljaviti: zakaj enkrat uporablja pojem namenoma, drugič naklepno in ali izpustitev navedbe ekskulpacijskega razloga in pravila o neposeganju v splošno pravilo o objektivni odgovornosti pomeni, da odškodninska odgovornosti za protipravna ravnanja javnih uslužbencev ni krivdna.

Domen Bizjak

Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev

Domen Bizjak je bil v začetku leta 2008 imenovan na položaj generalnega sekretarja Ministrstva za javno upravo, pred tem pa je bil zaposlen na istem ministrstvu in na Generalnem sekretariatu Vlade RS. Opravlja tudi dodatne naloge, ki se nanašajo na delovanje Inšpekcijskega sveta, ter sodeluje pri usposabljanju kandidatov za strokovni izpit za inšpektorje. Leta 2005 je po pripravništvu na Višjem sodišču v Ljubljani opravil državni pravniški izpit. Po dodiplomskem študiju na Pravni fakulteti v Ljubljani je nadaljeval podiplomski študij v smeri civilno in gospodarsko pravo in je magistrski kandidat. V letih 2003-2007 je vodil Evropsko združenje mladih pravnikov (SYLA), v letu 2000 pa Zvezo društev ELSA Slovenije-Evropsko združenje študentov prava (ELSA Slovenija). Predseduje upravnemu odboru Regionalne ustanove - Center za razvoj e-upravljanja (CeGD) in je član upravnega odbora Pravniškega društva Ljubljana.

Literatura

- Bizjak, D. (2008). Organiziranost državnih inšpekcijskih služb: farmacevtski nadzorniki ali inšpektorji? *Pravna praksa* (23).
- Bugarič, B. (2005). Odškodninska odgovornost države v primerjalnem pravu. *Odgovornost države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev javnih pooblastil za ravnanje svojih organov in uslužbencev: zbornik Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti*.
- Bukovec, M. (2004). Odškodninska odgovornost države. *Podjetje in delo* (7).
- Bukovec, M. (2005). Odškodninska odgovornost države za svoje uslužbence. *Odgovornost države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev javnih pooblastil za ravnanje svojih organov in uslužbencev: zbornik Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti*.
- Bukovec, M. (2008). Pravica do povračila škode po 26. členu Ustave v praksi sodišč. *Pravna praksa* (34).
- Cigoj, S. (1978). *Obligacijska razmerja, Zakon o obligacijskih razmerjih s komentarjem*. Ljubljana: Uradni list SRS.
- Cigoj, S. (1984). *Veliki komentar Zakona o obligacijskih razmerjih*. Ljubljana: Uradni list SRS.
- Čebulj, J., & Strmecki, M. (2005). *Upravno pravo: učbenik*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Juhart, M. (2005). Odgovornost države za nepravilno (protipravno) odločbo. *Odgovornost države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev javnih pooblastil za ravnanje svojih organov in uslužbencev: zbornik Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti*.

Domen Bizjak

Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev

- Kovač, P. (2006). *Pravni in sociološki vidiki javnih pooblastil*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kovač, P., Bizjak, D., & Korade Purg, Š. (brez datuma). Delovanje inšpekcij v Sloveniji - od zakonitosti k učinkovitosti. *Podjetje in delo - neobjavljeno (v recenziji)*.
- Kranjc, J. (2000). *Latinski pravni reki*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Kranjc, J. (2008). *Rimsko pravo*. Ljubljana: GV Založba.
- Kranjc, V. (2003). *Obligacijski zakonik (splošni del) s komentarjem*. (M. Juhart, & N. Plavšak, Ured.) Ljubljana: GV Založba.
- Pavčnik, M. (1977). *Temeljne pravice*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Pensa, D. J. (2002). *Komentar Ustave RS*. (L. Šturm, & F. Arhar, Ured.) Brdo: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
- Pensa, D. J. (1999). Novejši razvoj odškodninske odgovornosti: pravica do povračila škode po 26. členu ustave. *Podjetje in delo* (6).
- Pensa, D. J. (2003). *Obligacijski zakonik (splošni del) s komentarjem*. (M. Juhart, & N. Plavšak, Ured.) Ljubljana: GV Založba.
- Perenič, L. K. (2004). *Škoda in odškodnina*. Ljubljana: DZS.
- Pirnat, R. (2004). *Komentar zakonov s področja uprave*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
- Pirnat, R. (2005). Protipravnost ravnanja javnih oblasti kot element odškodninske odgovornosti javnih oblasti. *Odgovornost države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev javnih pooblastil za ravnanje svojih organov in uslužbencev: zbornik Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti*.
- Rakočević, V. B. (2009). Kritika teorije o adekvatni vzročnosti in dileme novejše sodne prakse. *Pravna praksa* (3/4).
- Strosack, B. (1990). *Odškodninsko pravo in druge neposlovne obveznosti (Obligacijska razmerja II)*. Ljubljana: Uradni list RS.
- Šinkovec, J. (1998). *Odgovornost države za škodo*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Šipec, M. (1993). Odškodninska odgovornost države zaradi napake državnega organa. *Pravna praksa* (16-17).
- Teršek, A. (2005). Doktrina o "pozitivnih obveznostih države" in (sistemska) odgovornost države za varovanje človekovih pravic in svoboščin. *Odgovornost države, lokalnih*

Domen Bizjak

Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev

skupnosti in drugih nosilcev javnih pooblastil za ravnanje svojih organov in uslužbencev: zbornik Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti .

- Virant, G. (2000). Odškodninska odgovornost države v zvezi z ravnanji javne uprave. *Javna uprava* (4).

Pravni viri

- Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS-I, št. 33/91, Uradni list RS, št. 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04 in 68/06.
- Obligacijski zakonik, Uradni list RS, št. 97/07 – UPB1.
- Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 63/07 – UPB3, 65/08, 69/08 – ZZavar-E in 69/08 - ZTFI-A.
- Zakon o splošnem upravnem postopku, Uradni list RS, št. 24/06 – UPB2, 105/06 - ZUS-1, 126/07 in 65/08.
- Zakon o upravnem sporu, Uradni list RS, št. 105/06.
- Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Uradni list RS, št. 43/07 - UPB1.

SUMMARY

STATE LIABILITY FOR DAMAGES CAUSED BY INSPECTORS

The article is an analysis of statutory state liability for acts of inspectors, who are public officials with special powers and responsibility, performing one of the main governmental functions (supervision / inspection). In history, public officials were liable for their action themselves, their acts being *contra mandatum (si excessit, privates est)*. But through legal development, the state liability has been introduced.

The field of state liability in Republic of Slovenia is not regulated in one statute. Some theorists argue even that it is an untransparent and unregulated area of law. One has to consider multiple legal foundations, starting from the right of compensation in the Constitution of the Republic of Slovenia, continuing with the vicarious liability or *respondeat superior* doctrine (employer for his employees) in the tort law (Code of Obligations) and finally with the special provisions of the Civil Servants Act and Inspection Act. Others insist that legal practice resolves every actual issue correctly; therefore there is no need for legislative action. Comparing leading legal systems and especially legal framework of European states, one can observe that state liability has not been uniformly regulated.

Constitutional provision regarding state liability taken isolated can lead to conclusion that not all of the standard (tort law) elements of liability are relative. Damage, causal link and unlawful conduct apply, but the responsibility element is not mentioned in the article 26 of the Constitution of the Republic of Slovenia. Could that mean that the state is responsible for any inspectors' unlawful action in connection with the damage or must it be proven that state was also negligent (in the strictest form of negligence)? Most legal thinkers in Slovenia as well as jurisprudence stand firmly for the second option, linking the constitution with the general rules of liability. Author finds that since unlawful conduct itself is being discussed as intention or negligent act, the final result is similar to objective liability.

Author believes that public law state liability should in fact be very close or the same as the civil law liability. Since private company principles through new public management influence public sector and state becomes (rather is) a service for citizens, arguments for differentiating public and private in the field of responsibility diminish.

Domen Bizjak

Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev

Law of obligations institutes *respondeat superior* theory, which stipulates responsibility of principal for his agent. Employer is responsible in place of employee, not instead of him. Employer can only prove that his employee was acting accordingly to the law, not that he did not fail to control or was negligent in choice of employee. Negligence of the principal is assessed stricter (*culpa levis*; care of an expert) than the actual negligence of the agent.

There are many systemic legal questions regarding the legal nature of state liability, including suppositions of liability and interpretation of these norms, in case of differences. For example Public officials law has similar provisions regarding state liability for acts of public officials as Law of obligations and the Constitution.

The state liability of inspectors is also regulated in the Inspection Act. Legal theory interprets differences in legal acts of the same hierarchy through rules *lex posterior* and *lex specialis*. Inspection in Slovenia can be organized as a *sui generis* public law legal person holding public powers, but since such an organization is not mentioned in the liability clause of the Inspection act, one can deduce that the state is not liable for the inspector's acts. But Constitution as a higher legal authority nevertheless holds state accountable for act of public officials, even though it is not explicitly regulated in the Inspection act.

The same principle is applied where the Inspection act only regulates material damages, but since the Constitution is not so limited in state liability principles, the immaterial damages also come into question.

One of the most interesting differences in state liability that are enacted in the Inspection act is the exception from the rule that the damaged party can also take legal action against the public official. The Inspection act limits those actions on situations, where a public official's unlawful conduct was also a criminal act itself. The burden of proof for responsibility is shifted from plaintiff to defendant when responsibility is for negligence, but in this case the plaintiff must prove criminal actions. Which effectively deters the danger of lawsuits against inspectors. The positive side of this is that the inspectors can exercise their authority without being afraid of having to withstand legal actions upon themselves.

Author then puts forward a *de lege ferenda* proposal for the change of the Inspection Act, which would clear some of the legal issues regarding the liability of the inspectors for their unlawful actions.

Organiziranost Mestne občine Ljubljana v luči novega javnega menedžmenta

UDK: 005:352(497.451.1)

Tekavčič Metka

Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta
metka.tekavcic@ef.uni-lj.si

Hegler Jožka

Javni stanovanjski sklad Mestne občine Ljubljana
jozka.hegler@mol.si

Grünfeld Vojko

Mestna uprava Mestne občine Ljubljana, Služba za lokalno samoupravo
vojko.grunenfeld@mol.si

IZVLEČEK

Ljubljana je glavno mesto Republike Slovenije, v sistemu slovenske lokalne samouprave pa je največja občina. Njeno organiziranost in delovanje pogojujejo naslednja dejstva in okoliščine: velikost, način nastanka, (pre)počasna teritorialna členitev na četrtne skupnosti ter specifične rešitve v zvezi z delovanjem gospodarskih javnih služb, s stanovanjskim gospodarstvom, z razvojnimi nalogami in nalogami na področju turizma in malega gospodarstva. Mestna občina Ljubljana je razvejan sistem, sestavljen iz mnogih vertikalno in horizontalno povezanih in soodvisnih podsistemov. Eden najpomembnejših je Mestna uprava, ki se sooča z zahtevo po svoji večji učinkovitosti in delovanju v skladu z načeli novega javnega menedžmenta. V ta namen so bile v letu 2007 sprejete določene organizacijske spremembe, ki odpravljajo pomanjkljivosti do sedaj uveljavljenih rešitev, a hkrati ohranjajo določene dileme, ki bodo terjale dodaten premislek in morebitne drugačne rešitve.

Ključne besede: Mestna občina Ljubljana (MOL), Mestna uprava MOL (MU MOL), organiziranost MOL in MU MOL, četrtne skupnosti v MOL

JEL: Regional Economic Activity: Growth, Development, and Changes (R11)

1. Uvod

V sistemu lokalne samouprave¹ v Sloveniji je občina temeljna lokalna samoupravna skupnost.² Kot temeljna enota tega sistema je tudi sama razvejan in zahteven sistem, sestavljen iz mnogih medsebojno povezanih in v veliki meri soodvisnih podsistemov, ki so med seboj povezani vertikalno in horizontalno. Taki podsistemi so npr. ožji teritorialni deli občine, razne inštitucije, katerih ustanovitelj je občina, organi občine (župan, občinski svet in nadzorni odbor³), in občinska uprava, ki je zlasti v velikih občinah močno razvejana. To še posebej velja za Ljubljano, ki je največja slovenska občina, hkrati pa ima poseben status kot mestna občina in glavno mesto Republike Slovenije.

Pri delovanju občin in njihovih uprav se pojavljajo številni problemi, med katerimi so običajno največji tisti, povezani s financiranjem občinskih nalog in zagotavljanjem učinkovitega dela občinskih uprav. V Sloveniji je v strokovni javnosti že dolgo prisotno spoznanje, da tudi za lokalno upravo kot del javne uprave velja, da se mora prilagajati zahtevam sodobnega časa in biti organizirana tako, da bo lahko učinkovito opravljala naloge in delovala kot uporabniku – občanu prijazna uprava. Avtorji (Kuhelj, 1996; Cmrečnjak, 1998; Bugarič, 2002) poudarjajo, da mora biti osnovna značilnost nove organizacijske paradigme opuščanje klasične birokratske hierarhične organizacije in vzpostavitev odprte javne uprave, ki ima vse bolj značilnosti storitvenega (Cmrečnjak, 1998, str. 83) in učečega se podjetja (Dimovski et al., 2004). Poudarja se potreba po strokovno visoko usposobljeni in vsaj toliko samostojni upravi, da je zagotovljena njena strokovna neodvisnost (Prašnikar, 2000, str. 240), saj je uspešnost uprave v največji meri odvisna prav od vodilnih strokovnih delavcev.

1 Lokalna samouprava pomeni pravico lokalnih skupnosti – občin in širših lokalnih skupnosti (npr. pokrajin) – da urejajo in opravljajo v svoji pristojnosti javne zadeve, ki se nanašajo na življenje in delo prebivalcev na njihovem območju. Gre za pravico ljudi v lokalnih skupnostih in lokalnih skupnostih samih, da rešujejo svoje lokalne probleme in imajo lastne dohodke (Vlaj, 2001, str. 23).

2 Ureditev in delovanje lokalne samouprave v Sloveniji urejajo številni normativni akti, od ustave do različnih zakonov in podzakonskih aktov. Njihov pregled najdemo na spletni strani Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko (<http://www.svlr.si>). Najpomembnejša sta Zakon o lokalni samoupravi, ki je bil prvič sprejet leta 1993, nato pa doživel več kot 30 sprememb (glej pregled na spletni strani Uradnega lista, <http://www.uradni-list.si>), ter Zakon o financiranju občin, na osnovi sprememb Ustave Republike Slovenije iz leta 2006 (ustavni zakon) pa je v postopku sprejemanja tudi paket zakonodaje, ki se nanaša na ustanovitev pokrajin.

3 Pristojnosti med organi občine so v skladu z zakonodajo s področja lokalne samouprave razmejene takole: Občinski (mestni) svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v občini. Župan predstavlja občinski (mestni) svet, ga vodi in sklicuje njegove seje, nima pa pravice glasovanja.

Funkcionarji se namreč menjavajo in največkrat zapustijo upravo ravno takrat, ko si pridobijo potrebna strokovna znanja in veščine za njeno vodenje. Zato uprava potrebuje strokovnjake z različnih področij: pravnega, upravnega, ekonomskega, gradbenega, tehničnega in drugih, ki so povezani z delovanjem uprave, ter vodilne delavce z ustreznimi organizacijskimi in kadrovskimi znanji, kar omogoča, da se v upravi uveljavijo določena podjetniška načela (Knafelc, 2003, str. 75-77) in paradigma novega javnega menedžmenta (Lane, 2000; McLaughlin, 2002; Rus, 2004; Penger, 2008). Javna uprava se tako srečuje z novo paradigmo vodenja javnega sektorja (t.i. New Public Management; Bovarid, 2003; Penger, 2008), s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti s prenosom aplikativnih menedžerskih strategij in konkurenčnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor (Brown, Waterhouse, 2003; Penger, 2007). Temu ustrezno bodo morali birokratske pristope v menedžmentu zamenjati bolj podjetni pristopi (ločitev funkcij, opredelitev vizije in poslanstva, usmerjenost k uporabnikom javnih storitev, konkurenčnost, vzpostavljanje odgovornosti in avtonomije itd.), ki temeljijo na samoorganiziranosti zaposlenih in na stalnem učenju – učeči se organizaciji. Prenova slovenskega upravnega sistema je povezana tudi s spreminjajočo se vlogo države, od represivne k servisni funkciji, z decentralizacijo procesa odločanja in s temu ustreznimi sodobnimi organizacijskimi strukturami in s profesionalizacijo kadrov, kar naj bi vodilo tudi k zmanjševanju problemov upravnega sistema kot sta pomanjkljiva vertikalna in horizontalna koordinacija dela ter neustrezna organizacijska struktura (Dimovski, 2004). Spremembe v slovenski javni upravi morajo biti usklajene z načeli evropskega upravnega sektorja/prostora, ki so (Kovač, 2004): zanesljivost, predvidljivost, zakonitost, nepristranskost, odprtost, preglednost, odgovornost, učinkovitost in uspešnost. Cilji novega javnega menedžmenta zajemajo (Brown, 2003; Kovač, 2004;): (a) nadgradnjo klasičnih načel zakonitosti, strokovnosti in samostojnosti z načeli novega javnega menedžmenta, zlasti usmeritve k odjemalcem; (b) upoštevanje vseh dimenzij uspešnosti v javnem sektorju (doseganje ciljev, učinkovitosti in gospodarnosti); (c) povečanje zadovoljstva odjemalcev/državljanov in vseh udeleženih strani, posebej zaposlenih; (d) večjo preglednost, javno odgovornost ter primerljivost in (e) od kakovosti, kot izpolnitve zahtev v javni upravi, do odličnosti načel novega javnega menedžmenta kot njihovega preseganja.

