

uprava

**mednarodna znanstvena revija
za teorijo in prakso**

*Univerza v Ljubljani
Fakulteta za upravo*



letnik V, številka 3, september 2007

ISSN 1581-7555

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

izdajatelj / publisher

Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani

naslov uredništva / address

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

odgovorna urednica / editor

Stanka Setnikar-Cankar

uredniški odbor / editorial board

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

mednarodni uredniški odbor / international editorial board

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

recenzenti / referees

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

tehnična urednica / technical editor

Marjeta Pečarič

oblikovanje / design

Primož Fijavž, studiobots™

fotografije / photography

Iztok Rakar, Zlatko Malič, Luka Petkovšek

prelom / text design

Marjeta Pečarič

lektoriranje / lecture

Katarina Puc

prevodi / translate

Katja Grabnar

tisk / print

Present, d.o.o.

ISSN

1581-7555

Revija izhaja štirikrat letno. Cena posamezne številke je 15,00 EUR. Letna naročnina za pravne osebe je 60,00 EUR, za posameznike 45,00 EUR, za študente 30,00 EUR, za tujino 80,00 EUR.

Znanstveno revijo Uprava je Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS opredelila kot znanstveno periodično publikacijo in jo v letu 2007 tudi sofinancira.

vsebina

- 5** Stanka Setnikar-Cankar
Uvodnik
- 7** Juraj Nemec
Decentralization reforms and their relations to local democracy and efficiency: CEE lessons
- 41** Aleksander Korasa
Francija: od centralizma k regionalizaciji in decentralizaciji
- 59** Tone Jerovšek
Ali se z ustanovitvijo pokrajin upravni servis za državljane približuje ali oddaljuje
- 77** Mirko Pečarič
Razkrivanje nepravilnosti v Evropski uniji in Republiki Sloveniji
- 107** Mitja Dečman
Začetek dolgoročne elektronske hrambe v slovenski upravi: trenutno stanje in scenariji prihodnosti
- 123** Tanja Cvek
Usposabljanje mladih raziskovalcev

summaries / povzetki

- 38** Juraj Nemec
Decentralizacijske reforme in njihova razmerja do lokalne demokracije in učinkovitosti: lekcije iz držav Srednje in Vzhodne Evrope
- 55** Aleksander Korasa
France: From centralism to regionalization and decentralization
- 72** Tone Jerovšek
Does the establishment of regions make the administrative services more or less accessible to citizens?
- 103** Mirko Pečarič
Whistleblowing in European Union and in Republic of Slovenia
- 119** Mitja Dečman
The beginning of the long-term electronic preservation in the slovenian public administration: current state and future scenarios
- 139** Tanja Cvek
Training of young researchers

Uvodnik

Spoštovani!

Tokratna številka revije Uprava je namenjena tudi XIV. Dnevom slovenske uprave v Portorožu od 27.-29. septembra 2007. Regionalizem in spreminjanje javnega sektorja v Sloveniji ter izkušnje drugih držav bodo teme, ki jih bodo razlagali domači strokovnjaki in gosta iz tujine. Pri tem se nam zastavlja vrsta vprašanj, ki so pomembna za uporabnike javnih storitev, njihove izvajalce in načrtovalce. Kakšna bo kakovost storitev po oblikovanju pokrajin v Sloveniji? Sedanja dostopnost upravnih storitev v upravnih enotah je zgledna. Zato se bodo bodoče pokrajine soočale z visokimi pričakovanji uporabnikov. Ali bo z oblikovanjem pokrajin in njenih izvirnih ter prenesenih državnih pristojnosti zagotovljen ugodnejši dostop do upravnih storitev? Politična decentralizacija odločanja o javnih zadevah narekuje tudi določeno raven fiskalne decentralizacije. Razmejitev nalog, pristojnosti in finančnih virov med sedanjimi nivoji oblasti in bodočo pokrajino naj bi zagotovila usklajevanje interesov in mobilizacijo razvojnih virov. Ali bo dodelitev pristojnosti pokrajine usklajena z zagotovljenimi finančnimi viri? Ali se bo povečala učinkovitost uporabe proračunskih virov? Videti je, da je regionalizacija predvsem političen projekt, ki upošteva v manjši meri ekonomske kriterije.

Očitno je, da regionalizacija v Sloveniji ni povezana samo z vprašanjem števila pokrajin, čeprav je to najbolj izpostavljeno. Dva članka v tokratni reviji se dotikata tudi dileme o šestih, osmih ali morda celo štirinajstih pokrajinah. Tuje izkušnje, ki jih dopolnjujejo podatki iz raziskav, govorijo v prid manjšemu številu pokrajin. Pa tudi izobraženost in z njo povezana ustvarjalnost imata, po mnenju avtorja, zelo velik vpliv na regionalno členitev nekega ozemlja in njegovo upravno razdelitev.

Upam, da bodo članki, ki obravnavajo različne vidike regionalizacije Slovenije in jim namenjam pretežni del naše revije, dobrodošla dopolnitev k strokovni razpravi o tej zanimivi temi.

Odgovorna urednica

Red. prof. dr. Stanka Setnikar-Cankar

Decentralization reforms and their relations to local democracy and efficiency: CEE lessons

UDK: 353(497.4):35

Juraj Nemec

Matej Bel University Banská Bystrica, Slovakia

juraj.nemec@umb.sk

ABSTRACT

The paper discusses the implementation of decentralization in Central and Eastern Europe Countries after the signature and ratification of the European Charter of Local Self-Government. Decentralization as one of the reform approaches has several positive impacts on governance, but might have negative consequences, too. There are issues concerning allocation of financial resources, optimal territorial structure, weak local democracy. Local government units, especially the smaller ones, are not cost effective neither in administration nor in managing quality and expenditure of public services. For the reforms to realise the necessary democracy and efficiency, the author proposes to respect some principles of implementing decentralization.

Key words: local government, decentralization, democracy, efficiency, costs

1. Introduction

The creation of modern, democratic and effective local/regional self-government system is still one of the main issues of public administration reforms in Central and Eastern Europe (CEE), although the basic legal and financial basis for local self-governments was created in most of CEE countries (especially in all accession countries) very soon.

