

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Zvezdana NOVAK

**JAVNE AGENCIJE: PRIMER AGENCIJE ZA
ZAVAROVALNI NADZOR**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2004

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Zvezdana NOVAK

Mentor: Izr. prof. dr. Marjan BREZOVŠEK

**JAVNE AGENCIJE: PRIMER
AGENCIJE ZA ZAVAROVALNI NADZOR**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2004

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Spodaj podpisana Zvezdana Novak, rojena 11.11.1979 na Ptuju, sem avtorica diplomskega dela z naslovom JAVNE AGENCIJE: PRIMER AGENCIJE ZA ZAVAROVALNI NADZOR.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo diplomsko delo izključno rezultat lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev/avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oziroma citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev/avtoric navedena v seznamu virov, ki so sestavni del predloženega dela, in zapisana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo, in sem to jasno zapisala tudi v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata, bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja, bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorskih in sorodnih pravicah, Uradni list RS, št. 21/95), prekršek pa bo obravnavan tudi na Fakulteti za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede.

Podpis avtorice:

Ljubljana, 17. 02. 2004

KAZALO

SEZNAM KRATIC	6
1. UVOD	7
1.1. Namen in cilj diplomskega dela.....	9
1.2. Hipoteza diplomskega dela	9
1.3. Uporabljena metodologija.....	9
2. ORGANIZACIJSKE SPREMEMBE V JAVNI UPRAVI IN VPLIV TEH SPREMEMB NA JAVNE AGENCIJE	10
2.1. Javna agencija kot pravna oseba javnega prava.....	11
2.2. Javna agencija kot upravni organ.....	11
2.3. Javno pooblastilo	12
2.3.1. Vsebina javnega pooblastila	13
2.3.2. Javna agencija kot nosilka javnega pooblastila	13
3. JAVNE AGENCIJE.....	14
3.1. Umestitev javnih agencij v državno strukturo	14
3.2. Zakon o javnih agencijah.....	16
3.2.1. Temeljne določbe.....	16
3.2.2. Ustanovitev javne agencije	16
3.2.3. Organi javne agencije	18
3.2.4. Naloge in dejavnosti javne agencije	19
3.2.5. Odnosi z uporabniki in ustanoviteljem	20
3.2.6. Financiranje javnih agencij.....	21
3.2.7. Nadzor nad delovanjem javnih agencij.....	21
4. ELEMENTI NEODVISNOSTI JAVNIH AGENCIJ IN POSEBNOSTI SLOVENSКИH JAVNIH AGENCIJ	22
4.1. Organizacijska neodvisnost	23
4.2. Funkcionalna neodvisnost.....	24
4.3. Finančna neodvisnost.....	25
4.4. Personalna neodvisnost.....	25
4.5. Pravna neodvisnost	26

5.	PRIPOROČILA DRŽAV ORGANIZACIJE ZA EKONOMSKO SODELOVANJE IN RAZVOJ TER EVROPSKE UNIJE	27
5.1.	Program Sigma	27
5.1.1.	Pomoč na področju javnih agencij.....	28
5.1.2.	Zakaj javna agencija?.....	30
5.1.3.	Kakšna javna agencija?.....	31
5.1.3.1.	Razvrščanje po skupnih kriterijih	32
5.1.3.2.	Določitev primerne stopnje neodvisnosti javne agencije	33
5.1.3.3.	Pravna vprašanja glede javnih agencij.....	34
5.1.4.	Dohodkovna politika javnih agencij.....	35
6.	JAVNE AGENCIJE V SLOVENIJI.....	37
7.	AGENCIJA ZA ZAVAROVALNI NADZOR.....	39
7.1.	Pojem in naloge zavarovanja	39
7.2.	Razmerje Agencija za zavarovalni nadzor : veje oblasti	39
7.3.	Notranja struktura	41
7.4.	Delokrog Agencije za zavarovalni nadzor in analiza dosedanjih rezultatov.....	43
7.5.	Stanje na področju zavarovalništva	48
7.6.	Organi Agencije za zavarovalni nadzor.....	50
7.6.1.	Strokovni svet	50
7.6.2.	Direktor.....	52
7.7.	Postopki odločanja: prednosti in slabosti.....	52
7.8.	Sodelovanje Agencije za zavarovalni nadzor z drugimi institucijami in organizacijami	54
8.	ZAKLJUČEK	55
	POJMOVNIK	58
	LITERATURA IN VIRI.....	60

SEZNAM KRATIC

AZN	Agencija za zavarovalni nadzor
DZ RS	Državni zbor Republike Slovenije
EU	European union (Evropska unija)
EUR	euro (denarna enota držav članic Ekonomske monetarne unije)
IAIS	International Association of Insurance Supervisors (Mednarodno združenje zavarovalnih nadzorov)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj)
PHARE	Pomoč za gospodarsko prestrukturiranje v državah srednje in vzhodne Evrope
RS	Republika Slovenija
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management (Program za podporo pri izboljšanju v vladanju in upravljanju)
SIT	slovenski tolar (denarna enota Republike Slovenije)
ZDU, ZDU-1	Zakon o državni upravi
ZJA	Zakon o javnih agencijah
ZJF	Zakon o javnih financah
ZPIZ, ZPIZ-1	Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju
ZTVP	Zakon o trgu vrednostnih papirjev
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZZavar	Zakon o zavarovalništvu

1. UVOD

Zavarovalništvo je ena najpomembnejših gospodarskih vej. To trditev lahko pojasnimo z mnogimi kriteriji. Najprej ima z zavarovalništvom na tak ali drugačen način opravka skoraj vsak človek. V tej panogi se pretakajo velike količine sredstev, predvsem denarnih. Slednji vidik je postal v zadnjem času še bolj izrazit, saj postajajo zavarovalnice ne le kraj, kjer ljudje zavarujejo svoje življenje in premoženje, ampak tudi kraj, kjer varčujejo in nalagajo svoj denar. Moč pa ni zanemariti niti socialne komponente, ki jo nosi zavarovalništvo oziroma vsaka posamezna zavarovalnica, ki s sklenjenim zavarovanjem s posameznikom, prenese nase obveznost plačila odškodnine v primeru škodnega dogodka. Kriterijev bi gotovo lahko našli še več, zato se vsiljuje misel, da trg, kakršen je zavarovalništvo, vsekakor potrebuje nadzor. Ker pa bi moralo za vsak nadzor veljati, da je čimbolj učinkovit, nepristranski in strokoven je tudi jasno, da takšnega nadzora ni možno opravljati znotraj struktur oblasti. Tako je nastala potreba, da se nadzorni organ na področju zavarovalništva zastavi tako, da bo lahko neodvisno od vsakokratne menjave oblasti enako kakovostno opravljal svoje poslanstvo. Slovenija je tako po zgledu številnih evropskih držav ustanovila Agencijo za zavarovalni nadzor kot neodvisno in samostojno pravno osebo.

Če si podrobneje pogledamo strukturo diplomskega dela, bo le-to zgrajeno iz osmih poglavij. Uvodu in strukturi ter metodološki predstavitvi diplomskega dela sledi poglavje, v katerem bom govorila o ureditvi tistega dela javne uprave, kamor sodijo javne agencije. Ta del je bolj splošen in nakazuje na naslednje poglavje, kjer bom umestila javne agencije v strukturo javne uprave, in se posvetila podrobnejši analizi Zakona o javnih agencijah, ki je skupaj z Zakonom o javnih skladih ključni del tistega dela reforme slovenske javne/državne uprave, ki ga avtorji pogosto označujejo kot paradržavne organizacije in so nastale v procesu reforme, ko je državna uprava izločila iz svoje pristojnosti del nalog.

V četrtem poglavju bom načela eno pomembnejših tem, ko govorimo o javnih agencijah, to je vprašanje neodvisnosti. Pojasnila bom elemente neodvisnosti in jih primerjala s prakso.

Notranja in zunanja politika držav članic Evropske unije se vedno bolj določa v »evropskem kontekstu«. To je vsekakor posledica procesa, s katerim se danes soočajo vse države sveta: globalizacija. Ne obstajajo pa nobeni predpisi Evropske unije, ki bi se nanašali na vodenje javne uprave. V skladu z načelom subsidiarnosti namreč lahko države članice in kandidatke organizirajo svojo upravo po lastnem modelu, vendar pa mora biti le-ta sposobna učinkovito izvrševati predpise Evropske unije. Kljub temu so se zaradi prepletenosti institucionalnih struktur Evropske unije in držav članic, oblikovale skupne osnovne javno-upravne vrednote in principi, ki vodijo do konvergence med nacionalnimi upravami. Temu pojavu danes pravimo »evropski upravni prostor«. V okviru sodelovanja s Programom za podporo pri izboljšanju v vladanju in upravljanju (Sigma), se tovrstna načela in vrednote predstavljajo tudi državam kandidatkam za vstop v Evropsko unijo. V petem poglavju bo tako govora o priporočilih, ki jih Sloveniji na področju javnih agencij narekuje ta organizacija. V tem poglavju med drugim skušam odgovoriti na temeljna vprašanja: kdaj javna agencija, zakaj javna agencija in kakšna javna agencija.

V okviru šestega poglavja bom primerjala delujoče javne agencije v Sloveniji, in se v naslednjem poglavju podrobneje posvetila Agenciji za zavarovalni nadzor kot eni izmed njih. To poglavje je vsebinsko zadnje in hkrati najobsežnejše, saj gre za podrobno analizo zakonskih in stvarnih pristojnosti te agencije.

V sklepu bodo na kratko podani izvlečki prejšnjih poglavij, zaključki v zvezi z obravnavano problematiko javnih agencij in ugotovitve v zvezi s postavljeno hipotezo.

Zaradi specifičnega področja obravnavanja, sem povsem na koncu dodala še krajši pojmovnik, v katerem so razloženi pogosto uporabljeni pojmi s področja zavarovalništva, ki jih tudi sama uporabljam v svoji diplomski nalogi.

1.1. Namen in cilj diplomskega dela

Namen tega diplomskega dela je pravna in dejanska analiza javnih agencij. Tako bo poleg osnovnega zakona na tem področju, Zakona o javnih agencijah, narejena tudi analiza priporočil iz tujine. Namen je tudi pokazati na raznoliko urejeno področje in specifike slovenskih javnih agencij.

Cilj diplomskega dela je raziskati, do kolikšne mere so bili v Republiki Sloveniji pri ustanavljanju javnih agencij, in še posebej pri Agenciji za zavarovalni nadzor, upoštevani elementi neodvisnosti, in kaj to posledično pomeni v praksi.

1.2. Hipoteza diplomskega dela

Agencija za zavarovalni nadzor sodi po stopnji neodvisnosti med bolj suverene javne agencije v Republiki Sloveniji.

1.3. Uporabljena metodologija

Skozi pričujoče delo se prepletajo različne metode proučevanja. Z analizo literature, zakonov in podzakonskih predpisov sem spoznala teoretične in pravne okvire predmeta proučevanja, medtem ko so mi specifični viri kot so Poročila o delu Agencije za zavarovalni nadzor in zbirke Sigma Papers služili za konkretiziranje in nadgradnjo teorije. K temu so pripomogle še praktične izkušnje, ki sem jih dobila ob delu na Agenciji za zavarovalni nadzor.

Poslužujem se deduktivne metode, saj od splošnega teoretskega okvira javnih agencij prehajam na praktično področje točno določene javne agencije. Hkrati pa se ta metoda dopolnjuje še s primerjalno metodo, ki je ključna pri preverjanju hipoteze.

2. ORGANIZACIJSKE SPREMEMBE V JAVNI UPRAVI IN VPLIV TEH SPREMEMB NA JAVNE AGENCIJE

Kakor lahko v privatnem sektorju opazujemo nenehne spremembe in inovacije, ne moremo pričakovati, da bo javna uprava ob tem ostala nespremenjena, kljub temu da se je tukaj začelo privajanje novemu, globalnemu načinu produkcije in življenja nasploh, kazati veliko kasneje kot v zasebnem sektorju. Sodobna družba terja sodobno državo, kar se zlasti kaže v povečanem obsegu javnega sektorja. Zaradi teh sprememb, je moč zaslediti že nekaj let trende, ki bi pripeljali k racionalnejši organizaciji javne uprave. Do določene mere so se modeli za reformo kopirali iz zasebnega sektorja, nekaj jih je bilo potrebno ustvariti na novo. Kar je sodilo k novemu, je gotovo prenos upravljanja nekaterih nalog, ki jih je še do nedavnega opravljala država oz. državna uprava, na tako imenovane nedržavne organizacije. Ta novost nas bo v okviru naloge najbolj zanimala. Tako so še pred kratkim v sklop nalog državne uprave sodile številne naloge, ki po svoji vsebini niso bile tipične upravne naloge, ampak so bolj sodile na različna strokovna področja, in jih danes opravljajo različne strokovne nedržavne organizacije. Poleg tega je uprava vpeljala številne vzorce ocenjevanja uspešnosti tako delovnega procesa, kot tudi zaposlenih v upravi. Reforma pa kljub vsemu še zdaleč ni končana. O njej je mogoče govoriti kot o kontinuiranem procesu, saj se mora uprava neprestano prilagajati, da ne bo zopet zašla v nepregledna in neracionalna voda. Ta strah je toliko večji, ker s prenosom nekaterih upravnih nalog, v upravljanje izven ožje uprave, postajajo meje uprave nerazločne in zabrisane. Posledica tega pa je, da nekaterih struktur in institucij ne moremo dovolj natančno uvrstiti v sistem, na da bi naleteli na težave. V literaturi tako ni najti enotnega stališča o tem, kam uvrstiti javne agencije. Pa si pogledjmo problematiko nekoliko podrobneje.

2.1. Javna agencija kot pravna oseba javnega prava

Enopomenska definicija pravne osebe javnega prava ne obstaja, saj je teorija v navajanju kriterijev neenotna. Še najbolj pogosto zasledimo kot ključno merilo, da lahko neko osebo uvrstimo k pravnim osebam javnega prava, ustanovitveni akt. To je lahko zakon ali drugi pravni akt. Nadalje je moč zaslediti veliko število dodatnih kriterijev, kot so: izvajanje javnih pooblastil, izvajanje nalog v javnem interesu, izvajanje upravnih nalog, namen pravne osebe, uporaba prisilnih sredstev, obvezno članstvo, cilj organizacije in podobno (Trstenjak, 1999: 108-109). Vidimo lahko, da ima vsak opredelilni element sam zase svoje slabosti. To pa ne pomeni, da šele skupek vseh elementov pravilno opisuje pravno osebo javnega prava. Gre predvsem za oceno, v kolikšni meri so pri določeni pravni osebi podani opredelilni elementi pravnega režima oseb javnega prava. Glede na zmedo, ki jo povzroča ta nejasnost, bi bilo koristno razmisliti o tem, da bi zakon oziroma drugi predpis izrecno določil, da gre v specifičnem primeru za osebo javnega prava.

2.2. Javna agencija kot upravni organ

Prva značilnost upravnih organov je, da jih imenuje predstavniški organ, običajno na podlagi zakona. Glede na to, da lahko upravne organe razvrščamo po številnih kriterijih, bomo omenili zgolj nekatere. Ključna razdelitev bi bila na samostojne upravne organe in organe v sestavi oziroma organe pod nadzorstvom ter delitev na temeljne in posebne upravne organe. Ne glede na stopnjo samostojnosti za vse upravne organe velja, da lahko delujejo le v okviru pooblastil, ki jim jih določa zakon. Za temeljne upravne organe je značilno, da opravljajo vse zadeve na določenem področju, posebni organi pa samo določene upravne zadeve na takšnem področju. Temu primerno so temeljni upravni organi vedno samostojni, medtem ko je samostojnost posebnih upravnih organov praviloma vedno manjša (Rakočevič,

1994: 184-187). Ena izmed oblik posebnih upravnih organov je po Rakočeviču tudi agencija.

2.3. Javno pooblastilo

Pravni institut javnega pooblastila je v Sloveniji urejen že z ustavo, ki v drugem odstavku 121. člena določa, da lahko samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki dobijo javno pooblastilo za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave (Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/2000, 24/2003). Bolj ali manj neposredno pa so javna pooblastila omenjena še v sedmih členih. Na ta način je zakonodajalec podelil institutu javnega pooblastila pomembno vlogo, saj nosilce javnih pooblastil pri izvrševanju javnih pooblastil izenačuje z državnimi organi in organi lokalnih skupnosti (Pirnat, 2001: 273). Po drugi strani pa je ustavna določba zelo splošna in pušča odprta številna vprašanja, saj ne določa natančno subjektov, ki se jim lahko zaupa javno pooblastilo. Poleg tega pa ni jasna vsebina javnega pooblastila, torej kaj so nekatere funkcije državne uprave. Tako daje ustava institutu javnega pooblastila le ustavno izhodišče, podrobnejšo ureditev pa prepušča zakonodaji.

Med avtorji, ki so se ukvarjali s to problematiko, to so med drugimi Virant, Pirnat in Trpin, obstaja konsenz glede same opredelitve javnega pooblastila, katerega bistvo je v tem, da naloge državne uprave oziroma javne oblasti izvršujejo subjekti, ki niso del te oblasti. Namen tega pa je zagotoviti večjo racionalnost in učinkovitost izvajanja upravnih nalog (Virant, 2002: 117).

O racionalnosti in učinkovitosti javne (državne) uprave je bilo v zadnjem času veliko govora. Naraščajoča kompleksnost družbe in okolja namreč terja prenos nekaterih meril iz privatnega sektorja v javnega, oziroma samo preoblikovanje javnega sektorja. Posledica omenjenih procesov je večji obseg javnih nalog, ki jim »stara« struktura javne (državne) uprave ni več kos. Tako se je razvil institut javnega

pooblastila, ki omogoča prenos izvajanja upravnih nalog na nedržavne subjekte, ki so strokovno, kadrovsko in tehnično boljše opremljeni za izvajanje določenih upravnih nalog (Virant, 2002: 117).

2.3.1. Vsebina javnega pooblastila

Glede obsega in vrste upravnih nalog ni mogoče postaviti jasne meje, katere upravne naloge se sme oziroma ne sme podeliti v izvajanje z javnim pooblastilom. Do nedavnega veljavni Zakon o upravi je sicer predvideval, da ni mogoče z javnim pooblastilom zaupati nalog inšpekcijskega nadzorstva, vendar ta določba ni vzdržala, zato je omenjeni zakon nadomestil nov Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/2002, 110/2002, 56/2003, ZDU-1), ki nima posebnega določila o vrstah upravnih nalog, ki jih je mogoče izvrševati na podlagi javnega pooblastila.

2.3.2. Javna agencija kot nosilka javnega pooblastila

Nosilci javnih pooblastil imajo pri izvajanju javnih pooblastil enake pravice in dolžnosti, kot drugi organi uprave (15. člen, ZDU-1). Javno pooblastilo se lahko podeli tako subjektu javnega, kot tudi zasebnega prava. V okviru diplomske naloge me bodo zanimali le prvi. Taki subjekti sicer niso del državne uprave, so pa nanjo močno vezani. Načini vezanosti so zelo različni:

- dejstvo, da jih država ustanovi s svojim pravnim aktom,
- da se (običajno) financirajo iz državnega proračuna,
- da država (vlada) izvršuje ustanoviteljske pravice,
- da izvajajo dejavnost v javnem interesu

(Virant, 2002: 118).

Take subjekte je na polu državno-privatno težko uvrstiti, zato se je zanje uveljavil pojem paradržavne organizacije. Sem sodijo zlasti javne agencije, podjetja, zavodi in podobno.

3. JAVNE AGENCIJE

Kot smo ugotovili že v prejšnjem poglavju, so javne agencije posledica naraščajoče kompleksnosti v modernih družbah, ko je prišlo do situacije, kjer je potrebno usklajevati javne in zasebne interese. V Sloveniji in na splošno v srednjeevropskem prostoru ni najti neke tradicije tovrstnih organizacij (Pirnat, 1999c: 67). Eden izmed pokazateljev je že v poimenovanju teh organizacij, saj lahko v literaturi najdemo zelo različna navajanja, kot so: neodvisne upravne institucije, paradržavne upravne institucije, neodvisne upravne agencije, upravne agencije ali javne agencije.

Slovenska zakonodaja je pričela z reformo javne uprave leta 1996. Del te reforme je zajel tudi tako imenovane paradržavne organizacije. Za to področje so predvideli sprejetje dveh temeljnih zakonov: Zakon o javnih skladih (Uradni list RS, št. 22/2000) in Zakon o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/2002; ZJA). Ta zakona nista prispevala samo k ureditvi statusa teh organizacij, ampak sta prispevala tudi k organizacijskemu preoblikovanju državne uprave, ki se je »očistila« številnih neupravnih funkcij (Trpin, 2000: 222).

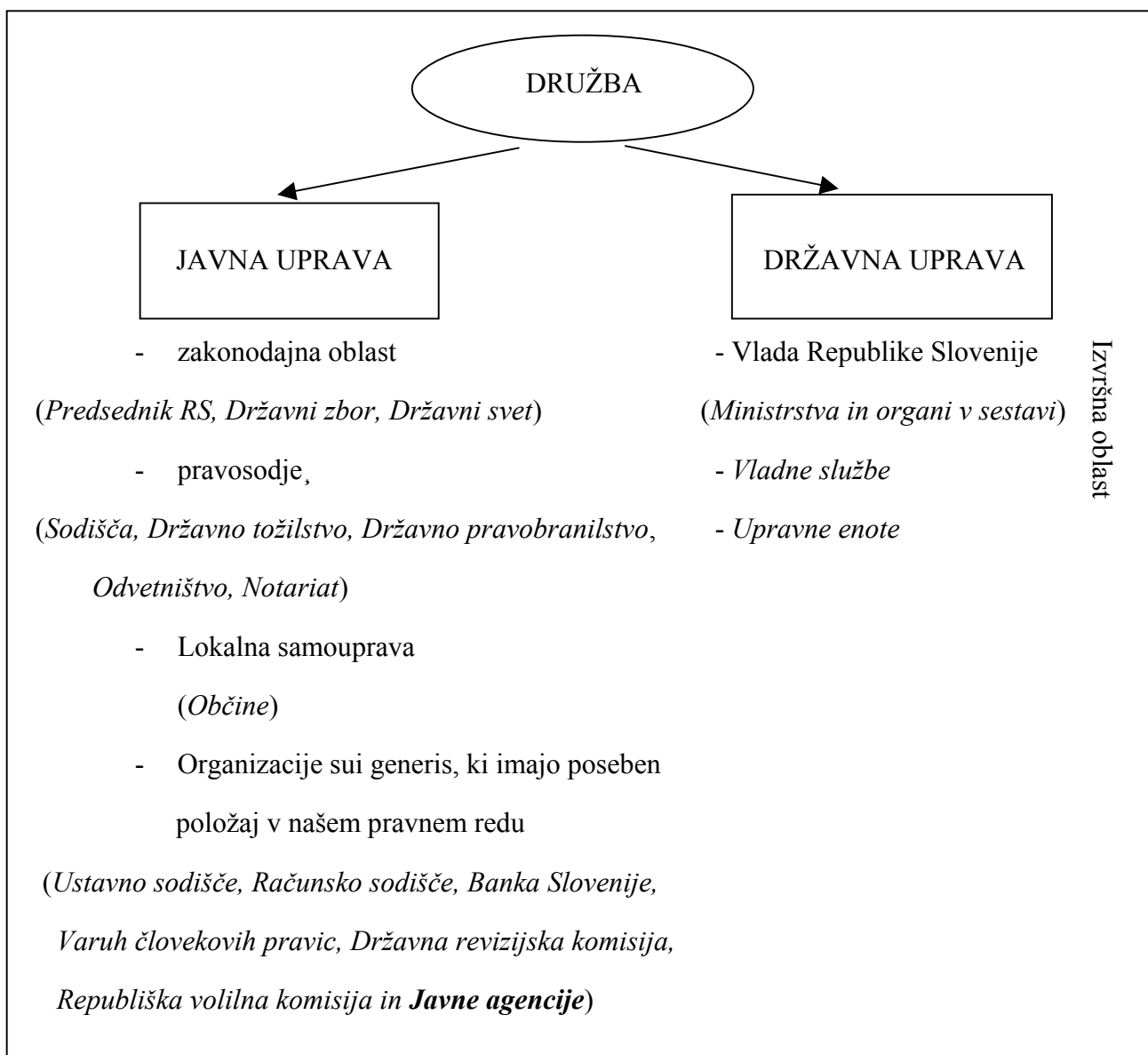
3.1. Umestitev javnih agencij v državno strukturo

Javne agencije so kot neodvisne upravne institucije izločene iz državne uprave. Po ZDU-1 (14. in 15. člen) imajo položaj nosilcev javnih pooblastil, ki poleg upravnih organov, to je ministrstev, organov v sestavi ministrstev in upravnih enot, opravljajo upravne naloge. Vendar pa za razliko od ministrstev in upravnih enot niso

niti približno tako enoliko urejena, temveč raje nasprotno. Javne agencije se namreč praviloma ustanovi s področnim zakonom in so le v manjši meri podvržene Zakonu o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99, 70/2000, 52/2002; ZUP). Takšen način ustanovitve pa seveda povzroča velike razlike med javnimi agencijami.

Organizacijsko shemo javnega dela družbene strukture bi tako lahko najprimerneje ponazorili s spodnjim modelom:

Shema št. 1: Sestava javnega dela družbene strukture



Vir: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/javni.euprava>, dne 22. 12. 2003.

Sedaj ko nam je boljše poznano, kam v državni strukturi uvrščamo javne agencije, si lahko podrobneje pogledamo prispevek ZJA k reformi slovenske državne uprave.

3.2. Zakon o javnih agencijah

Zakonodajalec je sprejel zakon, ki vprašanje javnih agencij ureja le statusno, vsebino pa prepušča področnim zakonom. Javna agencija se tako lahko ustanovi samo na podlagi posebnega pooblastila v področnem zakonu (2. člen ZJA).

3.2.1. Temeljne določbe

Zakon o javnih agencijah kot splošni sistemski zakon ureja oblikovanje in organizacijo, ter ostala vprašanja pomembna za ustanovitev, pa tudi za delovanje javnih agencij, hkrati pa prepušča področni zakonodaji, da posamezna vprašanja ureja drugače. Zakon oblikuje javno agencijo kot pravno osebo javnega prava, ki je pri izvajanju nalog, zaradi katerih je ustanovljena, samostojna. Te naloge so zlasti regulatorne, razvojne ali strokovne naloge v javnem interesu, ostale naloge se določijo z ustanovitvenim aktom (2. člen ZJA). V 3. členu se zakon naveže na ZDU-1, saj določa, da se glede poslovanja javnih agencij uporablja ureditev, ki velja tudi za državno upravo.

3.2.2. Ustanovitev javne agencije

Javna agencija se ustanovi (4. člen ZJA):

- če je s tem omogočeno učinkovitejše in smotrnejše opravljanje upravnih nalog, kot bi bilo v primeru opravljanja nalog v upravnem organu, zlasti

če se lahko opravljanje upravnih nalog v celoti ali pretežno financira z upravnimi taksami oziroma plačili uporabnikov, ali

- če glede na naravo oziroma vrsto nalog ni potreben ali ni primeren stalni neposredni politični nadzor nad opravljanjem nalog.

Ustanovitelj javne agencije je lahko Republika Slovenija, oziroma v njenem imenu vlada RS, samoupravna lokalna skupnost ali zveza samoupravnih lokalnih skupnosti (5. člen ZJA). Med pristojnosti ustanovitelja spada imenovanje in razreševanje direktorja in članov sveta javne agencije, razen ko ni z ustanovitvenim aktom določeno drugače, dajanje soglasja k programu dela in finančnemu načrtu ter k letnemu poročilu in drugim poročilom javne agencije (8. člen ZJA). Ustanovitelj svojih pravic ne more prenesti na drug organ ali za njihovo izvrševanje izdati javnega pooblastila. S tem določilom je zakon uredil razmerja neodvisnosti oz. samostojnosti javnih agencij, ki bi s prenosom pravic postala nejasna ali celo neučinkovita (Kofalt, 2002: 37).

Javno agencijo se v skladu s 7. členom ZJA ustanovi z ustanovitvenim aktom, v katerem se določijo:

- ime in sedež javne agencije,
- namen javne agencije,
- naloge oziroma dejavnosti javne agencije,
- sestava organov javne agencije ter število in mandatna doba članov teh organov,
- pristojnosti organov javne agencije,
- razmerja javne agencije do ustanovitelja,
- razmerja javne agencije do drugih subjektov,
- sredstva, ki jih ustanovitelj namenja za ustanovitev in delovanje javne agencije,
- način financiranja javne agencije,
- odgovornost ustanovitelja za obveznosti javne agencije,

- druga vprašanja, pomembna za ustanovitev in delovanje javne agencije,
- druga vprašanja, za katera ta ali drug zakon določa, da morajo biti urejena v ustanovitvenem aktu.

Javna agencija pridobi pravno sposobnost z dnem vpisa v sodni register (6. člen ZJA).

3.2.3. Organi javne agencije

Zakon določa dva organa javne agencije: svet javne agencije in direktor oziroma direktorica, vendar predvidi možnost drugačnega poimenovanja v področnem zakonu (11. člen ZJA). Svet agencije šteje od tri do največ devet strokovnjakov s področja dela agencije, za katere veljajo nekatere omejitve. Tako člani sveta ne smejo biti osebe, ki so zaposlene v tej javni agenciji, ravno tako ne funkcionarji v izvršilni veji oblasti, osebe, za katere obstaja možnost konflikta med njihovimi zasebnimi interesi in javnimi interesi, ki jih zasleduje agencija ter osebe, ki so bile pravnomočno obsojene na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot šest mesecev (12. člen ZJA). Zakon vsebuje tudi določbe, ki zagotavljajo vpliv uporabnikov na upravljanje. V 13. členu tako določa, da so lahko člani sveta tudi predstavniki uporabnikov storitev javne agencije.

Člani sveta so odgovorni za škodo, ki je nastala kot posledica kršitve njihove dolžnosti, kot je na primer varovanje poslovne skrivnosti (16. člen ZJA). Med glavne pristojnosti sveta se po 18. členu ZJA štejejo:

- skrb za delovanje javne agencije v javnem interesu,
- sprejemanje splošnih aktov,
- sprejemanje programa dela in finančnega načrta ter letnega poročila in drugih poročil,
- predlagateljska pravica za imenovanje in razrešitev direktorja,
- usmerjanje in dajanje navodil za delo direktorju,

- odločanje o drugih zadevah.

Ravno tako kot člani sveta javne agencije, je tudi direktor imenovan, na podlagi javnega natečaja, za dobo petih let in ima pravico reelekcije (19. člen ZJA). Zakon predvideva za oba organa možnost predčasne razrešitve (23. člen ZJA).

Direktor zastopa in predstavlja javno agencijo, organizira in vodi delo ter poslovanje javne agencije. Med njegova pooblastila sodi tudi izdajanje pravnih aktov v posamičnih zadevah iz pristojnosti javne agencije. Podobno kot člani sveta, je tudi direktor dolžan varovati poslovne skrivnosti agencije in odgovarja javni agenciji za škodo, ki jo je povzročil s svojim nevestnim oziroma protipravnim ravnanjem (20. člen ZJA). Pri funkciji direktorja je tako poudarek na učinkovitosti urejanja razmerij ter odločanja javne agencije, hkrati pa je s tem jasno povezana njegova odgovornost (Kofalt, 2002: 40).

3.2.4. Naloge in dejavnosti javne agencije

Javni agenciji je z zakonom dana možnost, da se prilagaja izvajanju nalog, za katere nosi odgovornost. Tako svet javne agencije poleg splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil sprejema akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, javna agencija pa lahko ima tudi druge akte, s katerimi se urejajo vprašanja, pomembna za delo in poslovanje javne agencije v skladu z ustanovitvenim aktom (26. člen ZJA).

Temeljne naloge javne agencije se delijo v štiri skupine:

1. razvojne naloge – te obsegajo zlasti 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 (29. člen ZJA),
2. strokovne naloge – državni organi, organi lokalnih skupnosti ter osebe javnega prava so dolžni za potrebe priprave strokovnih analiz, ter drugih

vrst obdelav podatkov, javni agenciji proti plačilu posredovati podatke, ki jih za njihovo pripravo potrebuje (30. člen ZJA),

3. nadzorstvene naloge – te vključujejo nadzor primernosti in strokovnosti dela pravnih in fizičnih oseb, katerim dodeljuje finančna sredstva ali druge oblike spodbud, ter drugih oseb, za katere zakon tako določa. O opravljanju nadzora izdaja agencija poročila (31. člen ZJA),
4. druge naloge – v skladu z ustanovitvenim aktom opravlja v javnem interesu še druge naloge. O javnopravnih stvareh iz pristojnosti javne agencije odloča direktor oziroma iz njegove strani pooblašcene osebe, v skladu z ZUP-om (32. člen ZJA).

3.2.5. Odnosi z uporabniki in ustanoviteljem

Javna agencija je dolžna uporabnike 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. Za javnost dela je odgovoren direktor javne agencije, kar daje javnosti dela še poseben pomen (33. člen ZJA). K temu spada tako organiziranje uradnih ur, kot tudi letno ugotavljanje mnenj uporabnikov (34. člen ZJA).

V razmerju do ustanovitelja zakon v 37. členu določa dolžnost poročanja javne agencije o doseženih ciljih in rezultatih, ki si jih je agencija zadala v okviru programa dela, o izvrševanju finančnih načrtov ter o izidu poslovanja v skladu z Zakonom o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/2000, 79/2001, 30/2002; ZJF) in Zakonom o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99).

3.2.6. Financiranje javnih agencij

Financiranje javne agencije je v skladu z ZJA lahko bolj ali manj samostojno. Prihodki za delo agencije so po 39. členu ZJA:

- sredstva proračuna, pridobljena na podlagi pogodbe, sklenjene s pristojnim ministrstvom oziroma lokalno skupnostjo,
- prihodki, pridobljeni s prodajo blaga in storitev, ter
- drugi prihodki.

V kolikor javna agencija opravlja storitve za posameznike in pravne osebe, proti plačilu izda tarifo, s katero določi višino plačil za storitve, ki jih opravlja. V tem primeru se vzpostavi bolj racionalen odnos neposrednih uporabnikov storitev, ki te storitve izkoriščajo v skladu z dejanskimi potrebami, ne pa neomejeno na račun davkoplačevalcev, hkrati pa je zagotovljena večja samostojnost javne agencije pri njenem delu. Tarifa je splošni akt agencije, ki se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, skupaj z razlogi za sprejem oziroma spremembo tarife (40. člen ZJA). Predhodno mora agencija pridobiti soglasje ustanovitelja k tarifi (41. člen ZJA). O uporabi presežka prihodkov nad odhodki in o pokrivanju presežka odhodkov nad prihodki odloča svet javne agencije na predlog direktorja in v soglasju z ustanoviteljem (44. člen ZJA). Zadolževanje javne agencije je v skladu s 45. členom ZJA zelo omejeno.

3.2.7. Nadzor nad delovanjem javnih agencij

Zakon loči dve vrsti nadzora nad delovanjem javnih agencij. Nadzor nad uporabo sredstev opravlja računsko sodišče, nadzor nad delom in poslovanjem pa ministrstvo na tistem delovnem področju, na katerem javna agencija deluje oziroma uprava lokalne skupnosti (47. in 48. člen ZJA).

Javna agencija v skladu z 49. členom ZJA preneha v naslednjih primerih:

- 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 javna agencija ustanovljena,
- če se javna agencija pripoji ali spoji z drugo pravno osebo ali razdeli v dve ali več pravnih oseb,
- v drugih primerih, določenih z zakonom ali aktom o ustanovitvi.

Zakon v prehodnih in končnih določbah natančno določi, katere določbe tega zakona se uporabljajo za posamezne javne agencije (50. člen ZJA).

4. ELEMENTI NEODVISNOSTI JAVNIH AGENCIJ IN POSEBNOSTI SLOVENSКИH JAVNIH AGENCIJ

Ustanavljanje neodvisnih upravnih agencij na našem področju kaže na pripravljenost, da se prekine tradicionalna povezava med regulacijo in politiko ter prejšnjimi upravnimi strukturami. Neodvisnost je predvsem večplastna kategorija, zato lahko hitro zapademo izven definirane območja. V ta namen je bistveno, da so pravila vnaprej jasna. To po eni strani pomeni, da ima neodvisna organizacija tako jasno določeno stvarno neodvisnost, kot tudi jasno določeno odgovornost. Po drugi strani pa to pomeni, da nobena neodvisnost ni brezmejna, kar izhaja sicer že iz ustavnih določb o delitvi oblasti, katerih bistvo je ravno v medsebojnem omejevanju vej oblasti oziroma v našem primeru institucij, ki opravljajo naloge ene izmed vej oblasti. Med instrumente za zagotavljanje spoštovanja tega načela spadajo (Kofalt, 2002: 9):

- jasna in vnaprej določena pravila odločanja,

- zagotovitev pritožbe in sodnega nadzora nad odločitvami neodvisnih upravnih institucij,
- nadzor nad finančnim poslovanjem, ki v praksi obsega predvsem revidiranje finančnih načrtov in poročil, nadzor nad zakonitostjo finančnega poslovanja in ekonomično porabo sredstev,
- pripravljanje in objavljanje poročil o delu neodvisne upravne institucije, ki ga morajo le-te predložiti zakonodajni ali izvršilni veji oblasti,
- možnost razrešitve vodilnih članov neodvisne upravne institucije v primeru zlorabe položaja ali nezakonitega ravnanja,
- druge vrste nadzora nad neodvisnimi upravnimi institucijami.

Neodvisnost je navsezadnje gotovo tudi eden izmed vzrokov nastajanja javnih institucij, zato si bomo v nadaljevanju podrobneje pogledali posamezne elemente neodvisnosti.

4.1. Organizacijska neodvisnost

Organizacijska neodvisnost javnih institucij (v nadaljevanju: javnih agencij) nam pove, da te institucije niso del upravne strukture države, torej v to kategorijo ne moremo uvrstiti vladne službe ali denimo organa v sestavi ministrstva, četudi ima v svojem imenu naziv javna agencija, kar se v praksi pogosto dogaja. Organizacijska neodvisnost pomeni tudi, da javna agencija ne sme biti neposredno podrejena kakšnemu od državnih organov, ali biti od njega odvisna. To pa ne velja le za državno raven, temveč tudi za lokalno, kjer pa je neodvisnost javnih agencij še težje zagotoviti. Da bi zagotovili tak status javnih agencij, se le-te ustanovijo kot samostojne pravne osebe (Kofalt, 2002: 10). Vendar pa obstajajo različni načini ustanovitve, ki v veliki meri vplivajo na organizacijsko neodvisnost javnih agencij. V kolikor javno agencijo ustanovi vlada s svojim aktom (denimo s sklepom vlade), je neodvisnost te agencije manjša, kot če bi javno agencijo ustanovili z zakonom.

Primer takšnih, v skladu z elementom organizacijske neodvisnosti, bolj neodvisnih javnih agencij v Sloveniji so: Agencija za javnopravne evidence in storitve, Agencija za revidiranje lastninskega preoblikovanja podjetij, Agencija za energijo, Agencija za telekomunikacije, radiodifuzijo in pošto, Agencija za trg vrednostnih papirjev, Agencija za zavarovalni nadzor in Javna agencija za železniški promet.

4.2. Funkcionalna neodvisnost

Organizacijska neodvisnost je le prvi korak. Javni agenciji mora biti zagotovljena tudi funkcionalna neodvisnost, to je samostojnost v delovanju. V ta namen morajo biti pooblastila in pravila delovanja take institucije natančno določena v zakonu, in na njegovi podlagi izdanih predpisih. Skupek teh predpisov mora onemogočati vsakršen neposreden vpliv od zunaj na odločanje teh institucij, prav tako pa mora izključiti tudi vpliv izvajalcev dejavnosti in uporabnikov. »To je mogoče doseči zlasti z ustreznimi pravili odločanja (procesnimi in materialnimi) in pravili uresničevanja odgovornosti in izvajanja nadzora« (Pirnat, 2000a: 209).

V uvodnem delu poglavja smo ugotovili, da je možnost pritožbe zoper odločitve javne agencije ena izmed varnostnih zaklopk pred pretirano neodvisnostjo javne agencije. V skladu s tem ob pritožbi zoper odločbe javne agencije odloča pristojno ministrstvo, kar mu daje možnost, da spreminja odločitve agencije in s tem zmanjšuje njeno neodvisnost. S stališča neodvisnosti bi bila torej boljša rešitev, ki bi pritožbo izključevala, kot to urejata Zakon o trgu vrednostnih papirjev (Uradni list RS, št. 56/99, 31/2000, 52/2002; ZTVP) in Zakon o zavarovalništvu (Uradni list RS, št. 13/2000, 31/2000, 91/2000, 12/2001, 21/2002, 52/2002, 91/2002, 29/2003; ZZavar) oziroma na njuni podlagi ustanovljeni Agencija za trg vrednostnih papirjev in Agencija za zavarovalni nadzor. Po drugi strani pa je lahko taka rešitev z vidika ustavne pravice do pritožbe (25. člen Ustave RS) neustrezna. Še najboljše bi tako bilo, da bi obstajala pritožbena pot znotraj same agencije.

4.3. Finančna neodvisnost

Ena izmed bistvenih je vsekakor finančna neodvisnost javnih agencij, ki se kaže v tem, da imajo javne agencije dostop do javnih virov financiranja. Možnosti sta dve:

- neposredno financiranje; viri sredstev po tej možnosti pripadajo neposredno javni agenciji,
- posredno financiranje; viri financiranja so prihodek proračuna, javna agencija pa naj bi bila financirana iz teh virov.

Samo po sebi je razumljivo, da je neodvisnost javne agencije večja v primeru neposrednega financiranja, vendar je le-to izvedljivo le, če ima javna agencija status pravne osebe (Pirnat, 2000a: 212). Po drugi strani pa je potrebno omeniti, da ZJF v 3. členu prišteva javne agencije v okvir posrednih proračunskih uporabnikov.

ZJA je bil v tem pogledu bolj naklonjen finančni neodvisnosti javnih agencij, saj omogoča agencijam, da same (s soglasjem ustanovitelja) sprejemajo tarifo, s katero določajo višino taks za odločanje v posamičnih zadevah in drugih storitev agencije. Tudi iz drugih določb o financiranju je razbrati težnjo zakona, da zagotovi finančno samostojnost agencij.

4.4. Personalna neodvisnost

Za celotno podobo je potrebno zagotoviti tudi neodvisnost vseh zaposlenih v javni agenciji, še posebno vodilnih in tistih, ki odločajo. Zaposleni morajo biti podvrženi pravilom, ki sankcionirajo podkupovanje in zlorabo položaja. Za vodilne pa morajo veljati še dodatna pravila (Kofalt, 2002: 11):

- imenovanja za določen čas,
- jasna merila in pregleden postopek imenovanja,
- predhodna določitev razlogov za predčasno razrešitev,

- zamaknitev mandata, da se ne pokriva z mandatom vlade in zakonodajnega organa,
- potrebno jih je izvzeti iz splošnih pravil, ki veljajo za javne uslužbence na področju urejanja plač.

ZJA je vprašanje osebne neodvisnosti vodilnih zaposlenih v javnih agencijah uredil primerno, saj je zelo omejil možnost njihove predčasne razrešitve. Tega pa ne moremo trditi za položaj ostalih zaposlenih, ki se jih zakon ne dotika, kar pomeni, da veljajo za njih pravila o javnih uslužbencih.

4.5. Pravna neodvisnost

Pravna neodvisnost pomeni, da morajo biti zgoraj naštetih elementi neodvisnosti določeni v zakonskih predpisih, po drugi strani pa gre za vprašanje statusa pravne osebe. Pravni status neodvisnih javnih agencij naj bi bil tudi status pravnih oseb javnega prava. ZJA je v 1. členu z določitvijo, da je javna agencija pravna oseba javnega prava, preprečil morebitne nejasnosti in ustanavljanje javnih agencij brez statusa pravne osebe.

Lastnost pravne osebe pomembno prispeva k neodvisnosti javnih agencij (Kofalt, 2002: 26 – 27):

- agencija nastopa samostojno v pravnem prometu in je odgovorna za obveznosti s svojim premoženjem,
- agencija samostojno pripravi finančni načrt in lahko v okviru zagotovljenih prihodkov posluje bolj samostojno,
- lažje zagotavlja in ohranja ustrezen kader,
- neodvisno financiranje je mogoče izvesti le, če gre za pravno osebo.

Kljub vsemu pa je mogoče ustanoviti javno agencijo tudi brez pravnega statusa. Agencija ima v tem primeru status državnega organa, kar je z vidika neodvisnosti manj ustrezna rešitev.

5. PRIPOROČILA DRŽAV ORGANIZACIJE ZA EKONOMSKO SODELOVANJE IN RAZVOJ TER EVROPSKE UNIJE

5.1. Program Sigma

Program Sigma – Support for Improvement in Governance and Management (Program za podporo v izboljšanju pri vladanju in upravljanju) je bil ustanovljen leta 1992 s strani Evropske komisije in Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development), z namenom pomagati državam Srednje in Vzhodne Evrope pri modernizaciji njihovih sistemov javne uprave. Program, ki je pretežno financiran s strani EU – European union (Evropska unija) pomeni tudi podporo pridruženim državam in državam kandidatkam, pri njihovih pripravah za uspešen vstop v EU. Ta podpora zajema: ocenjevanje napredka, kot posledice reforme javne uprave v posamezni državi in izbiranje prioritet; pomoč pri ustanavljanju novih institucij in vzpostavljanju zakonskih okvirjev; pospeševanje pretoka finančne pomoči sredstev EU in drugih donatorjev na tak način, da se nudi pomoč pri oblikovanju projektov in pri implementaciji akcijskih načrtov.

Tipična pomoč, ki jo Sigma nudi, tako vsebuje (<http://www.sigmaweb.org/>, dne 14. 11. 2003):

- analizo trenutnega stanja javne uprave v državi,
- ocenitev potreb po razvoju oziroma spremembi,
- svetovanje pri vzpostavljanju in vzdrževanju kapacitet, ki oblikujejo politike v posamezni državi in
- pomoč pri vzpostavitvi principov in standardov, ki so v veljavi v t.i. evropskem upravnem prostoru.

Program Sigma se sestoji iz administrativnega dela javne uprave OECD in Direktorata za javno upravljanje in teritorialni razvoj pri Evropski komisiji. Slednji prispeva mrežo svojih strokovnjakov s področja javnega managementa, ki v kombinaciji s tistimi, ki sprejemajo odločitve v državah članicah OECD, tvori program Sigma. Sigma pri svojem delu tesno sodeluje z direktorati Evropske komisije.

Od leta 2001 Program zajema tudi države vzhodnega Balkana, kjer je osredotočenje pomoči na vzpostavljanju legalnega sistema in institucionalnih okvirjev, ki bi lahko nudili uspešno vladanje in upravljanje (<http://www.sigmaweb.org/>, dne 14. 11. 2003).

V letu 2003 je Sigma sodelovala skupno z enajstimi pristopnimi državami in kandidatkami za članstvo v EU, vključno s Slovenijo, s šestimi državami vzhodnega Balkana in z Rusijo (<http://www.sigmaweb.org/>, dne 14. 11. 2003).

5.1.1. Pomoč na področju javnih agencij

Ko govorimo o reformi državne uprave oziroma javne uprave nasploh, ne moremo mimo dejstva, da je Slovenija že vrsto let kandidatka za članstvo v EU, oziroma v zadnjih nekaj letih pristopna država, in s tem do velike mere podvržena priporočilom, navodilom in tudi zakonodaji te organizacije, glede urejanja na številnih področjih. Eno od teh področij je gotovo javna uprava, kljub temu da na tem področju EU ne pozna enotnega urejanja, oziroma ne obstajajo pravni predpisi, ki bi države članice ali države kandidatke zavezovali k sprejemanju točno določenih predpisov s področja javne uprave. Za Slovenijo je gotovo pomemben program Sigma, ki je nastal v sodelovanju organizacij OECD in EU. Ta program je bil ustanovljen za podporo tranzicijskim državam Srednje in Vzhodne Evrope pri vzpostavljanju in reformiranju obstoječih načinov vladanja in upravljanja. Potrebno se je namreč zavedati, da gre za v veliki meri novo nastajajoče države, ki so svoj

državni ustroj šele oblikovale. Pri tem so številne hotele enostavno kopirati že ustaljen sistem v kakšni izmed zahodnih demokracij, kar pa se v praksi praviloma izkaže kot neustrezno, saj vzpostavitev novega sistema upravljanja potrebuje čas in prilagajanje drugačnemu.

V zvezi s to problematiko je bilo izdanih več dokumentov, eden izmed njih je publikacija Sigma Papers: No. 32, ki se vprašanja javnih agencij lotevajo sistematično in sicer: kakšen model javne agencije izbrati, kolikšna stopnja avtonomije naj jim bo poverjena, pravni status agencij, vprašanja, ki se tičejo financ, računovodstva in poročanja ter nenazadnje tudi tekmovalnost v primerjavi s privatnim sektorjem.

Podobno, kot smo ugotovili že na slovenskem primeru, je tudi program Sigma imel težave, v toliko večji meri, že pri sami definiciji pojma javna agencija, saj je definicija morala zajeti lastnosti javnih agencij v vseh državah, ki jim je program Sigma namenjen. Tako naj bi javna agencija imela naslednje lastnosti (Sigma Papers: No. 32, 2001: 14):

- določeno stopnjo avtonomije v razmerju do resornega ministrstva oziroma druge politične avtoritete,
- ustanovi se z zakonom oziroma drugim pravnim aktom, kjer je določen namen ustanovitve in strateški cilji do dovoljenega obsega,
- s svojimi finančnimi viri razpolaga samostojno, vendar znotraj okvirov, ki jih agenciji postavi vlada,
- financira se s kombinacijo lastnih virov, drugih virov, kot so tarife ali takse in tekočih in/ali investicijskih prilivov iz državnega proračuna,
- njihovo premoženje je v javni lasti in ne sme biti korišćeno v privatne namene in
- narava in stopnja javne odgovornosti sta določeni z zakonom in tradicijo.

5.1.2. Zakaj javna agencija?

Javne agencije v Evropi na splošno nimajo dolge zgodovine. Nekatere države, kot sta Švedska in Francija, so sicer poznale to obliko javne organizacije že od začetka 20. stoletja, vendar je bil obseg na katerem se je ta oblika pojavljala zelo omejen. V glavnem je šlo za področja, ki so se morala urejati neodvisno od vsakokratne oblasti in zunaj rigidne oblike financiranja. V osemdesetih letih prejšnjega stoletja pa je prišlo do pravcate eksplozije zanimanja za javne agencije (Sigma Papers: No. 32, 2001: 23 - 24). Zunanji razlog je po mojem mnenju bila recesija, ki je konec sedemdesetih let zajela vse evropske države. Ob hkratni nizki gospodarski rasti so se države namreč morale boriti še z visoko inflacijo, kar je rezultiralo v velikem zadolževanju. Notranji razlog za tak preobrat pa je bilo preveliko trošenje državnega aparata, ki ga je bilo potrebno na nek način zaježiti. Po drugi strani pa je bilo potrebno nezadovoljstvo ljudi zmanjšati, kar so poskušali na tak način, da so upravo približali ljudem in si tako zagotovili politično legitimnost.

Pozitivni vidiki uvajanja oblike organiziranosti kot je javna agencija zajemajo zelo širok spekter. Najpogosteje se navaja: izoliranje »občutljivih« tematik od političnega dela uprave, večja učinkovitost in racionalnost, vključevanje tako kroga strokovnjakov, kot tudi civilne družbe v odločevalski proces, posledično tesnejši odnos z uporabniki storitev, kvalitetnejša uprava ipd. Istočasno pa obstajajo številna tveganja in riziki kot so: izogibanje politični odgovornosti, neupoštevanje vladnih okvirov glede financiranja in v okviru tega predvsem nepregledno in neustrezno trošenje, preveliko javno zadolževanje in premajhna preglednost finančnih virov agencije, zakulisno odločevanje, zaposlovanje po drugih kriterijih kot je sposobnost in znanje itd. Moramo pa se zavedati, da ne obstaja formula, po kateri bi lahko zgradili javno agencijo brez napak (Sigma Papers: No. 32, 2001: 24 - 25). Prej kot dobro formuliran ustanovitveni zakon, je potrebna zadostna stopnja zavedanja o tem, kaj je javni interes in v navezavi na to zadostna upravna kultura javnih uslužbencev,

da izvajajo svoje pravice in obveznosti v okviru zakona na način, da je onemogočeno kakršnokoli arbitrarno ravnanje. Poudarek je na enakopravnem obravnavanju strank, to je državljanov, ki prihajajo v stik s temi uslužbenci. Seveda pa je za tak sistem potrebno zadostno število strokovno usposobljenih ljudi, izgrajen informacijski sistem in viri financiranja, ki zadoščajo za izpolnjevanje agenciji poverjenih nalog.

5.1.3. Kakšna javna agencija?

Rdeča nit, ki se vleče skozi priporočila Sigme je transparentno delovanje javnih agencij. V zvezi z (ne)preglednim delovanjem namreč obstaja več nevarnosti. Javna agencija, ki ima zaposleno veliko število strokovnjakov, ima zadostne ali celo presežne finančne vire je seveda tudi politično zelo močna organizacija. Takšne organizacije se brez ustreznega nadzora, ki je mogoč le ob transparentnem delovanju javne agencije, kaj hitro spridi, zato jim vlade posledično zmanjšujejo področje delovanja, samostojnost oziroma povečujejo kontrolo nad njimi.

Poleg te formalne kontrole, pa je zelo pomembna tudi neformalna kontrola nad javnimi agencijami. S tem se zlasti misli na množične medije, organizirane interese znotraj civilne družbe in kulturo javnega interesa znotraj javne administracije (Sigma Papers: No. 32, 2001: 26). Da pa lahko do neformalne kontrole s strani naštetih skupin pride, pa je transparentnost spet bistvena.

Primerjava petih držav EU, ki je bila narejena znotraj programa Sigma¹ nam pokaže, da ne obstaja enoten model urejanja vprašanja javnih agencij. V nekaterih pogledih se države celo zelo razlikujejo, a so vzpostavljeni sistemi razlikam navkljub v predstavljenih državah zelo uspešni. K temu najbrž veliko botruje tudi dejstvo, da sistemi niso statični, ampak se konstantno spreminjajo in s tem tudi izboljšujejo (Sigma Papers: No. 32, 2001: 27). Kljub vsemu pa je namen raziskave določiti

¹ Raziskava je bila objavljena v publikaciji Sigma Papers: No. 32 in zajema poročila o stanju na področju javnih agencij v petih državah: Franciji, Nizozemski, Portugalski, Veliki Britaniji in Švedski.

nekatero smernice državam, ki svoje sisteme šele izgrajujejo in jih ob enem odvrtni od kopiranja že obstoječih modelov javnih agencij v drugih državah.

5.1.3.1. Razvrščanje po skupnih kriterijih

Za zgodnje nastajanje javnih agencij je značilno, da so bile oblike, velikosti in ostale značilnosti teh agencij odvisne od trenutnih potreb. Poverjena so jim bila takšna pooblastila, kot se je v danem trenutku zdelo ustrezno. Vse to je pripeljalo do precejšnjih razlik med javnimi agencijami, tudi znotraj iste države, zato so pričeli z bolj sistematičnim urejanjem. Javne agencije se je tako po določenih kriterijih razvrstilo v skupine in tako so lahko vzpostavili za vsako skupino in posledično tudi za vsako javno agencijo enoten sistem pravil upravljanja. Na ta način so se izognili ponavljanju istih napak. Uporabljeni kriteriji razvrščanja so v odvisnosti od nacionalnih prioritet od države do države zelo raznoliki. Kot pogosto uporabljane pa se omenja naslednje skupine (Sigma Papers: No. 32, 2001: 28):

- agencije znotraj istega sektorja/resorja; kot specifično se navaja Francijo, ki ima kar dvesto kategorij znotraj te skupine, drugače pa tudi druge države poznajo ta tip razvrščanja, predvsem za področje socialne varnosti, zdravstva in šolstva,
- agencije glede na stopnjo avtonomije, ki jo posedujejo; razlikuje se tri ali štiri različne stopnje. V odvisnosti od stopnje avtonomije je posledično mogoče določiti pravni status, politično vlogo, proces oblikovanja in sprejemanja proračuna, upravljanje s sredstvi in možnosti zadolževanja in nenazadnje odnos z resornim ministrstvom,
- agencije, ki jim je skupen interes izolacija od političnega vmešavanja v proces odločanja v posamičnih zadevah; denimo finančne donacije v znanstveno-raziskovalne projekte,

- agencije glede na procent lastnega proračuna; tovrstna klasifikacija kaže na to, da je država preokupirana s finančno platjo in ne toliko s samo reformo javnih agencij v svoji državi,
- agencije, ki vpeljujejo sisteme/lastnosti iz podjetniškega sektorja; tukaj je najbolj značilen model Velika Britanija,
- agencije glede na »nagnjenje«; znotraj tovrstne klasifikacije denimo Nizozemska razlikuje med tremi vrstami javnih agencij: komercialne operacije, politične odločitve in administrativna učinkovitost.

5.1.3.2. Določitev primerne stopnje neodvisnosti javne agencije

Verjetno je eden glavnih razlogov za učinkovitost javne agencije njena organiziranost oziroma stopnja neodvisnosti, ki ji je poverjena. Tudi tukaj ne obstaja recept, po katerem bi se dalo enotno urejati problem, temveč je stopnjo avtonomije, ki jo poverimo neki javni agenciji, najbolje odmerjati v odvisnosti od nalog, ki jih ta agencija opravlja. Pri tem si moramo zastaviti številna vprašanja (Sigma Papers: No. 32, 2001: 28):

1. Kakšni so cilji in naloge javne agencije?
2. Kakšna stopnja avtonomije je bistvena za izpolnjevanje zastavljenih ciljev in doseganje rezultatov?
3. Ali je možno postaviti poverjeno stopnjo avtonomije v neke okvirje, in tako doseči zadostno stopnjo kontrole nad javnimi sredstvi kot tudi zadostno stopnjo javne odgovornosti?

Iz tega sledi, da bo na področju, kjer je pri izvajanju nalog navzoča velika stopnja javne/politične odgovornosti, prišlo do manj striktnega urejanja finančnih in administrativnih pravil, saj je z vidika vlade bistveno doseganje cilja. Kjer pa ima javna agencija sama javno oblast pri izvajanju nalog, pa bodo finančna in administrativna pravila verjetno strožje urejena. Ker je lestvica poverjene avtoritete

za odločanje zelo raznolika in obsega od tiste, ko lahko agencija samostojno odloča le v izjemnih primerih, do tiste, ko ima agencija popolno avtonomijo odločanja, je nujno, da imajo vlade na voljo mehanizme, s katerimi zagotavljajo določeno stopnjo demokracije v administraciji. Med najpogosteje uporabljene mehanizme tako spadajo: ustanovitev javne agencije z zakonom, kar omogoča zakonodajni veji, da ima nadzor nad tem kaj se ustanavlja; predpisovanje pravil po katerih poteka odločanje; obveznost poročanja; možnost priziva; nameščanje direktorjev in drugih mandatnih organov agencije po lastnih kriterijih za točno določeno obdobje ali z možnostjo predčasnega odpoklica ipd. (Sigma Papers: No. 32, 2001: 29).

V državah, ki so predmet analize, je bilo ugotovljeno, da je odsotnost takšnega sistema pravil, po katerem je stopnja avtonomije, ki je poverjena javni agenciji, v odvisnosti od resničnih potreb te agencije, slej kot prej pripeljala do različnih oblik koruptivnosti med zaposlenimi, neučinkovite in neracionalne rabe sredstev in podobno (Sigma Papers: No. 32, 2001: 29 – 30).

5.1.3.3. Pravna vprašanja glede javnih agencij

Po pregledu izbranih držav v raziskavi lahko ugotovimo, da je zakonsko urejanje vprašanja javnih agencij v vsaki državi edinstveno. Tako so ponekod agencije samostojni pravni subjekti, drugje pa subjekti znotraj države. V Nizozemski in Veliki Britaniji pa je možno oboje. Tako raznoliko urejanje je možno, ker imajo resorna ministrstva povsod dovolj maneverskega prostora, da zgladijo nesorazmerja. Vsekakor pa morajo biti pogoji, pod katerimi bo potekal nadzor nad javnimi agencijami znani vnaprej, prav tako pa mora biti resornemu ministrstvu in/ali finančnemu ministrstvu oziroma njihovim posameznikom priznan nadzorni status, s točno določenimi možnostmi nadziranja. Splošno pravilo je, da se velike komercialno orientirane agencije v veliki meri urejajo s privatnim pravom, javno

pravo pa se po drugi strani uporablja za tipske agencije (Sigma Papers: No. 32, 2001: 30).

5.1.4. Dohodkovna politika javnih agencij

Splošno pravilo, ki ga lahko postavimo je, da naj bo dohodkovna politika takšna, da omogoča povrnitev vseh stroškov, ki so nastali ob delu posamezne agencije. Po priporočilu Sigme naj bi izjeme od tega pravila potrebovale odobritev vlade. Prav tako mora imeti vlada nadzor nad proračunom agencije. To je možno urediti na dva načina: ali da je proračun agencije sestavni del vladnega proračuna ali pa ima agencija samostojen proračun, nad katerim ima vlada možnost nadzora. Ta potreba po nadzoru se poveča, v kolikor gre za agencijo z velikimi lastnimi prihodki. V štirih od petih analiziranih držav se agencije, ki so po svojih lastnostih bližje privatnemu trgu, in se financirajo z lastnimi sredstvi, urejajo s privatnim pravom. Nadzorna vloga vlade v teh primerih je ta, da daje soglasje k poslovnemu načrtu agencije, k proračunu in če je potrebno tudi k zadolževanju. Zahteve in standardi, ki jih mora izpolnjevati vodstvo takšne agencije, morajo biti zapisani v zakonih ali drugih predpisih. Na enak način mora biti urejeno tudi vprašanje zunanje revizije. K tem osnovnim nalogam se lahko dodajajo poljubno, v odvisnosti od specifik posamezne javne agencije, tudi druge oblike nadzora, vendar Sigma tega ne priporoča (Sigma Papers: No. 32, 2001: 33 – 35).

Drugačna pa so priporočila, ko gre za agencijo, ki je v veliki meri odvisna od državnega proračuna. V teh primerih pa je nujno, da ima vlada zadosten vpliv, da v celoti opravlja svojo odgovornost razporeditve virov in kontrole nad agencijo. Praksa je različna, a minimum pogojev, ki je zahtevan v vseh državah je, da ima finančno ministrstvo (Sigma Papers: No. 32, 2001: 33 – 40):

- pravico urejanja proračuna in dolžnosti poročanja,
- pravico, da predpisuje managerske standarde,

- pravico sodelovanja v problematičnih primerih,
- pravico določiti okvire plač in
- zadnjo besedo pri odobritvi zadolževanja agencije.

Za javno agencijo veljajo vsaj enaki računovodski standardi, kot za vlado.

Vse to pa močno omaja samostojnost javnih agencij, zato Sigma priporoča poenostavljene procese, agencije pa morajo imeti možnost, da znotraj postavljenih okvirjev delujejo čimbolj fleksibilno (Sigma Papers: No. 32, 2001: 33 - 41).

V poročilih vseh držav je zaslediti željo po čimbolj neodvisni javni agenciji z maksimalno svobodo v dohodkovnih zadevah, zato je pomembno, da se vzpostavi strukturni proces, v katerem bo vsaka vpletena stran imela jasno definirano vlogo (Sigma Papers: No. 32, 2001: 33).

Posebnega urejanja je deležna politika zadolževanja. Tukaj je v vseh raziskovanih državah prisotna nekakšna možnost in oblika zadolževanja javnih agencij, ne glede na tip agencije, prav tako pa so povsod prisotne tudi omejitve pri zadolževanju. Omejitve so potrebne, da ne bi javne agencije presegle javnega dolga, ki si ga je zadala vlada v svojem finančnem načrtu ali da ne bi presegle pravice do zadolževanja, ki ga je odobril zakonodajni organ. Ker potencialni dolg iz tega naslova skoraj zagotovo postane državna obveznost, je toliko bolj pomembno, da pravila in nadzor nad zadolževanjem javnih agencij postavlja vlada bolj ali manj avtoritarno. Tako poznajo po eni strani države omejitve, s katero se lahko javne agencije zadolžujejo le znotraj državne zakladnice, druge države pa omejujejo zadolževanje javnih agencij na ta način, da zahtevajo vladno odobritev (vsakokratne) zadolžitve na privatnem trgu. Zaradi različnega obravnavanja javnih agencij glede na to, koliko se njihovo delovanje približuje tržnim zakonom, pa prihaja do nekonsistentnega obračunavanja terjatev in obveznosti. Prav tako države nimajo vzpostavljenih rezerv za potencialni dolg iz tega naslova (Sigma Papers: No. 32, 2001: 32).

6. JAVNE AGENCIJE V SLOVENIJI

V Sloveniji so na dan 31. 12. 2003 opravljale upravne naloge naslednje institucije, ki imajo v svojem imenu naziv agencija in ki kažejo značilnosti neodvisnih upravnih institucij:

- Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, ki je bila ustanovljena z Zakonom o plačilnem prometu, ki je v veljavi od 20. 04. 2002,
- Agencija Republike Slovenije za revidiranje lastninskega preoblikovanja podjetij je bila ustanovljena na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o Agenciji Republike Slovenije za plačilni promet, nadziranje in informiranje in je pričela z delom 07. 08. 1996,
- Agencija za energijo Republike Slovenije, ki je bila ustanovljena junija 2000 in jo ureja Energetski zakon,
- Agencija za telekomunikacije, radiodifuzijo in pošto Republike Slovenije, ki jo ureja Zakon o telekomunikacijah in deluje od julija 2001,
- Agencija za trg vrednostnih papirjev, ki jo ureja Zakon o trgu vrednostnih papirjev, ki je v veljavi od marca 1994,
- Agencija za zavarovalni nadzor, ki je bila ustanovljena marca 2000 in jo ureja Zakon o zavarovalništvu,
- Javna agencija za železniški promet Republike Slovenije, ki jo ureja Zakon o železniškem prometu in deluje od novembra 1999.

Že na prvi pogled je razvidno, da razen Agencije za trg vrednostnih papirjev in Agencije RS za revidiranje lastninskega preoblikovanja podjetij, javne agencije v Sloveniji nimajo dolge zgodovine in so še v procesu izoblikovanja in razvijanja. Zato tudi ni možno narediti neke končne primerjave, ki bi kazala realno stanje, vseeno pa nam lahko ti podatki služijo kot dobra osnova za primerjavo trenutnega stanja.

Poleg zgoraj naštetih obstajajo v Sloveniji še druge organizacije, ki imajo v svojem imenu naziv agencija, vendar ne gre za neodvisne upravne institucije, temveč praviloma za organe v sestavi ministrstev² ali pa sploh ne opravljajo upravnih nalog. Pri Agenciji za radioaktivne odpadke pa gre denimo za organizacijo, ki je oblikovana kot javni gospodarski zavod in ne kot javna agencija.

Iz zgornjega pregleda obstoječih javnih agencij v Sloveniji je razvidno, da so prav vse bile ustanovljene s področnim zakonom, kar je v skladu z elementom organizacijske neodvisnosti eden izmed pokazateljev dejanske suverenosti oz. neodvisnosti javne agencije.

Podobno enotnost lahko zasledimo tudi ko gre za elementa personalne in pravne neodvisnosti, česar pa ne bi mogli trditi za funkcionalno neodvisnost, kjer lahko zasledimo določena odstopanja, o čemer je že bilo govora v četrtem poglavju.

Razen Agencije RS za revidiranje lastninskega preoblikovanja podjetij, ki je proračunski uporabnik, se ostale javne agencije financirajo samostojno na podlagi izdanih tarif oziroma taks. V manjši meri predstavljajo sredstva financiranja javnih agencij tudi drugi viri.

V nadaljevanju si bomo podrobneje ogledali le delovanje Agencije za zavarovalni nadzor.

² V Sloveniji spadajo v to kategorijo naslednje institucije: Agencija za gospodarsko promocijo Slovenije in tuje investicije, Agencija za regionalni razvoj (obe v sestavi Ministrstva za gospodarstvo), Agencija za okolje, Agencija za učinkovito rabo in obnovljive vire energije (obe v sestavi Ministrstva za okolje, prostor in energijo) in Agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja (v sestavi Ministrstva za kmetijstvo).

7. AGENCIJA ZA ZAVAROVALNI NADZOR

7.1. Pojem in naloge zavarovanja

Za lažjo predstavo potrebe po nadzornem organu na področju zavarovalništva, je potrebno definirati pojem oziroma naloge zavarovanja. Po Bijeliću je naloga zavarovanja, da številna tveganja, ki so jim zavarovanci izpostavljeni, prerazporedi na vse zavarovance, in da jim v primeru škode izplača ustrezno nadomestilo, v skladu s sklenjeno zavarovalno pogodbo (Bijelić, 1998: 3).

»S sklenitvijo zavarovanja zavarovanec svoje spremenljive stroške pretvori v stalne stroške s plačilom zavarovalne premije, gospodarske posledice nastopa določenega škodnega dogodka pa prenese na zavarovatelja. Zavarovatelj nosi zavarovalno-tehnično tveganje t.j. nevarnosti, če premija, ki jo je prevzel za prevzem tveganja (rizika), ne bo zadoščala za kritje škod, ki jih bo moral nadomestiti«

(Gerathewohl, 1976: 22 v: Bijelić, 1998: 4).

7.2. Razmerje Agencija za zavarovalni nadzor : veje oblasti

Predhodnik Agencije za zavarovalni nadzor (v nadaljevanju: AZN) je bil Urad Republike Slovenije za zavarovalni nadzor, ki je deloval v okviru Ministrstva za finance kot organ v sestavi. AZN kot samostojni organ je bila ustanovljena z ZZavar, ki je stopil v veljavo 03. 03. 2000, z opravljanjem nalog pa je pričela s 01. 06. 2000, ko sta bila imenovana organa AZN, to sta strokovni svet in direktor. ZZavar je matični zakon, saj ureja vprašanja v zvezi z ustanavljanjem, poslovanjem, nadzorom in prenehanjem zavarovalnic, ter področje zavarovalne dejavnosti v celoti in je zato temeljni akt za delovanje zavarovalniškega sistema v RS. V skladu z ZZavar je AZN pooblaščen za sprejemanje podzakonskih predpisov na področju zavarovalništva. V delokrog AZN spadajo še številni drugi zakoni, kot je denimo

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju za področje nadzora nad prostovoljnimi pokojninskimi zavarovanji in v okviru tega še posebej nad pokojninskimi družbami, Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju za izvajanje nadzora nad prostovoljnimi zdravstveni zavarovanji, Zakon o gospodarskih družbah, Zakon o obligacijskih razmerjih, Zakon o obveznih zavarovanjih v prometu, ZJA in drugi.

Najbolj pomembni za samo delo AZN so člani od 246 do 331 ZZavar. 246. člen ZZavar opredeljuje AZN kot neodvisno in samostojno pravno osebo. Njena samostojnost je omejena z dejstvom, da je zavezanka poročanja Državnemu zboru Republike Slovenije (DZ RS) o stanju in razmerah na področju zavarovalništva in o lastnem delu. Omenjeni poročili mora AZN predložiti DZ RS do 30. junija tekočega leta. To je navezava AZN na zakonodajni organ. Drugače pa je samostojnost AZN »zmanjšana« tudi zaradi pristojnosti, ki jih ima v razmerju do nje izvršni organ. Tako ima Vlada Republike Slovenije edina pravico imenovanja in razreševanja organov AZN. Vlada RS med drugim tudi daje soglasje h tarifi, ki je podlaga za financiranje AZN, k višini sejin do katerih so upravičeni predsednik in člani strokovnega sveta in k letnemu obračunu in finančnemu načrtu AZN. Nadzor nad zakonitostjo in gospodarno rabo sredstev pa nad AZN opravlja računsko sodišče.

Ugotovili smo, da imajo vse tri veje oblasti vzpostavljeno varovalko napram AZN, kar pa ne sme ogrozati njene samostojnosti in neodvisnosti, ki ju ji zagotavlja ZZavar. Njene pristojnosti se s spremembami ZZavar celo povečujejo, kar je tudi odraz tega, da ima AZN relativno kratko preteklost in so njene naloge in pristojnosti šele v razvojni fazi. Večje pristojnosti pa dobiva tudi ob spremembah drugih zakonov s področja njenega dela.

7.3. Notranja struktura

AZN je od leta 2000, ko je pričela z delom, izvedla obsežno pridobivanje strokovnih kadrov. Od začetnih osem v letu 2000, je ob koncu leta 2003 na AZN bilo zaposlenih 27 strokovnih delavcev. Pohvalijo se lahko z izredno kadrovsko zasedbo, saj imajo skoraj vsi zaposleni najmanj univerzitetno izobrazbo. Veliko zaposlenih nadaljuje študij na podiplomskem izobraževanju. AZN še posebej spodbuja zaposlene, da dopolnjujejo svoja znanja na področju zavarovalnega nadzora, ki je v okviru študijskega programa relativna novost na naših tleh. Dodatno izobraževanje zaposlenih je potekalo tudi v okviru dvoletnega izobraževalnega Phare programa³, katerega rezultat je zbirka petih priročnikov za operativno delo nadzora.

Tabela št. 1: Izobrazbena struktura zaposlenih

Stopnja strokovne izobrazbe	Število zaposlenih
V – srednja	1
VI – višja	2
VII – visoka, univerzitetna	18
VIII – magisterij	5
IX – doktorat	1
SKUPAJ	27

Vir: knjižnica Agencije za zavarovalni nadzor.

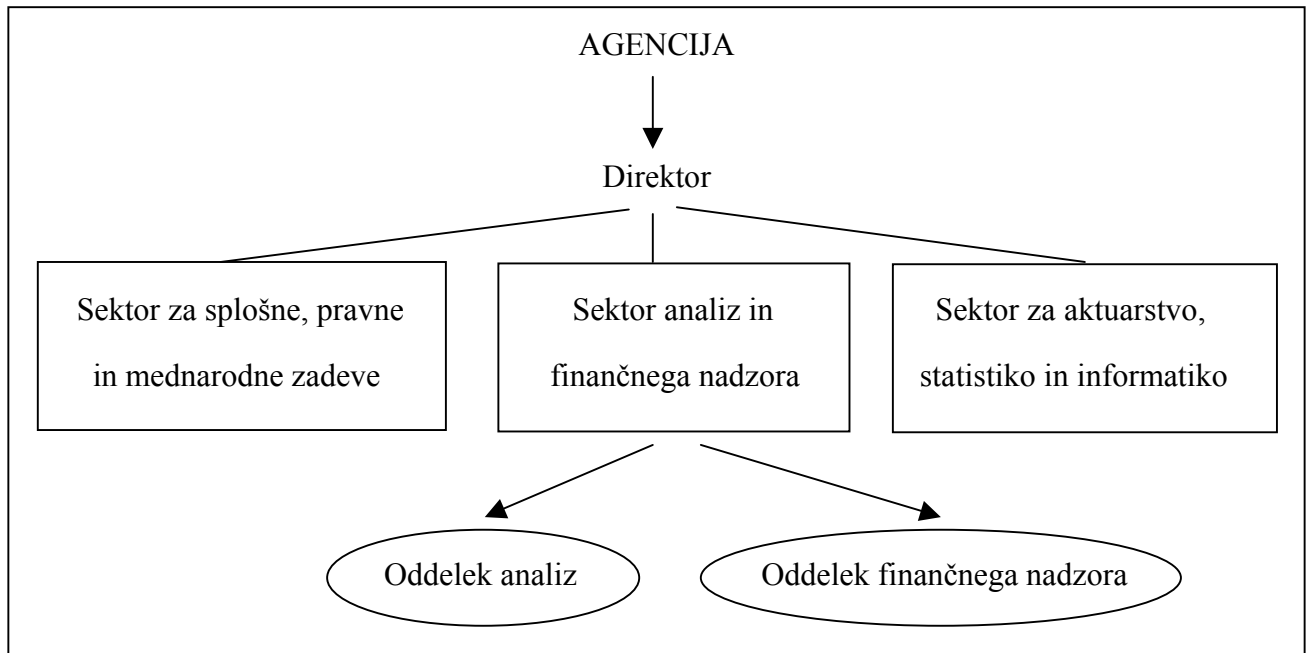
Notranje so zaposleni razporejeni po sektorjih in oddelkih. AZN je razdeljena na tri sektorje:

1. Sektor za splošne, pravne in mednarodne zadeve,
2. Sektor za aktuarstvo, statistiko in informatiko in
3. Sektor analiz in finančnega nadzora.

Znotraj slednjega sta dva oddelka: Oddelek analiz in Oddelek finančnega nadzora (Poročilo o delu Agencije za zavarovalni nadzor za leto 2000: 3 – 4).

³ Program Phare je pobuda Evropske unije, ki zagotavlja državam srednje in vzhodne Evrope finančno pomoč za podporo procesa ekonomske preobrazbe, hkrati pa jim pomaga okrepiti njihove novooblikovane demokratične družbe.

Shema št. 2: Organizacijska struktura Agencije za zavarovalni nadzor



Vir: knjižnica Agencije za zavarovalni nadzor.

Ad1) Sektor za splošne, pravne in mednarodne zadeve ima zelo širok spekter dela. V okviru t.i. splošnih zadev se opravljajo kadrovske, organizacijske, računovodske, tehnične in druge zadeve; v okviru pravnih zadev sodi priprava predlogov podzakonskih predpisov ter pravnostrokovna dela, ki se nanašajo na zakonodajo, izdaja dovoljenj subjektom, izdaja pravnih mnenj in tudi obravnava konkretnih pritožb zavarovalcev in zavarovancev, pravna pomoč drugim sektorjem ter druga pravna dela v okviru pristojnosti AZN; v mednarodni del sektorja pa sodijo naloge, ki se nanašajo na sodelovanje AZN z ministrstvi, z drugimi nadzornimi organi v Sloveniji in v drugih državah, z organi Evropske unije ter drugimi mednarodnimi institucijami.

Ad2) Znotraj sektorja za aktuarstvo, statistiko in informatiko poteka obdelava podatkov, ki jih AZN pridobi v procesu nadzora, kontrola ustreznosti premijskih izračunov in zavarovalno-tehničnih rezervacij, analiza pozavarovalnih programov. Sektor tudi odobrava premijske sisteme in zavarovalne pogoje, pregleduje in analizira aktuarska poročila in opravlja druge naloge z vidika aktuarskega nadzora. Znotraj tega sektorja potega tudi razvoj informacijskega sistema.

Ad3) Ves nadzor, ki ga AZN opravlja v skladu z ZZavar in ki ga ne opravljajo drugi sektorji opravlja sektor analiz in finančnega nadzora. V ta nadzor sodi: pregled in analiza poslovnih knjig, poročil (četrletnih, letnih, revizorskih), preverjanje ustreznosti naložb, kapitalskih zahtev in kapitalske ustreznosti, zbiranje informacij o poslovanju subjektov nadzora, predlaganje ukrepov, izdelava poročil in drugo. V okviru tega sektorja potekajo tudi inšpekcijski pregledi na terenu, pri katerih sodelujeta tudi preostala dva sektorja.

7.4. Delokrog Agencije za zavarovalni nadzor in analiza dosedanjih rezultatov

Kot že ime AZN pove, je njena osnovna naloga nadzor nad zavarovalnim trgom v Sloveniji. V okviru tega poslanstva natančneje izvaja nadzor nad:

- zavarovalnicami,
- zavarovalno zastopniškimi družbami in zavarovalno posredniškimi družbami,
- zavarovalnimi zastopniki in zavarovalnimi posredniki,
- pravnimi osebami, povezanimi z zavarovalnico, če je to potrebno zaradi nadzora nad poslovanjem zavarovalnic in
- zavarovalnico v zavarovalniški skupini ter zavarovalnim in mešanim zavarovalnim holdingom.

To so le osnovne naloge, ki jih AZN nalaga ZZavar. Zraven teh je z uveljavitvijo novega Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 106/99; ZPIZ-1) pridobila še dodatne naloge, po katerih je pristojna za izdajo dovoljenj pokojninskim družbam in za izvajanje nadzora nad njihovim poslovanjem. Do 31. 12. 2004 je AZN izdala 6 dovoljenj pokojninskim družbam za opravljanje dejavnosti prostovoljnega dodatnega pokojninskega zavarovanja, vendar so ob koncu leta 2003 poslovale le še 4 pokojninske družbe, saj dvema ni uspelo do konca leta

2002 v skladu z določbami ZPIZ zbrati najmanj 15.000 zavarovancev prostovoljnega dodatnega zavarovanja in je prišlo do prenosa zavarovalnih pogodb na drugi dve pokojninski družbi, AZN pa jima je izdala sklep o prenehanju dovoljenja za opravljanje dejavnosti prostovoljnega dodatnega pokojninskega zavarovanja.

Od leta 2001, ko je začel veljati Zakon o preprečevanju pranja denarja (Uradni list RS, št. 79-4104/2001), je AZN dolžna sporočati Uradu RS za preprečevanje pranja denarja vsak sum na omenjeno dejanje, ki bi ga morebiti ugotovila pri izvajanju nadzora nad poslovanjem zavarovalnic.

Naloge AZN lahko zaradi lažje preglednosti razvrstimo v pet vsebinsko zaokroženih celot (Poročilo o delu Agencije za zavarovalni nadzor za leto 2000: 3):

1. izdaja dovoljenj, soglasij, mnenj, odločb in odredb,
2. spremljanje, zbiranje in preverjanje poročil in obvestil,
3. opravljanje pregledov poslovanja zavarovalnic,
4. izrekanje ukrepov nadzora po ZZavar in
5. priprava in izdaja podzakonskih predpisov.

Ad1) Največje število vlog predstavljajo zahtevki za izdajo dovoljenj fizičnim osebam za opravljanje poslov zavarovalnega zastopanja. Tako je AZN do konca leta 2003 izdala več kot 2.400 tovrstnih dovoljenj. Veliko število dovoljenj je bilo izdanih tudi zavarovalno zastopniškimi družbam (408). Znatno manj dovoljenj je bilo izdanih zavarovalnim posrednikom za opravljanje poslov zavarovalnega posredovanja (42) in zavarovalno posredniškimi družbam (20).

Ostalih dovoljenj AZN izda številčno manj, vendar so po zahtevnosti in teži vsaj toliko pomembna. Gre za: dovoljenja za opravljanje funkcije člana uprave zavarovalnice oziroma pokojninske družbe (v omenjenem obdobju je bilo izdanih 61 tovrstnih dovoljenj), dovoljenja za kvalificiran delež, dovoljenja za prenos izločenih poslov, dovoljenja za prenos zavarovalnih pogodb, ipd.

Ad2) AZN v okviru t.i. pasivnega nadzora tekoče spremlja poslovanje nadzorovanih subjektov z zbiranjem, preverjanjem in analiziranjem poročil in

obvestil, ki so jih le-ti dolžni poročati po določbah ZZavar, na njegovi podlagi izdanih podzakonskih predpisih in drugih zakonih.

Zavarovalnice, pozavarovalnice in pokojninske družbe so dolžne za vsako trimesečje izračunavati in ugotavljati: višino minimalnega kapitala, kapitalske zahteve ter kapitalsko ustreznost; višino zavarovalno-tehničnih rezervacij; vrednost kritnega premoženja in kritnih skladov ter vrste, razpršenost, usklajenost in lokalizacijo naložb kritnega premoženja oziroma naložb kritnih skladov; zavarovalno – statistične podatke; imenski seznam imetnikov delnic skupaj s številom in nominalnim zneskom delnic posameznega delničarja, njegovo udeležbo v kapitalu ter pri glasovanju.

Polletno morajo AZN obveščati še o morebitnih naložbah, na podlagi katerih so posredno ali neposredno pridobile kvalificirani delež v drugi pravni osebi in o vsaki morebitni nadaljnji naložbi v to pravno osebo. V primeru, da je zavarovalnica ali zavarovalni oziroma mešani zavarovalni holding s sedežem v RS nadrejena družba eni ali večim zavarovalnicam s sedežem v RS ali drugi državi članici, pa morajo polletno pripravljati tudi poročilo o sestavi zavarovalniške skupine.

Na letni ravni so zavarovalnice, pozavarovalnice in pokojninske družbe, poleg vseh že omenjenih poročil, dolžne pripraviti še letno poročilo posameznega poslovnega leta, revizijsko ter revizorjevo poročilo in poročilo pooblaščenega aktuarja.

Zavarovalno posredniške družbe ter banke, ki so pridobile dovoljenje za opravljanje dejavnosti zavarovalnega posredovanja, morajo AZN letno poročati o strukturi in obsegu posredniških poslov po zavarovalnicah, s katerimi imajo sklenjene pogodbe o posredovanju.

Vsa omenjena poročila delavci AZN tekoče pregledujejo in analizirajo ter v primeru ugotovljenih nepravilnosti temu primerno ukrepajo. Ugotovljene napake in kršitve so pri preverjanju poročil oziroma pri izvajanju t.i. pasivnega nadzora, dober pokazatelj stanja posameznega subjekta nadzora, ter običajno razlog in hkrati ena

izmed podlag, za pregled poslovanja na sedežu subjekta nadzora oziroma za izvajanje t.i. aktivnega nadzora.

Ad3) Posamični pregledi poslovanja na terenu se nanašajo predvsem na celovit pregled poslovanja družb v smislu pregleda poslovnih knjig, poslovne dokumentacije ter administrativnih oziroma poslovnih evidenc v obsegu, potrebnem za izvajanje nadzora nad poslovanjem, v skladu s pravili o obvladovanju tveganj. AZN je do konca leta 2003 opravila 11 pregledov poslovanja na terenu in sicer 7 v zavarovalnicah in 4 v pokojninskih družbah.

Ad4) V skladu s 307. členom ZZavar izreka ukrepe nadzora AZN po uradni dolžnosti, na predlog članov uprave ali nadzornega sveta zavarovalnice ali delničarjev, katerih skupni deleži dosegajo najmanj desetino osnovnega kapitala zavarovalnice ali nominalni znesek 100.000.000 tolarjev. To pomeni, da AZN na podlagi posamičnih pregledov poslovanja in spremljanja rednih poročil, ko ugotovi določene kršitve v poslovanju, v odvisnosti od kršitve ukrepa na enega izmed možnih načinov (178. člen ZZavar): odredi odpravo kršitev, odredi dodatne ukrepe, odvzame dovoljenje za opravljanje zavarovalnih poslov, izda odločbo o izredni upravi, izda odločbo o začetku prisilne likvidacije ali izda odločbo o ugotovitvi pogojev za začetek stečajnega postopka. Najbolj pogost ukrep nadzora je odredba o odpravi kršitev, medtem ko AZN po najstrožjih ukrepih nadzora zaenkrat še ni bilo potrebno poseči.

Ad5) Do sedaj je AZN pripravila in sprejela 20 podzakonskih predpisov, ki jih lahko razdelimo na 4 glavne skupine:

A. Predpisi, ki določajo podrobna pravila za izpolnjevanje standardov glede poslovanja; ti opredeljujejo:

- podrobnejša pravila za izračun minimalnega kapitala zavarovalnic,
- vrste in lastnosti kritnega premoženja,
- podrobnejša pravila in minimalne standarde za izračun zavarovalno-tehničnih rezervacij,

- vrednotenje postavk sredstev in obveznosti zavarovalnice,
- način izračuna likvidnostnih količnikov,
- zahteve glede izračuna prilagojenih kapitalskih zahtev za nadrejene zavarovalnice,
- metodologijo za izračun lastnih deležev zavarovalnice v tabelah maksimalnega kritja.

B. Predpisi, ki določajo podrobna pravila za poročanje; pogostost poročanja je v odvisnosti od vrste poročila. Zavarovalnice tako poročajo letno, polletno in četrletno.

C. Predpisi, ki določajo pogoje za pridobitev in preizkus strokovnih znanj, potrebnih za opravljanje nalog pooblaščenega aktuarja.

D. Predpisi, ki določajo podrobnejše pogoje za pridobitev in preizkus strokovnih znanj, ki so potrebna za pridobitev dovoljenja za opravljanje poslov zavarovalnega zastopanja oziroma posredovanja.

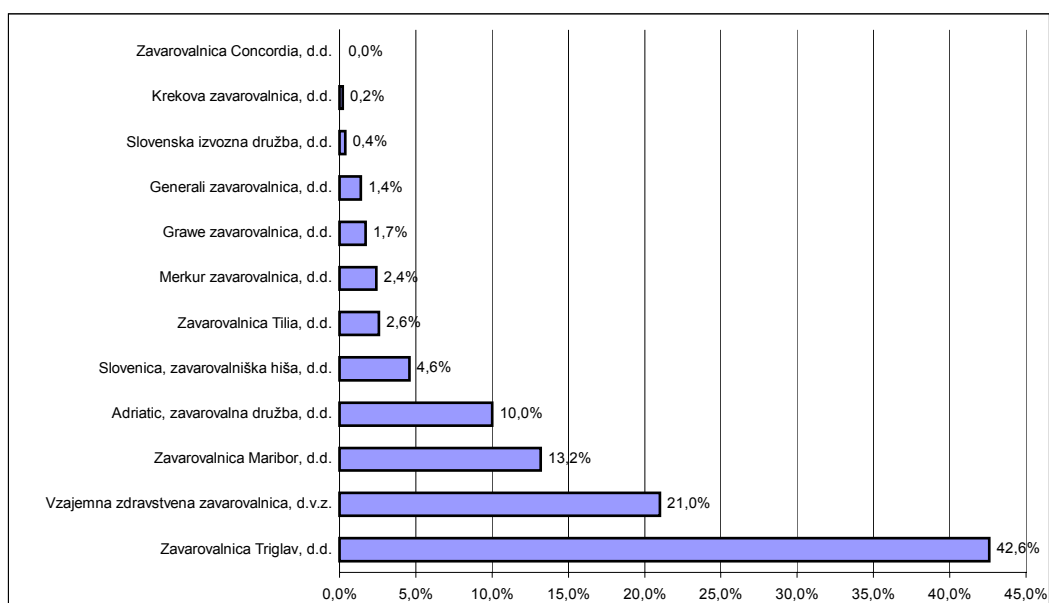
S sprejemanjem zgoraj omenjenih predpisov AZN sledi direktivam EU s področja zavarovalništva, tako da je njena nadzorna vloga usklajena z nadzornimi vlogami nadzornikov v državah članicah EU. Za razliko od javne uprave, kjer smo ugotovili, da EU ne sprejema zavezujočih pravnih predpisov, to so med drugim direktive, pa so na področju zavarovalništva direktive zelo pogost način urejanja zavarovalnih storitev. Smiselno je namreč izenačiti pravice in obveznosti, ki gredo zavarovalnicam, drugim pravni osebam, zavarovancem in zavarovalcem v vseh državah, ter zavarovalniške standarde nasploh, saj bo možno ob »odprtju meja« sklepati zavarovanje pri katerikoli zavarovalnici znotraj EU in je zato potrebno to področje ustrezno zakonsko urediti. Na dan 31. 12. 2003 je bilo v veljavi 24 direktiv, ki se področja zavarovalništva tičejo neposredno, poleg tega pa še številni drugi predpisi (http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/reg/en_register_06202010.html, dne 06. 01. 2004).

7.5. Stanje na področju zavarovalništva

Slovenski zavarovalni trg pod nadzorom AZN je ob koncu leta 2002 obsegal 13 zavarovalnic, 2 pozavarovalnici in 4 pokojninske družbe, del Slovenske izvozne družbe, družbo za zavarovanje in financiranje izvoza Slovenije, ki se nanaša na področje kreditnih zavarovanj za njen lasten račun, Jedrski pool, Prvi pokojninski sklad RS, ki ga upravlja Kapitalska družba pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter škodni sklad za izplačilo škod, ki jih povzročijo vozniki neznanih in nezavarovanih motornih vozil ter priklopnikov in nezavarovanih zrakoplovov pri Slovenskem zavarovalnem združenju (Poročilo o delu Agencije za zavarovalni nadzor za leto 2002: 40 – 41).

Največji tržni delež med zavarovalnicami na slovenskem trgu ima Zavarovalnica Triglav (42,6%), sledi ji Vzajemna zdravstvena zavarovalnica (21%), tretja je Zavarovalnica Maribor (13,2%). Tako imajo omenjene tri največje zavarovalnice skupaj kar 76,8% delež zavarovalnega trga (Poročilo o stanju na področju zavarovalništva za leto 2002: 10).

Graf št. 1: Tržni deleži zavarovalnic v letu 2002

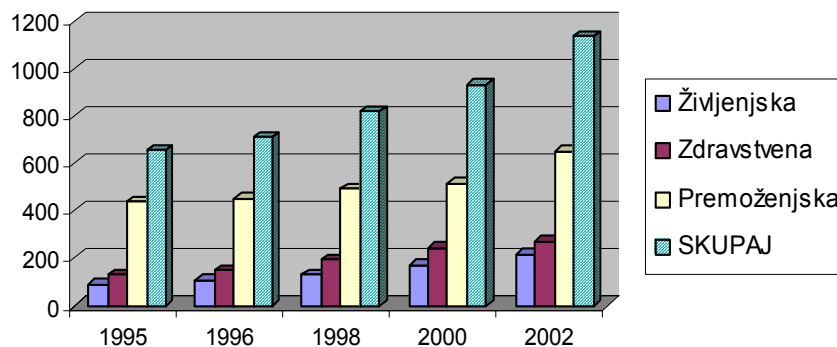


Vir: Poročilo o stanju na področju zavarovalništva za leto 2002: 11 – 12.

Z ZZavar je prišlo do večje zaščite zavarovalcev in zavarovancev, saj je navsezadnje tudi AZN bila ustanovljena v ta namen. Ta zakon tako podrobno določa kdo lahko opravlja, katere posle lahko opravlja in kdaj jih lahko opravlja. V 2. členu ZZavar navaja vse zavarovalne vrste znotraj katerih se je možno v Sloveniji zavarovati. Znotraj zavarovalnih vrst se v grobem razlikuje med tremi skupinami:

- najbolj raznolika je skupina premoženjskih zavarovanj,
- življenjska zavarovanja,
- zdravstvena zavarovanja.

Graf št. 2: Struktura in obseg premije za obdobje 1995 – 2002 v mio EUR



Vir: knjižnica Agencije za zavarovalni nadzor.

Kot vidimo, dosega skupina premoženjskih zavarovanj najvišji odstotek zbrane premije v vseh prikazanih letih, zato si bomo v naslednji tabeli pogledali premije po posameznih vrstah premoženjskih zavarovanj.

V letu 2003 se je po prvih podatkih skupna premija povečala za dobrih 13 %, škode pa za dobrih 18 %. Škode so tako v lanskem letu rasle hitreje kot premije. Po besedah zavarovalničarjev gre to pripisati tudi dejstvu, da so ljudje postali bolj vestni pri zahtevkih odškodnin in se je izrazito zmanjšal delež zastaranj (<http://www.finance-on.net/show.php?id=65250>, dne 19. 01. 2004).

Tabela št. 2: Premija po zavarovalnih vrstah premoženjskih zavarovanj v mio SIT

Zavarovalna vrsta	Leto 2000		Leto 2002	
	Vrednost	%	Vrednost	%
Nezgodna zavarovanja	14.708	13,9	18.490	13,1
Kasko zavarovanje cestnih vozil	19.585	18,5	24.329	17,3
Kasko zavarovanje tirnih vozil	609	0,6	904	0,6
Kasko zav. letal in drugih zračnih plovil	262	0,2	477	0,3
Zav. pomorskega in rečnojezerskega kaska	134	0,1	188	0,1
Transportna kargo zavarovanja	1.214	1,1	1.651	1,2
Požarno zavarovanje	11.486	10,9	13.778	9,8
Druga premoženjska zavarovanja	13.128	12,4	15.623	11,1
Zav. odgovornosti lastnikov cestnih vozil	34.034	32,2	51.943	36,9
Zav. odgovornosti v zračnem prometu	141	0,1	427	0,3
Zav. odgov. ladjarjev in popraviljalcev ladij	45	0	131	0,1
Druga zavarovanja odgovornosti	4.348	4,1	5.744	4,1
Kreditna zavarovanja	5.377	5,1	5.987	4,3
Kavcijska zavarovanja	61	0,1	115	0,1
Zavarovanje raznih finančnih izgub	391	0,4	707	0,5
Zavarovanje pravne zaščite	58	0,1	71	0,1
Zav. nudenja pomoči osebam v težavah	70	0,1	236	0,2
SKUPAJ	105.651	100	140.801	100

Vir: Poročilo o stanju na področju zavarovalništva za leto 2002: 5 – 6.

7.6. Organi Agencije za zavarovalni nadzor

7.6.1. Strokovni svet

Strokovni svet sestavljajo predsednik strokovnega sveta in šest članov (252. člen ZZavar). Mandat članov in predsednika strokovnega sveta je pet let z možnostjo reelekcije (253. člen ZZavar). Vlada lahko v skladu z 254. členom ZZavar imenuje za člana strokovnega sveta osebo, ki:

- je državljan Republike Slovenije,
- ima univerzitetno izobrazbo,
- je priznan strokovnjak s področja zavarovalništva, financ ali gospodarskega prava,
- ni bila pravnomočno nepogojno obsojena na kazen zapora več kot treh mesecev, ki še ni bila izbrisana,

- ni pogodbeno vezana, zaposlena, oziroma osebo, ki nima lastniških deležev pravnih oseb, ki jim AZN izdaja dovoljenje oziroma soglasje za poslovanje in
- ne opravlja nalog v organih političnih strank.

Tukaj lahko opazimo odstopanje od ZJA, ki določa, da člani strokovnega sveta ne smejo biti zaposleni v tej javni agenciji. V primeru AZN ta določba ne velja (50. člen ZJA), tako da so med člani strokovnega sveta AZN tudi zaposleni na AZN.

Strokovni svet se sestaja na rednih in izrednih sejah na katerih lahko veljavno odloča le, če je prisotna večina članov strokovnega sveta (257. člen ZZavar). Redne seje se sklicujejo praviloma vsakih štirinajst dni, razen če delo AZN ne narekuje drugače. Izredno sejo lahko skliče predsednik strokovnega sveta na svojo pobudo ali na zahtevo najmanj treh članov strokovnega sveta. Od svojega konstituiranja do konca leta 2003 se je strokovni svet AZN sestel natanko na 99-ih rednih sejah.

Strokovni svet v skladu z 256. členom ZZavar:

1. odloča o dovoljenjih in soglasjih ter o drugih posamičnih zadevah,
2. sprejema predpise in poslovnik AZN,
3. sprejema poročilo o stanju na področju zavarovalništva in letno poročilo o delu AZN,
4. sprejema letni načrt dela strokovnih služb AZN,
5. izvršuje druge naloge iz pristojnosti AZN.

Predpis, o katerem odloča strokovni svet je sprejet, če zanj glasuje večina članov (257. člen ZZavar). Tak predpis se objavi v Uradnem listu RS (258. člen ZZavar).

7.6.2. Direktor

Zraven strokovnega sveta je najpomembnejša oseba v AZN njen direktor. Vlada imenuje direktorja na predlog ministra, pristojnega za finance za dobo petih let. Direktor vodi poslovanje AZN in organizira njeno delo (259. člen ZZavar). Med ostale pomembnejše pristojnosti direktorja AZN sodijo:

- organiziranje in vodenje delovanja strokovnih služb AZN,
- zastopanje in predstavljanje AZN,
- skrb za zakonitost poslovanja AZN,
- sprejemanje in izdajanje splošnih in posamičnih aktov, ki niso v pristojnosti strokovnega sveta,
- imenovanja projektnih skupin, delovnih teles in drugih oblik sodelovanja,
- sklepanje pogodb za AZN idr.

Med naštetimi je verjetno ena pomembnejših nalog ravno organiziranje in vodenje delovanja strokovnih služb AZN, pri kateri pridejo do izraza predvsem managerske sposobnosti direktorja.

7.7. Postopki odločanja: prednosti in slabosti

V postopkih odločanja se organi postopka ravna po ZUP in po ZZavar. Organa postopka AZN sta senat in predsednik senata (267. člen ZZavar). Senat sestavljajo vsi člani strokovnega sveta, od katerih je eden predsednik senata (268. člen ZZavar). Senat odloča o vseh zadevah, za katere zakon ne določa, da o njih odloča predsednik senata (268. člen ZZavar). Predsednik senata ima po 269. členu ZZavar pristojnost, da:

- izdaja odredbe v postopkih nadzora,
- odloča o vprašanjih, ki se tičejo postopka in tudi o postranskih vprašanjih,
- odloča o drugih vprašanjih, kadar zakon tako določa.

Predsednik senata lahko za posamezna procesna dejanja pooblasti tudi strokovnega delavca AZN (269. člen ZZavar). Primer takega dejanja je sklep o dopolnitvi vloge, ki je pogosto procesno dejanje v vsakodnevnem delu AZN in ga zaradi racionalizacije postopka lahko podpisujejo tudi osebe pooblašcene s strani predsednika senata.

ZZavar zelo natančno opredeljuje potek odločanja. 274. člen ZZavar določa, da lahko senat veljavno odloča, če je na seji navzoča večina članov senata. Poleg rednih sej senata, ZZavar predvideva tudi možnost korespondenčnih sej senata. Seje senata so zaprte za javnost. Naloga predsednika senata je, da vodi posvetovanje in glasovanje. Tako mora poskrbeti, da se vsa vprašanja obravnavajo dovolj široko in poglobljeno. To je lahko tako prednost kot tudi pomanjkljivost postopka, saj lahko v določenih primerih pomeni nepotrebno zavlačenje in neoptimizacijo postopka. Zato tudi ni nenavadno, da le redko katera seja strokovnega sveta oz. senata traja manj kot nekaj ur. O posvetovanju in glasovanju se sestavi zapisnik (275. člen ZZavar).

Trenutna situacija je takšna, da predsednik senata in direktor AZN nista ista oseba⁴, kljub temu pa bi bilo že zaradi racionalizacije postopka bolje, da bi bili. Do zmede prihaja tudi zato, ker so na direktorja pogosto napačno naslovljena vprašanja predvsem novinarjev, za katere je (bolj) pristojen odgovarjati predsednik senata.

V okviru poglavja o funkcionalni neodvisnosti smo že govorili o tem, da zoper odločbe AZN ni možna pritožba (273. člen ZZavar), možno je le vložiti tožbo na Vrhovno sodišče RS. Z vidika AZN taka ureditev gotovo pomeni prednost, saj onemogoča resornemu ministrstvu, da bi posegalo v njeno neodvisnost, je pa lahko takšna določba sporna z vidika ustavne pravice do pritožbe (25. člen Ustave RS).

⁴ Do te situacije je prišlo dne 29. 10. 2003, ko je s pozicije predsednika senata odstopil direktor Agencije mag. Jurij Gorišek, ki je do takrat opravljal obe funkciji.

7.8. Sodelovanje Agencije za zavarovalni nadzor z drugimi institucijami in organizacijami

Narava dela AZN je takšna, da ob svojem poslovanju trči na številna sorodna področja. V skladu z ZZavar, podzakonskimi predpisi in internimi akti AZN tako sodeluje s številnimi domačimi in tujimi institucijami. Znotraj slovenskega teritorija so to najpogosteje naslednje institucije: Ministrstvo za finance, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Banka Slovenije in Agencija za trg vrednostnih papirjev. S slednjima dvema je podpisan tudi Pravilnik o medsebojnem sodelovanju nadzornih organov (Uradni list RS, št. 55/99, 87/00), na podlagi katerega je bila organizirana Komisija za medsebojno sodelovanje nadzornih organov, ki se sestaja na rednih srečanjih in sicer najmanj na vsake tri mesece. Do konca januarja 2004 se je Komisija tako sestala na 14-ih srečanjih, od tega je bil na prvih dveh srečanjih namesto AZN, prisoten Urad za zavarovalni nadzor, ker AZN takrat še ni bila formirana. Slovenija skuša na ta način slediti evropskemu trendu združevanja finančnih nadzornih organov, ki se v tekočem letu obeta tudi pri nas.

AZN sodeluje in se povezuje tudi z drugimi, njej po položaju enakimi institucijami v tujih državah ter navezuje stike in deluje v ustreznih evropskih in mednarodnih organizacijah in združenjih. V okviru tega je bila v lanskem letu gostiteljica 17. Konference evropskih zavarovalnih nadzornih institucij, ki je potekala od 21. – 23. maja v Ljubljani s široko mednarodno zasedbo več kot sedemdesetih udeležencev. Konferenca evropskih zavarovalnih nadzorov obstaja že od leta 1949 in se sestaja vsako drugo leto, naslednja gostiteljica bo tako leta 2005 Praga.

Direktor in zaposleni se udeležujejo sestankov odborov in pododborov pri Evropski komisiji s področja zavarovalništva in tudi sestankov širših, mednarodnih organizacij s področja zavarovalnega nadzora. Tukaj je posebej pomembna organizacija Mednarodno združenje zavarovalnih nadzorov (IAIS - International

Association of Insurance Supervisors), katere članica je tudi Slovenija, AZN pa aktivno sodeluje preko svojih strokovnih sodelavcev v dveh odborih tega združenja, ki se pretežno ukvarja s sprejemanjem in posodabljanjem novih standardov in metodologij na področju zavarovalništva.

8. ZAKLJUČEK

Slovenska javna uprava je bila do leta 1991 sestavni del jugoslovanske javne uprave, kar je imelo za posledico togost uprave, neučinkovitost, pretirano politiziranost... Z osamosvojitvijo smo se odločili za prestop k bolj demokratičnim institucijam in političnemu pluralizmu, kar je terjalo tudi preoblikovanje javne uprave, njenih struktur in principov. Slovenija je kmalu pokazala tudi težnjo po vključevanju v evropske integracije. Tako se je notranji težnji po preoblikovanju uprave pridružila še zunanja. Evropska unija nam namreč v svojih pogojih postavlja tudi določene zglede, h katerim naj bi vse države kandidatke tendirale, če hočejo postati polnopravne članice Evropske unije. Pri prevzemanju tujih zgledov pa je potrebna velika mera previdnosti, še zlasti ker tukaj nimamo opravka z nekim enotnim modelom. To pomeni, da preoblikovanje slovenskega modela javne uprave ne more potekati po vzoru sistema evropskega tipa, ker tega tipa preprosto ni. Oblikovati moramo torej model, ki bo ob upoštevanju tujih izkušenj ustrezal tudi našim zgodovinskim, kulturnim, političnim in drugim značilnostim in bo hkrati kompatibilen s temeljnimi načeli, na katerih sloni delovanje sistemov javne uprave v razvitih državah.

Skozi diplomsko nalogo sem skušala nakazati, da je pravilno pot pri reformi javne uprave Slovenija izbrala tudi ko gre za javne agencije. Govorila sem o pravni in sistemski urejenosti tega vprašanja in poskušala prikazati, da prihaja med različnimi tipi javnih agencij do razlik v urejanju. Z Zakonom o javnih agencijah država namreč ni skušala zaletavo stlačiti v en koš vse javne agencije po vrsti, ampak

je to le sistemski zakon, ki dopušča drugačno urejanje v področnem zakonu, s katerim se posamezno agencijo dejansko ustanovi. Po eni strani je zakonodajni organ potreboval dolgo časa, da je sprejel ključno zakonodajo na tem področju. Pomemben pospešek projekta so bile verjetno tudi negativne ocene, ki jih je Sloveniji ob poročilih o napredku glede stanja javne uprave namenjala Evropska komisija. Po drugi strani pa je vendar potrebno upoštevati pomembno razliko, ki obstaja med Slovenijo in »zahodnim svetom«, kjer so etična načela že tradicionalno vpeta v sistem javne uprave, v nekdanjih socialističnih državah pa proces sistemske preureditve šele poteka. Eden velikih problemov Slovenije kot mlade države je tudi neizoblikovanost upravne elite, ki bi lahko delovala neodvisno od vsakokratne oblasti. Ločnico med politiko in stroko, med političnimi funkcijami in uradniškimi položaji je potrebno zarisati na novo.

Agencija za zavarovalni nadzor je eden izmed pozitivnih rezultatov te reforme. Iz urada v sestavi ministrstva se je v nekaj letih preobrazila v mednarodno prepoznaven nadzorni organ s področja zavarovalništva. Seveda pa tudi sama preobrazba te agencije še ni dokončana, saj bo potrebno za celovito izvajanje vseh nalog iz njene pristojnosti zaposliti še več strokovnjakov, upošteva dejstvo, da se njene pristojnosti v zadnjem času povečujejo.

V tem letu se obeta še ena korenita reforma v navezavi na Agencijo za zavarovalni nadzor, saj bo tudi v Sloveniji, po zgledu mnogih držav, prišlo do združitve finančnih nadzornih institucij, to je Agencije za zavarovalni nadzor, Agencije za trg vrednostnih papirjev in Banke Slovenije.

V času obstoja nadzora na zavarovalnem trgu je prišlo do številnih pozitivnih posledic. Zavarovalnice so v zadnjem letu/ih tudi s pomočjo dokapitalizacij na zahtevo Agencije za zavarovalni nadzor v glavnem sanirale kapitalske neustreznosti iz preteklih let in tako poleg doseganja kapitalske ustreznosti, povečale tudi svojo vrednost za lastnike in narodno gospodarstvo.

Zaključim lahko z ugotovitvijo, da je projekt reforme javne uprave le kamenček v mozaiku vseh procesov, ki ne vodijo le k povečanju administrativne usposobljenosti Slovenije za vstop v EU, temveč k sodobni in učinkoviti javni upravi. Istočasno bo potrebno ustvariti potrebne sistemske pogoje za nadaljnji dinamični razvoj upravnih sistemov. Slednje izhaja iz ugotovitev, da ni mogoče doseči nekega končnega idealnega stanja, ampak je treba sistem oblikovati kot organizacijsko in funkcionalno odprt sistem, ki bo sposoben sprotnega odzivanja na spremembe v okolju. Zato nas v naslednjih letih čaka še naporno delo.

Hipotezo, ki sem jo postavila na začetku dela, lahko na podlagi zapisanega potrdim. Ključno pri potrjevanju hipoteze je bilo četrto poglavje, kjer sem na podlagi posameznih elementov neodvisnosti naredila primerjavo med javnimi agencijami v Sloveniji. Kot poglobljena literatura mi je tukaj služila področna zakonodaja in poročila o delu vsake posamezne javne agencije. Glede na omejen obseg naloge, sem zapisala le ključne značilnosti in odstopanja od tega.

Ugotovili smo lahko, da je ureditev Agencije za zavarovalni nadzor z vidika elementov neodvisnosti v veliki meri ustrezna, saj je poskrbljeno tako za zadostno stopnjo odgovornosti Agencije za zavarovalni nadzor napram državnim organom kot tudi za zadostno stopnjo neodvisnosti Agencije za zavarovalni nadzor, predvsem organizacijske, pravne in finančne. Določene pripombe bi lahko zaznali pri funkcionalni in personalni neodvisnosti. Pri prvi gre za presežek pooblastil oz. neodvisnosti, saj zoper odločitve Agencije za zavarovalni nadzor pritožba ni možna. Kar se tiče personalne neodvisnosti, pa bi bilo mogoče boljše položaj zaposlenih urediti na drugačen način kot z Zakonom o javnih uslužbencih, kot je to že urejeno za vodilne delavce Agencije za zavarovalni nadzor. Na podlagi povedanega lahko postavim trditev, da sta s stališča elementov neodvisnosti najbolj suvereni javni agenciji v Sloveniji Agencija za zavarovalni nadzor in Agencija za trg vrednostnih papirjev.

POJMOVNIK⁵

- **AKTUAR** – zavarovalno-tehnični strokovnjak, običajno matematik, ki organizira, izvaja in nadzira izvajanje nalog, predvsem v zvezi s sestavljanjem zavarovalno-tehničnih podlag, z izračunom zavarovalnih premij ter obračunom zavarovalno-tehničnih rezervacij,
- **IZRAVNALNE REZERVACIJE** – del zavarovalno-tehničnih rezervacij, ki se oblikujejo iz nevarnostne premije, namenjen izravnavi med kalkulativnim in dejanskim škodnim potekom zaradi časovno neenakomernega odvijanja škodnih dogodkov v posameznih zavarovalnih vrstah; rezervacije za negotove prihodnje obveznosti za škode, ki so posledica naključnih nihanj v letnem škodnem procesu posameznih zavarovalnih vrst iz nevarnostne premije,
- **MALUS** – v svojem bistvu doplačilna premija, ki jo morajo plačati zavarovanci, po vnaprej določenih pogojih, ki so prijavi škode,
- **MATEMATIČNE REZERVACIJE** – znesek za kritje prihodnjih zavarovateljevih obveznosti, ki se izkazujejo kot sedanja vrednost ocenjenih prihodnjih vrednosti za nadomestilo po sklenjenih zavarovanjih, zmanjšana za sedanjo vrednost prihodnjih vplačil zavarovalnih premij,
- **ODBITNA FRANŠIZA** – pogodbeno določen del škode, ki ga v vsakem primeru krije zavarovanec sam,
- **POZAVAROVANJE** – zavarovanje presežkov v zavarovanje prevzetih tveganj iznad lastne zmogljivosti ene zavarovalnice pri drugi zavarovalnici, registrirani za aktivno pozavarovanje,
- **PREMIJA** – cena zavarovanja; cena ki jo plača zavarovanec za gospodarsko varnost na osnovi sklenjene zavarovalne pogodbe,
- **REVIZIJA** – postopek pregleda in ocena finančnih poročil, na osnovi katerih dobimo strokovno mnenje o njihovi realnosti in objektivnosti stanja premoženja, kapitala obveznosti in rezultatov poslovanja,
- **REZERVACIJE** – razmejeni stroški in prihodki tekočega poslovnega obdobja za oblikovanje prihodkov in pokrivanje obveznosti v naslednjem poslovnem obdobju,

⁵ Vir: Bijelić, Mile. 1998. Zavarovanje in pozavarovanje, Ljubljana, Art agencija.

- ŠKODNE REZERVACIJE – ovrednoteni del nevarnostne premije na koncu določenega obdobja za kritje pričakovanih obveznosti iz že uresničenih nevarnostnih dogodkov do trenutka ugotavljanja poslovnega izida, tako prijavljenih, a še nerešenih zavarovalnih primerov, kot tudi tistih, za katere obstaja velika verjetnost, da so že bili uresničeni, vendar še niso prijavljeni,
- TEHNIČNA PREMIJA – del funkcionalne premije, namenjen za nadomeščanje nastalih škod,
- VZAJEMNA ZAVAROVALNICA – zavarovalnica, ki opravlja zavarovalne posle za svoje člane po načelu vzajemnosti,
- ZAVAROVALEC – oseba, ki z zavarovateljem sklene zavarovalno pogodbo za zavarovanje nevarnostnega objekta, osebnega ali premoženjskega interesa določenega zavarovanca nevarnostnega objekta,
- ZAVAROVALNA VRSTA – eno ali več zavarovanj, združenih na osnovi istovrstnosti tveganja ali enakega nevarnostnega objekta zaradi izravnavanja nevarnosti,
- ZAVAROVALNI PRIMER – dogodek, v zvezi s katerim sklepamo zavarovanje in uresničitev zavarovalnega tveganja, ki povzroči zavarovancu nepričakovano škodo, zavarovatelju pa nastanek obveznosti za nadomestilo škode, izplačilo odškodnine,
- ZAVAROVALNO-TEHNIČNE REZERVACIJE – rezervirana sredstva obračunanih zavarovalnih premij, namenjena kritju prevzetih tveganj za del zavarovalne dobe, ki pade v naslednje poslovno leto in izpolnitvi pričakovanih in nepričakovanih prihodnjih obveznosti do zavarovancev,
- ZAVAROVANEC – oseba, katere življenje, zdravje in s tem delovna zmožnost, premoženje ali premoženjski interes je zavarovan oziroma ji pripadajo zavarovalne pravice. Zavarovalec in zavarovanec sta pogosto ista oseba,
- ZAVAROVATELJ – zavarovalnica kot stranka zavarovalne pogodbe, ki se obveže izplačati zavarovancu (ali po njegovem nalogu tretji osebi) nadomestilo za škodo v primeru uresnitve zavarovalnega primera.

LITERATURA IN VIRI

Literatura in članki

- Bijelić, Mile. 1998. Zavarovanje in pozavarovanje, Ljubljana, Art agencija,
- Brezovšek, Marjan. 1998. Modernizacija (evropeizacija) slovenske državne uprave v: Evropeizacija slovenske politike, Politološki dnevi, Portorož, 5. in 6. junij 1998, str. 135- 146, Ljubljana, Slovensko politološko društvo,
- Brezovšek, Marjan. 2000. Kako do zanesljive uprave? v: Teorija in praksa, letn. 37, št. 2, str. 264 – 278, Ljubljana,
- Bohinc, Rado. 1998. Osebe javnega prava v: Podjetje in delo, let. 2724, št. 1938, str. 1361 – 1378, Ljubljana,
- Bohinc, Rado. 2001. Smeri reforme javne uprave v: Na poti k poslovni odličnosti javne uprave, Ljubljana, 30. maj 2001, str. 5 – 11, Ljubljana, Ministrstvo za notranje zadeve,
- Gorišek, Jurij. 2003. Smo v Sloveniji sposobni slediti vzoru držav EU glede strukture lastništva in nadzora našega zavarovalništva. 10. dnevi slovenskega zavarovalništva. Portorož, 29. in 30. maj 2003, Ljubljana, Slovensko zavarovalno združenje,
- Gregorčič, Lucija. 1997. Agencija, zavod, sklad v: Bančni vestnik, letn. 46, št. 1/1, januar - februar 1997, str. 19 – 21, Ljubljana,
- Horvat, Mitja. 2002. Podelitev javnega pooblastila v: VI. dnevi javnega prava, Portorož, 5. – 7. junij 2000, str. 197 – 206, Ljubljana, Inštitut za javno upravo,
- Kerševan, Erik. 2002. Javne agencije v: IX. dnevi slovenske uprave, Portorož 2002, 26., 27., 28. september, str. 145 – 160, Ljubljana, Visoka upravna šola,
- Kruljac, Veronika. 2003. Postopek pred sektorskimi regulatorji in po Zakonu o preprečevanju omejevanja konkurence: diplomska naloga, Ljubljana, Pravna fakulteta,

- Kofalt, Tanija. 2002. Javne agencije: diplomsko delo, Ljubljana, Pravna fakulteta,
- Pirnat, Rajko. 1999a. Pravna problematika neodvisnih upravnih agencij v: Slovensko javno pravo na prehodu v novo tisočletje, V. dnevi javnega prava, Portorož, 7. – 9. junij 1999, str. 31 – 55, Ljubljana, Inštitut za javno upravo,
- Pirnat, Rajko. 1999b. Neodvisne upravne institucije v: Javna uprava, letn. 35, št. 3, str. 449 – 466, Ljubljana, Gospodarski vestnik,
- Pirnat, Rajko. 1999c. Statusnopravni problemi oseb na področju javnega prava v: Strategija razvoja pravnega sistema Republike Slovenije do leta 2010: ciljni raziskovalni program. Projekt U5 0192. Ljubljana, Pravna fakulteta,
- Pirnat, Rajko. 2000a. Javne agencije v Sloveniji – neodvisnost agencij in njene meje v: VII. dnevi slovenske uprave, Portorož 2000, 28., 29., 30. september, str. 205 – 215, Ljubljana, Visoka upravna šola,
- Pirnat, Rajko. 2000b. Nekatera vprašanja postopkov neodvisnih upravnih agencij v: Dnevi slovenskih pravnikov, Portorož, 12. – 14. oktober 2000, str. 1393 – 1402, Ljubljana, Gospodarski vestnik,
- Pirnat, Rajko. 2001. Nekaj vprašanj javnega pooblastila kot ustavnega instituta v: VII. dnevi javnega prava, Portorož, 4. – 6. junij 2001, str. 271 – 279, Ljubljana, Inštitut za javno upravo,
- Pirnat, Rajko. 2002. Javne agencije – nova organizacijska možnost za izvajanje upravnih storitev v: Nova zakonodaja o državni upravi, str. 58 – 66, Ljubljana,
- Poročilo o delu Agencije za zavarovalni nadzor za leto 2000, dosegljivo na: <http://www.a-zn.si/slo/client/default.asp?r=-1&n=198&s=-1&p=content>, dne 03. 10. 2003,
- Poročilo o delu Agencije za zavarovalni nadzor za leto 2001, dosegljivo na: <http://www.a-zn.si/slo/client/default.asp?r=-1&n=196&s=-1&p=content>, dne 03. 10. 2003,

- Poročilo o delu Agencije za zavarovalni nadzor za leto 2002, dosegljivo na: <http://www.a-zn.si/slo/client/default.asp?r=-1&n=330&s=-1&p=content>, dne 03. 10. 2003,
- Poročilo o stanju na področju zavarovalništva za leto 2000, dosegljivo na: <http://www.a-zn.si/slo/client/default.asp?r=-1&n=197&s=-1&p=content>, dne 03. 10. 2003,
- Poročilo o stanju na področju zavarovalništva za leto 2001, dosegljivo na: <http://www.a-zn.si/slo/client/default.asp?r=-1&n=195&s=-1&p=content>, dne 03. 10. 2003,
- Poročilo o stanju na področju zavarovalništva za leto 2002, dosegljivo na: <http://www.a-zn.si/slo/client/default.asp?r=-1&n=329&s=-1&p=content>, dne 03. 10. 2003,
- Pungeršek, Mojca. 1998. Javno pooblastilo: diplomska naloga, Ljubljana, Pravna fakulteta,
- Rakočević, Slobodan. 2003. Ob reformi naše državne uprave v: Pravna praksa, letn. 2003, št. 2, str. 4 – 5, Ljubljana, Gospodarski vestnik,
- Toplak, Polona. 2004. Lanska zavarovalna premija blizu 300 milijard tolarjev v: Finance, Ljubljana, dne 19. 01. 2003, dosegljivo na: <http://www.finance-on.net/show.php?id=65250>,
- Trpin, Gorazd. 2000. Javni skladi in javne agencije v luči reforme javne uprave v: Javna uprava, letn. 36, št. 2, str. 217 – 234, Ljubljana, Gospodarski vestnik,
- Trstenjak, Verica. 1999. Pravna ureditev pravnih oseb javnega in zasebnega prava v: VI. dnevi slovenske uprave, Portorož 1999, 23., 24., 25. september, str. 175 – 187, Ljubljana, Visoka upravna šola,
- Trstenjak, Verica. 1999. Pravne osebe javnega prava (primerjalnopравни prikaz) v: Slovensko javno pravo na prehodu v novo tisočletje, V. dnevi javnega prava, Portorož, 7. –9. junij 1999, str. 105 – 119, Ljubljana, Inštitut za javno upravo,
- Virant, Gregor. 2002. Pravna ureditev javne uprave, 1. ponatis, Ljubljana, Visoka upravna šola.

Tuji viri

- Everson, Michelle et. al., ur. 1999. The role of specialised agencies in decentralising EU governance. Report presented to the EU Commission, Florence and Maastricht,
- Majone, Giandomenico. 1996. Regulating Europe. Routledge, London,
- Public Sector Modernisation v: Policy Brief, October 2003, dosegljivo na: <http://www.oecd.org/dataoecd/63/23/15688578.pdf>, dne 14. 11. 2003,
- Sigma Papers: No. 32: Financial management and Control of Public Agencies, 2001, Pariz, OECD, dosegljivo na: http://www.sigmaweb.org/PDF/SIGMA_SP32_01REV1E.PDF, dne 07. 05. 2003,
- Slovenia - Public Service and the Administrative Framework Assessment 2002, Sigma - Support for Improvement in Governance and Management, dosegljivo na: <http://www.sigmaweb.org/PDF/assessments/Candidates2002/SlovenCivServ602.pdf>, dne 14. 11. 2003,
- Slovenia - Public Service and the Administrative Framework Assessment 2003, Sigma - Support for Improvement in Governance and Management, dosegljivo na: <http://www.sigmaweb.org/PDF/assessments/Candidates2003/SlovenCivServ200603.pdf>, dne 06. 01. 2004
- Smith, Warrick. 1996. Utility regulators – The Independence Debate v: Public policy for the Private sector, Note no. 127, October 1997, dosegljivo na: <http://rru.worldbank.org/viewpoint/HTMLNotes/127/127smith.pdf>, dne 03. 10. 2003,
- Proposal for a Council Decision on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with Slovenia, dosegljivo na: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2001/en_501PC0662.pdf, dne 06. 01. 2004.

Zakonodaja

- Pravilnik o medsebojnem sodelovanju nadzornih organov, Uradni list RS, št. 55/99, 87/00,
- Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/2000, 24/2003,
- Zakon o državni upravi, Uradni list RS, št. 52/2002, 110/2002, 56/2003,
- Zakon o javnih agencijah, Uradni list RS, št. 52/2002,
- Zakon o javnih financah, Uradni list RS, št. 79/99, 124/2000, 79/2001, 30/2002,
- Zakon o javnih skladih, Uradni list RS, št. 22/2000,
- Zakon o obveznih zavarovanjih v prometu, Uradni list RS, št. 70/94, 67/2002,
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Uradni list RS, št. 12/92, 5/94, 7/96, 54/98, 106/99,
- Zakon o preprečevanju pranja denarja, Uradni list RS, št. 79/2001, 59/2002,
- Zakon o računovodstvu, Uradni list RS, št. 23/99,
- Zakon o splošnem upravnem postopku, Uradni list RS, št. 80/99, 70/2000, 52/2002,
- Zakon o trgu vrednostnih papirjev, Uradni list RS, št. 56/99, 31/2000, 52/2002,
- Zakon o zavarovalništvu, Uradni list RS, št. 13/2000, 31/2000, 91/2000, 12/2001, 21/2002, 52/2002, 91/2002, 29/2003,
- Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, Uradni list RS, št. 9/92, 13/93, 9/96, 29/98, 6/99, 99/2001, 60/2002, 126/2003.

Spletne strani

- E-uprava, državni portal Republike Slovenije: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/javni.euprava>, dne 22.12. 2003,
- Portal evropske zakonodaje Eur-Lex, European Legislation: 06.20.20.10 – Insurance: http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/reg/en_register_06202010.html, dne 03. 10. 2003 in 06. 01. 2004,

- Uradna spletna stran Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve: <http://www.ajpes.si/>, dne 12. 12. 2003,
- Uradna spletna stran Agencije Republike Slovenije za revidiranje lastninskega preoblikovanja podjetij: <http://www.gov.si/arlpp/>, dne 12. 12. 2003,
- Uradna spletna stran Agencije za energijo Republike Slovenije: <http://www.agen-rs.si>, dne 12. 12. 2003,
- Uradna spletna stran Agencije za telekomunikacije, radiodifuzijo in pošto Republike Slovenije: <http://www.atrp.si>, dne 12. 12. 2003,
- Uradna spletna stran Agencije za trg vrednostnih papirjev: <http://www.a-tvp.si>, dne 12. 12. 2003,
- Uradna spletna stran Agencije za zavarovalni nadzor: <http://www.a-zn.si/>, dne 22. 09. 2003 in 28. 10. 2003,
- Uradna spletna stran Javne agencije za železniški promet Republike Slovenije: <http://www.gov.si/dzp/>, dne 12. 12. 2003,
- Uradna spletna stran organizacije International Association for Insurance Supervision: <http://www.iaisweb.org/>, dne 01. 10. 2003 in 14. 11. 2003,
- Uradna spletna stran organizacije Sigma: <http://www.sigmaweb.org/>, dne 14. 11. 2003.