Izzivi, s katerimi se sooča slovenska javna uprava, veljajo tudi za Mestno občino Ljubljana (MOL) in njeno upravo. V nadaljevanju zato prikazujemo temeljne značilnosti organiziranja in delovanja Mestne občine Ljubljana in njene uprave. Posebej obravnavamo organizacijske spremembe v vezi z delom Mestne

uprave Mestne občine Ljubljana (MU MOL), ki so bile sprejete sredi leta 2007, in predstavljamo razmišljanja o smereh nadaljnjih aktivnosti za izboljšanje dela in večjo učinkovitost MU MOL.

2. Ljubljana in Mestna občina Ljubljana

Ljubljana je glavno mesto Slovenije ter politično in kulturno središče slovenskega naroda. Kot moderna evropska prestolnica in univerzitetno mesto je pomembno gospodarsko, prometno, znanstveno in izobraževalno središče, kar od nje terja intenzivno mednarodno delovanje. Upravno je Ljubljana organizirana v okviru Mestne občine Ljubljana⁴, katere status ureja zakonodaja s področja lokalne samouprave, ki velja za vse lokalne skupnosti, ob njej pa še leta 2004 sprejeti Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije. Posebnost Ljubljane poleg navedenega označujejo še štiri sklopi vprašanj, ki vplivajo na njeno organiziranost in delovanje v obdobju po nastanku Mestne občine Ljubljana: njena velikost, način nastanka MOL kot organizacijske enote lokalne samouprave, (pre)počasen proces njene notranje členitve in specifična ureditev nekaterih pristojnosti in nalog na področju delovanja gospodarskih javnih služb, stanovanjskega gospodarstva, uresničevanja razvojnih nalog ter turizma in malega gospodarstva.

2.1 Velikost Mestne občine Ljubljana

Mestna občina Ljubljana je ena od 210 slovenskih občin in ena od 11 slovenskih mestnih občin (poleg nje so to še Celje, Koper, Kranj, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj, Slovenj Gradec in Velenje). Vendar pa je Ljubljana daleč največja slovenska občina. Po stanju konec leta 2006 je štela 267.386 prebivalcev (Statistične informacije, št. 36/2007), kar je več kot 13% vseh prebivalcev Slovenije (2.010.377). Maribor, po velikosti druga slovenska občina, je npr. istega dne štel 110.580 prebivalcev. Ljubljana daleč presega druge občine tudi po obsegu proračunskih sredstev, namenjenih za njeno delovanje.. Proračunski odhodki Ljubljane so leta 2006 znašali nekaj več kot 54 mrd sit, kar je dobrih 14% proračunskih odhodkov vseh slovenskih občin, ki so

⁴ Mestne občine Ljubljana in njene mestne uprave ne smemo zamenjevati z Upravno enoto Ljubljana, ki deluje na območju Ljubljane, a opravlja naloge, ki so v pristojnosti države, kot npr. izdajanje gradbenih dovoljenj, zadeve v zvezi z osebnimi listinami, registracija vozil in drugo. MOL je torej del lokalne samouprave, medtem ko je Upravna enota Ljubljana izpostava državne uprave.

Tekavčič, Hegler, Grünfeld
**Organiziranost Mestne občine Ljubljana v
luči novega javnega menedžmenta**

znašali dobrih 390 mrd sit. Proračunski odhodki Maribora so npr. v tem letu znašali približno 21 mrd sit. (Služba vlade za lokalno samoupravo in lokalno politiko: Odhodki po občinah, leto 2006, <http://www.svlr.si>)

Velikost MOL pogojuje tudi številno mestno upravo. Ta je konec leta 2006 štela 556 zaposlenih, od tega 2 funkcionarja (župan in en podžupan, medtem ko trije podžupani niso zaposleni v MOL). Ti podatki pomenijo, da je mestna uprava štela približno toliko zaposlenih kot npr. Ministrstvo za zunanje zadeve (564) in več zaposlenih kot Ministrstvo za gospodarstvo (530), Ministrstvo za notranje zadeve (428), Ministrstvo za promet (375), Ministrstvo za zdravje (352), Ministrstvo za javno upravo (291), Ministrstvo za šolstvo in šport (247), Ministrstvo za kulturo (214) in Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (176). (Podatki za MOL v: MOL, Kadrovski načrt za leto 2007, Odlok o rebalansu proračuna Mestne občine Ljubljana za leto 2007, za državno upravo pa v: Ministrstvo za javno upravo: Kadrovsko poročilo za leto 2006, <http://www.mju.gov.si>.)

Velikost Mestne občine Ljubljana je tudi razlog za zelo veliko število javnih zavodov s področja družbenih dejavnosti, ki so v pristojnosti lokalne skupnosti (vrtci, osnovne šole, splošne izobraževalne knjižnice, zdravstveni dom, lekarne), kar zahteva številne kadrovske odločitve, ki so v pristojnosti Mestnega sveta MOL. Mestni svet MOL je zato poleg Mestnega sveta Maribor največji občinski svet v državi in šteje 45 članov, a je hkrati glede na obseg sredstev, s katerimi mora upravljati, občinski svet, v katerem odpade daleč največ proračunskih sredstev na enega svetnika. Občinski sveti vseh 210 slovenskih občin namreč štejejo kar 3382 svetnikov in če odštejemo Ljubljano in Maribor, kjer skupaj 90 svetnikov upravlja z okrog 20% proračunskih sredstev slovenskih občin, to pomeni, da preostalih 3292 svetnikov upravlja z manj kot 80% proračunskih sredstev slovenskih občin (število članov občinskih svetov, volilnih enot, članov svetov – predstavnikov italijanske oz. madžarske narodnosti in romske skupnosti, število ožjih delov lokalne skupnosti - vaških, četrtnih in krajevnih skupnosti, Državna volilna komisija: Lokalne volitve 2006, <http://www.dvk.gov.si>).

2.2 Nastanek Mestne občine Ljubljana

Mestna občina Ljubljana je edina slovenska občina, ki je v procesu nastajanja slovenskih občin v prvih letih po nastanku samostojne države nastala z združevanjem občin. Vanjo se je leta 1994 deloma ali v celoti združilo 5 tedanjih

Ljubljanskih občin: Ljubljana center v celoti, delno pa Ljubljana Bežigrad, Ljubljana Šiška, Ljubljana Moste Polje in Ljubljana Vič Rudnik. Iz občin, ki so se v Ljubljano združile le delno, je poleg Ljubljane nastalo še 8 občin: Dol pri Ljubljani iz delov občin Ljubljana Bežigrad in Ljubljana Moste Polje, Medvode in Vodice iz dela občine Ljubljana Šiška ter Brezovica, Ig, Škofljica, Velike Lašče in Dobrova-Horjul-Polhov Gradec iz delov občine Ljubljana Vič Rudnik. Iz občine Dobrova-Horjul-Polhov Gradec sta leta 1998 nastali občini Dobrova-Polhov Gradec in Horjul. Danes tako na območju nekdanjih ljubljanskih občin poleg Ljubljane deluje še 9 občin (Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko: Nastanek občin od leta 1994 dalje, <http://www.svlr.gov.si>).

Proces preoblikovanja nekdanjih ljubljanskih občin je bil povezan z dolgotrajnim sprejemanjem delitvene bilance, ki je bila dokončno sprejeta šele leta 2001. Največ perečih problemov se je nanašalo na vprašanje lastništva Holdinga Mestne občine Ljubljana, ki ga je Izvršni svet nekdanjega Mesta Ljubljana ustanovil tik pred lokalnimi volitvami leta 1994, nasledile pa so ga vse občine, ki so nastale iz nekdanjih ljubljanskih občin. Čeprav je bila delitvena bilanca vendarle sprejeta, pa ljubljanski holding in javna podjetja, ki jih združuje, še vedno burijo duhove v zvezi z vplivom posameznih občin na ureditev gospodarskih javnih služb na območju nekdanjih ljubljanskih občin.

V zvezi z nastankom Mestne občine Ljubljana in s prvimi leti njenega delovanja kaže opozoriti še na eno posebnost, ki je obremenjevala odnose med zaposlenimi v novi, združeni mestni upravi. V obdobju delovanja nekdanjih ljubljanskih občin je prihajalo do številnih sporov med temi občinami in Mestom Ljubljana. Ker so bili ti v času nastanka MOL še nerešeni, je prihajalo do nenavadnih situacij, ko je Mestna občina kot pravna naslednica nekdanjih ljubljanskih občin in Mesta Ljubljane hkrati nastopala v vlogi tožeče in tožene stranke, zato je bilo treba vložiti veliko organizacijskih naporov v ureditev vprašanj iz tega naslova.

2.3 Notranja teritorialna členitev Mestne občine Ljubljana

Mestna občina Ljubljane je razdeljena na 17 notranjih teritorialnih enot – četrtnih skupnosti. Te so nastale šele leta 2001, ko so bile izvedene prve volitve v svete četrtne skupnosti. Čeprav je imelo delovanje v krajevnih skupnostih v nekdanjih ljubljanskih občinah v starem sistemu komunalne samouprave dobro tradicijo, v prvih letih po nastanku Mestne občine Ljubljane ni bilo zadostne politične volje za ureditev vprašanj notranje členitve občine. Statut MOL, ki je bil sprejet konec maja 1995, je vključeval le splošne določbe o or-

ganizaciji in delovanju četrtnih in krajevnih skupnostih, konkretnih, ki bi omogočile njihovo dejansko ustanovitev, pa ne. V prehodnih določbah tega statuta je bilo določeno, da mora Mestni svet MOL do konca leta 1995 sprejeti statutarni sklep, ki bo določil pristojnosti in naloge četrtnih in krajevnih skupnosti, način njihovega financiranja, kriterije za njihovo organiziranost, načela za delovanje njihovih organov ter njihov status, vendar pa do tega ni prišlo.

V naslednjih letih je propadlo več poskusov, da bi v Ljubljani to vprašanje uredili, vendar pa noben predlog ni dobil potrebne dve tretjinske podpore mestnih svetnikov. Kopja so se lomila predvsem v zvezi z vprašanjem, ali naj imajo četrtne skupnosti status pravnih oseb ali ne. Edini politični konsenz, ki ga je bilo mogoče doseči, je bil, da o tem na referendumu odločijo občanke in občani. Tako so ti oktobra leta 2000 odločali o območjih bodočih četrtnih skupnosti in njihovem pravnem statusu. Referendumska odločitev je bila v prid zagovornikov četrtnih skupnosti kot pravnih oseb in na tej osnovi je sredi januarja 2001 končno prišlo do statutarnih sprememb, ki so julija 2001 omogočile prve volitve v svete četrtnih skupnosti. Mandat teh svetov je trajal le eno leto, redne volitve pa so bile nato izvedene skupaj z lokalnimi volitvami leta 2002. Delovanje svetov četrtnih skupnosti je spremljalo veliko porodnih krčev in prvi redni mandat delovanja so zaznamovale razprave o njihovih pristojnostih in možnostih učinkovitega delovanja v korist lokalnega prebivalstva. Te razprave so se strnile v kompromisni predlog povečanih pristojnosti četrtnih skupnosti, ki jih je Mestni svet MOL v letu 2007 umestil v novo besedilo Statuta MOL in Poslovnika Mestnega sveta.

Danes na območju Mestne občine Ljubljana deluje naslednjih 17 četrtnih skupnosti: Bežigrad, Center, Črnuče, Dravlje, Golovec, Jarše, Moste, Polje, Posavje, Rožnik, Rudnik, Sostro, Šentvid, Šiška, Šmarna Gora, Trnovo in Vič.

2.4 Specifične rešitve Mestne občine Ljubljana pri ureditvi opravljanja posameznih nalog iz njene pristojnosti

Mestna občina Ljubljane ima specifične rešitve pri izvajanju nalog s področja gospodarskih javnih služb, stanovanjskega gospodarstva, razvojnih nalog, turizma in malega gospodarstva. S tem v zvezi je treba predstaviti statusno ureditev Javnega Holdinga Ljubljana, d.o.o., Javnega stanovanjskega sklada MOL, Regionalne razvojne agencije Ljubljanske urbane regije, Zavoda za turizem Ljubljana in Centra za razvoj malega gospodarstva Ljubljana, d.o.o.

2.4.1 Javni holding Ljubljana, d.o.o.

Javni Holding Ljubljana, d.o.o. združuje naslednja javna podjetja: JP Energetika Ljubljana, d.o.o., JP Vodovod – Kanalizacija, d.o.o., JP Ljubljanski potniški promet, d.o.o., JP Ljubljanske tržnice, d.o.o., Snaga Javno podjetje, d.o.o., Parkirišča Javno podjetje, d.o.o. in Žale Javno podjetje, d.o.o. Družba je v osnovi nastala konec leta 1994 s sklepom Izvršnega sveta Mesta Ljubljana, od takrat pa je bila predmet številnih sporov med lastniki, pravnimi nasledniki Mesta Ljubljana. Družba je doživela več statusnih preoblikovanj, zadnje leta 2004 (Akt o ustanoviteljskih pravicah in ustanovitvi sveta ustanoviteljev javnih podjetij povezanih v Holding Ljubljana, d.o.o.). Ustanoviteljske pravice občin, ki so nastale iz nekdanje Ljubljane, uresničuje skupni organ občin, ki se imenuje Svet ustanoviteljev, ustanovljen pa je bil s sklepi občinskih svetov vseh sodelujočih občin. V svetu ustanoviteljev so župani vseh devetih občin, župan MOL pa ima 85,10% glasov. Svet ustanoviteljev ima naslednje pristojnosti: odloča o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin, ki jih zagotavljajo javna podjetja, če se le-te ne sprejemajo na osnovi odloka; sprejema poslovna poročila, obračune in zaključne račune javnih podjetij; daje soglasje k nakupu ali odprodaji poslovnega deleža v drugi družbi; daje soglasje za najemanje posojil in drugo zadolževanje, ki presega 5% vrednosti osnovnega kapitala javnega podjetja; daje soglasje za obremenitev nepremičnin nad 5% vrednosti osnovnega kapitala javnega podjetja; sprejema poslovni načrt javnih podjetij, imenuje in razrešuje direktorje javnih podjetij.

Javna podjetja, ki so povezana v Holding Ljubljana, izvajajo številne in raznovrstne gospodarske javne službe, ki zagotavljajo osnovne pogoje za delo in zdravo življenje prebivalcev Mestne občine Ljubljana in devetih primestnih občin, ki so nastale iz nekdanjih ljubljanskih občin. Osnovni namen Javnega holdinga Ljubljana je usklajevanje investicij ter opravljanje strokovno tehničnih nalog za vključena javna podjetja. Med osnovne dejavnosti družbe sodijo priprava enotnih izhodišč za izdelavo letnih načrtov, usklajevanje investicijskih načrtov javnih podjetij, izvajanje nadzora nad poslovanjem javnih podjetij in spremljanje izvajanja cenovne politike ter priprava analiz in poročil o poslovanju javnih podjetij.

Konsolidirani prihodki Javnega holdinga Ljubljana so v letu 2006 presegali 159 mio EUR, kar pomeni, da bi bil proračun Mestne občine Ljubljana večji za približno dve tretjini, če bi vključeval tudi dejavnost podjetij, združenih v Javni holding Ljubljana.

Tekavčič, Hegler, Grünfeld
**Organiziranost Mestne občine Ljubljana v
luči novega javnega menedžmenta**

Julija 2007 je Mestni svet MOL sprejel sklep o soglasju k odplačni pridobitvi celotnih poslovnih deležev Javnega holdinga Ljubljana, d.o.o. v družbah Javno podjetje Ljubljanske tržnice d.o.o., Parkirišča Javno podjetje d.o.o. in Žale Javno podjetje d.o.o. (7. seja MS MOL, Mestna občina Ljubljana, <http://www.ljubljana.si>). S prenosom so predhodno soglašali občinski sveti primestnih občin - družbenic Javnega holdinga Ljubljana, d.o.o. in skupščina Javnega holdinga Ljubljana, d.o.o.. Župan MOL in direktorica Javnega Holdinga Ljubljana sta že podpisala pogodbe o prenosu poslovnega deleža za vsako od navedenih javnih podjetij, s čimer je bil navedeni pravni posel sklenjen. Skladno s pogodbo preidejo poslovni deleži na novega družbenika - MOL z dnem 31.12.2007. Primestne občine kot družbenice Javnega holdinga Ljubljana, d.o.o. skladno s pogodbo ne dobijo kupnine v gotovini, pač pa preko vlaganj v izgradnjo in obnovo infrastrukture, in sicer v višini pripadajočega deleža na osnovnem kapitalu zadevnih treh javnih podjetij (podatki iz interne dokumentacije Holdinga Ljubljana in Mestnega sveta MOL).

2.4.2 Javni stanovanjski sklad Mestne občine Ljubljana

Mestna občina Ljubljana je konec leta 2001 z Odlokom o ustanovitvi Javnega stanovanjskega sklada Mestne občine Ljubljana na podlagi Zakona o javnih skladih preoblikovala Stanovanjski sklad ljubljanskih občin v Javni stanovanjski sklad Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju JSS MOL). K novonastalemu skladu se je priključila tudi Neprofitna stanovanjska organizacija d.o.o., zato je JSS MOL pravni naslednik dveh prejšnjih subjektov: stanovanjskega sklada, ki ga je ustanovilo pet nekdanjih ljubljanskih občin, in neprofitne stanovanjske organizacije, ki jo je ustanovil Stanovanjski sklad ljubljanskih občin, zato da bi lahko črpal posojila Stanovanjskega sklada RS.