Already in 1990, in countries like Czech Republic, Poland, Hungary, Slovakia the first local democratic elections were held. There was a set of new laws on local self-government, respecting basic criteria for this level of governance, as defined by the European Charter of Local Self-Government in following way:

Juraj Nemec

Decentralization reforms and their relations to local democracy and efficiency: CEE lessons

“Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population. ... The basic powers and responsibilities of local authorities shall be prescribed by the constitution or by statute. However, this provision shall not prevent the attribution to local authorities of powers and responsibilities for specific purposes in accordance with the law. ... Local authorities shall, within the limits of the law, have full discretion to exercise their initiative with regard to any matter, which is not excluded from their competence nor assigned to any other authority”.

Other CEE countries, with some minor exceptions (like Ukraine, where local self-governments are still more formal than real force) followed similar patterns in later years, and as of today, the existence of local and in most cases also of regional self-government, allocated by many own responsibilities and also own resources is almost the rule in the region.

However, experience and especially outcomes show that not all positive expectations from decentralization and creation of local self-governing structures were fulfilled, on the contrary, region specific problems emerged. The paper highlights selected aspects of this issue.

2. Decentralization – theoretical and practical issues

2.1 Decentralization – basic theory

“Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities, which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy”.

European Charter of Local Self-Government

As already mentioned, decentralization represents one of basic and almost universally used reform approaches. With some simplification it represents the transfer of powers, responsibilities and resources from central to

lower level, from the state administration to self-government on macro-level, but also changes in systems of management of organizational units producing public services on micro-level (in the paper, we will not consider this second dimension).

Probably the most important issue behind decentralization is "the subsidiary" principle, clearly expressed by the European Charter of Local Self-Government, quoted above. The principle of subsidiarity conveys that public administration should operate on the lowest possible level, to achieve optimum quality. Closer to citizen it is expected that administrators and managers can better understand specific local needs and are able better to react to them. "Decentralization as the co-ordination mechanism for the public provision of goods and services represents an attempt to overcome information weaknesses involved in central co-ordination. When there is intergovernmental collaboration, then principals placed lower down know better how public programmes can be made to run efficiently" (Lane, 2000, p. 205).

From the economic point of view, following "effectiveness" principle of the EU White Paper (European Commission, 2001): "Decentralization ... is generally desirable from the viewpoint of efficiency and local accountability. These criteria must be balanced with other elements, such as spatial externalities, economies of scale, overall fiscal efficiency, regional equity, redistributive responsibilities of the government." (Allen and Tommasi, 2001, pp. 73-74).

From the point of view of other European good governance principles, decentralization has potential of positive impacts in more or less all governance dimensions. Especially openness and participation might be increased via effective decentralization, because of motivation, resulting from delegation of responsibilities and powers to lower level, closer to "customers", frequently level, where services are directly produced, and impacts better visible. However, such impacts might significantly decrease with the growing size of decentralized units (Westerwelt, H.W., 1994).

Based on these facts, decentralization is generally accepted as the important/main public administration reform in any country. However, it shall be stressed that decentralization is the tool with important potential, but also with some limitations. As there are not just positive reform mechanisms, also decentralization has to be introduced with respect to concrete reform environment, to avoid "unexpected" negative consequences of its implementation.

Juraj Nemec

Decentralization reforms and their relations to local democracy and efficiency: CEE lessons

Decentralization may for example increase direct and indirect costs. Economic theories suggest that many public services are connected with decreasing average costs with growing scale of their delivery, at least to some extent, because of better use of fixed assets (Stiglitz, 1989). Except of costs, decentralization may be limited by insufficient local capacities - too small government units are expected to suffer from lack of competence and expertise, but also from lack of resources. "The administrative capacity of subnational governments, and the administrative and compliance costs of decentralization must be taken into the account when assigning expenditure among levels of government" (Allen and Tommasi, 2001, p. 74).

Expected positive impacts of decentralization might be reversed also by so called transaction costs. Increased local activity means more voices, sometimes contradicting each other – it could be hardly expected that there is any government intervention with only positive impacts to all affected. To handle large scale of different interests is not simple, as well-known, ideal mechanism of collective voting does not exist in reality (Bailey, 1999).

With this, decentralization represents important, but to some extent controversial tool of public administration reform also in standard conditions of functional democracy. However, additional risks and limits of decentralization in a specific environment of CEE accession countries shall not be forgotten - as indicated, during decentralization processes in CEE countries most of necessary new important formal structures were created, but for many reasons the public administration systems still do not function as expected. Impact and outcomes of reforms are in many cases not as anticipated, proving the fact that adoption of more or less effective "western" reform tools into the transitional environment is really complicated, and their non-careful implementation may lead to important problems (Coombes - Verheijen, 1997), because of specific local environment.

Decentralization and the principle of subsidiarity are very much based on the assumption that they would further revive local democracy and stipulate a higher level of participation of citizen in local issues. However, this relation is "both-sides" relation. Decentralization may help to create modern governance system, based on "White Paper" principles, but its implementation has to respect the level, to which principles of openness, participation, accountability, effectiveness and coherence have been already achieved, too.

Current “quality” of local democracy in CEE countries differs in many aspects from what is the reality in developed countries, and this fact shall be respected in the processes of decentralization and fiscal decentralization. Central governments argue that they are not willing to transfer additional resources to local authorities, because of macroeconomic consequences, but also because the local environment is not well developed to manage these resources. In the following chapters we provide some facts concerning this issue, using available data from selected CEE countries.

2.2 Decentralization from practical point of view

Decentralization in CEE region is based also on practical reasons. The most important of them is the EU public finance system. The Table 1 shows that large proportion of EU resources is used via structural and pre-accession funds, allocated mainly on regional principle.

Table 1: EU expenditures 2005 and 2006

Chapter	2006	2005	Change (%)
1. Agriculture	50 991 020 000	48 464 850 000	+ 5,21
2. Structural expenditures	35 639 599 237	32 396 027 704	+ 10,01
3. Internal measures	8 889 218 143	8 016 662 269	+ 10,88
4. External measures	5 369 049 920	5 476 162 603	– 1,96
5. Administration	6 656 369 817	6 292 367 368	+ 5,78
6. Reserves	458 000 000	446 000 000	+ 2,69
7. Pre-accession strategies	2 892 850 000	3 286 990 000	– 11,99
8. Equalization	1 073 500 332	1 304 988 996	– 17,74
Total	111 969 607 449	105 684 048 940	+ 5,95

Source: http://europa.eu.int/eur-lex/budget/data/D2006_VOL1/SK/nmc-grseq42960935830-3/index.html

To become eligible to use structural funds any EU member state must draft its National Development Plan, based on thematic areas given by the European Commission (EC) and especially on own needs and priorities. Draft Plan is discussed with EC and after its approval national and regional bodies realize its implementation. The implementation is based on the NUTS system („Nomenclature of territorial units for statistics“), including the following levels:

1. NUTS 0,1 – the country
2. NUTS 2 – regions with approximately 1-2 million inhabitants
3. NUTS 3 – lower regional tier
4. NUTS 4 – local units (micro regions)
5. NUTS 5 – municipalities

The existence of necessary effective regional structures, especially at NUTS 2 level is thus a pre-condition for the use of allocated funds. Regions shall be able to draft their regional development plans, decide on spending priorities; define programmes and select projects, constituted preferably in the form of self-governing units.

2.3 Fiscal decentralization and its main problems

Fiscal aspects represent a crucial part of the decentralisation process, as indicated also by the European Charter of Local Self-Government in following way:

“Local authorities shall be entitled, within national economic policy, to adequate financial resources of their own, of which they may dispose freely within the framework of their powers”. ... Local authorities' financial resources shall be commensurate with the responsibilities provided for by the constitution and the law. Part at least of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes and charges of which, within the limits of statute, they have the power to determine the rate. ... As far as possible, grants to local authorities shall not be earmarked for the financing of specific projects. The provision of grants shall not remove the basic freedom of local authorities to exercise policy discretion within their own jurisdiction”.

Juraj Nemec

**Decentralization reforms and their relations to local
democracy and efficiency: CEE lessons**

The definitions provided by the "Charter" highlight as minimum two important dimensions of the fiscal decentralisation, and raise also several issues, including those put below:

1. The necessity to establish an effective link between the scale of responsibilities of the local authorities and their financial basis.
2. The preference to finance local needs from local resources, and not by transfers (especially earmarked grants).
3. To what extent the state administration has the right to set predefined standards for the delivery of local public services?

Fiscal decentralization resource transfer

The experience shows that it is much simpler to define responsibilities to be transferred from the state to self-government authorities, than to define the amount of resources to be transferred to local authorities to finance the provision of re-allocated responsibilities.

According to our knowledge current systems of government budgeting and accounting in CEE do not allow to calculate full costs of provision of public services by the state (cash budgeting, economic classification of costs and non-accrual accounting methods are used, and changes to this have been introduced only recently).

As there are no adequate "service costs" data available, "negotiations" between local authorities and the state on the adequate amount of additional resources cannot be based on objective data, thus they become more or less political discussions, where more powerful partner wins. Risks of such processes, especially on the side of citizen, are tremendous.

Increasing own sources of self-government

The objective to finance local services from local resources and not by transfers from central budgets is to be respected, but it creates also certain additional problems. As the proportion of central government grants was still too high in many CEE countries in the end of the last century (Sevic, 2005), financial mechanisms shall change. With this at least four questions arise:

- A. How to design the best appropriate intergovernmental fiscal system that will guarantee needed local revenues, especially if it is impossible to predict exact real incomes from local taxes, fees and other sources of local authorities' revenues?

Juraj Nemec

Decentralization reforms and their relations to local democracy and efficiency: CEE lessons

- B. What is the appropriate system of management of local taxation?
- C. Should we react to territorial disparities, created by fiscal decentralisation between regions and municipalities because of different tax base and different expenditure needs?
- D. Municipal borrowing and its regulation.

As for the first question – also in the case we would know the exact amount of resources that shall be re-allocated to local authorities, there is no way to adjust the fiscal system in the country to produce exactly what is expected. We have just to respect this, and incorporate this limitation into the decision-making procedures.

Concerning the second question, there is a comprehensive discussion on the issue of the system of collection of taxes. There is no doubt that central/mass scale collection of taxes is more cost-effective. There are not enough reliable data on administrative and compliance costs of taxation from CEE conditions, but we can provide one example of recent research to highlight the problem.

Administrative costs of local taxation in the Czech Republic were calculated by Vitek and Pubal (2002) on the example of random sample of several municipalities, using methods of personal interviews, personal time-shots and analysis of existing statistical data. The Table 2 shows the results.

Table 2: Administrative costs of taxation in selected Czech municipalities (2000)

Municipality	Number of inhabitants	Revenue from local taxes (in 1000 CZK)	Administrative costs (in 1000 CZK)	Administrative costs (%)
A	150	3	6	200
B	400	7,5	8,1	107,5
C	6400	1313	182	13,9
D	9800	970	307	31,6
E	23000	1365	243	17,8
F	33100	7750	243	3,13
G	72000	15207	486	3,2

Source: Vitek and Pubal, 2002

Although the data have been obtained from just random sample with a small number of municipalities, and the calculation might be biased by problems to calculate exact costs (like estimate of proportion of time of some officials, devoted to this issue), figures clearly present the problem of relatively high administrative costs for any activity in too small municipalities (administrative costs of central taxation in the Czech Republic are estimated to be a bit less than 3%).

Concerning the third question more answers/solutions are available. Representatives of "right wing" theories would call for "voting by foot" (Hamernikova and Kubatova, 2005), but such "solutions" are not accepted in the system of European values. The Charter of European Local Self-Government provides its opinion to this in the following way:

"The protection of financially weaker local authorities calls for the institution of financial equalisation procedures or equivalent measures, which are designed to correct the effects of the unequal distribution of potential sources of finance and of the financial burden they must support. Such procedures or measures shall not diminish the discretion local authorities may exercise within their own sphere of responsibility. Local authorities shall be consulted, in an appropriate manner, on the way in which redistributed resources are to be allocated to them".

Equalisation on the base of different tax base and different expenditure needs is a standard tool in developed countries; however, effective equalisations systems have not been designed and approved in almost any of CEE countries, yet.

The last issue we discuss in this part is municipal borrowing. The "European Charter of Local Self-Government" provides following:

"For the purpose of borrowing for capital investment, local authorities shall have access to the national capital market within the limits of the law".

The real situation in CEE countries in the area of municipal borrowing is different. At the start in several countries originally there were no restrictions concerning the level and structure of external resources to be used to finance municipal financial needs. As the result, several municipalities accepted too high level of credits, and used borrowing to finance non-capital expenditures

(in the Czech Republic the municipality Rokytnice bankrupted in late nineties). As the reaction, central governments set tighter budgetary rules.

However, according to Aristovnik and Bercic (2006) the sustainability of local finance in CEE region is relatively high and only Slovenia and Hungary face limited problems from this point of view. In countries with developed and health banking sector the risk of "over-borrowing" almost disappears.

Public service standards

As indicated by our question, transfer of responsibilities from the state, organized together with transfer of resources might be connected also with the issue of standards of public services. The issue of standards has more dimensions, and we want to touch on two of them:

- standards, defining the structure and scale of public services to be delivered (service standards),
- standards, defining the quality of public services to be delivered (quality standards).

Concerning the first group, it was for example the Czech Republic that already prepared the system of standards defining the structure and scale of certain public services, as they shall be delivered by local authorities. There is a very different opinion on this, and many experts feel that such approach undermines the principle of local responsibility. The main arguments behind such approach are insufficient information and paternalism (Stiglitz, 1989).

Quality standards are much better accepted, and our feeling is that the system of "Citizen Charters", to provide consumers with criteria to be able to assess what quality they got for their money, shall be further developed in CEE region.

According to our opinion, the central government should focus not so much on service standards (especially in more developed countries), but instead of this it shall promote regular benchmarking and performance audit procedures (decision if to prefer benchmarking or more difficult performance audit shall be case by case decision, depending on the character of a service), and publishing of data obtained.

3. Decentralization trends in CEE: selected evidence

Processes of decentralization and development of local and regional self-governments are characterized by large time and scale differences among transitional countries in CEE. Some countries enacted a relatively comprehensive package of decentralization measures already in the first half of nineties (Hungary, Poland). Other countries started with the second phase of decentralization much later (for example Slovakia and the Czech Republic in late nineties), and there are countries where massive decentralization started only recently (Macedonia) or is only starting now (Ukraine).

The willingness to decentralize and the scale and timing of decentralization in selected countries are to some extent demonstrated by the Table 3 showing the formal willingness of CEE countries to decentralize.

As obvious, all CEE countries promised to create real local self-governments; however the real level of respecting all signed principles still differs (seems that the most "out of date" country is Ukraine, where elected local governments do not have any own funds).

The scale of responsibilities delegated to municipalities differs significantly between CEE countries and the amount of own resources of elected local units is lower than in "old" EU member states: "Local public government finance decentralization and building the capacity for local revenue rising abilities of local/regional self-governments reforms have been lagging behind all other reforms in CEE countries" (Sevic, 2005, p. 17). In most CEE countries the share of municipal expenditures in total public expenditures is between 10 and 20% and in some even below 10 %. Intergovernmental transfers are still the dominant or a very important resource source (Sevic, 2005). This situation improves very slowly, even in some countries the trend is reverse – for example in Hungary the share of local governments expenditures in GDP decreased from 16,5 % in 1993 to 12,8 % in 2000.

Due to many factors the size of local self-governments in CEE is highly fragmented, and in some countries there are hundreds or thousands of (too) small municipalities (we will come to this issue also later). Davey (2002, p. 36) comments to this: "Failure to drive a solution ... (to territorial fragmentation) ... often leaves in the hands of local state administration functions that should be managed by locally accountable bodies".

Juraj Nemec

**Decentralization reforms and their relations to local
democracy and efficiency: CEE lessons**

**Table 3: European Charter of Local Self-Government: Signatures,
Ratification, and Implementation in CEE Countries**

Member State of the Council of Europe	Date of signature	Date of ratification	Date of entry into force
Albania	27. 05. 1998	04. 04. 2000	01. 08. 2000
Armenia	11. 05. 2001	25. 01. 2002	01. 05. 2002
Azerbaijan	21. 12. 2001	15. 04. 2002	01. 08. 2002
BiH	12. 07. 2002	12. 07. 2002	01. 11. 2002
Bulgaria	03. 10. 1994	10. 05. 1995	01. 09. 1995
Croatia	11. 10. 1997	11. 10. 1997	01. 02. 1998
Czech Republic	28. 05. 1998	07. 05. 1999	01. 09. 1999
Estonia	04. 11. 1993	16. 12. 1994	01. 04. 1995
Georgia	29. 05. 2002	01. 12. 2004	01. 04. 2005
Hungary	06. 02. 1992	21. 03. 1994	01. 07. 1994
Latvia	05. 12. 1996	05. 12. 1996	01. 04. 1997
Lithuania	27. 11. 1996	22. 06. 1999	01. 10. 1999
Moldova	02. 05. 1996	02. 10. 1997	01. 02. 1998
Poland	19. 02. 1993	22. 11. 1993	01. 03. 1994
Romania	04. 10. 1994	28. 01. 1998	01. 05. 1998
Russia	28. 02. 1996	05. 05. 1998	01. 09. 1998
Serbia	24. 06. 2005	-	-
Slovakia	23. 02. 1999	01. 02. 2000	01. 06. 2000
Slovenia	11. 10. 1994	15. 11. 1996	01. 03. 1997
Macedonia	14. 06. 1996	06. 06. 1997	01. 10. 1997
Ukraine	06. 11. 1996	11. 09. 1997	01. 01. 1998

Source: www.conventions.coe.int

Regional self-government

On regional level the situation is more complicated. In spite NUTS 2 level is necessary for spending of EU finds, few countries created respective elected structures. In some CEE countries regional self-government units do not exist (even in EU member states, like Bulgaria, where six regions were created in 1999 as administrative and not real self-government units). This situation is connected also to unclear EU policy in this area.

The Draft European Charter on Regional Democracy was initiated by the Council of Europe's Congress of Local and Regional Authorities in Europe (CLRAE) in 1997. The original idea behind the Charter was to set out the key principles that should underlie effective regional democracy in Europe, covering areas such as financial autonomy and legislative powers. However, the Charter failed to attract the support of a sufficient majority of Member States at the Ministerial Conferences in Helsinki in 2002 and Budapest in 2005, with disagreements emerging over whether the instrument should be legally binding.

Additionally, in some countries, where regional self-government units were created, their territories are large enough to fulfil criteria for NUTS 2 (Slovakia, Czech Republic), causing increased transactions costs of management of EU funds and complicating execution of other responsibilities. Although this problem has already been well known and named, for example Slovenia wants to do the same as a part of the territorial structure reform package currently in discussion – as clear example of limited capacity of CEE states to learn on mistakes already done by others and to utilize positive reform outcomes from abroad.

4. Decentralization and the local democracy

The relation between decentralization and the local democracy is a two dimensional issue. Effective local democracy represents an important precondition for successful decentralization, and successful decentralization supports development of local democracy. In the following part we highlight some aspects of those relations.

Are citizens prepared for local democracy (participation)?

According to our opinion citizens in transitional countries are still not well prepared to execute effective control over politicians and bureaucrats (neither on central, nor on local level) – after the long period of former regime no surprise. There is some evidence to support this argument, but also to show that situation is improving in some dimensions. Many, especially older people, still think that the state “donates them its services” and they must be satisfied with any quality provided (for example in Slovakia almost 40 % of citizen preferred the state to the market in 2005).

The ability to control the state via complaints (or even via courts – in Macedonia there is still only one case of a suiting the government for malfunctions) and by effective participation is also limited. Several surveys provide data (and it seems show some, but limited, improvements). For example (Swianiewicz 2001, p. 66) citizen’s willingness to participate in public activities in the Czech Republic in 1995 was as follows:

- certainly yes: 11 %
- generally yes: 22 %
- not yes, not no: 22 %
- generally no: 26 %
- certainly no: 12 %

The LGS (Soos and Zentai, 2005, p. 175) collected data on different forms of political participation, including following five areas – attendance at public demonstrations, petitions, direct meetings with local officials, challenges to local decisions and proposal writing. According to this research, the most frequent case, **drafting or sharing of proposals connected with local affairs, is becoming more and more frequent (especially in Poland and Hungary).**

According to Soos and Zentai (2005) the direct role of interested citizens, non-governmental organisations (NGOs), and local businesses is seen as much less important than the role of actors with a formal position within the government structure. These community actors seem to be the least important in Bulgaria—the observation is true first of all in the case of NGOs, but it applies to interested citizens as well. Bulgaria is also the only country in which the role of businesses is assessed as higher than that of interested residents. It is also the only one in which the role of NGOs is seen as negligible. Data about participation in local elections are also not very optimistic, significantly below

50 % and decreasing (see for example Soos and Zentai, 2005). Especially regional self-government elections do not attract citizens to participate (Slovakia 2006 turn-out was about 15%).

What are the attitudes of elected local politicians?

For the position and attitudes of local politicians the answers of local mayors to questions of LDI survey in 1997 are symptomatic (Table 4).

Table 4: Goals of Local Government

	Czech Republic	Poland	Slovakia
Democracy	61,3	54,3	71,7
Autonomy	67,5	61,5	89,1
Effectiveness	71,2	84,2	49,2

Source: Swianiewicz, P., 2001, p. 24

Data provided show that the right for independent decision making is still the most important for local politicians, in many cases serving to small interest groups and not to total population (in Czech Republic 35%, in Poland 48%, in Hungary 42% of respondents think that local mayors serve only to small part of inhabitants and to small interest groups (Swianiewicz, 2001, p. 25). Because all the provided figures are biased (mayors not willing to present real preferences, citizen due to lack of understanding the modern governance) the real situation seems to be quite unsatisfactory.

Citizen trust to self-governments

The trust of citizen to local governments is still limited, but much higher than to national level structures (Table 5).

Table 5: Level of trust of citizen to different institutions in Slovakia (SR) and the Czech Republic (CR)

	1995		1998		2000	
	SR	CR	SR	CR	SR	CR
Local self-governments	51	57	50	50	53	60
National council	30	23	32	18	24	22
Central government	32	55	33	42	32	30

Source: Swianiewicz, ed., 2001, pp. 56, 231

According to Soos and Zentai (2005) the situation is similar, from selected countries only Bulgaria shows a high level of distrust to regions (however, regions are administrative and not self-government unit in Bulgaria). The most trusted democratic institution is frequently the presidency (49.2% in Estonia, 38.7% in Poland, and 40.2% in Bulgaria). The central government is greatly distrusted in most countries, the least trusted institutions are the political parties (distrusted by 30.1% in Estonia and 53.4% in Poland), followed by parliament (40.8% in Poland and 37.3% in Bulgaria). Municipal self-governments are in between.

Accountability and responsibility

Accountability and responsibility are partly different issues, but very much inter-linked, therefore we shall deal with them in one bulk, showing that still no level of government in accession countries really respects its role to serve and to account to its stake-holders: especially to citizen. Several examples and data can support this argument.

In CEE local self-governments in many cases still try to avoid most of alternative forms of accountability. Davey (2002, p. 39) comments on this: "The greater degree of fiscal decentralisation the greater need for improved systems of accountability. EU accession processes, for example, highlight the need to develop systems of external audit of local government and to restrict indebtedness, measures that are both unpopular and technically demanding".

Compared to central level, step by step improving in reporting to citizen, local authorities still do not fully accept the necessity to be accountable to local

citizen, and some existing initiatives are more or less formal. There is for example general trend to publish yearly performance reports of public organisations available to citizen that answer many important performance related questions, like the use of resources, goals and their fulfilment, possible improvements. Municipalities in several CEE countries do not follow this positive trend as a rule. Especially economic performance data are still not the data to be shared with citizen. On the other hand web pages, especially pages of larger cities are significantly improving (author's experience, but also for example Spacek, 2006, Kunstelj, Leben and Vintar, 2006, Aadel, 2006), are also more and more serving to accountability principle.

Legal accountability improves too slowly. In Poland corruption started to be really prosecuted from very late nineties, in Slovakia the first lord-mayor was imprisoned for corruption only in 2006 (not because there is no corruption). Accountability and responsibility are still not values - as clearly visible from the statement of the director of one hospital in Slovakia, caught for large inefficiencies in procurement:

"The life of the patient is much more important than the Public Procurement Law. Our only concern is to provide the patient with maximum care". The patient does not care about the procurement of medicaments; he just wants his/her drug" (Správy STV, 3. 11. 2004).

Transparency and corruption

Mixed experience with some major preconditions of functional decentralised local governance continues also when investigating level of transparency. No surprise – increased transparency limits possibilities for exercising private (non-ethical) benefits from serving in public positions, still common practice in all accession countries. CEE countries still belong to the most corrupted states in the world, at least according to Transparency International corruption perception indexes (Table 6).

The problems of corruption and its sources in selected CEE countries were deeply investigated by Miller, Grodeland and Koschekina (1998), bringing very interesting results, highlighting important sources of corruption.

Table 6: 2005 Corruption Perceptions Index* in selected CEE countries

Country rank	Country	2005 CPI Score
1	Iceland	9.7
2	Finland	9.6
27	Estonia	6.4
31	Slovenia	6.1
40	Hungary	5.0
44	Lithuania	4.8
47	Czechia	4.3
47	Slovakia	4.3
51	Latvia	4.2
55	Bulgaria	4.0
70	Croatia	3.4
70	Poland	3.4
85	Romania	3.0
107	Ukraine	2.6
128	Russia	2.4

* 2005 CPI Score relates to perceptions of the degree of corruption as seen by business people, academics and risk analysts, and ranges between 10 (highly clean) and 0 (highly corrupt). Source: www.transparency.sk

The Table 7 indicates that politicians and officials might behave as rent seekers not responsible for promoting national and local interests.

Juraj Nemec

**Decentralization reforms and their relations to local
democracy and efficiency: CEE lessons**

Table 7: Respondent's view regarding the behaviour of politicians and officials

	Czech Republic	Slovakia	Bulgaria	Ukraine
Most politicians behave worse now	65%	82%	40%	87%
Most officials behave worse now	47%	66%	45%	89%

Source: Miller, Grodeland and Koschekina (1998)

People seeking something to which they were entitled by law, still feel that they have to offer money or other benefits, to get the service of expected quality. Table 8 highlights this problem.

Table 8: Likelihood that bribes must be offered to different officials

	Czech Republic	Slovakia	Bulgaria	Ukraine
Officials in state ministries	70%	85%	82%	87%
Hospital doctors	47%	89%	93%	94%
Customs officials	53%	71%	92%	86%
Court officials	44%	75%	80%	87%
MPs	54%	74%	74%	80%
University staff	34%	78%	73%	89%
Officials in local government offices	49%	58%	79%	87%
Police officers	42%	64%	72%	89%
Elected officials on local councils	44%	52%	69%	80%
People working in the private sector	42%	55%	63%	61%
School teachers	10%	36%	45%	68%

Source: Miller, Grodeland and Koschekina (1998)

Juraj Nemec

Decentralization reforms and their relations to local democracy and efficiency: CEE lessons

Data provided by Miller, Grodeland and Koschechkina may be seen as outdated, but also current pools and researches do not show major improvements (see for example www.transparency.org and national TI pages).

To increase transparency almost all CEE countries recently adopted modern laws on free access to information, however the experiences of compliance with this law on local level are not fully satisfactory. Administrative, financial and time constraints are used to prevent citizen to access "free" information. E-governance is another tool, serving also for better transparency. The example from one of the most "e-developed" country – Slovenia (Kunstelj, Leben and Vintar, 2006) shows that the importance of e-governance also on local level grows, but improvements are still necessary:

"The results of the supply-side survey show that most administrative bodies are presented on the web with information about their organization and operation. They also offer e-mail communication with citizens. Much downloadable application forms are already available for the procedures in the competence of central government bodies, contrary to the local self-government procedures. Regarding the distribution between central and local government of available e-applications, a similar conclusion can be made but the amount of the e-applications is considerably smaller. E-transactions have not been implemented yet.

On the demand side the survey results show that awareness of e-government among internet users is surprisingly high, as all of them are aware of at least one functional group of e-government (information, e-mail communication with civil servants, downloadable application forms and public e-services). At first glance, the level of e-government usage is also relatively high, as 83% of internet users have already used at least one of the above-mentioned possibilities; however, only a small amount of the provided information, application forms and e-services has already been used. The same is also true of e-mail communication."

To conclude, we have to stress that probably in all accession countries lack of transparency represents one of main weaknesses, prohibiting to achieve generally accepted standards of local governance and successful fiscal decentralization.

5. Decentralization and the local efficiency: general problems and selected example

Good governance has to be effective, efficient and economical. The relations between decentralization and efficiency of local public administration are very difficult to assess, especially in specific conditions of transitional environment, with very limited database of necessary data. In the following text we first highlight two important problems limiting the economic success of decentralization. Then we present some examples of local inefficiencies, as warning cases.

5.1 Costs of decentralization process

All reforms, including decentralization, are always connected with costs that are usually underestimated (for example estimated costs of public administration reform in Slovakia realized in 1996 were 20 billion Sk, a bit less than 10% of total yearly state budget expenditures, compared to official planned figure on the level close to 3 billion Sk). It is not so simple to find such amount of resources in accession countries, but without them many necessary pre-conditions for successful decentralization cannot be achieved. Too high "reform realization" costs (direct and indirect) may also overweight future benefits and limit real success of the reform. To cope with this problem some developed (and also CEE) countries established "deregulation agencies", responsible for "ex-ante audit" type of assessment of any government action, able to prevent "unnecessary reforms". However, such approach – real ex-ante audit of full costs and benefits of decisions (impact assessment) has not been effectively implemented in CEE countries, with Slovenia as one of the few examples of positive practice.

5.2 Economies of scale

As already indicated, there are important economic and management limits to decentralise several public services and activities. Because of "scale-economics" dimension (decreasing unit costs with increasing scale of production),

stressed also by the European Charter of Local Self-Government, it is more effective to produce certain services in larger volumes, in order to decrease unit costs and to deliver effective quality. Nevertheless, the processes of decentralisation and of fiscal decentralisation are very negatively influenced by territorial fragmentation, and limited willingness for amalgamation or voluntary inter-municipal co-operation.

Problems concerning territorial structure appear in most countries at least of one level of self-government (local and/or regional), as we have already mentioned in the above text. In former regime also very small settlements were allowed to become autonomous legal units (municipality). After 1989 only few countries, like Bulgaria or Poland, were able to create larger units of local-self government, but other, especially the Czech Republic or Slovakia maintained fragmented territorial structure with large number of really small scale local authorities (curiously, in both countries the number of municipalities increased after 1990 as the outcome of additional separation processes). The problem of the size of municipalities is presented in Table 9.

Table 9: Average size of municipalities in selected CEE countries

Country	% of municipalities bellow 1000 inhabitants	Average population of municipality	Average area of municipality (sqm)
Bulgaria	0	35 000	432
Poland	0	16 000	130
Hungary	54	3 300	32
Slovakia	68	1 900	17
Czech Republic	80	1 700	13

Source: Davey, 2002, p. 36

As apparent from respective data many "CEE countries have thousands of communities with municipal status with population bellow 1000 (and a substantial proportion of these fewer than 200). Reform programs are challenged by the inability of such communities to provide administrative

and financial capacity, and the scale economics and catchment areas necessary for essential services" (Davey, 2002, p. 35).

The problem of fragmentation could be solved by voluntary co-operation, or by contracting, but such mechanisms are still in very early stage of their development in all CEE countries.

5.3 Local inefficiencies – contracting for local public services in Czechia and Slovakia

Contracting is a frequent form of delivery of local services. The Table 10 compares the scale of contracting-out in Slovakia and Czech Republic and its development trends.

Table 10: Scale of external forms (contracting out) of delivery of selected local public services in Slovak and Czech municipalities (%)

Service	Slovak Republic			Czech Republic	
	2001	2005	2006 TI	2001	2005 TI
Waste	49	64	69	71	80
Cemeteries	27	12	16	42	26
Public green	16	18	33	45	24
Communications	21	41	45	31	38
Public lighting	30	35	40	23	60

Source: original research based on the data obtained from selected municipalities related to the local service delivery and in 2001 and 2005 and data gathered from results of research projects of Transparency International Slovakia and Czechia (TI).

According to the data collected external delivery of local public services (excepting maintenance of public lighting infrastructure) was used in medium

scale in Slovakia already in 2001, and was even more frequent in Czechia. The scale of contracting-out selected local public services by municipalities (excepting management of cemeteries in both countries and public green maintenance in Czechia) has increased apparently in the last period. The data clearly indicate that external delivery of local public services is a very frequent solution both in Slovakia and Czechia.

In theory, the decision to contract (to achieve the “best value”) shall be based on careful analysis of all available choices, especially on the systematic assessment of existing alternatives (ex-ante audit). The selection of external supplier shall also respect relevant legislative norms (Medved', Mericková, Nemec, 2004).

However, the ex-ante analysis of the most appropriate form of delivery is not effectively realized in Czech or Slovak municipalities - if nothing else, municipalities do not have data on real costs, allowing comparing. Also, although both countries are already EU members and should respect EU directives and not only national procurement laws, the process of contracting is in most cases non-transparent. The Table 11 presents data on methods of contracting-out of selected local public services used by the analyzed municipalities.

Table 11: The use of procurement methods in selection of external suppliers (%)

Procurement method used	Slovak Republic			Czech Republic
	2001	2005	2006 TI	2005
Open procedure	16	17	27	12
Restricted procedure	5	0	5	40
Negotiated procedure	0	13	30	-
Price bid	0	0	0	-
Direct purchase	31	17	38	48
Municipality was not willing to provide information	48	55	-	-

Source: Original research based on the data obtained from selected municipalities related to the local service delivery and in 2001 and 2005 and data gathered from results of research projects of Transparency International Slovakia and Czechia.

Several problems are evident from the table. Many municipalities in Slovakia were not willing to provide information about the procurement method used, although they were to do this (the law on free access to information). The „willingness of municipalities to provide information“ was not a problem in samples collected by the Transparency International, because of the “power” of this body and its capacity to invest more resources to the direct questioning. In both countries the practice in selecting an appropriate procurement method is inappropriate. Open tendering is relatively rare, direct purchase, including the negotiated procedure too frequent. Such situation is alarming; in most cases municipalities do not respect public procurement law. There is no really significant improvement in this area.

Concerning efficiency the unit costs are the simplest benchmark of the efficiency in service delivery. However, to be able to understand the data obtained, we should take into account several factors determining the complexity and character of the data:

1. In some cases we cannot calculate the unit costs. The reason is that, the service extent can be hardly quantified and the unification of service delivery does not exist. There are no official standards of the local public services delivery, we can only assume that the level of quantity and quality of service in different municipalities of the same size group is similar.
2. Another problem is that there is no complexity in monitoring this measure by the local self-government. There is no accrual accountancy at the level of local self-government and no possibility to find the real cost value of service delivery¹.

The results of our efficiency benchmark are presented by the Table 12, comparing unit costs of internal delivery with contracted services.

¹ In case of internal service delivery the accounted service costs are mostly lower than the real costs of service delivery and it contains only the direct costs, because there is no accrual accountancy at the local self-government level in Slovakia. We can consider the data of the costs service delivery realised by the municipal employees, gross – budgetary and net-budgetary organisation of municipality as disvalued.

Table 12: Efficiency of contracting (internal form = 100%)

Service	Slovak Republic			Czech Republic
	2001	2005	2006 TI	2005
Waste	94	94	125	137
Cemeteries	64	13	67	95
Public parks	82	192	150	86
Communications	70	109	119	142
Public lighting	100	138	128	118

Source: Original research based on the data obtained from selected municipalities related to the local service delivery in 2001 and 2005 and data gathered from results of research projects of Transparency International Slovakia and Czechia.

The data presented in Table 12 show very different benchmarking results. Contracting out public services in Slovakia is apparently more cost-intensive than internal delivery of public services in 7 cases, where the index is above 120 %. The data show clearly higher cost-efficiency only in 5 (one third) cases. There might be several reasons of this result and we cannot decide for just one of them:

1. Inaccuracy in calculating the real cost of service delivery by the local self-government. As indicated, because there is no accrual accountancy at the level of local self-government and thus no possibility to measure the real costs of service delivery, internal delivery costs are underestimated. This means that in cases where the index for external delivery is below 120%, contracting should be cost effective. However, recent experience from last Transparency International Slovakia sample clearly indicates that data provided by municipalities are in some cases (cemeteries in Slovakia in 2005) unreliable.
2. Insufficient supply of public services produced by private sector in territory of municipality or monopoly position of private producer of public service – it creates a situation where inappropriate price for service production is charged by the private partner.

3. Different local characteristics, different citizen's requirements for services.
4. Higher quality standard of contracted local public services obtaining is cost-intensive.
5. Inappropriate decision-making process in service delivery arrangement selection and large possibilities for corruption in external service producer selection – there are unprofitable contracts for public sector signed.

6. Conclusion

Most if not all experts would agree that decentralisation is important, maybe the most important tool of public administration reform, but also that it does not represent unique "all treating" medicine. Decentralisation has the same character as most of other reform mechanisms – it can bring both positive and negative effects, depending on local conditions, environment and connected complementary measures. In inappropriate environment, or because of implementation failures, decentralisation cannot deliver expected positive improvements as a rule. The opposite might be expected – especially in short term perspective, the decentralisation, not supported by other mechanisms, might deepen many existing problems, opening additional space for many forms of "government failure".

Because of the mentioned facts, the formal introduction of local and regional self-government is only the one of the first steps to the real decentralization of the state, and on the way to modern governance, based on principles, explained for example by the "White Paper" (European Commission, 2001) defining main values of modern governance as openness, participation, accountability, effectiveness and coherence.

In CEE environment, decentralization and fiscal decentralization should be implemented very carefully, and as the complex process. Formal transfer of responsibilities and resources might be not enough to achieve positive outcomes and impacts, especially not in short-term dimension. Without implementation of necessary complementary measures, fiscal decentralization may just represent the transfer of public funds from hands of central bureaucrats to hands of local politicians and bureaucrats, serving their private interests, and not citizens as original "owners" of the resources. Such risk is still very high in the specific environment of CEE countries, where local democracy is still developing, and main values of modern governance, like openness, participation,

Juraj Nemec

Decentralization reforms and their relations to local democracy and efficiency: CEE lessons

accountability, effectiveness and coherence do not dominate on any public administration level. For reform success, this fact is to be respected, and should respect at least following principles:

1. Decentralization shall be understood as a tool and not as the definite goal.
2. Decentralization is not a simple and one-dimensional strategy, and its outcomes and impacts will differ according to concrete time and environment.
3. To decentralize, opportunity, capacity and preparedness are needed.
4. Decentralization strategies have to take account of all the main involved elements - especially legal, financial, territorial and ownership aspects of the process.

Dr. Juraj Nemec je redni profesor javnih financ in javnega menedžmenta na slovaški univerzi Matej Bel v Banskí Bystrici, stalni gostujoči profesor na češki univerzi Masaryk v Brnu ter raziskovalni sodelavec na University of Bath, Velika Britanija. Njegovo akademsko in raziskovalno delovanje je usmerjeno predvsem na javno ekonomiko in javne finance, reformo javne uprave, na politike zdravstvenega varstva, ekonomike in menedžmenta ter javnih naročil. Samostojno ali kot soavtor je izdal preko 200 monografij, strokovnih in znanstvenih člankov v slovaščini, češčini, angleščini in drugih jezikih. Je sourednik dveh knjig s področja javnih financ in javnega menedžmenta, ki sta izšli v založbi združenja NISPAcee in bili prevedeni v nešteto tujih jezikov.

Bibliography

- Aadel, L.. (2006): The success and failure of electronic governance. The case of Estonia.
- Allen, R., Tomassi, D., ed. (2001): Managing Public Expenditure. SIGMA OECD, Paris.
- Aristovnik, A., Bercic, B. (2006): Sustainability of general government and local government fiscal balances in selected transition countries.
- Arrow, K. J. (1985): The Economics of Agency. In: Pratt, J. W. – Zeckhauser J.: Principals and Agents: The Structure of Business. Boston: Harvard Business School Press.
- Bailey, S. J. (1995): Public Sector Economics. MacMillan.
- Bailey, S. J.: Local Government Economics: Principles and Practice. MacMillan, 1999
- Bouckaert, G. (2002): Renewing Public Leadership: the Context for Service Delivery Reform. Paper presented at NISPAcee annual conference in Cracow.
- Control and Management Baselines for European Memberships. SIGMA OECD, 1999.
- Coombes, D., Verheijen, T. (ed.) (1997): Public Management Reform: Comparative Experiences from East and West. European Commission.
- Cooper, P. J. (2003): Governing by Contract. Washington D.S.: CQ Press.
- Davey, K. (2002): Decentralisation in CEE Countries: Obstacles and Opportunities. In: Peteri, G. (ed.): Mastering Decentralisation and Public Administration Reforms in CEE. LGI Budapest.
- Endeglebeck, R. M. (2004): Using Metrics to Manage Contractor Performance. Graduate School of Business & Public Policy at the Naval Postgraduate School. Available on: http://www.acquisitionresearch.org/_files/FY2004/NPS-CM-04-011.pdf.
- Ekonomia a financovanie verejného sektora. FF UMB Banská Bystrica, 1997.
- Epstein, P. D. (1984): Using Performance Measurement in Local Government. New York: Van Nostrand Reinhold Company Inc.
- Government, Market and the Civic Sector: The Search for Productive Partnerships. NISPAcee conference proceedings, 2001.
- Hamerníková, B., Kubatova, K. (2005): Verejné finance. Eurolex, Praha.
- Horvath, T. M. (ed.) (2000): Decentralisation: Experiments and Reforms. LGI Budapest.
- Kunstelj, M., Leben, A., Vintar, M. (2006): E-government in Slovenia: does supply meet demand? NISPAcee.
- Lane, J. E. (2000): New Public Management. Routledge.

Juraj Nemec

Decentralization reforms and their relations to local democracy and efficiency: CEE lessons

- Löffler, E. (1999): Defining Quality in Public Administration. Paper for the Session on Quality in Public Administration: Basic Concepts and Comparative Perspective. In: Government, Market and the Civic Sector: The Search for a Productive Partnership. Collection of Studies from International Scientific Conference. Bratislava: NISPAcee.
- Merickova, B. (2002): Zabezpečovanie verejných služieb verejným a súkromným sektorom. EF UMB Banská Bystrica.
- Miller, V. L. , Grodeland, A. B., Koschekina, T. Y. (1998): Are the People Victims or Accomplices? LGI Budapest.
- Nemec, J.(2001): Risks of outsourcing in Slovakia. World Bank Transitional Newsletter, Vol. 12, No. 4.
- Nemec, J., Bercik, P., Kuklis, P. (2000): Local Governments in Slovakia. In: Horvath, T.M., ed.: Decentralisation: Experiments and Reforms. OSI/LGI Budapest.
- Nemec, J., Wright, G. (ed.) (1997): Public Finance: Theory and Practice in Central European Transition. NISPAcee.
- Nemec, J. (2001): Competitive contracting: Problems and potential in the public sector reform process in CEE. In: Government, Market and the Civic sector: The search for productive partnerships.
- Niskanen, W.A. (1971): Bureaucracy and Representative Government, Aldine.
- