

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

EDO BEHLIČ

JAVNE AGENCIJE

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2003

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

EDO BEHLIČ

IZR.PROF. DR. MARJAN BREZOVŠEK

JAVNE AGENCIJE

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2003

UVOD

31. 02 .2003 je bil v državnem zboru sprejet Zakon o javnih agencijah. S tem zakonom smo dobili možnost ustanavljanja nove oblike organizacije javnega prava. Kljub temu, da je bil zakon posledica oziroma je bil pogojen s harmonizacijo slovenskega pravnega reda z redom EU, mislim, da je bil ta zakon neko logično dejanje, ki bo omogočilo nastanek organizacije z večjim manevrskim prostorom in se bo ta lažje prilagajala vplivom okolja, z večjo stopnjo neodvisnosti od dnevne politike, in še bi lahko naštel nekaj pozitivnih lastnosti, ki jih bom predstavil v nadaljevanju diplomske naloge.

Vsekakor je institut javne agencije pri nas nov. V modernih družbah je ta oblika organizacije že dalj časa znana in uporabljana. Z vsemi svojimi prednostmi se je izkazala kot dobra in sposobna prilagajati se okolju. Prav tako so bili na nekaterih področjih doseženi veliki uspehi, predvsem pri zagotavljanju kvalitete za končnega uporabnika. Pri tem imam v mislih tako cenovno ugodnost, kvaliteto, dosegljivost, zanesljivost storitev, kakor tudi neodvisnost. Ko omenjam finančno neodvisnost, mislim na razbremenitev državne blagajne, kajti zakon o javnih agencijah določa financiranje le-teh organizacij in na ta način sprošča pritisk na državno blagajno. Javne agencije bodo za svoje poslovanje tudi izstavljale račune, ki bodo glavni vir dohodka.

Seveda je na javne agencije potrebno gledati tudi iz spektra internacionalizacije. Priča smo vsakodnevnim spremembam tako tržišča na splošno kot tudi trga javnih storitev. V prejšnjem sistemu, kjer je bil postavljen nek informacijski zid, je bilo ljudstvo prikrajšano za pritiske na novo razvijajočih se tehnologij, kolizije mednarodnih tržišč; predvsem ponudbe, vplivov globalizacije na nacionalna tržišča in boljše obveščenosti navadnega kupca, kateremu je naposled vse to namenjeno.

Skozi svojo diplomsko nalogo bi rad potrdil ali ovrgel hipotezo, ki bi se glasila: *»Javne agencije so nova oblika organizacije javnega prava, katerih namen je izboljšati delovanje tržne strukture v razmerju ponudnik–odjemalec in tako zagotoviti boljše pogoje tako za*

odjemalca kot ponudnika (nove ponudnike).« Ker pa je delovanje agencij tesno povezano z neodvisnostjo, bi skozi svojo nalogo poskušal preveriti še naslednjo hipotezo, ki bi se glasila: »Stopnja neodvisnosti agencij je sorazmerna s stopnjo ujemanja s tekočo politiko, vendar v točki, ko regulativni organ pridobi preveliko moč, se ta stopnja nujno začne zmanjševati, ker takrat regulativni organ s svojim delovanjem začne vplivati na državno globalno politiko.«

Hipotezi bom preverjal predvsem z analizo obstoječe literature. Ker je le-te pri nas malo, saj do sedaj nismo poznali tega instituta, bom uporabljal tuje vire in vire z medmrežja. Prav tako bom v zvezi s potrjevanjem hipoteze opravil več analiz, ki bodo temeljile na analizi institutov drugih držav, ki se ukvarjajo s similarno dejavnostjo v njihovi matični državi. Opravil bom tudi analizo pravnoinstitucionalnega okvira, ki bo podlaga za delovanje javnih agencij pri nas.

Pri raziskovanju sem se posluževal metod analize in razlage dokumentov, zakonov, podzakonskih aktov, statutov, pravilnikov, knjig in člankov.

Moje delo bo razdeljeno v več poglavij, ki bodo nekako zaokrožena celota, ki bo na koncu omogočala celovit pogled o tem, kaj naj bi bila javna agencija, o oblikah in namenu delovanja javnih agencij ter o javnih agencijah po svetu in pri nas.

V prvem poglavju bom opravil primerjalno analizo posameznih oblik javnih agencij oziroma institucij, ki opravljajo podobne naloge v različnih državah po svetu. Poudarjen bo spekter regulativnih funkcij agencij.

V drugem delu bom opredelil, kaj je javna agencija. Izhajajoč predvsem iz zakonodaje, bom predstavil namene, katerim je predlagatelj (Vlada) sledil pri sprejemanju zakona. Prav tako bom predstavil primera javnih agencij pri nas.

V tretjem delu se bom dotaknil neodvisnosti in odgovornosti javnih agencij ter političnoupornih vplivov tekoče politike na delovanje agencije.

V četrtem poglavju, v zaključku, bom potrdil ali ovrgel hipotezo, postavljeno na začetku naloge.

1. REGULACIJA

1.1 Reguliranje

Ena od nalog javnih agencij je reguliranje. Gre za posredovanje med strankami, vključenimi v proces dobave in odjema. Reguliranje kot tako naj bi olajšalo opravilo, ker je sredstvo za zagotovitev temeljnega okvira, v katerem stranke opravijo kupoprodajo neke dobrine. Taka regulacija je podprta z ustavo in na njej temelječimi zakoni; človekovimi pravicami, premoženjskimi pravicami, obligatornimi pravili, ... in kot taka ta regulacija zajema celotno družbo, njen družbeni in socialni kontekst, kulturo, obstoječo politiko, tradicijo ...

»Zlasti je treba zelo natančno opredeliti pristojnosti v zvezi z regulacijo, torej z izdajanjem predpisov, še posebej zato, ker je v tradiciji slovenskega upravnega sistema to vloga izvršilnega dela oblasti, torej Vlade RS in ministrstev. Vendar naj bi v ta okvir spadalo vsaj predpisovanje ekonomskih pogojev izvajanja upravljalne dejavnosti, kot je sprejemanje predpisov o cenah, o dostopu do omrežij in podobno.«¹

Običajni ekonomski razlog za reguliranje je maksimiranje učinkovitosti na monopolnih trgih. Pomembne ekonomije obsega in značilnosti, ki se pripisujejo nekaterim aktivnostim, lahko pomenijo, da konkurenca med ponudniki (na določenem območju) lahko vključuje zapravljanje virov, ki bi se mu en sam ponudnik – naravni monopolist – lahko izognil. Vendar pa ekonomska teorija pojasnjuje, da so monopolna tržišča neučinkovita že sama po sebi, ker monopolistovo razumljivo prizadevanje za več kot povprečni dobiček ne omogoča uresničevanja potencialne potrošnikove blaginje. Ekonomska podlaga za reguliranje trgov je potemtakem pomoč pri spoznanju te izgube blaginje, s čimer se poveča gospodarska učinkovitost.²

¹ Pirmat, *Pravna problematika neodvisnih upravnih agencij*, str. 39.

² *Gradivo, pripravljeno za delovno skupino odbora za javno upravo pri OECD*, Pariz, 2001, str. 5, odst. 15 (v nadaljevanju PUMA/REG 2001(12)).

Naslednji ekonomski vzrok za reguliranje je ukvarjanje s tržnimi pomanjkljivostmi, ki so povezane z zunanjimi vzroki. Nekatera posredovanja povečujejo družbene koristi ali stroške, ki niso dejavniki tržnih mehanizmov za oblikovanje cen; te koristi in stroške z vidika trga imenujemo zunanje. Zadevajo širše učinke določenih posredovanj, učinke tretjih oseb, ki jih poglavitne stranke ne vključujejo v svoje analize cen, ker zanje niso ekonomsko motivirane. Zunanji vzroki, povezani z integralnostjo sistema in tržnim zaupanjem, so zelo pomembni pri reguliranju finančnih storitev.

Novejši argument za reguliranje gospodarstva zadeva popravke moči ali informacijskih asimetrij. Te se pojavijo, kadar je ena stran trga bolj organizirana ali vplivnejša in ima boljši dostop do informacij; značilna razprava zadeva ponudbeno stran monopola ali oligopola, vendar jo je moč razširiti na druga stanja, kjer je ena stran, na primer, v močnem informacijskem zaostanku za drugo. V takih primerih je lahko regulacija usmerjena za zagotovitev ustreznega ravnovesja med interesi proizvajalcev (nadomestilo stroškov, maksimiranje dobička, povečanje tržnega deleža) in interesi potrošnikov (normalen dostop, kakovost storitev, razumne cene). (PUMA/REG 2001(12), odst. 17)

Končno, pogosto dokazujejo potrebo po regulativnem posredovanju za spodbujanje preobrazbe trgov – četudi dokazi izhajajo bolj iz načel javne uprave kakor ekonomskih načel. To velja za trge, ki so bili prej monopolni (naravni ali drugi monopoli) in postajajo konkurenčni, bodisi v celoti ali delno. V takih primerih lahko obligatoren bivši monopolist izkoristi svoj prevladujoč položaj za oviranje ali odlaganje procesa sproščanja trga. Proaktivno regulativno posredovanje na trgu lahko potemtakem poveča učinkovitost programa liberalizacije trga. Tako posredovanje se pogosto pojavi v obliki reguliranja vstopa na trg, cene in dostopa do omrežij, s poudarkom na spodbujanju konkurence (PUMA/REG 2001, odst. 18).

Vsekakor se nosilci politik z različnih pravnih področij včasih o podobnih stanjih odločajo različno. Značilen primer je Nova Zelandija, kjer so do nedavna tržne sile, podkrepljene s horizontalnim pravnim okvirom, zadoščale za učinkovito delovanje trga telekomunikacij; to je bilo v nasprotju s stališčem večine držav OECD, ki so menile, da njihove telekomunikacijske panoge na tej stopnji potrebujejo posebno reguliranje. (Glej Pojasnilo.)

Celo znotraj istega pravnega območja se lahko ocena zaželenosti posebnih reguliranj spreminja; dejstvo, da je na novo sproščen trg omrežij potreboval posebno reguliranje pred petimi leti, ne pomeni, da bo tako posredovanje potrebno tudi v naslednjih petih letih. (PUMA/REG 2001(12), odst. 21)

1.1.1 Pojasnilo; pristop Nove Zelandije k reguliranju panog z omrežji³

V Novi Zelandiji pristop k reguliranju panog z omrežji temelji na načelu, da naj se o dostopu do ključnih objektov raje dogovorijo stranke s pogajanjem, kakor da ga naloži zakonodajalec. Ta pristop »mehke roke« ne vključuje nadzora cen ali drugih običajnih oblik reguliranja, tudi ne obstajajo posebni regulatorji panog. Namesto tega se režim za panoge z omrežji naslanja predvsem na splošni zakon o konkurenci, ki ga izvaja uprava za nadzor konkurence, Komisija za trgovino. Ta pristop pomeni, da ima v Novi Zelandiji sodišče pri nadzoru panog z omrežji večjo vlogo kot v večini držav OECD, ki imajo posebne sektorske regulatorje. Posebna panožna pravila javnosti informacij, ki so pripravljena za zagotavljanje preglednosti poslovanja družb z monopolnim vplivom in jih izvajajo ustrezna ministrstva, so prav tako pomembna za spremljanje podjetij. Glavni institucionalni dejavniki regulativnega okvira so potemtakem Komisija za trgovino, ustrezna ministrstva in sodišča.

1.1.1.1 Električna energija

Splošno odgovornost za energetske politiko in razvoj panoge nosi ministrstvo za gospodarstvo (razen energetske učinkovitosti, s katero se ukvarja ministrstvo za okolje). Njegove posebne pristojnosti s področja električne energije vključujejo: sestavljanje statističnih poročil in napovedi, izvajanje pravila javnosti informacij pri elektroenergetskih družbah, pripravo pravil in zakonov, povezanih z varnostjo, kakovostjo in merjenjem električne energije, promocijo zdravja in varnosti v elektroenergetskem sektorju ter registracijo in stalno usposobljenost elektroenergetskih delavcev.

Komisija za trgovino je dejavna v vseh vidikih zakona o konkurenci, ki vpliva na družbe v elektroenergetski panogi; odobrava združitve in pripojitve energetskih družb, mehanizme za

³ PUMA/REG 2001(12), str 6.

določanje cen in druga pravila, ki veljajo za trge na debelo, preverja pritožbe glede dostopa do omrežja in druge domnevne primere nepoštenih konkurence ter izvaja izobraževalne programe za obveščanje elektroenergetskih družb o njihovih obveznostih po zakonu o konkurenci in svetovanje s tega področja.

V letu 2000 je novozelandska vlada napovedala načrte za reformo regulativnega okvira za trg električne energije. Ti vključujejo okrepitev določil, ki bodo vladi dovolila reguliranje, če bo poslovanje panoge nezadovoljivo, z zahtevo, da družbe za prenos električne energije vzpostavijo metodologijo za določanje cen prenosa, ki jih bo potrjevala vlada in nekatera določila o cenah električne energije za male potrošnike.

1.1.1.2 Telekomunikacije

V zvezi s trgovom telekomunikacij Ministrstvo za trgovino svetuje vladi glede ustreznosti regulacije sektorja. Komisija za trgovino pa nadzira trg telekomunikacij na podlagi splošnega zakona o konkurenci, Zakona o trgovini. Na splošno ni zahtev po posebnem reguliranju sektorja. Telecom New Zealand ima seveda nekaj posebnih obveznosti: »Kiwi share obligations«, ki so vključene v njegov statut in vplivajo na urejanje cen in razpoložljivost stalnih telefonskih priključkov; razen tega so telekomunikacijske družbe v Novi Zelandiji vzpostavile mehanizem upravnega nadzora števil, v katerem so opredelile vprašanja telefonskih števil v prihodnosti.

Medtem ko bi pristop »mehke roke« ostal v glavnem nespremenjen, pa bi se okrepil vpliv vlade na reguliranje panog z omrežji. Že leta 1991 je vlada predložila izjavo o svoji politiki glede konkurence na trgu telekomunikacij, ki je zagrozila z naložitvijo posebnih regulacij, če bi sedanji sistem odpovedal⁴.

1.2 Gospodarsko reguliranje omrežij⁵

⁴ Vir; IEA (2001) in OECD (2000b).

⁵ PUMA/REG 2001(12), odst. 22.

Panoge z omrežji ali izvajalci javnih storitev so potrebni reguliranja zaradi enega ali mnogih razlogov, ki opravičujejo potrebo po reguliranju nepopolnih trgov. Običajno sektorje z omrežji označujejo naslednje nevarnosti:

- potreba po omrežju za ponudbo / distribucijo z velikim stalnim elementom, ki ima za posledico visoke stroške kapitala in ima desetletje trajajoč življenjski cikel;
- ogromen infrastrukturni pomen – panoge z omrežji, elektroenergetika, plin, voda, železnica in komunikacije so temelj gospodarskega razvoja;
- v večji meri izvedeno kakor pravo povpraševanje po mnogih storitvah omrežij in
- asimetrija tržne moči, običajno z enim ali z nekaj močnimi ponudniki in velikim številom neorganiziranih strank na strani povpraševanja.

1.3 Razvoj institucionalnega pristopa k reguliranju omrežij

Zaradi zgornje kombinacije lastnosti so vlade razvile posebne institucionalne pristope k reguliranju panog z omrežji – nekateri med njimi še vedno prevladujejo v številnih državah OECD. Na podlagi pomembnih pobud za poddržavljanje v prvem delu preteklega stoletja so storitve omrežij pogosto zagotavljala državna podjetja. Lastništvo so šteli za ključni element regulativnega okvira in težili k reguliranju javnih monopolov neposredno z vključitvijo lastniških deležev pristojnega ministrstva in vplivom na podjetniško in poslovno odločanje v javnostoritvenih podjetjih. V mnogih državah je bil poglavitni vzrok za izločitev javnih storitev s tržišča zasebnega sektorja nuja po zagotovitvi popolne pokritosti in zagotavljanju nizkih cen storitev. Nekatere države so uporabile drugo možnost, državno kontrolo nad zagotavljanjem javnih storitev so zagotovile z dolgoročnimi franšiznimi in koncesijskimi pogodbami z zasebnimi monopoli. Z izjemo Združenih držav in Kanade, kjer so bili ločeni in samostojni komisije in odbori za reguliranje javnih storitev vključeni v reguliranje zasebnih monopolov mnogo desetletij, je vpletenost javnega sektorja v zagotavljanje storitev dopolnjeval strogi nadzor ministrstev nad trgom. Pogosto je bilo eno samo pristojno ministrstvo odgovorno za oblikovanje politike za določen sektor, hkrati pa je izvajalo storitve in reguliralo trg.