Mestni svet MOL je na JSS MOL prenesel vsa javna pooblastila s stanovanjskega področja, zato je z začetkom delovanja JSS MOL julija 2002 prenehal z delom Oddelek za stanovanjsko gospodarstvo, katerega delavci so bili pre razporejeni v JSS MOL.

Primarna naloga JSS MOL je zagotavljanje primerne stanovanjske oskrbe, predvsem z vidika neprofitnih najemnih stanovanj. MOL skladu v okviru proračuna zagotavlja sredstva za delovanje ter mu omogoča brezplačno uporabo prostorov in delovnih sredstev, razvoj stanovanjske dejavnosti pa se zagotavlja s tekočimi in investicijskimi transferi ter s povečanjem vrednosti namenskega premoženja s stvarnimi vložki in finančnimi dokapitalizacijami.

Predsednik Nadzornega sveta JSS MOL je po funkciji (glede na zakon in odlok) aktualni župan, 4 člane pa imenuje Mestni svet. Mestni svet MOL daje soglasje k finančnim načrtom, zadolževanju ter letnim poročilom sklada in imenuje njegovega direktorja.

2.4.3 Regionalna razvojna agencija Ljubljanske urbane regije

Regionalna razvojna agencija Ljubljanske urbane regije (RRA LUR) je bila ustanovljena januarja leta 2001 z namenom skladnega in celovitega regionalnega razvoja (Odlok o ustanovitvi Regionalne razvojne agencije Ljubljanske urbane regije). Ustanoviteljica RRA LUR je Mestna občina Ljubljana, kasneje pa se je Agenciji pridružilo še 25 občin, tako da danes združuje 26 občin osrednjeslovenske statistične regije. RRA LUR je glede na svoj pravni status ne-profitni zavod, katerega dejavnost obsega pospeševanje celovitega razvoja regije, pripravo in izvajanje regionalnih in drugih razvojnih programov ter pridobivanje domačih in tujih virov financiranja. MOL pričakuje aktivno vlogo RRA LUR pri vključevanju v projekte v okviru evropske kohezijske politike.

Organi RRA LUR so svet, direktor in programsko razvojni svet. Svet RRA LUR v skladu z ustanovitvenim aktom sestavljajo predstavniki ustanovitelja, zaposlenih in zainteresirane javnosti, sestavo, mandat in strokovne naloge programskega razvojnega sveta pa opredeljuje statut zavoda. Mestni svet daje soglasje k imenovanju direktorja RRA LUR.

2.4.4 Zavod za turizem Ljubljana

Zavod za turizem Ljubljana je javni gospodarski zavod, katerega osnovna naloga je pospeševati razvoj turizma v Ljubljani v sodelovanju z nosilci turistične ponudbe v mestu. Deluje od aprila 2001, ko ga je ustanovila Mestna občina Ljubljana (Odlok o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda Zavod za turizem Ljubljana). Svoje delovanje je Zavod za turizem Ljubljana posvetil doseganju naslednjih temeljnih ciljev: vzpostaviti prepoznavnost Ljubljane kot srednjeevropske prestolnice in primerne turistične destinacije; razviti visoko strukturirano turistično ponudbo, ki bo pozitivno vplivala na kakovost življenja prebivalcev Ljubljane in bo privlačna za tuje obiskovalce; vzpostaviti možnost doseganja stabilnega prihodka ponudnikov turističnih storitev in drugih, s turizmom povezanih dejavnosti; v razvoj in promocijo turistične ponudbe vključiti dejavnosti, ki so neposredno in posredno povezane s turizmom.

Zavod za turizem je javni gospodarski zavod. Organi zavoda so upravni odbor, direktor in strokovni svet. Upravni odbor je sestavljen iz predstavnikov

ustanovitelja, zaposlenih in predstavnikov članov zavoda, sestavo, način oblikovanja in strokovne naloge strokovnega sveta pa določa statut zavoda.

2.4.5 Center za razvoj malega gospodarstva Ljubljana, d.o.o.

Center za razvoj malega gospodarstva Ljubljana d.o.o. je leta 1999 ustanovila Mestna občina Ljubljana z namenom vodenja garancijske sheme kot enega od inštrumentov za pomoč razvoju malih in srednjih podjetij (Odlok o ustanovitvi Centra za razvoj malega gospodarstva Ljubljana, d.o.o.). Center je deloval v okviru Oddelka za gospodarske dejavnosti in turizem znotraj MU MOL. Njegove osnovne naloge so svetovanje, informiranje in financiranje malega gospodarstva. Župan MOL je pripravil predlog sklepa o zmanjšanju osnovnega kapitala družbe in prenosu ustreznega deleža finančnih sredstev, vezanih v osnovnem kapitalu, v proračun MOL, ter o pripojitvi družbe k družbi Tehnološki park Ljubljana d.o.o. Predlog je Mestni svet MOL obravnaval konec oktobra 2007 (gradivo na spletni strani Mestne občine Ljubljana, razdelek Mestni svet – seje, 22. oktober 2007).

3. Organiziranost Mestne uprave Mestne občine Ljubljana

V tej točki prikazujemo temeljne okvire razvoja rešitev na področju organiziranosti in delovnega področja Mestne uprave MOL, bistvene značilnosti organiziranosti, ki je veljala do leta 2007, nove rešitve, ki so se uveljavile leta 2007 in osnovne dileme, ki tudi po zadnjih spremembah ostajajo odprte.

3.1 Razvoj organiziranosti Mestne uprave Mestne občine Ljubljana

V prvih letih po nastanku Mestne občine Ljubljana je delovanje njene uprave določal Odlok o organizaciji in delovnem področju Mestne uprave in Sekretariata Mestnega sveta MOL, sprejet leta 1995 in dopolnjen z obvezno razlago leta 1997. Sprejete rešitve so bile posledica združitve petih dotedanjih ljubljanskih občin in so temeljile na obstoječih organizacijskih in kadrovskih rešitvah v posameznih občinah. Temeljile so tudi na tedanji ureditvi lokalne samouprave, ki županu ni omogočala neposrednega vključevanja v delo mestnega sveta, kar je v Ljubljani povzročilo vrsto konfliktov v delovanju občine in

stalne napetosti med županstvom in vodstvom Mestnega sveta MOL, predvsem pa številne zaplete pri uvrščanju posameznih zadev na dnevni red zasedanj mestnega sveta in pri sprejemanju odločitev iz pristojnosti mestnega sveta na podlagi gradiv, ki jih mora pripraviti uprava. Zakonodaja, na osnovi katere so bile izpeljane lokalne volitve leta 1998, je določila tudi nove pristojnosti župana, ki od tlej predstavlja občinski (mestni) svet, ga sklicuje in vodi, nima pa pravice glasovanja. Sprememba zakonodaje je terjala tudi nekatere nujne prilagoditve na področju organiziranosti in delovanja mestne uprave. Do njih je prišlo leta 2000, vendar pa takrat nosilci odločanja v mestu niso izkoristili priložnosti za vzpostavitev nove, bolj učinkovite organizacijske strukture mestne uprave. V obrazložitvi k dokumentu je predlagateljica, županja MOL, navedla 4 argumente proti korenitim posegom v organizacijsko strukturo mestne uprave: ni temeljite strokovne študije, ki bi pokazala prednosti in morebitne slabosti takega ukrepa; ni prostorskih pogojev, saj se organi in službe mestne uprave nahajajo na sedemnajstih različnih lokacijah, za učinkovito uresničitev take reorganizacije pa je nujno, da jo spremlja prostorska koncentracija zaposlenih; pričakovati je sprejem zakonodaje o glavnem mestu in pokrajinah, ki bodo prinesle spremembe v pristojnostih občin, še posebej mestnih; sprejemanje odloka poteka sredi mandata, ko sta organizacija in način vodenja uprave že ustaljena, zato bi spremembe jemale dodatno energijo zaposlenim in vodstvu za prilagoditev novemu odloku. Predlagateljica županja je takrat opozorila na potrebo po vzporednih ukrepih za učinkovito opravljanje nalog, navedla je predvsem informatizacijo mestne uprave, strokovno izobraževanje in dvig izobrazbene strukture, prostorsko koncentracijo zaposlenih ter vzpostavljanje standardiziranih postopkov dela mestne uprave.

Sprejete rešitve iz leta 2000 so bile v letu 2002 nekoliko dopolnjene z določbami, ki so opredelile ustanovitev Službe za notranjo revizijo, in so prenesle določene naloge mestne uprave na Javni stanovanjski sklad in Center za razvoj malega gospodarstva ter podrobneje uredile upravne in druge naloge s področja kmetijstva, gozdarstva, trgovine, gostinstva in turizma. Praksa je ves čas opozarjala, da je obstoječa organizacija neustrezna, toga in neučinkovita, vendar pa tudi ob nastopu mandata nove županje leta 2004 kljub politično enaki vladajoči koaliciji v Ljubljani ni bilo mogoče doseči dogovora o potrebni reorganizaciji Mestne uprave. Tako je njena organiziranost z izjemo ene, zelo majhne spremembe v opredelitvi nalog inšpektorata, ostala enaka vse do sredine leta 2007.

3.2 Osnovne značilnosti organiziranosti Mestne uprave Mestne občine Ljubljana do leta 2007

Temeljne rešitve organiziranosti Mestne uprave MOL so bile do leta 2007 naslednje: Mestna uprava je bila razdeljena na službe in organe. Tvorilo jo je 15 organov (13 oddelkov: za finance; za pravne, kadrovske in splošne zadeve; za lokalno samoupravo; za predšolsko vzgojo, izobraževanje in šport; za kulturo in raziskovalno dejavnost; za zdravstvo in socialno varstvo; za gospodarske dejavnosti in turizem; za gospodarske javne službe in promet; za urbanizem; za gospodarjenje z zemljišči; za gospodarjenje z nepremičninami; za stanovanjsko gospodarstvo, katerega naloge so se kasneje prenesle na Javni stanovanjski sklad; za zaščito, reševanje in civilno obrambo; poleg njih pa še Inšpektorat in Zavod za varstvo okolja) in 5 služb (Kabinet župana, Center za informatiko, Služba za mednarodne odnose, Služba za organiziranje dela mestnega sveta, Služba za notranjo revizijo).

3.3 Osnovne značilnosti reorganizacije Mestne uprave Mestne občine Ljubljana v letu 2007

Mestni svet MOL je 21. maja 2007 sprejel nov Odlok o organizaciji in delovnem področju Mestne uprave MOL. Predlagatelj, župan MOL, in v njegovem imenu direktor mestne uprave, je v postopku sprejemanja dokumenta poudaril, da je poglobitni cilj novega odloka vzpostavitev pogojev za začetek izvajanja projekta racionalizacije poslovanja mestne uprave, ki ga je župan opredelil v svojem volilnem programu »Za Ljubljano z nasmehom«. V oceni stanja, izdelani v fazi priprave gradiva, je zapisano, da dotedanja organiziranost mestne uprave ni zagotavljala učinkovitega opravljanja nekaterih funkcij. In še: »Prihajalo je do podvajanja nalog, kadrov in sredstev, s tem pa do zapletenega in neracionalnega poslovanja za občane in druge uporabnike storitev mestne uprave. Seveda spremembe narekuje tudi zahtevnejši odnos uporabnikov, ki se zavedajo, da občina ni sama sebi namen, ter zahtevajo izboljšanje kakovosti storitev in zniževanje stroškov. Predlagane spremembe organizacije mestne uprave bodo skupaj z drugimi načrtovanimi ukrepi pripomogle k učinkovitejšemu in uspešnejšemu izvajanju nalog.« V uvodni obrazložitvi k prvi obravnavi obravnavanega akta je direktor MU MOL poleg navedenega poudaril, da je ena največjih sprememb, predvidena v organizaciji in delovanju mestne uprave, projektno delo, ki zahteva matrično organiziranost mestne uprave. To

Tekavčič, Hegler, Grünfeld
**Organiziranost Mestne občine Ljubljana v
luči novega javnega menedžmenta**

pomeni, da bo MU MOL uresničevala izvirne naloge in upravne naloge, ki jih je nanjo prenesla država, v okviru rednega dela, ki bo potekalo v organih MOL – oddelkih in službah, poleg tega pa bo skrbela za izvajanje številnih projektov v projektnih skupinah, kar bo pomenilo dodatno obremenitev za večino zaposlenih v mestni upravi. Za koordinacijo projektnega dela in strokovno ter administrativno pomoč projektnim skupinam je bila ustanovljena nova Služba za razvojne projekte in investicije.

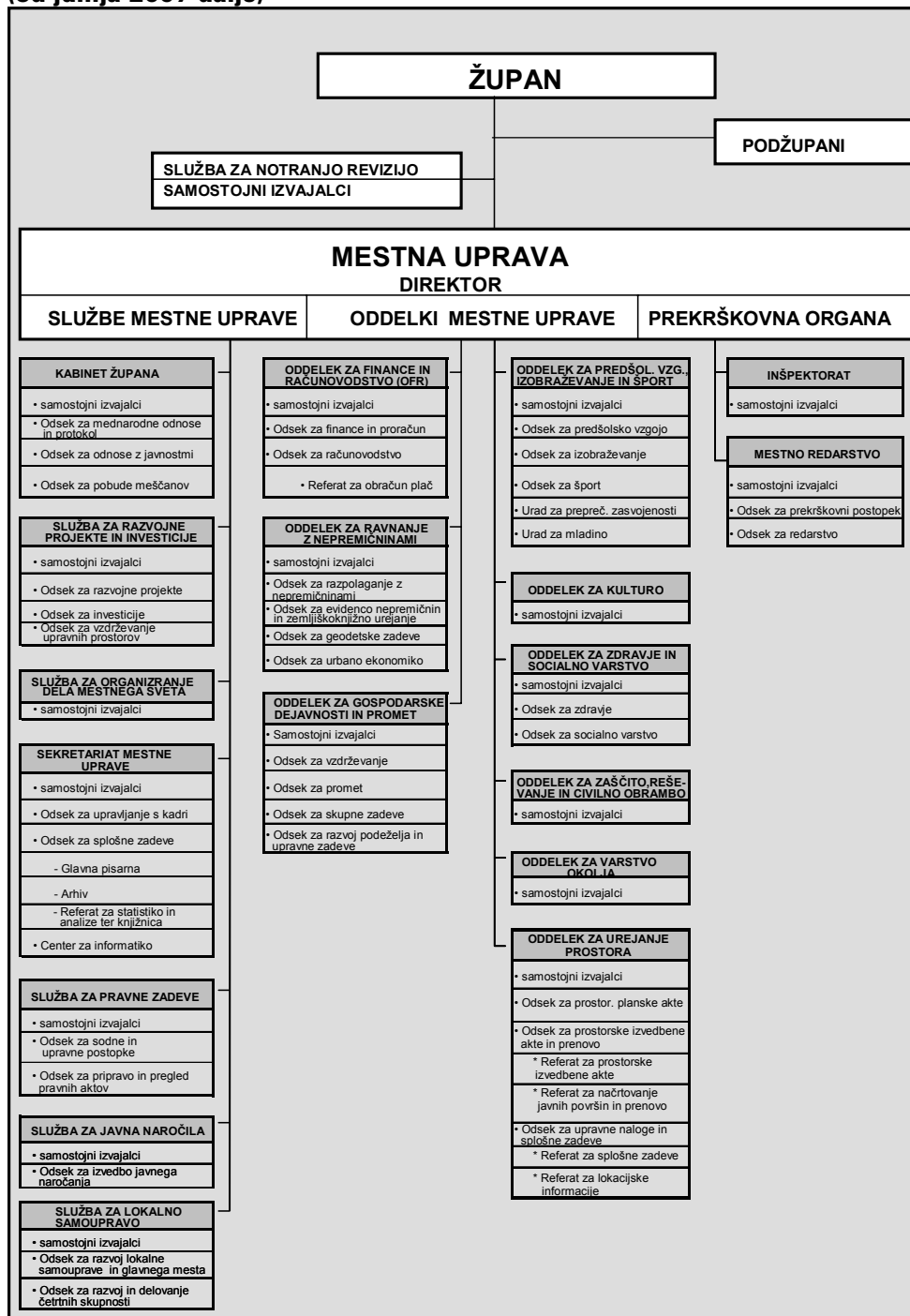
V skladu z novo organiziranostjo tvori Mestno upravo MOL 18 t.i. organov: 7 služb (Kabinet župana, Služba za razvojne projekte in investicije, Služba za organiziranje dela Mestnega sveta, Sekretariat Mestne uprave, Služba za pravne zadeve, Služba za javna naročila in Služba za lokalno samoupravo), 9 oddelkov (Oddelek za finance in računovodstvo, Oddelek za ravnanje z nepremičninami, Oddelek za urejanje prostora, Oddelek za varstvo okolja, Oddelek za gospodarske dejavnosti in promet, Oddelek za predšolsko vzgojo, izobraževanje in šport, Oddelek za kulturo, Oddelek za zdravje in socialno varstvo in Oddelek za zaščito, reševanje in civilno obrambo) in 2 prekrškovna organa (Inšpektorat in Mestno redarstvo). Poleg navedenih organov v MU MOL deluje še Služba za notranjo revizijo kot samostojna, neodvisna organizacijska enota mestne uprave, zadolžena za opravljanje nalog notranjega revidiranja in svetovanja, ki podrejena neposredno županu (5. člen odloka).

Odlok o organizaciji in delovnem področju MU MOL nadalje določa (6. člen), da se lahko za učinkovitejše opravljanje nalog z delovnega področja organa mestne uprave s Pravilnikom o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest znotraj organa mestne uprave ustanovijo notranje organizacijske enote, kot so center, urad, referat, glavna pisarna in arhiv, po potrebi pa tudi organizacijska enota z drugim imenom, če to bolj ustreza naravi njenega dela.

