

# uprava

**mednarodna znanstvena revija  
za teorijo in prakso**

*Univerza v Ljubljani  
Fakulteta za upravo*



**letnik VI, številka 4, december 2008**

**ISSN 1581-7555**

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

**izdajatelj / publisher**

Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani

**naslov uredništva / address**

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

**odgovorna urednica / editor**

Stanka Setnikar-Cankar

**uredniški odbor / editorial board**

Srečko Devjak, 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

**tehnična urednica / technical editor**

Marjeta Pečarič

**oblikovanje / design**

Primož Fijavž, studiobotas™

**fotografije / photography**

Iztok Rakar, Zlatko Malič, Matevž Paternoster

**prelom / text design**

Marjeta Pečarič

**lektoriranje / editing**

Katarina Puc

**tisk / print**

Littera picta, 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 2008 tudi sofinancira.

Revija Uprava je indeksirana v mednarodnih bazah:

- ECONLIT

# vsebina

- 5 Stanka Setnikar-Cankar  
**Uvodnik**
- 7 Andreja Stupar  
**Davčni nadzor nad velikimi davčnimi zavezanci**
- 35 Tina Jukić, Mateja Kunstelj, Mitja Dečman, Mirko Vintar  
**Civil Servants' View of the Development of e-Government in Slovenia**
- 63 Roman Lavtar  
**Tacit Knowledge and In-Service Training of Civil Servants**
- 77 Tatjana Kozjek  
**Zaposlovanje javnih uslužbencev**
- 95 Iztok Rakar, Domen Cukjati  
**Razlaga pravnih pravil s pomočjo propozicijske logike - primer družinskih prejemkov**
- 117 Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar  
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov – primer enotne upravne listine?**

## **summaries / povzetki**

- 31** Andreja Stupar  
**Tax Audit over Large Taxpayers**
- 59** Tina Jukić, Mateja Kunstelj, Mitja Dečman, Mirko Vintar  
**Pogled javnih uslužbencev na razvoj e-uprave v Sloveniji**
- 73** Roman Lavtar  
**Tacitno znanje in strokovno usposabljanje javnih uslužbencev**
- 92** Tatjana Kozjek  
**Recruitment of Civil Servants**
- 113** Iztok Rakar, Domen Cukjati  
**Interpretation of Legal Rules with Propositional Logic – The Case of Family Benefits**
- 135** Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar  
**(Dis)Regard of Personal Data Protection – The Case of the Single Administrative Document (SAD)**

# Davčni nadzor nad velikimi davčnimi zavezanci

UDK: 336.22 (497.4)

Andreja Stupar

andreja.stupar@siol.net

## IZVLEČEK

Članek obravnava problematiko organiziranosti nadzora nad velikimi davčnimi zavezanci, ki so z ekonomskega, socialnega in političnega vidika najpomembnejši za državo. Večina davčnih administracij v Evropi ima enako kot Slovenija organiziran nadzor nad davčno najpomembnejšimi in najizdatnejšimi zavezanci na način, kot ga je priporočil Mednarodni denarni sklad (International Monetary Fund, v nadaljevanju IMF). To pomeni, da imajo organizacijsko obliko, bodisi samostojno ali v okviru obstoječih davčnih uradov, ki se ukvarja izključno z največjimi davčnimi zavezanci. Bolj kot formalna oblika organiziranosti pa je pomembna dejanska organiziranost izvajanja davčnih nalog, od katere je odvisna stopnja učinkovitosti in uspešnosti opravljenih nalog in kakovost in nabor storitev, ki so na razpolago davčnim zavezancem.

Prispevek opredeljuje, kateri so veliki davčni zavezanci, njihov pomen, potrebo po njihovi različni obravnavi, opisuje obstoječo organiziranost davčnega nadzora nad njimi in predlaga drugačen model organiziranja izvajanja davčnih nalog za velike davčne zavezance.

Na podlagi opravljene mednarodne primerjave z izbranimi državami in analize prednosti in slabosti ureditve davčnega nadzora nad velikimi davčnimi zavezanci v Sloveniji je predlagan nov model organiziranosti izvajanja davčnega nadzora pri teh zavezancih, ki povzema nekatere rešitve iz mednarodnega okolja in jih prilagaja pogojem in zavezancem v slovenskem prostoru.

*Ključne besede: davčni nadzor, velike gospodarske družbe, veliki davčni zavezanci, davčna konkurenca, izvajanje davčnih nalog, mednarodni davčni nadzor.*

## 1. Uvod

Davčna uprava kot del državne uprave izvaja tiste funkcije države, ki po eni strani zagotavljajo redne in stabilne prihodke države, po drugi pa na podlagi mehanizmov in zakonskih pooblastil izvajajo vse ukrepe za višjo stopnjo učinkovitosti države in zagotavljajo enakovredne pogoje vsem davčnim zavezancem. Pri tem so

izjemnega pomena prav najmočnejši gospodarski in finančni sistemi, ki so hkrati najizdatnejši plačniki davkov. Z vidika pomembnosti velikih davčnih zavezancev za državo je izjemnega pomena tudi učinkovit davčni nadzor nad temi zavezanci. Logična posledica vse hitrejše dinamike gospodarskih gibanj in ekonomskega razvoja, širitve svetovne globalizacije in dejstva, da smo že globoko v informacijski družbi, bi morala biti posodobitev davčnega nadzora, posebej pri velikih gospodarskih družbah, finančnih institucijah in družbah, ki so za vsako državo oziroma za vsako gospodarstvo ekonomski steber stabilnosti in razvoja. Veliki gospodarski sistemi s svojo močjo vplivajo na vse segmente družbe, pomenijo gonilo razvoja, se mednarodno povezujejo. Davčna služba, ki v svoji osnovni dejavnosti izvaja davčni nadzor, bi morala slediti tem razvoju in take družbe obravnavati na drugačen način kot majhne davčne zavezance. Davčni problemi pri teh družbah, obseg poslovanja in podatkov, vpliv davčne politike in zahteve po kakovostni davčni storitvi se pri njih pojavljajo v drugačni razsežnosti kot pri davčnem zavezancu, ki ima nekaj zaposlenih ali celo sam opravlja dejavnost in si zgolj zagotavlja lastno preživetje.

V obdobju prostega pretoka blaga, kapitala in storitev in vseh možnosti, ki jih nudi naglo se razvijajoča informacijska družba, sta izjemnega pomena tudi davčna konkurenčnost in obvladovanje davčnih tveganj. Da bi zagotovili redne prilive od davčnih in nedavčnih prihodkov, ki jih pobira davčna uprava, uporaba mehanizmov prisile in avtoritete nista dovolj. Treba je zagotoviti, da bodo najizdatnejši plačniki davkov to tudi ostali, kar pomeni, da je treba spodbujati pozitiven pristop, zagotavljati dobre storitve in spodbujati davčno moralo, hkrati pa zagotavljati mehanizme, s katerimi bo davčna služba bolj učinkovita pri odkrivanju tistih zavezancev, ki se na kakršenkoli način želijo izogniti plačilu davkov.

Slovenija se dobro zaveda nujnosti sprememb, če želi dohiteti najrazvitejše evropske države, zato je bila v zadnjih letih tudi na področju sprememb davčne zakonodaje zelo aktivna. Z davčnimi reformami je z vsebinskega vidika že posodobila področje pobiranja davkov, znižala davčne stopnje, do neke mere ponostavila postopke in omejila administracijo ter na zakonski podlagi doprinesla k večji konkurenčnosti slovenskega gospodarstva. Niso pa bili hkrati pripravljene pogoji za uvedbo teh novosti. Način izvedbe davčne reforme in njen vpliv na delovni proces v davčnem nadzoru doslej ni bil deležen prenove. Tako smo dobili sodobno davčno zakonodajo, ki se izvaja na starih delovnih postopkih in v okviru organiziranosti, ki ne omogoča spremenljivosti in kakovostnega preskoka v razmerju do davčnih zavezancev. Šele s spremembo v organiziranju na celotnem področju izvajanja davčnih nalog in v okviru tega procesa davčnega nadzora bo pri

velikih gospodarskih in finančnih sistemih lahko sledila vse hitrejšim obratom na gospodarskih in finančnih trgih znotraj meja, na območju Evropske unije in v svetovnem merilu. To ne pomeni, da je davčna politika skupaj z davčnimi ukrepi nepomembna. Davčna politika je instrumentarij, s katerim država uravnava delovanje vseh mehanizmov in uvaja davčne ukrepe, ki jih izvaja davčna uprava v okviru svoje osnovne dejavnosti. Oboje skupaj, kljub številnim spremembam in reformam na davčnem področju v zadnjih letih, še vedno ne zagotavlja zadostne učinkovitosti oziroma potrebnega razvoja in posodobitve postopkov, ki so mogoči le s spremembo v organiziranju izvajanja davčnega nadzora.

Z vidika regulacije in nadzora, ki ju mora izvajata država zaradi zagotavljanja njene konkurenčnosti, nemotenega delovanja vseh njenih institucij in ohranjanja blagostanja njenih državljanov, obstaja zelo izrazita zahteva po hitrem prilagajanju mehanizmov državnega nadzora na področju gospodarstva in denarnega trga. Ekonomska moč se vedno bolj koncentrira v velikih, povezanih gospodarskih sistemih in finančnih institucijah. Ker je razvoj vedno pogojen tudi z motivi in s sredstvi, oboji pa so na strani ekonomske moči, je logično, da država s svojimi razpoložljivimi resursi tega dogajanja ne more dohajati brez sprememb v organiziranju delovnih procesov, ki zagotavljajo učinkovit in uspešen nadzor in omogočajo enostavno prilagajanje izjemno dinamičnemu razvoju gospodarskih aktivnosti, vpetosti gospodarskih in denarnih subjektov v mednarodno sodelovanje in vedno novih oblik virov ekonomske moči in razvoja.

## **2. Definicija velikih davčnih zavezancev**

Opredelitve, kateri so veliki davčni zavezanci, so lahko različne in so odvisne od tega, za katere potrebe želimo opredeliti velikost davčnih zavezancev. V slovenski zakonodaji imamo opredeljeno, katere so velike gospodarske družbe, in sicer to opredeljuje Zakon o gospodarskih družbah<sup>1</sup>, po katerem so velike družbe tiste, ki so imele v poslovnem letu povprečno število delavcev več kot 250, katerih čisti prihodki od prodaje so v preteklem poslovnem letu presegle 29,2 milijonov evrov in je bila vrednost njihove aktive nad 14,6 milijonov evrov. V vsakem primeru se po Zakonu o gospodarskih družbah za velike družbe štejejo banke, zavarovalnice, borza vrednostnih papirjev in družbe, ki so

---

<sup>1</sup> 55. člen Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 42/2006, 60/2006 - popr., 26/2007-ZSDU-B, 33/2007-ZSReg-B) razvršča družbe na mikro, majhne, srednje in velike na podlagi kriterijev: povprečnega števila delavcev v poslovnem letu, višine doseženega čistega prihodka družbe in vrednosti aktive ob koncu poslovnega leta.

po tem zakonu dolžne sestaviti konsolidirana letna poročila (družbe, ki so nadrejene drugim družbam, če je sama ali vsaj ena od podrejenih družb organizirana kot kapitalna družba).

Definicija pojma, katere so velike družbe, zapisana v Zakonu o gospodarskih družbah še ne pomeni, da gre za velike zavezance za potrebe davčnega nadzora. Z vidika davčnega nadzora je opredelitev, katere družbe se štejejo za velike, lahko popolnoma različna, kar dokazuje tudi dejstvo, da ima vsaka država drugačna merila in predstave o tem, katere družbe so velike z vidika posebne obravnave pri davčnem organu. Kriterije je mogoče spreminjati, kar je odvisno predvsem od davčne politike in potreb države ter od strategije davčnega organa.

Opredelitev zavezancev za velike davčne zavezance za davčne potrebe najdemo v podzakonskem aktu k Zakonu o davčni službi (ZDS-1; Uradni list RS, št. 1/2007-UPB2) in sicer v Uredbi o določitvi davčnih uradov Davčne uprave Republike Slovenije in njihovih sedežev (Uradni list RS, št. 142/04, 4/05, 120/05), ki v četrtem členu določa, kateri davčni zavezanci izpolnjujejo z uredbo določene kriterije, na podlagi katerih so opredeljeni kot veliki in zato sodijo v pristojnost nadzora v Posebnem davčnem uradu.

Kriteriji, na podlagi katerih so davčni zavezanci v tem trenutku razporejeni v pristojnost Posebnega davčnega urada, obsegajo družbe, katerih prihodki so v preteklem poslovnem letu presegli 33,3 milijonov evrov, in vse banke, hranilnice, zavarovalnice, igralnice in igralni saloni, borze, borzno posredniške družbe, pooblaščenice investicijske družbe, klirinško-depotne družbe in pokojninske družbe.

Iz zapisanega sledi ugotovitev, da uporablja slovenska davčna zakonodaja za razvrščanje zavezancev na velike, ki sodijo v pristojnost posebnega davčnega nadzora in druge, za katere velja krajevna pristojnost območnih davčnih uradov, v primeru gospodarskih družb zgolj kriterij »višina doseženega prihodka v preteklem poslovnem letu« oziroma določa nekatere dejavnosti, ki sodijo v to skupino, ne glede na velikost doseženega dobička. V tem primeru je kriterij zgolj vrsta dejavnosti, ki jo zavezanci opravljajo. Poudariti je treba, da je tovrstno razvrščanje zgolj zaradi določanja stvarne pristojnosti<sup>2</sup> nad izvajanjem davčnega nadzora pri teh zavezancih. Za opredelitev velikih davčnih zavezancev, ki

---

<sup>2</sup> 72. člen ZDavP-2 določa krajevno pristojnost, kar pomeni, da je za odločanje v davčnem postopku na prvi stopnji, v primerih, ko je stvarno pristojna Davčna uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju DURS), pristojen davčni urad, pri katerem je zavezanec za davek vpisan v davčni register, razen v primerih, ki jih določa ta zakon ali zakon o obdavčenju ali zakon, ki ureja področje davčne službe ali Zakon o splošnem upravnem postopku (med temi primeri se nahaja tudi stvarna pristojnost nad zavezanci, ki so na podlagi Uredbe o določitvi davčnih uradov DURS in njihovi sedeži, v pristojnosti Posebnega davčnega urada, ki nadzira velike davčne zavezance).



jih nadzira posebej za velike davčne zavezance organizirano nadzorno telo, obstajajo v državah različne definicije in kriteriji za opredelitev zavezancev za velike davčne zavezance. Nekatere davčne službe imajo določbo o velikih davčnih zavezancih vsebovano v zakonih, druge tega termina sploh ne uporabljajo. Velika Britanija in Nizozemska za določitev velikih zavezancev uporabljata kriterije tveganosti, pri čemer je zelo pomemben podatek o stopnji davčne voljnosti zavezancev. Norveška ima v davčni zakonodaji opredeljene kriterije, katera so majhna podjetja, vsa preostala sodijo v skupino velikih podjetij (Hälli, Rohrer-Mauri, 2006, str. 2 do 7). Kriteriji za velikost so največkrat vezani na dosežene dohodke, na število zaposlenih, na mednarodno poslovanje in druge kriterije, včasih uporabljajo kombinacijo kriterijev. Le malo držav ima na tem področju identično ureditev, kot je v Sloveniji.

### **3. Pomen velikih davčnih zavezancev**

V vsaki družbi obstajajo področja, na katerih tržne sile ne zagotavljajo optimalnih rezultatov. Gre za področja javne porabe, kjer logika tržnega sistema ni izvedljiva (primeri so projekt zaščite pred poplavami, javna zaščita, požarna zaščita). Koristi od takšnih storitev uživajo vsi, ki živijo na določenem področju, korist vsakega pa je neodvisna od njegovega prispevka k zagotovitvi storitve. Ker ni mogoče pričakovati prostovoljnih prispevkov za plačilo teh storitev, posreduje država, ki na osnovi politične volje večine odredi način in stopnjo zadovoljevanja teh potreb. Država tako pridobiva sredstva za državno potrošnjo s pomočjo javnih prihodkov, v glavnem davkov in prispevkov. Prihodki in izdatki države pa gredo prek državnega proračuna, kar imenujemo tudi javno financiranje (Strašek, 1998, str. 131).

Ob upoštevanju potreb države se oblikuje davčna politika, na podlagi katere se načrtujejo davčni prihodki. Kljub temu, kakšna davčna politika se v danem trenutku izvaja, ostaja struktura davčnih zavezancev glede na delež, ki ga odstopajo državi v obliki davkov, nespremenjena.

Če želimo govoriti o pomenu velikih davčnih zavezancev za državo, je najpomembnejši argument zagotovo delež priliva iz davkov, ki ga ti zavezanci prispevajo k skupnim javnofinančnim prihodkom države. Razen tega so še številni drugi argumenti, kot so gospodarska stabilnost, ekonomska moč države, delovna mesta, razvoj in drugi vplivi, ki pa se na takšen ali drugačen način zopet izkazujejo skozi obseg dajatev iz davkov, prispevkov za socialno varnost in nedavčnih

Andreja Stupar

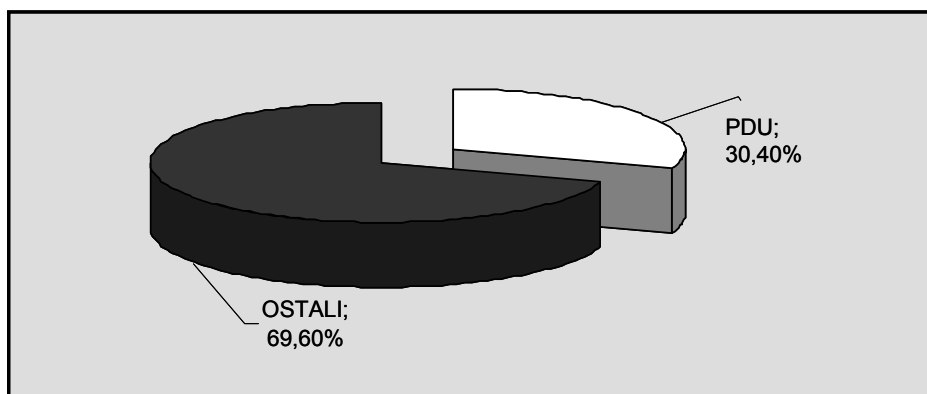
## **Davčni nadzor nad velikimi davčnimi zavezanci**

prihodkov (takse, koncesije, pristojbine itd.), ki jih veliki zavezanci plačujejo državi, lokalnim skupnostim in socialnim blagajnam.

V nadaljevanju je grafično prikazan delež javnofinančnih prihodkov, ki so jih v obliki davkov in drugih obveznih dajatev v preteklem letu v državni proračun vplačali zavezanci, ki se na podlagi Zakona o davčni službi in na njegovi podlagi sprejete Uredbe o določitvi davčnih uradov davčne uprave Republike Slovenije in njihovih sedežev v organiziranosti davčnega nadzora v Sloveniji obravnavajo kot veliki davčni zavezanci in sodijo v pristojnost posebnega davčnega urada. Trošarine, takse in davek na dodano vrednost pri uvozu iz tretjih držav, kjer se davek na dodano vrednost še vedno plača skupaj s carinskimi dajatvami, občinski davki in druge takse niso zajeti v podatek o plačanih davkih v posebnem davčnem uradu.

Iz spodnjega grafikona je razvidno, koliko javnofinančnih prihodkov so v celotnih prihodkih, ki jih pobira DURS in se vključujejo v ekonomsko klasifikacijo prihodkov in odhodkov<sup>3</sup>, prispevali zavezanci posebnega davčnega urada.

**Slika 1: Delež javnofinančnih prihodkov v posebnem davčnem uradu (PDU) v vseh pobranih javnofinančnih prihodkih Davčne uprave Republike Slovenije v letu 2006**



Vir: Poročilo o delu PDU v letu 2006 (Posebni davčni urad, 2007)

Konec leta 2006 je bilo v pristojnosti posebnega davčnega urada 407 davčnih zavezancev, kar pomeni 0,02% vseh davčnih zavezancev, ki so bili

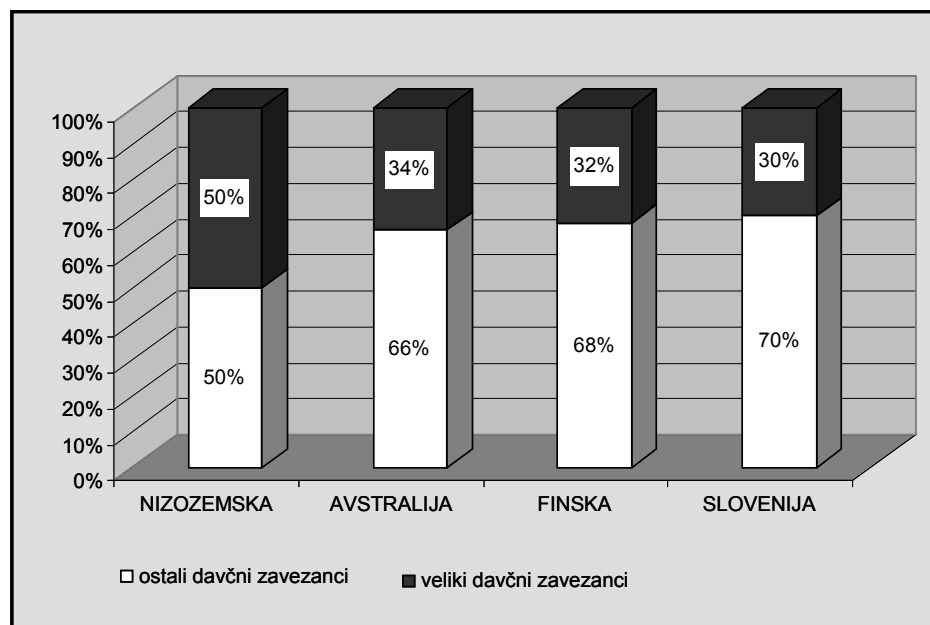
<sup>3</sup> Vsaka država ima za statistične namene svojo klasifikacijo davkov. Slovenija je svojo klasifikacijo pretežno uskladila z metodologijo IMF. Ekonomska klasifikacija, ki je v skladu z mednarodnimi standardi, je bila na ministrstvu za finance uvedena v letu 1999. Javnofinančni prihodki obsegajo osnovnih pet skupin, in sicer davčne prihodke, nedavčne prihodke, kapitalne prihodke, prejete donacije iz domačih in tujih virov in transferne prihodke (Kranjec, 2003, str. 69 in 345-348).

Andreja Stupar  
**Davčni nadzor nad velikimi davčnimi zavezanci**

konec leta 2006 vpisani v davčni register pri Davčni upravi Republike Slovenije (DURS, 2007, str. 2). Delež pobranih javnofinančnih prihodkov posebnega davčnega urada je 30,4% v primerjavi z vsemi vplačanimi dajatvami v Davčni upravi Republike Slovenije. Že to dejstvo samo po sebi dokazuje, kako pomembni so veliki davčni zavezanci za državo in njeno ekonomsko politiko.

Za primerjavo so v Sliki 2 prikazani deleži, ki jih v izbranih davčnih administracijah prispevajo veliki davčni zavezanci, glede na v celoti vplačane davčne prihodke. Zaradi različne organiziranosti nacionalnih davčnih administracij, načina pobiranja davkov in vrst prihodkov, podatki, ki jih posamezna nacionalna davčna administracija pobira, niso povsem primerljivi, so pa dovolj nazorni za potrditev, da so veliki davčni zavezanci z vidika davčne izdatnosti pomembni za vse države.

**Slika 2: Delež davčnih prihodkov velikih davčnih zavezancev glede na v celoti vplačane davčne prihodke**



Vir: Australian Government, Australian Taxation Office, 2006; Belastingdienst, Netherlands, 2006; Finnish Tax Administration, 2006; Davčna uprava Republike Slovenije, 2007.

Veliki davčni zavezanci, bodisi posamično ali kot kategorija najvplivnejših, ekonomsko najmočnejših in tehnološko najrazvitejših poslovnih subjektov v državi, pomembno vplivajo na različna področja njenega delovanja, s poudarkom njihovega pomena na naslednjih področjih:

- ekonomski pomen: gospodarska rast, konkurenčnost, visoki prilivi javnofinančnih prihodkov, intenziviranje kapitalskih trgov, tehnološki napredek in razvoj, rast izvoza;
- socialni pomen: delovna mesta, zmanjševanje socialnih transferjev (socialne pomoči za brezposelne, razni dodatki in pomoči ekonomsko šibkim družinam in posameznikom ...), povečanje kupne moči in še številna druga področja;
- politični pomen: stabilno gospodarstvo zagotavlja uspešno, stabilno in trdno državo, ki na svetovnem političnem področju nastopa suvereno in neodvisno.

Za uresničitev ciljev, ki si jih je Slovenija zastavila v Strategiji razvoja Slovenije (Vehovar et al, 2005, poglavje Učinkovita država), so velike gospodarske družbe osnova in gonilna sila tako na področju ekonomije in gospodarstva kot tudi na področju družbenega razvoja in mednarodnega povezovanja in na vseh področjih, ki so strateškega pomena za državo.

#### **4. Potreba po različni obravnavi velikih davčnih zavezancev**

Strokovnjaki z davčnega področja so večinoma mnenja, da je velike davčne zavezance treba obravnavati drugače od drugih davčnih zavezancev. Kot navaja Pryor (v: Pevcin, 2006, str 7), naj bi bila velika podjetja bolj potrebna regulacije od države, predvsem z vidika omejevanja neželenih družbenih učinkov in ekonomske moči velikih korporacij. V smislu analiziranja razlogov za drugačno obravnavo velikih davčnih zavezancev pa ne gre le za vidik pobiranja davkov, ampak tudi za vidik zagotavljanja dobrih pogojev za izpolnjevanje davčnih obveznosti tem zavezancem, kot je zagotavljanje pravočasnih in kakovostnih storitev in potrebnih informacij gospodarskim družbam in družbam s področja opravljanja dejavnosti, ki se prav tako obravnavajo kot velike<sup>4</sup>, ki se dnevno srečujejo z velikim številom vprašanj in težav, tudi s področja davkov. Dobra davčna usmeritev lahko pomeni tudi dobro poslovno odločitev velikega davčnega zavezanca. Po drugi strani ti davčni zavezanci v državni proračun, v proračune lokalnih skupnosti in v obe socialni blagajni prelijejo tolikšna denarna sredstva, da je prav, da od države dobijo to povrnjeno v obliki zagotavljanja pomoči

---

<sup>4</sup> Banke, zavarovalnice, borze, kapitalsko povezane družbe.

in potrebnih informacij pri svojem delu, da država ne izvaja zgolj represivne funkcije, pač pa ponuja tudi servis in oporo pri njihovem poslovanju. Davčna administracija, finančno ministrstvo in s tem posredno država morajo spremljati in analizirati pojave ter skoznje ter ob dobri komunikaciji z davčnimi zavezanci, posebej z velikimi davčnimi zavezanci, sprožati ustrezne mehanizme za uvajanje potrebnih sprememb, posodobitev in prilagoditev vedno novemu poslovnemu okolju. Cilj, ki ga mora država pri tem zasledovati, je izboljšanje davčnih storitev, oblikovanje pobud za potrebne spremembe v davčni politiki in zakonodaji ter ustvarjanje pogojev za nemoteno poslovanje davčnih zavezancev.

Izrednega pomena je zavedanje, da vsaka država potrebuje velike davčne zavezance, da so sodobno mednarodno okolje, prost pretok blaga, storitev, kapitala oblikovali tudi potrebo velikih gospodarskih družb po presojanju davčne konkurenčnosti države, v katero se nameravajo vključiti kot poslovni subjekt, oziroma v kateri je sedež matičnega podjetja (glej Gorjup, 2007, str. 59 in 60). Interes države je torej, da prisluhne potrebam sodobnega ekonomskega okolja in presodi, ali je njeno delovanje oziroma delovanje nadzornih služb še ustrezno, ali je morda že nastopil čas za sodobnejše oblike izvajanja nadzora, ki bodo vsebovali elemente zavedanja medsebojne soodvisnosti v razmerju med državo in gospodarstvom.

Večina evropskih držav, prav tako pa tudi države, ki geografsko ne sodijo v Evropo, imajo davčni nadzor nad velikimi davčnimi zavezanci organiziran na drugačen način, kot za druge davčne zavezance, kot je to že v začetku 1980 leta priporočila mednarodna organizacija IMF.

Nekatere države v Evropi in izven Evrope so na področju obravnavanja velikih davčnih zavezancev že uvedle sodobnejše načine komuniciranja s temi družbami, praktično vse pa se zavedajo pomena in potrebe po posodobitvi davčnega nadzora nad temi zavezanci. Tako je na primer avstralska davčna administracija (ATO - Australian Taxation Office) na podlagi ugotovitve, da velike družbe dejansko ogromno prispevajo k avstralski ekonomiji, tako z vidika izpolnjevanja davčnih obveznosti kot tudi izvajanja delodajalskih obveznosti, pristopila k novim aktivnostim na področju nadzora pri velikih davčnih zavezancih.

**Tabela 1: Pregled organiziranosti davčnega nadzora za velike zavezance po evropskih državah**

	davčna administracija	posebna organiziranost za nadzor nad velikimi davčnimi zavezanci	samostojna centralizirana enota	število teritorialnih enot	sektorska specializacija
1	ALBANIJA	DA	DA	ni podatka	DA
2	AVSTRIJA	DA	NE	8	DA
3	AZERBAJDŽAN	DA	NE	13	NE
4	BELGIJA	DA	NE	3	DA
5	BOLGARIJA	DA	DA	ni podatka	DA
6	HRVAŠKA	DA	NE	2	NE
7	ČEŠKA REPUBLIKA	DA	NE	12	DA
8	ESTONIJA	DA	NE	2	DA
9	FINSKA	DA	DA	ni podatka	DA
10	FRANCIJA	DA	NE	ni podatka	DA
11	NEMČIJA	DA	NE	100	DA
12	MADŽARSKA	DA	DA	ni podatka	DA
13	ISLANDIJA	NE	ni podatka	ni podatka	ni podatka
14	IRSKA	DA	NE	4	DA
15	ITALIJA	DA	NE	22	NE
16	LATVIJA	NE	ni podatka	ni podatka	ni podatka
17	LITVA	DA	DA		DA
18	MAKEDONIJA	NE	ni podatka	ni podatka	ni podatka
19	NIZOŽEMSKA	DA	DA	ni podatka	DA
20	NORVEŠKA	DA	NE	2	DA
21	POLJSKA	DA	NE	20	DA
22	ROMUNIJA	DA	NE	ni podatka	DA
23	SRBIJA	DA	DA	ni podatka	DA
24	SLOVAŠKA	DA	NE	2	DA
25	SLOVENIJA	DA	DA	ni podatka	DA
26	ŠVEDSKA	DA	NE	3	NE
27	ŠVICA	NE	ni podatka	ni podatka	ni podatka
28	VELIKA BRITANIJA	DA	NE	ni podatka	NE

Vir: IOTA Area Group on Large Taxpayer Treatment and Audit, 2005

Andreja Stupar

**Davčni nadzor nad velikimi davčnimi zavezanci**

Iz tega razloga se davčna administracija v Avstraliji zavezuje, oziroma je dobila pooblastilo, da zaradi števila izvršenih transakcij, velikosti in kompleksnosti v obsegu delovanja velikih družb v letih 2006/2007 na sistematičen način izdela profil z najpomembnejšimi informacijami o največjih davčnih zavezancih in izvede revizijo, na podlagi katere bo ugotovila, ali so potrebne kakšne spremembe v načinu izvajanja davčnih nalog v zvezi z velikimi davčnimi zavezanci. Aktivnosti, ki bodo podlaga za izdelavo profila, bodo obsegale:

- dodatne inšpekcijske preglede (za obdobje 2006/07 načrtujejo 75 dodatnih inšpekcijskih pregledov na področju davka od dobička);
- organiziranje davčnega simpozija z velikimi gospodarskimi družbami, ki naj bi povečalo razumevanje potreb in delovanja velikih družb po eni strani in načina dela in pristopa davčne službe po drugi, vse z namenom poiskati način, kako naj davčna administracija razvija svoje produkte in storitve, da bi zmanjšali stroške in na ta način pomagali velikim davčnim zavezancem namesto da bi jih ovirali;
- okrepiti posvetovanje in sodelovanje z zavezanci, skupno načrtovanje in poskusno uvajanje sporazumnih dogovorjanj;
- pozorno spremljati podjetja v tuji lasti in usmeriti pozornost na višino davka, ki ga vplačujejo; upadanje davka bi lahko pomenilo znak za pojav prenašanja dobička v tujino in transfernih cen;
- ostro opazovati podjetja, ki se prestrukturirajo in selijo sedež poslovanja v države z nižjo obdavčitvijo (čezmejno) in pri takih podjetjih uvajati davčne preiskave (ATO, Large Businesses, 2006).

Britanska davčna služba (H&M Revenue and Customs Administration), ki se je kot rezultat združitve dveh prej samostojnih organov konstituirala v letu 2005, se prav tako zaveda izjemnega pomena velikih davčnih zavezancev, ki jih obravnava v samostojni organizacijski obliki, na podlagi sodobnih pristopov in uvajanja novih aktivnosti in oblik komuniciranja. S svojimi zavezanci ima urad za velike davčne zavezance (The Large Business&Employers Customer Unit) vzpostavljeno tesno sodelovanje. Njihov cilj je izvajati davčne naloge za velike davčne zavezance na način, ki bo bolj poslovno prijazen in učinkovit z informiranjem, pozivanjem in vplivanjem na odnos zavezancev do izpolnjevanja davčnih obveznosti, kar je naloga davčne službe in ministrstva za finance (H&M Revenue and Customs, 2006, str.1 in 7).

Že samo dejstvo, da ima večina nacionalnih davčnih uprav samostojno obliko organiziranosti davčnega nadzora nad velikimi davčnimi zavezanci, je zadosten

argument za ugotovitev, da obstaja potreba po drugačni obravnavi velikih davčnih zavezancev glede na davčno obravnavo ostalih zavezancev. Ob tem pa ne smemo pozabiti, da načelo enake obravnave vseh zavezancev s tem ni ogroženo.

Razlogi za drugačno obravnavo velikih davčnih zavezancev so naslednji:

- so najizdatnejši plačniki dajatev iz davkov, prispevkov in drugih obveznih dajatev, ki jih pobira davčna služba – nad 30% vseh dajatev, ki jih pobira slovenska davčna uprava, vplačajo veliki davčni zavezanci;
- hude posledice s finančnega, socialnega, ekonomskega vidika v primeru napačnega obračunavanja davčne osnove ali pojavov davčne goljufije ali sive ekonomije (stečaji, prisilne poravnave, izguba delovnih mest, odliv kapitala v tujino...);
- nujnost kontinuiranega davčnega nadzora, tako z vidika davčnega zavezanca, kot z vidika države (obseg poslovnih transakcij pri zavezancah je velik, zato je obvladovanje več zaporednih obdobj izredno težko, odkrite nepravilnosti imajo s povečevanjem časovnega odmika od nastanka nepravilnosti do odkritja nepravilnosti vedno večje posledice);
- specifične dejavnosti, kot so zavarovalništvo, igralništvo, bančništvo in druge, zahtevajo specifična znanja in visoko specializacijo;
- obsežnost poslovanja doma in v mednarodnem okolju, povezovanje družb, veliko število zaposlenih in drugo, zahteva bistveno bolj poglobljen, daljši in z informacijskimi orodji in znanji podprt davčni nadzor, kot pri malih zavezancih;
- potrebnost obsežnejšega in dopolnilnega izobraževanja in usposabljanja za izvajanje nadzora pri velikih zavezancih;
- nujnost uvajanja informatikov v nadzorno funkcijo skupaj z uporabo specialnih orodij;
- na kakovostni analizi tveganja temelječ davčni nadzor;
- sposobnost prilagajanja organiziranja davčnega nadzora hitremu razvoju in spremembam v poslovanju gospodarskih družb v okolju visoke konkurence, svetovne globalizacije in vedno bolj aktivnega mednarodnega delovanja ekonomskih subjektov, posebej velikih davčnih zavezancev, kjer je obseg kapitalskih transakcij in gospodarskega delovanja še posebej intenziven;
- kriteriji in merila za merjenje uspešnosti in učinkovitosti pri izvajanju nadzora nad velikimi davčnimi zavezanci ne morejo biti enaki kot za druge davčne zavezance (razen nekaterih splošnih kriterijev), primerljivosti torej ni.



Organiziranost izvajanja davčnega nadzora in vseh davčnih nalog mora biti pri nadzoru nad velikimi davčnimi zavezanci drugačna, kot pri nadzoru nad preostalimi, saj mora zagotavljati obvladovanje sicer majhnega števila davčnih zavezancev, ki pa imajo v svojih rokah veliko ekonomsko moč, znanje, mednarodno delujejo, se razvijajo in vplivajo na vse segmente družbenega življenja, cilji pa seveda morajo biti enotni in usklajeni z davčno in ekonomsko politiko države in s strategijo davčne službe. Slovenska davčna služba ima v svoji poslovni strategiji zapisano, da mora imeti davčna uprava učinkovito, prilagodljivo in uspešno organizacijo, iz česar izhaja, da mora pravzaprav težiti k posodobitvam in nenehno iskati nove poti za večjo učinkovitost in prilagajanje hitro spreminjajočemu se okolju in s tem potrebam zavezancev (Davčna uprava Republike Slovenije, str. 1, 2005). Taka posodobitev je nedvomno potrebna na področju nadzora nad velikimi davčnimi zavezanci.

## **5. Obstoječa organiziranost nadzora nad velikimi davčnimi zavezanci**

Najrazvitejše države v evropskem in svetovnem merilu so že pred desetletji ugotovile, da je za zaščito davčnih prihodkov treba organizirati specifičen nadzor nad zavezanci, ki imajo zaradi davčne izdatnosti za državo poseben pomen. Kot v svoji analizi navaja Katherine Baer, so države v tranziciji in tiste v razvoju, ki so uvedle poseben davčni tretma za velike davčne zavezance, zabeležile dobre rezultate tako z vidika višje stopnje izpolnjevanja davčnih obveznosti kot tudi z vidika bolj učinkovitega delovanja davčne administracije v celoti. Na ta način so vse aktivnosti maksimalno usmerjene v relativno majhno število zavezancev, ki vplačujejo izjemno velik delež davčnih prihodkov. V številnih državah so organizacijske enote, ki se ukvarjajo z nadzorom nad velikimi davčnimi zavezanci, tudi testno okolje za oceno učinkov davčnih reform, ki se potem izvedejo za celotno populacijo.

V praksi se je pokazalo, kot navaja Katherine Baer, da organiziranje posebnega nadzora za velike davčne zavezance lahko povzroči tudi tveganje. Zgolj parcialno<sup>5</sup> organiziranje takega nadzora ima lahko celo negativne učinke, ki posledično pomenijo, da reforma davčne organiziranosti ne bo uspešna ali da

---

<sup>5</sup> Če na primer poseben davčni način obravnavanja ne zaobjame vseh velikih zavezancev ali če posebna organizacijska oblika ne prevzame vseh funkcij v zvezi z nadzorom in administriranjem pri velikih zavezancih, če je na razpolago premalo zaposlenih ali ni na razpolago potrebnih pripomočkov in orodij.

bo posebni urad za velike zezance, ki predstavlja gonilo razvoja in moderniziranje davčnega administriranja, izgubil svojo kredibilnost. Prav tako je lahko škodljivo pretiravanje pri poudarjanju pomembnosti nadzora nad velikimi zavezanci in zanemarjanje nadzora nad preostalimi, pomanjkanje specifičnih kontrol pri velikih zezancih (ki npr. svojo davčno obveznost opravijo s pobotom), ali preveliko število zezancev v pristojnosti posebnega nadzora. Vse to lahko zmanjša učinkovitost tovrstnega nadzora. In končno, za prvo merjenje učinkovitosti izvajanja nadzora nad velikimi davčnimi zezanci in sprememb davčne osnove mora davčna uprava identificirati in primerjati kazalnike uspešnosti<sup>6</sup>.

Pristop k nadzoru velikih davčnih zezancev se razlikuje od države do države in je v veliki meri odvisen od stopnje razvitosti posamezne države, od davčne politike in od ciljev, ki jih država želi z njo doseči in od populacije velikih zezancev. Organiziranost urada za velike zezance je odvisna od števila velikih zezancev, od razpoložljivega kadra, znanja, tehnološke opremljenosti in drugih razpoložljivih resursov. V nekaterih državah imajo samo eno organizacijsko enoto za nadzor nad velikimi davčnimi zezanci, kot je to v Sloveniji, drugod so takšne enote organizirane v vseh večjih gospodarskih središčih, kjer imajo sedež velike družbe oziroma so del območnih davčnih uradov (glej tabelo 1). Ponekod se z velikimi zezanci ukvarjajo zgolj oddelki znotraj davčne službe ali posebej usposobljeni davčni delavci in vodje skupin za nadzor v organizacijskih enotah davčne službe.

V Sloveniji je davčni nadzor nad velikimi davčnimi zezanci organiziran v posebnem davčnem uradu (PDU). Nadzor se izvaja z davčnim kontroliranjem in davčnim inšpiciranjem, ki se v organizacijsko nespremenjeni obliki izvajata v funkcijsko ločenih oddelkih že od same ustanovitve DURS in PDU, torej od julija 1996. Druge funkcije, ki pomenijo podporo davčnega nadzora, to so naloge analiziranja, davčnega knjigovodstva, izterjave, pravne naloge, informacijska podpora in strokovno tehnične naloge, se izvajajo v samostojnih oddelkih. Organiziranost izvajanja vseh funkcij je identična, kot na območnih davčnih uradih, ki so krajevno pristojni za izvajanje davčnih nalog za vse fizične in pravne osebe, vpisane v register davčnih zezancev na njihovem davčnem uradu.

---

<sup>6</sup> Kazalniki uspešnosti PDU niso primerljivi s kazalniki območnih uradov na nacionalni ravni, niti s kazalniki uradov za velike zezance na mednarodnem nivoju, saj gre za neprimerljive kvantitativne podatke in kvalitativna merila (npr. inšpekcijski pregled pri zezancu z 10.000 zaposlenimi in nekaj sto tisoč izdanimi fakturami ni ekvivalenten inšpekcijskemu pregledu s 50 zaposlenimi in nekaj sto ali tisoč izdanimi fakturami; urad za velike zezance s 60 zaposlenimi in 400 zezanci ni primerljiv z uradom za velike zezance s 500 zaposlenimi in 3000 zezanci, ki so povezane osebe, multinacionalne družbe, itd).

Posebni davčni urad je v tem trenutku organiziran po načelu funkcij, torej gre za funkcijsko organiziranost. Organiziranje po funkcijah je učinkovito, kadar je treba obvladovati veliko količino istovrstnih delovnih operacij z vnaprej natančno opredeljenimi delovnimi postopki in s predvidljivimi rezultati (na primer odmera dohodnine, kjer gre število napovedi v stotisoče). Pri nadzoru nad velikimi davčnimi zavezanci v okviru PDU je govora o štiristo zavezancih, zato tu ne gre za obvladovanje velike količine subjektov z rutinskimi postopki, kot je na primer odmera nekega davka, kar se lahko izvaja v oddelku, predvidenem za to po funkciji. Tu gre za obvladovanje velikih sistemov, ki terjajo od primera do primera različen pristop. Funkcijska organiziranost v pogojih nadzora nad majhnim številom velikih zavezancev, ki imajo obsežno poslovanje, veliko število zaposlenih in so davčno najizdatnejši glede zagotavljanja prilivov javno finančnih prihodkov državi, ki imajo svoje posebnosti in potrebe, ki nujno potrebujejo kakovostne informacije in izvajajo specifične dejavnosti ter se intenzivno mednarodno povezujejo, ni več ustrezna. Ves čas se je treba zavedati, da se mora davčni nadzor pri velikih zavezancih izvajati celovito, kar pomeni, da mora biti zagotovljen stalen pregled nad celotnim poslovanjem zavezanca z vidika davčne rizičnosti, maksimalno mora biti zagotovljeno izvajanje informiranja, servisiranja in komuniciranja z zavezanci. Za to pa so potrebne točne, pravilne in popolne informacije in taki podatki, česar obstoječa organiziranost ne zagotavlja. Slabe posledice organiziranosti po načelu izvajanja funkcij, ki hromijo celotni proces davčnega nadzora v uradu za velike zavezance, so naslednje:

- vsi poslovni procesi se odvijajo znotraj posameznih organizacijskih enot, ki so bolj ali manj zaprte ena pred drugo;
- tok informacij in pomembnih podatkov in dokumentov je odvisen od posameznega oddelka, ki s to informacijo ali s tem dokumentom razpolaga;
- z razvojem informacijske tehnologije, s pospeševanjem in z uzakonjenjem uporabe elektronskega poslovanja in s spremembo zakonodaje so se spremenili tudi delovni postopki (ali bi se vsaj morali spremeniti), ki so sprostili obremenitev v davčni kontroli, zmanjšali možnost napak in dvignili kakovost podatkov v davčnih evidencah;
- številne naloge se podvajajo ali celo multiplicirajo, saj so del poslovnega procesa v posameznem oddelku (morale bi se dopolnjevati);

- vsi oddelki, razen splošne službe in informatike, imajo stik z zavezanci, z njimi rešujejo različno problematiko in zavezanca spoznavajo, ni pa povezave med njimi;
- zaradi obsežne problematike se od davčnih delavcev pričakuje široko poznavanje vseh področij, od bančništva, zavarovalništva, investicij in vrednostnih papirjev, igralništva, do področja gospodarstva in v njegovem okviru različnih dejavnosti z njihovimi posebnostmi.

Ugotavljamo:

- da davčni zavezanci v zadnjih letih izjemno spreminjajo naravo svojega poslovanja, se usmerjajo v mednarodno okolje, kjer iščejo nove trge;
- da davčni zavezanci iščejo vedno nove možnosti povečevanja dobička in konkurenčne prednosti tudi z davčnim načrtovanjem in optimiziranjem davkov;
- da se je slovenska davčna zakonodaja v zadnjih letih nekajkrat spremenila in je davčna služba v zadnjih letih uvedla številne novosti, pri čemer se organiziranost izvajanja davčnih nalog ni spremenila;
- da je organiziranost izvajanja davčnih nalog v slovenskem uradu za velike zavezance identična kot na območnih uradih, ne glede na to, da gre pri obvladovanju velikih davčnih zavezancev za obvladovanje kapitalsko močnih in strokovno izjemno zahtevnih specifičnih davčnih subjektov, pri obvladovanju ostalih pa za obvladovanje velike množice davčnih dogodkov,

Zato menimo, da je sprememba v organiziranju izvajanja vseh davčnih nalog v uradu za velike davčne zavezance nujna. Ne gre zgolj za spremembe v izvajanju davčnega nadzora, pač pa za spremembe vseh nalog v uradu.

## **6. Sprememba v organiziranosti davčnega nadzora nad velikimi davčnimi zavezanci**

Na podlagi ocene sedanjega stanja in izkušenj iz mednarodnega davčnega okolja, predvsem iz najuspešnejših davčnih administracij, predlagamo naslednje spremembe v organiziranju izvajanja vseh davčnih nalog v uradu za velike zavezance.

## **1. Od organiziranosti po načelu funkcij k organiziranosti po načelu dejavnosti**

Kot ustrezna oblika organiziranosti davčnega nadzora pri velikih davčnih zavezancih se je v raziskavi pokazala panožna organiziranost oziroma organiziranost glede na dejavnost, ki jo davčni zavezanec opravlja. Prednosti, ki jih taka organiziranost prinaša, so vsaj naslednje:

- Poslovni proces izvajanja davčnih nalog<sup>7</sup> se odvija znotraj posameznih organizacijskih enot - sektorjev, kjer ne gre več za organiziranost glede izvajanja funkcij, pač pa za organiziranost po načelu pokrivanja vseh davčnih zavezancev istega tipa za vse vrste davčne obravnave, bodisi za dajanje informacij, potrjevanje vračil, izvajanje analiz tveganja in individualnih analiz, izvajanje vsebinskih kontrol, pozivanje k plačilu, izvajanje *desk audit-a* oziroma izvajanje nadzora nad davčnimi zavezanci na podlagi predloženih davčnih obračunov in na podlagi zahtevane dokumentacije in poslovnih knjig pri organu, izvajanje preiskav in eventualnega inšpekcijskega nadzora na terenu in ob podpori informatika. Posledica take organizacije sta izjemno dobro poznavanje in obvladovanje davčnih zavezancev znotraj organizacijske enote, ki je visoko specializirana za posamezno področje (finančni sektor, igralništvo, gradbeništvo, transportna dejavnost,...). Rezultat je celovito obvladovanje problematike pri zavezancih, ki sodijo v skupino davčne obravnave v okviru dejavnosti, za katero je sektor specializiran.
- Odpade problem pretoka informacij, podatkov in dokumentov, saj se vse potrebne informacije, podatki in dokumenti zbirajo v okviru novega sektorja, znotraj katerega se obravnava določen tip zavezanca.
- Odpade nevarnost podvajanja izvajanja nalog, saj se v okviru ustreznega sektorja vsak davčni zavezanec celovito obravnava.
- Odpade problem povezave med sektorji in problem dvojnega obravnavanja istega zavezanca, saj se zavezanec obravnava le na enem mestu, povezava med sektorji je v smislu izmenjave izkušenj, znanja in zagotavljanja potrebne pomoči.

---

<sup>7</sup> Z izrazom davčne naloge je treba razumeti celovit sklop aktivnosti za podporo davčnemu nadzoru in hkrati storitvam za zavezance, torej so mišljene vse naloge, ki so na kakršenkoli način potrebne za nemoteno izvajanje osnove dejavnosti davčne uprave, to je nadzora nad pravilnostjo in pravočasnostjo pobranih davkov in drugih dajatev, za katerih pobiranje je pooblaščen DURS.

- Visoka specializacija davčnih delavcev na posameznem panožnem področju, posledično dvig kakovosti izvajanja nalog davčnega nadzora, zagotavljanja storitev, komunikacije z okoljem in izpolnjevanja drugih davčnih nalog.

## **2. Prerazporeditev izvajalcev s podpornih na davčne naloge**

Preusmeritev davčnih kontrolorjev od strokovno tehničnih in administrativnih opravil k izvajanju davčnega nadzora nad vsebino davčnih obračunov in izpolnjevanja drugih vsebinskih davčnih nalog. Pogoji za to so že dani, saj morajo zavezanci, ki so velike in srednje gospodarske družbe že od 1. aprila 2007 davčne obračune in obračune davčnega odtegljaja predlagati davčnemu organu v elektronski obliki (Zakon o davčnem postopku-2, Ur.l. RS, št. 117/2006, člen 51., 57. in prehodni določbi 409. in 410.). Ker ni več ročnega vnosa, odpadejo napake pri vnašanju podatkov v računalniško aplikacijo, kakovost podatkov v davčnih evidencah je bistveno boljše (računalniški sistem eDavki zavezancu - predlagatelju obračun toliko časa zavrača, dokler ni formalno in logično pravilen), popravkov, ki niso vsebinske narave, praktično ni več. Preusmeritev je z vidika operativnega izvajanja nalog mogoča takoj.

Operativni del izvajanja knjigovodskih funkcij in poročanja se po novem izvaja v podpornih funkcijah, saj gre le še za operativno tehnični prenos podatkov z ene lokacije na drugo in urejanje tistega dela evidenc, ki je posledica nepravilnega delovanja programske podpore. To pomeni, da je mogoče del dosedanjih knjigovodij usmeriti v izvajanje davčnih nalog, ki potekajo po novem v panožno organiziranih sektorjih. Naloge analitikov se v predlaganem modelu organiziranosti izvajanja davčnih nalog preusmerijo z dosedanjega spremljanja in poročanja za potrebe zakladnice in priprave kazalcev uspešnosti na pripravo analiz tveganja s pomočjo metodoloških navodil in specialnih računalniških orodij. Dosedanje naloge v zvezi s poročanjem o likvidnosti in spremljanjem kazalcev ostajajo med podpornimi funkcijami.

Na tak način bo doseženo povečanje števila zaposlenih na davčnih nalogah, s čimer bomo bolj primerljivi z davčnimi uradi za velike davčne zavezance v tujih davčnih upravah.

## **3. Od usmerjenosti na davke k usmerjenosti na davčne zavezance**

Namesto izvajanja davčnega nadzora in vseh davčnih nalog po načelu posamezne vrste davka, ki ne omogoča celovitega nadzora nad poslovanjem

davčnega zavezanca, se vse davčne naloge osredotočajo na posameznega davčnega zavezanca, ki je na ta način obravnavan celovito. Z vidika davčnega nadzora gre za celovito obravnavo po vseh davčnih vrstah, z vidika zavezancev gre za celovito nudenje storitev in informacij na enem mestu, to je v okviru sektorja, pristojnega glede na opravljanje njegove pretežne dejavnosti.

#### **4. Uvedba mednarodnega davčnega nadzora**

Naraščajoča internacionalizacija poslovnih aktivnosti ima vse večji vpliv na pobiranje davkov. Mehanizmi za odkrivanje, preprečevanje in ukrepanje na področju davčnih utaj obsegajo vzajemno upravno pomoč in medsebojno mednarodno sodelovanje med državami članicami pri inšpekcijskih pregledih<sup>8</sup>. Področje medsebojne upravne pomoči poteka prek mednarodne izmenjave informacij, obsega tri vrste izmenjave podatkov in informacij in sicer avtomatično izmenjavo podatkov, spontano izmenjavo in izmenjavo podatkov na podlagi zaprosila<sup>9</sup>. Naloge se izvajajo v okviru Oddelka za mednarodno izmenjavo

---

**8** Zakon o davčnem postopku, ki je od svoje prve objave v letu 1996 doživel številne spremembe in dopolnitve, je bil dopolnjen tudi z evropskim pravnim redom. Tako je ZDavP-1, ki se je začel uporabljati s 1.1.2005, prevzel tudi nekatere direktive, ki pomembno prispevajo k učinkovitosti delovanja uprave na tem področju, saj izogibanje davkom in davčna evazija že dolgo presejata dejanske meje med državami. V ZdavP-1 je tako celo poglavje, namenjeno ureditvi mednarodnega sodelovanja med državami članicami EU. V ta del zakona so bile vključene naslednje direktive institucij EU (Heinzer, A., 2005, str.124-126):

- Direktiva Sveta 76/308/EGS z dne 15. marca 1976 o vzajemni pomoči pri izterjavi terjatev iz poslovanja, ki je del sistema financiranja Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada, ter iz prelevmanov in carin;
- Direktiva Komisije 2002/94/ES z dne 9. decembra 2002 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje nekaterih določb Direktive Sveta 76/308/EGS o vzajemni pomoči pri izterjavi terjatev v zvezi s prelevmani, davki in drugimi ukrepi;
- Direktiva Sveta 77/799/EGS z dne 19. decembra 1977 o medsebojni pomoči pristojnih organov držav članic na področju neposredne obdavčitve;
- Direktiva Sveta 2003/48/ES z dne 3. junija 2003 o obdavčitvi dohodka od prihrankov v obliki plačil obresti;
- Direktiva Sveta 2003/49 z dne 3. junija 2003 o skupnem sistemu obdavčevanja v zvezi s plačili obresti in plačili uporabe premoženjskih pravic, ki velja za povezane družbe različnih držav članic.

Možnost vzpostavitve medsebojne vzajemne upravne pomoči med vsemi državami članicami konkretno podaja Amsterdamska pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti.

**9** Pri avtomatični izmenjavi podatkov gre za sistematično pošiljanje že vnaprej določenih podatkov na podlagi dogovora. Pri tem pošiljatelju ni potrebno presojati ali bodo podatki prejemniku koristili. Ureditev je v vseh evropskih državah, podprta z enakimi informacijskimi bazami. Pri spontani izmenjavi podatkov gre za nesistematično pošiljanje podatkov, za katere se domneva, da bi prejemniku koristili. Običajno do takih podatkov pride davčni organ v postopku davčnega nadzora. Izmenjava na podlagi zahtevka pa je najbolj aktualna, saj gre za konkretne zahteve pri konkretnih zavezancih v konkretnih postopkih. Tu so pomembni čas pridobitve podatkov, obseg, točnost in verodostojnost dobljenih podatkov.

informacij v okviru Generalnega davčnega urada ter v sodelovanju z območnimi davčnimi uradi.

Delovanje davčnega nadzora v okviru nacionalne države ni več zadostno, saj ima poslovni dogodek, opravljen v eni državi, finančni učinek v drugi državi, vprašanje pa je, kje bi morale biti davčne posledice, ali je bila davčna obveznost pravilno in če sploh izpolnjena, davčni organ katere države je pooblaščen za ugotavljanje takih dejstev.

Kot navaja Y.Hulton, belgijski koordinator v davčnih preiskavah, je v borbi proti goljufiji najbolj pomembno doseči združitev znanja in izkušenj vseh evropskih davčnih služb. Z najboljšim in najučinkovitejšim načinom uporabe evropske zakonodaje, ki dovoljuje neposredne kontakte med uradniki z delovnega področja odkrivanja davčnih utaj evropskih držav je mogoče pospešiti izmenjavo znanja, izkušenj in informacij. Pospešena izmenjava informacij je tudi ključ do uspešnega identificiranja *missing traderjev*<sup>10</sup> in zlorab pri registriranju davčnih zavezancev. Mednarodne goljufije bi se bilo treba lotiti v vseh državah, ki so posredno ali neposredno vpletene, tudi če v kateri od njih ne gre za neposredno ogroženost davčnih prihodkov.

Na podlagi zgoraj zapisanih dejstev je v predlaganem modelu organiziranosti izvajanja davčnih nalog v uradu za velike davčne zavezance oblikovan tudi sektor za mednarodno sodelovanje pri inšpekcijskih pregledih, v okviru katerega bodo delovali najbolj usposobljeni davčni inšpektorji, ki bodo sodelovali pri najzahtevnejših pregledih mednarodno aktivnih davčnih zavezancev na celotnem ozemlju enotnega evropskega trga.

##### **5. Izvajanje davčnega nadzora pri davčno tveganih subjektih, identificiranih s pomočjo računalniško podprte analize tveganja**

Izvajanje davčnega nadzora pri tveganih subjektih zahteva izvajanje analiz tveganja, ki bodo v pomoč pri identificiranju davčno tveganih zavezancev in bodo na ta način inšpekcijski pregledi usmerjeni v tiste subjekte, katerih poslovanje na kakršenkoli način kaže na nepravilnosti. S pomočjo metodološko

---

<sup>10</sup> »Missing trader« ali manjkajoči trgovec v verigi. Gre za podjetje, ki ne izpolni davčne obveznosti. Za taka podjetja je ponavadi znan le poštni predal, sedež dejavnosti pa je ponavadi lažen oz. nepoznan. Tako podjetje je ponavadi tuje podjetje za katerega davčna administracija nima dostopa do njegovih poslovnih knjig ali katerikoli drugih listin. V verigi se pojavlja največkrat kot pridobitelj blaga znotraj Skupnosti. Lahko pa se pojavlja tudi kot dobavitelj blaga.



in računalniško podprtih analiz tveganja bodo načrtovani davčni pregledi učinkovitejši pri odkrivanju davčnih nepravilnosti in goljufij.

#### **6. Uvedba nadzora na daljavo (standard elektronskega vodenja poslovnih knjig za potrebe davčnega nadzora)**

Z uveljavitvijo Pravilnika o vsebini, obliki, načinu in rokih za predložitve izpisa podatkov iz elektronsko vodenih poslovnih knjig in evidenc zavezanca za davek so zavezanci dolžni za potrebe davčnega nadzora zagotoviti izpis poslovnih knjig v elektronski obliki (39. člen ZDavP-2). S tem je dana možnost pooblaščenim osebam v davčnem nadzoru v najkrajšem času v elektronski obliki pridobiti podatke iz poslovnih knjig davčnih zavezancev in jih s pomočjo računalniških orodij (ACL) elektronsko pregledati. To pomeni, da se večina dela, ki ga sedaj opravlja inšpektor na terenu, lahko odvija v prostorih PDU, inšpektor na terenu zgolj preverja določena dejstva, listine in okoliščine, ki jih ne more preveriti drugače in je njihova preveritev potrebna zaradi pravilno ugotovljenega dejanskega stanja. Na ta način se inšpekcijski pregledi skrajšajo, prisotnost inšpektorja pri zavezancu, ki je običajno moteča, bo bistveno krajša, manjši bodo stroški inšpekcijskih pregledov.

#### **7. Pridobitev specialnih orodij, intenzivno izobraževanje, usposabljanje in davčna specializacija ter pospešitev elektronskega poslovanja v vseh segmentih z nujnim usposabljanjem za e-nadzor in e-poslovanje**

Sodobno poslovno okolje je nenehno v primežu razvoja, napredka in uporabe naprednih tehnologij. Za obvladovanje subjektov z davčnega vidika, ki v takem okolju poslujejo, so zato potrebna sodobna orodja, ki jih najrazvitejše davčne uprave že uporabljajo. Gre za informacijska orodja, ki omogočajo različne funkcionalnosti, od izvajanja analiz tveganja po različnih kriterijih in na podlagi številnih kazalnikov tveganja, do orodij, ki odkrivajo nepravilnosti v trgovanju in poslovanju prek svetovnega spleta in orodij, ki so v pomoč pri obvladovanju ogromnih količin poslovnih dogodkov in elektronskih dokumentov. Pridobitev takih orodij in usposabljanje za delo z njimi je nujen pogoj za nadaljnje obvladovanje velikih davčnih zavezancev.

Nujna je tudi uvedba dvosmerne elektronske izmenjave dokumentov, informacij in storitev med davčnimi zavezanci in davčnimi delavci. V zadnjih letih je šel razvoj v to smer zelo hitro (portal eDavki zagotavlja širok nabor možnosti za oddajanje obračunov davčnih zavezancev davčni upravi preko spletnega

portala), vendar le v smeri od zavezancev k davčni upravi, ne pa tudi v obratni smeri. Zavezanci še vedno nimajo možnosti elektronskega vpogleda v evidence plačanih davkov, pošiljanja vlog, prejemanja različnih potrdil, dokazil in drugih storitev.

## **7. Zaključek**

Predlagani model organizacije davčnega nadzora bi zagotavljal večjo učinkovitost pri odkrivanju davčnih nepravilnosti, podporo zavezancem pri izpolnjevanju davčnih obveznosti in ohranjanje stabilnosti države in zagotavljanje prilivov za delovanje vseh njenih funkcij. Z operativnega vidika je pomen modela v spremembi izvajanja davčnega nadzora na način, ki bi zagotavljal celovito obvladovanje posameznega zavezanca za vse njegove davčne obveznosti, kar bi pomenilo spremljanje in poglobljeno poznavanje zavezanca, takojšnje reagiranje pri spremembah ali odstopanjih in možnost uporabe različnih orodij, od katerih so nekatera že na razpolago, nekatera pa bi bilo treba pridobiti.

Sodobnejši pristop k organiziranju izvajanja davčnih nalog, kot ga predlagamo v prispevku, pomeni nadgradnjo obstoječega stanja. Na podlagi predlaganega modela bi bilo mogoče z obstoječimi kadrovskega viri izvesti reorganizacijo vseh poslovnih procesov v organizacijski enoti davčne službe za nadzor nad velikimi davčnimi zavezanci in s tem izboljšati izvajanje davčnih nalog. Potrebne so nekatere zakonske spremembe, ki bodo na novo opredelile merila za prehod davčnih zavezancev v kategorijo velikih (dvig praga na 50 mio EUR doseženih prihodkov, doseženih z opravljanjem dejavnosti in prehod na območne urade po dveh letih nedoseganja osnovnega kriterija; pooblastilo za nadzor nad povezanimi osebami), povečale krog pooblaščenih oseb v nadzoru, na novo uredile organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v PDU. Potrebna so dodatna finančna sredstva za nakup specialnih orodij in za izobraževanje ter usposabljanje. Najpomembnejši pogoj za uvedbo tega modela organiziranosti davčnega nadzora pa je vsekakor podpora vodstva davčne uprave, pristojnega ministrstva in navsezadnje volje najodgovornejših v državi za njeno blaginjo in ustvarjanje pogojev za dobro delovanje vseh njenih subjektov. Ob zagotovitvi vseh potrebnih pogojev je mogoče predlagani model v zelo kratkem času uvesti v prakso.

Andreja Stupar  
**Davčni nadzor nad velikimi davčnimi zavezanci**

*Mag. Andreja Stupar je v letu 2007 končala magistrski študij na Fakulteti za upravo v Ljubljani. Zaposlena je v Posebnem davčnem uradu Davčne uprave Republike Slovenije, na področju načrtovanja, analiziranja, davčnega knjigovodstva in izterjave.*

## Literatura

- Baer, K.(2002): Improving Large Taxpayer's Compliance, A Review of Country Experience. International Monetary Fund, Washington.
- Belastingdienst (2006):Tax and Customs Administration Annual Report 2005.Tax and Customs Administration, Netherlands.
- Carmody, M. (2005): Large Business and Tax Compliance. International CFO Forum. Australia, Sydney.
- Finska davčna uprava. [http://www.vero.fi/default.asp?domain=VERO\\_ENGLISH&language=ENG](http://www.vero.fi/default.asp?domain=VERO_ENGLISH&language=ENG), 05.10.2007.
- Gorjup, B. (2007): Obvladovanje davčnih tveganj pri mednarodnem davčnem načrtovanju. Revizor, revija o reviziji. 2007, letnik XVIII, številka 3/2007, Slovenski inštitut za revizijo, Kočevje.
- Hälli, M., Rohrer-Mauri, V. (2006): Definitions of a Large Taxpayer within the IOTA Member Tax Administrations. IOTA Area Group: Large Taxpayer Treatment and Audit, Finland.
- HM Revenue&Customs. Working with Large Business(2006): HM Revenue&Customs Communications and Marketing, United Kingdom.
- Hulot, Y.(2006): Prevention and detection of VAT Fraud: The EUROCANET Project (European Carousel Network). Tax Tribune, magazine of the Intra-European Organization of Tax Administrations. 2006, letnik 23, št. 2/2006, Kompkonzult Kft., Budapest, Hungary.
- IOTA. <http://www.iota-tax.org/>. 28.09.2007.
- Kranjec, M.(2003): Davki in proračun. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Large businesses (2007), Booklets&publications, No. March/2007. Australian Government, Australian Taxation Office, Canberra.
- Pevcin, P. (2006): Analiza velikosti javnega sektorja in mednarodna primerjava. V: Setnikar Cankar, S., Klun, M.:Značilnosti javnega sektorja v Sloveniji in ugotavljanje njegove učinkovitosti. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Poročilo o delu Davčne uprave Republike Slovenije v letu 2006. Ministrstvo za finance, Davčna uprava RS, Ljubljana, 2007.

Andreja Stupar

## **Davčni nadzor nad velikimi davčnimi zavezanci**

- Poročilo o delu Posebnega davčnega urada v letu 2006. Davčna uprava RS, Posebni davčni urad, Ljubljana, 2007.
- Pravilnik o vsebini, obliki, načinu in rokih za predložitev izpisa podatkov iz elektronsko vodenih poslovnih knjig in evidenc zavezanca za davek. Ur.l. RS, št. 59/2007.
- Strašek, S., Žižmond, E.(1998): Ekonomska politika. Univerza v Mariboru, Ekonomsko poslovna fakulteta, Maribor.
- Tax Auditing Approach of the Tax Administration in the Netherlands. Fiscal meeting Groningen, 2006.
- Uredba o določitvi davčnih uradov davčne uprave Republike Slovenije in njihovih sedežev. Uradni list RS, št. 142/04, 4/05, 120/05.
- Vehovar, U., Starman, M., Zajc, K., Kovač, P.(2004):Strategija razvoja Slovenije - izziv prihodnosti 2004 - 2013, poglavje Učinkovita država, Ljubljana.
- Zakon o davčnem postopku - ZDavP-2. Uradni list RS, št. 117/2006.
- Zakon o davčni službi. Uradni list RS, št.1/2007-UPB2.
- Zakon o gospodarskih družbah. Uradni list RS, št. 42/2006, 60/2006 - popr., 26/2007-ZSDU-B, 33/2007-ZSReg-B.

SUMMARY

## **TAX AUDIT OVER LARGE TAXPAYERS**

This article discusses the problems of tax audit over large taxpayers who are of great importance to the country from economical, social and political point of view. Most of the tax administrations throughout Europe, including Slovenian, use the same model of tax audit over large taxpayer as it had been recommended by International Monetary Fund (IMF). These institutions, whether they act independently or within an existing tax administration, provide tax audit over large taxpayers exclusively. However, the importance of formal organisational structures is lesser to the importance of actual performance of tax audit. The degree of effectiveness and successful tax management depends on that as well as the quality and the range of services provided.

Tax administration as a part of state government system performs those functions that guarantee constant and stabile incomes for the state. On the other hand, it also exercises all the measures to enable higher rate of efficiency of the state government system and equal conditions for all taxpayers. The strongest economic and financial systems as the biggest taxpayers have the most important role in this. Because of their large contribution to the tax system it is of vital importance to organize an efficient tax audit over these taxpayers. Due to increasing dynamics of economic movement and development, globalisation and the fact that we are now a part of an established informational society, modernization of tax system should occur, especially in connection to major corporations, financial institutions and companies which are the pillar of economic stability and development in a country. Large economic systems use their influence over all segments of society. They are the crucial factor in development and form international alliances. Tax administration, whose basic task is to perform tax audit should follow the course of this development and treat such companies differently from other taxpayers. Tax risk in these companies, the extent of their business and their information system, the influence of tax policy and requirements for quality tax services are all much different from those with minor taxpayers, who only have a few employees or even work on their own to support themselves.

In the era of free flow of merchandise, money, services and numerous opportunities given by rapidly developing informational society it is of

vital importance to have a competitive tax system as well as having control over tax risks. In order to ensure regular finances from taxed and untaxed income, something more than simply using repressive methods and authority will be necessary. What needs to be made is to enable large taxpayers to remain large taxpayers, which means a positive approach will have to be introduced by providing good services and encouraging moral attitude to paying taxes. At the same time mechanisms of detecting large taxpayers who wish to avoid paying taxes should be established in order to make tax administration more efficient.

Slovenia is well aware of the necessity of change that need to be made for our country to keep up with the most developed European countries, thus tax legislation has undergone quite an intensive process of modernisation in the recent years. With tax reforms, as far as their contents are concerned, collecting taxes has been modernised, tax rates have been lowered and some procedures have been simplified by limiting administrative work. From legal point of view these reforms have enabled Slovenian economy to be more competitive. However, requirements for introducing such novelties have not been met yet and the methods and the influence of tax reform implementation on work process in tax audit have not been modernised. We have been given modern tax legislation, which is still based on outdated work procedures and applies to an organisation scheme which does not enable flexibility and quality leap in relation to taxpayers. Only when there is a change made in organizing the entire field of tax services, especially tax audit, will tax legislation be able to keep up with rapid change in economic and financial markets on national, European and global level. That does not mean tax policy with all its measures is unimportant. Tax policy is a means of state regulation, which enables all state mechanisms to function and for tax measures to be introduced by tax administration (which is its primary task). In spite of many recent changes and reforms in the field of tax policy all this does not guarantee sufficient efficiency or necessary development and modernisation of procedures. That is possible only if the structure of tax audit and its praxis changes.

As far as regulation and control is concerned, there is a very explicit demand for speedy adjustments of state control mechanisms in economic and financial markets. The state needs to exercise them in order to sustain competitiveness and stability of its institutions while simultaneously ensuring prosperity of its citizen. Economic power is continuously concen-

trating in large economic systems and financial institutions. Since development always depends on motives and funds, both being connected with economic power, it seems logical that the state with the resources it has in its disposition can not keep up with this pace without making some changes in work process organisation. These work processes enable effective and successful control and rather simple adjustments to extremely dynamic development of economic activities, involvement of economic and financial entities in international cooperation and numerous new sources of economic power and development.

Experts in field of taxation mostly agree that large taxpayers should be treated differently from other taxpayers. As Pryor states (Pevcin, 2006, 7) large companies require more regulation on the part of the state, especially to limit unpopular social effects and rising economic power of large corporations. However, collecting taxes isn't the only reason for increased regulation over large taxpayers. We should also consider creating good conditions for taxpayers to fulfil their duties, such as ensuring up-to-date and quality service and information required by companies in economic field and in field of service that also qualify as large companies and face a high number of problems with tax system on daily basis. Good tax policy gives way to good business decisions of large taxpayers.

In Slovenia organised tax audit over large taxpayers is domain of Special Taxation Bureau (Posebni davčni urad), which is at the present organised according to the principle of functions, so we are talking about functional structure. The latter is effective in cases when we need to process a large quantity of equal operations with precisely defined work procedures and predictable results (for instance tax return, where the numbers could grow up to hundreds of thousands).

On the basis of preliminary evaluation of the current situation and experience in the field of taxation on an international scale, predominantly in the most successful tax administrations, the following suggestions for reforms of organised tax collecting from large taxpayers have been made:

1. A shift from functional structure of tax audit to structure which is based on the principle of activities.
2. Re-scheduling from support to tax assignments.
3. Focusing on taxpayers and not on taxes.
4. Implementation of international tax audit.

Andreja Stupar

**Davčni nadzor nad velikimi davčnimi zavezanci**

5. Execution of tax audit over taxpayers with high tax risk who had been identified as such on the basis of computer-made risk analysis.
6. Implementation of "long-distance" control (introduction of standard electronic book-keeping as a means of effective tax audit).
7. Acquisition of special tools, intensive training and education, specialisation in taxation, promotion of electronic management in all segments, for which training in e-Control and e-Management is necessary.

Modern approach to taxation task implementation as it has been suggested in the research means an upgrade to the current system. On the basis of this new suggestion it will become possible to perform reorganisation of all business processes in organisation unit of large taxpayers' tax audit and to improve taxation execution.



# Civil Servants' View of the Development of e-Government in Slovenia

UDK: 35(497.4) : 004.9 : 659.2

Tina Jukić

University of Ljubljana, Faculty of Administration  
tina.jukic@fu.uni-lj.si

Mateja Kunstelj

University of Ljubljana, Faculty of Administration  
mateja.kunstelj@fu.uni-lj.si

Mitja Dečman

University of Ljubljana, Faculty of Administration  
mitja.decman@fu.uni-lj.si

Mirko Vintar

University of Ljubljana, Faculty of Administration  
mirko.vintar@fu.uni-lj.si

## ABSTRACT

**The paper presents the results of a study focused on the so-called internal aspect of e-government – i. e., the aspect of the civil servants. It is well-known that in both Slovenia and most other countries there is a significant discrepancy between the selection and the actual use of the possibilities that e-government provides. A substantial number of researchers have been intensely engaged in the study of factors inciting (mainly) the citizens to use e-government. In our belief, those factors need also be searched for within the internal e-government users, i.e. the civil servants. In this perspective, we have examined: (1) their use of, and satisfaction with, information technologies in the job context; (2) their skills required for e-government; (3) the effect of e-government on their job, their organisation, and public administration in general; (4) their views of further development of e-government within the public administration. A number of results indicate that responsibility for the low use of e-government by citizens and enterprises can in fact be partly ascribed to the civil servants. Further, the research has revealed that the surveyed civil servants lacked sufficient skills required for an active participation in the development of e-government, and that this development has not resulted in any vital changes in the operations of the public administration.**

*Key words: electronic administration, e-government, civil servants, public administration, Slovenia.*

## **1. Introduction**

The development of electronic operations or administration ("business") within the public administration, which popularly has widely come to be simply called "e-government," has for several years been the focus of attention of various interest groups and research fields. Externally, this development has in practice mainly meant a rapid development of electronic services for various user groups, particularly citizens and enterprises. And internally, it has meant an increasing prevalence of non-paper communication among different administrative bodies and various public databases, registers and cadastres, on which the development of modern electronic civil service administration is based.

However, despite the apparently brisk and successful development, we cannot be entirely satisfied with the achievements. In initial years, governments across the world and in Slovenia had mainly focused on a rapid development of the selection of services without also seriously considering their effects, the potential users, their interests and expectations. At the beginning, this trend was taken up by research which primarily focused on analysing the selection of services, and the metrics and evaluation of the level of its development. Only in the past two or three years did those trends begin to undergo change, as it was becoming increasingly clear that in many aspects development was going in the wrong direction, and that in determining priorities and guidelines for further development, it was the users, their needs, expectations and benefits that needed to be considered as paramount. It was after 2004 that the first empirical studies appeared in Europe focusing on investigating the users' expectations and satisfaction with e-government. Generally, those studies mainly defined as users the external users, i.e. primarily citizens and enterprises, which somewhat reduces the value of their results.

As far as we know, the first significantly comprehensive and extensive European study of the users' satisfaction with e-government and their expectations as to its further development was conducted in Slovenia within the Institute for Informatization of Administration, Faculty of Administration, in 2005-2006. This study is so much more relevant because it also focused – in addition to the traditional user groups covered by similar research studies, such as citizens and enterprises – on the internal users, i.e. the civil servants who, according to our assumptions, play a major role in the promotion and spread of the use of e-government.

Due to the extensiveness of the study, whose results can be examined in greater detail at the Institute for Informatization of Administration's web page (see Vintar et al., 2006a, 2006b, 2006c), the present paper only presents a lesser part of it, i.e. the part that focused on the civil servants as internal e-government users. Within it, we were primarily testing the following three hypotheses:

**Hypothesis 1:** Civil servants are partly responsible for the low use of e-government services by external users (citizens and enterprises).

**Hypothesis 2:** Civil servants lack sufficient skills required for an active participation in the development of e-government.

**Hypothesis 3:** The development of e-government has not resulted in any vital changes in internal operations of the public administration.

The following chapter presents details of the methodology used in the implementation of empirical research. The third chapter describes the results of certain similar, although not entirely comparable, studies mainly conducted across Europe, while in Chapter 4 we compiled the most important results of the presented part of our study, and in Chapter 5 tried to evaluate them.

## **2. Methodological framework**

The survey was conducted through the use of questionnaires distributed by e-mail in January 2006. The basis for the sampling frame was all the employees (with their own e-mail address) in the Slovenian state-level administrative bodies and municipalities. The survey implementation phases were the following. First, all the:

- state secretaries at the ministries,
- heads of the bodies within ministries (both their central and regional units),
- heads of administrative units (i.e., local offices of central government),
- heads of municipal administrations or the municipal secretaries (where there was no head person) or the mayors (where no other data were available)
- were mailed a formal letter informing them
- that we were going to conduct a survey of civil servants via a questionnaire that would be submitted to the organisation's central e-mail address, and

Jukić, Kunstelj, Dečman, Vintar  
**Civil Servants' View of the Development of  
 e-Government in Slovenia**

- that we were asking the administrator of that central e-mail address to forward the questionnaire to all full-time staff with their own e-mail address, and to inform us:
  - how many full-time employees there were in their organisation,
  - to how many addresses they have forwarded the questionnaire.

Given that only a sample of the organisations had provided us with the information indicated in the last subparagraph, we were unable to use those data for further analysis. Therefore we retrieved data on the sampling frame size from the ISPO e-government IT data service<sup>1</sup>, or its section incorporating the number of full-time employees in state administration as of 1 July 2005. We excluded from the sampling frame the police, the armed forces, the Protocol Service of the Republic of Slovenia, and the Slovenian Intelligence and Security Agency, while including into it all the municipalities. Being unable to procure the data on the number of employees in the latter, we used in the calculations the average of 10 employees per a municipality. This resulted in a sampling frame of the size of 19,563 civil servants (Table 1).

**Table 1: Sampling frame and the number of responses**

Type of organ	Number of employees	% of employees	Number of received responses	% of received responses
Government agencies	1251	6%	97	5,3%
Core ministries	4583	23%	134	7,4%
Bodies within ministries	8865	45%	808	44,4%
Administrative units	2934	15%	506	27,8%
Municipalities - up to 10.000 residents	1390	7%	76	4,2%
Municipalities - up to 20.000 residents	370	2%	87	4,8%
Municipalities - above 20.000 residents	170	1%	93	5,1%
Missing data	-	-	17	,9%
<b>Total</b>	<b>19563</b>	<b>100 %</b>	<b>1818</b>	<b>100 %</b>

On 7 January 2006 we e-mailed the survey questionnaires to the central e-mail addresses of the state administration bodies and the municipalities. We

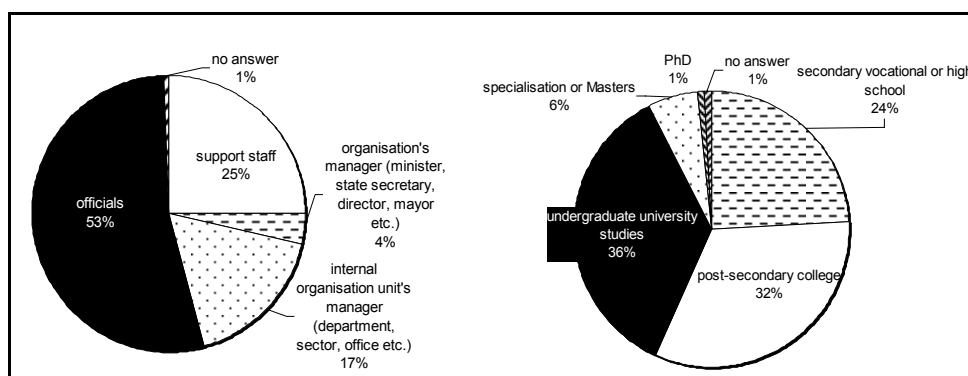
<sup>1</sup> <http://e-uprava.gov.si/ispo/>

Jukić, Kunstelj, Dečman, Vintar  
**Civil Servants' View of the Development of  
 e-Government in Slovenia**

received 1818 responses in five weeks (Table 1). This being a large enough and random, i.e. representative, sample, we may, taking into account the standard estimation error and a 95% confidence interval, generalise the results calculated based on the entire sample, or the entire selection of responses. If we were to make the sample representative by the respective categories of organisations (i.e. stratum), the shares of responses would need to coincide with the shares of employees; this would only be feasible if we got hold of an exhaustive list of e-addresses of all the employees in public administration, which at the time we were unable to do. In what follows we briefly present the demographic structure of the surveyed municipal and state government employees. Among the 1818 responses we had received, nearly one-half were from the bodies within the ministries, 28% from the administrative units, and 14% from the municipalities (Figure 1). The rest came from the employees of government agencies and core ministries.

Over one-half of the respondents had worked in public administration for 11 years or more; a similar percentage were over 39 years old, meaning that they had already had a relatively high amount of experience with public administration operation. As concerns their educational structure (Figure 1), 68% had completed post-secondary college or undergraduate university studies, followed by the graduates of secondary vocational and high schools (24%), while 7% held a Masters, specialisation, or PhD. Over one-half of the respondents held the position of an official, one-quarter were members of support staff, and the rest belonged to the organisation's management (Figure 1).

**Figure 1: Shares of respondents by level of education (left) and by type of position (right) (n=1818)**



In addition to the questions asking the respondents to provide the basic data about themselves, the survey questionnaire consisted of a succession of the following four question groups:

- Group 1: questions about the use of, and satisfaction with, information technologies in the job context;
- Group 2: questions about the existent and desired skills required for e-government;
- Group 3: questions about the effect of e-government on the job, the organisation, and public administration in general;
- Group 4: questions about future trends in the development of e-government within public administration.

The questionnaire was designed as a form in an Excel document, set and protected so that the respondents were able to fill it in, save it, and e-mail it to the appropriate address easily and correctly. This in turn enabled a simple compilation of a database of responses, followed by a statistical analysis of it in the SPSS programme package.

The present paper only presents the most interesting results in addition to those needed to confirm or reject the proposed hypotheses. More detailed results are available in Vintar et al. (2006a, 2006b, 2006c).

### **3. Existent research**

This chapter presents an overview of certain studies that (at least indirectly or partly) were concerned with the development and implementation of e-government in the public administration environment as perceived by civil servants, or the so-called internal e-government users.

Thus, an extensive study was conducted within the project of "Breaking the barriers to e-government," focusing on the barriers to the development of e-government (Oxford Internet Institute, 2006). Results were provided by 996 respondents from over 60 countries (with 73% of them coming from the EU). 58% of the respondents worked in the public sector, and 49% also participated in the development and implementation of e-government.

The respondents were expected to provide information on the importance of particular barriers in the development of e-government. To this end, they were presented with 30 identified barriers clustered into nine groups: resistance,

technical barriers, take up, administrative barriers, privacy, design, legal barriers, costs, accessibility. Three barriers in particular seem to be paramount according to the results: (1) coordination among the central, regional, and local levels of government; (2) resistance to change by government officials; and (3) lack of interoperability of IT systems.

Also interesting is the study called "Organisational Changes, Skills and the Role of Leadership required by eGovernment," conducted among those in charge of the public administration in the EU countries (EIPA, 2005). Responses were procured from 19 Member States and Bulgaria, which at the time was an acceding country. The survey focused on the organisational changes, skills and leadership vital in implementing e-government and transforming public services. The results indicate that in most countries that the respondents come from, e-government action plans incorporate measures pertaining to skills, organisational changes and leadership, while over one-half of the countries also employ special instruments for identifying insufficient skills. Among them, Denmark sticks out as particularly interesting, as it has recently begun to use two new tools: "competence barometer" and "competence game" (EIPA, 2005, p. 24, 27-28; see also ILO, 2007). The main findings of the study are the following (EIPA, 2005, p. 59-60):

- organisational changes caused by the implementation and development of e-government have been gradual rather than radical;
- different skills and competences that the development of e-government requires need to be identified and defined; ICT skills are non-problematic, while more stress should be placed on planning and management, skills in the field of interpersonal relations, and social and communication skills;
- the managers must ensure that the decisions taken reflect the organisation's specific needs in line with its long-term strategy; they must also ensure that the skills and human resources are developed to an appropriate level.

Internal e-government users were also dealt with by a study conducted in the UK (Jones and Williams, 2005). Its results are reason for concern, as they indicate that the public servants are insufficiently involved in the implementation of the ICT; no less than 39% distrusted the management's decisions relating to the ICT, 32% had not been given the chance to express their views concerning the ICT in their work, and 29% had not been consulted by anyone with respect to the implementation of the IT. No less than two-thirds of the servants

had not participated in the decision-making concerning the implementation of the technologies, which is – as the study has also found – a serious problem. The (public) managers were no less critical; 28% thought that their staff's IT skills needed to improve, only 16% maintained that their organisation provided its staff with excellent IT training courses, only 27% were confident that the staff were able to effectively use the ICT, and only 29% consulted their staff with respect to the ways in which ICT are used at work (Jones and Williams, 2005, p. 23-25). The study includes some recommendations, such as the following (Jones and Williams, 2005, p. 38-39):

- ICT-related decision-making processes must involve all those who would use those technologies, particularly when this would affect their day-to-day work;
- the question must be asked of what would the effects of ICT-related projects be (e.g. what is it that the citizens need and expect);
- project management skills are indispensable;
- the purpose of technology cannot simply be a »digitalisation« of existent processes, but rather it needs to be considered how they could be changed;
- the departments within an organisation, as well as their processes, need to be linked to each other;
- staff need to be trained and educated;
- a two-way communication with the servants needs to be ensured; it must be clear how they perceive the changes.

Opinions of senior civil servants about the development of e-government were also researched by a study conducted in the USA (Hart-Teeter, 2003). It was found that e-government had (already) become an integral part of American governance, although nearly one-half of the respondents (44%) thought that the lack of financial resources was an obstacle on the path to e-government (Hart-Teeter, 2003, p. 22, 24). Anyhow, 82% of them believed that e-government had a highly (36%) or partly (46%) positive effect on the way that government operates, while an even higher share of "optimists" was recorded concerning the effects to be expected in the following 5-10 years (Hart-Teeter, 2003, p. 24-25). As concerns further development of e-government, more than one-half (56%) thought it was necessary to expedite the spread of the Internet for the communication between the citizens and the administrative bodies on grounds that e-government provided possibilities for



better services, communication and efficiency, while 35% were in favour of a slower development of it on grounds that many citizens lacked access to the Internet, in addition to which they saw unresolved issues concerning the security and privacy of such operations (Hart-Teeter, 2003, p. 27).

## **4. Research results**

This chapter presents the research results grouped into four subchapters:

- the use of, and satisfaction with, information technologies in the job context;
- skills required for e-government;
- the effect of e-government on the job, the organisation, and public administration in general;
- views of further development of e-government within public administration.

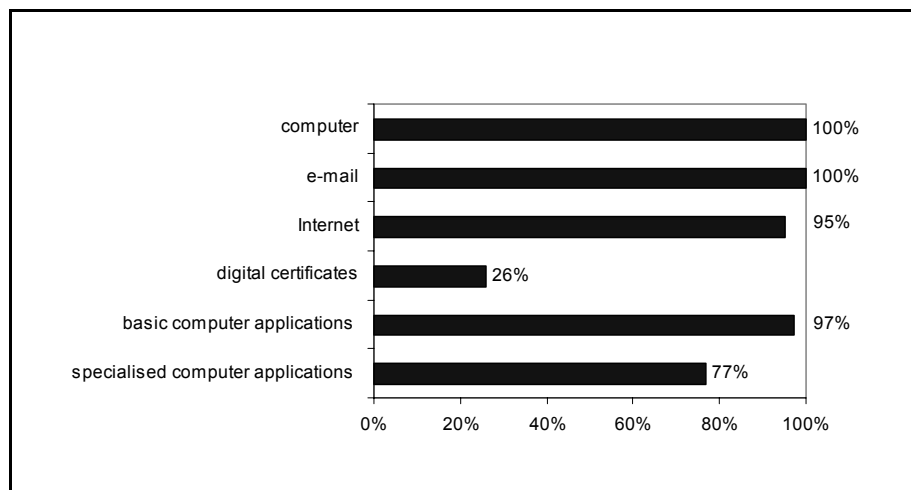
### **4.1 The use of, and satisfaction with, information technologies in the job context**

As the survey was conducted via e-mail, the questionnaire only included the civil servants using personal computers and e-mail, but the error due to the non-inclusion of non-users is certainly not significant. Thus we may conclude that all respondents use personal computers and electronic mail, while Internet is used by 95% of them (Figure 2). A large majority use the said IT in their work every day: the computer 99%, electronic mail 93%, and Internet 72%.

Digital certificates, being frequently used today for both remote access to application programmes or web services and user identification and digital signing, are only used by 26% of the respondents (Figure 2), while 5% of them plan to start using them.

Further, the results indicate that practically all the surveyed employees (97%) use the basic computer solutions or application programmes such as Word, Excel and similar, and a majority of them (77%) also use specialised computer solutions such as documents management applications (e.g. SPIS), accounting applications (e.g. MFERAC), and applications facilitating the implementation of work processes (Figure 2).

**Figure 2: Use of information technologies in the work of the surveyed civil servants (n=1818)**



All respondents were also asked to assess within a 1-5 scale<sup>2</sup> how well they are provided in their job with hardware and software with regard to the needs of their work. On average, the respondents are less than satisfied in this case – the average value of responses being 3.91.

The respondents also answered questions about their knowledge and use of the state web portal e-Government. It seems that 12% of the surveyed civil servants are not acquainted with this portal. Among those who know it, the majority use it at least once a week (41% of those asked or 36% of all respondents), followed by those using it at least once a month (23% of those asked or 20% of all respondents), while 8% of those who know it (i.e., 7% of all respondents) have so far never used it. Those not knowing the portal were additionally asked how much interest they had to start using it. Disappointingly, the majority (56%) expressed little interest, 38% were keen to start using it, while 6% expressed no interest at all.

We also examined how satisfied the civil servants were with the process of implementing e-government in their job context, their organisation, and the public administration in general. The results indicate (Figure 3, Table 2) that they are the most satisfied with the process of implementing e-government in their job context (the mean value of responses being 3.77), and the least satisfied with this process in the public administration in general (the mean value of re-

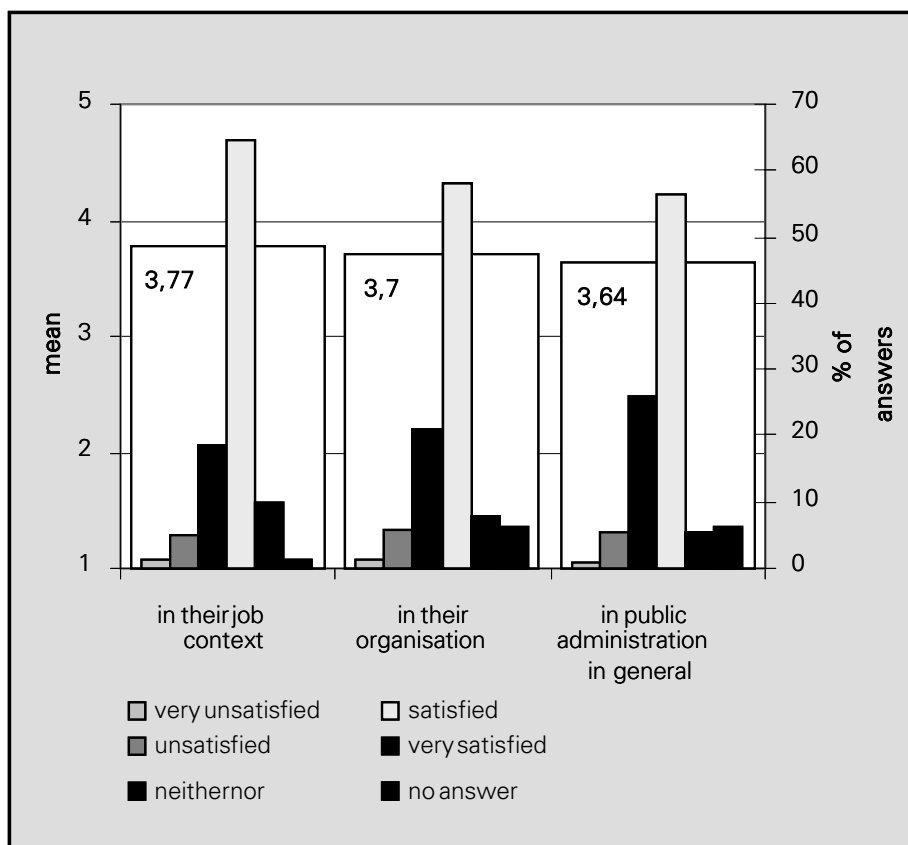
---

<sup>2</sup> 1 – very badly, 5 – very well

Jukić, Kunstelj, Dečman, Vintar  
**Civil Servants' View of the Development of  
 e-Government in Slovenia**

sponses being 3.64), while the satisfaction with this process in their organisation was on average estimated at 3.70.

**Figure 3: The surveyed civil servants' satisfaction with the process of implementing e-government in their job context, in their organisation, and in public administration in general (n=1818)**



We also inquired about trust that civil servants have in doing business in the public administration electronically. The results indicate (Table 2) that most of them (64%) do trust in such administration, while there are also many who are less trustful, which is reflected in the mean value of responses (3.72<sup>3</sup>).

<sup>3</sup> 1 – not at all, 2 - no, 3 – neither nor, 4 – I do, 5 – very much

**Table 2: The surveyed civil servants' trust in doing business in the public administration electronically – left (n=1818), and their satisfaction with the process of implementing e-government – right (n=1818)**

Trust in e-government		Satisfaction with e-government implementation						
		in the job context		in their organisation		in PA in general		
n	%	n	%	n	%	n	%	
not at all	7	,4	25	1,4	19	1,0	16	,9
no	104	5,7	87	4,8	108	5,9	94	5,2
neither nor	388	21,3	334	18,4	381	21,0	468	25,7
I do	1.154	63,5	1.174	64,6	1.055	58,0	1.027	56,5
very much	117	6,4	178	9,8	143	7,9	97	5,3
no answer	48	2,6	20	1,1	112	6,2	116	6,4
average	3,72		3,77		3,70		3,64	

## 4.2 Skills required for e-government

In this context, the respondents were asked to assess within a 1-5 scale:

- the level of their skill and competence in computerizing and information technologies;
- their knowledge of different ways in which e-government can be used by themselves as civil service employees;
- their knowledge of different ways in which e-government can be used by their clients (citizens, enterprises).

The results indicate (Table 3) that the surveyed civil servants best assessed their skill and competence in computerizing and information technologies (the mean value of responses being 3.65), followed by knowledge of different ways in which e-government can be used by civil servants (3.42), while the

Jukić, Kunstelj, Dečman, Vintar  
**Civil Servants' View of the Development of  
e-Government in Slovenia**

worst assessment was given to the knowledge of different ways in which e-government can be used by their clients (3.16).

**Table 3: Assessments of the level of the respondents' skill and competence in computing and information technologies, and of their knowledge of different ways in which e-government can be used by civil service employees and their clients (n=1818)**

	level of skill and competence in computing and IT		familiarity with e-government possibilities for public servants		familiarity with e-government possibilities offered to customers outside PA	
	n	%	n	%	n	%
very bad	9	,5	22	1,2	55	3,0
bad	127	7,0	191	10,5	354	19,5
neither nor	485	26,7	632	34,8	658	36,2
good	1.021	56,2	851	46,8	625	34,4
very good	146	8,0	65	3,6	62	3,4
no answer	30	1,7	57	3,1	64	3,5
<b>average</b>	<b>3,65</b>		<b>3,42</b>		<b>3,16</b>	

We also desired to be told where the respondents had acquired their IT skills, providing them with answers from which they could choose more than one (Table 4). The results indicate that they the least frequently acquired their IT skills within training courses paid for by themselves (5.9%) and within regular education (30%), and the most frequently by self-training (63%) and within the courses organised by the organisation that employs them (45%). Those who replied that they had gained skills within organised courses were additionally asked how long the training had lasted. An analysis indicates (Table 4) that those trainings mainly lasted up to two weeks (68%).

**Table 4: Forms in which the surveyed civil servants acquired their IT skills (left, n=1818), and the total duration of organised additional trainings (right, n=1269)**

	n	%	no. of weeks	n	%
within regular education	537	29,5	less than 1	409	32,2
self-training	1.141	62,8	from 1 to 2	449	35,4
training courses paid for by themselves	108	5,9	from 2 to 5	277	21,8
within the courses organised in the organisation that employs them	700	38,5	more than 5	109	8,6
within the courses organised by the organisation that employs them	823	45,3	no answer	25	2,0
no answer	20	1,1			

We also wanted to find out in which fields the civil servants would need additional IT skills. The respondents were allowed to choose several answers. It seems (Table 5) that the most needed skills were those related with the use of various specialised application programmes and e-services (57%), and the functioning and use of databases (45%). Training in the use of Excel also ranks highly, coming third (35%).

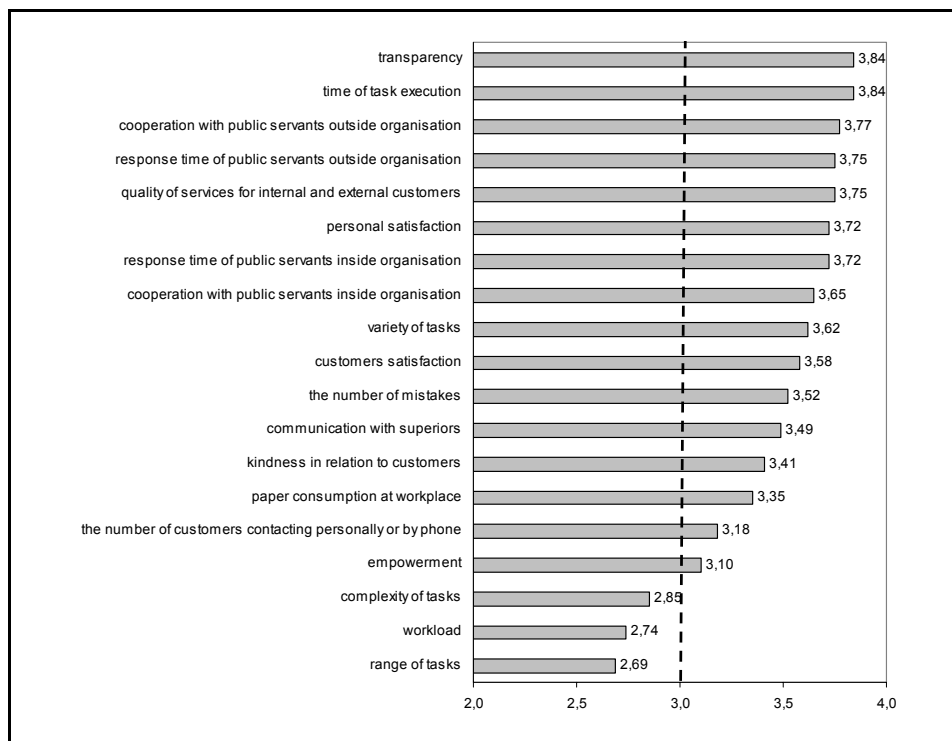
**Table 5: Fields in which the surveyed civil servants would need additional IT skills (n=1818)**

	n	%
the use of various specialised application programmes and e-services	1043	57,4
functioning and use of databases	819	45,0
usage of electronic spread-sheets (eg. Excel)	640	35,2
planning and building of information systems	393	21,6
process management and process organisation	391	21,5
Internet usage	342	18,8
basic ICT knowledge	326	17,9
e-mail usage	267	14,7
usage of word processor (eg. Word)	226	12,4
web technologies, secure e-business, digital signature	6	0,3
Power Point presentations	4	0,2
foreign language	2	0,1
no answer	130	7,2

### **4.3 The effect of e-government on the job, the organisation, and public administration in general**

The next group of questions referred to an estimation of the effects that the implementation of e-government has had. The questions were of the closed type, and formulated so that in spite of descriptive answers, the lower value always represented a worse condition, e.g. the time needed to perform a task is: 1-significantly longer; 2-longer; 3-unchanged; 4-shorter; 5-significantly shorter (Figure 4). The changes ranked by the respondents as the most "negative" include greater range of tasks (the mean value of responses being 2.69), greater work load (2.74), and more demanding work (2.85) (Figure 4). Among the positive experiences, the one sticking out is less time required to perform a task and greater transparency of operations (3.84), followed by smoother dealings with the civil servants working outside the respondents' organisation (3.77), and a higher quality of the services for the clients both within and outside the civil service (3.75).

**Figure 4: Levels of changes produced by the implementation of e-government in the surveyed civil servants' job context (n=1818)**



Jukić, Kunstelj, Dečman, Vintar  
**Civil Servants' View of the Development of  
e-Government in Slovenia**

We were also interested in the general effect that the use of e-government has had so far. Although most respondents judge (Table 6) that this effect on their job, their organisation, and public administration in general has been positive, there is also a significant share of them who are not entirely sure about this (the mean value of all responses being 3.87<sup>4</sup>). The effect estimated as the least positive is that on the job (3.85), followed by the effect on the organisation (3.87), and that on the public administration in general (3.89) (Table 6).

**Table 6: Assessments of the general effect that the use of e-government has so far had on the respondents' job, their organisation, and public administration in general (n=1818)**

	on the job		on their organisation		on the PA in general	
	n	%	n	%	n	%
very negative	3	0,2				
negative	15	0,8	8	0,4	4	0,2
neither nor	407	22,4	362	19,9	353	19,4
positive	1.162	63,9	1.208	66,4	1.189	65,4
very positive	174	9,6	153	8,4	166	9,1
no answer	57	3,1	87	4,8	106	5,8
average	3,85		3,87		3,89	

We also desired to learn whether civil servants call the attention of their clients to the ways in which they can use e-government. The results indicate (Table 7) that most of them (55%) do so occasionally, while only 26% do so regularly.

**Table 7: The civil servants' calling of the clients' attention to the ways in which they can use e-government (n=1818)**

	n	%
yes, always	479	26,3
yes, sometimes	1002	55,1
no, never	265	14,6
no answer	72	4,0

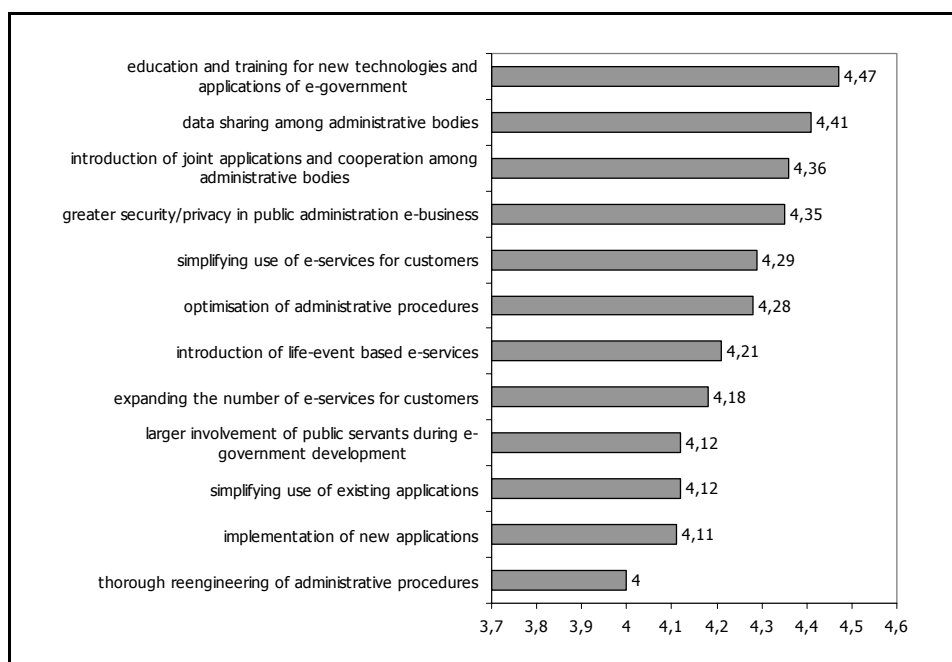
<sup>4</sup> 1 - very negative, 2 - negative, 3 - neither nor, 4 - positive, 5 - very positive



#### **4.4 Desired trends in the development of e-government**

With the purpose of learning from the surveyed civil servants their views of desired trends in the further development of e-government in Slovenian public administration, we (among other things<sup>5</sup>) presented them with 12 possibilities of further development, asking them to assess their importance<sup>6</sup> (Figure 5). The respondents attributed the highest importance to trainings of civil servants (the average assessed importance being 4.47). The latter were followed by a shared use of public administration data (4.41), the implementation of common electronic administrative solutions and cooperation among the public administration bodies (4.36), and greater security of electronic operations in the public administration (4.35). Interestingly, the lowest average assessed importance (4.00) was attributed to a thorough reengineering of administrative procedures.

**Figure 5: Assessed importance of different possibilities of further development of e-government (n=1818)**



One of the questions referred to the challenges which according to the respondents' opinion their organisation will have to face in the development

<sup>5</sup> More detailed results are available in Vintar et al. (2006a, 2006b, 2006c).

<sup>6</sup> 1 - totally unimportant, 2 - unimportant, 3 - neither nor, 4 - important, 5 - very important.

and implementation of e-government in the following five years. They were given a list of 11 possibilities with an additional one to write down their own opinion, among which they were supposed to choose maximally three possibilities<sup>7</sup>. Similarly as with the previous question (Figure 5), the challenge that comes first (being chosen by 48% of the respondents) is that of improving the civil servants' competences. It is followed by improving the information flow among the public administration bodies (43%), and encouraging an innovative frame of mind within the organisation and including the employees in improving the ways in which operations are conducted (35%). They, in turn, are followed by two approximately equally frequently chosen or assessed factors, i.e. improving the information flow within the organisation (33%), and translating ideas into feasible services, processes and procedures (32%) (Table 8).

**Table 8: Factors which the respondents see as the greatest challenges that their organisation would have to face in the development and implementation of e-government in the following five years (n=1818)**

	n	%
improving public employee skills	863	47,5
improving data sharing among public administration bodies	787	43,3
introducing an innovating approach to organizations and inclusion of employees in improving the operating methods	635	34,9
improving information flows inside organisations	591	32,5
remoulding ideas into feasible services, processes and procedures	577	31,7
introducing of efficient team-work	501	27,6
assessing customers' need	499	27,4
acquiring of financial resources	489	26,9
introducing new services/processes	426	23,4
mastering of changes-related fear	380	20,9
acquiring of leadership's support for introducing changes	269	14,8
no answer	71	3,9
other	20	1,1

<sup>7</sup> Analysis of the responses later revealed that a significant number of respondents chose more answers, some even all of them; in the statistical analysis, all were included in the calculations.

## **5. Discussion**

This chapter discusses the above presented research results and, in relation with them, the confirmation or rejection of the hypotheses presented in the introduction to this paper. The results are attempted to be compared with other, similar research studies presented at the beginning of the paper.

### **5.1 Hypothesis I: Civil servants are partly responsible for the low use of e-government services by external users (citizens and enterprises)**

We have established with certainty that civil servants are partly responsible for the low use of e-government services by external users (citizens and enterprises), thus confirming our first hypothesis. This is indicated by a number of the results of our survey, while the fact sticking out most prominently is that 12% of the respondents are not even acquainted with the existence of the state web portal e-Government, which is the entry point to all Slovenian e-government information and services, while 8% of those who do know it have so far never used it. Further, the results indicate that civil servants do not know well the different ways in which they (3.42) and their clients (3.16) can use e-government; even more – they know the latter significantly less well than the former. It is thus not really surprising that only 26% of the respondents regularly call the attention of their clients to the different ways in which they can use e-government. It is indeed surprising, though, that a high level of trust in electronic civil service administration is not prevalent among the civil servants (3.72), for which, however, they cannot entirely be themselves deemed responsible, as it is the management or the initiators of e-government projects who are responsible for awareness-raising regarding the new ways of operating, but still – 21% of the respondents belong to this group (17% are in charge of an internal organisational unit and 4% in charge of an organisation). It is interesting, however, that the respondents holding top positions trust somewhat more than other ones in e-government. It is obvious, then, that they do not spread this “climate” onto other employees. Also interesting, as well as reason for concern, is that it is the respondents from the local offices of central government (“administrative units”) who trust the least in e-government (3.67), as it seems that administrative units have so far enjoyed preference in the implementation of e-government.

## **5.2 Hypothesis II: Civil servants lack a sufficient amount of skills required for an active participation in the development of e-government**

It is also clear that the surveyed civil servants do not possess highly impressive skills required for an active participation in the development of e-government. They themselves have not assessed the level of their skill and competence in computing and information technologies as good (3.65) and, as has already been mentioned above, they assessed as even worse their knowledge of different ways in which they (3.42) and their clients (3.16) can use e-government. Nevertheless, the respondents undoubtedly deserve praise, as they have acquired the majority of their IT skills by self-training (63%). That there still remains a lot of room in the civil servants' acquiring of new skills is also indicated by the fact that it was precisely their training in the use of new technologies and e-government solutions that was judged as the most important (4.47) of the 12 listed factors of further development of e-government. In addition, the respondents believe that improving the civil servants' competences is one of the most important challenges that their organisation will have to face in the development and implementation of e-government in the following five years.

## **5.3 Hypothesis III: The development of e-government has not resulted in any vital changes in internal operations of the civil service**

We may also find that the development of e-government has not resulted in any vital changes in internal operations of the public administration, and thus the third hypothesis is also confirmed. That is to say, according to the research results, there is still a great deal of room for improvements, as the average estimated value for none of the assessed effects or changes that the implementation of e-government had brought to the respondents' job exceeds the value of 4. In addition, it seems that for the time being, if the surveyed civil servants are asked, we may not even expect any thoroughgoing changes and thus significant effects in the sense of effectiveness and efficiency of operations in the near future – that is to say, they deemed a thorough reengineering of administrative procedures in further development of e-government to be important (4,00), but still the least important of the 12 possibilities listed.

#### **5.4 Comparison with other research studies**

Because studies of internal e-government users (civil servants) are extremely rare (or at least rarely publicly published), and even those that do exist differ substantially according to the methodology employed, their results can only be compared with ours very "approximately," and with an appropriate measure of caution. Thus, the Oxford Internet Institute's study (2006) found resistance to change on the part of the civil servants as one of the main barriers to the development of e-government. Indirectly, our study reveals something similar; that is to say, as mentioned in the previous paragraph, the surveyed civil servants found a thorough reform of administrative procedures to be important for further development of e-government, but nevertheless the least important of the 12 possibilities listed – although it is vital in the devising of services that would suit the users (see Kunstelj, 2004).

The second study (EIPA, 2005) finds that organisational changes caused by the development and implementation of e-government in the EU have been gradual rather than radical. Generally speaking, we may say that our study implies something similar; among the 19 changes (resulting from the implementation of e-government in the job context) assessed by the respondents, none reached a mean value of 4,00 (the highest mean value being 3,84) – bearing in mind that a lower value always represented a worse condition. Further, the said study finds that skills in the field of information and communication technologies are non-problematic while greater stress should be placed on skills from the field of interpersonal relations, and social and communication skills. The latter undoubtedly also deserve a high level of attention, while it must not be overlooked that the respondents in our survey assessed their skill in computing and information technologies with a rather low mean value of 3.65, so that here also are many possibilities for improvement.

Further, Jones and Williams (2005) find in their study that two-thirds of the surveyed civil servants had not been involved in the decision-making related with the implementation of information technologies, while encouraging an innovative frame of mind and involving the employees in improving the operations are one of the most important factors that our respondents believe would be the biggest challenges in further development and implementation of e-government in the following five years.

It also seems that the lack of resources is a still existent challenge of the development of e-government. This was already pointed out by the surveyed

senior civil servants in a research study (Hart-Teeter, 2003), while 27% of our respondents felt that the acquiring of financial resources would be one of the challenges of further development and implementation of e-government.

## **6. Conclusion**

We found in the paper that civil servants bear part of the responsibility for the low use of e-government services by external users (citizens and enterprises). However, as just said, only part of the responsibility can be attributed to them. Other reasons are to be sought in the still-too-low share of Internet users (approximately one-half of the citizens used it in 2007) as well as the fact that the existent e-government services do not bring a sufficient added value to the citizens (see also Kunstelj et al., 2007), due to which they still prefer to opt for the traditional ways of handling the matters with the public administration.

That more is needed for a success story about e-government than a mere provision of ever new services to be available at the World Wide Web has long been known. It seems, however, that the so-called internal users (civil servants) deserve and require equal, if not even greater attention than do their clients, or external users (citizens and enterprises). Promotion of e-government is thus also needed within public administration, and so are, primarily, education and training in the use of new information and communication technologies, and motivation-raising and encouragement of the employees to participate in the development of new procedures, services and IT solutions supporting them.

Jukić, Kunstelj, Dečman, Vintar  
**Civil Servants' View of the Development of  
e-Government in Slovenia**

*Tina Jukić graduated in 2005 at the Faculty of Administration, and completed her master's degree there in 2007. During this period she was already involved in research projects at the faculty. During her studies she received two faculty awards for special research achievements; in addition, she was the best student of the Master's Study Programme of Administration (level II). Currently she is a young researcher and an assistant for the studies in the field of informatics in public administration at the same faculty.*

*Mateja Kunstelj graduated in 1997, and received a Masters degree in 2002, from the Faculty of Computer and Information Science, University of Ljubljana. She works at the Faculty of Administration of the same university as Assistant for the studies in information technologies in public administration. In addition to teaching, she researches various aspects of e-government, its development and implementation. Currently her research activities mainly focus on the working out of a one-stop government framework and roadmap, the measurement and evaluation of e-government development, and the reengineering of administrative processes.*

*Mitja Dečman works as an assistant at the informatics department of University of Ljubljana, Faculty of Administration where he successfully supplements pedagogical activities with research and at the same time works or leads projects at the Faculty of Administration, on the Slovenian level or within European Union projects. The research covered software and hardware development within his graduate and Masters studies at Faculty of computer science, but it includes areas of informatics, information system development, e-government and in the last years within the area of security of e-business, digital signatures, long-term digital preservation and the aspects of authenticity.*

*Mirko Vintar is a full professor in informatics in public administration and e-government, vice-dean for scientific research, and head of the Research Centre and the Institute for Informatization of Administration at the Faculty of Administration, the University of Ljubljana. He gained his doctorate in IT and management studies at the Faculty of Economics, Ljubljana. For over 20 years his work has dealt with the informatization of public administration, with a major focus on the development of e-government in recent years. He is in charge of a series of domestic and international research and development-application projects in this field. He is a member of international scientific and specialist bodies involved in the research of this field (EGPA, Study Group on Informatization of Public Administration, IFIP, WG 8.5, NISPAcee, WG on E-government). From 1993-2002 he was the chief and duty editor for the review *Uporabna informatika* (Applied IT).*

### **Bibliography**

- EIPA - European Institute of Public Administration (2005). »Organisational Changes, Skills and the Role of Leadership required by eGovernment: Survey for the 44th meeting of the Directors general responsible for Public Administration of the EU member states«, European Institute for Public Administration, Luxembourg, 2005.
- Hart-Teeter (2003). The New e-Government Equation: Ease, Engagement, Privacy and Protection. The Council for Excellence in Government, 2003.
- ILO – International Labour Organization (2007). »National Initiatives Concerning Human Resources Development by Social Partners – Denmark«, [http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/hrdr/topic\\_n/t\\_56\\_dnk.htm](http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/hrdr/topic_n/t_56_dnk.htm), 27. 07. 2007.
- Jones, A., Williams, L. (2005). »How ICT? Managing at the frontline«, The Work Foundation, London, 2005.
- Kunstelj, M. (2004). »Prenova procesov • predpogoj za uspešno uvedbo e-uprave«, XI. Dnevi slovenske uprave, Portorož, 23.-25. sep. 2004. Faculty of Administration, Ljubljana. <http://www.iiu.si/>.
- Kunstelj, M., Jukić, T., Vintar, M. (2007). »Analysing the demand side of e-government : what can we learn from Slovenian users?«, Lect. notes comput. sci., 2007, p. 305-317.
- Oxford Internet Institute (2006). »Breaking Barriers to eGovernment: Overcoming Obstacles to Improving European Public Services: Online Survey of Barriers to eGovernment - Draft Report«, [www.egovbarriers.org/downloads/news/200612%20survey%20draft%20report%20.doc](http://www.egovbarriers.org/downloads/news/200612%20survey%20draft%20report%20.doc), 02. 07. 2007.
- Vintar, M., Kunstelj, M., Dečman, M., Jukić, T., Drnovšek, D., Grošel, B. (2006a). »Merjenje zadovoljstva uporabnikov e-uprave – Razširjeni povzetek«, <http://www.iiu.si/>.
- Vintar, M., Kunstelj, M., Dečman, M., Jukić, T., Drnovšek, D., Grošel, B. (2006b). »Merjenje zadovoljstva uporabnikov e-uprave : poročilo raziskave«, Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2006.
- Vintar, M., Kunstelj, M., Dečman, M., Jukić, T., Drnovšek, D., Grošel, B. (2006c). »Measuring E-government User Satisfaction • Extended summary«, Ljubljana: Faculty of Administration, 2006. <http://www.iiu.si/>.



POVZETEK

## **POGLED JAVNIH USLUŽBENCEV NA RAZVOJ E-UPRAVE V SLOVENIJI**

V prispevku predstavljamo rezultate raziskave, osredotočene na t.i. notranji vidik e-uprave - vidik javnih uslužbencev. Znano je, da obstaja med ponudbo in dejansko uporabo možnosti, ki jih ponuja e-uprava, tako v Sloveniji kot tudi v večini drugih držav, precejšen razkorak. Ne-malo raziskovalcev se intenzivno ukvarja s proučevanjem dejavnikov, ki vplivajo na odločitve (predvsem) občanov o uporabi e-uprave. Menimo, da je potrebno te dejavnike iskati tudi med notranjimi uporabniki e-uprave, torej javnimi uslužbenci. Pod drobnogled smo vzeli:

- (1) uporabo in zadovoljstvo z informacijsko tehnologijo na delovnem mestu;
- (2) znanja, potrebna za e-poslovanje;
- (3) vplive e-poslovanja na delovno mesto, organizacijo in upravo kot celoto;
- (4) mnenja o nadaljnjem razvoju e-poslovanja v javni upravi.

Pri tem smo testirali tri hipoteze:

**Hipoteza 1:** Javni uslužbenci so delno odgovorni za nizko uporabo storitev e-uprave s strani zunanjih uporabnikov (občanov in podjetij).

**Hipoteza 2:** Javni uslužbenci nimajo dovolj znanj, potrebnih za aktivno sodelovanje pri razvoju e-uprave.

**Hipoteza 3:** Razvoj e-uprave ni povzročil bistvenih sprememb v notranjem poslovanju uprave.

Med 1818 prejetimi odgovori jih je bilo skoraj polovica iz organov v sestavi ministrstev, 28 % iz upravnih enot in 14 % iz občin. Ostale odgovore smo prejeli od zaposlenih v vladnih službah in ministrstvih. Več kot polovica anketirancev je v javni upravi zaposlenih že 11 let ali več; podoben odstotek anketirancev je bil tudi starejši od 39 let, kar pomeni, da so imeli anketiranci že relativno veliko izkušenj s poslovanjem v javni upravi.

Rezultati kažejo, da vsi anketiranci uporabljajo osebni računalnik in elektronsko pošto, internet pa uporablja 95 % anketiranih javnih uslužbencev; praktično vsi anketirani javni uslužbenci uporabljajo osnovne računalniške rešitve oziroma aplikacije (97 %) kot so Word, Excel ipd., večina (77 %) pa tudi specializirane računalniške rešitve, kot so npr. aplikacije za vodenje dokumentarnega gradiva (npr. SPIS), računovodske aplikacije (npr. MFE-RAC) in aplikacije za pomoč pri izvajanju delovnih procesov. Digitalna potrdila uporablja le 26 % anketirancev.

V splošnem anketiranci niso (zelo) zadovoljni s tehnološko in programsko opremljenost svojih delovnih mest glede na potrebe, ki jih imajo pri delu - srednja vrednost odgovorov je 3,91.

Zanimivo, 12 % anketiranih javnih uslužbencev ne pozna državnega spletnega portala e-Uprava. Med tistimi, ki ga poznajo, je največ takih, ki ga uporabljajo vsaj enkrat na teden (41 % vprašanih), sledijo jim tisti, ki portal uporabljajo vsaj enkrat na mesec (23 % vprašanih), 8 % poznavalcev pa portala e-Uprava še nikoli ni uporabilo. Med tistimi, ki tega portala ne poznajo, jih je večina (56 %) izrazilo malo zanimanja za njegovo uporabo, 38 % jih uporaba portala zelo zanima, 6 % anketirancev pa za to ni izrazilo zanimanja.

Rezultati tudi kažejo, da anketiranci ne zaupajo najbolj v elektronski način poslovanja v javni upravi - srednja vrednost odgovorov je 3,72.

Kaže tudi, da je prostora za izboljšave dovolj tudi pri znanjih in usposobljenosti anketirancev na področju računalništva in informatike (srednja vrednost odgovorov je 3,65), kot tudi pri poznavanju možnosti, ki jih e-uprava nudi njim (3,42) in njihovim strankam (3,16).

Želeli smo tudi izvedeti, na katerih področjih bi javni uslužbenci potrebovali dodatna informacijska znanja. Anketiranci so lahko izbrali več odgovorov. Kaže, da anketirani javni uslužbenci najbolj potrebujejo znanja o uporabi različnih specializiranih aplikacij in e-storitev (57 %) ter znanja o delovanju in uporabi zbirk podatkov (45 %). Na visoko tretje mesto se uvršča tudi izobraževanje s področja Excela (35 %).

Rezultati nadalje kažejo, da večina (anketiranih) javnih uslužbencev svojih strank ne opozarja redno na možnosti, ki jim jih nudi e-uprava - 55 % jih to počne včasih, vedno pa le 26 % anketiranih javnih uslužbencev.

Nadalje je moč ugotoviti, da večje spremembe, ki bi jih anketirani javni uslužbenci občutili na svojih delovnih mestih zaradi uvedbe e-poslovanja, še niso opazne (nobena od ocenjevanih sprememb ne presega

vrednosti 4). Med najbolj »negativne« spremembe so anketiranci uvrstili večji obseg nalog (srednja vrednost odgovorov je 2,69), večjo obremenjenost (2,74) in večjo zahtevnost izvajanja nalog (srednja vrednost odgovorov je 2,85). Med pozitivnimi izkušnjami izstopata krajši čas izvajanja nalog in večja preglednost poslovanja (3,84), sledita pa mu boljše sodelovanje z uslužbenci, s katerimi anketiranci sodelujejo izven svoje organizacije (3,77) ter večja kakovost storitev za stranke znotraj ali izven uprave (3,75).

Izmed 12 naštetih možnosti za nadaljnji razvoj elektronskega poslovanja v upravi se anketirancem zdi najbolj pomembno izobraževanje javnih uslužbencev (povprečna ocena pomembnosti 4,47); sledijo skupna raba podatkov javne uprave (4,41), uvedba skupnih elektronskih rešitev poslovanja in sodelovanje med organi javne uprave (4,36) ter večja varnost e-poslovanja javne uprave (4,35). Zanimivo je, da so najmanjšo povprečno oceno pomembnosti (4,00) anketiranci namenili prenovi upravnih postopkov.

Brez dvoma lahko ugotovimo, da so javni uslužbenci delno odgovorni za nizko uporabo storitev e-uprave s strani zunanjih uporabnikov (občanov in podjetij) ter tako potrdimo našo prvo hipotezo. To nakazujejo številni rezultati naše raziskave, v prvi vrsti pa izstopa dejstvo, da 12 % anketirancev sploh ne pozna državnega spletnega portala e-Uprava, ki predstavlja vstopno točko do vseh informacij in storitev e-uprave, med njegovimi poznavalci pa je 8 % takih, ki tega portala še nikoli niso uporabili. Nadalje rezultati kažejo, da javni uslužbenci ne poznajo dobro možnosti, ki jih njim (3,42) in njihovim strankam (3,16) nudi e-uprava; še več - slednje so jim znane precej manj kot prve. Zato niti ne preseneča, da le 26 % anketirancev svoje stranke redno opozarja na možnosti, ki jim jih nudi e-uprava. Preseneča pa, da med anketiranimi javnimi uslužbenci ne prevladuje visoka stopnja zaupanja v elektronski način poslovanja v javni upravi (3,72), vendar jim za to ne moremo v celoti naprtiti odgovornosti, saj je osveščanje o novih načinih poslovanja v pristojnosti vodij oziroma inicijatorjev projektov e-poslovanja, pa vendar - teh je med anketiranci 21 % (17 % vodij notranjih organizacijskih enot ter 4 % vodij organizacij). Zanimivo pa je, da anketiranci, ki zasedajo vodilna delovna mesta, v e-poslovanje v javni upravi zaupajo nekoliko bolj od ostalih anketirancev. Očitno torej te »klime« ne širijo na ostale zaposlene. Zanimivo in hkrati zaskrbljujoče je tudi, da anketiranci iz upravnih enot najmanj zaupajo v elektronski način poslovanja v javni upravi (3,67); zdi se namreč, da so imele upravne enote pri dosedanjem uvajanju e-poslovanja prioriteto.

Prav tako je očitno, da anketirani javni uslužbenci nimajo zavidevanja vrednih znanj, potrebnih za aktivno participacijo pri razvoju e-uprave. Ravni svojih znanj in usposobljenosti na področju računalništva in informatike sami niso ocenili kot dobre (3,65), še slabše pa, kot že zgoraj omenjeno, so ocenili poznavanje možnosti, ki jih e-uprava ponuja njim (3,42) in njihovim strankam (3,16). Brez dvoma pa si anketiranci zaslužijo pohvalo, saj so večino svojih informacijskih znanj pridobili s samozobraževanjem (63 %). Da je na področju pridobivanja novih znanj javnih uslužbencev še veliko prostora, kaže tudi dejstvo, da so izmed 12-ih dejavnikov nadaljnjega razvoja e-uprave kot najpomembnejšega ocenili prav izobraževanje javnih uslužbencev za uporabo novih tehnologij in rešitev e-poslovanja (4,47). Prav tako so anketiranci mnenja, da je izboljšanje usposobljenosti javnih uslužbencev eden najpomembnejših izzivov, s katerimi se bodo morale soočiti njihove organizacije pri razvoju in uvajanju e-poslovanja v naslednjih petih letih.

Ugotoviti je tudi možno, da razvoj e-uprave ni povzročil bistvenih sprememb v notranjem poslovanju uprave, tako potrjujemo tudi tretjo hipotezo. Prostora za izboljšave je namreč, sodeč po rezultatih raziskave, še zelo veliko, saj povprečne ocene nobenega od ocenjevanih vplivov oziroma sprememb, ki jih je prinesla uvedba e-poslovanja na delovna mesta anketirancev, ne presegajo vrednosti 4. Kaže pa tudi, da, če vprašamo anketirane javne uslužbence, nekih radikalnejših sprememb in s tem večjih učinkov v smislu učinkovitosti in uspešnosti poslovanja tudi še ne gre pričakovati - temeljita prenova upravnih postopkov pri nadaljnem razvoju e-poslovanja v upravi se jim je namreč zdela pomembna (4,00), vendar izmed 12-ih naštetih možnosti najmanj pomembna.

# Tacit Knowledge and In-service Training of Civil Servants

UDK: 331.103 : 374 : 352

Roman Lavtar

Government of the Republic Slovenia,  
Office for Local Self-Government and Regional Policy  
University of Ljubljana, Faculty of Administration

roman.lavtar@gov.si

## ABSTRACT

**The main purpose of the paper is to evaluate possibilities provided by organizational knowledge creation theory (Nonaka, 1994) for seeking after knowledge of civil servants. The fundamental task of organization (both, public or private, profit or non-profit) is how efficiently it can deal with information and decisions in an uncertain environment. Information processing is viewed as a problem-solving activity. But innovation, the key form of organizational knowledge creation, cannot be explained in terms of information processing or problem solving but with the process where organization is developing new knowledge to solve problems (Nonaka, 1994: 15). Due to the recent decision of Slovene government to abort the state exam for civil servants we elaborate the question of necessity of the pre-service and in-service training of civil servants and in what manner that training should be performed. Elaborating some experience in the neighborhood countries we try to find some conclusions of the topic. On the other hand we explore the possibilities given by organizational knowledge creation theory in in-service training of civil servants and its implications on choosing the topics of the training.**

*Key words: pre-service training, in-service training, knowledge, organizational knowledge, organizational knowledge creation theory.*

## 1. Introduction

One of the most important aspects of stateness is relevant institutional capacity, importantly linked to organizational design and management of the society. It's public administration incorporates significant capacity of high transferable knowledge (Fukuyama, 2004: 31). It enables development of democratic values and economic prosperity. This is one of the reasons why international organizations like OECD or EU hold high standards of public administration capacity to create new knowledge for solving everyday problems. The

question is how to keep civil servants in condition to fulfill to demands of future development. There is no optimal form of organization in private and in public sector, no globally valid rules for organizational design. So the field of public administration is necessarily more of an art than a science and most good solution problems will not be successful in another environment because it will have to incorporate a great deal of context-specific information (Fukuyama, 2004: 43). Here we come to the important distinction between data, information and knowledge. Data can be defined as raw number, images, words and sounds which are derived from our observation or measurement. Information represents data arranged in a meaningful pattern, data enriched with some intellectual input. And knowledge can be understood to emerge from the application, analysis and productive use of data and information (Hislop, 2005: 15, Davenport and Prusak, 1997: 6). Civil servants and especially their managers must be able to make a distinction between those because they otherwise miss to get proper ideas for finding adequate solutions.

In uncertain circumstances and in situation in which organizations are trying to get the competitive advantage or in case of public organizations to fulfill the expectations of public, with interacting and sharing knowledge among employees, organizations are enhancing the capacity to define a situation or solve a problem (Nonaka, 1994: 14). Organizational knowledge creation theory's contribution to organizational behavior is crucial for discovering two types of knowledge: tacit (informal, hidden and hard to codify) and explicit (formal, easy to codify). In organizations according to the theory knowledge expands through a four-stage conversion process (SECI model: socialization aims at sharing tacit knowledge among individuals, externalization aims at articulating tacit knowledge into explicit, combination aims at combining different entities of explicit knowledge and internalization aims at embodying explicit knowledge into tacit knowledge).

How can we benefit from organizational knowledge creation theory in in-service training of civil servants? It looks like we need to change radically traditional approaches to the problem especially to training of senior civil servants on managerial positions. It is not only important to decide on organization form of in-service training between supplier funded and buyer funded model (Civil service training .., 2003: 10) but on substance of training as well. More or less centralized organizational structure of civil servants' in-service training indeed depends on specific circumstances in given country. Centralized personnel management systems are generally more cost-effective than decentralized

systems (Schiavo-Campo, OECD, 1996: 13), but best value for money is not the only criteria in this case. The decision on organization of civil servants training also corresponds to broader environment (system of pre-service education of future candidates etc.). But this has nothing to do with content of the training which can be in any organizational form of training the same. In our paper we will try to elaborate possible changes of in-service civil training regarding to advantages given to organizations by sharing knowledge in knowledge intensive organizations (Hislop, 2005: 215). We will explore possible motivations, willingness and obstacles for sharing knowledge and search for educational approaches in in-service training which will provide better environment for knowledge sharing processes and building team work (Drew and Coulson-Thomas, 1996).

## **2. Necessity of In-Service Training**

As Peter Drucker stated in 1968 we live in a knowledge society. The increasing importance of knowledge in contemporary society calls for a shift of our thinking. This fact has its impact not only on business organizations but also on public sector. We hear more and more about good governance, state capacity, capacity building of public sector and institutional quality. It is a conventional wisdom that institutions are the critical variable in development (Fukuyama, 2004: 22). Good state and local institutions are those who transparently and efficiently serve the needs of citizens. And those institutions need capable and educated civil servants.

Civil servants in state and local administration are facing stagnant or even decreasing revenues. On the other hand citizens are demanding a higher quality of services. The crucial issue is how to allocate the limited budget resources to substantive programmes and staffing in order to ensure the most efficient and effective use of resources. It is rather typical than exception that governments are decreasing staffing and intensify the workload of remaining civil servants. They are forced to do more with less: to reduce overall public expenditure they don't employ new civil servants and they open new projects at the same time. As we can read in some papers of OECD (Support ..., 1997: 4) several countries make use of staff ceilings, either global or specific to each body. The overall number of personnel can be limited as well as the number of personnel in each grade and the staff ratio for different categories. Other countries have introduced strict limits on personnel expenditure. And most of them

are closely monitoring the necessity of recruitment. In United Kingdom even they implemented a financial management reform programme that emphasizes close current costs to the individual public body. The various approaches to limiting personnel costs have its advantages and disadvantages especially in conditions where in-service training is affected.

Modern public service legislation and practices incorporating Human Resource Management contribute to preserving institutional memory, continuity, probity and merit, maintaining integrity in public decision-making and public trust in government. According to OECD documents (Building blocks ..., 2007: 11) institutional arrangements contribute to striking balance between supporting "new" values such as performance, efficiency and diversity and preserving "traditional" values like impartiality and legality. There is value-added in collecting experiences from public governance activities into an overall framework of guiding elements which could serve as a benchmark for civil service policy dialogue. In this case we attain public service staff which strives for delivering quality goods and services at minimum costs in organizations with clear objectives and appropriate autonomy and authority. Well trained staff performs their duties and tasks better, is motivated for getting additional knowledge and is able to make decisions when appropriate and necessary. Flat hierarchy in organization gives civil servants more opportunities to participate in decision making process. That makes them satisfied and motivated. So called *esprit de corps* of civil servants strengthen.

When it comes to the training systems we generally divide them into *pre-service* and *in-service training*. In pre-service education generally exist two models. First one, sometimes described also as an elite approach (Country profiles ..., 1997: 17), is the prime example executed in France by *Ecole Nationale d'Administration*. The training goals are focused on educating a small but highly skilled administrative leadership securing a high rate of intra administrative mobility and an inclusive approach to state administration. The disadvantage of this approach is that it is only senior civil servants orientation which causes problem on comprehensive and diligent implementation of competent formulated policy. Modern administration needs well trained all civil servants not only seniors. In other countries like UK and Slovenia pay relatively little regard to pre-service training. They execute no such elitist approach and civil servants are recruited from all kind of higher education schools. The institutions of government and administration are drawing on a much wider pool of potential employees without pre-conditional specific administrative expertise.



As far as the in-service training is in question there are also different approaches of state funded civil service training. According to the UNDP they are two: *supplier funded* and *buyer funded model* and combination of both (Civil service training ..., 2003: 10). In the supplier funded model the training organization is funded by the state budget directly. It invites participants from administrative units with no charge of fees. The model is simple, transparent, centrally planned within state budget and free of charge for the end user namely civil servant. The disadvantage of the model is that it is supply led and insensitive to the real needs of trainees – the training institution is shaping the courses based on its own internal capacity rather than real need of administration. Buyer funded model provides ministry or other administrative unit the opportunity to buy training by their need and from both state funded and private sector training suppliers. In this case the buyer is more sensitive to the real needs of employees and the quantity as much as the quality of training. The disadvantage of this model can be the vulnerability of budget and arbitrary behavior of management of administrative unit in the sense how much money will be spent on training and who will participate in it. In either model the training organization may not deliver courses itself but contract outside institutions and trainers to do so. In the mixed model (Slovenia for example) the training coordinating institution receives the budget (supplier funded model) but there is an allocation of budget to the ministries too so they can express some sensitivity to the demands of the buyers (buyer funded model). Beside Institute for Public Administration (*Upravna akademija*) under Ministry of Public Administration which plays a role of a training coordinating institution there are several public and private providers of civil servants training in Slovenia. Besides there is certain number of professional (scientific) conventions of lawyers, sociologists, political scientists, economists, specialists in public administration etc. organizing annual conventions which offer civil servants specialized information on new legislation and other trends.

Very often states provide in the framework of the civil service career system proficiency examination for civil servants. To ensure impartiality and competence and to prevent corruption competitive examination of civil servants is the instrument generally used for the entry and promotion in civil service. Originally, this is seen as the best guarantee for a system based on merit and equal opportunity. General civil servants examination has its origins in China which introduced imperial exams in sixth century. Based on that experience and their own practice in India in 1806 the British East India Company established a college near London for training administrators based on the recommendation

of officials who had seen the Chinese examination system. The civil service based on examination similar to the Chinese system was advocated by a number of Englishmen over the next several decades. A permanent, unified and politically neutral civil service, in which appointments were made on merit, was introduced on the recommendations of the Northcote-Trevelyan report of 1854. In the mid-17th century, Prussia instituted a civil service on a competitive basis. Similar reforms followed in France, where they became the basis for the Napoleonic reforms at the beginning of the 19th century. In the United States, the first Civil Service Commission was established by Congress in 1871, but it only lasted a few years. In 1883 Pendleton Act reestablished a federal Civil Service Commission, and this one lasted. Today a vast majority of modern states practice general examination system, among others in Europe UK, France, Germany, Ireland, Greece, Spain, Turkey, Hungary, Croatia, Slovenia, Albania, Macedonia, in America United States and Brazil and in Asia China, India, Taiwan, Philippines, Japan and Korea.

### **3. Tacit Knowledge in Knowledge Organizations**

One of the most important processes in organizations is sharing knowledge. The term "learning organization" is today wide spread in economy but it can be applied to nonprofit organizations as well (Dimovski, Penger and Žnidaršič, 2004). Transformations in organizations in last decades transformed both the character of the work activities people undertake as well as the nature of organizations. Key to transformations has been growing importance of knowledge workers and knowledge-intensive firms (Hislop, 2005: 215). Knowledge worker is somebody whose work is primarily intellectual, creative, non-routine and which involves both the extensive use and creation of knowledge. This definition most definitely describes civil servants as well since most of them are performing a high level of creativity in their work, extensive use of intellectual skills and use theoretical rather than contextual knowledge. But on the other hand Hislop establishes that people are not always motivated and willing to share their knowledge with their co-workers. Even new technologies like ICT do not question that statement. It even comes to tensions between workers and organization. One of the fundamental aims of Taylorism was to dispossess craft workers of their knowledge and embody it into explicit managerial principles. What's important for our discussion is the assumption that knowledge was to be divorced from those carrying out work. In addition it was

proved that knowledge is embedded in practice, embodied in people, socially constructed, culturally embedded and contestable (Hislop, 2005: 29).

Since 1995 Nonaka and Takeuchi presented their discoveries on different concept of knowledge, it is obvious that knowledge has two faces, *explicit* and *tacit*. This had an enormous impact on researchers who researched behavior of people inside organizations. Suddenly the whole concept of communication inside organization changed while extracting knowledge from employees was obviously not possible any more. Basically the organizational knowledge creation theory as it is called finds that every person possesses two types of knowledge: tacit which is informal, hidden, nontransferable and hard to codify and explicit which is formal, transferable and easy to codify. Tacit and explicit knowledge are inseparable, "explicit knowledge". In organizations according to the theory knowledge expands through a four-stage conversion process. The so called SECI model consists of *socialization*, *externalization*, *combination* and *internalization*: socialization is sharing tacit knowledge among individuals, externalization is articulating tacit knowledge into explicit, combination is combining different entities of explicit knowledge and internalization is embodying explicit knowledge into tacit knowledge. The important consequence of those findings is that idea that all knowledge can be collected in central location in organization proved to be wrong. This can not be achieved even with today's technologies. One can do that with data and to some extent with information but not with knowledge.

So how can we then share the knowledge in organization? Managers or senior civil servants can only be organizers and interpreters of information and knowledge but their most important task is to organize work in organization in a way that knowledge especially tacit one can be shared among employees (Mintzberg, 1994: 13). They have to shift away from hierarchical, bureaucratic structures towards more flexible structures. Employees should be more flexible in hours they work and tasks they do with more internal promotion opportunities. It has been known since 1959 that salary is not the motivator factor but only hygiene one (Herzberg, Mausner and Snyderman, 1959). When hygiene factors once have been satisfied or provided to a level which employees considers acceptable, there will be no dissatisfaction, but neither will be significant positive attitude. And here motivator factors such as achievement, recognition, responsibility, promotion become important. It is also important that inter group or interpersonal conflicts are prevented or managed properly, that people can participate in decision making process and inter personal trust,

general organizational culture, HRM practices and attitudes and values of senior level of organizational hierarchy. One of Brazilian entrepreneurs wrote that if organization wants to be successful it has to eliminate Frederick Winslow Taylor's segmentation and specialization of work (Semler, 1989: 83).

All the results of researchers described previously lead us to the conclusion that in-service training of civil servants should be observed not only in sense of organizational structure or form but also redefined in sense of the context itself. The later is most important from the point of view of sharing knowledge in organization. Civil servants should not only be in-service trained and should not only be generally examined but should also be taught about importance of sharing knowledge. They should be for example aware of the importance of teamwork that differs from "group work". In conditions when the pace of change is increasing daily the teamwork is one of very significant methods which compete with speed and technology (Drew and Coulson – Thomas, 1996: 7). Benefits of teamwork include breaking down boundaries to effective communication and collaboration, increasing the speed of action, raising the level of commitment, creating a more customer-focused culture and increasing organizational adaptability and flexibility. If we want our workers to act like adults we have to stop treating them like adolescents (Semler, 1989: 79). Most often detected barriers to teamwork are lack of sufficient senior management support and commitment, lack of clear vision, goals and objectives, insufficient release time from other duties for team members, failure to recognize and reward group efforts, inadequate training and skills development, unwillingness to allow teams necessary autonomy and decision making powers, lack of project management skills, political meddling and power politics, lack of team spirit and executive impatience and push for short term results. In addition, significant tool for better flow of tacit knowledge through organization is well informed management e.i. senior civil servants. Arrangements to inform each other and to be informed from above are several. Both formal and informal have equal impact on good managerial performance (Preston, 1986: 526). The need to know has to be implanted in every day attitude of civil servants and their leaders, interaction must be a source of meaning and joint action that enables them to define current situation and react. To be involved in an arrangement to inform, a manager had to be defined by the others as a reliable and accurate informant. We need to be aware of the fact that informal sources for informing are constructed and used because of limitations or impediments in the formal information system. Use of ICT gives us the wrong impression that we are informed.

#### **4. Conclusions**

General civil servants examination is the top of the iceberg of civil servants in-service training. It is the beginning of a voyage of employees in public sector. But what counts is in-service training that comes after jumping into the water. It appears that we haven't used all the possibilities offered by late findings about importance of sharing tacit knowledge in organizations. The present paper tries to reflect some possible applications of those acknowledgments and offers incentives for further investigation and new practice. Hopefully we have well developed awareness of importance of permanent reform in public sector including system of training of employees. Full range of our efforts has to be in-service training with wide open range of contents and forms.

*Dr. Roman Lavtar je doktoriral aprila 2007 na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani. V svoji več kot dvajsetletni karieri javnega uslužbenca je bil zaposlen na številnih, pretežno vodstvenih in vodilnih delovnih mestih. Kot zunanji ekspert Organizacije združenih narodov je v letih 2004 in 2005 sodeloval v projektu zagotavljanja administrativne usposobljenosti državne uprave za izvedbo zakonodajne reforme v Črni Gori za področje lokalne samouprave, pred tem pa v podobnem projektu PARIM, ki ga je financirala Evropska unija. Predava na strokovnih srečanjih s področja javne uprave in lokalne samouprave, na Upravni akademiji Ministrstva za javno upravo, občasno pa tudi na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani. V letu 2004 mu je senat Fakultete za upravo podelil naziv višjega predavatelja za področje lokalne samouprave, kjer sodeluje pri predmetih Teorija javne uprave in Lokalna samouprava in pri izvedbi programov Sve-tovalno-izobraževalnega centra fakultete.*

**Bibliography**

- Davenport, T. H., Prusak, L. (1997): Information Ecology, Mastering the Information and Knowledge environment, Oxford University Press.
- Dimovski V., Penger S., Žnidaršič J. (2004): Javna uprava kot učeča se organizacija, Uprava, Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, letnik II, številka 1, julij 2004.
- Drew, S., Coulson-Thomas, C. (1996): Transformation through teamwork: the path to the new organization?, Management decisions 34/1, 1996, MCB University press.
- Fukuyama, F. (2004): State-building, Governance and world order in the 21st century, Cornell University Press, New York.
- Gajduscek, G., György (2000): Evaluation of the Hungarian general civil service training program, Open Society Institute, Discussion papers, not. 16.
- Nonaka, I., Krogh G., Volepel, S. (2006): Organizational knowledge creation theory: evolutionary paths and future advances, Organization studies 27(8), 2006, SAGE Publications, London.
- Nonaka, I. (1994): A dynamic theory of organizational knowledge creation, Organization science, vol. 5, No. 1, 1994 Institute of Management Sciences
- Herzberg, F., Mausner, B. and Snyderman, B.B. (1959): The Motivation to Work, John Wiley, New York.
- Hislop, D. (2005): Knowledge management in organizations, Oxford University Press.
- Mintzberg, H. (1994): Rounding out the Manager's Job, Sloan management Review, Fall 1994.
- Preston, Alistair (1986): Interactions and arrangements in the process of informing, Accounting organizations and society, Vol. 11, No. 6, 1986
- Semler, R. (1989): Managing without managers, Harvard Business Review, September - October 1989.
- Support for improvement in governance and management in Central and Eastern European countries, a joint initiative of the OECD/CCET and EU/PHARE; Budgeting and monitoring of personnel costs; SIGMA PAPER NO. 11, Paris 1997
- Country profiles of civil service training systems, SIGMA papers: No. 12, OEDC/GD (97)122
- Civil service training in the context of public administration reform, A comparative study of selected countries from Central and Eastern Europe, and the former Soviet Union (1998 to 2003), UNDP, June 2003
- Building blocks and guiding elements for public governance and management in global relations, OEDC, GOV/PGC (2007)REV1, 26-Mar-2007

POVZETEK

## **TACITNO ZNANJE IN STROKOVNO USPOSABLJANJE JAVNIH USLUŽBENCEV**

Avtor v prispevku opozarja na potrebo po spremembi vsebine stalnega strokovnega usposabljanja javnih uslužbencev v luči spoznanj teorije o organizacijskem ustvarjanju znanja. Javni uslužbenci delujejo v negotovem okolju, v pogojih, kjer niso le sposobni reševati problemov, ampak morajo za reševanje teh problemov razvijati novo znanje. Usposobljenost javnih uslužbencev je eden od kazalnikov sposobnosti izvajanja reform, še posebej izražena je njihova sposobnost visoke prenosljivosti znanja. Zato države s sodobnim pogledom na vlogo javne uprave skrbijo za to, da so javni uslužbenci glede tega v dobri kondiciji. Sposobni morajo biti ločevati med podatki, informacijami in znanjem, saj je pogosto proces obrnjen: šele z ustreznim znanjem so sposobni poiskati informacije in kreirati podatke, ki lahko ustvarijo novo znanje. Prispevek se nanaša na razmislek o možnostih uporabe ugotovitev t. i. modela *SECI* (slov. SEKI) pri usposabljanju javnih uslužbencev. Pri tem modelu gre za razumevanje pretvorbe izraženega (*explicit*) v tiho (*tacit*) znanje v štirih različnih procesih: socializacija - tiho znanje v tiho, eksternalizacija - tiho znanje v izraženo, kombinacija - izraženo znanje v izraženo ter internalizacija - izraženo znanje v tiho. Socializacija je pridobivanje tihega znanja na podlagi opazovanja med mojstrom in vajencem, med starši in otroci, med odraščajočimi vrstniki, vojaki v vojski, itd., pri eksternalizaciji gre za utelešenje in opredmetenje rezultatov dela, pri kombinaciji za iskanje in selekcioniranje podatkov in informacij in pri internalizaciji za ponotranjenje informacij iz knjig in predavanj. Utemeljitelj pojma tacitno znanje je sicer britanski znanstvenik madžarskega rodu Michael Polanyi (1958), *SECI* model pa sta razvila japonska znanstvenika Nonaka in Takeuchi, ko sta v osemdesetih letih prejšnjega stoletja proučevala prenašanje znanja v japonskih podjetjih.

V prispevku se med drugim avtor sprašuje, na kakšen način lahko gornja spoznanja uporabimo pri usposabljanju javnih uslužbencev in razmišlja o spremembi pristopa usposabljanju. Pri tem vse prepogosto razmišljamo o obliki, organizaciji in načinu financiranja usposabljanj, namesto o vsebini. Ta v svojem klasičnem razponu prispeva k ohranjanju institucionalnega spomina, h kontinuiteti, k poštenosti in zaslugam, vzdrževanju integritete in javnemu zaupanju javnim uslužbencem, v novejšem času še k nepristranskosti in zakonitosti. Naj gre za organiziranost izobraževanja

in usposabljanja javnih uslužbencev pred (*pre-service*) ali po nastopu službe (*in-service*), glede na ponudbo (*supplier funded*) ali povpraševanje (*buyer funded*), centralizirano ali decentralizirano, vedno moramo imeti pred očmi vsebino, ki bo dala resnično usposobljene javne uslužbence. Pri tem je treba vseskozi imeti pred očmi tudi dejstvo, da se javna uprava sooča z različnimi omejitvami, tako kadrovskimi, organizacijskimi kot tudi finančnimi. Eden od mehanizmov za zagotavljanje nepristranskosti, ustrezno raven znanja in preprečitev korupcije in nepotizma je strokovni izpit kot prag za vstop med javne uslužbence. Avtor kljub zavedanju, da ga poznajo mnoge države, da pa vendarle ni univerzalni model, utemeljuje njegove prednosti ter povzema genezo in razvoj preizkusa (*proficiency examination*) v različnih državah.

Vse do pred nekaj desetletij je veljalo, da novo znanje nastaja le v šolskem sistemu, še posebej na univerzah. Toda post-industrijska revolucija je pokazala podcenjevanje poklicnega in praktičnega znanja ter navrgla spoznanje, da znanje ni v lasti majhne družbene skupine, da je znanje nekaj, kar je utelešeno v praksi, kar izhaja iz konteksta. Koncepta učeče se organizacije (*learning organization*) in organizacije nabite z znanjem (*knowledge intensive organization* ali *firm*) nakazujeta pomen znanja v organizacijah in se ukvarjata z vprašanjem njegovega prenašanja oziroma kroženja v organizaciji. Današnji delavec je vse pogostejše intelektualni delavec (*knowledge worker*), ki ga označuje intelektualno, kreativno, nerutinsko delo, v katerega je vključena široka uporaba in kreacija znanja. Takšna definicija po mnenju avtorja vsekakor ustreza tudi delu javnih uslužbencev oziroma javni upravi kot organizaciji. Zaradi pomena pretoka znanja v organizaciji se postavlja vprašanje, ali so zaposleni res motivirani, da prostovoljno širijo znanje, ali je naloga vodstva, da te procese nenehno spodbuja in omogoča. Z vzponom informacijsko komunikacijske tehnologije je namreč ustvarjen napačen vtis, da je znanje mogoče skladiščiti v računalnikih in ga širiti po žicah. Znanje je tudi praksa, znati/delati je neločljivo, znanje je ukoreninjeno v človeku in je družbeno posredovano, kulturno pogojeno in podvrženo dvomu. Zato je model *SECI* priročno orodje za pojasnjevanje procesa prenosa znanja v organizaciji, saj znanja ni mogoče odtrgati od ljudi, kot si je to predstavljal Frederick W. Taylor.

Kaj je torej mogoče storiti za pospešitev procesa prenosa znanja? Če gornja načela veljajo za vse organizacije, v katerih so zaposleni ljudje - in avtor ne dvomi, da je tako - potem je treba uporabiti enake ukrepe za večjo usposobljenost javnih uslužbencev tudi v javni upravi. In to na



način, da ne dodajamo programom usposabljanja vedno novih in novih vsebin, pač pa da spremenimo načela usposabljanja javnih uslužbencev in temu podredimo vsebino. To še posebej velja za usposabljanje vodstvenih javnih uslužbencev. Ti so po Mintzbergu tisti, ki morajo delo organizirati tako, da bo prenos znanja mogoč, njihova enako pomembna naloga pa je, da so interpreti informacij in znanja, ki kroži po organizaciji. Poleg tega je treba v organizaciji vzpostaviti motivirajoče ozračje. Plača je le higienik (Herzberg) resnična motivacija za zaposlene so dejavniki kot pohvala za doseženo, priznavanje vloge zaposlenih za razvoj organizacije, odgovornost in promocija.

Za razumevanje spremembe vsebine usposabljanj javnih uslužbencev je treba poudariti še dva organizacijska ukrepa, ki prispevata k širjenju znanja v organizaciji. Prvi je odstop od Taylorjeve segmentacije in specializacije dela (Semler), druga pa vključitev zaposlenih v proces sprejemanja odločitev skozi timsko delo (*team work*), ki ga je po Drewu in Coulsonu treba razlikovati od skupinskega dela oziroma delovnih skupin (*group work*). Timsko delo uspešno lomi pregrade za učinkovito komunikacijo in sodelovanje med zaposlenimi, poveča hitrost odzivanja, dviguje nivo pripadnosti, ustvarja bolj na odjemalce usmerjeno kulturo in povečuje organizacijsko prilagodljivost in gibčnost. Pogoste ovire za timsko delo so pomanjkanje podpore vodstva, pomanjkanje jasne vizije in ciljev organizacije, odsotnost nagrajevanja skupinskih dosežkov, neustrezno usposabljanje, premajhno dopuščanje avtonomije pri sprejemanju odločitev, pomanjkanje veščin projektnega vodenja, vpletanje politike, pomanjkanje timskega duha in nepotrpežljivost vodstva.

Dodatna ovira za širjenje znanja v organizaciji so tudi ovire pri širjenju informacij vodstvenih delavcev. Preston poudarja, da so poti za medsebojno informiranje tako formalne kot neformalne in da posebej slednje ne gre zanemarjati. Obe vrsti imata pomemben vpliv na izvajanje nalog vodstvenih delavcev. Potreba 'vedeti' mora biti vtkana v vsakodnevno obnašanje in delovanje zaposlenih in vodij, njihova medsebojna interakcija mora biti vir pomena in skupnih aktivnosti, ki omogoča opredeljevanje aktualnih okoliščin in načrtovanje reakcij. Da bi bili vključeni v informiranje, morajo biti vodstveni javni uslužbenci prepoznani kot zanesljiv vir informacij. Neformalne poti informiranja nastajajo prav zaradi pomanjkanja in omejitev formalnih virov. Uporaba informacijsko komunikacijskih orodij nam daje napačen vtis, da smo informirani.

Roman Lavtar

**Tacit Knowledge and In-service Training of Civil Servants**

Avtor v zaključku poudari, da je splošni državni izpit za javne uslužbence zgolj vrh ledene gore usposabljanja javnih uslužbencev. Z njim se začne potovanje po vodah javne uprave. Toda kar šteje, je usposabljanje po vstopu zaposlenih v uslužbensko razmerje. Zdi se, da nismo izkoristili vseh možnosti, ki nam jih dajejo sodobna spoznanja o širjenju znanja v organizacijah. Na srečo smo razvili zavedanje o pomembnosti trajnega reformiranja javnega sektorja skupaj s sistemom usposabljanja javnih uslužbencev. Rdeča nit naših naporov mora biti usposabljanje s širokim razponom tako oblik kot vsebin.

# Zaposlovanje javnih uslužbencev

UDK: 35(497.4):331.5

Tatjana Kozjek

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo  
tatjana.kozjeko@fu.uni-lj.si

## IZVLEČEK

**Javni uslužbenci so posamezniki, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju. Zakon loči uradnike od drugih javnih uslužbencev. Ta ločitev pa je tudi vzrok za razlike, ki nastajajo v postopkih zaposlovanja. Za zaposlene v javnem sektorju veljajo določene posebnosti pri zaposlovanju zaradi narave njihovega dela. S svojim delom uresničujejo javni interes in uporabljajo javna sredstva, ki se lahko uporabljajo samo za namene, določene v predpisih. Prispevek prikazuje postopek zaposlovanja javnih uslužbencev ter nekatere razlike in posebnosti pri njihovem zaposlovanju.**

*Ključne besede: zaposlovanje, javni uslužbenec, strokovno-tehnično delovno mesto, uradniško delovno mesto, položaj.*

## 1. Uvod

Zakon o javnih uslužbencih (1. in 23. člen) definira javne uslužbence kot posameznike, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju, pri čemer loči uradnike od drugih javnih uslužbencev, strokovno-tehničnih javnih uslužbencev. Funkcionarji v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (ministri, predstojniki vladnih služb in organov v sestavi ter župani) niso javni uslužbenci.

Razvoj upravnih sistemov v zadnjih dvajsetih letih je vplival tudi na zaposlitveni režim v javni upravi. Zaradi krčenja področij, kjer je potrebna intervencijska vloga države, in umika države s posameznih področij s procesi privatizacije in deregulacije, je prišlo do izločitve velikega števila zaposlenih v javni upravi iz javnopravnega režima v zasebnopravni režim. Tudi uvajanje prilagojenih menedžerskih metod in tehnik, značilnih za zasebni sektor, v sistem upravljanja javnega sektorja, je vplivalo na zaposlitveni režim v javni upravi: to je na sistem plač, na uvajanje fleksibilnejših oblik zaposlovanja, na strukturo delavskega

predstavništva in kolektivnega dogovarjanja, na decentralizacijo, ipd. (Ministrstvo za javno upravo, 2008).

Za zaposlene v javnem sektorju veljajo določene posebnosti pri zaposlovanju zaradi narave njihovega dela. S svojim delom uresničujejo javni interes in uporabljajo javna sredstva, ki se lahko uporabljajo samo za namene, določene v predpisih. Postopki zaposlovanja so zato zahtevno in odgovorno opravilo, pri katerem je treba upoštevati postopkovne zahteve in zadovoljiti interes za pridobitev dobrega, uspešnega ter najbolj strokovno usposobljenega kandidata (po načelu enakopravne dostopnosti), nove zaposlitve se morajo izvajati tudi v skladu s predpisi in predvidene morajo biti v kadrovskih načrtih.

## **2. Pojemne opredelitve**

V nadaljevanju so navedene opredelitve pojmov, ki so uporabljeni v prispevku.

Javni uslužbenec je posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju (ZJU, 1. člen). Funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti niso javni uslužbenci (Brejc, 2002, str. 35).

Strokovno-tehniško delovno mesto je delovno mesto, na katerem se izvajajo naloge, ki sicer sodijo v delovno področje državnega organa ali organa lokalne skupnosti oziroma naloge, za katere je bila ustanovljena oseba javnega prava, vendar pa po svoji vsebini predstavljajo strokovno-tehnične naloge (Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih javne uprave in pravosodnih organih, 54. člen).

Uradniško delovno mesto je tisto delovno mesto, na katerem se opravljajo javne naloge, in delovna mesta vodij finančne, računovodske, kadrovske, pravne službe in službe za informatiko, glavne pisarne in službe za stike z javnostmi. Sem sodijo tudi delovna mesta javnih uslužbencev, na katerih se opravljajo zahtevnejša spremljajoča dela, ki so bistvenega pomena za izvrševanje nalog organa in za opravljanje katerih je zahtevano poznavanje javnih nalog organa ter najmanj visoka strokovna izobrazba (Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih javne uprave in pravosodnih organih, 51. člen).

Položaj je uradniško delovno mesto, na katerem se opravljajo naloge vodenja, ki vsebujejo vodstvene naloge (načrtovanje, organiziranje, usmerjanje

in nadzor) in najzahtevnejše strokovne naloge ali naloge nadomeščanja in neposredne pomoči uradnikom na položajih generalnega direktorja in generalnega sekretarja v ministrstvih, direktorja organa v sestavi in direktorja vladne službe (namestniki) (ZJU; 80. člen).

### **3. Javni uslužbenski sistem**

Zakon o javnih uslužbencih (7.–32. člen) ureja javni uslužbenski sistem, to so skupna načela in druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev, razen sistema plač v javnem sektorju.

V prvem delu so navedene skupne osnove sistema javnih uslužbencev, ki veljajo za vse zaposlene v javnem sektorju, drugi del pa velja le za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (Brejc, 2002, str. 35).

Med skupna načela sistema javnih uslužbencev sodijo: načela enakopravne dostopnosti, zakonitosti, strokovnosti, častnega ravnanja, omejitve dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril, zaupnosti, odgovornosti za rezultate, dobrega gospodarja ter varovanja poklicnih interesov (ZJU, 7.–15. člen).

V državnih organih in upravah lokalnih skupnosti pa morajo javni uslužbenci upoštevati še naslednja načela: načela javnega natečaja, politične nevtralnosti in nepristranskosti, kariere, prehodnosti, varovanja poklicnih interesov, odprtosti do javnosti (ZJU, 27.–32. člen).

Vsebina prispevka se omejuje na zaposlovanje javnih uslužbencev, zato bodo v nadaljevanju podrobneje predstavljena le naslednja načela: načelo enakopravne dostopnosti, načelo javnega natečaja, načelo kariere in načelo prehodnosti.

Zakon o javnih uslužbencih v 7. členu opredeljuje načelo enakopravne dostopnosti. V omenjenem načelu je določeno, da se zaposlovanje javnih uslužbencev izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najboljše strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu.

V 27. členu ZJU je opredeljeno načelo javnega natečaja, ki določa, da se uradniki izbirajo na javnem natečaju, razen v primerih, ko je z zakonom drugače določeno. V postopku javnega natečaja se kandidati obravnavajo enakopravno, izbira pa se opravi na podlagi izkazane najboljše strokovne usposobljenosti.

Načelo kariere navaja, da je uradniku omogočena kariera z napredovanjem. Kariera je odvisna od strokovne usposobljenosti in drugih delovnih in strokovnih kvalitet ter od rezultatov dela (29. člen ZJU).

Po načelu prehodnosti je javni uslužbenec lahko premeščen na drugo delovno mesto v okviru organov (30. člen ZJU).

Korpič-Horvatova (2008, str. 1) navaja, da varovanje javnega interesa zahteva večje omejitve avtonomije pogodbenih strank, javnega uslužbenca in delodajalca pri urejanju uslužbenskih razmerij kot v zasebnem. Za zaposlene v zasebnem sektorju se namreč opredeljuje načelo *in favorem laboratoris*. Načelo opredeljuje, da se s pogodbo o zaposlitvi oziroma s kolektivno pogodbo lahko določijo pravice, ki so za delavce ugodnejše, kot jih določa Zakon o delovnih razmerjih.

Zakon o javnih uslužbencih (16. člen) navaja, da delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva. Predstojnik prav tako ne sme sprejeti odločitve in javnemu uslužbencu določiti večje ali manjše pravice oziroma manj ali bolj ugodne pogoje dela kot določajo predpisi delovnega prava in kolektivne pogodbe (92. člen ZJU).

#### **4. Postopek zaposlovanja javnih uslužbencev**

Delodajalec je pravna oseba, s katero je javni uslužbenec v delovnem razmerju. V državnem organu je to Republika Slovenija, v upravi lokalne skupnosti pa lokalna skupnost. V imenu delodajalca nastopa predstojnik, ki so mu zaupane naloge v zvezi z odločanjem o zaposlovanju in drugih zadevah upravljanja s človeškimi viri. Kadrovsko odločanje je torej v domeni upravnih menedžerjev, funkcionarjem pa so pridržane odločitve splošnega pomena, npr. določanje skupnih izhodišč za sistemizacijo (Korade Purg, 2008, str. 31).

Zakon o javnih uslužbencih (16. člen) določa, da se pravice in obveznosti javnih uslužbencev iz delovnih razmerij urejajo s predpisi s področja delovnih razmerij, s kolektivnimi pogodbami, s zakonom tem in z drugimi zakoni ter s podzakonskimi predpisi, izdanimi na njihovi podlagi .

Posebnosti delovnih razmerij javnih uslužbencev ureja Zakon o javnih uslužbencih, torej tistih, ki imajo sklenjeno delovno razmerje v javnem sektorju, pri čemer seveda glede delovnih razmerij, pravic in dolžnosti javnih uslužbencev

veljajo tudi predpisi, ki urejajo delovna razmerja, pa tudi kolektivne pogodbe. To torej pomeni, da velja splošno delovno pravo za vsa vprašanja, ki jih zakon o javnih uslužbencih ali drug področni zakon ne urejata drugače. V zvezi z delovnim razmerjem javnega uslužbenca je treba opozoriti še na dejstvo, da je na drugi strani pogodbeni stranka država ali občina, saj se večina zakona uporablja za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. To dejstvo je pomembno zaradi tega, ker gre v obeh primerih za pravni osebi, ki izvajata oblast (Korade Purg, 2008, str. 31).

V 56. členu ZJU je določeno, da o zaposlitvah odloča predstojnik. Odločitev o zaposlitvi se sprejme, če so izpolnjeni naslednji pogoji: da se trajno ali začasno poveča obseg dela, povečanega obsega dela pa ni mogoče opravljati z obstoječim številom javnih uslužbencev, oziroma se ob nespremenjenem obsegu dela izprazni delovno mesto; da ima organ zagotovljena finančna sredstva za zaposlitev; da je delovno mesto določeno v sistemizaciji (razen izjem, določenih v 55. členu ZJU); da je delovno mesto prosto; da je nova zaposlitev v skladu s kadrovskim načrtom.

Novi zaposlitve javnih uslužbencev so opredeljene v kadrovskem načrtu. Zakon o javnih uslužbencih v 42. členu navaja, da se s kadrovskim načrtom prikaže dejansko stanje zaposlenosti po delovnih mestih ter v skladu z delovnim področjem in delovnim programom organa za obdobje dveh let določi predvideno ciljno stanje zaposlenosti po delovnih mestih, za katera se sklene delovno razmerje za nedoločen čas, ter predvidene zaposlitve za določen čas.

V kadrovskem načrtu se prikaže tudi predvideno zmanjšanje števila delovnih mest ali prestrukturiranje delovnih mest, določi se tudi najvišje možno število pripravnikov, vajencev, dijakov in študentov na praktičnem pouku ali na podobnem teoretičnem in praktičnem usposabljanju. Načrtovanje novih zaposlitev za nedoločen čas in načrtovanje novih zaposlitev za določen čas je mogoče, če se trajno ali začasno poveča obseg dela, povečanega obsega dela pa ni mogoče opravljati z obstoječim številom javnih uslužbencev (ZJU, 42. člen).

Preden sprejme odločitev o novi zaposlitvi, predstojnik preveri, ali je mogoče prosto delovno mesto zasesti s premestitvijo javnega uslužbenca iz istega organa. Če prostega delovnega mesta ni mogoče zasesti na tak način, se lahko delovno mesto zasede s premestitvijo javnega uslužbenca iz drugega organa; za ta namen se lahko izvede interni natečaj (57. člen, ZJU).

Delovno razmerje sklene javni uslužbenec s pogodbo o zaposlitvi za delovno mesto, ki je določeno v sistemizaciji. Delovno razmerje se lahko sklene tudi za delovno mesto, ki ni sistemizirano, vendar se to lahko sklene le za

določen čas ali za opravljanje pripravništva (55. člen, ZJU). Vodovnik (2004, str. 128) navaja, da javni uslužbenec vstopi v delovno razmerje s sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi.

Pogodba o zaposlitvi mora vsebovati naslednje sestavine (54. člen ZJU): navedbo pogodbenih strank; navedbo organa, v katerem bo javni uslužbenec opravljal delo; čas trajanja delovnega razmerja; navedbo delovnega mesta oziroma položaja, na katerem bo javni uslužbenec opravljal delo, oziroma podatke o vrsti dela s kratkim opisom dela; datum začetka opravljanja dela; kraj opravljanja dela; določilo o tem, ali se delo opravlja s polnim ali skrajšanim delovnim časom; druge podatke, ki jih določa ta zakon ali področni zakon, ki ureja položaj javnih uslužbencev v organih; določilo o osnovni plači in morebitnih dodatkih, vezanih na delovno mesto; določilo o letnem dopustu; določilo o delovnem času; določilo o odpovednem roku; navedbo, da lahko posamezne sestavine pogodbe delodajalec enostransko spreminja v skladu z zakonom.

45. člen Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih določa, da na posameznem delovnem mestu dela ne more opravljati več kot en javni uslužbenec s polnim delovnim časom. Izjemoma lahko, na primer za potrebe uvajanja v delo, na istem delovnem mestu dva javna uslužbenca delata največ en mesec. V Ministrstvu za zunanje zadeve v času priprav za delo v zunanji službi na istem delovnem mestu lahko dva javna uslužbenca delata največ tri mesece, medtem ko v Ministrstvu za obrambo, v času priprav za delo v tujini, dva javna uslužbenca delata največ šest mesecev. Izjema v teh dveh primerih je dovoljena le v primeru, kadar gre za premestitve javnih uslužbencev znotraj organa državne uprave, ne pa v primeru sklenitve novega delovnega razmerja. V primerih, ko pripravnikom Slovenske vojske preneha veljati pogodba o zaposlitvi brez krivdnih razlogov, lahko v Ministrstvu za obrambo v času priprav delo opravljata dva pripravnika, vendar ne več kot šest mesecev.

Zakon o javnih uslužbencih loči uradniška in strokovno-tehniška delovna mesta, ta ločitev pa pride do izraza še posebej v postopku izbire kandidata in sklenitve delovnega razmerja za prosto delovno mesto.

#### **4.1 Posebnosti zaposlovanja na strokovno-tehniška delovna mesta**

51. člen Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih za strokovno-tehnična



delovna mesta navaja, da so to delovna mesta, na katerih se izvajajo naloge, ki sicer sodijo v delovno področje državnega organa ali organa lokalne skupnosti oziroma naloge, za katere je bila ustanovljena oseba javnega prava, vendar pa po svoji vsebini predstavljajo strokovno-tehnične naloge (druga spremljajoča dela), ne pa uradniških nalog. 23. člen Zakona o javnih uslužbencih navaja, da so spremljajoča dela: dela na področju kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična in podobna dela ter druga dela, ki jih je treba opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa.

Strokovno-tehniška delovna mesta razvrsti za vse organe vlada z uredbo. Lahko pa se razvrstijo še s kolektivno pogodbo. Strokovno-tehnična delovna mesta so razvrščena: glede na poimenovanje strokovno-tehničnega delovnega mesta, navedbo nalog, ki se opravljajo na posameznem strokovno-tehničnem delovnem mestu, glede na zahtevano število delovnih izkušenj in zahtevano stopnjo strokovne izobrazbe, ki se določi z navedbo tarifnega razreda. Za zasedbo posameznega strokovno-tehničnega delovnega mesta so določeni splošni pogoji, ki jih urejajo predpisi s področja delovnega prava, stopnja in smer izobrazbe oziroma poklicna kvalifikacija in delovne izkušnje (Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih, 51. člen).

Postopek za novo zaposlitev na strokovno-tehničnem delovnem mestu se izvaja po postopku, določenem s predpisi, ki urejajo delovna razmerja in kolektivno pogodbo (Koželj, 2004, str. 30).

Zakon o delovnih razmerjih določa, da se delovno razmerje sklene s pogodbo o zaposlitvi, pri čemer velja pogodbeni svoboda. To pomeni, da ima delodajalec pravico do odločitve, s katerim kandidatom bo sklenil delovno razmerje oziroma pogodbo o zaposlitvi, seveda ob upoštevanju zakonskih prepovedi glede diskriminacije in ob upoštevanju obveznosti glede izpolnjevanja zahtevanih pogojev za opravljanje dela. Obveznost glede izpolnjevanja zahtevanih pogojev, ki je prisotna pri sklenitvi pogodbe o zaposlitvi, je obojestranska in veže tako delodajalca kot delavca. Pomeni namreč, da mora delavec, ki želi skleniti pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati zahtevane pogoje, delodajalec pa mora skleniti delovno razmerje samo s tistim delavcem, ki izpolnjuje te pogoje. Pogoje za opravljanje dela lahko določa zakon, kolektivna pogodba ali pa jih določi delodajalec sam s svojim splošnim aktom. Pomembno je še, da morajo biti prosta delovna mesta in pogoji za opravljanje dela na teh delovnih mestih javno objavljeni, hkrati pa mora biti določen tudi rok za prijavo, ki ne sme biti krajši od petih dni (Korade Purg, 2008, str. 28–31).

Prosto delovno mesto je treba objaviti, nato pa se izmed prijavljenih kandidatov, katerih prijava je prispela pravočasno in ki izpolnjujejo razpisne pogoje, izbere z izbirnim postopkom najustreznejšega kandidata. Pred sklenitvijo delovnega razmerja pa se lahko opravi tudi preizkus usposobljenosti (ZJU, 67. člen).

Javna objava je objava v sredstvih javnega obveščanja, kjer začne teči rok za prijavo naslednji dan po objavi, in objava v uradnih prostorih Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje. Pomembno je tudi, da mora delodajalec, ki ima zaposlene delavce za določen čas, v primerih, ko želi zaposlovati za nedoločen čas na prosta delovna mesta, o tem obvestiti tudi že zaposlene, in sicer z objavo na pri delodajalcu običajen način. S tem daje možnost predvsem tistim, ki imajo sklenjeno delovno razmerje za določen čas, da ob izpolnjevanju pogojev kandidirajo za zaposlitev za nedoločen čas (Korade Purg, 2008, str. 29).

Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in pravosodnih organih (10. člen) pravi, da ni treba navajati dokazil o izpolnjevanju pogojev za opravljanje dela, ki bi jih moral kandidat prilagati prijavi, ter da se navaja tudi elektronski naslov za vlaganje prijav, glede na to, da je možna tudi samo elektronska prijava kandidata. Uredba zahteva tudi, da organi podatkov o dejstvih, ki se vodijo v uradnih evidencah državnih organov, organov samoupravne lokalne skupnosti ali pri nosilcih javnega pooblastila, ne zahtevajo od kandidatov, temveč jih pridobijo sami. Podatki iz uradnih evidenc pa se pridobijo le za izbranega kandidata, pred odločitvijo o izbiri.

Za strokovno-tehnična delovna mesta se kot pogoji za opravljanje dela poleg splošnih pogojev, ki jih urejajo predpisi s področja delovnega prava, določijo stopnja in smer izobrazbe ter delovne izkušnje, lahko pa tudi znanje uradnega jezika, funkcionalna in specialna znanja ter posebne sposobnosti ali drugi pogoji, če tako določa zakon (ZJU, 79. člen).

52. člen Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih določa, da se kot pogoji za zasedbo strokovno-tehničnega delovnega mesta navajajo: splošni pogoji v skladu s predpisi s področja delovnega prava, stopnja in smer izobrazbe oziroma poklicna kvalifikacija, delovne izkušnje, aktivno znanje uradnega jezika, funkcionalna in specialna znanja, posebne sposobnosti in drugi pogoji (glede na vsebino nalog).

Pred sklenitvijo delovnega razmerja za strokovno-tehnična delovna mesta se lahko opravi predhodni preizkus usposobljenosti. Predstojnik lahko odloči, da se delovno razmerje sklene pod pogojem, da javni uslužbenec uspešno opravi poskusno delo, razen v primeru, ko je javni uslužbenec predhodno že opravil

preizkus usposobljenosti. Poskusno delo lahko traja največ šest mesecev. V primeru neuspešno opravljenega poskusnega dela se uporabljajo določbe tega zakona o posledicah ugotovitve nesposobnosti (ZJU, 67. člen).

#### **4.2 Posebnosti zaposlovanja na uradniška delovna mesta**

51. člen Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih določa, da so uradniška delovna mesta tista, na katerih se opravljajo javne naloge, in delovna mesta vodij finančne, računovodske, kadrovske, pravne službe in službe za informatiko, glavne pisarne in službe za stike z javnostmi. Sem sodijo tudi delovna mesta javnih uslužbencev, na katerih se opravljajo zahtevnejša spremljajoča dela, ki so bistvenega pomena za izvrševanje nalog organa in za opravljanje katerih je zahtevano poznavanje javnih nalog organa ter najmanj visoka strokovna izobrazba. Ne glede na zahtevano stopnjo izobrazbe med uradniška delovna mesta mednje sodijo tudi delovna mesta v Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji, Obveščevalno varnostni službi Ministrstva za obrambo in Policiji, delovna mesta na katerih se opravljajo spremljajoča dela, ki so neposredno operativno povezana s policijskimi in obveščevalno-varnostnimi nalogami.

78. člen Zakona o javnih uslužbencih pravi, da uradniška delovna mesta v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti razvrsti vlada z uredbo. Drugi organi uredijo to vprašanje s svojim splošnim aktom. Uradniška delovna mesta se lahko razvrstijo s kolektivno pogodbo.

Za zaposlitev na uradniškem delovnem mestu veljajo pravila javnega natečaja, kar posebej določa Zakon o javnih uslužbencih, upošteva tudi 122. člen Ustave Republike Slovenije. Ta določa, da je zaposlitev v upravnih službah mogoča samo na podlagi javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon. Gre za postopek, natančno določen z zakonom o javnih uslužbencih, ki mora zagotoviti izbiro najprimernejšega kandidata, pri čemer je kot merilo primernosti upoštevana njegova strokovna usposobljenost, ki bo omogočila učinkovito in uspešno opravljanje dela (Korade Purg, 2008, str. 28).

Uradniki, ki opravljajo javne naloge, se praviloma izbirajo na javnem natečaju. Delodajalec mora ob sklepanju delovnega razmerja za uradniška delovna mesta upoštevati načelo javnega natečaja, ki določa, da se uradniki izbirajo na javnem natečaju, s katerim je omogočeno vsem prijavljenim kandidatom

enakopravno obravnavanje. Odločilni kriterij za izbiro kandidata je boljša strokovna usposobljenost (Vodovnik, 2004, str. 126).

Javni natečaj mora biti obvezno javno objavljen in sicer: za organe državne uprave na spletni strani ministrstva, pristojnega za upravo; za druge državne organe in lokalne skupnosti na njihovih spletnih straneh. Javni natečaj se lahko objavi tudi v Uradnem listu RS ali v dnevnem časopisju, potrebna pa je tudi prijava prostega delovnega mesta pri Zavodu za zaposlovanje (Korade Purg, 2008, str. 32).

Besedilo javnega natečaja je sestavljeno iz dveh delov. Prvi del sestavljajo natečajni pogoji, ki jih mora kandidat izpolnjevati, da se uvrsti v posebni izbirni postopek. Podlaga za določitev natečajnih pogojev je sistemizacija delovnih mest ter v njej določeni pogoji za posamezen položaj, pri čemer so bile upoštevane določbe Zakona o javnih uslužbencih in Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji delovnih mest in nazivov v organe javne uprave in pravosodnih organih. Prav tako besedilo natečaja določa, katera dokazila je treba priložiti k prijavi z življenjepisom. Drugi del besedila vsebuje standarde strokovne usposobljenosti, kjer so povzete izkušnje, znanja, veščine in sposobnosti, ki jih mora imeti kandidat za posamezen položaj (Korade Purg, 2004, str. 27).

Zakon o javnih uslužbencih (59. člen) in Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih (19. člen) določata vsebino posamezne objave, in sicer mora objava javnega natečaja vsebovati podatke o: organu in kraju opravljanja dela, vrsti uradniškega delovnega mesta, pogojih za opravljanje dela, dokazilih, ki jih mora kandidat priložiti prijavi, roku in naslovu za vlaganje prijav, roku obveščanja o izbiri, osebi, ki daje informacije o izvedbi javnega natečaja in o okvirni vsebini dela.

52. člen Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih določa, da se kot pogoji za zasedbo uradniškega delovnega mesta navedejo: splošni pogoji v skladu s predpisi s področja delovnega prava, uradniški nazivi, smer izobrazbe, funkcionalna, specialna znanja in posebne sposobnosti. Izjemoma pa se določijo tudi posebni pogoji določeni s področnimi predpisi, v primeru, da področni zakon za posamezna uradniška delovna mesta zahteva določeno stopnjo izobrazbe.

Sestavine objave internega ali javnega natečaja so enake, bistveno se razlikujejo predvsem v delu, kjer je opredeljeno, kaj mora prijava vsebovati, saj se v internih natečajih ne preverjajo ponovno pogoji, potrebni za imenovanje v naziv, ki ga je ta pridobil že prej (na primer: državljanstvo). Se pa lahko kljub

temu, da uradnik že ima določen naziv, še vedno na internem natečaju preverja, ali kandidat izpolnjuje pogoj, specifičen za to delovno mesto, denimo izobrazba, če se zahteva izključno pravna smer izobrazbe (Ramšak Pešec, 2007, str. 12).

Pravilo javnega natečaja velja tudi za že zaposlene javne uslužbence, ki še nimajo uradniškega naziva, oziroma imajo nižji naziv, kot se zahteva na delovnem mestu za katerega želijo kandidirati, kot tudi za vse tiste, ki želijo od zunaj vstopiti v sistem in pričeti opravljati delo na uradniškem delovnem mestu (Korade Purg, 2008, str. 32).

### **4.3 Posebnosti zaposlovanja uradnikov na položaju**

80. člen Zakona o javnih uslužbencih navaja, da je položaj uradniško delovno mesto, na katerem se opravljajo naloge vodenja, ki vsebujejo vodstvene naloge (načrtovanje, organiziranje, usmerjanje in nadzor) in najzahtevnejše strokovne naloge ali naloge nadomeščanja in neposredne pomoči uradnikom na položajih generalnega direktorja in generalnega sekretarja v ministrstvih, direktorja organa v sestavi in direktorja vladne službe (namestniki).

Položajna delovna mesta so tako v ministrstvih: generalni direktor, generalni sekretar in vodje organizacijskih enot; v organih v sestavi ministrstva: direktor in vodje organizacijskih enot; v upravnih enotah: načelnik upravne enote in vodje organizacijskih enot; v vladnih službah: direktor in vodje organizacijskih enot; v upravah lokalnih skupnosti: direktor in vodje organizacijskih enot (ZJU, 80. člen).

Zakon o javnih uslužbencih vzpostavlja poseben režim za najvišje vodstvene položaje v državni upravi. Posebno vlogo ima pri tem Uradniški svet, ki določa standarde strokovne usposobljenosti, ki jih bodo morali dosegati kandidati, in merila za izbiro. Ti standardi in merila bodo izhodišča za imenovanje natečajnih komisij in določanje metod izbire, kar je tudi v rokah uradniškega sveta (Virant, 2003, str. 20).

Zakon predvideva ustanovitev uradniškega sveta predvsem zaradi zagotavljanja najvišje stopnje strokovnosti in neodvisnosti uradnikov na najvišjih položajih ter za dajanje mnenj državnemu zboru in vladi o predpisih, ki urejajo uradniški sistem in položaj uradnikov (Sajevc Plavčak, 2003, str. 22).

Poslovník uradniškega sveta (19., 20. člen) določa, da v postopku izbire uradnika na položaju uradniški svet imenuje posebno natečajno komisijo, katere člani so lahko le člani uradniškega sveta, pri čemer funkcionar, ki mu je uradnik

na položaju odgovoren, ne more biti član natečajne komisije. Imenovani so lahko tudi uradniki iz organov državne uprave in strokovnjaki s področja javne uprave, upravljanja kadrovskih virov in s področja, na katerem bo uradnik na položaju upravljal vodstvene naloge.

Posebna natečajna komisija ugotovi, kateri kandidati izpolnjujejo pogoje za položaj in kateri kandidati so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za ta položaj. Pri tem je dolžna upoštevati standarde strokovne usposobljenosti, merila za izbiro in metode za preverjanje usposobljenosti, ki jih je določil uradniški svet. Kandidatu, ki je uvrščen na seznam tistih kandidatov, ki izpolnjujejo pogoje in so glede na strokovno usposobljenost primerni za položaj, kakor tudi kandidatom, ki se niso uvrstili na navedeni seznam, izda posebna natečajna komisija sklep. Seznam kandidatov, ki so primerni za položaj, odda komisija pristojnemu funkcionarju. V primeru, da pristojni funkcionar oceni, da noben izmed kandidatov s seznama, ki mu ga je predložila posebna natečajna komisija, ni primeren za položaj, lahko zahteva od uradniškega sveta, da postopek ponovi. Uradniški svet v tem primeru lahko imenuje novo posebno natečajno komisijo (Poslovnik Uradniškega sveta, 20. člen).

Poslovnik Uradniškega sveta v 18. členu določa naslednje naloge uradniškega sveta: skrbi za izvajanje izbire uradnikov na položajih; določa standarde strokovne usposobljenosti, merila za izbiro in metod preverjanja usposobljenosti kandidatov za zasedbo položajev; daje mnenja vladi in državnemu zboru o predpisih, ki urejajo uradniški sistem in položaj uradnikov; v sodelovanju z reprezentativnimi sindikati v organu in s strokovnimi združenji javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti sprejema kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti; predlaga komisiji za pritožbe razveljavitev pogodb o zaposlitvi za javne uslužbence.

Pogodba o zaposlitvi in odločba o imenovanju v naziv se razveljavi, če javni uslužbenec ne izpolnjuje pogojev za delovno mesto, za katero je bila pogodba sklenjena, oziroma če pred sklenitvijo pogodbe ni bil izveden predpisan postopek javnega natečaja, čeprav bi moral biti izveden. Pogodba se razveljavi s sklepom. Aneks k pogodbi o zaposlitvi oziroma sklep o premestitvi se razveljavi, če oseba ne izpolnjuje pogojev za delovno mesto, na katero je bila premeščena, oziroma za položaj. Aneks oziroma sklep se razveljavi s sklepom (74. člen ZJU).

Pri uradnikih na položaju se poleg pogojev, predpisanim z zakonom ali podzakonskim predpisom (izobrazba, delovne izkušnje, strokovni izpit ter drugi pogoji) upoštevajo sklopi standardov kot so določene izkušnje, znanja s

področja poznavanja načel in razvojnih usmeritev delovanja državne uprave, javnih financ, poznavanje delovanja institucij in pravnega reda Evropske unije, upravljanja kadrovskih virov in kakovosti. Prav tako je za vse uradnike na položaju pomembno, da poznajo ureditev in problematiko delovnega področja. Za položaje generalnih direktorjev, predstojnikov organov v sestavi in predstojnikov vladnih služb se zahteva temeljito poznavanje slovenske ureditve in evropskega pravnega reda na področju dela, za položaje generalnih sekretarjev in načelnikov upravnih enot pa se zahteva okvirno poznavanje delovnega področja organa. Poleg standardov pa so določena tudi merila za izbiro primernih kandidatov za posamezen položaj. Merilo za izbiro je stopnja primernosti kandidata pri izpolnjevanju standarda v celoti in posameznega sklopa standarda. Merilo izpolnjevanja zahtev posameznega elementa standarda pa je stopnja ustreznosti (Virant, 2003, str. 20–23).

Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih (51. člen) navaja naslednje pogoje za zasedbo delovnega mesta na položaju višjega vodstva: določen naziv, smer izobrazbe oziroma poklicna klasifikacija, funkcionalna in specialna znanja ter posebne sposobnosti, drugi pogoji, če tako določa zakon. Razen naziva, ki je potreben za zasedbo delovnega mesta, so pogoji tudi delovne izkušnje in stopnja izobrazbe. Poleg navedenih pogojev, se lahko pri posameznem delovnem mestu oziroma položaju lahko kot pogoj navedejo tudi znanja, veščine, sposobnosti in lastnosti, ki se upoštevajo med merili pri izbiri javnega uslužbenca.

Funkcionalna, specialna znanja in posebne sposobnosti (glede na vsebino nalog) se kot pogoji izjemoma ne določijo za položaje, za katere standarde strokovne usposobljenosti določi uradniški svet (Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih, 52. člen).

## **5. Zaključek**

Delitev delovnih mest na strokovno-tehniška in uradniška zahteva tudi različno obravnavanje v postopku zaposlitve delavca na posamezno delovno mesto. Ena od bistvenih razlik je v sami objavi, saj je za strokovno-tehniško delovno mesto potrebna javna objava v sredstvih javnega obveščanja in objava v uradnih prostorih Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje, za zaposlitev na uradniškem delovnem mestu pa veljajo pravila javnega natečaja.

Tatjana Kozjek  
**Zaposlovanje javnih uslužbencev**

Zaposlitev v upravnih službah pa je mogoča samo na podlagi javnega natečaja, pri čemer je kot merilo primernosti upoštevana kandidatova strokovna usposobljenost. Pri zaposlovanju na najvišje vodstvene položaje v državni upravi pa ima posebno vlogo uradniški svet, ki določa standarde strokovne usposobljenosti in merila za izbiro. Javni natečaj se objavi v Uradnem listu, dnevnem časopisu in na spletni strani Ministrstva za javno upravo. Potrebno je preverjanje natečajnih pogojev, na podlagi katerih se v izbirnem postopku izbere strokovno najbolj usposobljenega kandidata.

Za sklenitev delovnega razmerja na strokovno-tehničnih delovnih mestih velja pogodbeni svoboda, kar pomeni, da ima delodajalec pravico do odločitve, s katerim kandidatom bo sklenil pogodbo o zaposlitvi, upoštevati pa mora zakonske prepovedi glede diskriminacije in kandidatovo izpolnjevanje razpisnih pogojev za opravljanje dela.

*Mag. Tatjana Kozjek je od leta 2004 zaposlena na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani kot asistentka za področje organizacije javnega sektorja. Raziskuje področje organizacije javnega sektorja in upravljanja s človeškimi viri, sodeluje pri pripravi in izvedbi vaj ter seminarjev za javne uslužbence.*

#### **Literatura in viri**

- Brejc, M (2002): »Ljudje in organizacija v javni upravi«. II. dopolnjena izdaja. Visoka upravna šola. Ljubljana.
- Kopač, A. (2002): »Pasivna politika zaposlovanja – sistem socialne varnosti za primer brezposelnosti«. Univerza v Ljubljani. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Korpič-Horvat, E. (2008): »Uslužbenska razmerja«. [Http://www.pf.uni-mb.si/datoteke/usluzbenska\\_razmerja.doc](http://www.pf.uni-mb.si/datoteke/usluzbenska_razmerja.doc), 18. 11. 2008.
- Korade Purg, š. (2004): »Uradniški svet – izvajanje strokovne usposobljenosti«. XIII. Kadrovske informacije, bilten Kadrovske službe Vlade RS, junij 2004, str. 26–28.
- Korade Purg, š. (2008): »Postopek sklenitve delovnega razmerja po zakonu o delovnih razmerjih in zakonu o javnih uslužbencih«. Kadrovske informacije, bilten Kadrovske službe Vlade RS, april, 2008, str. 28–35. [Http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_razmerja\\_in\\_stipendiranje/kadrovske\\_informacije/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/kadrovske_informacije/), 15. 06. 2008.
- Koželj, B. (2004): »Postopek za zasedbo prostega delovnega mesta«. XII. Kadrovske informacije, bilten Kadrovske službe Vlade RS, februar 2004, str. 28–31.



Tatjana Kozjek  
**Zaposlovanje javnih uslužbencev**

- Ministrstvo za javno upravo. »Za javne uslužbence«. [Http://www.mju.gov.si/si/prijazna\\_in\\_ucinkovita\\_uprava/za\\_javne\\_usluzbence/](http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/za_javne_usluzbence/), 20. 10. 2008.
- Poslovník uradniškega sveta, št. 906-5/2003 z dne 21. 02. 2005 in 23. 01. 2007. [Http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/doc/Uradni\\_\\_ki\\_svet\\_01.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/Uradni__ki_svet_01.doc), 15. 06. 2008.
- Ramšak Pešec, M. (2007): »Novosti v postopkih pri zaposlovanju v državni upravi. Nadaljnji korak za uporabnikom prijazno in učinkovito državno upravo«. HRM, februar, 2007, str. 10–13.
- Sajevec Plavčak, N. (2003): »Ustanovitev Uradniškega sveta«. X. Kadrovske informacije, bilten Kadrovske službe Vlade RS, marec 2003, str. 22–24.
- Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih. Uradni list RS, št. 58/2003, 81/2003, 109/2003, 43/2004, 58/2004-popravki, 138/2004, 35/2005, 60/2005, 75/2005, 112/2005, 49/2006, 140/2006, 9/2007, 101/2007, 33/2008, 66/2008, 88/2008.
- Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in pravosodnih organih. Uradni list RS, št. 22/2004, 57/2005, 93/2005, 10/2006, 139/2006.
- Virant, G. (2003): »Predlogi za standarde strokovne usposobljenosti in meril za izbiro »top menedžmenta« v državni upravi«. XI. Kadrovske informacije, bilten Kadrovske službe Vlade RS. Julij 2003, str. 20–24.
- Vodovnik, Z. (2004): »Poglavja iz delovnega in socialnega prava«. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). Uradni list RS, št. 56/2002, 110/2002-ZDT-B, 02/2004-ZDSS-1, 10/2004-popravek, 23/2005, 35/2005-UPB1, 62/2005 Odl. US: U-I 294/04-15, 113/2005, 21/2006 Odl. US: U-I 343/04-11, 23/2006 Skl. US: UI 341/05-10, 32/2006-UPB2, 32/2006 UPB2, 62/2006 Skl. US: U-I-227/06-17, 131/2006 Odl. US: U-I-227/06-27, 11/2007 Skl. US: U-I-224/05-14, 33/2007, 63/2007-UPB3, 65/2008, 69/2008 ZTFI-A, 69/2008 ZZav-E.

SUMMARY

## **RECRUITMENT OF CIVIL SERVANTS**

The Law on civil servants states that civil servants are individuals who are employed on the basis of a labour contract in the public sector. It also states a distinction between civil officials and other civil servants.

Article 51 of the Regulation on internal organisation, systemisation, workplace and titles in the public administration and administration of justice states that professional-technical workplaces are those where servants perform tasks, belonging to the working area of national or local community bodies i.e., tasks which are founded on the basis of a legal entity, with a professional-technical content (other accompanying tasks), but which do not include the official tasks.

The regulation also states that officials perform public tasks and may occupy workplaces in finance, accounting, human resources, legal departments and information technology, in head offices and public relations departments. The official workplaces of civil servants performing demanding accompanying tasks, which are crucial for the execution of the body's duties, demand occupant's thorough knowledge of the bodies' duties and at least high professional education. Regardless of the necessary level of education, the official workplaces include places in the Slovenian intelligence-security agency, the security intelligence office of the Ministry of defence and Police, the workplaces for accompanying tasks directly linked with operational police and intelligence-security tasks.

Article 80 of the law on Civil servants states that an official position is official, if it contains the tasks of management (planning, organising, leading and controlling) and the most demanding expert tasks or replacement tasks and direct assistance to officials in the position of director general or secretary general in the Ministries or of a director of a body affiliated to the Ministry and head of a government office (deputies).

The particularities of civil servant's working relations are subject of the Law on Civil servants, but matters concerning working relations and the rights and duties of public servants are also subject to working relations regulations and the collective labour agreement. The general labour law therefore applies to all matters, which do not fall under the jurisdiction of Law on civil servants or sector-specific law. In connection with employment relationships, civil servants have to be warned about the fact

that the other contracting authority is the state or the municipality, as the majority of the law applies to civil servants in public bodies or local community administrations. This fact is highly relevant, since in both cases, the contracting parties are legal persons executing authority.

Article 78 of the Law on civil servants states that official work posts in the state administration bodies and local community administration are classified on the basis of a government regulation. In other bodies the classification is laid down by a general act. Official work posts can be classified by a collective labour agreement. The professional technical posts in all bodies are classified by a government regulation. In addition, they could be classified by a collective labour agreement. The professional-technical (administrative) posts are classified according to the title of the professional-technical post, the list of tasks to be performed on a particular professional-technical post, the required amount of work experience, level of education, specified by tariff classification. There are certain general conditions prescribed by labour law regulations, the level and field of studies or professional qualifications and work experience, for taking the position of individual professional-technical posts.

The law on employment relationships states that employment relationship for professional-technical posts is concluded by an employment contract founded freedom of agreement. This means that the employer has the right to choose the candidate with whom the employment relationship will be made i.e. employment contract, by taking into account the candidate's qualifications for the post. The necessity to fulfil the requirements of the position present during the conclusion of the contract is mutual and is binding for the employer as well as the employee. An employee, who is to enter into a working contract must fulfil the necessary requirements, and the employer is obliged to establish employment relationship with a candidate who is fully fulfilling the requirements. The requirements for the position can be laid down in a law, a collective labour agreement or set by the employer in a general act. All the free work posts and the conditions for their fulfilment need to be published officially. The deadline for application, a minimum of five days, also needs to be set.

The law on civil servants and Article 122 of the Constitution of the Republic of Slovenia stipulate that the rules of public tender also apply to fulfilment of official work positions. Employment in administrative bodies should be advertised on the basis of public call, with the exception of cases otherwise stated by the law. The procedure, defined in detail by the

Law on civil servants, which guarantees that the most appropriate candidate is selected on the basis level of his or her competence to take the position in the most efficient and successful way.

In addition to conditions set in the law or the regulation (education and training, work experience, professional exam and other conditions), a set of standards determines candidate's level of experience, the knowledge of the principles and development guidelines of the public administration, public finance and human resource management, quality also relates to officials in positions. Candidates also have to possess a thorough knowledge of the layout and issues related to their field of work. Thorough knowledge of functioning of the Slovenian administration and the European *acquis* in their field of work is required in all positions of Director general, head of bodies affiliated to Ministries and head of government offices. Indicative knowledge of the body's work field is required of general secretaries and heads of administrative units. The requirements for selection of the most appropriate candidate for individual positions are defined in addition to standards. Level of appropriateness of the candidate for full fulfilment of standard requirement as well as individual sets of standards are criteria for selection.

# Razlaga pravnih pravil s pomočjo propozicijske logike - primer družinskih prejemkov

UDK: 340:004.8

Iztok Rakar

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo  
iztok.rakar@fu.uni-lj.si

Domen Cukjati

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo  
domen.cukjati@fu.uni-lj.si

## IZVLEČEK

**Pogost vir dvoumnosti ter nejasnosti v pravnih besedilih je navajanje pogojev, ki določajo, ali nekemu določena pravica pripada ali ne. Problematični so primeri, ko je navedenih več obligatornih in opsijskih pogojev, po možnosti deloma zapisanih v trdilni in deloma v nikalni obliki. Namen tega prispevka je na primeru 47. člena »Pravilnika o postopkih za uveljavljanje pravic do družinskih prejemkov« (Ur.l. RS, št. 31/2008) pokazati, da lahko za sistematično dokazovanje vsebinske (ne)smiselnosti določene strukture pogojev uporabimo propozicijsko logiko. V prispevku najprej zapišemo besedilo 47. člena s sintakso propozicijske logike, poiščemo vse možne interpretacije besedila, med njimi izberemo vse, ki predstavljajo logično pravilne, vendar logično različne izjave, ter za vsako od njih preverimo ali predstavlja semantično smiselno formulacijo. Na ta način dokažemo, da je sedanja formulacija besedila zapisana dvoumno ter vsebinsko nesmiselno. Na koncu prispevka podamo splošno priporočilo za navajanje pogojev, predlagamo nedvoumno obliko zapisa besedila ter pokažemo, kakšne so v praksi posledice zaradi napačne formulacije pogojev.**

*Ključne besede: umetna inteligenca v pravu, propozicijska logika, semantična smiselnost pogojev, pravna država, socialna država.*

## 1. Uvod

Pravo je eno od primernejših področij za uporabo umetne inteligence tudi v praksi, saj je načeloma vse določeno s pravnimi pravili in predpisi (Tomažič, 2008). Razvoj računalniške tehnologije je prišel do stopnje, ko bi se lahko zgradilo v praksi uporabne sisteme umetne inteligence tudi na področju prava

Iztok Rakar, Domen Cukjati  
**Razlaga pravnih pravil s pomočjo propozicijske logike -  
primer družinskih prejemkov**

(Love & Genesereth, 2005). Razvoj discipline »umetna inteligenca v pravu« se v akademskih vodah opaža že nekaj časa, kar se vidi po številu konferenc<sup>1</sup> in člankov<sup>2</sup>, inštitutih in združenjih, npr. IAAIL<sup>3</sup>, v zadnjem času pa so se na tem področju pojavila še komercialna razvojno-raziskovalna podjetja, kot je npr. AI-in-Law Future Technologies Inc.<sup>4</sup>.

Pri razvoju uporabnega inteligentnega sistema je treba preseči kar nekaj preprek in težav, od tehnoloških do vsebinskih. Med slednje spada jasno in nedvoumno izražanje v pravnih besedilih, s čimer se omogoči uporabo kakšne od formalnih logik, o čemer je pisal že Layman (Layman, 1957). Ker pa v pravu obstaja tudi del, ki je in bo vedno ostal predmet interpretacij, ker je odvisen od situacij v realnem življenju, se niti v teoriji vsega prava ne da prevesti na enostavno uporabo pravila »*modus ponens*« (Rissland et al, 2003). Zato je še toliko bolj pomembno, da se jasno in nedvoumno izražanje uporablja tam, kjer se to pač da. Eno od takih področij, kjer je vedno mogoča in zaželena nedvoumna in jasna formulacija besedila, je sestavljanje pogojev, ki določajo, kdaj je nekdo upravičen do določene pravice in kdaj ne.

Pogost vir nejasnosti pri navajanju pogojev so primeri, ko so v enem stavku navedeni tako obligacijski kot opcijski pogoji, po možnosti deloma zapisani v trdilni in deloma v nikalni obliki, kar lahko vodi do večjega števila možnih interpretacij. Najtrši oreh pa so primeri, ko so vse interpretacije, poleg tega, da jih je več, še vsebinsko nesmiselne. Primer takšne formulacije je 47. člen Pravilnika o postopkih za uveljavljanje pravic do družinskih prejemkov (v nadaljevanju 47. člen)<sup>5</sup>:

»Če eden od vzdrževalcev družine izgubi zaposlitev in ne prejema nadomestila, a je prijavljen v evidenci Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje kot brezposeln ali ne prejema pokojnine ali delnega plačila za izgubljeni dohodek, se njegovi dohodki iz bruto plač v preteklem letu ne všttevajo v skupni dohodek družine.«

Ta člen različni pravni strokovnjaki različno interpretirajo, nekaterim pa se zdi formulacija celo napačna oz. vsebinsko nesmiselna.

---

<sup>1</sup> <http://www.iaail.org/index.html>.

<sup>2</sup> <http://www.leibnizcenter.org/publications>.

<sup>3</sup> IAAIL - International Association for Artificial Intelligence and Law. <http://www.iaail.org/>.

<sup>4</sup> <http://www.ai-in-law.com>.

<sup>5</sup> Pravilnik o postopkih za uveljavljanje pravic do družinskih prejemkov, Ur.l. RS, št. 31/2008.

Iztok Rakar, Domen Cukjati

**Razlaga pravnih pravil s pomočjo propozicijske logike -  
primer družinskih prejemkov**

Za nadaljnji razvoj umetne inteligence v pravu bi bilo uporabno, če bi imeli orodje, s katerim bi lahko na sistematičen način odkrivali dvoumnosti, jih dokazovali ter predlagali nedvoumne formulacije besedil. Tako orodje pa bi pomagalo tudi krepiti uveljavitev načela pravne države, kajti vsebinska jasnost pravil je sestavni del pravne varnosti, ta pa je sestavni del pravne države /Sachs (ur.), 2003, str. 850, r. št. 125).<sup>6</sup> Nejasna vsebina pravil namreč omogoča arbitrarnost in zlorabe<sup>7</sup>, kar je v nasprotju z načelom pravne države in ima lahko hude posledice za nosilce pravic, še posebej na socialnem področju.

Namen tega prispevka je na primeru 47. člena pokazati, da lahko za sistematično dokazovanje vsebinske (ne)smiselnosti določene strukture pogojev uporabimo propozicijsko logiko, ki vključuje zapis besedila s sintakso propozicijske logike, sklepanje s pomočjo njenih pravil ter uporabo tehnike logične dekompozicije.<sup>8</sup>

Metoda reševanja (poglavje 2) vključuje zapis 47. člena s sintakso propozicijske logike ter iskanje vseh možnih interpretacij.<sup>9</sup> Nato med njimi s pomočjo pravil propozicijske logike poiščemo vse logično različne kombinacije oklepajev ter za vsako od njih preverimo ali predstavlja vsebinsko smiselno formulacijo, pri čemer si pomagamo s tehniko logične dekompozicije. Rezultat reševanja (poglavje 4) so dokazane trditve, da je sedanja formulacija 47. člena dvoumna, da v vseh možnih interpretacijah definira vsaj en pogoj na način, da je ta pogoj brez funkcije ter da si pri analizi vsebinske smiselnosti formulacije postavljenih pogojev lahko pomagamo s propozicijsko logiko. V diskusiji (poglavje 5) razmišljamo o vzrokih za različne interpretacije ter mehanizmu napačnega intuitivnega sklepanja. Nato podamo splošno priporočilo za navedene pogoje pri pisanju pravnih besedil ter predlagamo semantično smiselno obliko 47. člena. Na koncu si pogledamo še, kako 47. člen v praksi interpretira pristojno ministrstvo in kakšne so posledice.

---

**6** Jasnost pravnih pravil je eden od elementov načela pravne države, ki ga slovenska ustava ne ureja izrecno, na ustavno raven pa ga je dvignila sodna praksa Ustavnega sodišča Republike Slovenije Šturm (ur.) (2002, str. 55, r. št. 4Č. Gl. npr. odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-220/03-20 z dne 13. 10. 2004.

**7** Več o tem Rakar (2006).

**8** Podr. o logiki v pravu Schneider (1999 / 1991).

**9** V prispevku se ne bomo ukvarjali z morebitno neskladnostjo med določbami pravilnika in zakona, na podlagi katerega je bil izdan.

## 2. Analiza pogojev s pomočjo propozicijske logike

### 2.1 Teoretično orodje

#### 2.1.1 Propozicijska logika

Propozicijska (tudi propozicionalna oz. po slovensko stavčna ali izjavna) logika je logika, ki opisuje in normira sklepalna razmerja med stavki oz. izjavami, ki jih imenujemo tudi propozicije. Propozicijska logika nas zanima, ker lahko vanjo prevajamo argumente in v formalnem jeziku preučujemo njihovo veljavnost. Tisto, kar nastane po prevodu dejanskega argumenta, je samo zaporedje osnovnih izjav oz. sestavljena izjava. Pri tem uporabljamo sintakso, ki vsebuje črke  $p, q, r, \dots$  za zapis izjav, pet klasičnih veznikov: negacija ( $\neg$ ), konjunkcija ( $\wedge$ ), disjunkcija ( $\vee$ ), implikacija ( $\rightarrow$ ) in ekvivalenca ( $\leftrightarrow$ ), oklepaje »( )« ter naslednja pravila (Šuster, 2000, Mendelson, 1997):

<p>Prioritetna vrsta za veznike ter oklepaje:                      ( ), <math>\neg</math>, <math>\wedge</math>, <math>\vee</math>, <math>\rightarrow</math>, <math>\leftrightarrow</math>.</p>	<p>Negacija pravilno oblikovana izraza <math>a</math>, <math>\neg a</math> je resnična, če in samo če je <math>a</math> neresničen.</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th><math>a</math></th> <th><math>\neg a</math></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>R</td> <td>N</td> </tr> <tr> <td>N</td> <td>R</td> </tr> </tbody> </table> <p>(R-resničen, N-neresničen)</p>	$a$	$\neg a$	R	N	N	R	<p>Konjunkcija je resnična, če sta oba člena konjunkcije resnična in neresnična v vseh drugih primerih.</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th><math>a</math></th> <th><math>b</math></th> <th><math>a \wedge b</math></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>R</td> <td>R</td> <td>R</td> </tr> <tr> <td>R</td> <td>N</td> <td>N</td> </tr> <tr> <td>N</td> <td>R</td> <td>N</td> </tr> <tr> <td>N</td> <td>N</td> <td>N</td> </tr> </tbody> </table>	$a$	$b$	$a \wedge b$	R	R	R	R	N	N	N	R	N	N	N	N																								
$a$	$\neg a$																																														
R	N																																														
N	R																																														
$a$	$b$	$a \wedge b$																																													
R	R	R																																													
R	N	N																																													
N	R	N																																													
N	N	N																																													
<p>Disjunkcija je neresnična, če sta oba člena disjunkcije neresnična in resnična v vseh drugih primerih.</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th><math>a</math></th> <th><math>b</math></th> <th><math>a \vee b</math></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>R</td> <td>R</td> <td>R</td> </tr> <tr> <td>R</td> <td>N</td> <td>R</td> </tr> <tr> <td>N</td> <td>R</td> <td>R</td> </tr> <tr> <td>N</td> <td>N</td> <td>N</td> </tr> </tbody> </table>	$a$	$b$	$a \vee b$	R	R	R	R	N	R	N	R	R	N	N	N	<p>Implikacija je neresnična, če je antecedens resničen, konsekvens pa neresničen in resnična v vseh drugih primerih.</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th><math>a</math></th> <th><math>b</math></th> <th><math>a \rightarrow b</math></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>R</td> <td>R</td> <td>R</td> </tr> <tr> <td>R</td> <td>N</td> <td>N</td> </tr> <tr> <td>N</td> <td>R</td> <td>R</td> </tr> <tr> <td>N</td> <td>N</td> <td>R</td> </tr> </tbody> </table>	$a$	$b$	$a \rightarrow b$	R	R	R	R	N	N	N	R	R	N	N	R	<p>Ekvivalenca je resnična, če sta oba člena resnična in oba člena neresnična in neresnična v vseh drugih primerih.</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th><math>a</math></th> <th><math>b</math></th> <th><math>a \leftrightarrow b</math></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>R</td> <td>R</td> <td>R</td> </tr> <tr> <td>R</td> <td>N</td> <td>N</td> </tr> <tr> <td>N</td> <td>R</td> <td>N</td> </tr> <tr> <td>N</td> <td>N</td> <td>R</td> </tr> </tbody> </table>	$a$	$b$	$a \leftrightarrow b$	R	R	R	R	N	N	N	R	N	N	N	R
$a$	$b$	$a \vee b$																																													
R	R	R																																													
R	N	R																																													
N	R	R																																													
N	N	N																																													
$a$	$b$	$a \rightarrow b$																																													
R	R	R																																													
R	N	N																																													
N	R	R																																													
N	N	R																																													
$a$	$b$	$a \leftrightarrow b$																																													
R	R	R																																													
R	N	N																																													
N	R	N																																													
N	N	R																																													



Iz predstavljenih pravil lahko izpeljemo nova pravila, med katerimi bomo pri našem delu potrebovali pravili distribucije:

$$c \wedge (a \vee b) \rightarrow (c \wedge a) \vee (c \wedge b),$$

$$c \vee (a \wedge b) \rightarrow (c \vee a) \wedge (c \vee b),$$

pravili asociativnosti:

$$((a \wedge b) \wedge c) \rightarrow (a \wedge (b \wedge c)) \Leftrightarrow (a \wedge b \wedge c),$$

$$((a \vee b) \vee c) \rightarrow (a \vee (b \vee c)) \Leftrightarrow (a \vee b \vee c)$$

ter De Morganova teorema:

$$\neg(a \wedge b) \rightarrow \neg a \vee \neg b,$$

$$\neg(a \vee b) \rightarrow \neg a \wedge \neg b.$$

### 2.1.2 Logična dekompozicija

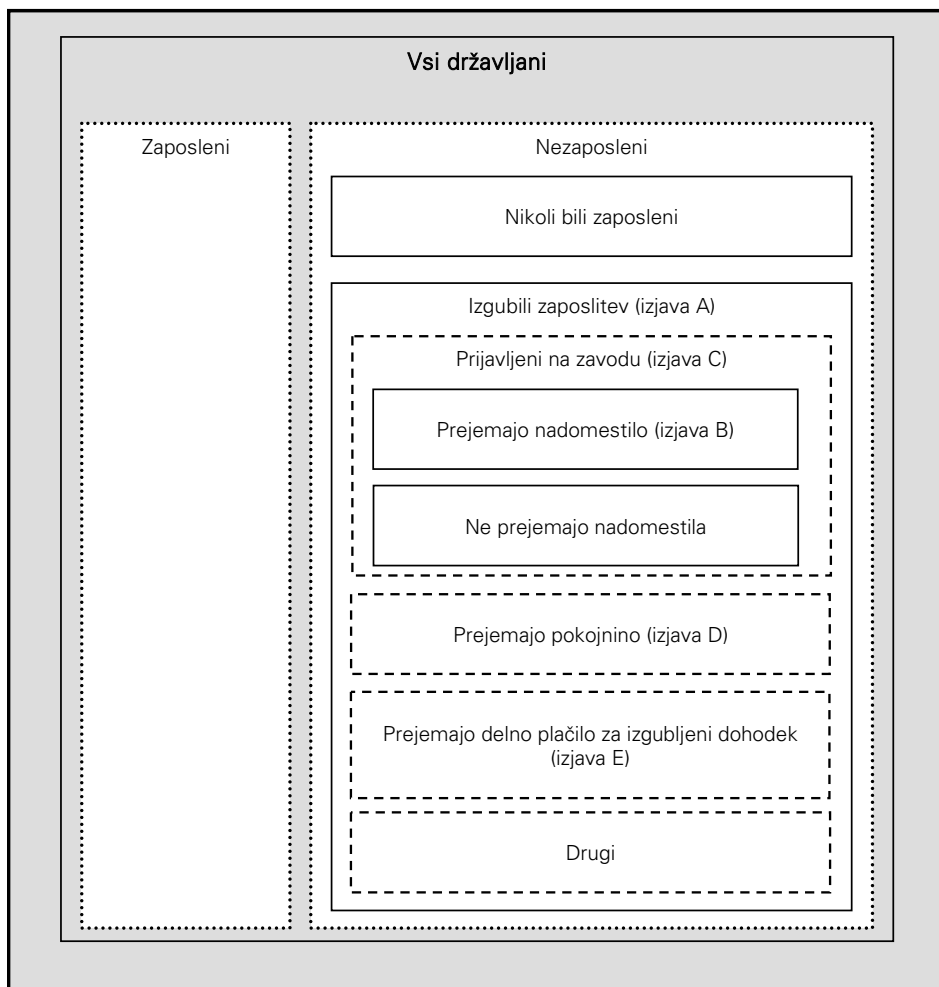
Kadar želimo za kakšno kompleksnejše sestavljeno izjavo poiskati vse kombinacije vrednosti osnovnih izjav, ki povzročijo, da je sestavljena izjava resnična, naredimo tabelo resničnosti. Vendar pri tem velikost tabele hitro narašča, ker število kombinacij narašča kot  $2^n$ , pri čemer je  $n$  število izjav. Tako npr. za sestavljeno izjavo, ki je sestavljena iz 7-ih enostavnih izjav, dobimo tabelo z  $2^7=128$  vrsticami ter 8 stolpci.

Logična dekompozicija je hitrejši način, ki nam z manj truda vrne vse kombinacije vrednosti, ob katerih ima sestavljena izjava vrednost »resnično«, izpusti pa kombinacije, ob katerih ima sestavljena izjava vrednost »neresnično«. Sestavljeno izjavo počasi razbijamo na manjše izjave in velja, da kadar ima manjša izjava vrednost »R«, ima tudi izvorna sestavljena izjava vrednost »R«. Pri tem si pomagamo z naslednjimi pravili, zapisanimi v grafični obliki:

$a \wedge b$ $ $ $a$ $b$	$a \vee b$ $/ \backslash$ $a \quad b$	$a \rightarrow b$ $/ \backslash$ $\neg a \quad a$ $b$	$a \Leftrightarrow b$ $/ \backslash$ $a \quad \neg a$ $b \quad \neg b$
$\neg(a \wedge b)$ $/ \backslash$ $\neg a \quad \neg b$	$\neg(a \vee b)$ $ $ $\neg a$ $\neg b$	$\neg(a \rightarrow b)$ $ $ $a$ $\neg b$	$\neg(a \Leftrightarrow b)$ $/ \backslash$ $\neg a \quad a$ $b \quad \neg b$

### 2.1.3 Shema osebnih stanj v RS

Za potrditev semantične (ne)miselnosti 47. člena, moramo poznati dejanske odnose med osebnimi stanji, ki se kot pogoji pojavljajo v 47. členu. Osebna stanja so opredeljena v ustrezni zakonodaji in jih bomo na tem mestu le grafično predstavili:



## 2.2 Reševanje

V tem delu bomo na konkretnem primeru 47. člena Pravilnika o postopkih za uveljavljanje pravic do družinskih prejemkov (v nadaljevanju 47. člen), ki je bil predstavljen v 1. poglavju, uporabili preverjanje logične resničnosti, logično dekompozicijo ter preverjanje semantične smiselnosti.

### 2.2.1 Zapis 47. člena s sintakso propozicijske logike

Zapišimo izjave v 47. členu s simboli:

- A – »vzdrževalec družine je izgubil zaposlitev«;
- B – »vzdrževalec družine prejema nadomestilo«;
- C – »vzdrževalec družine je prijavljen v evidenci Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje kot brezposelna oseba«;
- D – »vzdrževalec družine prejema pokojnino«;
- E – »vzdrževalec družine prejema delno plačilo za izgubljeni dohodek«;
- F – »dohodki vzdrževalca družine iz naslova bruto plač iz preteklega leta se vštevajo v skupni dohodek družine«.

Sedaj poizkusimo zapisati 47. člen s sintakso propozicijske logike ter ravnokar definiranih simbolov. Na začetku gre enostavno:

$A \wedge !B \wedge C \vee !D \vee \text{????}$ ,

pri besedilu:

»... ali delnega plačila za izgubljeni dohodek, ...«

pa se zatakne, oz. si jo je potrebno natančneje pogledati. To besedilo je od preostalega ločeno na začetku z veznikom »ali« in na koncu z vejico, kar nakazuje, da gre za samostojno izjavo. Težava pa je, ker ta del besedila nima povedka, ki pa ga iz konteksta zlahka prepoznamo: »prejemati«. Če pogledamo v celotno besedilo 47. člena, vidimo, da sta v njem dva povedka »prejemati«. Eden na začetku kot del izjave B in eden nekje v sredini kot del izjave D. Sklepamo, da se naše obravnavano besedilo nanaša na povedek »prejemati« v izjavi D, torej moramo besedilo, ki ga obravnavamo, pogledati v povezavi z izjavo D. Če sedaj poizkušamo zapisati izjavi D in E s simboli, naletimo na vsaj tri dokaj mogoče variante oz. interpretacije:

$!D \vee E,$   
 $!D \vee !E,$   
 $!(D \vee E).$

Katera je pravilna? Ker so zapisane izjave vse logično pravilne, moramo uporabiti semantiko, oz. vsebino izjav v konkretnem življenju (interpretacija dejanskega življenja) ter pogledati, katera kombinacija izjav D

Iztok Rakar, Domen Cukjati  
**Razlaga pravnih pravil s pomočjo propozicijske logike -  
 primer družinskih prejemkov**

in E je semantično smiselna. Upoštevajmo še, da sta množici D in E disjunktni, oz. da je njun presek prazna množica:

$$D \wedge E = \{ \},$$

ker po zakonu noben posameznik ne more prejemati pokojnine ter delnega plačila za izgubljeni dohodek hkrati. Tako dobimo:

Izjava	Dodaten podatek	Sklep	Komentar
$\neg(D \vee E)$	$D \wedge E = \{ \}$	$(\neg(D \vee E) \Leftrightarrow \neg D)$	Pogoj E je nepotreben, ker je zajet že v $\neg D$ .
$\neg D \vee \neg E$	$D \wedge E = \{ \}$	$(\neg D \vee \neg E) \Leftrightarrow$ »polna množica«	Na ta način dopustimo prav vse primerke, torej sta pogoja D in E oba nepotrebna.
$\neg(D \vee E)$	$D \wedge E = \{ \}$	$\neg(D \vee E) \Leftrightarrow$ $(\neg D \wedge \neg E)$	Na ta način zajamemo tiste, ki ne prejemajo pokojnine in ne prejema- jo delnega plačila. Skratka, tiste, ki ne prejemajo dohodka – katerega- koli od D in E. To pa ima smisel.

Tudi, če se vprašamo, kaj je namen besedila, ki vključuje izjavi D in E, pridemo do sklepa, da je pisec verjetno želel izključiti prejemanje česarkoli. Tako vzamemo za pravilno interpretacijo izjavo:

$$\neg(D \vee E).$$

Tako pridemo do zapisa 47. člena:

$$(A \wedge \neg B \wedge C \vee \neg(D \vee E)) \rightarrow (\neg F)$$

Vendar nas ne zanima, kdaj je ta izjava kot celota logično resnična, temveč le, kdaj je pogoj oz. kombinacija pogojev resnična oz. kdaj so pogoji za dodelitev pravice izpolnjeni. Zanima nas torej samo izjava:

$$A \wedge \neg B \wedge C \vee \neg(D \vee E).$$

## 2.2.2 Iskanje logično različnih kombinacij oklepajev

Problem, ki smo ga že omenili je, da pravni strokovnjaki različno interpretirajo kombinacijo pogojev. Z drugo besedo, imajo različna mnenja o tem, kateri pogoji so bolj skupaj kot drugi oz. kje stojijo oklepaji, ki jih v pisanem besedilu seveda ni, ampak jih moramo začutiti iz konteksta oz. na kaj se posamezni vezniki »ali« nanašajo ter kaj vse je zanikano in kaj ne. Če smo v prejšnjem poglavju imeli problem, ko je bilo semantično dokaj jasno, kaj je namen izjav D in E in je bil problem pravilno zapisati besedilo s sintakso propozicijske logike, imamo sedaj obraten problem. Izjave imamo že zapisane, le dodati bi morali pravilno postavljene oklepaje, ki pa so stvar interpretacije in ne sledijo neposredno iz besedila. Da se izognemo neskončnemu prerekanju, katera postavitev je pravilnejša, enostavno zapišimo vse možne postavitve oklepajev:

- izjava 1)  $( A \wedge !B \wedge C ) \vee !(D \vee E)$ ,
- izjava 2)  $(( A \wedge !B ) \wedge C ) \vee !(D \vee E)$  - logično enaka kot izjava 1,
- izjava 3)  $( A \wedge ( !B \wedge C ) ) \vee !(D \vee E)$  - logično enaka kot izjava 1,
- izjava 4)  $A \wedge ( !B \wedge C \vee !(D \vee E) )$ , - logično enaka kot izjava 5,
- izjava 5)  $A \wedge (( !B \wedge C ) \vee !(D \vee E) )$
- izjava 6)  $A \wedge ( !B \wedge ( C \vee !(D \vee E) ) )$ ,
- izjava 7)  $( A \wedge !B ) \wedge ( C \vee !(D \vee E) )$  - logično enaka kot izjava 6,
- izjava 8)  $( A \wedge !B ) \wedge C \vee !(D \vee E)$  - logično enaka kot izjava 1,
- izjava 9)  $A \wedge ( !B \wedge C ) \vee !(D \vee E)$  - logično enaka kot izjava 1,
- izjava 10)  $A \wedge !B \wedge ( C \vee !(D \vee E) )$  - logično enaka kot izjava 6,
- izjava 11)  $A \wedge !B \wedge C \vee !(D \vee E)$  - logično enaka kot izjava 1.

Sedaj bi morali za vsako od enajstih kombinacij oklepajev preveriti vse možne kombinacije resničnosti izjav A, B, C, D in E, kar pomeni  $11 \times 2^5 =$  oz. 352 kombinacij. Da se izognemo časovno potratnemu preverjanju, najprej izločimo vse kombinacije oklepajev, ki so logično enake kot kakšna druga kombinacija s pomočjo pravil asociativnosti. V gornjem seznamu smo take izjave označimo z besedilom "logično enaka kot izjava ...". Tako zmanjšamo število logično različnih kombinacij oklepajev na 3 in sicer so to izjave 1, 5 in 6. Število kombinacij za katere bi morali sedaj preveriti ali naredijo izjavo pogojev resnično se je zmanjšalo na  $3 \times 5^2 = 96$ .

**2.2.3 Logična dekompozicija in preveritev semantične smiselnosti**

Logična dekompozicija nam olajša iskanje kombinacij pogojev, ki nam naredijo izjavo pogojev resnično zato, ker nam vrne spisek le tistih kombinacij pogojev, ki nam naredi izjavo pogojev resnično. Na izjavah 1, 5 in 6 uporabimo logično dekompozicijo ter si pogledimo, kaj nam logično resnične izjave pomenijo, če upoštevamo še semantično vrednost izjav A, B, C, D in E. Pogledali si bomo torej, ali nam sicer logično resnične izjave predstavljajo tudi v naši konkretni situaciji semantično smiselne izjave:

**Ad. izjava 1)**

<p><b>Logična dekompozicija:</b></p> $(A \wedge !B \wedge C) \vee !(D \vee E)$ $\begin{array}{c} / \qquad \backslash \\ A \wedge !B \wedge C \quad !(D \vee E) \\   \qquad \qquad   \\ A \qquad \qquad !D \wedge !E \\ !B \qquad \qquad   \\ C \qquad \qquad !D \\ \qquad \qquad \qquad !E \end{array}$ <p><b>Logična resničnost:</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>A</th> <th>B</th> <th>C</th> <th>D</th> <th>E</th> <th>izjava 1</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>R</td> <td>N</td> <td>R</td> <td>_</td> <td>_</td> <td>R</td> </tr> <tr> <td>_</td> <td>_</td> <td>_</td> <td>N</td> <td>N</td> <td>R</td> </tr> <tr> <td colspan="5">vse preostale kombinacije</td> <td>N</td> </tr> </tbody> </table> <p>Legenda:          - "R" pomeni »resnična«.          - "N" pomeni »neresnična«.          - "_" pomeni »karkoli«.</p>	A	B	C	D	E	izjava 1	R	N	R	_	_	R	_	_	_	N	N	R	vse preostale kombinacije					N	<p><b>Semantična smiselnost:</b></p> <p>Poglejmo si prvo kombinacijo pogojev v tabelici na levi strani. Dejstvo, da je <math>C \wedge D = \{ \}</math> in <math>C \wedge E = \{ \}</math>, pomeni, da ko ima C vrednost »R«, imata tako D kot E vrednost »N«.          Sedaj lahko zapišemo prvo kombinacijo pogojev v tabelici na levi strani še enkrat:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>A</th> <th>B</th> <th>C</th> <th>D</th> <th>E</th> <th>izjava 1</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>R</td> <td>N</td> <td>R</td> <td>N</td> <td>N</td> <td>R</td> </tr> </tbody> </table> <p>To pa je kar podprimer druge kombinacije pogojev v tabelici na levi. Zapišimo sedaj nekaj kombinacij, ki nam vrnejo vrednost izjave 1 »resnično«:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>A</th> <th>B</th> <th>C</th> <th>D</th> <th>E</th> <th>izjava 1</th> <th>komentar</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>R</td> <td>R</td> <td>R</td> <td>N</td> <td>N</td> <td>R</td> <td>Prejema nadomestilo.</td> </tr> <tr> <td>R</td> <td>N</td> <td>R</td> <td>N</td> <td>N</td> <td>R</td> <td>Prijavljen na zavodu.</td> </tr> <tr> <td>R</td> <td>N</td> <td>N</td> <td>N</td> <td>N</td> <td>R</td> <td>Ni prijavljen na zavodu.</td> </tr> <tr> <td>N</td> <td>N</td> <td>N</td> <td>N</td> <td>N</td> <td>R</td> <td>Ni izgubil zaposlitve.</td> </tr> </tbody> </table> <p><b>Zaključek:</b>          Prvi del 47. člena (izjave A, B in C) je brez funkcije, ker postavlja kar tri pogoje na način, da ničesar ne omejujejo. Poleg tega odreja, da se dohodki iz preteklih let ne všttevajo v skupni dohodek družine, tudi za vse, ki so bili in so še vedno zaposleni ter prejemajo plačo, kar verjetno ni namen socialne politike v RS.</p>	A	B	C	D	E	izjava 1	R	N	R	N	N	R	A	B	C	D	E	izjava 1	komentar	R	R	R	N	N	R	Prejema nadomestilo.	R	N	R	N	N	R	Prijavljen na zavodu.	R	N	N	N	N	R	Ni prijavljen na zavodu.	N	N	N	N	N	R	Ni izgubil zaposlitve.
A	B	C	D	E	izjava 1																																																																			
R	N	R	_	_	R																																																																			
_	_	_	N	N	R																																																																			
vse preostale kombinacije					N																																																																			
A	B	C	D	E	izjava 1																																																																			
R	N	R	N	N	R																																																																			
A	B	C	D	E	izjava 1	komentar																																																																		
R	R	R	N	N	R	Prejema nadomestilo.																																																																		
R	N	R	N	N	R	Prijavljen na zavodu.																																																																		
R	N	N	N	N	R	Ni prijavljen na zavodu.																																																																		
N	N	N	N	N	R	Ni izgubil zaposlitve.																																																																		

Iztok Rakar, Domen Cukjati

**Razlaga pravnih pravil s pomočjo propozicijske logike -  
primer družinskih prejemkov**

Ad. izjava 5)

<p><b>Logična dekompozicija:</b></p> $A \wedge ((\neg B \wedge C) \vee !(D \vee E))$ $\begin{array}{c} / \qquad \backslash \\ A \wedge (\neg B \wedge C) \quad A \wedge !(D \vee E) \\   \qquad \qquad   \\ A \qquad A \wedge (\neg D \wedge \neg E) \\ \neg B \qquad   \\ C \qquad A \\ \qquad \qquad \neg D \\ \qquad \qquad \neg E \end{array}$ <p><b>Logična resničnost:</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>A</th><th>B</th><th>C</th><th>D</th><th>E</th><th>izjava 5</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>R</td><td>N</td><td>R</td><td>-</td><td>-</td><td>R</td> </tr> <tr> <td>R</td><td>-</td><td>-</td><td>N</td><td>N</td><td>R</td> </tr> <tr> <td colspan="5">vse preostale kombinacije</td><td>N</td> </tr> </tbody> </table>	A	B	C	D	E	izjava 5	R	N	R	-	-	R	R	-	-	N	N	R	vse preostale kombinacije					N	<p><b>Semantična smiselnost:</b></p> <p>Podobno kot pri izjavi 1, je pri izjavi 5 prva kombinacija pogojev v tabelici na levi strani podprimer druge kombinacije pogojev. Zapišimo sedaj nekaj kombinacij, ki nam vrnejo vrednost izjave 5 »resnično«:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>A</th><th>B</th><th>C</th><th>D</th><th>E</th><th>izjava 5</th><th>komentar</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>R</td><td>R</td><td>R</td><td>N</td><td>N</td><td>R</td><td>Prejema nadomestilo.</td> </tr> <tr> <td>R</td><td>N</td><td>R</td><td>N</td><td>N</td><td>R</td><td>Prijavljen na zavodu.</td> </tr> <tr> <td>R</td><td>N</td><td>N</td><td>N</td><td>N</td><td>R</td><td>Ni prijavljen na zavodu.</td> </tr> </tbody> </table> <p><b>Zaključek:</b></p> <p>Prvi del 47. člena (izjavi B in C) je brez funkcije, ker postavlja dva pogoja na način, da ničesar ne omejujejo. Poleg tega odreja, da se dohodki iz preteklih let ne všttevajo v skupni dohodek družine tudi za vse, ki prejemajo nadomestilo in torej niso ostali brez vseh prejemkov, kar verjetno ni namen socialne politike v RS.</p>	A	B	C	D	E	izjava 5	komentar	R	R	R	N	N	R	Prejema nadomestilo.	R	N	R	N	N	R	Prijavljen na zavodu.	R	N	N	N	N	R	Ni prijavljen na zavodu.
A	B	C	D	E	izjava 5																																																
R	N	R	-	-	R																																																
R	-	-	N	N	R																																																
vse preostale kombinacije					N																																																
A	B	C	D	E	izjava 5	komentar																																															
R	R	R	N	N	R	Prejema nadomestilo.																																															
R	N	R	N	N	R	Prijavljen na zavodu.																																															
R	N	N	N	N	R	Ni prijavljen na zavodu.																																															

Ad. izjava 6)

<p><b>Logična dekompozicija:</b></p> $A \wedge (\neg B \wedge (C \vee !(D \vee E)))$ $\begin{array}{c} / \qquad \backslash \\ A \wedge \neg B \wedge C \qquad A \\   \qquad \qquad   \\ A \qquad \neg(D \vee E) \\ \neg B \qquad   \\ C \qquad A \\ \qquad \qquad \neg B \\ \qquad \qquad \neg D \\ \qquad \qquad \neg E \end{array}$ <p><b>Logična resničnost:</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>A</th><th>B</th><th>C</th><th>D</th><th>E</th><th>izjava 6</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>R</td><td>N</td><td>R</td><td>-</td><td>-</td><td>R</td> </tr> <tr> <td>R</td><td>N</td><td>-</td><td>N</td><td>N</td><td>R</td> </tr> <tr> <td colspan="5">vse preostale kombinacije</td><td>N</td> </tr> </tbody> </table>	A	B	C	D	E	izjava 6	R	N	R	-	-	R	R	N	-	N	N	R	vse preostale kombinacije					N	<p><b>Semantična smiselnost:</b></p> <p>Podobno kot pri izjavi 1, je pri izjavi 6 prva kombinacija pogojev v tabelici na levi strani podprimer druge kombinacije pogojev. Sedaj nam ostaneta le še dve kombinaciji pogojev, ki napravita izjavo 6 »resnično«:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>A</th><th>B</th><th>C</th><th>D</th><th>E</th><th>izjava 6</th><th>komentar</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>R</td><td>N</td><td>R</td><td>N</td><td>N</td><td>R</td><td>Prijavljen na zavodu.</td> </tr> <tr> <td>R</td><td>N</td><td>N</td><td>N</td><td>N</td><td>R</td><td>Ni prijavljen na zavodu.</td> </tr> </tbody> </table> <p><b>Zaključek:</b></p> <p>Srednji del 47. člena (izjava C) je brez funkcije, ker ničesar ne omejuje. Če zanemarimo ravnokar povedano, je interpretacija, ki jo predstavlja izjava 6, še najbolj smiselna, ker za dodelitev pravice zahteva, da upravičenec ne prejema niti nadomestila, niti pokojnine, niti delnega plačila. Vendar je izjava C najmanj intuitivna, ker z oklepaji povezuje izjavo C z izjavama D in E, čeprav izjava C po vsebini spada k izjavi B. Skratka, tudi s to interpretacijo je nekaj narobe.</p>	A	B	C	D	E	izjava 6	komentar	R	N	R	N	N	R	Prijavljen na zavodu.	R	N	N	N	N	R	Ni prijavljen na zavodu.
A	B	C	D	E	izjava 6																																									
R	N	R	-	-	R																																									
R	N	-	N	N	R																																									
vse preostale kombinacije					N																																									
A	B	C	D	E	izjava 6	komentar																																								
R	N	R	N	N	R	Prijavljen na zavodu.																																								
R	N	N	N	N	R	Ni prijavljen na zavodu.																																								

### **3. Rezultati**

Preko podrobne analize 47. člena Pravilnika o postopkih za uveljavljanje pravic do družinskih prejemkov (v nadaljevanju 47. člen), s pomočjo zapisa 47. člena s sintakso propozicijske logike, logične dekompozicije ter preveritve semantične smiselnosti, lahko trdimo naslednje:

*»Sedanja formulacija 47. člena je dvoumna, ker dopušča več možnih interpretacij, ki so vse logično pravilne.«*

*»Sedanja formulacija 47. člena v vseh, sicer logično pravilnih, interpretacijah postavlja vsaj en pogoj za upravičenost do pravice tako, da le-ta ničesar ne omejuje, oz. da je le-ta brez funkcije.«*

*»Pogoj, ki je sicer formuliran, vendar v nobeni od možnih interpretacij ne vpliva na upravičenost do pravice, je prijavljenost na zavodu za zaposlovanje kot brezposelna oseba.«*

*»Po vsebini še najbolj smiselna interpretacija 47. člena je po intuiciji najmanj verjetna.«*

Na podlagi vsega do sedaj povedanega, lahko trdimo še:

*»Zapis besedila pravnega besedila s sintakso propozicijske logike, sklepanje s pomočjo njenih pravil ter uporaba tehnike logične dekompozicije nam lahko služijo kot sistematičen način za iskanje in dokazovanje semantično (ne)smiselnih interpretacij postavljenih pogojev.«*

### **4. Diskusija**

#### **4.1 Splošno priporočilo za navajanje pogojev**

Med reševanjem problema smo opazili, da hkratno navajanje pogojev z vezniki »in« ter »ali« povzroči kar nekaj nejasnosti in težav pri interpretaciji. Razlog za to je, ker sta v slovnicah veznika »in« ter »ali« enakovredna. Tako nam v primeru:  $a \vee b \wedge c$

lahko intuicija ponudi dve interpretaciji:

$$(a \vee b) \wedge c,$$

$$a \vee (b \wedge c),$$



ki pa sta glede na pravila logike različni, pri čemer je pravilna le druga interpretacija. Ker se nekaterim intuitivno zdi pravilna ena interpretacija in drugim druga, pride do nesporazumov in dvoumnosti.

Podobno pride do nesporazumov ob uporabi negacije, ker pogosto ne vemo, na kaj se negacija nanaša. Lahko se nanaša samo na prvo sledečo izjavo:

$!a \vee b$ ,

ali ne več sledečih izjav v istem stavku:

$!(a \vee b)$ ,

kar pa zopet ni logično enako. V primeru, da se negacija nanaša na več sledečih izjav, povezanih z veznikom »ali«, dobimo več negiranih pogojev, vendar povezanih z veznikom »in« (De Morganov teorem):

$!(a \vee b) \rightarrow !a \wedge !b$

in ne:

$!(a \vee b) \rightarrow !a \vee !b$

kot bi lahko intuitivno sklepali. To je še en primer, ko nas lahko naša intuicija zavede. Podobno velja, da je logično pravilno:

$!(a \wedge b) \rightarrow !a \wedge !b$

in ne:

$!(a \wedge b) \rightarrow !a \vee !b$ .

Iz ravnokar povedanega lahko podamo splošno in enostavno priporočilo za navajanje pogojev pri pisanju pravnih besedil:

*»Pri navajanju pogojev se je treba izogibati hkratnemu navajanju obligacijskih ter opcijskih pogojev. Jasno je tudi treba opredeliti, na kaj se nanaša negacija. Če se le da, naj se negacija nanaša le na eno izjavo.«*

## **4.2 Predlog semantično smiselnega besedila 47. člena**

Če je obstoječi 47. člen semantično nesmiseln, se vprašamo, kako pa bi 47. člen potem moral biti zapisan, da bi bil semantično smiseln.

Iztok Rakar, Domen Cukjati  
**Razlaga pravnih pravil s pomočjo propozicijske logike -  
primer družinskih prejemkov**

Pravilnik je ena od pravnih podlag za odločanje v upravnem postopku s področja socialne varnosti. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP)<sup>10</sup> kot enega od temeljnih načel določa načelo materialne resnice: »V postopku je treba ugotoviti resnično dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo« (1. odst. 8. člena).<sup>11</sup> Temu ustrezno Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP)<sup>12</sup> določa, da »... mora vsakdo sporočiti centru dejstva in okoliščine oziroma vse spremembe, ki vplivajo na priznane pravice, njihovo višino in obdobje prejemanja ...« (102. člen).

Na podlagi teh dveh členov bi morali upravičenci vsak mesec sporočati tudi najmanjše spremembe, recimo v svojih dohodkih, center za socialno delo (v nadaljevanju CSD) pa bi vsak mesec preračunaval višine priznanih pravic ter izdajal nove odločbe. Da bi se temu izognili, je pravilnik določil, da naj se preračunavanja izvajajo le enkrat na leto s podatki iz preteklega oz. predpreteklega leta in sicer tako, da se upošteva povprečna vrednost dohodkov. Tako 22. člen pravilnika določa, da »Upravičenci, ki že prejemajo otroški dodatek, vložijo vlogo za ponovno uveljavitev pravice do otroškega dodatka v zadnjem mesecu veljavnosti odločbe«, 23. člen pa določa, da je »Skupni dohodek družine vsota vseh bruto dohodkov, ki so vir dohodnine, transfernih dohodkov in vseh drugih dohodkov vseh družinskih članov za isto koledarsko leto, ...«. Zato se odločbe v praksi praviloma izdajajo za obdobje enega leta.

Ravnokar opisana praksa pa je korektna le v primeru, da je socialni položaj posameznika oz. družine v trenutku odločanja o višini pravice vsaj približno enak kot v preteklem oz. predpreteklem letu. Ker pa se socialni položaj posameznika v tako dolgi dobi lahko drastično spremeni, je pravilnik to upošteval na ta način, da je določil, da se v primeru velikih sprememb v višini dohodkov upošteva trenutno stanje, preračunano na celo leto. Ker se velike spremembe zgodijo ob nastopu službe po daljšem obdobju nezaposlenosti, 46. člen pravilnika določa:

»Če se je eden od vzdrževalcev družine zaposlil, se ... upošteva tudi plača vzdrževalca družine, ki se je zaposlil, tako da se višina bruto plače oziroma prejemka

---

**10** Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Ur. l. RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005-UPB1, 119/2005, 24/2006-UPB2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007 in 65/2008.

**11** Podr. v Androjna/Kerševan (2006, str. 98-103) ter Jerovšek (ur.) in Trpin (ur.) (2004, str. 80-85).

**12** Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP), Ur. list RS, št. 97/2001, 76/2003, 110/2003-UPB1, 56/2005 Odl.US: U-I-137/03-23, 111/2005 Odl.US: U-I-31/04-14, 21/2006 Odl.US: U-I-116/03-22, 47/2006, 110/2006-UPB2, 114/2006-ZUTPG, 122/2007 Odl.US: U-I-11/07-45, 10/2008.

iz zaposlitve, ki ga je prejel v prvem mesecu zaposlitve, pomnoži s številom mesecev predvidene zaposlitve v tekočem letu ...«

Da bi upoštevali zrcalen primer, ko nekdo izgubi zaposlitev in dohodek po daljšem obdobju zaposlenosti, bi morali torej 47. člen pravilnika zapisati na naslednji način:

»Da se dohodki iz bruto plač vzdrževalca družine v preteklem letu ne všttevajo v skupni dohodek družine, mora biti izpolnjeno, da je vzdrževalec družine izgubil zaposlitev, da ne prejema nadomestila, da ne prejema pokojnine in da ne prejema delnega plačila za izgubljen dohodek.«

Prijavljenost na Zavodu za zaposlovanje pa je tako ali tako nujni pogoj za prejetje nadomestila in tega dejstva ni potrebno pisati v 47. člen.

Če sedaj zapišemo 47. člen s sintakso propozicijske logike, kot smo to storili v 3. poglavju, dobimo:

$$(A \wedge !B \wedge !D \wedge !E) \rightarrow !F.$$

Vidimo, da smo podali pet obveznih, torej z veznikom »in« povezanih pogojev. S tem smo tudi upoštevali splošno priporočilo za navajanje pogojev. Formulacija besedila je zato nedvoumna, saj nam kakršnakoli interpretacija vrne tako logično kot semantično enako izjavo.

### **4.3 Primer iz prakse**

Na koncu pogledajmo še, kakšne so posledice uporabe nejasnih pravil v upravni praksi. V konkretni zadevi je mati zapustila trg delovne sile, da bi varovala ter vzgajala več svojih predšolskih otrok.<sup>13</sup> Z izgubo njenega celotnega dohodka se je močno spremenilo finančno stanje družine, ki po novem vsekakor ni tako, kot je bilo pred enim oz. dvema letoma. Mati je sporočila spremembo stanja na pristojni CSD, ki pa je otroške dodatke v odločbi št. 1211-565/2007-11 z dne 28.1.2008 zopet izračunal s podatki iz preteklega leta oz. ni upošteval dejstva, da se je finančni položaj družine močno spremenil.

V pritožbenem postopku je pristojni organ v odločbi št. 12103-54/2008/04 z dne 29.4.2008 vztrajal pri razlagi, ki jo je zastopal tudi CSD, in sicer da je prijavljenost na zavodu (izjava C) nujni pogoj za dodelitev pravice – čeprav smo v prispevku pokazali, da je ravno ta pogoj v vsaki od možnih interpretacij brez

---

**13** Taka odločitev temelji na dejstvu, da v okolici Ljubljane praktično ni prostih mest v javnih vrtcih.

funkcije. Besedilo je torej razlagal tako, kot da besedilo za prvim »ali« sploh ne obstaja, kar pa vsebino 47. člena seveda popolnoma spremeni. Napačna razlaga pogojev iz pravilnika je tako vodila v napačno ugotavljanje dejanskega stanja in s tem posledično v kršitev načela materialne resnice v upravnem postopku in končno v izdajo nepravilne in nezakonite odločbe.

Razlogi za takšno razlago pristojnih organov so lahko različni<sup>14</sup>, posledice nejasnih pravil za posameznike pa na podlagi prikazanega nedvomno zelo pomembne – od neposrednih finančnih do posrednih državljanskih v smislu zbujanja dvoma v pravno in socialno državo, še posebej če bi se izkazalo, da upravni organi v enakih primerih odločajo različno. Te posledice nedvomno terjajo natančnejše spremljanje zakonodaje in prakse s tega področja.

## **5. Zaključek**

Namen tega prispevka je bil na primeru iz prakse pokazati, da nam propozicijska logika lahko služi kot orodje za sistematično dokazovanje vsebinske (ne)smiselnosti določene strukture pogojev. Najprej smo zapisali besedilo s sintakso propozicijske logike, poiskali vse možne interpretacije besedila, med njimi izbrali vse, ki predstavljajo logično pravilne, vendar različne izjave ter za vsako od njih preverili ali predstavlja semantično smiselno formulacijo. Na ta način smo dokazali, da je sedanja formulacija besedila zapisana dvoumno ter vsebinsko nesmiselno, s tem pa smo tudi pokazali, da si pri analizi semantične smiselnosti postavljenih pogojev lahko pomagamo s propozicijsko logiko. Na koncu smo podali splošno priporočilo za navajanje pogojev, podali predlog nedvoumno zapisanega besedila ter pokazali, kakšne so v praksi posledice napačne formulacije za določeno skupino državljanov in za temeljna pravna načela.

Prihodnja raziskava bi šla lahko v smeri iskanja sredstev za avtomatično preverjanje oz. dokazovanje semantične smiselnosti postavljenih pogojev. Obstajajo namreč orodja za formalni zapis znanja oz. ontologij (Gomez et al., 2004), npr. OWL (W3C, 2008), ki omogočajo zapis znanja, npr. o stanjih, v katerih se lahko znajdejo posamezniki, ter preverjanje vsebinske skladnosti oz.

---

<sup>14</sup> Iskanje razlogov za odločitve, ki naj bi bili "skriti" za pravnimi razlogi, ki izhajajo iz obrazložitve pravnih aktov, vodi v sporne in težko dokazljive domneve – od nezavedne napačne razlage na eni strani do zavestne napačne razlage z namenom diskriminiranja določene skupine državljanov na drugi strani.

Iztok Rakar, Domen Cukjati

**Razlaga pravnih pravil s pomočjo propozicijske logike -  
primer družinskih prejemkov**

neskladnosti zapisanega znanja. Pri tem bi lahko uporabili tudi izsledke raziskav s področja modeliranja normativnih aktov (Berčič, 2006).

*Mag. Iztok Rakar je na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani diplomiral leta 1998 s področja upravnega prava in se leto kasneje zaposlil kot sodniški pripravnik na Višjem sodišču v Ljubljani, leta 2000 pa kot asistent za upravnopravno področje na Fakulteti za upravo. Leta 2001 se je vpisal na podiplomski študij javne uprave na ljubljanski Pravni fakulteti, kjer je leta 2004 tudi magistriral. Ima opravljen strokovni izpit za zaposlene v državni upravi ter pravosodni izpit (državni pravniški izpit). Leta 2006 je postal doktorski kandidat na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani z naslovom doktorske disertacije Vključevanje javnosti v delovanje izvršilne veje oblasti pri sprejemanju splošnih pravnih aktov v Republiki Sloveniji.*

*Domen Cukjati je diplomiral leta 2001 na Fakulteti za matematiko in fiziko, smer fizika. Od leta 2005 je doktorski študent na Ekonomski fakulteti, program Poslovna informatika. V letih 2002 - 2005 zaposlen v C3M d. o. o. kot razvijalec računalniškega programa za optimizacijo in kot sodelavec na raziskovalnih projektih Evropske Komisije (5. in 6. okvirni program). Od leta 2005 – 2008 je bil redno zaposlen na Fakulteti za upravo kot asistent in raziskovalec na katedri za Organizacijo in Informatiko.*

### **Literatura in viri**

- Androjna, V., Kerševan, E. (2006): Upravno procesno pravo. GV Založba, Ljubljana.
- Berčič, B. (2006): Modeliranje delno strukturiranih odločitvenih situacij na podlagi modela normativnih aktov. Doktorska disertacija. Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
- Gomez, P., A., Fernandez, L., M & Corcho, O. (2004): Ontological Engineering with examples from the areas of Knowledge Management, e-commerce and the Semantic Web. ISBN: 1-85233-551-3.
- Jerovšek, T. (ur.), Trpin, G. (ur.) (2004): Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana.
- Layman, A. (1957): Symbolic Logic: A Razor-Edged Tool for Drafting and Interpreting Legal Documents. Yale Law Journal, Vol.66:833, 1957.
- Love, N., Genesereth, M., R. (2005): Computational Law. In Proceedings of the International Conference on Artificial Intelligence and Law, Bologna, Italy, 2005.
- Mendelson, E. (1997): Introduction to Mathematical Logic. Fourth Edition. International Thomson Publishing, 1997.

Iztok Rakar, Domen Cukjati  
**Razlaga pravnih pravil s pomočjo propozicijske logike -  
primer družinskih prejemkov**

- Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-220/03-20 z dne 13. 10. 2004. <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/D000E94AED6A15C9C125717200288D56>.
- Pravilnik o postopkih za uveljavljanje pravic do družinskih prejemkov. Ur. list RS, št. 31/2008, 15/2007, 116/2003.
- Rakar, I. (2006): Etika, korupcija in pravo. V: Vlaj, S. (ur.) (2006): Etično upravljanje občin: z modelom kodeksa. Ljubljana, Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo.
- Rissland, E., L., Ashley, K., D. and Loui, R., P. (2003): AI and law: a fruitful synergy. Artif. Intell., 150(1-2):1–15.
- Sachs, M. (ur.) (2003): Grundgesetz: Kommentar (3. Aufl.). C. H. Beck, München.
- Schneider, E. (1999 / 1991): Logika za pravnike (Logik für Juristen). Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Šturm, L. (ur.) (2002): Komentar Ustave Republike Slovenije. Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana.
- Šuster, D.(2000): Simbolna logika. Maribor: Pedagoška fakulteta.
- Tomažič, A. (2008): e-Justice is based on e-Law. Conference presentation, e-Justice & e-Law 2008 conference. [http://www.ejustice2008.si/en/wp-content/uploads/2008/06/tomazic\\_conference.doc](http://www.ejustice2008.si/en/wp-content/uploads/2008/06/tomazic_conference.doc)
- Ustave Republike Slovenije, Ur.l. RS, št. 33I/1991-I, Ur.l. RS, št. 33I/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006.
- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Ur. l. RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005-UPB1, 119/2005, 24/2006-UPB2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007 in 65/2008.
- Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP), Ur. list RS, št. 97/2001, 76/2003, 110/2003-UPB1, 56/2005 Odl.US: U-I-137/03-23, 111/2005 Odl.US: U-I-31/04-14, 21/2006 Odl.US: U-I-116/03-22, 47/2006, 110/2006-UPB2, 114/2006-ZUTPG, 122/2007 Odl.US: U-I-11/07-45, 10/2008.
- W3C (2008). OWL Working Group. Dobljeno 15.7.2008 na: [http://www.w3.org/2007/OWL/wiki/OWL\\_Working\\_Group](http://www.w3.org/2007/OWL/wiki/OWL_Working_Group)

SUMMARY

## **INTERPRETATION OF LEGAL RULES WITH PROPOSITIONAL LOGIC – THE CASE OF FAMILY BENEFITS**

Conditions determining whether an individual is eligible to a certain right or not are a common source of ambiguity and confusion in legal texts. Formulations indicating obligatory and optional conditions, which are commonly written partly in affirmative and partly in negative forms, are most problematic. The purpose of this paper is to analyse Article 47 of the *Rules on procedures for claiming the right to family benefits*, and show that propositional logic can be used to systematically prove content-related (un)clarity of a particular structure of conditions. Firstly, we rewrite Article 47 with the syntax of propositional logic, and then look for all possible interpretations of the text, among which we select those that are logically correct yet logically different statements and test them to see if they present formulations with semantic sense. In this way, we prove that the existing text of the article is vague and irrelevant in terms of content. In the end, we provide a general recommendation on how to better phrase conditions and, by way of a practical example, illustrate what impact the consequences may have if conditions are formulated incorrectly.

The text of Article 47 reads as follows: "If one of family beneficiaries loses employment and does not receive allowance, but is registered at the Employment Service of Slovenia (ESS) as an unemployed person, or does not receive a pension or partial allowance for lost income, his or her income from gross salaries in the previous year is not included in the total family income."

The following are the conclusions of a detailed analysis of the article in question after applying the syntax of propositional logic, logical decomposition and verification of semantic sense:

*"The existing formulation of Article 47 is ambiguous for it allows several interpretations which are all logically correct."*

*"In all of its interpretations, which are otherwise logically correct, the existing formulation of Article 47 sets at least one condition for the entitlement to a right so that the latter does not limit anything and is therefore functionless."*

*"The condition, which is indicated, but does not have any impact on the eligibility to a right in any of the given interpretations, is the status of being registered as an unemployed person at the ESS."*

*"The interpretation of Article 47 that makes most sense in terms of content is least likely in terms of intuition."*

In view of the above, the following may also be asserted:

"Notation of a legal text with the syntax of propositional logic, deduction with inference from its rules and use of the technique of logical decomposition are tools facilitating a systematic approach to searching and verification of semantically (un)ambiguous interpretations of conditions."

While looking for a solution to the problem, it has become evident that parallel indication of conditions linked with connectors »and« and »or« causes vagueness and makes interpretation problematic. The reason for that are the connectors »and« and »or« which join clauses of grammatically equal importance and rank in the Slovenian language. Considering the  $a \vee b \wedge c$  statement, one can, by intuition, make two interpretations which are different in terms of the rules of logic whereby only one of the two is correct. People instinctively believe that either one or the other interpretation is correct, which causes misunderstanding and leads to ambiguity. Negation also has the same effect as its reference is often unclear. It may refer to the closest following statement or several following statements in the same clause, which again presents logical inequality. And this leads us to a simple and general recommendation for specifying conditions in a legal text:

*"When stating conditions, parallel indication of obligatory and optional criteria should be avoided. Further, it should be clear to which chunk of the text negation refers to. If possible, negation should refer to one statement at a time."*

In view of the above, Article 47 of the Rules should be written as follows: "Beneficiary's gross salaries of the previous year shall not be included in the total family income if it has been established that a family beneficiary has lost his/her job, he/she does not receive allowance, he/she does not receive pension and he/she does not receive partial payment for the lost income." The fact that a person has to be registered at the ESS is a necessary condition that has to be fulfilled nonetheless in order to receive an allowance, and so does not need to be listed as a condition in Article 47. As we have seen, five compulsory conditions have been listed and connected with »and«. The proposed general recommendation has



thus been taken into consideration. As a result, the text is straightforward and no matter what interpretation we take, it will yield a logically and semantically equal statement.

Eventually, let us look at the consequences caused by unclear rules in administrative law practice. A mother left the labour market to look after several of her pre-school children. As she no longer earned income, the financial situation of the family changed dramatically with the current situation definitely worse than that of one or two years ago. The mother reported her change of status to the competent administrative unit which made a calculation for child support on the basis of the previous year without taking into consideration the changed financial situation of the family.

In the complaint procedure the competent administrative authority supported the decision of the first instance authority, claiming that one's registration of status at the ESS is a necessary condition for granting the right. This paper, however, has proven that this particular condition is irrelevant to all possible interpretations. The authority had interpreted the text as if there had been no wording following the first »or«, which of course changed the contents of Article 47 completely. Thus, erroneous interpretation led to false establishment of facts and, consequently, violation of the principle of substantive truth in the administrative procedure, followed by issuing an incorrect and illegal decision.

There are several reasons why the authorities interpreted the rules in the above manner, however, the example shows that unclear rules undoubtedly have important consequences for individuals, causing direct financial harm as well as indirectly influencing their civil awareness in terms of their losing confidence in the rule of law and welfare state, more so if it turns out that authorities have adopted different decisions in similar cases. It is therefore absolutely necessary that legislation and practice from the relevant field are given closer attention.



# **(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov – primer enotne upravne listine<sup>1</sup>?**

UDK: 336.22;349

Polona Kovač

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo  
polona.kovac@fu.uni-lj.si

Marko Bidovec

marko.bidovec@siol.net

Petra Mlakar

5ra.mlakar@gmail.com

## IZVLEČEK

**V davčnih (in carinskih) zadevah je zaradi občutljivih podatkov ključno načelo davčne tajnosti, kot ga določa Zakon o davčnem postopku, ki se uporablja od januarja 2007. To načelo določa režim obravnavanja osebnih in drugih podatkov, ki je v času sodobne, informacijske družbe postalo nadvse pomembno in občutljivo vprašanje. Cilj varovanja osebnih podatkov je predvsem preprečevanje neustavnih, nezakonitih in neupravičenih posegov v zasebnost in dostojanstvo posameznika kot dela t. i. podatkovne zasebnosti, zato je v splošnem družbenem interesu, da se osebni podatki obdelujejo zakonito in pošteno, hkrati pa ustrezno in po obsegu primerno namenu, za katerega se zbirajo in nadalje obdelujejo. Avtorji v tem prispevku prikazujejo primer nesorazmernih posegov v zasebnost posameznikov glede razkritja osebne identifikacijske številke v davčne namene (davčne številke), kjer je posamezen zavezanec z uporabo različnih pravnih poti in pobud na nadzorne državne organe uveljavil spremembo delovanja Carinske uprave RS po nezakonitem pravilniku o izpolnjevanju enotne upravne listine, izdanega na Ministrstvu za finance, ker je pravilnik nesorazmerno in protiustavno terjal med drugim tudi vpis davčne številke deklaranta in ne le stranke kot zavezanca.**

*Ključne besede: carinski postopek, davčna tajnost, osebni podatki, davčna številka, enotna upravna listina, carinska uprava, informacijski pooblaščenec, pravo Evropske skupnosti.*

---

<sup>1</sup> Pričujoč prispevek je nastal na temelju seminarske naloge Marka Bidovca pri predmetu Posebni upravni postopki, uspešno zagovarjane leta 2008, ki so jo soavtorji dopolnili in nadgradili.

## 1. Uvod

Človek skozi življenje oblikuje svoj svet vrednot in ocen, pri čemer vedno znova trči v strogo normativno izoblikovan svet predpisov in pravil, ki krojijo in usmerjajo vsakokratno dopustno ravnanje in pričakovanje družbe. Ravno družbena klima odseva nabor osebnih pozitivnih in tudi odklonskih vedenjskih vzorcev vsakokratnih ravnanj. Ta negativna socialnost in mreža medčloveško stkanih vezi se najbolj kaže v situacijah, v katere človek vsakodnevno stopa med delom in/ali administrativno-upravnimi postopki, kamor sodita tudi davčni in znotraj njega carinski postopek. Carinski postopek, ki je obravnavan v tem prispevku, sodi med davčne in nasploh upravne postopke po Zakonu o davčnem postopku (ZDavP-2<sup>2</sup>), ki sicer določa vsebinski okvir postopkovnega davčnega sistema, urejenega s tem in z drugimi davčnimi predpisi.<sup>3</sup>

Z namenom, da se zagotovi red in nemoten dotok pomembnih finančnih sredstev na makro in mikroekonomski ravni in z namenom zaščite trga blaga in storitev, vsaka država na svojem teritoriju organizira razvejan sistem pobiranja dajatev, in sicer za nemoteno delovanje in financiranje sekundarnega in terciarnega segmenta državnega ustroja (izvajanje javnih služb, infrastruktura ..., o tem tudi Pernek, 1994, in Košir, 1996). Država za svoje nemoteno delovanje črpa sredstva zlasti iz vsote pobranih davkov, ki jih po ZDavP-2 ločimo na osnovne in pripadajoče dajatve. Med osnovne dajatve poleg posameznih davkov v ožjem pomenu besede sodijo tudi carine, trošarine in prelevmani ter obvezni prispevki za različne blagajne na socialnem, kulturnem in drugih področjih. Za pobiranje davkov je v okviru Ministrstva za finance država organizirala ustrezne službe, t. i. organe v sestavi ministrstva. Za davčne dajatve različnih podkategorij je ustanovila Davčno upravo Republike Slovenije (DURS), za pobiranje dajatev s področja carin, prelevmanov na kmetijske izdelke, trošarin za tobačne izdelke, energente in destilate ter trošarin za alkohol in njegove destilate pa Carinsko upravo Republike Slovenije (CURS). Slednja pobira tudi DDV in (večino) okoljskih dajatev.<sup>4</sup> Carinska uprava je tako eden izmed davčnih organov po ZDavP-2 in po zakonu, ki ureja carinsko službo.

Z vidika klasičnih postopkovnih vprašanj je ključno zavedanje, da se v carinskem postopku poleg materialnih predpisov in specialnih procesnih določb

---

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 117/06, uporablja se od 1. 1. 2007.

<sup>3</sup> Podrobneje gl. učbenik Fakultete za upravo, Posebni upravni postopki, Jerovšek in Kovač, 2008. Prav tako o davčnem sistem na splošno v Pernek, 1994.

<sup>4</sup> Več o pristojnostih na spletnih straneh CURS in DURS, <http://www.carina.gov.si/> in <http://www.durs.gov.si/si/>.

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar  
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –  
primer enotne upravne listine?**

uporablja podrejeno ZDavP-2, nadalje pa za vprašanja, ki jih ne ureja niti ta zakon, Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP<sup>5</sup>). Izključitev subsidiarne rabe ZDavP-2 in ZUP v carinskem postopku nikakor ne bi bila sprejemljiva z vidika minimalnega in poenotenega varstva pravic strank na različnih upravnih področjih. Slednje namreč zagotavljata ravno ZDavP-2 in ZUP s temeljnimi načeli in nadalje izvedenimi pravili (Androjna in Kerševan, 2006, str. 74 in nasl.). ZDavP-2 v drugem poglavju opredeli sedem davčnih načel, ki vsebinsko izhajajo iz ZUP in ščitijo davčnega zavezanca, ko le-ta vstopa v pravna razmerja z davčnimi organi.<sup>6</sup> Davčna načela se v davčnem postopku uporabljajo kot specialna načela komplementarno z načeli ZUP (Jerovšek et al., 2008, komentar k 4. členu ZDavP-2). Določitev minimalnih procesnih standardov pravic strank za njihovo uveljavljanje je izraz demokratičnosti države v smislu omejevanja oblasti v razmerju do posameznikov oziroma pravnih oseb kot zavezancev za davek (Jerovšek, 1998, enako Androjna in Kerševan, 2006, str. 30). Nekatera od teh načel zavezujejo davčni organ, druga pa zavezujejo zavezance za davek, s čimer se ureja kolizija med javnim in zasebnim interesom – to je pravicami zavezancev (Kovač, 2006). Temeljna načela upravnega in posebej davčnega postopka uravnavajo občutljivo razmerje med zasebno in javno koristjo in s tem kolizijo interesov, pri čemer javna korist pri pobiranju davkov ni absolutna in neomejena. Prav načela postavljajo dopusten okvir poseganja davčnega organa v sfero premoženjskega in drugih položajev davčnega zavezanca. To se zlasti zrcali v načelu sorazmernosti (Jerovšek et al., 2008, komentar k 6. členu ZDavP-2, na ravni ustavnega reda RS o tem tudi Šturm et al., 2002, komentarji k 2. in 120. členu Ustave RS). Namen načel je v splošnem dvojen. Na eni strani predstavljajo minimalne procesne standarde, ki morajo biti upoštevanji oziroma izvedeni v vsakem davčnem postopku, na drugi pa predstavljajo razlagalna pravila pri uporabi posameznih postopkovnih institutov in tudi določb zakonov o obdavčenju. Poleg tega pa določajo tudi okvir dopustnega delovanja davčnega organa. Načela davčnega postopka morajo biti usklajena z načeli po Pogodbi o Evropski skupnosti (oziroma praksi Sodišča Evropskih skupnosti in Evropskega sodišča za človekove pravice), Ustavi RS in zakonih, ki urejajo državno upravo in sistem javnih uslužbencev (kamor sodijo tudi zaposleni na DURS-u, carinski upravi in Ministrstvu za finance). Bistvo temeljnih načel (celotnega) davčnega postopka je torej zagotoviti večjo pravno varnost in preprečiti arbitrarno

---

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 24/06-UPB-2, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08.

<sup>6</sup> Načela so določena v 4.-10. členu ZDavP-2 in 6.-14. členu ZUP, podrobneje gl. Kovač, 2006, in Jerovšek, 1998.

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar  
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –  
primer enotne upravne listine?**

uporabo predpisov pred različnimi davčnimi organi (po Jerovšek in Kovač, 2008, str. 46 in nasl.).

V nadaljevanju obravnavani primer trči na vprašanje ne/zakovitosti pri delovanju davčnega organa, konkretno carinske uprave, glede ne/spoštovanja temeljnih načel davčnih oziroma upravnih postopkov - načela zakonitosti, načela sorazmernosti in načela tajnosti podatkov, kot tudi na prekomerno rabo in s tem zlorabo osebnih podatkov.

## **2. Regulacija delovanja carinske uprave**

### **2.1 Splošno o regulaciji carinskega sistema**

Država na vsakem družbenem področju, med drugim tudi na davčnem, za svoje optimalno delovanje potrebuje uveljavljen in vsem državljanom znan predpisan sistem pravil in ravnanj, ki se izražajo prek demokratičnega sprejema ustave, zakonov in njim podrejenih uredb ter pravilnikov. Namen pravne regulacije je v tem, da bi družbeni in politični ustroj države pravno in tudi sicer, kar najbolje funkcioniral (po Šturm et al., 2002, komentarji k 1. in 2. členu Ustave RS). Ker je poleg sprejema pravno zavezujočih pravil potreben tudi nadzor nad delovanjem podsistemov države, je nujno, da se pravno regulira kontrola podsistemov s podzakonskimi akti in še podrobneje opredeli zakonsko normirana pravna razmerja s pravilniki in navodili. Pri vsem navedenem pa je treba dosledno upoštevati hierarhijo pravnega reda, upošteva skupni evropski pravni prostor, katerega del je z leta 2004 vstopom v Evropsko unijo (EU) postala tudi Republika Slovenija.

Slovenija je s polnopravnim članstvom v EU del svoje suverenosti na področju davčnih zadev prenesla v izvrševanje institucijam Evropske skupnosti (ES). Polnopravno članstvo v EU vsaki državi članici prinaša pravice, obenem pa tudi številne dolžnosti. Pri pobiranju carinskih dajatev, prelevmanov in trošarin je Slovenija te pravice prenesla na EU oz. njene institucije (ta sredstva se kasneje sicer v sorazmernem deležu vrnejo v državno blagajno).

Neposredni pravni temelj za odločanje v upravnih zadevah so uredbe oziroma regulative ES, saj uredba neposredno konstituira pravice in obveznosti za subjekte, ki pripadajo državam članicam EU. Poleg tega morajo biti v notranje državno pravo uvedene smernice oziroma direktive, ki se uporabijo preko

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar  
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –  
primer enotne upravne listine?**

zakona ali neposredno, če se zakon nanje samo sklicuje. Če niso zajete v zakon, je treba njihovo izvajanje zagotoviti neposredno v upravnem odločanju (Jerovšek et al., 2008, komentarji k 1. in 4. členu ZDavP-2). Osnova za delovanje carinske uprave je z dnem polnopravnega članstva Slovenije v EU (1. 5. 2004) postal Carinski zakonik Evropskih skupnosti, saj je naš, slovenski Carinski zakon<sup>7</sup>, prenehal veljati. Samo notranjo strukturo si vsaka polnopravna članica Evropskih skupnosti ureja avtonomno in tudi v našem primeru je temu tako. Carinski postopek je poseben upravni postopek znotraj davčnega postopka, ki ga podrobneje ureja Zakon o carinski službi (ZCS-1<sup>8</sup>). ZCS-1 kot stvarno pristojne za odločanje v upravnih postopkih v carinskih zadevah na prvi stopnji določajo carinska uprava oziroma območne carinske urade (skupaj deset), medtem ko o pritožbah odloča ministrstvo za finance.

## **2.2 Enotna upravna listina, davčna tajnost in varstvo osebnih podatkov**

V carinskem postopku velja za vsak vstop blaga in storitev iz tretjih držav na območje Evropske skupnosti oziroma Slovenije poseben, strogo oblični upravni postopek evidentiranja in operativne izvedbe prijave blaga, zlasti v blagovnem prometu. Ker se ob deklariranju blaga za različne vrste rabe v notranjem prometu, po prepustitvi blaga v prost promet, uporabljajo različni pristopi in se pobirajo različne vrste predpisanih dajatev po harmonizirani kombinirani nomenklaturi carinske tarife razvrstitve blaga v posamezne blagovne skupine (KNCT), je treba omeniti, da se poleg strogo carinskih dajatev, z enotno upravno listino (EUL) sočasno določajo tudi zakonsko predpisana stopnja davka na dodano vrednost (DDV), različni prelevmani in trošarine. Vse navedeno morajo zavezanci uveljavljati na predpisanih obrazcih, najpogosteje je to enotna upravna listina (EUL). Enotna upravna listina je izvorno zahteva (vloga) zavezanca, ki se z določenimi dejanji na strani davčnega organa (carinskega urada) prekvalificira tako, da dobi (tudi) pravno naravo odločbe, kar je značilno nasploh za carinsko deklaracijo (prim. 82. člen ZDavP-2). Zaradi kar največje sledljivosti in preglednosti postopkov, je minister za finance na predlog carinske uprave in njenih strokovnih služb leta 2007 izdal Pravilnik o izpolnjevanju enotne upravne listine, elektronskem poslovanju s Carinsko upravo Republike Slovenije in o

---

<sup>7</sup> O prejšnji ureditvi gl. v Pernek, 1994, in Košir, 1996.

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 56/99, 52/02-ZDU-1, 110/02-ZGO-1, 57/04, 103/04-UPB1, 113/05-ZJU-B. O tem tudi Košir, 1996.

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar  
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –  
primer enotne upravne listine?**

drugih obrazcih, ki se uporabljajo v carinskih postopkih s sporno določljivo zadevne šifre (3L001)<sup>9</sup>.

**Slika 1: Izsek primera enotne upravne listine<sup>10</sup>**

**JPS:KA SKÚPNOST**  
2 Področje/oblast: SI  
BENDI (H.K.) INT'L ENTERPRISE LIMIT  
10/F TAI YAU BLDG 181  
456789 WACHAI  
HK  
SI  
14 Deklarant/veznik: SI SI61889024  
15 D.O.O., KRANJ  
16 D.O.O. KRANJ  
SI  
18 Družna odprava/izjava  
19 Šifra odprave: CN  
SI  
20 Družna povelja  
21 Registracija in država prvotnega sredstva ob prelozi: SI  
22 Registracija in država aktivnega prvotnega sredstva ob prelozi: SI  
23 Družna povelja: FOB NINGBO  
24 Valuta in skupni znesek računa: USD 238,80  
25 Valuta računa: USD 1,438  
26 Šifra in vrsta prida: 111  
27 Kraj uvoza: SI  
28 Šifra in vrsta prida: 111  
29 Uvod v območje: SKL.KOLI 12963  
30 Šifra in vrsta prida: SKL.KOLI 12963  
31 Člani in šifra: 4 CT  
32 Zap. št. p: 01  
33 Tiskovni oznaka: 64029998 00  
34 Šifra odprave: CN  
35 Bruto masa v kg: 36  
36 Ugodnost: 100  
37 POSTOPEK: 4071  
38 Neto masa v kg: 32,400  
39 Vrsta: 3  
40 Skupna deklaracija (predložila): 2-IM-08SI0010260001178  
41 Posrednik: 48,000  
42 Uvodni postopek: 238,80  
43 Šifra: 1  
44 Posrednik: 181,2  
45 Šifra: 181,2  
46 Statistična vrednost: 181,2  
47 Šifra: 181,2  
48 Odstotno plačilo: SI001001040P1098  
49 Črtna vrednost: AS1010260011463  
50 PODATKI ZA VNUČBO  
51 Skupni znesek: 72,95 R  
52 RIP: 0800192124  
53 UPRAD ODPODA  
54 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
55 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
56 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
57 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
58 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
59 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
60 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
61 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
62 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
63 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
64 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
65 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
66 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
67 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
68 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
69 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
70 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
71 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
72 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
73 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
74 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
75 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
76 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
77 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
78 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
79 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
80 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
81 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
82 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
83 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
84 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
85 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
86 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
87 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
88 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
89 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
90 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
91 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
92 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
93 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
94 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
95 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
96 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
97 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
98 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
99 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008  
100 Kraj in datum: Kranj, 25.1.2008

**9** Uradni list RS, št. 10/07, 55/07, 67/08.

**10** Gre za primer sicer resnične, a t. i. predpripravljene listine, ki še ni bila predložena uradnemu državnemu organu (CURS), zato kot taka ne predstavlja uradnega dokumenta do obravnave v konkretnem carinskem postopku. Primer pa prikazujemo, ker ilustrira zgoraj navedena splošna pravila.



Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar  
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –  
primer enotne upravne listine?**

Določbe navedenega Pravilnika pa (hote ali nehote) pridejo v nasprotje z načelno zagotovljenim varovanjem tajnosti podatkov v davčnih zadevah, ki jo poleg splošne pravne ureditve varstva osebnih podatkov, kot jo določata Ustava RS (Šturm et al., 2002, gl. komentar k 38. členu Ustave RS) in Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1<sup>11</sup>), opredeljuje tudi ZDavP-2. Načelo tajnosti v davčnih zadevah je namreč zgolj podlaga za celoten sklop pravil, ki opredeljujejo davčno tajnost kot poseben pravni režim varstva občutljivih podatkov (Kovač, 2006). Davčni organ mora kot zaupne varovati podatke, ki jih zavezanec za davek v davčnem postopku posreduje davčnemu organu, ter druge podatke v zvezi z davčno obveznostjo zavezanca za davek, s katerimi razpolaga (15. člen ZDavP-2). Davčno tajnost morajo varovati vse osebe, ki zaradi narave svojega dela pridejo v stik s temi podatki. Te osebe ne smejo posredovati podatkov tretjim osebam ali pa podatkov uporabljati ali omogočiti njihovo uporabo tretjim osebam. Dostop do podatkov, ki so davčna tajnost, imajo vse zaposlene osebe davčnega organa, vendar le v obsegu, ki je potreben za opravljanje njihovih delovnih nalog. Nihče ne sme dobiti podatka, ki je davčna tajnost, prej in v večjem obsegu, kot je to potrebno za opravljanje njegovih delovnih nalog (načelo sorazmernosti). Pri vsem tem je potrebno omeniti, da to načelo ne pomeni absolutne prepovedi razkritja podatkov, saj se lahko izjemoma razkrijejo določeni ali vsi podatki, ki jih določa zakon. Načelo tajnosti je torej zgolj podlaga za celotni sklop pravil, ki po ZDavP-2 oz. povezanih davčnih predpisih opredeljujejo davčno tajnost kot poseben pravni režim varstva občutljivih podatkov. To načelo nikakor ne posega v izvedbena pravila o razkritju oz. določbe posebnih davčnih in drugih zakonov glede javnosti podatkov.<sup>12</sup>

Med pravili ZDavP-2, v povezavi z zahtevami pravilnika o enotni upravni listini oziroma podatkih, ki naj bi jih ta vsebovala, je treba posebej izpostaviti, da mora vsak davčni zavezanec imeti določeno enoznačno identifikacijsko številko v davčne namene (t. i. davčno številko). Davčna številka predstavlja numerično identifikacijo vsakega davčnega zavezanca, ki se mu dodeli na način ter pod pogoji, določenimi z ZDavP-2 in zakonom, ki ureja davčni register, in se uporablja v zvezi z vsemi davki. Uporablja se za enotno opredelitev in povezavo podatkov

---

<sup>11</sup> Uradni list RS, št. 86/04, 113/05-ZInfP, 51/07-ZustS-A, 67/07, 94/07-UPB1. O pravni ureditvi varstva osebnih podatkov kot ustavne kategorije gl. tudi spletne strani Ustavnega sodišča RS, Varuha človekovih pravic in informacijskega pooblaščenca, <http://www.us-rs.si/>, <http://www.ip-rs.si/> in <http://www.varuh-rs.si/>.

<sup>12</sup> Izrecno kaže opozoriti, da lahko ureditev po zakonu o davčnem postopku (kot se je zgodilo z ZDavP-1B s 1. 1. 2006) poseže v splošnejšo ureditev Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Ur. l. RS, št. 24/03, 61/05, 109/05-ZDavP-1B, 113/05-ZInfP, 28/06; ZDIJZ). Z novelo je namreč zakon izvzel možnost izvajanja testa prevladujočega interesa javnosti in vnesel v nasprotju s cilji ZDIJZ absolutno izjemo. Več o tem Kovač, 2006.

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar  
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –  
primer enotne upravne listine?**

v evidencah, ki jih vodita carinska uprava in DURS. Zavezanec za davek mora davčno številko navesti na davčni napovedi, obračunu davka, drugih dokumentih in vlogah, naslovljenih na davčni organ, na knjigovodskih listinah, ki se izstavijo kupcem blaga oziroma naročnikom storitev, ob odprtju računa pri banki ali hranilnici ali pri izvajalcu plačilnega prometa. Davčno številko kupca izdelkov oziroma naročnika storitev pa mora navesti, če je tako določeno z zakonom o obdavčenju (DDV) ali drugim zakonom (davek od prometa nepremičnin) (po Jerovšek in Kovač, 2008).

V Sloveniji na splošno za varstvo osebnih podatkov oziroma nesorazmerna razkritja drugih zavarovanih občutljivih podatkov skrbi nadzorstveni organ – informacijski pooblaščenec (<http://www.ip-rs.si>). Njegova vloga je natančneje opredeljena v Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) in v Zakonu o informacijskem pooblaščenca (ZInfP13). Z ZDIJZ smo v pravni red RS prenesli nekatere direktive Evropskih skupnosti, in sicer Direktivo 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o javnem dostopu do okoljskih informacij in razveljavitvi Direktive 90/313/EGS in Direktivo 2003/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. novembra 2003 o ponovni uporabi informacij javnega značaja.

### **3. Nezakonito razkritje osebne davčne številke**

#### **3.1 Izvajanje Pravilnika o enotni upravni listini**

V praksi so omenjeni Pravilnik carinski organi začeli uporabljati februarja 2007, s trenutkom, ko je bila novost vnesena v računalniško aplikacijo carinskega informacijskega sistema. Pri tem je potrebno poudariti, da je šifra 3L001 nacionalna šifra, ki se ne dotika drugih držav članic EU.

Z dnem uveljavitve omenjene opisne šifre 3L001 je prišlo do opredelitve posameznika v enotni upravni listini v izpolnjenem polju 44 kot zavezanca in zastopnika hkrati. Zato se je po Sloveniji takoj sprožil protest vložnikov carinske dokumentacije – špediterjev, ki v carinskih postopkih ne delujejo sami v svojstvu stranke, temveč so zgolj zastopniki zavezancev, običajno pravnih oseb. Pravilnik je namreč terjal vpis davčne številke deklaranta, čeprav je kot zavezanec nastopala druga oseba.

---

**13** ZDIJZ, Uradni list RS, št. 24/03, 61/05, 96/05-UPB1, 109/05-ZDavP-1B, 113/05-ZInfP, 28/06, 51/06-UPB2, 117/06-ZDavP-2; ZInfP, Uradni list RS, št. 113/05, 51/07-ZUstS-A.

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar  
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –  
primer enotne upravne listine?**

Vse reakcije pa so se sprva sistematično ustavljale pri predstojnikih carinskih izpostav in posameznih carinskih uradov, dokler se ni našel posameznik, ki je kot prizadet deklarant izvedel operativen korak in stvar pripeljal do konca, čeprav je pot terjala nemalo naporov in poguma. Oster protest v obliki zahtevka po zaščiti osebnih podatkov je bil poslan na več naslovov, zavestno zaradi procesa ozaveščenja problema tudi stvarno nepristojnim organom.

### **3.2 Intervencije pri carinski upravi, upravni inšpekciji in informacijskemu pooblaščenču**

V pobudi oziroma ostrem protestu, naslovljenem na upravno inšpekcijo, ki deluje pri ministrstvu za javno upravo, je bila podrobno opisana napadena sporna šifrska rešitev, saj je sporni pravilnik, poleg številnih novosti, v opisno polje (rubrika 44) uvedel t. i. nacionalno šifro 3L001, ki kot že izpostavljeno opredeljuje (osebno) davčno številko posameznika-deklaranta, imetnika licence v poslih zastopanja pred carinskimi organi, in davčno številko špedicijskega podjetja, pri katerem je zastopnik zaposlen.

Ravno ta, na novo opredeljena zahtevana nacionalna šifra, je očitno mejila na nezakolitost. Carinska uprava je vsem zaposlenim v špedicijskih podjetjih, zastopnikih gospodarskih družb, v posebnih upravnih postopkih pred carinskimi organi dodelila stalne in začasne licence za posle zastopanja. Status posamezne oblike licence je carinska uprava pogojevala z dolžino trajanja delovne dobe na mestu carinskega zastopnika in na rezultatih uspešno opravljenih izpitov na carinski upravi in pri Gospodarski zbornici Republike Slovenije. Vsaka od teh podeljenih licenc na predpisanem obrazcu vsebuje vse elemente javne listine (glava, sklicevalni del, ime organa, tenor, žig, podpis direktorja organa). Javno listino v predpisani obliki izda državni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil v mejah svoje pristojnosti in dokazuje tisto, kar se v njej potrjuje ali določa (169. člen ZUP). Ker listina vsebuje vse nujno potrebne podatke za nedvoumno identifikacijo in s tem od carinske uprave priznana avtorizacijo, je bilo v pobudi predlagano, naj se ta listina, oziroma zaporedna številka listine, navaja v predpisano rubriko (R44) na obrazcu enotne upravne listine, namesto v pravilniku zahtevane sporne osebne davčne številke posameznega zastopnika. Vsaka taka, posamezniku podeljena listina, ima poleg imena, priimka in naslova imetnika licence, navedeno tudi osebno davčno številko, kar je sporno, saj davčna številka sodi med t. i. občutljive podatke, vsaj glede njenega razkritja, zlasti kadar govorimo o davčnih številkah fizičnih oseb. Davčna številka predstavlja numerično identifikacijo

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar  
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –  
primer enotne upravne listine?**

vsakega davčnega zavezanca; v medsebojni komunikaciji med carinskim organom in imetnikom licence je to celo do neke mere nujno potrebna informacijska podlaga. Toda v konkretnem položaju je carinski urad na zahtevo vlagatelja protesta potrdil, da so vse licence vnešene v centralni carinski informacijski sistem in prek intraneta dostopne pooblaščenim carinskim delavcem v vsakem trenutku.

Opisana zadeva postane sporna, obenem pa tudi nezakonita in neustavna tedaj, ko je osebna davčna številka izpisana na enotni carinski listini in dostopna širši množici ljudi, tudi povsem nepooblaščenim osebam, konkretno referentom pri uvoznih in izvoznih podjetjih, ki so stranke špedicijskih podjetij, nadalje skladiščnim delavcem in osebam, ki na tak ali drugačen način po službeni dolžnosti pridejo v stik z listino. Tako se v navedenem primeru porodi vprašanje nad zagotovitvijo varstva osebnih podatkov že po Ustavi RS, nadalje pa tudi po ZVOP-1, saj je z razkritjem davčne številke kršena pravica do ustavno zagotovljenega varstva osebnih podatkov, ki prepoveduje uporabo osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja<sup>14</sup>. Nadalje se v tem primeru poraja vprašanje, ali je davčna številka (sploh lahko) informacija javnega značaja in v kolikšni meri lahko zahteva javnega interesa vpliva na razkrije osebnih podatkov. V pobudi, ki je bila naslovljena na zgoraj navedene institucije, je bil zahtevan umik nezakonite šifre iz šifranta kot sestavnega dela pravilnika.

Upravni inšpektor je v svojem odgovoru pomladi 2007 zapisal, da je upravna inšpekcija stvarno nepristojna za reševanje zadeve, kljub temu da je njena temeljna naloga izvajanje nadzora v organih državne uprave (tj. nadzora nad spoštovanjem določb ZUP in drugih zakonov, ki urejajo upravne postopke), kamor sodi tudi carinska uprava. Upravna inšpekcija je vso zadevo v reševanje odstopila informacijskemu pooblaščenecu.

Informacijski pooblaščenec je na podlagi ZVOP-1 ter ZInfP pobudniku posredoval neobvezno mnenje, v katerem je bilo navedeno, da je v skladu z 38. členom Ustave RS zagotovljeno varstvo osebnih podatkov ter prepovedana uporaba osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja. Zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov določa zakon, vsakdo pa se ima pravico seznaniti z zbranimi osebnimi podatki, ki se nanašajo nanj ter pravico do sodnega varstva ob njihovi zlorabi. To

---

<sup>14</sup> Podrobneje v Šturm et al., 2002, komentar k 38. členu Ustave RS. O tem tudi nekaj odločb Ustavnega sodišča in Informacijskega pooblaščenca kot nadzornega organa (inšpekcije) glej izvajanj ZVOP-1, gl. <http://www.ip-rs.si/>, tudi primer na [http://www.us-rs.si/index.php?sv\\_path=9](http://www.us-rs.si/index.php?sv_path=9).

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar  
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –  
primer enotne upravne listine?**

pomeni, da je v skladu z Ustavo RS dovoljena tista obdelava osebnih podatkov, ki je vnaprej predvidena in določno opredeljena v posameznem (področnem) zakonu. Navedeno ustavno določilo, oz. iz njega izhajajoče načelo zakonitosti, je opredeljeno v 2. in izpeljano v 8. členu ZVOP-1, ki določa, da se lahko osebni podatki obdelujejo le, če obdelavo osebnih podatkov in osebne podatke, ki se obdelujejo, določa zakon, ki določa tudi namen obdelave osebnih podatkov ali če je za obdelavo določenih osebnih podatkov podana osebna privolitve posameznika, ki pa mora biti predhodno pisno ali na drug ustrezen način seznanjen z namenom obdelave osebnih podatkov.

Informacijski pooblaščenec je v svojem odgovoru opredelil tudi zakonsko podlago za obdelavo osebnih podatkov v javnem sektorju, kamor glede na ZCS-1 sodi tudi carinska uprava. ZVOP-1 določa, da se lahko osebni podatki v javnem sektorju obdelujejo le, če tako določa zakon, ki lahko določi, da se določeni osebni podatki obdelujejo le na podlagi osebne privolitve posameznika. Osebni podatki, ki se obdelujejo, morajo biti v skladu z načelom sorazmernosti, ki ga ureja 3. člen ZVOP-1, ustrezni in po obsegu primerni glede na namene, za katere se zbirajo in nadalje obdelujejo.

Informacijski pooblaščenec se je v svojem odgovoru naslonil tudi na pravni red Evropske skupnosti, pri čemer je kot osnovno pravno podlago na tem področju izpostavil Carinski zakonik Evropske skupnosti (UL L 253, 11. 10. 1993, CZ) in Uredbo Komisije (EK) št. 2286/2003 z dne 18. 12. 2003, ki v Prilogi 38 v zvezi s kodami, ki naj bi se uporabljale v obrazcih za polje 44 »*Additional Information*«, določa, da lahko država članica določi uporabo drugih dodatnih informacij, če se njihova kodifikacijska struktura razlikuje od kod dodatnih informacij Evropske skupnosti. Tukaj pa pri obravnavanem problemu pride do kolizije slovenskega in evropskega pravnega reda. Informacijski pooblaščenec je v svojem odgovoru ocenil, da lahko posamezna država članica EU, v konkretnem primeru Slovenija, na podlagi Priloge 38 Uredbe 2286/2003 za polje 44 EUL določi uporabo drugih dodatnih informacij oziroma kod, kamor sodi tudi davčna številka imetnika dovoljenja za opravljanje poslov zastopanja v carinskih zadevah. Tako torej priloga 2 Pravilnika v Nacionalnem šifrantu dodatnih informacij NS-30\_(44-1) uvaja novo šifro 3L001, pod katero se v polje 44 EUL v primeru neposrednega ali posrednega zastopanja navede davčno številko imetnika licence ter imetnika dovoljenja za opravljanje poslov zastopanja v carinskih zadevah.

Poleg vsega navedenega pa informacijski pooblaščenec ugotavlja še, da lahko uporabo davčne številke, upoštevajoč načelo zakonitosti, določa le zakon,

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar  
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –  
primer enotne upravne listine?**

če se le-ta nanaša na posameznika (fizično osebo), ki je določena ali določljiva oseba striktno v smislu 1. in 2. točke 6. člena ZVOP-1. To pomeni, da uvedbo nove šifre 3L001, pod katero se v polje 44 EUL v primeru neposrednega ali posrednega zastopanja navede davčno številko imetnika licence za opravljanje poslov zastopanja v carinskih zadevah, v obravnavanem primeru ne more določiti pravilnik kot zgolj izvedbeni zakonski akt, če se z davčno številko lahko določi posameznika, na katerega se le-ta nanaša ali če je posameznik z njo določljiv. Morebitna takšna zakonska ureditev bi morala upoštevati tudi načelo sorazmernosti, skladno s katerim morajo biti obdelovani osebni podatki, primerni glede na zasledovani namen zakonske ureditve, kjer bi veljalo razmisliti ali se namen zakona lahko doseže z manjšim posegom v zasebnost in integriteto imetnika licence, na primer z navajanjem njegove številke licence. Navedeno je poudarjeno tudi v odločbi ustavnega sodišča, U-I-229/03 ([http://www.us-rs.si/index.php?sv\\_path=9](http://www.us-rs.si/index.php?sv_path=9)). Varstva osebnih podatkov pa ne uživajo tisti posamezniki, ki kot zasebniki (samostojni podjetniki) opravljajo dejavnost carinskega posrednika v smislu 2. pododstavka 2. odstavka 5. člena CZ v zvezi s 6. členom Zakona o izvajanju carinskih predpisov Evropske skupnosti (ZICPES), če se osebni podatki nanašajo na izvajanje njihove dejavnosti, v tem primeru carinskega zastopanja (smiselno tako že pred l. 2004, gl. Košir, 1996). To pomeni, da v enotni upravni listini navedene davčne številke zasebnika, ki opravlja dejavnost carinskega posrednika kot svojo osnovno dejavnost, na splošno ni mogoče obravnavati kot osebni podatek, če se ne nanaša na fizično osebo kot posameznika zgolj zaposlenega v gospodarski družbi, temveč na fizično osebo – posameznika, ki opravlja dejavnost oziroma posle carinskega posrednika (npr. davčne številke vseh samostojnih podjetnikov so objavljene v javnem registru transakcijskih računov). Vendar pa vse to ne pomeni (smiselno po Šturm et al., 2002), da bi lahko zakon, ko gre za zbiranje podatkov o fizičnih osebah v zvezi s posli, ki jih opravljajo v okviru svoje dejavnosti, lahko določil zbiranje kateregakoli podatka, temveč v skladu z načelom sorazmernosti le tistega, ki je potreben in primeren za identifikacijo posameznega carinskega posrednika.

### **3.3 Odziv carinske uprave in ministrstva za finance na ugotovitve informacijskega pooblaščenca**

Z odgovorom informacijskega pooblaščenca sta bila seznanjena tako carinska uprava kot tudi ministrstvo za finance, konkretnije finančni minister, saj se je izkazalo, da je bilo opozarjanje carinske uprave na kršitev varstva

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar  
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –  
primer enotne upravne listine?**

osebnih podatkov v javne namene upravičeno, toliko bolj, ker se je pobudnik izrecno skliceval na ustavo in podredno na ZVOP-1. V ugovoru je bilo opozorjeno na delni spregled načela zakonitosti (neupoštevanje vseh relevantnih zakonskih podlag za izdajo pravilnika) kot tudi na načela sorazmernosti pri doseganju želenih učinkov izvajanja pravilnika v praksi in operativne uporabe sporne šifre 3L001 v polju 44 EUL.

Carinska uprava je pobudniku, torej enemu prizadetih deklarantov v odgovoru sprva pojasnila, zakaj je prišlo do sporne odločitve o določitvi zadevne šifre. Omenjena zgodba ima svoje temelje v pravu ES, natančneje v členu 5 Uredbe Sveta (EGS) št. 2913/92 z dne 12. oktobra 1992 o carinskem zakoniku Evropske skupnosti (UL L 302, 19. 10. 1992) z vsemi spremembami, ki izrecno določa, da lahko vsakdo imenuje zastopnika, ki zanj pri carinskih organih izvršuje opravila in formalnosti v skladu s carinskimi predpisi. Država članica sme omejiti pravico do vlaganja carinske deklaracije preko neposrednega ali posrednega zastopnika, in sicer tako, da mora biti zastopnik carinski posrednik, ki opravlja svojo dejavnost na ozemlju te države. Carinska uprava nadalje obrazloži, da je Slovenija to možnost izkoristila in v 6. členu ZICPES predpisala, da mora oseba, ki opravlja posle zastopanja v okviru svoje dejavnosti, v skladu z carinskim zakonom izpolnjevati posebej določena stroga pogoja, in sicer, da ima sedež ali stalno prebivališče na območju uporabe tega zakona in da ima najmanj srednjo strokovno izobrazbo ter kot poseben pogoj, da je opravila poseben strokovni izpit. Dovoljenje za opravljanje poslov zastopanja v carinskih zadevah izda generalni carinski urad. Pogoje za opravljanje poslov zastopanja v carinskih zadevah predpisuje posebna uredba<sup>15</sup>, ki določa predvsem pogoje za opravljanje poslov zastopanja v postopkih določanja carinsko dovoljenih rab ali uporab blaga (t. i. zastopanje v carinskih zadevah) in postopek za dokazovanje izpolnjevanja pogojev za opravljanje poslov zastopanja v carinskih zadevah. Uredba določa primere, v katerih morajo pravne osebe in samostojni podjetniki pridobiti dovoljenje za opravljanje zastopanja v carinskih zadevah ter v katerih primerih morajo fizične osebe pridobiti licenco za opravljanje poslov carinskega zastopanja in zastopanja v drugih posebnih upravnih postopkih pred carinskim organom (npr. podpisovanje carinskih deklaracij). Iz navedenega torej izhaja, da morajo imeti pravne osebe in samostojni podjetniki dovoljenje za opravljanje zastopanja v carinskih zadevah v primerih, ko nastopajo za račun drugih oseb. Tako je posledično obvezujoče, da ima fizična oseba, ki je bila pooblaščenca od pravne osebe ali samostojnega podjetnika, licenco za opravljanje poslov zastopanja, če

---

<sup>15</sup> Objavljena v Uradnem listu RS, št. 33/04 in 109/04.

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar  
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –  
primer enotne upravne listine?**

podpisuje carinsko deklaracijo, ki jo pravna oseba ali samostojni podjetnik sestavi in vlaga za račun druge osebe. Carinska uprava v odgovoru pojasni, da izdani pravilnik na podlagi citiranih določb in na podlagi Uredbe Komisije z dne 18. decembra 2003 (UL L 343/03), ki uvaja reformo EUL in za polje 44 EUL, dovoljuje, da države članice uporabljajo nacionalne kode za dodatne informacije (priloga 38 omenjene uredbe, polje 44, točka 1 (»Additional Information«)), zato je bila v carinskih postopkih uvedena nova šifra 3L001, ki zahteva navedbo davčne številke imetnika licence za opravljanje poslov zastopanja v carinskih zadevah ter davčno številko imetnika dovoljenja za opravljanje poslov zastopanja v carinskih zadevah (nacionalni šifrant dodatnih informacij NS-30\_(44-1), ki je del Priloge 2 k pravilniku). Carinska uprava je v svojem odzivu obrazložila, da sporna šifra omogoča računalniško spremljanje imetnikov licenc za opravljanje poslov zastopanja v carinskih zadevah in imetnikov dovoljenj za opravljanje zastopanja v carinskih zadevah. Omenjena šifra se v polje 44 EUL vpisuje v primerih, ko sta v polju 14 navedeni šifri vrste zastopanja 2 ali 3 (neposredno ali posredno zastopanje v smislu člena 5 CZ).

Carinska služba lahko po navedbah carinske uprave v skladu z ZCS-1 upravlja zbirke osebnih in drugih podatkov, ki jih zaradi opravljanja nalog službe v zvezi z izvajanjem carinskih pooblastil zbirajo, uporabljajo in vzdržujejo delavci službe, in sicer v skladu z evidenco o izdanih dovoljenjih za opravljanje zastopanja v carinskih zadevah in evidenco o imetnikih licence za zastopanje v carinskih zadevah.<sup>16</sup> Skladno z določbami uredbe je davčna številka fizične osebe navedena tako na Potrdilu o uspešno opravljenem strokovnem izpitu za opravljanje zastopanja v carinskih zadevah (Priloga 3 Uredbe Komisije UL L 343/03), kot tudi na Licenci za opravljanje zastopanja (Priloga 2 iste Uredbe).

Carinska uprava je v zadevnem odgovoru sklepno priznala, da je zaradi pomanjkanja izkušenosti pri urejanju zakonodaje na tem področju sprejela sporno odločitev, ki je neposredno prizadela določeno skupino posameznikov. Pravno mnenje informacijskega pooblaščenca pa je carinska uprava analizirala in na podlagi dejstev, ki jih je navedel informacijski pooblaščenec, ugotovila, da so bili zgoraj omenjeni predpisi preširoko tolmačeni, kar je bil vzrok za neustavno in

---

<sup>16</sup> ZCS-1 določa, da omenjene evidence vsebujejo naslednje skupne osebne podatke fizičnih oseb: osebno ime, rojstne podatke, spol, naslov stalnega oziroma začasnega prebivališča, enotno matično številko občana, državljanstvo, izobrazbo, številko osebne listine: potni list, osebna izkaznica, vozniško dovoljenje, maloobmejna prepustnica, vse potrebne službene ali domače kontaktne telefonske številke ter tudi davčno številko občana. Zakon določa, da se vsi ti podatki lahko pridobijo neposredno od osebe, na katero se nanašajo, ali iz evidenc drugih organov v skladu z veljavnimi predpisi in mednarodnimi pogodbami (o evidencah tudi Košir, 1996).



Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar  
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –  
primer enotne upravne listine?**

nezakonito ravnanje državnega organa in posledično kršenje temeljnih načel davčnega postopka. Carinska uprava je po pozivu informacijskega pooblaščenca o razjasnitvi konkretne zadeve obvestila vse carinske urade po Sloveniji, da vpis sporne šifre 3L001 v polju 44 EUL ni obvezen. Tako je fizičnim osebam, ki izpolnjujejo carinske dokumente, zagotovila, da jim ni bilo več potrebno vpisovati svoje davčne številke v carinski dokument. Identiteta imetnikov licenc za opravljanje poslov zastopanja se tako po prvih spornih mesecih v l. 2007 sedaj ugotavlja na podlagi številke licence, kot je bilo predlagano v pobudi in prijavi informacijskemu pooblaščenca. Zaradi vsega navedenega je carinska uprava podala tudi predlog za spremembo pravilnika, udejanjen z novelo, objavljeno v Uradnem listu RS, št. 55 z dne 22. junij 2007.

#### **4. Zaključek**

Deklariranje, da živimo v pravni državi, še ne pomeni, da državni, oblastno-izvršilni organi, v resnici vedno ravnaajo v skladu s tem ustavnim načelom. Kadar govorimo o objavi občutljivih podatkov, kar davčna številka (še sploh zavezanca kot fizične osebe) zagotovo je, mora biti na prvem mestu previdnost pri ukrepih, da niso prekomerni. Sicer se dogodi, kot v obravnavani študiji primera s Pravilnikom o enotni upravni listini, da oblastni državni organ sprejme neustavno podzakonski akt, drug organ pa ga izvaja, pri čemer interni nadzor in povratna zanka med aktivnostmi v realnem življenju in pripravljavci predpisov nista vzpostavljena. Državni organi torej namesto varstva šibkejšega posameznika le tega na tak način celo dodatno obremenijo. Pripravljavci pravilnika so namreč spregledali pomen osnovnega aksioma prava, in sicer načela zakonitosti, ki je v davčnih zadevah še bolj striktno in strogo opredeljeno, obenem pa tudi načela sorazmernosti uporabe predpisa glede na zasledovani namen učinkovanja. V skladu z načelom sorazmernosti davčni organ pri izvrševanju svojih pooblastil in izrekanju ukrepov ne sme preseči tistega, kar je nujno potrebno za izpolnitev ciljev zakona in drugih aktov, na podlagi katerih odloča. Dejstvo je, da carinska uprava ni imela zakonske podlage, na katero bi naslonili izdajo določb spornega in kasneje popravljenega pravilnika. Po drugi strani opisani primer prikazuje, da posameznik s pravnim interesom in vztrajnostjo pri svojem prepričanju lahko prek samostojnih nevladnih nadzornih institucij doseže ključen premik.

Posamezniki, na katere je sporni pravilnik negativno učinkoval, so že predhodno sicer opozarjali, da bi morali biti pred uveljavitvijo pravilnika, pravočasno podani argumentirani pomisleki pri sprejemanju zakonodaje. Treba bi bilo

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar  
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –  
primer enotne upravne listine?**

ohladiti zagretost in pre nagljenost pri sprejemanju spornih določb, toliko bolj, kadar so mišljene v smislu določb ustave (in zakona o varstvu osebnih podatkov). Toda v primeru carinske uprave so pobudniki zaznali šibko strokovnost služb, še več - odtujenost in arogantnost organa v razmerju do posameznikov. Zato naj toliko bolj poudarimo zaključni apel - na vseh področjih družbenega življenja bi morali področni zakoni jasno in nedvoumno določiti, katere zbirke osebnih podatkov se bodo vzpostavile, vrsto osebnih podatkov, ki jih bo vsebovala posamezna zbirka, način zbiranja, čas shranjevanja, varstvo tajnosti in namen uporabe zbranih osebnih podatkov.

*Dr. Polona Kovač je docentka na Fakulteti za upravo in Fakulteti za socialno delo. Magistrirala je leta 1999 na temo Možnosti in ovir za uvajanje načel novega javnega menedžmenta v slovensko državo upravo, doktorirala pa iz javnih pooblastil leta 2005 na Pravni fakulteti v Ljubljani. Sprva je bila zaposlena na Upravni enoti Kranj, nato od leta 1996 do 2003 na Ministrstvu za notranje zadeve, od leta 2003 pa na Univerzi v Ljubljani. Predava in raziskuje ter publicira predvsem na področjih pravne ureditve javne uprave, upravnih postopkov in kakovosti oz. odličnosti v javnem sektorju*

*Marko Bidovec in Petra Mlakar sta študenta Fakultete za upravo. Marko Bidovec je diplomant visokošolskega študijskega programa Uprava, Petra Mlakar pa absolventka univerzitetnega študijskega programa Uprava.*

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar  
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –  
primer enotne upravne listine?**

**Literatura in viri**

- Androjna, V., Kerševan, E. (2006): Upravno procesno pravo, GV Založba, Ljubljana.
- Jerovšek, T. (1998): Pomen načel v upravnem postopku, Javna uprava, let. 34, št. 3, str. 343–362.
- Jerovšek, T., Kovač, P. (2008): Posebni upravni postopki, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Jerovšek, T. et al. (2008): Zakon o davčnem postopku s komentarjem. Davčno izobraževalni inštitut Ljubljana in Davčno finančni raziskovalni inštitut Maribor.
- Košir, F. (1996): Carinski postopek, Center Marketing International, Ljubljana.
- Kovač, P. (2006): Načela davčnega postopka, Pravna praksa, let. 25, št. 29/30, str. 8–10.
- Pernek, F. (1994): Javne finance in finančno pravo, PF Univerze v Mariboru, Maribor.
- Šturm, L. (ur.), in Arhar, F. (ur.), et al. (2002): Komentar ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Brdo.

Pravni in drugi viri:

- Uredba Sveta (EGS) št. 2913/92. UL L 302/92.
- Uredba Komisije (ES) št. 2286/03. UL L 343/03.
- Uredba Komisije (ES) št. 2454/93. UL L 253/93.
- Direktiva 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o javnem dostopu do okoljskih informacij in razveljavitvi Direktive 90/313/EGS. Uradni list RS, št. 51/06.
- Direktiva 2003/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. november 2003 o ponovni uporabi informacij javnega sektorja. Uradni list RS, št. 51/06.
- Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.
- Zakon o carinski službi. Uradni list RS, št. 56/99, 52/02-ZDU-1, 110/02-ZGO-1, 57/04, 103/04-UPB1, 113/05-ZJU-B.
- Zakon o davčnem postopku. Uradni list RS, št. 117/06.
- Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Uradni list RS, št. 24/03, 61/05, 96/05-UPB1, 109/05-ZDavP-1B, 113/05-ZInfP, 28/06, 51/06-UPB2, 117/06-ZDavP-2.
- Zakon o informacijskem pooblaščenju. Uradni list RS, št. 113/05, 51/07-ZUstS-A.
- Zakon o izvajanju carinskih predpisov Evropske skupnosti. Uradni list RS, št. 25/04, 28/06 Odl. US: U-I-315/05-9, 111/07.
- Zakon o splošnem upravnem postopku. Uradni list RS, št. 80/99 70/00, 52/02, 73/04, 22/05-UPB1, 119/05, 24/06-UPB2, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08.

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar  
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –  
primer enotne upravne listine?**

- Zakon o varstvu osebnih podatkov. Uradni list RS, št. 86/04, 113/05-ZInfP, 51/07-ZUstS-A, 67/07, 94/07-UPB1.
- Uredba o pogojih za opravljanje poslov zastopanja v carinskih zadevah. Uradni list RS, št. 33/04, 109/04, 96/05.
- Pravilnik o izpolnjevanju enotne upravne listine, elektronskem poslovanju s Carinsko upravo Republike Slovenije in o drugih obrazcih, ki se uporabljajo v carinskih postopkih. Uradni list RS, št. 10/07, 55/07, 67/08.
- Carinska uprava RS, <http://www.carina.gov.si/>.
- Davčna uprava RS, <http://www.durs.gov.si/si/>.
- Informacijski pooblaščenec. <http://www.ip-rs.si/>.
- Ustavno sodišče RS. [http://www.us-rs.si/index.php?sv\\_path=9](http://www.us-rs.si/index.php?sv_path=9).
- Varuh človekovih pravic. <http://www.varuh-rs.si/>.

SUMMARY

**(DIS)REGARD OF PERSONAL DATA PROTECTION –  
THE CASE OF THE SINGLE ADMINISTRATIVE  
DOCUMENT (SAD)**

Due to the sensitivity of the data involved, the principle of tax secrecy is vital in tax (including customs duty) matters. This principle, determining the rules for handling personal and other data, has become a highly important and sensitive issue in contemporary information society. The basic purpose of personal data protection is to prevent unconstitutional, illegal and inappropriate interference with individuals' privacy and dignity as part of the so-called information privacy. It is therefore in the general interest of the society that personal information is processed legally as well as appropriately, in both content and range, with regard to the purpose for which it is managed.

The paper brings a study of a case of inappropriate interference with the privacy of individuals. It concerns the "Additional Information" in the SAD customs form that the declarants in the territory of Slovenia were required to enter during the 1st half of 2007. Namely, Rules on Completing the SAD, Electronic Communications with the Customs Administration of the Republic of Slovenia and on Other Forms Used in Customs Procedures, adopted at the beginning of that year, prescribed for the descriptive Box 44 the so-called "national code" 3L001. According to this code, the declaring individual – although holding a personal licence for the representation of clients before customs authorities, which in Slovenia is mandatory for the customs agents employed in shipping companies – had to enter in this box their own (personal) tax number in addition to that of their company. This resulted in protests by those who file customs documentation as only the representatives of persons bound to pay customs duties. Although the Customs Administration needs their tax number in managing appropriate records, it can easily retrieve it as a datum available in its central information system within the register of issued representation licences; therefore, it would suffice to enter into the SAD – which comes into the hands of a wider circle of also unauthorised persons – the number of the individual's licence.

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar  
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –  
primer enotne upravne listine?**

The protests voiced were being halted with the directors of particular customs offices, until an individual emerged who sent to several addressees a sharp protest formulated as a demand for the protection of personal data. The Administrative Inspection Bureau responded that it lacked jurisdiction in the case, and referred it to the Information Commissioner's office. The latter issued a non-binding legal opinion that in this case, the principles of legality and proportionality in the (constitutionally guaranteed) protection of personal information were in fact violated. Firstly, personal information – which includes a natural person's tax number as a personal identification number of an individual if the latter is not an independent economic operator – may only be collected and processed if and as stipulated by appropriate law governing a particular sector (and not rules as an implementing regulation). Secondly, such enacted law must observe the principle of proportionality, according to which the range of processed data must not exceed that which is necessary for the purpose of the law. Based on an analysis of the submitted Information Commissioner's opinion, the Customs Administration found that the EC customs law was too broadly interpreted in this case – i.e., that the entry of a representative's licence number should have sufficed. It informed all customs offices that entry of the datum at issue was not mandatory, and proposed the appropriate amendment of the Rules, which in fact was implemented in summer 2007.

On one hand, the presented case shows that a resolute individual with a legal interest can indeed make a vital difference through independent non-governmental supervisory institutions. On the other hand, it points out that law should only be enacted after reasoned discussion, with appropriate sectoral legislation clearly determining the range and management of personal data collections in all areas of social life.

## Navodila avtorjem

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

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

- **izvleček v slovenskem jeziku**, ki v 8 do 10 vrsticah opiše vsebino prispevka oz. dosežene rezultate raziskave ter
- **"summary" v angleškem jeziku**, v obsegu 3 strani, ki naj vsebuje prevod naslova in povzetek vsebine (opredelitev problema in ugotovitve).

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

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

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

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

Članku dodajte **kratek življenjepis avtorja** (do 10 vrstic).

Prispevke pošljite po elektronski pošti gospe Pečarič na naslov:

[uprava@fu.uni-lj.si](mailto:uprava@fu.uni-lj.si)

## Instructions for Authors

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

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

- **"abstract" in English**, which in 8 to 10 lines describes the contents of the article or the results achieved in the research; and
- **"summary" in English** in 3 pages, which will be translated into Slovene. The summary should describe the content of the article, stressing the problem discussed and the conclusions.

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

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

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

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

The article must be accompanied by a **short biography of the author** (up to 10 lines).

Send the article by electronic mail to: Mrs. Pečarič at the following address:

[uprava@fu.uni-lj.si](mailto:uprava@fu.uni-lj.si).