Do leta 1980 je večfunkcijski model ministrskih posredovanj v sektorjih z omrežji postal v nekaterih državah predmet kritik. Na eni strani so postajale pomanjkljivosti državnega lastništva vse opaznejše. Glavna skrb je zadevala neučinkovito upravljanje in strukturno togost, ki je omejevala izkoriščanje tehnoloških prednosti. Da bi poskusile znižati davčni pritisk in bi preusmerile upravljanje svojih ministrstev, so države sprožile programe privatizacij. Na drugi strani se je pri neposrednem nadzoru pristojnih ministrstev pokazala pomanjkljiva preglednost reguliranja. Večplastna vloga ministrstev, ki so bila odgovorna za oblikovanje in izvajanje politike reguliranja in hkrati za vrsto socialnih politik (vključno s politiko distribucije prihodkov za razvoj sektorjev in regionalni razvoj), je pospešila protislovja in nasprotja v ciljih politik. Vrhu tega je mešanica gospodarskih, političnih in socialnih nagibov otežila tako razlikovanje kot objektivno vrednotenje učinkovitosti ministrstev in s tem ustvarila zaskrbljenost glede zanesljivosti.

Prvo znano namensko dopolnitev modela »nosilec politike/delničar/regulator« vključenosti držav v trg javnih storitev je naredilo Združeno kraljestvo. Sočasna opustitev državnega interesa v določenih javnostoritvenih podjetjih je sovpadala z ustanovitvijo ustreznih regulativnih teles za nadzor nad novoprivatiziranimi monopoli. V naslednjih dveh desetletjih je veliko držav članic OECD ponovno pretehtalo svoje pristope k vključenosti držav v javnostoritvena omrežja in ustrezno reorganiziralo svoje sektorje. (Glej Priloga 1⁶) V nekaterih primerih, zlasti v zgodnejših letih, so se odločile za privatizacijo monopolov, ki jo je veliko gospodarstev v osemdesetih in zgodnjih devetdesetih podprlo s prestrukturiranjem davčnega sistema. Osrednji del odločitve je bila davčna obravnava stroškov države pri nadaljevanju zagotavljanja neučinkovitih storitev omrežij in dohodkovne koristi ob unovčenju državnega premoženja in tržnih pravic. V poznejših letih je bila spodbuda za spremembe pogosto povezana s sproščanjem trgov, ki je temeljilo na načelih konkurence. Oba scenarija – privatizacija in liberalizacija – sta zahtevala ponovno oceno institucionalnega pristopa h gospodarskemu reguliranju trgov omrežij.

Privatizacija državnih monopolov je ustvarila potrebo po dodatnem reguliranju zaradi zaščite potrošnikov pred monopolistovim razumljivim prizadevanjem za več kot povprečni dobiček in za zaščito gospodarstva pred neučinkovitostjo, ki je značilna za delovanje monopolov –

⁶ Vzpostavljane samostojnih regulatorjev in uprav za nadzor konkurence v državah OECD od leta 1990.

bodisi državnih ali zasebnih. Privatizacija brez vsakega razkrivanja njihovih aktivnosti je tem starim nacionalnim prvakom zagotovila velikansko tržno moč. Ker so te pobude spremljali napori za sproščanje trgov, da bi v sektor vstopili novi igralci, so vlade z namenom zagotovitve enakopravnega položaja začele ustanavljati nepristranske arbitre. Ko pristojna ministrstva niso več razpolagala z močjo državnih lastniških deležev na privatiziranem monopolnem trgu, so pogosto ugotovila, da njihove zmogljivosti ne dosegajo specializirane tehnične natančnosti, potrebne za nadzor zasebnih monopolističnih izvajalcev. Takšen nadzor je posebej težaven, če je javnostoritveno podjetje vertikalno strukturirano in je njegovo notranje delovanje za regulatorja nepregledno.

Liberalizacija trga vpliva tudi na potrebni institucionalni pristop. Osrednje vprašanje je potreba po ločitvi interesa države pri monopolnem izvajalcu od njene vloge pri reguliranju trga, kadar je ta izvajalec – ki ga pogosto štejejo za nacionalnega prvaka – še nadalje (vsaj delno) v lasti države. Če ni razmejitve med funkcijama lastnika in regulatorja, je tržno zaupanje, zlasti pri potencialnih novih vstopajočih, zelo poslabšano, kar lahko ogrozi uspeh pobude za sprostitev trga. Celo občutek, da bo regulator monopolnega izvajalca obravnaval prednostno, močno ovira investiranje.

1.4 Neodvisna regulacija v državah na prehodu

»Reforme državne uprave v srednji in vzhodni Evropi potekajo sočasno z obsežnimi ekonomskimi in političnimi reformami. Procesi demokratizacije, pluralizacije, deetatizacije, privatizacije, liberalizacije in deregulacije imajo pomembne in močne vplive na potek reforme državne uprave.« (Brezovšek, Uprava in demokratični prehod, Demokratični prehodi I, str. 247)

Razlogi za neodvisnost reguliranja so lahko od države do države različni, skladno z njenimi obstoječimi gospodarskimi, socialnimi, upravnimi in političnimi razmerami. V gospodarstvih, ki se ubadajo z uvajanjem in utrjevanjem temeljnih strukturnih sprememb, je regulativni okvir za posamezne sektorje, kot so panoge z omrežji, pogosto povezan s stanjem gospodarske tranzicije in s pogoji njihovih obstoječih državnih struktur.

Med razvitimi gospodarstvi je namen reguliranja na splošno povezan z blaginjo potrošnikov. Za razliko od tega je v pojavljajočih se gospodarstvih razlog za regulacijo pogosteje povezan z zaščito interesov proizvajalcev. Mnoge države na prehodu so odvisne od vključenosti zasebnega sektorja – vključno s tujimi neposrednimi naložbami – v proizvodne sektorje in v zagotavljanje infrastrukturnih storitev, ki podpirajo gospodarsko rast in razvoj. Investitorji seveda hočejo zagotovitve za varnost njihovih naložb, trajnost trga in verjetnost za razumno povračilo; visoko tvegana okolja jih ovirajo. Večina analiz Svetovne banke o regulaciji sektorjev in potrebah po neodvisnosti regulacije temelji na posebnih izzivih, s katerimi se soočajo pojavljajoča se in tranzicijska gospodarstva pri zagotavljanju ekonomske in upravne stabilnosti, ki bo privabila naložbe v zasebni sektor. Zaradi tega je vzpostavljanje novih institucij del političnih nasvetov pojavljajočim ali tranzicijskim državam oziroma družbam, ki morajo izboljšati ključna področja svojih javnih sektorjev, da bi privabile tuje naložbe.

Ustanavljanje regulativnih institucij, ki bodo dokazano ločene od političnega procesa, pogosto šteje za kritičen korak pri ukvarjanju s temi izzivi. Oblikovanje takih teles pomaga ustvarjati zaupanje v regulativni sistem, kar je nepristranski in strokovni cilj njegovega delovanja. Kaže tudi raven odločenosti vlade, da prekine povezavo med regulacijo in političnim krogom in dejansko tudi s prejšnjimi upravnimi strukturami. To je lahko pomembno v razmerah, kjer trg ali celo širša javnost javni upravi ne zaupata dovolj. Ustanavljanje novih neodvisnih regulativnih teles je lahko sorazmerno hitro sredstvo za doseganje zaupanja investorjev v strokovnost, objektivnost in etičnost regulativnega sistema, brez čakanja na začetek učinkovanja širšega programa posodobitve javnega sektorja, ki prav tako teče v gospodarstvih na prehodu.⁷

1.5 Cilji regulatorjev⁸

Tvorci politike morajo ne le postaviti cilje reguliranja – visoko zastavljene cilje regulativne politike –, temveč upoštevati tudi merila, prednosti in izide, za katere bo regulativno telo

⁷ PUMA/REG 2001(12), str.13.

⁸ PUMA/REG 2001(12), str.14.

neposredno odgovorno. In več kot to, cilje regulatorja je treba periodično pregledovati in meriti njegovo delovanje.

Na splošno je naloga regulatorja zagotoviti delovanje trga in zlasti dostop potrošnikom do varnih storitev po razumni ceni. *Toda, kaj če se na trgu pojavijo pomanjkljivosti ali je zanje kriv regulator ali regulativni okvir, ki ga je postavil nosilec politike?* Včasih je težko dognati, za kateri primer gre, zlasti če je regulator odgovoren za več konkurenčnih političnih ciljev.

Za obremenitev regulatorja z več nalogami namesto enega samega jasnega pooblastila, ki izhaja iz trga, je veliko razlogov. V nekaterih primerih vlade namenijo premalo pozornosti izdelavi vizije, namena in ciljev reguliranja, zato se ta nejasnost pretvori v vrsto mešanih nalog, ki jih prenesejo na neodvisno regulativno telo. Občasno bo vlada, ki se želi izogniti težkim odločitvam, na neodvisno regulativno telo prenesla določeno nalogo ne glede na to, ali je skladna z njegovimi obstoječimi cilji.

Do napak pride pogosto takrat, kadar je regulator prejel nasprotujoče si naloge. Pretehtajmo primer regulatorja trga energetike, ki je zadolžen za promocijo dobre okoljske prakse v sektorju in mora hkrati spodbujati njegov razvoj. Regulator lahko doseže napredek na obeh področjih, vendar le do neke mere, saj sta si cilja prej nasprotna kot dopolnjujoča, potem pa je treba sprejeti kompenzacijsko odločitev. Ker nekatere od teh kompenzacij niso pregledne, jih je težko ovrednotiti in zato težko meriti delovanje regulatorja. Problem je rešljiv, če regulator prejme komplet meril in jasnih prednosti, ki spremljajo njegova pooblastila na trgu. Merila lahko vključujejo socialno, regionalno in okoljsko politiko, ki jih je postavila vlada in meje v okviru katerih regulator deluje, ne da bi moral o njih odločati sam.

Pogosto regulativne institucije čez čas same prevzamejo dodatne naloge. Regulator energetike lahko kot dodatek k svoji ključni vlogi na področju konkurence, na primer, išče nove zadolžitve na področju okolja, povezane z energetske učinkovitostjo in trajnostnim razvojem. Takšna »inflacija nalog« je v birokraciji splošen pojav; svet neodvisnih regulativnih teles lahko ponuja omejene možnosti za »maksimiranje prihodka«, je pa priložnost za »razvoj birokratskega imperija«.

Vrhu tega je lahko razvoj zavrnjene neodvisne institucije obratno sorazmeren s potrebo po reguliranju, ki se na splošno čez čas zmanjša skladno z razvojem konkurence na reguliranem trgu. Raje kot da se soočijo s prenehanjem delovanja, regulatorna telesa branijo svoj položaj in prevzemajo dodatne naloge in funkcije, ki pomagajo opravičiti njihov nadaljnji obstoj.

Razširitev nalog in ciljev regulatorja je lahko rezultat goljufije politikov in interesov regulatorja. Posledična sestava in razdelitev pristojnosti bo gojila slabo upravno prakso in nejasne koristi. Če na primer regulator sprejme socialnopolitične cilje, kot je izboljšanje blagostanja določenih skupin potrošnikov, se bo pojavila nevarnost za podvajanje naporov med regulatorjem in vladno službo, ki je odgovorna za socialno politiko. Še pomembneje je, da bo razdelitev odgovornosti za določeno politiko neugodno vplivala na celotno izpolnjevanje političnih ciljev.

Kakršnakoli že je motivacija, nedavne raziskave v OECD državah so pokazale tri kritične elemente oblikovanja institucij: neodvisnost, koristnost in skladnost regulativnega pristopa⁹. V mislih je treba imeti, da je ta med seboj odvisna vprašanja treba obravnavati na povezan način s pomočjo neke histereze.¹⁰

1.6 Agencije pri nas pred in po Zakonu o javnih agencijah

Pojem agencije se v dosedanji ureditvi javnega sektorja ni uporabljal enotno, saj so pojmovanje uporabljali različni subjekti javnega prava; Agencija za trg vrednostnih papirjev, Agencija za energijo, Agencija za telekomunikacije, radiodifuzijo in pošto, ... V nekaterih subjektih se je pojem agencija uporabljal tudi v primerih, ko so nastali v sestavi ministrstev na podlagi razveljavljenega Zakona o državni upravi (Ur. list RS, št. 52/02). V istem Uradnem listu je bil objavljen tudi Zakon o javnih agencijah, ki z novim pojmom »javna agencija« prinaša zgolj obliko organizacije, ustanovljeno na podlagi Zakona o javnih agencijah.

Glede na povedano bi organizacije, ki so »agencije«, lahko razdelili na dve skupini:

⁹ Ti trije elementi so ključnega pomena v strukturi vsake institucije. Njihov pomen ni omejen le na področje regulative.

¹⁰ Pojav, da je kaka količina odvisna od trenutne vrednosti in od prejšnjih vrednosti druge količine (SSKJ).

- agencije, ki so ustanovljene na podlagi področnih zakonov, in
- drugi tip organizacij so organizacije, ustanovljene na podlagi Zakona o javnih agencijah.

»Pri pregledu slovenske ureditve agencij lahko ugotovimo, da tako agencije nastale na podlagi področnih zakonov kot tudi javne agencije izpolnjujejo minimalne pogoje za vključitev v kategorijo neodvisnih regulatornih agencij in da pri nobeni od njih ne gre zgolj za izvršilno agencijo, ki bi bila vključena v upravno strukturo ministrstev ter pod njihovim vodenjem, tako da lahko razlikovanje med posebnimi¹¹ agencijami in javnimi agencijami v nadaljevanju opustimo. Tako je javne agencije v slovenskem prostoru mogoče obravnavati tudi z vidika teorij in analiz, ki so bile uporabljene za vrednotenje neodvisnih regulatornih agencij v drugih evropskih državah.« (Kerševan, Javne agencije. Zbornik referatov, str 149)

Glede na povedano lahko ugotovimo, da so agencije nastajale kot odgovor na potrebo po povečani stopnji neodvisnosti posameznih institucij. Pri tem, ko govorim o neodvisnosti, mislim predvsem na politično in finančno neodvisnost, ker sta le-ti nujno povezani s tekočo politiko, kar pomeni, da sta podvrženi hitrim spremembam, kar lahko negativno vpliva na dolgoročne projekte, ne glede na njihove prednosti oziroma postavljene cilje.

¹¹ Agencije nastale na podlagi področnih zakonov.

2. JAVNE AGENCIJE

2.1 Potreba po zakonu o javnih agencijah

»Predvsem je to statusni zakon, ki naj bi uredil obstoječe številne paradržavne organizacije, ki so statusno neurejene. Poleg tega bi omogočil tudi organizacijsko preoblikovanje državne uprave, saj bi lahko številne sedanje organe v sestavi ministrstev preoblikovali v agencije in s tem očistili državno upravo neupravnih funkcij. Del regulativne funkcije državne uprave bi lahko prenesli na te agencije in tako dobili t.i. neodvisna regulatorna telesa, ki so ena od oblik institucionalnega prilagajanja EU.« (Trpin, Javni skladi in javne agencije v luči reforme javne uprave, 179)

Agencija – *»podjetje, ki opravlja posredniške posle«.*¹² (Slovar slovenskega knjižnega jezika)

Zakon o javnih agencijah je sistemsko uredil javno agencijo kot dotlej neurejeno statusno obliko osebe javnega prava. Z Zakonom o javnih agencijah smo dobili nov sistemski zakon, ki ureja nov statusni okvir nosilcev javnih pooblastil. Prav tako pa ta zakon določa okvirje njihovega delovanja. Razlog za sprejem tega zakona je bil zavezanost RS pri uskladitvi pravnega reda na področju upravnih zadev v predpristopni strategiji RS¹³ pri pristopu Republike Slovenije k EU, v kateri je bil potreben sveženj zakonov, ki urejajo obliko državne uprave. V tem paketu se nahajajo še Zakon o državni upravi, Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o inšpekcijskem nadzoru in Zakon o javnih agencijah.

V našem primeru imamo opravka s paradržavno organizacijo, na katero država prenese določene naloge, zaradi doseganja večje fleksibilnosti na raznih področjih. S tem zakonom naj bi se dosegla večja urejenost javnega sektorja, saj naj bi s temi zakoni dosegli neko celoto

¹² SSKJ, 1970.

¹³ Predpristopna obveznost pri usklajevanju pravnega reda s pravnim redom EU.

institucij, ki so potrebne za izvrševanje upravnih nalog. Zakon je splošen in kot tak ne omogoča posameznih vrst, za različne namene prilagojenih oblik agencij. Glede na namen zakona je taka opredelitev zakona smotrna in dokaj široka, kar pomeni, da bo osnova za različne, tudi specifične institute, ki jih bo država ustanovila za opravljanje različnih nalog, ki so v pristojnosti uprave. Zakon določa le temeljne pogoje, potrebne za ustanovitev in njihovo delovanje. Kljub zelo širokemu spektru zakona so le ti neka systemska osnova za bodoče organizacije, kar pomeni, da zakon postavlja ustrezno metodologijo in standarde za prihodnje evalvacije in primerjave.

En od glavnih ciljev sprejema zakona je poskus zmanjšati obseg državne uprave oz. oklestiti tisti del uprave, ki tja ne sodi. S tem bi izločili večino funkcij, ki v državno upravo v ožjem pomenu besede ne sodijo, in bi se jih (verjetno) hitreje in bolj učinkovito opravljal na način, kot to predvideva Zakon o javnih agencijah. S tem bi se tudi delno razbremenile javne finance. Ta način izvajanja nalog povečuje tudi neodvisnost reguliranja od dnevne oziroma kratkoročne politike. Agencije, kot tudi celotna državna uprava, pa bi se morale podrežati dolgoročnim političnim ciljem.

»Končni cilj je opredeliti funkcije, ki naj se prenesejo na agencije in funkcije, ki naj se iz obstoječih organov v sestavi združijo nazaj v ministrstva, ker gre za izključno upravne funkcije. Institucionalni rezultat tega procesa pa je ukinitve večine sedanjih organov v sestavi ministrstev in njihovo preoblikovanje v javne agencije.« (Trpin, Javni skladi in javne agencije v luči reforme javne uprave, 188)

Prenos javnih pooblastil z države na agencijo bo povečal odzivnost okolju – uporabnikom, ki so odjemalci. Država, kot jo je vezala prejšnja zakonodaja, je bila precej toga, nefleksibilna, zaradi v prvi vrsti ustavnih omejitev, narave izvrševanja oblastnih nalog. Za njihove potrebe, po novem zakonu, bomo dobili reaktivno organizacijo, ki ne bo vezana na dnevno politiko in bo sposobna prilagajanja okolju in spremembam v njem. Prav tako je glede na zakon omogočen dokaj neoviran razvoj agencij, kar je pozitivno. Zakon je v popolnem sosledju z modernimi smernicami liberalizma o razvoju uprave, ki pri delovanju oblasti, urejanju

družbenih razmerij in nujen storitev zapoveduje uporabo najmanjše možne oblastne prisile. In prav to je tisto, kar bomo s tem zakonom dobili.¹⁴

Opravljanje nalog izven državne uprave omogoča tudi približevanje uporabnikom, kar je prav na tem področju izjemnega pomena, saj povečuje možnost racionalnejšega in prijaznejšega zadovoljevanja njihovih potreb, po drugi strani pa povečuje njihov nadzor nad kvaliteto in ustreznostjo delovanja institucij javnega sektorja. Zaradi omejenega števila uporabnikov storitev javnih agencij se bo mogoče izogniti pojavi t.i. železnega zakona oligarhije, ki pomeni dominacijo vodstva ob apatičnih uporabnikih in s tem seveda usmerjanje vodstva k lastnim partikularnim oziroma individualnim interesom; ob vzpostavitvi ustreznih mehanizmov vpliva uporabnikov na delovanje javne agencije bo posledično prevladoval javni interes, torej tisti, zaradi katerega je bila javna agencija ustanovljena. (Vladni predlog zakona o javnih agencijah za drugo obravnavo, 22. 03. 2001; 3)

Pri zakonu je vlada upoštevala 44. člen Ustave Republike Slovenije, ki govori: »Vsak državljan ima pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev«. Upoštevanje tega člena se kaže v 12. členu Zakona o javnih agencijah, v katerem so opredeljeni pogoji za imenovanje članov sveta Javne agencije, ki so povsem splošni, in v enem odstavku prepoveduje članstvo v svetu funkcionarjem izvršne oblasti.

2.2 Področje urejanja zakona

Zakon o javnih agencijah celovito ureja oblikovanje in organizacijo ter ostala vprašanja, potrebna za ustanovitev in delovanje javnih agencij. Kot splošni sistemski zakon ureja temeljna izhodišča in postavlja institucionalne okvire, ki se bodo glede na posamezno dejavnost po potrebi dopolnili s posebnimi zakoni (npr. prenos javnega pooblastila v konkretnem primeru) ali z ustreznimi podzakonskimi predpisi.

¹⁴ Evalvacije v prihodnosti bodo izjavo dokazale ali jo ovrgle.

V primeru, da je oseba javnega prava, ki je zaradi posebnosti svojih nalog in vloge v upravnem sistemu ustanovljena in urejena s posebnim zakonom, se tudi za to osebo javnega prava lahko uporabljajo določbe, ki urejajo javne agencije.

Zakon oblikuje javne agencije kot samostojne pravne osebe javnega prava, ki torej samostojno nastopajo v pravnem prometu ter opravljajo določene naloge v skladu z namenom, zaradi katerega so bile ustanovljene. Naloge, katere zakon predvideva kot temeljne naloge javnih agencij (prvi odstavek 2. člena), so urejanje pravnih razmerij ter opravljanje razvojnih, analitičnih ter strokovnih nalog na določenem področju. Pri izvajanju teh nalog je agencija samostojna in neodvisna (drugi odstavek 2. člena), kar pomeni, da je ključni element opravljanja teh nalog strokovnost ter da je za njihovo izvrševanje agencija tudi neposredno odgovorna tako ustanovitelju kot tudi uporabnikom njenih storitev.

Glede na pretežni ali izključni namen, zaradi katerega je posamezna javna agencija ustanovljena, se določi tudi njena oblika:

- javna regulatorna agencija se ustanovi z namenom urejanja pravnih razmerij in odločanja v posamičnih stvareh na določenem področju;
- javna razvojna agencija se ustanovi z namenom pospeševanja razvoja na določenem področju oziroma z namenom opravljanja strokovnih razvojnih nalog za posamezne institucije;
- javna analitična agencija se ustanovi z namenom zbiranja in obdelovanja podatkov ter priprave strokovnih analiz splošnega pomena ali za potrebe posameznih institucij.

To seveda ne pomeni, da je mogoče ustanoviti agencijo le s posameznim namenom, saj lahko doseganje zastavljenih ciljev vključuje hkrati več različnih namenov: tako se lahko npr. javna razvojna agencija ustanovi z namenom pospeševanja razvoja na določenem področju, hkrati pa bo v ta namen tudi zbirala in obdelovala podatke, ki so za razvoj potrebni, ter tudi izdajala posamezne splošne akte za izvrševanje javnih pooblastil in odločala o pravicah in obveznostih npr. upravičencev do razvojnih pomoči. Tako lahko zakon ali ustanovitveni akt predvidita

tudi več namenov in s tem povezanih nalog, zaradi katerih se posamezna javna agencija ustanovi, njena oblika pa se bo določila po kriteriju pretežnosti.

2.3 Ustanovitev javne agencije

Zakon določa, da je ustanovitelj javne agencije lahko Republika Slovenija ali samoupravna lokalna skupnost (prvi odstavek 5. člena). Dopusčena je tudi možnost, da javno agencijo ustanovi hkrati več ustanoviteljev, kar bi lahko prišlo v poštev pri npr. Javni razvojni agenciji, ki bi jo za pospeševanje razvoja na posameznem področju ustanovilo več občin, če bi se to pokazalo kot racionalna rešitev. Medsebojne pravice in obveznosti več ustanoviteljev se uredijo v ustanovitvenem aktu.

Glede načina ustanovitve zakon določa, da se javna agencija ustanovi z ustanovitvenim aktom, ki ga sprejme ustanovitelj (prvi odstavek 6. člena). Če posebni zakon ne določa drugače, sprejme ustanovitveni akt za javno agencijo, katero ustanavlja država, vlada Republike Slovenije; za javno agencijo, katero ustanavlja lokalna skupnost, sprejme ustanovitveni akt svet lokalne skupnosti. V imenu države izvršuje pravice in obveznosti ustanovitelja vlada, v imenu lokalne skupnosti pa župan.

V primeru več ustanoviteljev morajo ustanovitveni akt sprejeti vsi ustanovitelji. To v praksi pomeni, da se bodo npr. občine medsebojno uskladile glede vsebine ustanovitvenega akta, katerega bodo potem občinski sveti vseh občin, ki bi tovrstno agencijo želele skupno ustanoviti, sprejeli v enakem besedilu.

V četrtem odstavku 6. člena je določeno, da javna agencija pridobi pravno sposobnost z dnem vpisa v sodni register.

Zakon navaja vse temeljne sestavine ustanovitvenega akta (7. člen). Tako se v tem aktu določijo:

- ime in sedež javne agencije,
- namen javne agencije,
- oblika javne agencije
- naloge in pristojnosti javne agencije,
- sestavo organov javne agencije ter število in mandatno dobo članov teh organov,
- pristojnosti organov javne agencije,
- razmerja javne agencije do ustanovitelja,
- razmerja javne agencije do drugih subjektov,
- sredstva, ki jih je ustanovitelj namenil za ustanovitev in začetek dela javne agencije,
- način financiranja javne agencije,
- določbe o odgovornosti ustanovitelja za obveznosti javne agencije,
- druga vprašanja pomembna za ustanovitev in delovanje javne agencije,
- druga vprašanja, za katere ta ali drug zakon določa, da morajo biti urejena v ustanovitvenem aktu.

V primeru več ustanoviteljev zakon predvideva nekatere obvezne sestavine skupnega ustanovitvenega akta: tako se določi način skupnega izvrševanja ustanoviteljskih pravic, skupnega financiranja in nadzora ter posledice prenehanja javne agencije ter druga medsebojna razmerja pri upravljanju javne agencije. Ustanovitveni akt se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije oziroma v uradnem glasilu lokalne skupnosti.

Zakon med pristojnosti ustanovitelja določa imenovanje in razrešitev direktorja in članov sveta javne agencije, če posebej zakon ne določi drugače. Ustanovitelj tudi daje soglasje k programu dela in finančnemu načrtu ter letnemu poročilu in drugim poročilom javne agencije (8. člen).

Zakon določa, da ustanovitelj svojih pravic ne more prenesti na drug organ ali za njihovo izvrševanje izdati javnega pooblastila (tretji odstavek 8. člena). Na ta način so pri ureditvi

javnih agencij varovana temeljna razmerja neodvisnosti in odgovornosti, ki bi lahko pri prenosu teh pravic postala nejasna ali celo neučinkovita.

Ustanovitev javne agencije se vpiše v sodni register (9. člen). Zakona tudi ureja ime in sedež javne agencije (10. člen), ki mora biti v republiki Sloveniji.

2.4 Organi javne agencije

Zakon predvideva dva organa javne agencije (11. člen): svet javne agencije in direktorja javne agencije. Zakon lahko določi tudi drugačno poimenovanje teh organov.

Svet javne agencije je organ upravljanja, ki sprejema splošne akte in ima tudi nadzorstvena pooblastila nad delom direktorja. V svetu so lahko tudi zastopani predstavniki uporabnikov, ki imajo torej možnost sodelovanja pri upravljanju javne agencije, hkrati pa predstavljajo nujno povezavo s tistimi, katerim so te storitve namenjene. Uporabniki imajo v svetu od tretjine do polovice članov, kar zagotavlja njihov vpliv, vendar preprečuje izključno uveljavljanje njihovih interesov.

Drugi organ javne agencije je direktor, ki izdaja posamične akte, predstavlja in zastopa javno agencijo ter vodi njeno delo (20. člen).

Svet javne agencije ima najmanj tri in največ devet članov (12. člen), kar naj bi zagotovilo učinkovitost tega kolegijskega organa, ki bi ob prevelikem številu članov lahko bistveno upadla.

Člane sveta imenuje in razrešuje ustanovitelj za dobo največ petih let z možnostjo ponovnega imenovanja. Predsednika sveta izvoli svet izmed svojih članov.

Zaradi zagotovitve strokovnosti dela javne agencije zakon postavlja tudi pogoje, katere mora oseba, ki je imenovana za člana sveta, izpolnjevati. Za člana sveta je lahko imenovana oseba (tretji odstavek 12. člena), ki:

- ima najmanj visoko strokovno izobrazbo;
- je strokovnjak s področja dela javne agencije;
- ni bila pravnomočno obsojena na nepogojno zaporno kazen daljšo od treh mesecev, ki še ni izbrisana;
- izpolnjuje druge, z zakonom ali ustanovitvenim aktom določene pogoje.

Strokovnost, ob tem pa tudi neodvisnost in samostojnost opravljanja nalog, sama po sebi zahteva tudi vzpostavitev nezdružljivosti med različnimi funkcijami ter funkcijo člana sveta. Zaradi namena, kateremu mora javna agencija samostojno slediti, ni mogoče združevanje funkcij med različnimi osebami javnega prava, ki imajo lahko tudi medsebojno nasprotujoče si interese (različni nameni, konkuriranje na določenem področju itd). Tako člani sveta ne morejo biti (četrti odstavek 12. člena):

- osebe, ki so zaposlene v tej javni agenciji, ter
- druge osebe, katerih funkcija ali dejavnost je nezdružljiva s članstvom v svetu.

Zakon vsebuje tudi določbe, ki naj zagotovijo vpliv uporabnikov na upravljanje. V zvezi s tem oblikuje svet javne agencije kot organ upravljanja (13. člen), v katerem so lahko zastopani tudi predstavniki uporabnikov. Ti imajo tako možnost sodelovanja pri upravljanju javne agencije, hkrati pa predstavljajo nujno povezavo s tistimi, katerim so te storitve namenjene. Uporabniki imajo v svetu od tretjine do polovice članov, kar zagotavlja njihov vpliv, vendar preprečuje uveljavljanje izključno njihovih interesov.

Če so uporabniki storitev organizirani v obliki zbornic, društev ali drugih interesnih združenj, ustanovitelj imenuje predstavnike uporabnikov za člane sveta na njihov predlog, drugače pa na podlagi javnega poziva. Postopek zbiranja predlogov in kriteriji za izbiro predstavnikov uporabnikov se uredijo z ustanovitvenim aktom.

Za zagotovitev funkcionalnega in ustreznega sodelovanja uporabnikov v svetu javne agencije zakon določa tudi posamezne omejitve. Pri imenovanju predstavnikov uporabnikov za člane javne agencije mora ustanovitelj upoštevati zastopanost različnih uporabnikov ali skupin uporabnikov (14. člen), kar naj bi zagotovilo pluralnost pogledov in interesov v svetu ter preprečilo morebitni pojav, ko bi posamezni uporabnik ali skupina uporabnikov pridobil prevladujoč ali izključni položaj predstavljanja v svetu.

Zaradi podobnega razloga je določeno, da kadar javna razvojna agencija dodeljuje finančne spodbude in druga sredstva, za člane sveta ne morejo biti imenovani dejanski ali potencialni prejemniki teh sredstev, saj bi zaradi omejenega članstva v svetu tisti uporabniki, ki bi svojega predstavnika pridobili, nedvomno lahko izkoristili preferenčni položaj pri dodeljevanju teh sredstev. Za tovrstne primere predvideva zakon drugačno rešitev, in sicer, da se kot predstavniki uporabnikov za člane sveta imenujejo predstavniki tistih uporabnikov, katerim so storitve oseb, ki prejemajo sredstva, namenjene (tretji odstavek 14. člena). Torej se npr. v primeru financiranja industrijskih raziskav ne bodo vključili inštituti, ki ta sredstva prejmejo, temveč industrija, katerim je storitev inštitutov namenjena. Z zakonom ali aktom o ustanovitvi se lahko določi tudi druga skupina uporabnikov.

Posebne pravice predstavnikov uporabnikov v svetu javne razvojne in javne analitične agencije (15. člen) so povezane z njihovo vlogo soupravljanja in nadzora nad delom javne agencije. Če člani sveta, ki predstavljajo uporabnike, nasprotujejo imenovanju določene osebe za direktorja javne razvojne ali javne analitične agencije, svet poleg mnenja k temu imenovanju izda tudi ločeno mnenje predstavnikov uporabnikov. V primeru pretežnega financiranja s strani uporabnikov je njihov vpliv še poudarjen, saj sta njihov interes in tudi položaj dodatno utemeljena. Če javna razvojna ali javna analitična agencija pridobiva več kot 50 % svojih sredstev iz plačil uporabnikov, mora svet na soglasno zahtevo vseh članov, ki predstavljajo uporabnike, ustanovitelju predlagati razrešitev direktorja javne agencije (drugi odstavek 15. člena).

Člani sveta morajo pri svojem delu ravnati nepristransko in s skrbnostjo dobrega gospodarja ter varovati poslovno skrivnost javne agencije. Upravičeni so do sejin ter povračila drugih stroškov, skladno s predpisom, ki ga izda vlada na predlog ministra, pristojnega za finance.

Zaradi povezanosti med pristojnostjo in odgovornostjo zakon izrecno določa, da so člani sveta odgovorni za škodo, ki je nastala kot posledica kršitve njihove dolžnosti (16. člen). Zakon določa tudi splošni okvir sprejemanja odločitev sveta javne agencije (17. člen), in sicer določa, da svet sprejema odločitve z večino glasov vseh članov. Če je rezultat neodločen, odloči glas predsednika.

Svet javne agencije ima kot organ upravljanja in združevanja interesov uporabnikov in javnega interesa široka pooblastila (18. člen):

- skrbi za delovanje javne agencije v javnem interesu,
- sprejema splošne akte javne agencije,
- sprejema poslovnik javne agencije,
- sprejema program dela in finančni načrt ter letno poročilo in druga poročila javne agencije, ki jih predloži v soglasje ustanovitelju,
- daje predhodno mnenje k imenovanju direktorja javne agencije,
- predlaga razrešitev direktorja javne agencije,
- daje ustanovitelju in direktorju javne agencije predloge in mnenja o posameznih vprašanjih,
- odloča o drugih zadevah, za katere je tako določeno z zakonom ali ustanovitvenim aktom.

Svet lahko pregleduje poslovne knjige in poslovno dokumentacijo javne agencije. Direktor mora svetu na njegovo zahtevo predložiti poročilo o opravljanju nalog v zvezi z zadevami iz njegove pristojnosti.

Direktorja javne agencije (19. člen) imenuje in razrešuje ustanovitelj na podlagi javnega natečaja ter pod pogoji, na način, po postopku in v skladu s kriteriji, določenimi z zakonom in ustanovitvenim aktom. Direktor je imenovan za dobo petih let in je lahko ponovno imenovan.

Ker gre za izrazito strokovno opravljanje dela, je za direktorja lahko imenovana oseba (drugi odstavek 19. člena), ki:

- ima najmanj visoko strokovno izobrazbo,
- ima najmanj deset let delovnih izkušenj,
- ni bila pravnomočno obsojena na nepogojno zaporno kazen daljšo od treh mesecev, ki še ni izbrisana.

Če direktor javne agencije odloča v upravnih stvareh, mora biti državljan Republike Slovenije, saj gre za neposredno povezanost z izvajanjem državne oblasti. Zakon ali ustanovitveni akt lahko določita tudi dodatne pogoje za imenovanje direktorja.

Če direktor umre, postane poslovno nesposoben, je razrešen ali pa mu je potekel mandat in zaradi tega ne more zastopati in predstavljati javne agencije, namestnik direktorja pa ni bil imenovan, direktorja nadomešča predsednik sveta javne agencije, vendar najdlje šest mesecev.

Direktor zastopa in predstavlja javno agencijo (20. člen) ter organizira in vodi delo ter poslovanje javne agencije. Ob tem ima tudi splošno pooblastilo, da izdaja pravne akte v posamičnih zadevah iz pristojnosti javne agencije, če z zakonom ni drugače določeno. Direktor mora zagotoviti, da javna agencija sluje v skladu z zakonom in ustanovitvenim aktom. Pri svojem delu je dolžan varovati poslovno tajnost javne agencije. Direktor tudi odgovarja javni agenciji za škodo, ki jo je povzročil s svojim nevestnim ali protipravnim ravnanjem. Pri funkciji direktorja sta tako poudarjeni učinkovitost in hitrost urejanja razmerij ter odločanja javne agencije, hkrati pa je tudi s tem jasno povezana njegova odgovornost.

Direktor javne agencije ima lahko namestnika. Namestnika direktorja, za nadomeščanje, izmed zaposlenih pooblasti direktor javne agencije.

Zaradi pomena položaja direktorja pri delovanju javne agencije zakon tudi vsebuje posebne določbe glede javnega natečaja za imenovanje direktorja, kar zaokroža materijo na podoben način kot sedaj veljavni Zakon o zavodih.

Javni natečaj za imenovanje direktorja se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, poleg te objave pa v enakem natečajnem roku tudi v dnevnem časopisu in v uradnih prostorih Republiškega zavoda za zaposlovanje (21. člen).

Za izvedbo javnega natečaja ustanovitelj imenuje komisijo, ki skrbi za pravilen postopek izvedbe javnega natečaja, vodi postopek izbire in izda odločbo o izbiri kandidata.

Način ter kriteriji za izbiro kandidata se določijo z ustanovitvenim aktom ali s posebnim zakonom.

V primeru javne razvojne ali javne analitične agencije lahko komisijo iz drugega odstavka tega člena imenuje tudi svet javne agencije, če je z ustanovitvenim aktom tako določeno. Zaradi tesnejše povezanosti z izvrševanjem oblasti ta izjema ni predvidena za javno regulatorno agencijo.

Za zagotovitev enakopravnih možnosti dostopa do zaposlitve, zakon podrobneje določa, kaj vsebuje objava javnega natečaja (22. člen):

- navedbo prostega mesta direktorja javne agencije,
- pogoje, ki jih mora izpolnjevati kandidat,
- navedbo dokazil, ki jih mora kandidat priložiti prijavi,
- podatke o postopku izbire kandidata,
- rok za vlaganje prijav ter naslov pošiljanja prijav,
- rok, v katerem bodo kandidati obveščeni o izbiri,
- navedbo organa oziroma osebe, ki daje informacije o izvedbi javnega natečaja in
- druge okoliščine, ki so pomembne za imenovanje.

Za zagotovitev relativne hitrosti postopka zakon določa, da rok za vlaganje prijav na javni natečaj ne more biti krajši od petnajst niti daljši od trideset dni od dneva objave javnega natečaja v Uradnem listu Republike Slovenije.

Komisija objavi javni natečaj, pregleda prispele prijave in sestavi seznam kandidatov, ki na podlagi predloženih dokazil izpolnjujejo pogoje za imenovanje (23. člen).

Preden izvede postopek izbire kandidata, mora komisija ali druga pristojna oseba omogočiti kandidatom, ki na podlagi predloženih dokazil izpolnjujejo pogoje za imenovanje, da se seznanijo z ustanovitvenim aktom ter predpisi in drugimi akti, ki se nanašajo na pravice in obveznosti ter pooblastila in odgovornosti direktorja javne agencije.

Izbira kandidata se opravi po opravljenem izbirnem postopku, v katerem se v skladu s predpisanimi kriteriji ugotavlja strokovna usposobljenost kandidata. Izbirni postopek se opravi z vsakim kandidatom, uvrščenim na seznam kandidatov, ki na podlagi predloženih dokazil izpolnjujejo pogoje za imenovanje (24. člen).

Izbere se kandidat, ki je po merilih izbirnega postopka dosegel najboljši rezultat. Če nihče od prijavljenih kandidatov ni po merilih izbirnega postopka dosegel zadovoljivega rezultata, se javni natečaj ponovi, prijavljenim kandidatom pa se vroči obvestilo o neuspelem javnem natečaju (25. člen). Javni natečaj se tudi ponovi v primeru, da je svet javne agencije podal negativno mnenje k izbiri kandidata, komisija pa se s tem strinja in ga ne imenuje na mesto direktorja.

O izbiri odloči komisija z odločbo, ki se vroči vsem kandidatom, ki so se prijavili na javni natečaj (26. člen). Odločba o izbiri osebe je upravna odločba. Obrazložitev odločbe o izbiri obsega tudi natančno navedbo podatkov in razlogov, na podlagi katerih je bil kandidat izbran. Ker je v teh primerih nujno potrebno zagotoviti jasnost in utemeljenost posamezne izbire, zakon zahteva njeno popolno obrazložitev.

Ustanovitelj imenuje direktorja javne agencije po dokončnosti odločbe o izbiri, torej takoj, ko preteče rok za pritožbo, pa se nihče ni pritožil, ali ko pritožba ni mogoča ali pritožbeni organ zavrne pritožbo ali sam odloči.

Za zagotovitev učinkovitega pravnega sredstva predvideva zakon možnost pritožbe kandidata na ustanovitelja, ki o tem odloči v kratkem roku (30 dni). Kandidat, ki ni bil izbran, ima zoper odločbo o izbiri pravico do pritožbe, če meni (27. člen), da:

- bi moral na podlagi predloženih dokazil sodelovati v izbirnem postopku, ker izpolnjuje pogoje za imenovanje, pa v izbirnem postopku ni sodeloval;
- je bil izbran kandidat, ki ne izpolnjuje pogojev za imenovanje;
- je bil izbran kandidat, ki po merilih izbirnega postopka ni dosegel najboljšega rezultata;
- je podan kakšen drug zakonsko določen razlog za pritožbo.

Zakon uvaja tudi posebne primere ničnosti imenovanja direktorja javne agencije (28. člen). Ničnost kot sankcija je zaradi svoje strogosti omejena le na dva primera:

- da kandidat sploh ni izpolnjeval niti pogojev za imenovanje (npr. niti pogoja izobrazbe) ter
- da javni natečaj za imenovanje direktorja sploh ni bil izveden.

V primerih iz ničnosti imenovanja direktorja je nična tudi njegova pogodba o zaposlitvi, ki je sklenjena za to delovno mesto. Glede pravic in obveznosti iz delovnega razmerja učinkuje ničnost od njene ugotovitve naprej, če so se do trenutka njene ugotovitve dejansko izvrševale pravice, obveznosti in odgovornosti iz delovnega razmerja.

Ničnost se ugotovi z odločbo, ki je upravna odločba (29. člen). Z odločbo o ugotovljeni ničnosti se direktorju javne agencije prepove nadaljnje opravljanje dela in se ga odstrani od opravljanja dela. Ničnost ugotovi ustanovitelj ali drug po zakonu pristojen organ ali oseba.

Za zaščito tretjih oseb, ki so v skladu z načelom pravne varnosti vstopile v veljavna pravna razmerja, ki so pomanjkljiva zaradi kršitve predpisov, na katere sami niso mogli vplivati (npr. direktor ne izpolnjuje pogojev), zakon določa, da se vsi akti in dejanja, ki jih je direktor opravil v okviru svoje funkcije do trenutka prepovedi nadaljnjega opravljanja dela, v razmerju do tretjih štejejo za pravno veljavna (drugi odstavek 29. člena).

Direktorja se predčasno razreši (30. člen), če to sam zahteva, če več ne izpolnjuje pogojev za imenovanje ali če ne izpolnjuje nalog, določenih v zakonu, ustanovitvenem aktu in splošnih aktih javne agencije ali če huje ali večkrat krši svoje obveznosti iz 20. člena tega zakona, če ne zagotovi javnosti dela javne agencije, v skladu z 41. členom, ter če povzroči večjo škodo ali malomarno opravlja svoje dolžnosti, tako da lahko nastanejo hujše motnje pri opravljanju dejavnosti. Lahko se ga predčasno razreši tudi v primeru, da to predlaga svet na zahtevo članov, ki predstavljajo uporabnike (15. člen).

Člana sveta se predčasno razreši, če to sam zahteva, če več ne izpolnjuje pogojev za njegovo imenovanje ali če ne izpolnjuje nalog, določenih v zakonu, ustanovitvenem aktu in splošnih aktih javne agencije ali če ravna v nasprotju s svojimi obveznostmi iz 16. člena tega zakona in če povzroči večjo škodo ali malomarno opravlja svoje dolžnosti, tako da lahko nastanejo hujše motnje pri opravljanju dejavnosti.

Samo zakon lahko določi tudi dodatne razloge za razrešitev člana sveta ali direktorja, kar ohranja jasnost razmerij in preprečuje uveljavljanje neposrednega vpliva ustanovitelja na delovanje javne agencije, kar bi bilo v nasprotju z načelom njene samostojnosti in neodvisnosti.

Direktor in član sveta se predčasno razreši z odločbo ustanovitelja (31. člen). Odločba o razrešitvi direktorja ali člana sveta je upravna odločba. Za zagotovitev varovanja procesnih pravic zakon določa, da ustanovitelj o predčasni razrešitvi direktorja ali člana sveta ne more odločiti po skrajšanem ugotovitvenem postopku, temveč mora popolnoma ugotoviti vsa dejstva, potrebna za odločitev. Obrazložitev odločbe ne more vsebovati le sestavin, ki so predvidene za enostavno stvar, temveč mora popolnoma in v celoti utemeljiti odločitev o razrešitvi direktorja, kar tudi omogoča učinkovito sodno varstvo (32. člen). O sporih v zvezi z imenovanji in razrešitvami članov organov javne agencije odloča sodišče v upravnem sporu.

Zakon vzpostavlja samostojnost pri določanju notranje organizacije javne agencije, saj morata biti javni agenciji dana možnost in mehanizem, da se prilagaja izvajanju nalog, za katere tudi nosi odgovornost. Notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest sprejme v soglasju z ustanoviteljem svet javne agencije (33. člen). Javna agencija ima lahko tudi druge akte, s katerimi se urejajo vprašanja, pomembna za delo in poslovanje javne agencije, v skladu z ustanovitvenim aktom.

2.5 Neodvisnost

»Temeljna ideja neodvisnosti je v tem, da so te institucije relativno neodvisne od vlade oz. izvršilne oblasti nasploh. Le tako je mogoče zagotoviti, da na upravljanje gospodarskih javnih služb oz. infrastrukturnih dejavnosti ne vplivajo bolj ali manj kratkoročni politični cilji, ki lahko izvirajo zlasti iz dejstva, da predstavljajo uporabniki storitev teh dejavnosti velik del volivcev. Vlada je tako nagnjena k temu, da v večji meri, kot je to ekonomsko utemeljeno, upošteva njihove interese, zlasti seveda pri določanju cen in drugih pogojev zagotavljanja teh storitev. So pa tudi drugi razlogi, ki vodijo vlado pri neekonomskem upravljanju javnih služb.« (Pirnat, Pravna problematika neodvisnih upravnih agencij, 32)

Pri izvajanju svojih nalog je javna agencija samostojna in neodvisna. Poudarek samostojnosti izvrševanja nalog temelji na strokovnosti vodenja in delovanja institucije, saj se na javno agencijo ne bi prenašalo odločanje o temeljnih strateških in političnih odločitvah. Zahteva po strokovnosti pa zahteva neodvisnost od kratkoročnih političnih ciljev in preferenc, ki bi lahko bili nasprotni namenu in javnem interesu, kateremu javna agencija pri svojem delovanju sledi. Neodvisnost se tako izraža v:

- organizacijski neodvisnosti: ni neposredne podrejenosti drugemu državnemu organu;
- funkcionalni neodvisnosti: pooblastila in pravila postopanja so določena v zakonu s tem, da ni izključnega vpliva na odločanje ne ustanovitelja ne uporabnikov storitev;

- personalni neodvisnosti: poleg navedenega načina in kriterijev za imenovanje, zakon vsebuje tudi natančne razloge za razrešitev vodstvenih delavcev, kar izključuje politično odgovornost;
- finančna neodvisnost: možnost (delno) samostojnega financiranja preko prispevkov za storitve ali drugih podobnih dajatev (natančno določeni kriteriji in pravila za določitev njihove višine). (*Vladni predlog zakona o javnih agencijah za drugo obravnavo*, 22. 03. 2001, 4)

»Neodvisnost je seveda relativna in jo je mogoče v posameznih primerih tudi povečati, vendar v končni fazi ne sme izničiti ne vpliva demokratično izvoljene oblasti in ne vpliva uporabnikov njenih storitev, saj je v nasprotnem primeru kršeno načelo pravne in socialne države ter temeljni javni interes, zaradi katerega je bila funkcija sploh prenesena izven državne uprave.« (*Vladni predlog zakona o javnih agencijah za drugo obravnavo*, 22. 03. 2001, 4)¹⁵

»Razlogi za neodvisnost so lahko različni in pogosto predstavljajo kombinacijo med seboj:

- *potreba po vključitvi različnih subjektov na področju upravljanja v upravni proces, kar zagotavlja večjo možnost upoštevanja njihovih interesov v tem procesu in s tem večjo legitimnost ter sprejemljivost odločitev;*
- *vključitev različnih organizacij civilne družbe v upravni proces, s čimer se zagotovi večja demokratičnost tega procesa;*
- *zagotovitev relativne neodvisnosti upravljanja od vsakodnevne politike, ki se kaže v kratkoročnih interesih strank, katerih časovni horizont praviloma ni daljši od enega obdobja izvolitve;*
- *zagotovitev neodvisnosti od delovanja vlade in uprave, ki je pogosto soočena z nasprotujočimi si političnimi cilji, pri čemer pogosto žrtvuje tiste, kjer je odpor najmanjši, dolgoročna škoda pa velika;*

¹⁵ Od tu naprej; Predlog, 2001;

- *zagotovitev večje strokovnosti pri odločanju na določenem področju, saj se lahko v nedržavno organizacijo tako ali drugače vključi večje število strokovnjakov, ki za delo v okviru državnega aparata praviloma niso zainteresirani.*¹⁶

Značilnosti javne agencije kot osebe javnega prava sledijo temeljnim značilnostim, ki so v veljavi tudi v drugih državah:

- imajo lastno pravno osebnost,
 - ustanovijo se z oblastvenim aktom,
 - neposredno vodenje je v rokah neizvoljenih (nepolitičnih) funkcij,
 - ustanoviteljske pravice niso prenosljive,
 - posebne določbe glede financiranja (lastno/proračunsko),
 - vodstvo, imenovano s strani političnih organov in uporabnikov (kombinacija obojega).
- (Predlog, 2001, 4)

»Seveda pa meje neodvisnosti upravnih institucij ne morejo biti zabrisane. Na to napotujejo že ustavne določbe o delitvi oblasti¹⁷, katere bistvo je prav v medsebojnem omejevanju posameznih vej oblasti. To načelo mora seveda veljati tudi za take upravne institucije, ki sicer niso organizacijsko del izvršilne oblasti, vendar pa opravljajo njene funkcije.«¹⁸

Javna agencija se ustanovi z oblastvenim aktom, torej ustanovnim aktom, ki ga sprejme Vlada Republike Slovenije oziroma svet samoupravne lokalne skupnosti. Zakon določa način ustanovitve, pogoje za ustanovitev, sestavine ustanovitvenega akta ter pridobitev pravne sposobnosti. Pri tem tudi opredeljuje pristojnosti ustanovitelja, ki imenuje in razrešuje vodstvo javne agencije ter daje soglasja k temeljnim programom in poročilom javne agencije. Ustanoviteljske pravice niso prenosljive. Pri tem je potrebno opozoriti, da kot ustanovitelj

¹⁶ Dr. Rajko Pirnat, *Javne agencije – Nova organizacijska možnost za izvajanje upravnih storitev*, Dnevi slovenske uprave 2002, Koper, str. 58.

¹⁷ 3. člen Ustave RS.

¹⁸ Dr. Rajko Pirnat, *Javne agencije – Nova organizacijska možnost za izvajanje upravnih storitev*, Dnevi slovenske uprave 2002, Koper, str. 65.

nastopa kolektivni organ, torej vlada in svet lokalne skupnosti, in ne posamezni funkcionar (minister ali župan), kar povečuje neodvisnost delovanja javne agencije. (Predlog, 2001, 4)

Javno agencijo lahko ustanovi tudi več ustanoviteljev, kar bo prišlo v poštev predvsem v primeru, če bi se za skupno ustanovitev javne agencije odločilo več lokalnih skupnosti, ki bi na ta način racionalneje opravljale določene naloge. V tem primeru morajo vse lokalne skupnosti sprejeti ustanovitveni akt v enakem besedilu, v njem pa se določi tudi način skupnega izvrševanja ustanoviteljskih pravic, skupnega financiranja in nadzora, posledice prenehanja javne agencije ter druga medsebojna razmerja pri njenem upravljanju.

2.6 Naloge javnih agencij

Zakon določa tudi temeljne značilnosti posameznih vrst nalog javnih agencij:

- Regulatorne naloge, pri katerih agencija izdaja splošne akte (predpise), s katerimi ureja pravna razmerja širšega pomena in odloča v posamičnih stvareh, če bo tako določil poseben zakon, ki bo posamezni javni agenciji dal neposredno pravno podlago. Za nadzor nad ustavnostjo in zakonitostjo daje zakon možnost ustanovitelju, da zadrži objavo splošnega akta javne agencije, če meni, da je v nasprotju z ustavo in zakoni. Če javna agencija pri odločitvi vztraja, se splošni akt objavi, ustanovitelj pa lahko zadrži njegovo izvrševanje, če najkasneje v 15 dneh po objavi začne teči postopek pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti tega akta z ustavo in zakoni.
- Razvojne naloge obsegajo predvsem svetovanje, opravljanje strokovnih razvojnih nalog za državne organe, lokalne skupnosti ter fizične ali pravne osebe, sprejemanje ukrepov iz lastne pristojnosti ter razporejanje in dodeljevanje finančnih spodbud in drugih sredstev.
- Analitične in strokovne naloge, pri čemer je določeno, da so državni organi, organi lokalnih skupnosti ter druge osebe javnega prava dolžne za potrebe priprave strokovnih analiz ter drugih vrst obdelav podatkov javni agenciji posredovati podatke, ki jih za njihovo pripravo potrebuje. Dolžnost posredovanja podatkov proti plačilu dejanskih stroškov se podrobneje določi z zakonom ali z ustanovitvenim aktom, prav tako pa tudi njihova dostopnost javnosti.

- Nadzorstvene naloge, ki vključujejo nadzor primernosti in strokovnosti dela pravnih ali fizičnih oseb, katerim dodeljuje finančna sredstva ali druge oblike spodbud, ter drugih oseb, za katere zakon tako določa. V skladu s posebnim zakonom lahko javna agencija opravlja tudi naloge inšpekcijskega nadzorstva ter druge nadzorstvene naloge. Pri opravljanju inšpekcijskega nadzorstva imajo pooblaščen osebe javne agencije pravice, dolžnosti in pooblastila inšpektorjev. O opravljanju nadzora izdaja javna agencija poročila, ki morajo temeljiti na analizi ustrezne dokumentacije, pregledu inšpekcijskega nadzorstva in posvetovanju s strankami v postopku. Ugotovitve iz poročila morajo biti javno objavljene in dostopne javnosti.
- Zakon ali ustanovitveni akt lahko določi, da javna agencija opravlja tudi druge naloge, če so te naloge neločljivo povezane z namenom, zaradi katerega je bila javna agencija ustanovljena. (Predlog, 2001, 6)

Zakon ureja sprejemanje programa dela javne agencije in poročanja javne agencije, predvsem v skladu z zakonom o javnih financah.

Pri programu dela je potrebno omeniti rešitev, povzeto po vzoru republike Irske, ki je v programu reforme javne uprave vpeljala t.i. izjavo o strategiji (*Statement of strategy*). Ta kratka izjava javne agencije, ki mora biti tudi javno in jasno zastavljena, v kratkem vsebuje odgovore na ključna vprašanja:

- zakaj obstajamo in kakšen je torej naš prispevek k splošnemu razvoju,
- kakšni bodo naši ukrepi za kvalitetno delovanje nasproti javnosti in uporabnikom ter
- kako bomo zagotovili učinkovito porabo sredstev za doseg posameznega namena.

Na ta način bo vloga javne agencije prezentna vsem, ne le uporabnikom, temveč tudi zaposlenim v javni agenciji, kar bo v veliki meri olajšalo in okrepilo njeno delovanje. (Predlog, 2001, 6)

Zakon ureja tudi posamezna vprašanja upravnega postopka glede odločanja o javnopravnih stvareh (39. člen). Tako v načelu dopušča pravico do pritožbe, vendar daje za zagotovitev

samostojnosti in strokovnosti pri sprejemanju odločitev javni agenciji položaj stranke v upravnem sporu. Javna agencija lahko tudi kot tožnik pred upravnim sodiščem izpodbija odločbo, če meni, da je kršen zakon, splošni akt agencije ali drug predpis v škodo javne koristi (tretji odstavek 39. člena).

Z vidika ureditve upravnega postopka in upravnega spora je to nova rešitev, ki naj zagotovi dva vidika. Prvič, da se na drugi stopnji odločanja (torej, ko pristojni organ ustanovitelja odloča o pritožbi) spremlja in nadzoruje ter po potrebi tudi korigira odločanje o pravicah in obveznostih posameznikov, kar zmanjšuje možnost zlorabe javnih pooblastil. Tako pri posamezni odločbi v načelu ostaja možnost rednega pravnega sredstva, saj bi drugače ostal stranki na voljo le upravni spor, kar pa je mogoče določiti le za posebej utemeljene primere. Drugi pomembni vidik je možnost, da javna agencija, ki naj bi samostojno odločala in urejala posamezno področje, izpodbija odločbo druge stopnje (npr. ministrstva) pred upravnim sodiščem. Na ta način se vzpostavi medsebojni sistem zavor in ravnovesij med javno agencijo in ustanoviteljem, kar naj bi preprečilo tudi kratkoročne (politične) preference pri odločanju o pritožbi, s tem pa izničilo ravno ključni element oblikovanja javnih agencij kot neodvisnih institucij. Vloga javne agencije v upravnem sporu je smiselno enaka vlogi državnega pravobranilca, ki v sporu predstavlja zaščitnika javnega interesa. Tako bi javna agencija zastopala svoj vidik javnega interesa, ki bi se lahko v posameznem primeru skladal z vidikom drugostopenjskega organa, ter v drugem primeru z interesom stranke, ne da bi bila njena vloga vnaprej omejena.

V skladu z zakonom o upravnem sporu odloča o sporu, o pristojnosti ter drugih sporih med javno agencijo in ustanoviteljem sodišče v upravnem sporu, če zakon ne določa drugače (40. člen).

2.7 *Financiranje javne agencije*

Financiranje javne agencije je po zakonu v določeni meri samostojno. Na ta način povečamo samostojnost javne agencije in se izognemo tudi problemu tako imenovanega moralnega rizika, ki se pojavi, ko uporabnik ne plača v skladu s količino storitve, ki si jo je odločil potrošiti. V tem primeru se financiranje preko plačila za storitve vzpostavi tudi racionalen

odnos neposrednih uporabnikov storitev, ki storitve izkoriščajo v skladu z dejanskimi potrebami, ne pa neomejeno na račun davkoplačevalcev.

»Najboljše je, da se neodvisne upravne institucije ustanavljajo kot samostojne pravne osebe. To še posebej velja za institucijo za upravljanje gospodarskih javnih služb, kjer je treba zaradi bolj ali manj gospodarske narave poslovanja na področju njihovega upravljanja zagotoviti, da breme tega upravljanja ne nosi celoten proračun, pač pa le uporabniki teh storitev.« (Pirnat, Pravna problematika neodvisnih upravnih agencij, 48)

Javna agencija se financira na podlagi sredstev proračuna ustanovitelja, ki so pridobljena na podlagi pogodbe, sklenjene s pristojnim ministrstvom oziroma županom, drugih javnofinančnih sredstev, prihodkov, pridobljenih s prodajo blaga in storitev na trgu, ter drugih virov.

Javna agencija izda tarifo,¹⁹ s katero določi višino taks za odločanje o posamičnih zadevah, drugih nedavčnih obveznih dajatev in prihodkov od upravljanja s premoženjem ustanovitelja ter višino plačil za prodajo drugega blaga ali storitev, ki jih opravlja javna agencija. Tarifa prične veljati, ko da nanjo soglasje ustanovitelj in se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Takse za odločanje javne agencije so prihodek proračuna ustanovitelja.

V kolikor javna agencija opravlja storitve proti plačilu, izda tarifo (48. člen), s katero določi višino taks za odločanje o posamičnih zadevah, drugih nedavčnih obveznih dajatev in prihodkov od upravljanja s premoženjem ustanovitelja ter višino plačil za prodajo drugega blaga ali storitev, ki jih opravlja javna agencija. Tarifa prične veljati, ko da nanjo soglasje ustanovitelj in se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Takse za odločanje javne agencije so prihodek proračuna ustanovitelja (50. člen).

¹⁹ Tarifa je splošni akt agencije, objavljen v Ur. listu RS, ki vsebuje posebno obrazložitev, v kateri se navedejo razlogi za sprejem ali spremembo tarife ter cilji, ki bi jih na ta način dosegli; 40. čl. ZJA.

V skladu s priporočili OECD, Public management service, iz leta 1998 glede smernic za zaračunavanje storitev uprave uporabnikom, je v zakonu vključeno tudi določilo, da naj se višina taks določi glede na potrebno pokrivanje stroškov posamezne storitve v celoti, kar mora seveda tudi temeljiti na ustreznem izračunu cene te storitve ter opredelitve virov financiranja. Pred izdajo tarife se je potrebno tudi posvetovati z uporabniki storitev ter jim omogočiti podajo mnenja glede načrtovanih sprememb. Vendar pa pri tem posvetovanju nikakor ne gre za vprašanje, ali spremembe sploh sprejeti (tu nastopi vloga predstavnikov uporabnikov v svetu javne agencije), temveč utemeljitev racionalnosti takih sprememb, razloge zanje in s tem tudi zmanjšanje odpora in nerazumevanja s strani uporabnikov. Temu služi tudi obvezna objava obrazložitve sprejete tarife v Uradnem listu Republike Slovenije.

Sredstva za začetek dela javne agencije zagotovi ustanovitelj, ki mora v skladu z ustanovitvenim aktom prenesti potrebne prostore in opremo za začetek dela v last ali v neodplačno ali odplačno posest, uporabo in upravljanje na javno agencijo (46. člen). Ustanovitveni akt lahko določi tudi odplačno uporabo prenesenega premoženja, s tem pa se postopoma v naš sistem vpeljuje rešitev, da se prične plačevati najemnina za uporabo premoženja, s čimer se prikazujejo pravi stroški delovanja posamezne institucije.

Pred izdajo tarife se je potrebno tudi posvetovati z uporabniki storitev ter jim omogočiti podajo mnenja glede načrtovanih sprememb (49. člen). Vendar pa pri tem posvetovanju nikakor ne gre za vprašanje, ali spremembe sploh sprejeti (tu nastopi vloga predstavnikov uporabnikov v svetu javne agencije), temveč utemeljitev racionalnosti takih sprememb, razloge zanje in s tem tudi zmanjšanje odpora in nerazumevanja s strani uporabnikov. Temu služi tudi obvezna objava obrazložitve sprejete tarife v Uradnem listu Republike Slovenije.

»Kar zadeva vire financiranja je zlasti pomembno, da se nanašajo na upravljano področje, torej, da gre za vire, ki jih prispevajo in nosijo kot stroške subjekti, ki opravljajo dejavnost na tem področju. To je pomembno iz dveh razlogov: po eni strani ti stroški ne bremenijo splošnega proračuna in s tem vseh davkoplačevalcev; po drugi strani pa pokažejo izvajalcem teh dejavnosti dejanske stroške izvajanja dejavnosti.« (Pirnat, Pravna problematika neodvisnih upravnih agencij, 50)

Javna agencija odgovarja za svoje obveznosti s sredstvi, s katerimi razpolaga (51. člen). Ustanovitelj ne odgovarja za obveznosti javne agencije, če ni z zakonom ali z aktom o ustanovitvi drugače določeno. Zakon določa tudi omejitve, da se sredstva proračuna ustanovitelja lahko zagotovijo samo, če agencija ne bi mogla poravnati obveznosti iz svojega premoženja ali če bi bilo sicer resno ogroženo opravljanje nalog javne agencije, kar je usmerjeno k povečevanju finančne discipline in racionalnosti dela javne agencije.

Presežek prihodkov nad odhodki javne agencije sme javna agencija uporabiti za opravljanje in razvoj dejavnosti, za dodatno delovno uspešnost zaposlenim v javni agenciji, ter vplačati v proračun ustanovitelja. O uporabi presežka ali pokrivanju primanjkljaja pri poslovanju javne agencije odloča svet javne agencije na predlog direktorja, po predhodnem soglasju ustanovitelja (tretji in četrti odstavek 51. člena).

Poleg določb Zakona o javnih finančah določa zakon omejitve, da se javna agencija sme v skladu z zakonom zadolžiti samo, če je to določeno v finančnem načrtu in če so izpolnjeni pogoji iz Zakona o javnih finančah (52. člen).

2.8 Računovodstvo

Računovodstvo in predložitev letnih poročil že urejata Zakon o računovodstvu ter Zakon o javnih finančah, zakona pa dodajata določbo, da mora letno poročilo pregledati pooblaščen revizor (53. člen). V sistem enotnega zakladniškega računa iz 61. člena Zakona o javnih finančah so s svojimi računi vključene tudi javne agencije. Prihodki od upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi na računih javnih agencij in stroški, nastali v zvezi z zagotavljanjem likvidnosti v sistemu enotnega zakladniškega računa, so prihodek oziroma odhodek javnih agencij.

2.9 Nadzor

Glede nadzora nad delom javne agencije vsebuje zakon le splošne določbe glede pristojnosti računskega sodišča ter ustanovitelja, nadzor nad zakonitostjo, namembnostjo, učinkovito in uspešno rabo sredstev opravlja računsko sodišče (54. člen). Nadzor nad zakonitostjo dela javne agencije opravljajo pristojni državni organi oziroma organ občinske uprave. Nadzor nad strokovnostjo dela javne agencije opravljajo z zakonom določeni strokovni organi. Nadzor nad zakonitim, učinkovitim in uspešnim poslovanjem javne agencije opravlja pristojno ministrstvo oziroma organ občinske uprave. (55. člen)

2.10 Odnosi z uporabniki

Zakon ureja odnose z uporabniki precej podrobno, saj je eden od temeljnih razlogov za ustanavljanje javnih agencij prav približevanje izvrševanja nalog uprave uporabnikom svojih storitev.

Tako zakon zagotavlja javnost dela javne agencije (41. člen) in ne le na pasiven, temveč tudi na aktiven način: Javna agencija je dolžna uporabnike na primeren način obveščati o svojem delu, nalogah in pristojnostih, o pravicah in obveznostih uporabnikov ter postopkih za njihovo uresničevanje, kot tudi o drugih pomembnih okoliščinah, ki vplivajo na odnose do uporabnikov.

Pri obveščanju je javna agencija dolžna predvsem (drugi odstavek 41. člena):

- v prostorih, v katerih poteka poslovanje z uporabniki, v pisni obliki posredovati navedene podatke, med njimi tudi o direktorju javne agencije ter o članih njenega sveta ter o imenu in priimku oseb, ki poslujejo z uporabniki, ter odgovornih oseb;
- v prostorih, v katerih poteka poslovanje z uporabniki, v pisni obliki posredovati izjavo o strategiji javne agencije;
- organizirati ustrezno možnost pridobivanja informacij tudi preko telefona in drugih zvez, za katere je zadostno tehnično opremljena;

- omogočiti vpogled v poročila o delu javne agencije;
- organizirati ustrezno možnost podaje pripomb in predlogov uporabnikov na delo javne agencije, tako v ustni, kot tudi telefonski in pisni obliki;
- v prostorih, v katerih poteka poslovanje z uporabniki, v pisni obliki navesti organ, ki nadzoruje delo javne agencije, ter podatke, ki so potrebni za stik s tem organom.

Zakon izrecno določa, da je za javnost dela odgovoren direktor javne agencije, kar naj bi poudarilo pomen navedenih obveznosti.

Pri poslovanju z uporabniki je javna agencija dolžna zagotoviti primeren in uporabnikom prijazen odnos njenih zaposlenih (42. člen). Tako mora javna agencija organizirati uradne ure za poslovanje z uporabniki v skladu z njihovimi potrebami ter najmanj enkrat tedensko tudi v popoldanskem času, razen če glede na naravo dela to ni potrebno in je to določeno z ustanovitvenim aktom. Javna agencija mora najmanj enkrat letno ugotoviti mnenje uporabnikov o njenem delu ter o možnih predlogih glede storitev in ustreznih izboljšav. Če je to mogoče, mora agencija v ugotavljanje mnenja poleg sedanjih vključiti tudi druge potencialne uporabnike njenih storitev, saj javni interes narekuje, da se tudi tisti, ki bi sicer lahko bili uporabniki javne agencije, pa iz določenih razlogov to niso postali, vključijo s svojim mnenjem k izboljšavam poslovanja. O ugotovitvah izda agencija poročilo, ki je sestavni del poročila o doseženih ciljih in rezultatih javne agencije.

Pripombe in predloge uporabnikov v zvezi z delom javne agencije obravnava zaposleni, ki ga za to pooblasti svet javne agencije (43. člen). Temu zaposlenemu daje zakon poseben položaj, ki sicer ne vsebuje posebnih pooblastil, vendar je zaradi »neprijetnosti« njegove vloge sorazmerno zaščiten. Tako zoper to osebo ni mogoče izreči ukrepa prenehanja delovnega razmerja na podlagi disciplinskega ali drugega postopka ali jo prerazporediti na drugo delovno mesto, brez soglasja sveta javne agencije. Ta oseba o svojih ugotovitvah obvešča svet ter osebe, na katere se te ugotovitve nanašajo, po lastni presoji pa tudi uporabnika, ki je predlog ali pripombo podal. S tem je vzpostavljen predvsem ključni pomen komunikacije med javnimi agencijami in uporabniki, ki je usmerjen tako k možnim izboljšavam pri

delovanju javne agencije, kot tudi pojasnjevanju položaja uporabniku, ki se ga morda v celoti ne zaveda.

2.11 Program dela in poročanje javne agencije

Zakon ureja sprejemanje programa dela javne agencije (44. člen) in poročanja javne agencije (45. člen), predvsem v skladu z zakonom o javnih financah.

V letnem programu dela javne agencije se določijo cilji in naloge, katerim bo javna agencija sledila in opravljala v posameznem letu, ter način njihovega doseganja ter izvrševanja (44. člen). Program dela je temeljni strateški dokument dela javne agencije v posameznem letu.

Programu dela mora biti priložena kratka izjava o večletni strategiji razvoja javne agencije, ki mora poudariti prispevek agencije k splošnemu nacionalnemu razvoju, ukrepe za zagotavljanje kvalitetnih storitev nasproti javnosti in uporabnikom ter ukrepe za zagotavljanje učinkovite porabe sredstev. Na ta način bo vloga javne agencije jasno predstavljena vsem, ne le uporabnikom, temveč tudi zaposlenim v javni agenciji, kar bo v veliki meri olajšalo in okrepilo njeno delovanje.

Podrobnejša vsebina programa dela se določi z zakonom, ustanovitvenim aktom, z uredbo Vlade Republike Slovenije ali odlokom lokalne skupnosti.

Javna agencija poroča ustanovitelju o doseženih ciljih in rezultatih ter o izvrševanju finančnih načrtov ter poslovanja skladno z Zakonom o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99) in Zakonom o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99).

Obveznost priprave dodatnih poročil, njihovo vsebino ter rok za njihovo predložitev se lahko določijo z zakonom ali z ustanovitvenim aktom ali v pogodbi o financiranju (drugi odstavek 45. člena). Glede sprotnega spremljanja dela pa je določeno, da mora direktor ustanovitelju na njegovo zahtevo predložiti poročilo o delovanju in poslovanju javne agencije ter izvrševanju nalog iz pristojnosti agencije.

2.12 Prenehanje

Javna agencija preneha (56. člen):

- če se s pravnomočno odločbo ugotovi ničnost vpisa javne agencije v sodni register;
- če ustanovitelj sprejme akt o prenehanju javne agencije, ker so prenehale potrebe oziroma pogoji za opravljanje namena, za katero je bila agencija ustanovljena;
- če se javna agencija pripoji ali spoji z drugo pravno osebo ali razdeli v dvojce ali več pravnih oseb;
- v drugih primerih, določenih z zakonom ali aktom o ustanovitvi.

V primeru prenehanja javne agencije se opravi postopek likvidacije javne agencije, v skladu z zakonom.

2.13 PRIMERA JAVNIH AGENCIJ PRI NAS

2.13.1 Javna agencija za železniški promet

S sklepom Vlade Republike Slovenije z dne 20. marca 2003 se je ustanovila Agencija za železniški promet, kot samostojna organizacija, ki v javnem interesu opravlja naloge upravljavca javne železniške infrastrukture ter druge naloge, ki jih določa zakon in ta sklep (javna agencija). Ustanoviteljica agencije je Republika Slovenija. Vlada Republike Slovenije v njenem imenu izvršuje ustanoviteljske pravice in obveznosti.

V 6. členu sklepa so navedene naloge, ki jih opravlja Agencija kot dejavnost v javnem interesu, in sicer:

- izdaja posamične upravne akte na podlagi zakona o železniškem prometu (Uradni list RS, št. 92/99, 11/01, 33/01, 52/02 in 110/02) in zakona o varnosti v železniškem

prometu (Uradni list RS, št. 85/00 in 110/02), ki jih do njene ustanovitve izdajata Ministrstvo za promet in Direkcija za železniški promet;

- izdaja splošne akte, potrebne za izvrševanje svojih javnih pooblastil;
- opravlja naloge upravljavca javne železniške infrastrukture, ki jih predpisujejo predpisi;
- pripravi in izda program omrežja;
- z upravljavci železniških omrežij drugih držav sodeluje pri usklajevanju dodeljevanja vlakovnih poti;
- pripravi in določi vozni red;
- pripravi delovno gradivo za Nacionalni program gradnje in vzdrževanja javne železniške infrastrukture, Letni načrt gradnje in vzdrževanja javne železniške infrastrukture, delovna gradiva za podzakonske predpise o varnosti železniškega prometa, delovna gradiva drugih predpisov o železniškem prometu in druga gradiva s področja železniškega prometa, ki jih od Agencije zahteva Ministrstvo za promet;
- v imenu in za račun države, po predhodnem soglasju ustanovitelja, z izvajalci sklepa pogodbe za opravljanje gospodarske javne službe iz 6. in 11. člena zakona o železniškem prometu;
- sklepa pravne posle, vezane na gospodarjenje s sredstvi, ki jih ima v upravljanju;
- nadzoruje izvajanje pogodb iz prejšnjih dveh točk in je odgovorna za njihovo uspešno, gospodarno in kakovostno izvajanje ter namensko porabo sredstev;
- skrbi za razvoj na področju razvoja železniške infrastrukture in železniškega prevoza;
- pripravi program vzdrževalnih del, ki se opravljajo med odvijanjem železniškega prometa;
- sodeluje z Ministrstvom za promet pri pripravi izhodišč za pogovore o mednarodnem sodelovanju v železniškem prometu in pri pripravi programov, na podlagi katerih je mogoče pridobiti sredstva iz skladov Evropske unije;
- pripravlja programe za kandidiranje za sredstva iz skladov Evropske unije in koordinira uporabo sredstev iz teh skladov;

- s soglasjem ustanovitelja in v sodelovanju z Ministrstvom za promet izdeluje, vodi in financira projekte gradnje ali investicijskega vzdrževanja javne železniške infrastrukture, ki se financirajo iz javnih in/ali zasebnih finančnih sredstev;
- vodi evidence premoženja, ki ga upravlja;
- druge naloge, določene s predpisi.

Naloge Sveta agencije so navedene v 10. členu sklepa:

- skrbi za delovanje agencije v javnem interesu;
- sprejme program dela in finančni načrt ter letno poročilo in druga poročila agencije s soglasjem ustanovitelja;
- imenuje pooblaščenega revizorja, ki pregleda letno poročilo;
- sprejme splošne akte za izvrševanje javnih pooblastil agencije;
- s soglasjem ministra, pristojnega za promet, sprejme akt o notranji organizaciji in akt o sistemizaciji delovnih mest agencije;
- na predlog direktorja odloča o tržnih storitvah, ki jih lahko opravlja agencija;
- na predlog direktorja s soglasjem ustanovitelja odloča o presežku prihodkov nad odhodki in o pokrivanju presežka odhodkov nad prihodki;
- izvede javni natečaj za imenovanje direktorja agencije;
- ustanovitelju predlaga imenovanje in razrešitev direktorja agencije;
- daje direktorju agencije usmeritve in navodila za delo;
- sprejme poslovnik o svojem delu;
- imenuje strokovne komisije in druga delovna telesa za obravnavanje in proučevanje posameznih nalog iz pristojnosti sveta agencije.

Kot ZJA določa, da morajo imeti agencije svoja sredstva, tako ima tudi Agencija za železniški promet svoja sredstva, ki so prav tako dodeljena s strani ustanovitelja in so navedena v 16. členu sklepa:

- javno železniško infrastrukturo, ki jo določa 10. člen zakona o železniškem prometu;
- železniška postajna poslopja.

Pri uporabi in upravljanju s sredstvi iz prejšnjega odstavka tega člena mora agencija ravnati kot skrben in dober gospodar.

O uporabi presežka prihodkov nad odhodki in o pokrivanju presežka odhodkov nad prihodki odloča svet agencije na predlog direktorja in v soglasju z ustanoviteljem.²⁰

2.13.2 Javna agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj

S 1. 7. 2003 je prenehala delovati Agencija za regionalni razvoj kot organ v sestavi ministrstva za gospodarstvo. Z istim datumom je bil spremenjen njen status²¹ v javno agencijo, in sicer v Javna agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj, ki deluje kot javna agencija po Zakonu o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/2002).

²⁰ Sklep o ustanovitvi Agencije za železniški promet, čl. 18.

²¹ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-A) z dne 29. 05. 2003

3. NEODVISNOST AGENCIJE IN VPLIVI TEKOČE POLITIKE

3.1 Neodvisnost

»Tako na začetku je treba poudariti, da neodvisnost ne more biti absolutna in da morajo biti zagotovljeni različni instrumenti ugotavljanja in uveljavljanja odgovornosti takih institucij, kakor tudi nadzor nad njimi, vendar pa mora biti neodvisnost resnična in učinkovita, kar zlasti pomeni, da mora imeti javna agencija poleg vseh obravnavanih elementov neodvisnosti tudi pristojnosti odločanja.« (Pirnat: Javne agencije – Nova organizacijska možnost za izvajanje upravnih storitev, 60)

Neodvisnost regulatorja je prej stvar stopnje kot neomejenosti. Ustavna ureditev lahko nalaga omejitve na stopnjo pravice odločanja, ki se lahko prenese z vlade na ministrstva in od njih na zunanja telesa. Pogosto lahko regulativno moč uporablja le osrednja vlada, ob upoštevanju stroge hierarhije in verige odgovornosti za ukazovanje. Neodvisnost reguliranja ovira dejstvo, da morajo za reguliranje odgovorni pri opravljanju svojih dolžnosti upoštevati tržne, politične in družbene dejavnike.²²

²²PUMA/REG 2001(12), odst. 40.

»Neodvisnost javnih agencij od izvršilne oblasti je temeljni razlog za njihov obstoj, saj bi v nasprotnem primeru lahko njihove naloge opravljala državna uprava.« (Pirnat: Javne agencije v Sloveniji – Neodvisnost agencij in njene meje, 205)

Neodvisnost je tudi večplastni koncept. Običajno se osredotoča na oddaljevanje oblikovanja in izvrševanja regulativne funkcije od mnogih političnih in administrativnih pritiskov osrednje vlade. Neodvisnost hkrati pomeni oddaljevanje razmerja do interesov proizvajalcev, potrošnikov in drugih strank s področja reguliranja, kot so finančne institucije in zaposleni. Med vsakim takim razmerjem in institucionalno ureditvijo, ki je podlaga za reguliranje, obstaja soodvisnost. V tem zamotanem pristopu je za zagotavljanje neodvisnosti v izvajanju in učinkovanju regulativnih najpomembnejša preglednost pravil.

3.2 Neodvisnost, vpliv in oblikovanje institucij

Regulacija vpliva na mnogo dejavnikov na trgu in v širši družbi. Če so igralci razumni – ali, bolj verjetno, če delujejo v okvirih omejene razumnosti – bodo poskušali vplivati na proces regulacije s stališča doseganja lastnih koristi. To pomeni, da hočejo monopolni izvajalci obdržati tržni delež, na novo vstopajoči se želijo z nizkimi stroški navezati na obstoječa omrežja, zaposleni hočejo obdržati delo, delničarji stremijo za maksimiranjem vrednosti delnic, potrošniki hočejo dostop do visoko kakovostnih storitev po nizkih cenah, državljani nizke davke in odgovorne državne institucije. Vsi ti interesi so zakoniti in poskusi strank, da bi jih nadaljevali v procesu reguliranja, sami po sebi niso napačni. Težave nastanejo takrat, kadar na sistem reguliranja vplivajo na nepregleden način, ki znižuje družbeno blagostanje in neupravičeno daje prednost določenim interesom.

Korist institucionalne ločitve regulatorja od zainteresiranih strank je v tem, da ščiti regulatorja pred interesi, ki bi lahko preusmerili regulativni proces in ovirali njegovo učinkovitost. Neodvisnost lahko podpira tudi nepristranskost in nevtralnost izvajanja regulativne moči. Neodvisnost je mogoče okrepiti s transparentnimi pravili za ureditev izvajanja regulativnih funkcij²³.

²³ PUMA/REG 2001(12), str. 15.

3.3 Neodvisnost od političnih in upravnih vplivov

Kot je bilo že povedano, se je v zadnjih letih v mnogih državah članicah OECD tradicionalni intitucionalni model temeljito spremenil. Danes naraščanje števila ločenih posebnih regulativnih teles kaže, da so ministrski nadzor regulativnih funkcij v veliki meri zmanjšali in v mnogih primerih odstranili.

Neodvisnost ustvarja razdaljo med regulativnimi odločitvami – v fazi njihovega oblikovanja in izvrševanja – ter upravnimi in političnimi procesi, ki so značilno usmerjeni h kratkoročnim političnim ciljem. Dolgoročnejše perspektive regulativnih odločitev so povezane s kapitalsko intenzivnostjo sektorjev z omrežji. Investitorji običajno potrebujejo zagotovila o dolgoročni zavezanosti k stabilnosti reguliranja. Vedeti hočejo, da je proces regulacije zaščiten pred samovoljo političnih krogov. Le malo vlad bi, na primer, pred splošnimi volitvami potrdilo povišanje cen javnih storitev ne glede na ekonomsko upravičenost. Res je, da bi še manj opozicij želelo potrditi tak ukrep, če bi zahteval podporo v zakonodaji. Taka vprašanja so še posebej pomembna v pravnih redih, kjer javnost ali proizvajalci nimajo zaupanja v strokovnost in objektivnost javne uprave.²⁴

Čeprav vzpostavitev neodvisnega regulativnega telesa odmakne regulativne odločitve od dnevnih političnih okvirov, pa seveda ne zagotavlja zadostne razdalje do vseh dejavnikov, ki vplivajo na ministra, odgovornega za reguliranje. Dokazati je mogoče, da je lahko tehnična regulativna enota znotraj ministrstva ali celo regulativno svetovalno telo bolj nagnjeno k pripravljanju nepolitičnih regulativnih rešitev, kot pa neodvisno izvršno regulativno telo. Ker tega javno in neposredno istovetijo z njegovimi odločitvami in dejanji, se lahko bolj izogiba sprejemanju nepriljubljenih odločitev.²⁵

Strateška razdalja od težavnih odločitev. Enako kot centralne banke so neodvisni regulatorji včasih pomembno orodje vlad in zakonodajalcev za izvedbo zaželenih, vendar težavnih ali nepriljubljenih političnih usmeritev. Na primer, tudi če so v načelu sprejeli tržno reformo, se

²⁴ PUMA/REG 2001(12), odst. 45.

²⁵ PUMA/REG 2001(12), odst. 47.

tako izvrševalci kot zakonodajalci težko predstavljajo kot zagovorniki njenih podrobnosti, če bo zmanjšala tržni vpliv monopolnega izvajalca – posebej, če je ta bil ali je v lasti države. Neodvisnega regulatorja, ki ga podpira vlada, a je njegovo vsakdanje delovanje ločeno od dnevnega političnega dogajanja, volilni zapleti različnih regulativnih odločitev manj ogrožajo. Zakonodajalci in izvrševalci se zavedajo, da jih manj tesno istovetijo z nepriljubljenimi odločitvami, ki jih mora sprejeti regulator, odgovoren za sproščanje trga.

3.4 Oblike institucionalne neodvisnosti

Države članice OECD uporabljajo več institucionalnih modelov, ki zagotavljajo različne stopnje neodvisnosti regulatorjev od politične sfere; kadar regulacija ostane naloga ministrstva, lahko njeno izvajanje pridobi določeno stopnjo neodvisnosti, če jo ločijo od oblikovanja sektorskih politik in vloge delničarja, ki ju prav tako opravlja ministrstvo. Govorimo o *prepoznavni regulativni enoti*, nastanjeni znotraj ministrstev obstoječe vlade.

Neodvisna svetovalna telesa so ustanovljena neodvisno pri vladi in odgovornem ministrstvu, ki je pri regulaciji zadržalo izvršilno vlogo. Naloga telesa je svetovanje ministru – s strokovnimi nasveti.

Ministrska agencija je izvršilno telo, vzpostavljeno neodvisno pri osrednji vladi, vendar podvrženo posredovanju ministra. Vlade jih običajno štejejo za samostojne. Vendar je pa njihova samostojnost močno omejena, če delujejo v okviru določil, ki zahtevajo za določene zadeve odobritev ministra (npr. izdaja licenc, načela oblikovanja cen za dostop, ...).

Neodvisno regulativno telo najdemo tam, kjer ministrskega posredovanja ni, ali pa je omejeno na nasvet ali usmerjanje v negospodarskih zadevah. Seveda pa regulativna telesa niso nikoli povsem neodvisna, ker so na različne načine odvisna od zakonodajalca, vlade, panoge, pravosodja in javnosti v smislu izvajanja zakonodaje, dogovorov, financiranja, pregleda odločitev in ocenjevanja delovanja.

Zadnja oblika je *samoregulacija panoge*. Učinkovitost tega pristopa je povezana s stopnjo odprtosti trga. Na monopolističnih in pojavljajočih se trgih, ki so značilni za panoge z omrežji, – in celo na nekaterih razvitejših trgih javnih storitev, kjer še obstajajo naravne težnje k oligopolističnem obnašanju – ta pristop teži k zmanjšanju družbene blaginje.²⁶

²⁶ PUMA/REG 2001(12), štr. 17.

3.5 Kritične točke neodvisnosti

- Pomanjkanje zaupanja trga v institucijo, katere cilj je preseči tržne pomanjkljivosti, lahko prepreči učinkovit nadzor in reguliranje trga.
- Druga šibkost je paradoksalno povezana z močjo. Obstaja možnost, da neodvisna agencija čez čas postane premočna ali »preveč neodvisna« in postane »vlada v malem«. ²⁷ Če ga ne omejijo, lahko regulativno telo deluje prek vloge, ki je bila načrtovana v času njegove ustanovitve. Študij primera je Kanada, kjer so stopnjo neodvisnosti progresivno zmanjšali in/ali omejili z ukrepi s področja koristnosti in usklajevalnih mehanizmov.
- Z neodvisnimi regulatorji so lahko povezana velika tveganja, ki lahko na daljši rok zmanjšajo kakovost reguliranja v vitalnih infrastrukturnih sektorjih.
- Zmanjša se lahko demokratična odgovornost. Prevelika neodvisnost je neločljivo neusklajena s konceptom demokratične odgovornosti, ki mora biti uravnovešena z mehanizmi odgovornosti. Odgovornost je mogoče zadržati s pomočjo različnih mehanizmov, vključno z izvršnim nadzorom in močjo usmerjanja, strogimi proceduralnimi zahtevami, obveznostjo poročanja, javnim posvetovanjem in obsežnim sodnim pregledom.
- Z naraščanjem števila regulatorjev se lahko poveča institucionalna togost.

Skladnost politik na ravni vlade se lahko zmanjša. Neodvisni regulatorji lahko prispevajo k neusklajenosti med vladnimi agencijami in politikami, še posebej v medsebojnih dejavnostih z upravo za konkurenco.

3.5.1 Regulativna neodvisnost v Kanadi

²⁷Glej *Regulativna neodvisnost v Kanadi*

V nasprotju s trendom ustanavljanja neodvisnih regulatorjev v večini drugih držav OECD je Kanada pred približno dvajsetimi leti začela zniževati stopnjo vpliva na razvoj politik in neodvisnosti, ki so jo uživale kohorte njenih precej samostojnih regulativnih teles.

Med leti 1930 in poznimi 1960-imi je kanadska vlada progresivno povečevala moč specializiranih sektorskih regulatorjev, dokler ni vzpostavila resnične »vlade v malem«, kjer so imeli regulatorji veliko moči in instrumentov za reguliranje energije, transportnega in komunikacijskega sektorja. Ta telesa so imela tako obsežno moč za odločanje o regulaciji kot neodvisne zmogljivosti kot primarni nosilec politike v teh sektorjih. Imela so mešanico funkcij, ki so vključevale reguliranje, dajanje licenc, pravico sojenja, kvazisodno funkcijo, vlogo politike refundiranja porabe, razvijanje politike in vlogo spremljanja. Čeprav sta jih nadzorovala sodišče in kabinet, so ta regulativna telesa uživala v okviru zvezne vlade precejšnjo samostojnost.

V obdobju zadnjih dveh desetletij je kanadska vlada v veliki meri spet pridobila razvojno politično moč, ki so jo prej izvajali neodvisni regulatorji, in premaknila model proti enemu bolj značilnih modelov ministrske odgovornosti, kakršnega običajno najdemo v parlamentarnih sistemih vestministrskega sloga. Rezultat je bilo splošno zmanjšanje stopnje neodvisnosti, ki so jo uživala ta telesa. Danes sta le kanadska Radiotelevizija in Telekomunikacije zadržala svoj prejšnji status in moč. Obseg in moč njunih dvojnikov, Nacionalnega odbora za energetiko (NEB), ki regulira plin, nafto in električno energijo, in kanadske transportne agencije (CTA) sta skrčena, njuno članstvo in osebje pa precej zmanjšana.

Zmanjšanje institucionalne samostojnosti je spremljalo povečevanje odgovornosti ministrstev. Njihova odgovornost do parlamenta se je okrepila z zahtevo, da med drugim minister in ne regulator predloži letno poročilo parlamentu. Na podlagi obsežnih posvetovanj z zainteresiranimi stranmi in razsežnih javnih pogovorov se je okrepila tudi odgovornost do javnega sektorja.

S ponovno oživljeno upravo za konkurenco, ki vključuje Urad za konkurenco in komisariat ter Tribunal za konkurenco, se je novi okvir okrepil. V transportu, električni energiji in naravnem plinu ima Urad pomembno vlogo v izvajanju na konkurenco usmerjene reforme

regulacije, ki zmanjšuje vlogo posebnih sektorskih regulacij v korist širših splošnih politik. Uradovo odvetništvo se (na lastno pobudo ali na zahtevo regulatorja) pojavi skozi intervencijo pred regulatorjem te panoge, pa tudi svetuje vladnim oddelkom pri nadzorovanju zadevne panoge. Urad lahko tudi registrira vloge za podporo večji konkurenci in po možnosti sodeluje v regulativnih zaslišanjih in svetovanjih, ki jih izvaja regulator. Urad za konkurencio je pripravil tudi vrsto načel za izročitev in usklajevanje svojih zadolžitev z zadolžitvami različnih regulatorjev.²⁸

3.6 Odgovornost agencije

»Odgovornost pomeni dolžnost odgovarjati za nekaj, razložiti in nositi posledice za način, kako je nekdo opravil svoje delo, izpolnil svojo funkcijo in izkoristil sredstva.«²⁹

Do zdaj smo pretežno govorili o neodvisnosti in maneverskem prostoru delovanja agencij. Da pa ustanova vseeno ni povsem brez nadzora, obstajajo instituti, tako formalni kot neformalni, skozi katere se vrednoti delovanje javne agencije. To je vsekakor nujno potrebno dejanje za ponovno ocenjevanje primernosti obstoječega načina delovanja in za vzpostavljanje novih, ustrežnejših. Je pa ocenjevanje vsekakor potrebno, da se ugotovi stopnja, do katere je delo regulatorja še sploh smotrno in učinkovito.

Ustrezna podlaga za nastanek nove javne agencije je ustrezna odgovornost, ki se mora reflektirati v vse tri veje državne oblast: izvršilno, zakonodajno in sodno. Upravna odgovornost se nanaša na vprašanje, kako naj bo kot proces, ki ga vodi vlada, regulacija v skladu s pošteno in transparentno proceduralno prakso, sistemi poročanja in kontrolo. Odgovornost izvršni oblasti se močno navezuje na demokratično legitimnostjo s strani vseh vpletenih strank. Odgovornost do parlamenta zagotavlja, da so regulatorji odgovorni ne samo

²⁸ (PUMA/REG 2001(12), str. 24).

²⁹ (PUMA/REG 2001(12), odst. 101).

aktualni vladi, ampak tudi širšemu spektru politične demokracije. Odgovornost do sodnega sistema pa zagotavlja nepristranskost in pravičnost regulativnega procesa.

3.6.1 Upravna odgovornost

Ko govorimo o upravni odgovornosti, imamo v mislih kakovost regulativnega procesa. To pomeni, da morajo agencije za kakovost svojih storitev skrbeti same, v okvirih, ki jih postavi upravna oblast (vlada je ponavadi organ, ki sprejme posebna pravila, ki jih morajo regulatorji upoštevati). V državah OECD je to ponavadi povzeto po *Priporočilu Sveta za izboljšanje vladne regulative*.

Proceduralna transparentnost; države OECD so razvile več metod za izboljšanje transparentnosti in posledično povečanja odgovornosti regulativnega procesa, ki ga izvajajo neodvisni regulatorji. Metode pogosto vključujejo zahteve, ki se nanašajo na procese odločanja, kot so na primer javne razprave, objavljanje informacij in uporaba formalne svobode zakonov o informiranju.³⁰

Pravila transparentnosti so za vzpostavljanje odgovornosti regulatorjev zelo pomembna. Dovoljujejo neodvisnemu regulativnemu telesu, da svojo neodvisnost izkazuje in tako tudi povečuje zaupanje javnosti in gospodarstev/sectorja v regulativni sistem. Pravila transparentnosti so lahko tudi koristno orodje za razkrivanje kakršnihkoli neprimernih pritiskov, ki se izvajajo na proces regulacije.

Poročanje ministrom je tudi ena od kategorij upravne odgovornosti. Da pa se omogoči ohranitev neodvisnosti regulatorjev od organov ali funkcionarjev, katerim morajo poročati, so mnoge države zagotovile možnost, da regulator svoje poročilo javno objavi, in sicer istočasno, kot ga je posredoval upravnem organu.³¹ V našem novem zakonu o javnih agencijah je taka vrsta nadzora predvidena v 37. členu.

³⁰ PUMA/REG 2001(12), odst. 106.

³¹ PUMA/REG 2001(12), odst. 109.

Finančni nadzor in pregled finančnega poslovanja je tudi ena od vrst upravnega nadzora. Pri nas je kontrola finančnega stanja agencij določena v 46. členu, kjer piše, da mora javna agencija sama voditi računovodske knjige in vsako leto predložiti letni poročilo. Prav tako sta pomembna 47. in 48. člen, ki govorita o nadzoru nad uporabo sredstev in delom ter poslovanjem. Nadzor nad porabo sredstev opravlja računsko sodišče, medtem ko kontrolo nad delom in poslovanjem opravlja ministrstvo, na področju katerega javna agencija dela. Prav tako je v 48. členu navedeno, da nadzor nad upravnimi zadevami (upravni postopek, poslovni čas, uradne ure poslovanja s strankami, zagotavljanje javnosti delovanja, ...) opravlja ministrstvo pristojno za upravo.³²

3.6.2 Odgovornost do parlamenta

V svetu (Italija, Irska, ...) je precej uveljavljen tudi parlamentarni nadzor. To je mehanizem, ki zagotavlja odgovornost regulatorjev do zakonodajne veje oblasti. Nadzor običajno poteka po dveh poteh; predložitev poročil in pričanje pred odbori.

3.6.3 Odgovornost do sodne veje oblasti

Glede na to, da se pravni sistemi v državah OECD razlikujejo, se tudi oblike sodnega nadzora razlikujejo tako po obsegu kot po postopkih sodnega nadzora. Je pa seveda sodni nadzor potreben in nujen, ker kot tak omogoča večjo zanesljivost delovanja javnih agencij in do neke mere zmanjšuje možnost uveljavljanja partikularnih vplivov.

³² V našem primeru Ministrstvo za notranje zadeve.

4. ZAKLJUČEK

V zadnjem času, še posebej v zadnjem desetletju, smo predvsem v državah OECD priča nastajanju paradržavnih, neodvisnih institucij, ki so zadolžene za regulativni nadzor nad za državo vitalno pomembnimi gospodarskimi panogami oziroma sektorji. To je zelo dobro vidno v takoimenovanih omrežnih sektorjih, ki tržišče oskrbujejo s komunikacijami, električno energijo, transportnimi infrastrukturami – predvsem so to omrežja, ki zagotavljajo podporo ekonomskemu in socialnemu razvoju. Viden je trend ločevanja ekonomske regulativne dejavnosti od drugih funkcij v pristojnosti centralne vlade in njihov prenos na telesa, ki vladi ne bi bila preblizu. Te neodvisne regulativne institucije pa so danes ključni nosilci ekonomskega razvoja prenekaterih držav.³³ Ukvarjajo se z liberalizacijo trga, zmanjšujejo tržno neučinkovitost in popravljajo napake na trgu.

Skozi svojo nalogo sem analiziral nekaj razlogov za ustanavljanje neodvisnih institucij in poskušal razložiti, zakaj se danes regulativnim institucijam namenja tako pomembno vlogo pri delovanju predvsem omrežnih panog. Veliko pozornosti sem namenil novemu zakonu. Predvsem sem se osredotočil na razlike med obstoječimi institucijami v našem upravnem

³³ PUMA/REG 2001(12), odst. 171.

sistemu; neodvisnost (finančna in politična), kontrola njihovega delovanja. To so bile izhodiščne teme, ki sem jih poskušal čimbolj razložiti, kljub pomanjkanju empiričnih podatkov mislim, da mi je to s pomočjo podatkov za države OECD do neke mere uspelo. Ker že sami po sebi radi primerjamo Slovenijo z razvitimi državami, sem za primerjavo uporabil podatke za države OECD, za katere mislim, da so popolnoma primerljivi z našimi.

Glede na različne politične, ekonomske, upravne in socialne okoliščine v državah in na trgih pa pomenijo, da ni moč izpostaviti univerzalnega modela, po katerem bi se najboljša v praksi prenesla v druga okolja, oziroma da bi jo kot uspešno implementirali v naše okolje.

Zakon o javnih agencijah naj bi zapolnil prostor v slovenski upravi z novim institutom – javno agencijo. Le-ta prinaša razbremenitev državne uprave neupravnih funkcij, omogočila naj bi boljšo organiziranost javnih služb in kvalitetnejši nadzor nad njimi. Vse skupaj naj bi rezultiralo v kvalitetnejših in ugodnejših dobrinah za odjemalce. S svojim protimonopolističnim delovanjem in vzpostavljanjem enakih pogojev za vse nastopajoče ustvarja konkurenčen in mamljiv trg tudi za ponudnike storitev. S tem bi potrjevali resničnost prve hipoteze.

V drugi hipotezi smo govorili o stopnji neodvisnosti, ki je sorazmerna s stopnjo ujemanja s tekočo politiko do te stopnje, dokler regulatorji ne postanejo tako močni, da si začnejo postavljati svoje cilje in kriterije. Za primer sem izbral dogodke v Kanadi, ki transparentno prikažejo, kako zna prevelika neodvisnost povzročati težave. S tem primerom smo hipotezo tudi potrdili in ugotovili, da navkljub vsem koristim, ki jih institut javne agencije prinaša, je potrebno imeti stalen, kvaliteten nadzor nad delovanjem le teh, da se ne razrastejo. S tem ugotavljam, da so agencije nujno potrebne, vendar pa je prav tako nujno potreben kvaliteten nadzor nad njihovim delovanjem.

LITERATURA:

1. BREZOVŠEK, Marjan: *Parlamentarni nadzor nad izvršilno oblastjo: funkcija in oblike*. Teorija in praksa, 1991, 28, 3-4, str. 317-321.
2. BREZOVŠEK, Marjan: *Institucionalni temelji ločevanja oblasti*. Javnost, 1995, 2, 1, str. 95-105.
3. BREZOVŠEK, Marjan: *Teoretični pojem uprave*. Teorija in praksa, 1996, 33, 6, str. 49-60.
4. BREZOVŠEK, Marjan: *Modernizacija (evropeizacija) slovenske državne uprave*. V: Zajc, Drago (ur.), *Evropeizacija slovenske politike*, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, 1998, str. 135-145.
5. BREZOVŠEK, Marjan: »*Kako do zanesljive uprave?*« Teorija in praksa, 2000, 37, 2, str. 265-278.
6. BREZOVŠEK, Marjan in ost.: *Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo*, Teorija in praksa, 2002, 39, 4, str. 691-703.
7. KERŠEVAN, Erik: *Javne agencije*. Zbornik referatov, VUŠ, 2002.

8. KOVAČ, Polona: *Uprava: Normativni vidiki reforme slovenske javne uprave*. Pravna praksa, 2003, številka 22.
9. PIRNAT, Rajko: *Javne agencije – nova organizacijska možnost za izvajanje upravnih storitev*. Nova zakonodaja o državni upravi, 2002.
10. PIRNAT, Rajko: *Nekatera vprašanja postopkov neodvisnih upravnih agencij*. Podjetje in delo, 2000, številka 6.
11. PIRNAT, Rajko: *Neodvisne upravne institucije*; Javna uprava, 1999, letnik 35, št. 3.
12. PIRNAT, Rajko: *Javne agencije v Sloveniji – neodvisnost agencij in njene meje*. Zbornik referatov, 2000.
13. PIRNAT, Rajko; *Pravna problematika neodvisnih upravnih agencij: Slovensko javno pravo na prehodu v novo tisočletje*. V: Dnevi javnega prava, Portorož, 7. - 9. junij 1999.
14. TRPIN, Gorazd: *Javni skladi in javne agencije v luči reforme javne uprave*. Javna uprava, 2000, let. 36, št. 2.
15. ZAJC, Drago: *Proces odločanja v procesu tranzicije in vključevanja v Evropsko skupnost – prilagajanje zakonodaje in vloga Državnega zbora*. V: Zajc, Drago (ur.), Evropeizacija slovenske politike, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, 1998, str. 147-162.
16. (1991) Ustava RS
17. (2002) Zakon o javnih agencijah (Ur. list RS; 52/2002)
18. (2002) Zakon o javnih uslužbencih (Ur. list RS; 56/02)
19. (2002) Zakon o državni upravi (Ur. list RS; 52/02)
20. (1993) Zakon o Vladi RS (Ur. list RS; 4/1993)
21. (1994) Zakon o računskem sodišču RS (Ur. list RS; 48/94)
22. (1999) Zakon o javnih financah (Ur. list RS; 79/99)
23. (2002) Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Ur. list RS; 56/02)
24. (1999) Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99)
25. (1998) Strategija Vlade Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo

26. (1997) Strateški načrt za implementacijo projekta reforme slovenske javne uprave 1997-1999, Ministrstvo za notranje zadeve

Viri:

1. Leksikon Cankarjeve založbe. Cankarjeva založba, Ljubljana, 2002.
2. Slovar slovenskega knjižnega jezika – prva izdaja. Slovenska akademija znanosti in umetnost – Institut za slovenski jezik, Ljubljana, 1970.
3. (2001)Regulacija: Izboljšanje institucionalne podlage za ključna sektorska vprašanja pri oblikovanju institucij za reguliranje gospodarstva, (prevedeno gradivo, pripravljeno za delovno skupino odbora za javno upravo pri OECD), delegacija programa SIGMA, z dne 21. 08. 2003.
4. http://www2.gov.si/zak/Zak_vel.nsf/0/c12563a400338836c1256d35004fa513?OpenDocument, z dne 21. 08. 2002.
5. http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2003/056/B/52_2776_5039.htm, z dne 21. 08. 2003.
6. <http://www.cvi.si/arr/5kdo/1k.html>, (Javna agencija za regionalni razvoj), z dne 21. 08. 2003.

Tuji viri:

1. EVERSON, Michelle in ost., *The role of specialised agencies in decentralising EU governance*, report presented to the EU Commission, Florence and Maastricht, 1999.

2. FERRIS, Tom, *Regulation of public utilities*, Irish banking review, 2000.
3. KAY, John, *When regulations fails: industry - and the costumer – are seldom well-served by the relationship between regulators and monopolies*, Financial times, 18. October, 2000.
4. SMITH, Warrick, *Utility regulators: creating agencies in reforming and developing countries*, paper delivered to the Expert group meeting of the International forum for utility regulation, Eynsham Hall, UK, June, 1996.
5. STIGLER, George J., *The theory of economic regulation*, Bell Journal of economics, 1971, vol. 11, no. 1, pp 3-21.
6. STIGLITZ, Joseph, *Redefining the role of the state: what should it do? How should it do it? And how should these decisions be made?* paper presented on the tenth anniversary of MITI research institute, Tokyo, 17 March, 1998.

KAZALO

UVOD	1
1. REGULACIJA	5
1.1 REGULIRANJE.....	5
1.1.1 <i>Pojasnilo; pristop Nove Zelandije k reguliranju panog z omrežji</i>	7
1.2 GOSPODARSKO REGULIRANJE OMREŽIJ	8
1.3 RAZVOJ INSTITUCIONALNEGA PRISTOPA K REGULIRANJU OMREŽIJ	9
1.4 NEODVISNA REGULACIJA V DRŽAVAH NA PREHODU.....	11
1.5 CILJI REGULATORJEV	12
1.6 AGENCIJE PRI NAS PRED IN PO ZAKONU O JAVNIH AGENCIJAH.....	14
2. JAVNE AGENCIJE	16
2.1 POTREBA PO ZAKONU O JAVNIH AGENCIJAH	16
2.2 PODROČJE UREJANJA ZAKONA	18
2.3 USTANOVITEV JAVNE AGENCIJE.....	20
2.4 ORGANI JAVNE AGENCIJE	22
2.5 NEODVISNOST	31
2.6 NALOGE JAVNIH AGENCIJ	34
2.7 FINANCIRANJE JAVNE AGENCIJE.....	36
2.8 RAČUNOVODSTVO.....	39
2.9 NADZOR	39
2.10 ODNOSI Z UPORABNIKI	40
2.11 PROGRAM DELA IN POROČANJE JAVNE AGENCIJE	42
2.12 PRENEHANJE	43
2.13 PRIMERI JAVNIH AGENCIJ PRI NAS	43
2.13.1 <i>Javna agencija za železniški promet</i>	43
2.13.2 <i>Javna agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj</i>	46
3. NEODVISNOST AGENCIJE IN VPLIVI TEKOČE POLITIKE	47
3.1 NEODVISNOST	47
3.2 NEODVISNOST, VPLIV IN OBLIKOVANJE INSTITUCIJ	48
3.3 NEODVISNOST OD POLITIČNIH IN UPRAVNIH VPLIVOV	49
3.4 OBLIKE INSTITUCIONALNE NEODVISNOSTI	50
3.5 KRITIČNE TOČKE NEODVISNOSTI.....	51
3.5.1 <i>Regulativna neodvisnost v Kanadi</i>	51
3.6 ODGOVORNOST AGENCIJE	53
3.6.1 <i>Upravna odgovornost</i>	54
3.6.2 <i>Odgovornost do parlamenta</i>	55
3.6.3 <i>Odgovornost do sodne veje oblasti</i>	55
4. ZAKLJUČEK	56
LITERATURA:	58

PRILOGA.....

Priloga 1: Vzpostavljanje samostojnih regulatorjev in uprav za nadzor konkurence v državah OECD od leta 1990

	Telekomunikacije	Energetika	Finančni sektor	Uprava za konkurenco	Druga področja
Avstralija	Avstralska uprava za komunikacije (ACA, 1977) Avstralska komisija za konkurenco in potrošnike (ACCC, 1995)	Avstralska komisija za konkurenco in potrošnike (ACCC, 1995)*		Avstralska komisija za konkurenco in potrošnike (ACCC, 1995)	
Avstrija	Avstrijska uprava za reguliranje telekomunikacij in oddajanja (RTR GmbH, 31. marec 2001)"prejšnja kontrola Telekoma (TKC, 1997)"			Kartellgericht (Uprava za konkurenco)	
Belgija	Belgijski inštitut za poštne storitve in telekomunikacije (BIPT)			Conseil de la Concurrence (Uprava za konkurenco)	
Kanada	Kanadska komisija za radiotelevizijo in telekomunikacije (CRTC, 1968)	Nacionalni odbor za energetiko (1959)*		Zvezni urad za konkurenco	

Republika Češka			Komisija za trg vrednostnih papirjev (1998)	Češki urad za gospodarsko konkurenco (1991)	
Danska	Nacionalna agencija za Telekom (NTA, 1991)	Nadzorni odbor za energetiko (1991) ³⁴		Svet za konkurenco pred 1990	
Finska	Finska uprava za reguliranje komunikacij (1. sept. 2001) (prejšnji Center za upravljanje telekomunikacij (TAC, 1998))	Uprava za elektroenergetski trg (SMK, 1995)		Finska uprava za konkurenco	
Francija	Uprava za regulacijo telekomunikacij (ART, 5. jan. 1997)	Komisija za regulacijo elektroenergetike (marec 2000)		Svet za konkurenco (Uprava za konkurenco)	
Nemčija	Uprava za reguliranje telekomunikacij in poš (Reg. TPR, 1. avgust 1996 ³⁵)			Bundeaskartellamt (Zvezni urad za karte)	

³⁴ Ustanovljen kot zamenjava odbora za določanje cene elektrike in odbora za določanje cene plina in ogrevanja.

³⁵ Regulativni organ je bil ustanovljen v skladu z Zakonom o telekomunikacijah, veljavnim od avgusta 1996, vendar je organ pričel delovati šele 1. januarja 1998.

Grčija	Nacionalna komisija za pošto in telekomunikacije (EETT, 1992) ³⁶		Komisija za kapitalske trge (1996)	Komisija za konkurenco (1991, okrepitev obstoječega telesa)	
Madžarska	Uprava za telekomunikacije, HIF (1993)			Urad za gospodarsko konkurenco, HCO (1990)	
Irska	Direktor za regulacijo komunikacij (ODTR, junij 1997) ³⁷	Komisija za regulacijo električne energije CER (1998)		Irski urad za konkurenco (1991)	Telo za reguliranje letališč (2001)
Italija	Uprava za komunikacije (za Telekom, televizijo in založništvo, 1997)	Uprava za energetiko (1995)	Pred 1990	Urad za konkurenco (1990)	Agencija za zaščito osebnih podatkov (1996) Agencija za pregled javnih naročil (1994)
Japonska			Agencija za finančni nadzor (1998)	Japonska komisija za pošteno trgovino (pred 1990)	
Koreja		Pričakovano leta 2001	Komisija za finančni nadzor (1998, združitev več ločenih teles)	Korejska komisija za pošteno trgovino (pred 1990, zgrajena iz prejšnjih teles)	
Luksemburg	Luksemburški institut za telekomunikacije (ILT, 21. marec 1997)				

³⁶ Dejansko začel delovati šele poleti 1995.

³⁷ Regulativa poštnih storitev je bila vpeljana v letu 2000.

Mehika		Komisija za reguliranje energije (CRE,, 1995)		Zvezni odbor za konkurenco (1993)	
Nizozemska	Samostojna uprava za pošto in telekomunikacije (OPTA, 1997)			Nizozemska uprava za konkurenco, NMA (1998)	
Nova Zelandija				Komisija za trgovino	
Norveška	Norveška uprava za pošto in telekomunikacije (NPT)			Uprava za konkurenco (NCA)	
Portugalska	Institut za komunikacije Portugalske (ICP, 1989)	Uprava za regulacijo elektroenergetskega sektorja (ERSE)		Svet za konkurenco	
Republika Slovaška	Urad za telekomunikacije (1. julij 2000)				
Španija	Komisija za trg telekomunikacij (CMT, 1997)		Nacionalna komisija za trg vrednostnih papirjev, CNMV (1997, reeformirana)	Španski tribunal za konkurenčnost (pred 1990)	Komisija za trg tobaka, CTM (1998)
Švedska	Post-och telestyrelsen, Švedska nacionalna agencija za pošto in Telekom (NPTA, 1.marec 1994) (prejšnja telestyrelsen, Švedska	Švedska nacionalna uprava za energetiko (1. januar 1998)		Uprava za konkurenco	

	nacionalna telekom agencija, ustanovljena 1. julija 1992)				
Švica	Komisija za komunikacija (ComCom, 1997)			Komisija za konkurenco	
Turčija	Odbor za telekomunikacije (2000)	Odbor za reguliranje trga energetike (2001)	Agencija za reguliranje in nadzor bank (1999); Odbor za kapitalske trge (1982)	Turški odbor za konkurenco (1994)	Najvišji svet za radio in televizijo (1994); Odbor za sladkor (2001)
Združeno kraljestvo	Urad za telekomunikacije (OFTEL, 1984)	Urad za regulacijo plina in elektroenergetike (OFGEM, 1999)		Komisija za konkurenco	
Združene države	Zvezna komisija za komunikacije	Zvezna komisija za regulacijo energetike (FERC, 1. oktober 1977); Različne državne komisije za javni sektor	Pred 1990	Oddelek za sodstvo (DOJ) Zvezna komisija za trgovino (FTC, pred 1990)	