Sedanjo organizacijsko shemo Mestne uprave MOL, oblikovano v skladu z določili veljavnega Odloka o organizaciji in delovnem področju Mestne uprave MOL, prikazujemo v Sliki 1.

Tekavčič, Hegler, Grünfeld
**Organiziranost Mestne občine Ljubljana v
 luči novega javnega menedžmenta**

**Slika 1: Organigram Mestne uprave Mestne občine Ljubljana
 (od junija 2007 dalje)**



Vir: Dokumentacija MOL

Poglavitne nove rešitve v organizaciji mestne uprave so naslednje:

1. Zmanjša se število oddelkov, pri čemer se nekateri oddelki ukinjajo ali preoblikujejo, njihove naloge pa se prenašajo na druge oddelke (ni več Oddelka za gospodarjenje z nepremičninami, njegovo delovno področje pa prevzema nov Oddelek za ravnanje z nepremičninami; Oddelek za kulturo in raziskovalno dejavnost je le še Oddelek za kulturo, medtem ko opravljanje nalog v zvezi z raziskovalno dejavnostjo zagotavlja vsak organ mestne uprave za svoje delovno področje sam; novi Oddelek za gospodarske dejavnosti in promet prevzema naloge dveh prejšnjih oddelkov – za gospodarske javne službe in promet ter za gospodarske dejavnosti in turizem, pri čemer novi oddelek dobi dodatne, doslej nerazporejene naloge v zvezi z ulicami in naselji v MOL ter naloge s področja upravljanja z vodami in energetike); drugi se predvsem preimenujejo (npr. Oddelek za finance se preimenuje v Oddelek za finance in računovodstvo, pri čemer se mu zmanjša delovno področje za naloge s področja javnega naročanja; Oddelek za urbanizem se preimenuje v Oddelek za urejanje prostora; Zavod za varstvo okolja postane Oddelek za varstvo okolja) ali pa preoblikujejo v službe (dosedanja oddelka za lokalno samoupravo in pravne, kadrovske in splošne zadeve).
2. Istovrstne naloge za potrebe vseh organov mestne uprave se pretežno opravljajo na enem mestu. Tako Služba za razvojne projekte in investicije opravlja naloge v zvezi z razvojnimi projekti ter v zvezi z izvedbo investicij ter rednega in investicijskega vzdrževanja, Služba za pravne zadeve pravne naloge, vključno pravne preglede vseh nepremičninskih pravnih poslov in zastopanje v vseh sodnih in upravnih zadevah MOL, Služba za javna naročila pa naloge s področja javnega naročanja. Novi Oddelek za ravnanje z nepremičninami, kot že navedeno, opravlja vse naloge v zvezi z vsemi nepremičninami, tudi z zemljišči, kar je prej opravljal poseben oddelek za gospodarjenje z zemljišči.
3. Ustanovi se nova služba - Sekretariat mestne uprave, ki opravlja naloge za direktorja mestne uprave ter za opravljanje spremljajočih, strokovno tehničnih nalog za potrebe vseh organov mestne uprave, ki zajemajo naloge na področjih upravljanja s kadrovske viri ter organizacije dela in sistematizacije delovnih mest, naloge poslovanja z dokumentarnim gradivom, naloge vložišča ter sprejemne in informacijske pisarne, naloge v zvezi z nabavo pisarniškega materiala in drugih sredstev ter naloge s področja informatike.
4. Spremeni se status Službe za notranjo revizijo, ki postane samostojna, neodvisna organizacijska enota mestne uprave, odgovorna neposredno županu.

5. Ustanovi se nov prekrškovni organ Mestne občine Ljubljana – Mestno redarstvo.

V postopku sprejemanja dokumenta je prišlo do sprememb na dveh segmentih, ki jih je sprva zagovarjal predlagatelj: (1) Zavod za varstvo okolja se je preoblikoval v samostojni Oddelek za varstvo okolja, čeprav je bilo prvotno mišljeno, da bi naloge s področja njegovega delovanja opravljali v okviru Oddelka za urejanje prostora in varstvo okolja, in (2) Služba za organiziranje dela Mestnega sveta je ostala samostojna služba, čeprav je predlagatelj sprva zagovarjal rešitev, v skladu s katero bi bile naloge s tega področja razvrščene v Kabinet župana, a je naletel na ostro nasprotovanje večine strank in list, zastopanih v Mestnem svetu MOL (vseh, razen svoje), saj bi taka rešitev pomenila zanikanje temeljne vloge Mestnega sveta MOL kot enega treh organov MOL (Župan, Mestni svet, Nadzorni odbor). Tako ta služba opravlja tudi strokovne naloge za delo Nadzornega odbora MOL.

3.4 Odprte dileme na področju organiziranosti Mestne uprave Mestne občine Ljubljana

Praksa bo pokazala, v kolikšni meri bodo sprejete rešitve prispevale k bolj učinkovitemu delu mestne uprave MOL. Novo sprejete rešitve so v celoti gledano ustrežnejše od prej veljavnih. Upoštevacjo večino opozoril na osnovi slabih izkušenj dosedanje prakse, vendar pa še vedno puščajo odprta nekatera vprašanja, ki bodo verjetno v prihodnje terjala dodatni premislek in morebitno novo rešitev.

Dileme se nanašajo predvsem na naslednje sklope vprašanj:

- Možnosti za uspešno delovanje službe za razvojne projekte in investicije, v kolikor ne bo ustrezno rešeno vprašanje pristojnosti te službe in finančnih okvirov izvajanja nalog iz okvira njenih pristojnosti. Pri tej službi je predvsem pomembno zagotoviti ustrezne kadrovske rešitve, saj izvajanje njenih nalog terja zelo veliko interdisciplinarnega znanja in vodstvenih spretnosti in izkušenj. Poseben izziv te službe je sodelovanje z RRA LUR in njuno skupno prizadevanje za pripravo projektov, ki bodo uspeli na razpisih za pridobitev sredstev Evropske unije.
- Sodelovanje oddelkov, ki opravljata naloge s področja urejanja prostora in ravnanja z nepremičninami in njuno delovanje v okviru enotnega oddelka po zgledu nekaterih mest v tujini. Treba je zagotoviti tudi učinkovito sodelovanje teh oddelkov z Javnim stanovanjskim skladom.

- Ukinitve službe za mednarodne odnose in njena umestitev v kabinet župana znotraj odseka za mednarodne odnose in protokol. Ta rešitev je v nasprotju z vlogo Ljubljane kot glavnega mesta in pomembne evropske pristopnice, ki želi nadaljevati dolgoletno uspešno prakso mednarodnega sodelovanja in podpore odpiranja vrat gospodarstvu v okviru mednarodnih medmestnih stikov. Združevanje protokola in medmestnih stikov zanemarljivo pomen pripravljanja strokovnih podlag za uspešno vključevanje Ljubljane v različne mednarodne asociacije in druge mednarodne aktivnosti.

Ob navedenem bosta morala predstojnik mestne uprave (direktor) in župan izvesti številne aktivnosti, ki bodo zagotovile stalno strokovno izpopolnjevanje zaposlenih v mestni upravi in njihovo motiviranost za kakovostno delo in učinkovito ter prijazno mestno upravo. Zavzemanje za projektno delo bo ostalo le črka na papirju, če ne bodo zagotovljene temeljne predpostavke njegovega uresničevanja v praksi, predvsem pa je potrebno znanje o tem, kaj projekti so in kako jih je treba izvajati. Projektno delo mora prežemati miselnost najodgovornejših izvajalcev nalog v upravi in ne sme postati »motnja« v ustaljenem sistemu dela uprave. Praksa kaže, da nosilci posameznih nalog delo pri projektu velikokrat razumejo kot dodatno obremenitev ob rednem delu, včasih, čeprav redkeje, pa se dogodi tudi, da se posameznik v celoti posveti zgolj enemu projektu, zaradi česar trpi redno delo. Zato je treba vse, ki sodelujejo v projektih, usposobiti za projektno delo in jih seznaniti s prednostmi in slabostmi projektno-matrične organizacije, da ne bo prihajalo do kompetenčnih sporov in stresnih situacij s tem v zvezi ter končno do neuresničenih projektov.

Za uspešno uresničevanje nalog in izvedbo zastavljenih projektov bo moralo vodstvo Mestne občine Ljubljana posebno pozornost nameniti tudi vzpostavitvi ustreznega informacijskega sistema za potrebe odločanja. S tem ne mislimo le informatizacije poslovanja, na področju katere je bilo v zadnjih mesecih narejeno veliko pozitivnih premikov (dostopnost gradiv v elektronski obliki, elektronsko urejanje mnogih opravil v zvezi z različnimi sestanki, preglednost spletne strani MOL), pač pa celovit sistem, ki bo zagotavljal vsebinsko ustrezne informacije za sprejemanje kakovostnih odločitev.

Končno velja omeniti, da bi bilo smiselno novi organiziranosti mestne uprave prilagoditi tudi področja delovanja delovnih teles Mestnega sveta MOL, saj bi s tem poenostavili proces sprejemanja odločitev v MS MOL.

4. Sklep

Delovanje Mestne občine Ljubljana pogojujejo različni dejavniki, med katerimi velja omeniti predvsem naslednje: položaj Ljubljane kot glavnega mesta Republike Slovenije in največje slovenske občine; njen nastanek, saj je edina občina v Sloveniji, ki je nastala z združevanjem občin; členitev na četrtne skupnosti, ki je potekala zelo počasi in z velikimi ovirami; ter specifično urejeno izvajanje nalog na področju gospodarskih javnih služb, stanovanjskega gospodarstva, razvojnih aktivnosti, turizma in malega gospodarstva. Ti dejavniki pomembno vplivajo tudi na organiziranost mestne uprave Mestne občine Ljubljana. Ta je bila v obdobju od nastanka MOL do sredine leta 2007 več ali manj enaka, posledice neustrezne organiziranosti pa so se kazale v neučinkovitem delu mestne uprave. Mestni svet MOL je maja 2007 sprejel nov Odlok o organizaciji in delovnem področju Mestne uprave Mestne občine Ljubljana, katerega namen je odpraviti ugotovljene slabosti in vzpostaviti pogoje za uspešno projektno delo v MOL in njeni upravi. Nova organiziranost je ustrežnejša od dosedanje, a še vedno ohranja nekatere dileme, ki bodo v prihodnje terjale dodaten premislek in morebitne drugačne rešitve.

Tekavčič, Hegler, Grünfeld
**Organiziranost Mestne občine Ljubljana v
luči novega javnega menedžmenta**

Metka Tekavčič je izredna profesorica za ekonomiko poslovanja na Ekonomski fakulteti v Ljubljani, kjer je tudi predstojnica Inštituta za management in organizacijo. Ukvarja se z različnimi vidiki uspešnosti poslovanja podjetij in drugih organizacij v zasebnem in javnem sektorju. Od leta 1990 je članica Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana, kjer ima izkušnje z opravljanjem različnih funkcij in nalog.

Vojko Grünfeld je specialist javne uprave in diplomirani ekonomist, zaposlen v Mestni upravi Mestne občine Ljubljana na delovnem mestu direktorja Službe za lokalno samoupravo. Njegovo temeljno področje je lokalna samouprava v Mestni občini Ljubljana s poudarkom na notranji členitvi oziroma organizaciji in delovanju četrtnih skupnosti mestne občine. Je dober poznavalec občinske uprave v Ljubljani, saj je, ne glede na različno organiziranost Ljubljane, v njeni upravi zaposlen že skoraj 30 let.

Jožka Hegler je univerzitetna diplomirana arhitektka, ki že 11 let vodi stanovanjsko področje v Mestni občini Ljubljana. Pred tem je bila tri leta državna podsekretarka na Ministrstvu za gospodarske dejavnosti, kamor je prišla po 10 letih dela v Občini Ljubljana Center predvsem na področju urejanja prostora in komunalno stanovanjske dejavnosti.

Literatura in viri

- Akt o ustanoviteljskih pravicah in ustanovitvi sveta ustanoviteljev javnih podjetij povezanih v Holding Ljubljana, d.o.o. Uradni list RS, št. 82/2004.
- Bovarid, T., Loeffler, E., (2003): *"Public Management and Governance"*, Routledge, London.
- Brown, K., Waterhouse, J., Flynn, C.: (2003): *"Change Management Practices: Is a Hybrid Model a Better Alternative for Public Sector Agencies"*, *The International Journal of Public Sector management*, 16 (3), str. 230-241.
- Bugarič, B. (2002): »Od hierarhične k participativni (odprti) javni upravi« *Dnevi slovenske uprave v Portorožu*, Ljubljana, VUŠ, str. 51-60.
- Center za razvoj malega gospodarstva, d.o.o. - spletna stran. <http://www.crmg.si>
- Cmrečnjak, D. (1998): »Organizacijska preobrazba upravne lokalne skupnosti«, *Dnevi slovenske uprave v Portorožu*, Ljubljana, VUŠ, str. 81-92.
- Dimovski, V., Penger, S., Žnidaršič, J. (2004): *"Javna uprava kot učeča se organizacija"*, *Uprava, II* (1), str. str. 7-30.
- Državna volilna komisija - spletna stran. <http://www.dvk.gov.si>
- Javni holding Ljubljana, d.o.o - spletna stran. <http://www.jh-lj.si>

Tekavčič, Hegler, Grünfeld
**Organiziranost Mestne občine Ljubljana v
luči novega javnega menedžmenta**

- Javni stanovanjski sklad Mestne občine Ljubljana - spletna stran. <http://www.jssmol.si>
- Knafelc, J. (2003): »Učinkovita, kakovostna in avtonomna občinska uprava«, *Lex localis*, Maribor.
- Kovač, P. (2004): »Evropski model - skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF) v slovenski upravi«, MNZ; Ljubljana.
- Kuhelj, A. (1996): »Od Webra k demokratičnemu upravnemu odločanju«, *Dnevi slovenske uprave v Portorožu*, Ljubljana, VUŠ, str. 59 -65.
- Lane, J. E. (2000): » *New Public Management*«. Routledge, London.
- Letno poročilo Javnega holdinga Ljubljana in letna poročila vanj povezanih podjetij za leto 2006. *Dokumentacija Javnega holdinga Ljubljana in Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana*.
- McLaughlin, K., Osborne, S. P., Ferlie, E. (2002): »*New Public Management: Current Trends and Future Prospects*«. Routledge, London.
- Mestna občina Ljubljana - spletna stran. <http://www.ljubljana.si>
- Ministrstvo za finance - spletna stran. <http://www.mf.gov.si>
- Ministrstvo za javno upravo - spletna stran. <http://www.mju.gov.si>
- Odlok o organizaciji in delovnem področju mestne uprave Mestne občine Ljubljana in Sekretariata Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana (1995), nato še obvezna razlaga 1997). Uradni list RS, št. 32/1995 in 71/1977.
- Odlok o organizaciji in delovnem področju Mestne uprave mestne občine Ljubljana (2000, ter spremembe v letih 2002 in 2004). Uradni list RS, št. 56/2000, 7/2002 in 138/2004.
- Odlok o organizaciji in delovnem področju Mestne uprave Mestne občine Ljubljana (2007). Uradni list RS, št. 51/2007.
- Odlok o rebalansu proračuna Mestne občine Ljubljana za leto 2007. Uradni list RS, št. 92/2007.
- Odlok o ustanovitvi Centra za razvoj malega gospodarstva Ljubljana, d.o.o. (ter 2 odloka o njegovih spremembah). Uradni list RS, št. 68/1999, 39/2000 in 66/2002.
- Odlok o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda Zavod za turizem Ljubljana (in 1 odlok o njegovih spremembah). Uradni list RS, št. 26/2001 in 92/2007.
- Odlok o ustanovitvi Javnega stanovanjskega sklada Mestne občine Ljubljana. Uradni list RS, št. 109/2001.
- Odlok o ustanovitvi Regionalne razvojne agencije Ljubljanske urbane regije (in 2 odloka o njegovih spremembah). Uradni list RS, št. 6/2001, 17/2004 in 64/2005.
- Penger, S., Črnak Meglič, A., Tekavčič, M., Hrovatin, N., Skornšek Pleš, T. (2007): »*Strategic change management in the public sector: the Slovenian case*«, *Reflecting on issues and controversies in current management trends*, str. 189-206.

Tekavčič, Hegler, Grünfeld
**Organiziranost Mestne občine Ljubljana v
luči novega javnega menedžmenta**

- Pengler, S., Tekavčič, M. (2008): "The Slovenian case of strategic change menedžment process: towards the new flat-partnership model in the public sector", *Conference proceedings, EURAM*, str. 156.
- Poslovnik Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana. Uradni list RS, št. 66/2007.
- Prašnikar, A. (2000): »Moderna, učinkovita in racionalna občinska uprava«. Referat za VII. posvetovanje Dnevi slovenske uprave v Portorožu, VUŠ, Ljubljana, str. 239 – 254.
- Regionalna razvoja agencija Ljubljanske urbane regije - spletna stran. <http://www.rralur.si>
- Rus, V. (1994): »Novi javni menedžment. *Neprofitni menedžment*«, Nova Gorica, str. 7 – 21.
- Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko - spletna stran. <http://www.svlr.gov.si>
- Statistične informacije št. 36/2007. Statistični urad Republike Slovenije.
- Statut Mestne občine Ljubljana (1995). Uradni list RS, št. 32/1995.
- Statut Mestne občine Ljubljana (2001). Uradni list RS, št. 26/2001.
- Statut Mestne občine Ljubljana (2007). Uradni list RS, št. 66/2007.
- Tekavčič, M., Hegler, J., Grünfeld, V.: Analiza obstoječe organizacije in usmeritve reorganizacije Mestne občine Ljubljana. V: ČATER, Tomaž (ur.). *13. strokovno posvetovanje o sodobnih vidikih analize poslovanja in organizacije, Portorož, 2007*. Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije, 2007, str. 117-134.
- Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 68/2006.
- Vlaj Stane: *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Visoka upravna šola, 2001, 367 str.
- Zakon o financiranju občin. Uradni list RS, št. 80/1994 in 123/2006.
- Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije. Uradni list RS, 22/2004.
- Zakon o javnih skladih. Uradni list RS, št. 22/2000.
- Zakon o lokalni samoupravi (uradno prečiščeno besedilo. Uradni list RS, št. 100/2005 (ter odločba Ustavnega sodišča RS in Zakon o njegovih spremembah in dopolnitvah, Uradni list RS, št. 21/2006 in 60/2007)
- Zavod za turizem Ljubljana - spletna stran. <http://www.ljubljana.tourism.si>

SUMMARY

**ANALYSIS OF CURRENT ORGANIZATION OF
THE CITY OF LJUBLJANA FROM A NEW PUBLIC
MANAGEMENT PERSPECTIVE**

Municipalities are the basic local self-government communities within the Slovenian local self-government system. Although the basic unit, they are diverse and complex systems, comprising many interlinked and largely interdependent subsystems that are connected vertically and horizontally. These subsystems include the territorial divisions of the municipality, various institutions established by the municipality, and the municipal offices (mayor, municipal council and supervisory committee, and the municipal administration, which is a very varied body in large municipalities). This applies to Ljubljana in particular, Slovenia's largest municipality, which also has a special status as an urban municipality and the Slovenian capital city.

Numerous issues arise in the operation of municipalities and their administrations, the most important of which usually relate to financing municipal functions and ensuring that municipal administrations work effectively. Slovenian experts have long held the understanding that, like the public administration overall, local government must adapt to the demands of modern life and be organized in a manner that enables the effective performance of tasks and creates a citizen- or user-friendly administration. A basic characteristic of the new organizational paradigm is abandoning the traditional bureaucratic organization to establish an open public administration, which is becoming more and more like a productive and learning company. There is an emphasis on highly professionally trained staff and an administration independent enough to ensure its professional autonomy, since the administration's performance depends on its leading professionals above all. An administration needs specialists from a wide range of areas: law, administration, economics, construction, and technical and other areas linked to the administration function, and leaders and managers with suitable organizational and human resources knowledge, which allows a number of market-oriented principles and paradigms from new public management to be put into practice. Bureaucratic management approaches will have to be replaced with more market-oriented approaches (separation of functions, definition of vision and

mission, oriented towards public service users, competitiveness, establishing accountability and autonomy), founded on employees organizing themselves within a continually learning organization.

The challenges faced by Slovenian public administration also apply to the City of Ljubljana (MOL – Mestna Občina Ljubljana) and its administration. It should be pointed out in this regard that a number of specific factors apply to the organization of the administration in Ljubljana and its effectiveness, which demand special solutions. The paper therefore continues by describing the basic characteristics of the organization and functioning of the City of Ljubljana and its administration. The paper specifically addresses the organizational changes in the work of the City of Ljubljana's administration (Mestna Uprava MOL), which were adopted in mid-2007, and presents an examination of the direction that future actions to improve the City Administration's work and effectiveness should take.

Ljubljana is the capital city of Slovenia and the political and cultural centre of the Slovenian nation. As a modern European capital and university city, it is also a major economic, transport, scientific and education centre, which demands that it functions on an international level. Ljubljana is administratively organized within the City of Ljubljana, the status of which is governed by the Local Self-Government Act, which applies to all local communities, as well as the Capital City of the Republic of Slovenia Act from 2004. Ljubljana faces four sets of issues that have affected its organization and function since the creation of the City of Ljubljana: first, its size; second, the formation of the City of Ljubljana as a local self-government organizational unit; third, the excessively slow division into city districts; and fourth, the specific organization of some powers and functions in the field of commercial public utilities, realizing development functions, and tourism and small business.

The size of the City of Ljubljana is the reason for the large number of public institutions providing social services that come under local community auspices (gardens, elementary schools, general education libraries, health centers, pharmacies), and which require numerous human resource decisions to be taken by the City of Ljubljana's municipal council. The municipal councils of Ljubljana and Maribor are Slovenia's largest councils, with 45 members, and are by far the largest in terms of budget funds per councilor. The municipal councils of all 210 Slovenian municipalities have a total of 3382 councilors. The 90 councilors of Ljubljana and Maribor to-

gether administer 20% of the total Slovenian municipal budget funds, which means the remaining 3292 councilors are together responsible for less than 80% of the total.

These circumstances are further reason for the numerous major interventions into the organizational structure of City of Ljubljana in order to increase its effectiveness and efficiency. The paper sets out the changes and discusses how justified they are.

The situation analysis indicates that head of the municipal administration (director) and the mayor are charged with numerous activities that require continual professional training and development for city administration staff, who need to be motivated to produce quality work and an effective and user-friendly administration. Project work must pervade the mentality of key leaders and managers in the administration and must not be considered an "annoyance" to the administration's established working system. Practice indicates that people responsible for individual tasks often see project work as an additional burden on top of their normal workload, and sometimes, although rarely, it can happen that individuals dedicate themselves entirely to a project, allowing their normal tasks to suffer. This means that everyone who participates on projects should be trained for project work and familiarized with strengths and weaknesses of the project-matrix organization to avoid competence clashes and stressful situations, and failure to complete projects.

The City of Ljubljana leadership will have to pay particular attention to setting up an information system that can provide the right decision-making support, if they want to successfully implement functions and realize projects. This does not only involve the computerization (informatization) of operations, in which many positive steps have been taken in recent months (access to material in digital format, electronic administration of tasks relating to meetings, more transparent City of Ljubljana website), but the entire system for supplying the content-appropriate information needed for high quality decision-making.

The final point is the need to adapt the functions of the City of Ljubljana municipal council's working bodies to the new organization of the City Administration, since this would simplify the decision-making process within the municipal council and the municipality's elected decision-making body.

Tekavčič, Hegler, Grünfeld
**Organiziranost Mestne občine Ljubljana v
luči novega javnega menedžmenta**

Institucionalna kapaciteta regionalnih razvojnih agencij v Sloveniji

UDK: 353(497.4):001.892

Irena Bačlija

Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani
irena.baclija@fdv.uni-lj.si

Gaja Gologranc

gajagologranc@yahoo.com

Simona Kukovič

simona.kukovic@gmail.com

IZVLEČEK

Ustava Republike Slovenije zagotavlja prebivalcem pravico do lokalne samouprave, ki jo uresničujejo v občinah in (jih bomo) v pokrajinah. Kako nujna je vzpostavitev regionalne ravni je stvar razprave, zakonodajne aktivnosti v preteklih letih pa kažejo, da o regionalizaciji ne bi smeli več dvomiti – negotov je le še čas ustanovitve pokrajin. V vmesnem obdobju med ustanovitvijo občin (1994) in ustanovitvijo pokrajin se je v Sloveniji poskušalo premostiti pomanjkljivosti druge ravni lokalne samouprave z več mehanizmi in eden izmed njih je bila ustanovitev regionalnih razvojnih agencij. V članku zagovarjamo, da so imele regionalne razvojne agencije pomembno vlogo pri neformalnem združevanju lokalnih interesov in v oblikovanju predregionalnih mrež sodelovanja ter usklajevanja potreb. V skladu s tem smo izvedli raziskavo o kadrovskem in finančnem potencialu agencij ter o problematikah, s katerimi se srečujejo. Na podlagi dobljenih rezultatov smo poskusili pojasniti, kakšna bo vloga regionalnih razvojnih agencij po ustanovitvi pokrajin v Sloveniji ter odgovoriti na vprašanje ali se bo njihov kadrovski in infrastrukturni potencial pretočil v pokrajinsko upravo.

Ključne besede: regionalne razvojne agencije, skladni regionalni razvoj, pokrajine, zveza občin, regionalni razvojni svet,

JEL: Regional development policy (R 58)

1. Predvideno nagibanje k regionalizaciji v Sloveniji

Razprava o regionalizaciji v Sloveniji je tesno povezana z uresničevanjem načela subsidiarnosti, s skladnim regionalnim razvojem in z evropskimi trendi regionalizacije nasploh. Preden se vprašamo o primernosti procesa regionalizacije v Sloveniji, ne moremo mimo dejstva, da je regionalni razvoj kot dejavnost usmerjanja gospodarskega, socialnega, prostorskega, infrastrukturnega, kulturnega in drugega razvoja neke države, proces, ki naj bi imel pozitivne sinergijske učinke na učinkovitost in skladnost razvoja narodnega gospodarstva države kot celote in njenih posameznih (regionalnih) delov (Ribičič, 1998, str. 52-53). Regionalizacijo kot pojem razumemo v institucionalnem smislu in je ne moremo enačiti z regionalizmom, ki je politično in ideološko gibanje. Obstajajo trije različni tipi regionalizacije: regionalizacija brez ustvarjene regionalne ravni, regionalna decentralizacija in politična regionalizacija (ali institucionalni regionalizem). Vsak od teh tipov ustreza različnim koncepcijam regije, vendar lahko različne oblike regij soobstajajo tudi znotraj ene države (Ribičič, 1998, str. 98). Regionalna decentralizacija je vpeljava nove lokalne oblasti na regionalni ravni. Pri tem regija nima višjega pravnega okvira od obstoječih lokalnih skupnosti, temveč ima širši geografski okvir. Njene naloge so v glavnem gospodarske narave. Takšna narave regije se sklada z ustavnim sistemom unitarne države, pri čemer je regija teritorialna oblast, ki nima ustavnega jamstva za svoj obstoj. Politična regionalizacija pa pokriva široko lestvico, ki jo je v Evropi najpopolneje uvedla Španija. Sedemnajst avtonomnih regionalnih skupnosti je v Španiji politično samoupravnih tako, da njihov ustavni položaj uveljavlja njihovo organizacijo in pristojnosti znotraj okvirov, ki jih določa ustava (Ribičič, 1998, str. 99).

Bugarič (Ribičič, 1998, str. 121) prepoznava oba najpogosteje uporabljena argumenta v podporo regionalizmu; politično-participativni in kulturno-zgodovinski argument. Prvi poudarja politične prednosti decentralizirano upravljane družbe, drugi pa izhaja iz pomembnosti globljih kulturno-zgodovinskih vezi, ki naj bi povezoval in združeval prebivalce različnih regij v državi. Eden najbolj utemeljenih razlogov v prid regionalizaciji Slovenije je gotovo dejstvo, da so se po sprejetju nove slovenske ustave razvojne razlike med slovenskimi pokrajinami še dodatno poglobile. Močno nadpovprečno rast in hiter razvoj kaže osrednja regija z Ljubljano kot glavnim mestom; tej regiji do neke mere sledijo še obalno območje ter nekateri regionalni centri. Sloveniji grozijo velike razlike v stopnji razvoja in kakovosti življenja prebivalcev v njenih različnih delih, ki bodo po eni strani poglobljale razlike med regijami, po drugi strani pa krepile odpor

Bačlija, Gologranc, Kukovič
**Institucionalna kapaciteta regionalnih
 razvojnih agencij v Sloveniji?**

do njenega središča. Kljub vsesplošnemu konsenzu v slovenskem političnem in strokovnem prostoru o neobhodnosti uvedbe pokrajin se v okviru tega prispevka sprašujemo ali ni »umetna« regionalizacija slabša od tistega spontanega oblikovanja regionalnih enot, do katerega bi s potrpežljivim spodbujanjem združevanja občin, občinskih javnih služb in nenazadnje z opazovanjem organskega mreženja regionalnih razvojnih agencij (od tu naprej RRA) prej ali slej spontano prišlo.

Slovenija namreč spada v sklop držav, ki imajo glede na demografske značilnosti in institucionalni razvoj manjšo potrebo po decentralizaciji (glej Dunn in Wetzel, 2000). Naklonjenost k decentralizaciji (regionalizaciji) naj bi bila tako v pozitivni korelaciji z institucionalnim razvojem v državi. Višja kot je v neki državi legitimnost oblasti in višji kot je nivo liberalizacije, večja naj bi bila naklonjenost k decentraliziranemu izvajanju javnih storitev. Enako načelo se lahko uporabi tudi za drugi kriterij; decentralizacija bi morala biti v pozitivni korelaciji z velikostjo in številom prebivalcev v državi. Večja kot je država in več kot ima prebivalcev, bolj je naklonjena k decentralizaciji. Slovenija v skladu s to teorijo spada med države z relativno močnim institucionalnim razvojem, vendar je zaradi svojih demografskih in teritorialnih značilnosti manj primerna oziroma manj naklonjena k decentralizaciji (glej tabelo 1).

Tabela 1: Predpostavljena potreba po decentralizaciji

		institucionalni razvoj	
		relativno šibak	relativno močan
teritorialne in demografske značilnosti države	večja potreba po decentralizaciji	Ukrajina Rusija Belorusija Kazahstan Uzbekistan Azejbardžan	Poljska Madžarska Češka Romunija Bolgarija
	manjša potreba po decentralizaciji	Armenija Gruzija Moldavija Turmekistan Tadžikistan Kirgistan Albanija, BiH	Slovaška Latvija Litva Estonija Hrvaška Makedonija Slovenija

Vir: Dunn in Wetzel (2000, str. 6)

Bačlija, Gologranc, Kukovič
**Institucionalna kapaciteta regionalnih
razvojnih agencij v Sloveniji?**

Haček (2002) po drugi strani išče širše vzroke za regionalizacijo v Sloveniji. Meni, da so pokrajine v Sloveniji potrebne zaradi primerljivosti z državami Evropske unije in dodatnih možnosti prenosa sredstev za skladnejši regionalni razvoj. V zahodni Evropi se je po drugi svetovni vojni uveljavljalo več oblik regionalnega razvoja, v osemdesetih letih se je začel uveljavljati prenovljen model skladnejšega regionalnega razvoja, razvoja »od spodaj navzgor«. Politika Evropske unije je usmerjena v krepitev razvojno nazadujočih regij; gre za podpiranje notranjega razvoja, ki izhaja iz razvojnih pobud lokalnih skupnosti. Poudarja se pomen regionalnih virov, ekološko sprejemljivega razvoja ter vključevanje domačega prebivalstva. Pri regionalni politiki Evropske unije gre za iskanje sožitja med procesi globalizacije in regionalizacije.¹

Pomemben razlog v prid potrebi po takojšnji regionalizaciji Slovenije je tudi vedno večja stopnja centraliziranosti države. Reforma lokalne samouprave se je doslej namreč bolj ali manj ukvarjala z ustanavljanjem oziroma preoblikovanjem občin, kar se je v praksi pokazalo v tem, da smo iz nekaj nad 60 občin v prvih letih po osamosvojitvi prišli na današnjih 210 občin s težnjo po nadaljnjem povečevanju. Reforma je popolnoma zanemarila povezovanje na regionalni ravni. Ta napaka je bila po mnenju mnogih (glej na primer Ribičič, 1998; Šmidovnik, 1991; Vlaj, 1998) zgolj logična posledica ustavne zasnove pokrajine, kot širše samoupravne lokalne skupnosti, ki je bila zgolj izpeljanka iz občine.

1.1 Regionalna politika v Sloveniji

Motivi za regionalno politiko so dvojni; lahko so (1) ekonomski - s pomočjo regionalne politike se doseže rast celotnega narodnega gospodarstva, saj sam tržni mehanizem ne vodi k optimalni porazdelitvi gospodarskih dejavnosti v prostoru in posledica je nepopolna izkoriščenost produkcijskih faktorjev, predvsem dela; ali (2) družbeno-politični - cilj regionalne politike v državi, ki si je kot pomemben cilj postavila socialno pravičnost, je odpravljanje medregionalnih razlik in doseganje približno enakih življenjskih pogojev za vse, kar tudi krepi pripadnost državi; torej je to pomembno politično in socialno vprašanje (Špes, 2000, str. 88). Medtem ko tradicionalna regionalna politika postavlja v ospredje

¹ Okvirno je ureditev lokalne samouprave zajeta v Mednarodni evropski listini o lokalni samoupravi - MELLs (MELLs je Republika Slovenija podpisala 11. oktobra 1994 v Strasbourgu, državni zbor pa jo je ratificiral 1. oktobra 1996; začela je veljati 31. marca 1997), ki pa se regionalne ureditve le dotika. V javnosti prevladuje mnenje, da MELLs v svojih členih eksplicitno navaja regionalizacijo kot izhodišče, ki naj bi mu države članice sledile, vendar temu ni tako. Večja dopolnila lahko pričakujemo v Mednarodni evropski listini o regionalni samoupravi, ki pa je še v fazi osnutka.

Bačlija, Gologranc, Kukovič
**Institucionalna kapaciteta regionalnih
razvojnih agencij v Sloveniji?**

razvoj šibkih območij zaradi pomanjkanja kapitala in kvalificirane delovne sile, sodobni pristopi poudarjajo predvsem pomanjkanje podjetniške iniciative, inovacij, specifičnega znanja in medregionalnih in mednarodnih povezav ter slabše razvito infrastrukturo. V prejšnjem Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Ur. l. RS, št. 60/99 in 56/03) (v nadaljevanju prejšnji zakon) je bila regionalna razvojna politika precej razvojno naravnana in opredeljena kot regionalna strukturna politika, ki je sklop razvojnih aktivnosti, programov in ukrepov države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev organiziranih interesov na regionalni ravni za doseganje razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja.

Sicer ima spodbujanje skladnega regionalnega razvoja v Sloveniji korenine še v letu 1971, ko je bil sprejet prvi pravni akt, ki je določal naloge s področja regionalne politike, vendar se je zadnja večja sprememba zgodila leta 1999, ko je bil za spodbujanje razvoja demografsko ogroženih območij sprejet že omenjeni Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Zaradi pogostih kritik (povezanih predvsem z določili o organizaciji in izvajanju regionalne politike) je državni zbor sprejel nov Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Ur. l. RS, št. 93/2005) (v nadaljevanju zakon). Prejšnji zakon je bil vsebinsko spremenjen v tolikšni meri, da ni bilo mogoče vnesti le popravkov zakona temveč je bilo treba oblikovati nov zakon. Za namen našega članka je najpomembnejša tista vnesena sprememba, ki se nanaša na izvajanje in sprejemanje regionalne politike. Z novim zakonom se vnašajo spremembe v organizacijo razvoja oziroma njenih nosilcev. V vsaki razvojni regiji² se bo po novem ustanovila zveza občin, katere naloge bodo sprejemanje regionalnega razvojnega programa in potrjevanje izvedbenega načrta regionalnega razvojnega programa.

Pred tem je priprava regionalnega razvojnega programa³ na podlagi Pravilnika o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije (Ur. l. RS, št. 110/2004) sodila v delokrog nalog regionalnih razvojnih agencij (RRA), iz novega zakona pa ni nedvoumno razvidno, kdo pripravi regionalni razvojni

2 Razvojne regije so prostorsko identične statističnim regijam na 3. ravni SKTE (standardna klasifikacija teritorialnih enot). Klasifikacijo SKTE je razvila Evropska unija; gre za sistemizacijo, ki naj bi zagotovila večjo preglednost med različnimi stopnjami držav članic. Klasifikacija ima 4 ravni. V SKTE 1 spadajo velike države članice Evropske unije (kriterij je število prebivalstva); v SKTE 2 spadajo manjše države članice in večje regije; v SKTE 3 večje upravne enote in v SKTE 4 manjše upravne enote v državi.

3 »Regionalni razvojni program« je temeljni programski dokument na regionalni ravni, ki opredeljuje razvojne prednosti razvojne regije, določi razvojne prioritete regije in vsebuje finančno ovrednotene programe spodbujanja razvoja v razvojni regiji (5. člen, ZSRR-1).

Bačlija, Gologranc, Kukovič
**Institucionalna kapaciteta regionalnih
razvojnih agencij v Sloveniji?**

program, temveč le kdo ga sprejme. Tako je stari zakon (v 11. členu⁴) predvideval prenos vodenja in priprave regionalnega razvoja iz občin na RRA, kar pomeni, da je bil levji del odločanja in izvajanja poverjen strokovno-tehničnim službam RRA. RRA so imele z zainteresiranimi občinami sklenjene pogodbe o sodelovanju, na podlagi katerih so pri izvajanju razvojne regionalne politike imele relativno proste roke. V primeru, da občine niso ustanovile RRA in je bila priprava regionalnega razvojnega programa določena s strategijo regionalnega razvoja Slovenije, je na podlagi starega zakona njegovo pripravo vodila Javna agencija za regionalni razvoj. Po starem zakonu so bili nosilci regionalne strukturne politike Svet za strukturno politiko, Javna agencija za regionalni razvoj, Sklad za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja in RRA. Poleg tega so bili nosilci regionalne strukturne politike tudi ministrstva, ki so dodeljevala spodbude, pomembne za regionalni razvoj. Zaradi procesa regionalizacije, ki v postopku oblikovanja pokrajin v Sloveniji predvideva, da bodo imele pokrajine status lokalno-samoupravnih skupnosti, pa je treba v proces odločanja in vodenja vključiti tudi politična telesa.

Po novem zakonu namreč občine na ravni razvojne regije ustanovijo zvezo občin, katere naloge so med drugim sprejemanje regionalnega razvojnega programa in potrjevanje izvedbenega načrta regionalnega razvojnega programa. Organ odločanja zveze občin je svet regije, ki ga sestavljajo župani občin ustanoviteljic ter z aktom o ustanovitvi zveze določeno število predstavnikov občinskih svetov občin ustanoviteljic. Vsaka od ustanoviteljic mora imeti vsaj dva člana sveta in nobena ne more imeti več kot polovice članov sveta. Z aktom o ustanovitvi zveze se v okviru nalog, ki jih opravljajo občine v zvezi, določijo predpisi in drugi akti iz pristojnosti občinskih organov, za katerih sprejemanje bo po ustanovitvi zveze občin pristojen svet zveze. Naloge RRA je podrobneje določal pravilnik, ki je bil hierarhično nad navodilom, ki je določal naloge sveta regije in regionalnega razvojnega sveta. Po novem ZSRR-1 je ravno obratno: naloge sveta regije in regionalnega razvojnega sveta so natančneje določene s hierarhično višjim pravnim aktom kot naloge RRA (te so določene s pogodbo med svetom regije in posamezno RRA, kar posledično prinaša različne naloge RRA v vsaki regiji). Svet regije prevzame vlogo povezovalca, koordinatorja in nadzornika razvoja v regiji. Po novem ZSRR-1 so RRA omenjene »samo« kot strokovna, tehnična in administrativna podpora svetu regije in regionalnemu razvojnemu svetu ter kot institucija, ki naj bi v regiji

⁴ 11. člen ZSRR-UPB1 se glasi »Vodenje priprave regionalnega razvojnega programa občine poverijo regionalni razvojni agenciji iz 17. člena tega zakona«.

opravljala splošne razvojno pospeševalne naloge. Vprašanje pa je, katere splošne razvojne pospeševalne naloge naj bi RRA po novem opravljale, saj jih ZSRR-1 nikjer jasno ne opredeljuje. Tako se predvideva, da se bo narava odločanja prenesla iz sfere regionalnih razvojnih strategij v sfero regionalnega političnega odločanja in se bo moč odločanja v večji meri prenesla na regionalne politične akterje. RRA, ki so bile v starem zakonu eden izmed nosilcev regionalne strukturne politike, pa se opuščajo.

2. Regionalne razvojne agencije

Posledice reforme strukturne regionalne politike v Sloveniji so bile poleg drugega tudi oblikovanje novih institucij na državni in lokalni ravni (Pečar, 2002, str. 15). Delovanje RRA je bilo okvirno določeno v starem Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja⁵, ki je predvideval, da je RRA mogoče ustanavljati po potrebi (tam kjer se občine odločijo za oblikovanje ali ustanovitev RRA) in je opredeljeval okviren delokrog in omejitve RRA. Natančneje je delovanje RRA urejal Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije (Ur. l. RS 52/2000), ki pa od 7. 10. 2006 ne velja več.

Regionalne razvojne agencije so v okviru novega zakona omenjene, vendar nikakor več ne dosejajo svojih prejšnjih nalog in funkcij. Še naprej so zadolžene za pripravo regionalnega razvojnega programa in za pomoč pri pripravi regionalnih projektov, vendar bodo sedaj služile bolj kot tehnična in strokovna podpora prej omenjenima zvezi in svetu. Zaradi načela izvajanja celovitosti regionalne politike postane regionalna politika obveznost vseh nosilcev odločanja na vseh ravneh odločanja, kar je glede na pričakovani nastanek pokrajin v Sloveniji sicer smotno, vendar hkrati odrija od procesa odločanja tiste subjekte spodbujanja razvoja na regionalni ravni, ki so v tem procesu do sedaj aktivno sodelovali. Z nastankom pokrajin se bo tako odločanje o razvoju in skladnosti regionalne

5 Delovanje RRA je bilo v starem zakonu (ZSRR-UPB1) določeno v 17. členu, ki se je glasil:
Za pripravo regionalnih razvojnih programov ter drugih dogovorjenih nalog s področja regionalne strukturne politike zlasti pri pospeševanju gospodarskega, socialnega, prostorskega in okoljskega razvoja lahko občine in osebe javnega in zasebnega prava ustanovijo regionalno razvojno agencijo.
Regionalna razvojna agencija lahko opravlja tudi izvajalske naloge s področja regionalne strukturne politike.
Občine se lahko za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije pogodbeno dogovorijo z obstoječo gospodarsko družbo ali drugo organizacijo.
Podrobnejše pogoje za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije predpiše minister, pristojen za regionalni razvoj.

Bačlija, Golob, Gologranc, Kukovič
**Institucionalna kapaciteta regionalnih
razvojnih agencij v Sloveniji?**

politike preneslo iz strokovno-tehničnih služb v pristojnost občinskega oziroma pokrajinskega političnega odločanja. Ker naj bi pokrajine postale funkcionalne ozemeljske enote za usklajevanje trajnostnega razvoja in izvajalke ter kreatorke regionalne razvojne politike, je smiselno, da oblikujejo in sprejemajo razvojne programe. Do sedaj so regionalne razvojne programe (na podlagi 3. člena Pravilnika o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije; Ur. l. št. 110/2004) pripravljale regionalne razvojne agencije. Glede na predloge vsebinskih razmejitev po resorjih razlaga Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007), da bo dosedanji organizacijski model oblikovanja in sprejemanja regionalnih razvojnih programov, ki je temeljil na povezovanju občin, nadgrajen tako, da bodo pokrajinski organi z načrtovanjem razvoja celotnega območja pokrajine oblikovali politične cilje regionalnega razvoja. Sedanja vloga regionalnih razvojnih agencij pa naj bi prevzele pokrajinske uprave, kar pa ni nujen razplet dogodkov v vseh pokrajinah. O tem bodo namreč odločale pokrajine skupaj z občinami, kot ustanoviteljicami teh subjektov. Nekaterne regionalne razvojne agencije imajo statusno obliko zasebnih podjetij, za katera ni mogoče predpostaviti, da bodo enostavno prešla v pokrajinske uprave. V takšnih primerih je bolj verjetno, da bodo zasebne regionalne razvojne institucije poiskale svoje poslovne priložnosti na trgu in v tem okviru morda tudi še opravljale določene naloge za pokrajinske uprave na podlagi pogodbe. Tudi o tem naj bi odločila pokrajina (ibidem).

Novi zakon v 76. členu⁶ tako predvideva kakšno bo delovanje RRA v prehodnem obdobju (do ustanovitve subjektov iz 29. člena⁷ zakona). V tem obdobju bodo RRA nadaljevale z izvajanjem nalog spodbujanja regionalnega razvoja na regionalni

6 76. člen se glasi:

(1) Za izvajanje splošnih razvojno pospeševalnih nalog v regiji in zagotavljanje strokovne, tehnične in administrativne podpore za delovanje sveta regije in regionalnega razvojnega sveta ustanovijo zveza ali občine zavod ali drugo pravno organizacijsko obliko. Medsebojna razmerja med zvezo ali občinami ter subjektom iz prejšnjega stavka se določijo s pogodbo.
(2) Organ, pristojen za regionalni razvoj, vodi evidenco subjektov iz prejšnjega odstavka.
(3) Minister, pristojen za regionalni razvoj, s podzakonskim predpisom določi način vodenja evidence subjektov iz prvega odstavka tega člena, minimalne pogoje za opravljanje nalog subjekta iz prvega odstavka tega člena in obvezne elemente akta o ustanovitvi subjekta iz prvega odstavka tega člena ter pogodbe o izvajanju njegovih nalog, ki so v javnem interesu.

7 29. člen se glasi:

(1) Za izvajanje splošnih razvojno pospeševalnih nalog v regiji in zagotavljanje strokovne, tehnične in administrativne podpore za delovanje sveta regije in regionalnega razvojnega sveta ustanovijo zveza ali občine zavod ali drugo pravno organizacijsko obliko. Medsebojna razmerja med zvezo ali občinami ter subjektom iz prejšnjega stavka se določijo s pogodbo.
(2) Organ, pristojen za regionalni razvoj, vodi evidenco subjektov iz prejšnjega odstavka.
(3) Minister, pristojen za regionalni razvoj, s podzakonskim predpisom določi način vodenja evidence subjektov iz prvega odstavka tega člena, minimalne pogoje za opravljanje nalog subjekta iz prvega odstavka tega člena in obvezne elemente akta o ustanovitvi subjekta iz prvega odstavka tega člena ter pogodbe o izvajanju njegovih nalog, ki so v javnem interesu.

ravni. Lastniški deleži države in javnih skladov v regionalnih razvojnih agencijah so se v treh mesecih po uveljavitvi tega zakona prenesli v občine v razvojni regiji. Sicer je smiselno, da se z ustanovitvijo pokrajin prenese odločanje o strateškem razvoju na nosilce političnega odločanja, vendar je vprašljivo, v kolikšni meri so zakonodajalci upoštevali pretekle izkušnje nosilcev regionalne strukturne politike, še posebej RRA.

2.1 Teritorialna pokritost Slovenije z regionalnimi razvojnimi agencijami

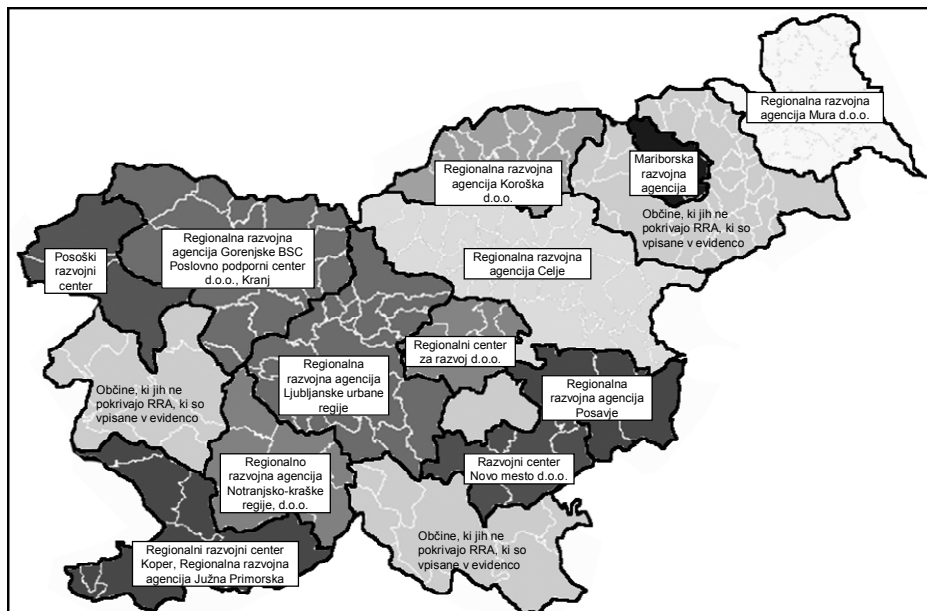
Prihodnost RRA je torej negotova, dejstvo pa je, da so RRA dolgoletno krojile regionalni razvoj v Sloveniji in ob tem pridobile dragocene izkušnje ter razvijale institucionalno kapaciteto. Da bi lažje razumeli njihovo vlogo in potencial smo spomladi leta 2007⁸ izvedli empirično raziskavo, katere cilj je bil zajeti temeljne podatke o delovanju (finance, kadri, teritorialna pokritost) ter o izkušnjah, ki so ga pridobile v času svojega delovanja (problematike, sodelovanje z institucijami in podobno).

V empirično analizo smo zajeli samo RRA, ki so bile vpisane v register Agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj in so imele zakonsko določen status. Te so: RRA Mura, RRA Notranjsko-kraške regije, BSC Poslovno podporni center Kranj, Posoški razvojni center, RRA Koroška, RRA Posavje, Regionalni center za razvoj Zasavje, Regionalni razvojni center Koper, RRA Celje, Regionalni center Novo Mesto, RRA Ljubljanske urbane regije in Mariborska razvojna agencija. Če pogledamo statistične regije, lahko ugotovimo, da se področje posameznih RRA v veliki meri ujema z mejami statističnih regij ter s predlaganimi območji prihodnjih štirinajstih pokrajin v Sloveniji. V evidenco pri Agenciji Republike Slovenije za regionalni razvoj je bilo vpisanih dvanajst RRA. Poleg omenjenih RRA so na posameznih območjih delovale še območne regionalne agencije in številne druge razvojne institucije, ki nimajo zakonsko določenega statusa in tako nimajo možnosti sodelovanja pri pripravi dokumentov razvojnega načrtovanja.

⁸ Raziskavo smo opravili na Fakulteti za družbene vede, v okviru predmeta Primerjalni federalizem in regionalizem. Anketirali smo predstavnike vseh 12 RRA, ki so bile vpisane v evidenco pri Agenciji Republike Slovenije za regionalni razvoj. Anketni vprašalniki so bili standardizirani, sestavljeni pa so bili iz treh tematskih sklopov, in sicer (a) osnovni podatki o RRA, (b) sodelovanje RRA z ostalimi institucijami in (c) področja delovanja RRA.

Bačlija, Golgranc, Kukovič
**Institucionalna kapaciteta regionalnih
razvojnih agencij v Sloveniji?**

Slika 1: Pokritosti z regionalnimi razvojnimi agencijami



Delovanje RRA je (bilo) določeno v pravilniku. V nadaljevanju navajamo Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog RRA (od tu naprej pravilnik) iz leta 2000 (Ur. l. RS, št. 52/2000). Pravilnik je bil leta 2004 spremenjen in dopolnjen (Ur. l. RS, št. 110/2004), 7. oktobra 2006 pa je prenehal veljati, kot smo navedli že v uvodu. Od takrat je v veljavi nov Pravilnik o subjektih spodbujanja razvoja na regionalni ravni (Ur. l. RS, št. 103/2006; v nadaljevanju novi pravilnik). Pravilnik je v svojem 2. členu navajal, da RRA opravljajo razvojne naloge za območje ene ali več statističnih regij. Za opravljanje nalog so jih pooblastile sodelujoče občine, pri izvajanju le-teh so se RRA lahko povezovale v mrežo razvojnih institucij z območnimi agencijami, ki so delovale na funkcionalno-interesno zaključenih območjih. Novi pravilnik prav tako v 2. členu natančneje predpisuje, da se v evidenco pri službi⁹ lahko vpiše le en subjekt iz vsake razvojne regije. Torej teritorialna razporeditev RRA lahko prikazuje, da so regije dejansko zasnovane glede na skupne socio-geografske elemente, preko katerih se povezujejo.

Peti člen pravilnika je pojasnjeval, da mora RRA ustanoviti večina občin na območju statistične regije oziroma ji dati pooblastilo za pripravo regionalnega razvojnega programa in za opravljanje razvojnih nalog. Pri opazovanju pokritosti z RRA se pokaže zanimivost: nekatere občine so nastopile v vlogi soustanoviteljice

⁹ Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

več RRA. Tako je bila na primer občina Radeče soustanoviteljica Regionalnega centra za razvoj Zasavje in RRA Celje; občina Logatec soustanoviteljica RRA Ljubljanske urbane regije in RRA Notranjsko-kraške regije; občina Šmartno pri Litiji in občina Litija pa RRA Ljubljanske urbane regije in Regionalnega centra za razvoj Zasavje. Po drugi strani lahko ugotovimo, da so bile Podravska, Goriška in Jugozahodna pokrajina le delno »zastopane«. Na teh območjih so delovale (in ponekod še delujejo) druge razvojne institucije (npr. Center za pospeševanje podjetništva Piran, Razvojna agencija ROD Ajdovščina...), ki (še) nimajo zakonsko določenega statusa, torej niso bile vpisane v evidenco pri Agenciji Republike Slovenije za regionalni razvoj. Po našem mnenju je prihajalo do teh razlik zaradi specifičnosti posamezne občine. Občine, ki so bile soustanoviteljice več RRA, so bolj odprte, zainteresirane za sodelovanje in povezovanje. Prav tako so bile te občine pripravljene financirati RRA ter izvajati skupne (regionalne) projekte in ne samo na območju občine. Občine, ki niso bile soustanoviteljice nobene RRA, kljub možnostim očitno niso imele potrebe, da bi se povezovale oziroma so se povezovale z drugimi institucijami. Vsekakor menimo, da so občine, ki so bile soustanoviteljice RRA in so z njimi sodelovale ter se povezovale, pridobile izkušnje, ki jim bodo koristile tudi po ustanovitvi pokrajin, saj se tudi tukaj predvideva povezovanje v pokrajinskih svetih.

2.2 Razvojni in kadrovski potencial regionalnih razvojnih agencij

V dvanajstih registriranih RRA je bilo zaposlenih 150 ljudi. Vendar so med RRA obstajale precejšnje razlike v številu zaposlenih, največ je bilo 23 in najmanj 7 zaposlenih. Glede na dobljene rezultate smo pričakovali, da ima RRA, ki jo je ustanovilo največ občin, tudi največ zaposlenih. Po pregledu podatkov smo ugotovili, da temu ni tako. Kot primer izpostavljam Regionalni center za razvoj Zasavje, ki ga je ustanovilo samo šest občin, a je zaposloval kar 23 ljudi, medtem ko je imel RRA Celje 32 občin ustanoviteljic in samo 12 zaposlenih. Sklepamo torej, da število ustanoviteljic ne pogojuje števila zaposlenih v posamezni RRA, ampak se to očitno navezuje na pridobljene finančne vire, ki omogočajo tolikšno število zaposlenih.

Glede izobrazbe zaposlenih je v novem pravilniku v tretjem členu navedeno, da mora subjekt redno zaposlovati ustrezno usposobljeno osebje za vodenje, administrativna opravila in opravljanje nalog na vsakem od vsebinskih področij dela. Zaposleni pokrivajo različna področja, razlikuje pa se tudi stopnja njihove izobrazbe. Dobljeni podatki kažejo, da ima največ zaposlenih (kar 58%)

Bačlija, Gologranc, Kukovič
**Institucionalna kapaciteta regionalnih
razvojnih agencij v Sloveniji?**

univerzitetno izobrazbo, sledijo zaposleni z višjo ali visokošolsko izobrazbo (15%), s srednješolsko izobrazbo (13%), ter z doseženo izobrazbo magisterija ali doktorata znanosti (13%). Le 1% je zaposlenih, ki imajo osnovnošolsko izobrazbo. Ugotovili smo, da imajo kadri znanja iz različnih področij (od pravnikov, politologov, ekonomistov, strojnikov, gradbenikov, itd.). Zanimalo nas je ali se RRA srečujejo s pomanjkanjem kadrov. V petih RRA kadrovskega primanjkljaja niso zaznali, v dveh bi potrebovali kadre s področja prava, v eni pa s področja ekonomije. Preostale so izrazile potrebo po fleksibilnem in multidisciplinarnem kadru, ki bi imel organizacijske sposobnosti vodenja obsežnih projektov z najrazličnejših področij. Slednje je lahko nedvoumen indikator tudi za bodoče pokrajinske uprave, ki bodo v nekaterih primerih prevzele naloge RRA; zaposlovanje visoko kakovostnega in multidisciplinarnega kadra bo odločilnega pomena.

To nam lahko pove, da (1) so RRA zaposlovale visoko izobražene kadre zaradi potrebe po strokovnem znanju, ki je potrebno za izpolnitev zahtevnih in obširnih nalog, (2) da je bile potrebna izobrazba različnih smeri, (3) da so bili zaposleni kljub svoji strokovnosti dovolj prilagodljivi pri osvajanju drugih področij delovanja RRA. Lahko trdimo, da je bil kadrovski potencial gonilna sila RRA.

2.3 Sodelovanje RRA z drugimi institucijami

RRA so pri izpolnjevanju svojih nalog in pri projektih (kot je navajal 7. člen pravilnika) sodelovale s Skladom za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja, z drugimi RRA, z Agencijo za kmetijske trge in razvoj podeželja, s Pospševalnim centrom za razvoj malega gospodarstva ter z zbornicami in socialnimi partnerji. Ker nas je pri raziskovanju zanimalo, v kolikšni meri in s katerimi drugimi institucijami na evropski, nacionalni ter regionalni ravni so RRA dejansko sodelovale, smo v vprašalniku zajeli tudi to tematiko. Dobljeni podatki kažejo, da so bile RRA v stikih z različnimi institucijami. Vseh dvanajst RRA je namreč sodelovalo s slovenskimi upravnimi in političnimi institucijami ter z občinami. Sledilo je sodelovanje z zasebnimi podjetji in javnimi zavodi (enajst RRA). Z evropskimi institucijami jih je sodelovalo deset, prav toliko jih je izbralo ponujeni možni odgovor »drugo«.

Podatek, da je vseh dvanajst RRA sodelovalo z občinami, smo preverili tudi pri občinah (glej tabelo 2). Vidimo, da občine sodelujejo z RRA, kot ustanoviteljice ali pa se preko RRA prijavljajo na projekte. Pozornost pa vzbudi odgovor, da so občine le redko sodelovale z RRA, saj naj ne bi poznale njihovega

Bačlija, Gologranc, Kukovič
**Institucionalna kapaciteta regionalnih
 razvojnih agencij v Sloveniji?**

delovanja. To lahko pomeni, da (1) je v občinah primanjkovalo zanimanje za pridobivanje podatkov o delovanju RRA ali (2) RRA niso bile dovolj prepoznavne v svojem lokalnem okolju.

Tabela 2: Sodelovanje občin z regionalnimi razvojnimi agencijami (možnih je več odgovorov) N=117

	DA	NE
Občina je soustanovitelj	101 (86,3%)	16 (13,7%)
Preko RRA se prijavljajo na projekte	72 (61,5%)	45 (38,5%)
Redko sodelujejo z RRA, ker ne poznajo njihovega delovanja	117 (100%)	0 (0%)
Z RRA redko sodelujejo, ker ima slednja neprimerne projekte	6 (5,1%)	111 (94,9%)
Z RRA ne sodelujejo	1 (0,9%)	116 (99,1%)
Drugo	6 (5,1%)	111 (94,9%)

Vir: Haček, Brezovšek, Bačlija, 2008.

Ugotovili smo, da je zanimanje za sodelovanje med občinami in RRA obstajalo. Sodelovale so, vendar očitno samo na tistih področjih in pri projektih, o katerih so imele občine zbranih dovolj informacij oziroma so jih dovolj dobro poznale. Projekti, ki so jih izvajale RRA, so bili po mnenju občin zelo primerni, saj je trditev o nesodelovanju občin z RRA zaradi neprimernih projektov zaničevalo kar 111 občin. Glede na visoki odstotek RRA, ki so sodelovale z evropskimi institucijami ter zasebnimi podjetji in javnimi zavodi, lahko trdimo, da so

imele RRA dobro razvejano mrežo sodelovanja, ki je bila prav gotovo koristna za njihovo delovanje.

2.4 Financiranje RRA

Ker so RRA na vprašanje o problemih,¹⁰ s katerimi se srečujejo pri svojem delovanju v največji meri izpostavile financiranje, pogledajmo, kako je bilo financiranje RRA določeno v Pravilniku ter kateri so bili viri financiranja pri posamezni RRA. V osmem členu pravilnika je bilo pojasnjeno, da se RRA, ki so vpisane v evidenco, financirajo iz sredstev ustanoviteljev, sredstev državnega proračuna, sredstev za izvajanje projektov v okviru programov državnih razvojnih spodbud, mednarodne pomoči in ostalih sredstev zainteresiranih naročnikov. Kot je še določeno, so lahko RRA pridobivale sredstva iz državnega proračuna s predložitvijo štiriletnega okvirnega programa dela in letnega podrobnega finančnega načrta. Pri naši raziskavi smo našteje vire financiranja ponudili kot možne odgovore in zaprosili anketirane, da nam nanje odgovorijo v odstotkih, glede na njihovo RRA (glej tabelo 3).

Kot je razvidno že na prvi pogled, se odstotki pridobljenih virov med posameznimi RRA močno razlikujejo. Devet RRA je odgovorilo, da se delno (v večjem ali manjšem deležu) financirajo iz sredstev za izvajanje projektov v okviru programov državnih razvojnih spodbud. Osem RRA se je delno financiralo iz sredstev ustanoviteljev – tukaj lahko izpostavimo RRA Ljubljanske urbane regije s kar 80%; Regionalni center za razvoj Zasavje in RRA Notranjsko-kraške regije pa se iz teh sredstev nista financirala. Kot tretji najpogostejši vir so navedli sredstva zainteresiranih naročnikov – sedem RRA. Najmanj RRA (štiri) pa so se financirale iz sredstev mednarodnih pomoči (izstopa Posoški razvojni center s kar 50%). Kot »drugo« pa so najpogosteje zapisali, da so to sredstva iz izvajanih raznih projektov na trgu, izredni viri in razni razpisi. Tukaj izstopata RRA Koper (82%) in RRA Notranjsko-kraške regije (80%).

10 RRA so se pri svojem delovanju nemalokrat srečevale z različnimi problemi. Glede na odgovore, se je kar enajst (92%) RRA srečevalo s problemom nezadostnih finančnih virov. Ključni problem pa so bili tudi birokratski postopki, saj je imelo z njimi težave sedem RRA (58%). Kot tretji najpogostejši problem se je izkazalo nezadostno sodelovanje državnih institucij (štiri RRA). Najmanjši problem pa so RRA videle v tem, da bi uporabniki slabo poznali delovanje agencij (samo dve RRA).

Bačlija, Golgranc, Kukovič
**Institucionalna kapaciteta regionalnih
 razvojnih agencij v Sloveniji?**

Tabela 3: Financiranje RRA

RRA	sredstva ustanoviteljev	sredstva za izvajanje projektov v okviru programov državnih razvojnih spodbud	sredstva mednarodnih pomoči	sredstva zainteresiranih naročnikov	drugo
RRA Celje	30%	40%	20%	10%	0%
RRA Koroška	42%	40%	0%	0%	18%
RRA Gorenjske	20%	10%	5%	5%	60%
RRA Mura	6%	52,5%	39%	2,5%	0%
RRA Ljubljanske urbane regije	80%	3%	0%	17%	0%
RRC Koper	1%	17%	0%	0%	82%
RC za razvoj Zasavje	0%	70%	0%	30%	0%
Posoški razvojni center	8%	15%	50%	20%	7%
RRA Posavje	27%	57%	0%	0%	16%
RRA Notranjsko-kraške regije	0%	0%	0%	20%	80%

Vir: Raziskava v okviru predmeta Primerjalni federalizem in regionalizem na Fakulteti za družbene vede; N=10

3. Zaključek ali kakšna bo usoda agencij po uvedbi pokrajin?

Glede na teoretična izhodišča o primernosti regionalizacije (decentralizacije) Slovenije (glej Dunn in Wetzel, 2000) se avtorice tega članka bolj nagibamo v prid »nenasilni« regionalizaciji oziroma k regionalizaciji brez ustvarjene regionalne ravni. Menimo da je mogoče s pomočjo do sedaj obstoječih nosilcev regionalnih razvojnih potencialov (med njimi RRA) s časoma prav tako (če ne celo bolje) doseči skladen regionalen razvoj, ki temelji na sodobnih načelih podjetništva in inovacij. Kakorkoli že, oblike in vloga pokrajin v Sloveniji so bolj ali manj znane in določene. Na tem mestu naj poudarimo, da je bil potencial RRA zanemarjen tudi pri oblikovanju pokrajinske zakonodaje, kar pomeni, da s svojo ekspertizo in doživljanjem regionalnega razvoja v večletni praksi niso sodelovale pri oblikovanju področne zakonodaje. Ob široki razpravi o številu oziroma obsegu pokrajin ter ob dvopolnih mnenjih o tem ali naj bodo pokrajine »dvoživke« ali ne, se je pozabilo na največjo in najbolj zahtevno nalogo pokrajin, to je na njihovo vlogo pri regionalnem strateškem razvoju. Pred uvedbo druge ravni lokalne samouprave bi bilo treba natančneje ovrednotiti dosedanje delovanje nosilcev regionalnega razvoja ter upoštevati njihove izkušnje pri oblikovanju vsebine pokrajin.

Pozitivno je, da je zakonodajalec vendarle predvidel nekakšno vlogo (vsaj nekaterih) RRA, ki naj bi se obdržale v regijah, pri čemer je po eni strani omogočil kontinuiteto znanj, ki so se akumulirala v RRA, po drugi strani pa je ravno z opcijo popolnega umika oziroma razkroja nekaterih RRA omogočil, da se oblikujejo drugi nosilci regionalnega razvoja, kjer pa se dopušča možnost političnega kadrovanja. Če se občine do sedaj niso povezovale z RRA oziroma so do sodelovanja z njimi kazale bolj malo zanimanja, se lahko vprašamo, kakšni bodo po novem motivi občin, da sodelujejo pri razvijanju regionalne strategije. Po vsej verjetnosti bo šlo za lokalne politične motive, kar bo regionalni razvojni strategiji dalo nekakšno legitimnost, morda ravno na račun strokovnosti.

Bačlija, Gologranc, Kukovič
**Institucionalna kapaciteta regionalnih
razvojnih agencij v Sloveniji?**

Irena Bačlija je asistentka (habilitirana na področju politologije) in doktorska študentka na Fakulteti za družbene vede ter mlada raziskovalka na Centru za politološko raziskovanje. Njeno primarno področje raziskovanja je lokalna samouprava, še posebej lokalno upravljanje, sub-lokalne entitete, urbana decentralizacija in tudi regionalizem. Poleg tega, da je sodelovala pri večih ciljno-raziskovalnih projektih znotraj Centra za politološko raziskovanje pa je tudi soavtorica dveh znanstvenih monografij ter avtorica večih znanstvenih člankov, ko so bili objavljeni tako doma, kot v tujini.

Gaja Gologranc je študentka na dodiplomskem študiju analize politik in javne uprave na Fakulteti za družbene vede in demonstratorica pri predmetu Uvod v javno upravo.

Simona Kukovič je študentka na dodiplomskem študiju analize politik in javne uprave na Fakulteti za družbene vede in demonstratorica pri predmetu Uvod v javno upravo.

Literatura in viri

- (1999). *Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja*. Uradni list RS, št. 60/99–ZSRR in 56/03.
- (2000). *Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog RRA*. Uradni list RS, št. 52/2000 in 110/2004.
- (2004). *Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije*. Uradni list RS, št. 110/2004.
- (2005). *Pravilnik o subjektih spodbujanja razvoja na regionalni ravni*. Uradni list RS, št. 93/05.
- (2005). *Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja*. Uradni list RS, št. 93/2005–ZSRR-1.
- (2006). *Pravilnik o subjektih spodbujanja razvoja na regionalni ravni*. Uradni list RS, št. 103/2006.
- (2007). *Predlog zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin – predlog za obravnavo*. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
- Dunn, J., Wetzel, D. (2000). *Fiscal decentralization in Former Socialist Economies: Progress and Prospects*. Priloga k seminarju v okviru Svetovne banke (World Bank): *Intergo-*

Bačlija, Gologranc, Kukovič
**Institucionalna kapaciteta regionalnih
razvojnih agencij v Sloveniji?**

vernmental Fiscal Relations and Local Financial Management. Budimpešta, 10. – 15. maja.

- Gulič et al (Ed.). (1993). *Regionalni razvoj in regionalizacija Slovenije: analiza stanja in predlogi za spremembe – 3.faza*. Ljubljana, Urbanistični inštitut RS: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
- Haček, M. (2002): »Regionalizacija Slovenije ob vstopanju in po vstopu v Evropsko Unijo«. *Raziskava v okviru programa raziskovalnih štipendij Mirovnega inštituta*, Ljubljana.
- Haček, M., Brezovšek, M. in Bačlija I. (2008). *Upravljalvska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Pečar, J. (2002). *Regionalni vidiki Razvoja Slovenije (in poslovanje gospodarskih družb v letu 2000)*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
- Ribičič, C. (Ed.). (1998). *Regionalizem v Sloveniji*. Ljubljana: ČZ Uradni list.
- Šmidovnik, J. (1991). Lokalna samouprava, centralizem in regionalizem. *Teorija in praksa* (7), 874.
- Šmidovnik, J. (1995). *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Špes, M. (Ed.). (2000). *Regionalni razvoj v Sloveniji*. Ljubljana: Inštitut za geografijo.
- Vljaj, S. (1998). *Lokalna samouprava*. Občine in pokrajine. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Vljaj, S. (2001). Pokrajine – raven med državo in občinami. *Javna uprava* (4), 535–565.
- Zajc, D. (Ed.). (2001). *Slovenska država – ob deseti obletnici*. Ljubljana: Založba FDV.

SUMMARY

**THE INSTITUTIONAL CAPACITY OF REGIONAL
DEVELOPMENT AGENCIES**

Slovenia is currently in the process of establishing a second level of local self-government, namely, regions. The true urgency of establishing this regional level is debatable; however, the regionalisation itself is no longer in question. The only unanswered question that remains is when they will actually be established. In the intermediate period between the establishment of municipalities (1994) and the establishment of regions, Slovenia has sought to overcome the deficit of the second level of local self-government with many mechanisms (institutions) including the National Agency for Regional Development and, within that, the regional development agencies which form the main focus of this article.

The authors argue that the regional development agencies have been a vital link in recognising common interests in a wider local territory and therefore their experience is crucial for the future understanding of regional competencies. According to this, research about the institutional capacity of regional development agencies was conducted. Based on the results, the authors explain the role the regional development agencies will play after the establishment of regions and answer the question of whether their personnel and infrastructure potential will be broken up in the direction of the regional administrations.

As a concept, regionalisation is institutional process and should not be equated with regionalism, which is a political and ideological movement. There are three different types of regionalisation: (1) regionalisation without a regional level being created; (2) regional decentralisation; and (3) political regionalisation (institutional regionalism). Debate concerning regionalisation in Slovenia is linked to the principle of subsidiarity, harmonious regional development and European trends of regionalisation in general. Harmonious regional development in Slovenia has its roots in 1971 when the first legislation connected to it was accepted. However, the last big change occurred in 1999, when, for the purpose of encouraging the development of demographically weakened areas the Act on the Encouragement of Harmonious Regional Development was accepted. Due to frequent criticism (linked especially to provisions on the organisation and implementation of regional policy), the National Assembly passed a new Act on the Encouragement of Harmonious Regional Development

(Official Gazette, Nos. 93/2005 and 127/2006). The former act was amended to such an extent that it was no longer possible to make amendments to the act but it became necessary to draft a new act. For the purpose of our article, the most important change is the one that refers to the implementation and final decision-making on regional policy. The new act brought about major changes concerning the organisation of regional development planning and which is the body that prepares and accepts a development plan. It is obvious that decision-making will be transferred (to a greater extent) to regional political actors, that is to the Association of Municipalities (the tasks of the Association of Municipalities will be to accept the regional development programme and confirm the implementation plan of the regional development programme).

To establish the institutional capacity of regional development agencies and their influence on development activities we conducted research in 2007. The findings include some basic facts: there are 150 people employed in 12 registered regional development agencies; however, there are considerable differences in the number of employees between individual regional development agencies. For example, the Zasavje Regional Development Centre has 23 employees, while the Posavje Regional Development Agency and Notranjsko-kraške Regional Development Agency only have seven employees. It can also be assumed that the number of the founders (municipalities and private companies) does not precondition the number of employees in an individual regional development agency. Employees are experts in different fields (from jurists, political scientists, economists, building contractors etc.) and the level of education of the employees also varies. Most employees (58%) have a college degree, followed by employees with a higher education (15%), employees with a high-school education (13%) and those with a master's degree or PhD (13%). Therefore, the regional development agencies employ highly educated staff and obviously expertise from different fields is needed. We should mention that the regional development agencies cover many different areas and therefore contribute to the more efficient and professional activity of the regional development agencies. For these reasons, we may argue that the personnel potential represents the driving force of the regional development agencies. In addition, we also wondered if the regional development agencies were having problems with a lack of qualified staff. In five regional development agencies they did not detect a personnel deficit; however, lawyers are needed in two regional development agencies and economists in one regional development agency. The regional development agencies also pointed out that they require flexible and multidisciplinary staff with leadership and organisational skills. We can

conclude that, besides their professional expertise, the staff must have knowledge about the activity on the level of the entire regional development agency. This could therefore be an unambiguous indicator for future regional administration which, in some cases, will take over the tasks of the regional development agencies.

Another component of the institutional capacity of the regional development agencies is their co-operation with other institutions (on the European, national and regional levels). We may conclude that the regional development agencies co-operate with different institutions. All 12 regional development agencies namely co-operate with Slovenian administrative and political institutions and with the municipalities. Co-operation with private companies and public agencies follows, as well as co-operation with European institutions. Interactions are already established between the municipalities and the regional development agencies; however, they only co-operate on individual projects that the municipalities are familiar with. In another study (Faculty of Social Sciences, 2007), part of which is covered in the article, the municipalities emphasised poor knowledge of the activities of the regional development agencies. This could mean that there is a lack of interest by the municipalities about obtaining information concerning the activities of the regional development agencies or that the regional development agencies are not recognisable enough in their local environment. On the other hand, the regional development agencies do not perceive that the municipalities have poor knowledge of their activities. According to the data we obtained, we wonder: (1) whether the regional development agencies are not aware of this problem; (2) they do not have an interest in co-operation; or (3) they are not stressing it, because they are heavily engaged in gaining financial resources and other obstacles like complicated bureaucratic procedures. Another component of the capacity of the regional development agencies are the institutional deficits of the regional development agencies. The employees believe that the regional development agencies encounter various problems quite often. According to the answers, 11 regional development agencies have a problem of insufficient financial resources. As many as seven regional development agencies have problems with bureaucratic procedures and insufficient co-operation among state institutions.

We should also mention the financing of the regional development agencies, which is another component of their institutional capacity. The regional development agencies are financed by their founders, from the national budget, through funds from projects, international aid and from funds of interested clients. We can conclude that the amounts of resources gained strongly differ between individual regional development agencies.

Bačlija, Golob, Kukovič
**Institucionalna kapaciteta regionalnih
razvojnih agencij v Sloveniji?**

Considering that regions will be established and that eight regional development agencies are being financed by their founders, we might question how much financing of the founders the regional development agencies will receive after they are established.

Considering the theoretical starting points about the suitability of regionalisation on Slovenian territory, we lean towards a »non-violent« regionalisation or regionalisation without a regional level being created. We believe it is possible, with the help of the regional development actors existing so far (including the regional development agencies), with time to equally (if not even better) achieve harmonious regional development based on modern principles of business and innovations. The forms and role of regions in Slovenia are already more or less known and defined. Next to the extensive debate about the number of regions and bipolar opinions about whether the regions should act as a deconcentrated unit for the state administration as well as the second level of local-self-government or not, the largest and most demanding role of the regions has been forgotten, namely their role as a regional strategic developer.

It is necessary to (more carefully) evaluate the previous activities of actors for regional development before implementation of the second level of local self-government takes place. It must be said that the legislator nevertheless anticipated a certain role for the regional development agencies; they would manage to remain as regional actors. With this, on one hand the legislator enabled the continuity of knowledge (as accumulated in the regional development agencies). But, on the other hand, the legislator allowed the formation of other actors of regional development whereby the possibility of politically-influenced staffing is being allowed. If so far the municipalities have not been co-operating with the regional development agencies or shown little interest in them, we may question what will be the new motives of the municipalities to co-operate when it comes to developing regional strategies. Most likely what will come into play will be local political motives which are not usually backed up by expert opinions, but will at least give the regional developmental strategy a certain political legitimacy.

Opravičilo

V reviji Uprava letnik VI, št. 4, december 2008 je pri članku z naslovom »**Razlaga pravnih pravil s pomočjo propozicijske logike - primer družinskih prejemkov**« prišlo do napačnega poimenovanja vrstnega reda avtorjev. Iz objavljenega je bilo razbrati, da je prvi avtor Iztok Rakar. Pravilni zapis je, da je prvi avtor Domen Cukjati, drugi pa Iztok Rakar. Avtorjema se opravičujemo za nastalo napako.

Uredništvo revije

Navodila avtorjem

V reviji Uprava objavljamo izvirne članke, ki obravnavajo teoretična in praktična vprašanja razvoja in delovanja javne uprave.

Znanstvene članke objavljamo v slovenskem in v angleškem jeziku, izjemoma v nemškem ali francoskem jeziku. Druge članke objavljamo v slovenskem, nemškem ali francoskem jeziku, z daljšim povzetkom v angleškem jeziku.

Uredniški postopek

Uredništvo lahko še pred recenzijo zavrne objavo članka, če njegova vsebina ne ustreza najavljeni temi, če je bil podoben članek v reviji že objavljen, ali če članek ne ustreza kriterijem za objavo v reviji. O tem uredništvo pisno obvesti avtorja.

Pred sprejemom članka v recenzijo mora avtor podpisati ljavo o avtorstvu, s katero avtor prenese materialne avtorske pravice na izdajatelja revije in dovoli objavo članka na spletu.

Članek naj bo lektoriran, v uredništvu se opravlja samo korektura. Izjemoma se po dogovoru z avtorjem besedilo tudi lektorira.

Vsi članki se recenzirajo in razvrstijo po tipologiji COBISS (1.01 Izvirni znanstveni članek; 1.02 Pregledni znanstveni članek; 1.04 Strokovni članek; 1.08 Objavljeni znanstveni prispevek na konferenci). Med recenziranjem avtorji in recenzenti niso imenovani. Članki pod 1.01, 1.02 morajo za objavo prejeti dve pozitivni recenziji.

Po sprejemu članka v objavo se avtorje, ki so poslali članek v slovenskem jeziku, obvesti, naj pošljejo še prevod članka v angleški jezik.

Oblikovanje članka

Naslovu prispevka naj sledi: polno ime avtorja/avtorjev, naziv institucije/institucij in elektronski naslov/naslovi. Članek mora vsebovati še:

- **izvleček**, ki naj v 8 do 10 vrsticah opiše vsebino prispevka in dosežene rezultate raziskave;
- **ključne besede**: 1-5 ključnih besed;
- **JEL kodo** iz klasifikacije po Journal of Economic Literature - JEL (http://www.aeaweb.org/journal/jel_class_system.html);
- članek, ki bo objavljen v slovenskem, nemškem ali francoskem jeziku, naj vsebuje tudi **povzetek v angleškem jeziku v obsegu 3 strani**. (v povzetku prevedite naslov in ključne besede ter predstavite vsebino članka (opredelitev problema in ugotovitve));
- kratek **življenjepis avtorja/avtorjev** (do 8 vrstic).

Članek naj bo napisan v urejevalniku besedil Word (*.doc, *.docx) v enojnem razmiku, brez posebnih ali poudarjenih črk. Ne uporabljajte zamika pri odstavkih. Razdelki od Uvoda do Sklepnih ugotovitev naj bodo naslovljeni in oštevilčeni z arabskimi številkami.

Slike in tabele, ki jih omenjate v članku, vključite v besedilo. Opremite jih z naslovom in oštevilčite z arabskimi številkami. Če v članku uporabljate slike ali tabele drugih avtorjev, navedite sklic pod sliko, tabelo ali kot sprotno opombo. Enačbe oštevilčite v oklepajih desno od enačbe.

Članek naj obsega največ 30.000 znakov.

Dejan Podjed
Zagotavljanje vzdržnih pokojnin v prihodnje

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

Na koncu članka **navedite literaturo** po abecednem redu avtorjev in vire, po naslednjem vzorcu:

Članek v reviji:

- Gilber, G., & Pierre, P. (1996). Incentives and optimal size of local jurisdictions. *European Economic Review* (40), 19–41.

Knjiga:

- Katzenbach, J., & Smith, D. (1993). *The wisdom of teams*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.

Knjiga z urednikom:

- Keene, E. (Ed.). (1988). *Natural Language*. Cambridge: University of Cambridge Press.

Prispevek na konferenci:

- Bugarič, B. (2002). Od hierarhične k participativni (odprti) javni upravi. *IX. dnevi slovenske uprave. Portorož* (pp. 23-29). Ljubljana: Visoka upravna šola.

Internetni vir:

- Tax Administration of the Republic of Slovenia. (n.d.). Retrieved 8. 5., 2007, from Tax Administration of the Republic of Slovenia: <http://www.durs.gov.si/>

Uradna publikacija, poročilo:

- (2001). *World Development Indicators*. Washington: World Bank.

Disertacija:

- Richmond, J. (2005). Customer expectations in the world of electronic banking: a case study of the Bank of Britain. *Ph. D.* . Chelmsford: Anglia Ruskin University.

Kadar ima publikacija več kot štiri avtorje, navedite samo prvega avtorja, npr. Novak et al. Če navajate dve deli ali več del istega avtorja, letnico označite, npr. 2005a, 2005b...

Priporočamo, da uporabite samodejni zapis literature, ki ga omogoča Word 2007 (zapis APA).

Ko je članek dokončno urejen in pripravljen za tisk, ga prejme avtor v dokončni pregled in potrditev.

Članek imenujte po priimku prvega avtorja (Novak.doc) in ga pošljite po elektronski pošti na naslov:

revija.uprava@fu.uni-lj.si.

En izvod članka, natisnjenega na papirju, pošljite na naslov:

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

Instructions for Authors

The *Uprava* (Administration) journal publishes articles dealing with theoretical and practical issues relating to the development and function of public administration.

Academic texts are published in Slovene and English, and exceptionally in German and French. Other articles are published in Slovene, German or French, with an extended summary in English.

Editorial policy

The editorial board may decide not to publish an article even before peer review, if its content does not match the stated themes, if a similar article has already been published in the journal, or if the article does not meet the criteria for publication in the review. The editorial board will inform authors of such a decision in writing.

Before an article is accepted for peer review, the author must sign a Statement of Authorship, transferring material copyright to the journal's publisher and consenting to the article's publication online.

The article should already be edited, and the editorial board only takes responsibility for proof-reading. Exceptionally it may also edit a text in agreement with the author.

All articles are peer-reviewed and classified (1.01 Original scientific article; 1.02 Review article; 1.04 Professional article; 1.08 Published scientific conference contribution). The author and reviewer are not named during the peer review process.

Articles classified as 1.01 and 1.02 must have two positive peer reviews in order to be published.

After acceptance of an article for publication, authors submitting an article in Slovene are asked to provide a translation into English.

Article formatting

The article's title should be followed by: the full name of the author/authors; the name of the institution/institutions and email address(es). The article must also include:

- an **abstract** describing the content of the contribution and research results achieved in 8 to 10 lines;
- **keywords**: 1-5 keywords;
- a **JEL code** (Journal of Economic Literature) – (http://www.aeaweb.org/journal/jel_class_system.html);
- if published in Slovene, German or French, the article must also have a **summary in English**, 3 pages in length (the summary should translate the title and keywords and present the content of the article (define the argument and findings));
- a **short CV** of the author/authors to the article (up to 8 lines).

An article must be supplied in the MS Word (*.doc, *.docx) with single spacing, without special or highlighted characters. Do not indent paragraphs. Sections from the introduction to the conclusion should be titled and numbered with Arabic numerals.

Figures and tables mentioned in the article should be included in the text. They should be titled and numbered with Arabic numerals. If the figures or tables of other authors are used in the article, give the reference below the figure or table or as a footnote. Equations should be numbered in brackets to the right of the equation.

Articles should not exceed 30 000 characters.

Dejan Podjed
Zagotavljanje vzdržnih pokojnin v prihodnje

References in the text to **cited literature** should be made as follows: (Novak, 1999, p. 456).

State the **literature in alphabetical order of author and source** at the end of the article, as follows:

Article from a journal:

- Gilber, G., & Pierre, P. (1996). Incentives and optimal size of local jurisdictions. *European Economic Review* (40), 19–41.

Book:

- Katzenbach, J., & Smith, D. (1993). *The wisdom of teams*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.

Book with editor:

- Keene, E. (Ed.). (1988). *Natural Language*. Cambridge: University of Cambridge Press.

Conference contribution:

- Bugarič, B. (2002). Od hierarhične k participativni (odprti) javni upravi. *IX. dnevi slovenske uprave. Portorož* (pp. 23-29). Ljubljana: Visoka upravna šola.

Internet source:

- Tax Administration of the Republic of Slovenia. (n.d.). Retrieved 8. 5., 2007, from Tax Administration of the Republic of Slovenia: <http://www.durs.gov.si/>

Official publication, report:

- (2001). *World Development Indicators*. Washington: World Bank.

Dissertation:

- Richmond, J. (2005). Customer expectations in the world of electronic banking: a case study of the Bank of Britain. *Ph. D.*. Chelmsford: Anglia Ruskin University.

If a publication has more than four authors, state only the first author, e.g. Novak et al. If citing two works or more by the same author, indicate the year, e.g. 2005a, 2005b, etc. We recommend the use of the automatic literature citation, which is supported by Word 2007 (APA citation).

When the article has been finally edited and prepared for printing, it is sent to the author for final check and confirmation.

The article filename should use the first author's surname (Smith.doc) and be sent by email to the following address: revija.uprava@fu.uni-lj.si.

One printed, paper copy of the article should be sent to the following address:

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

Dejan Podjed
Zagotavljanje vzdržnih pokojnin v prihodnje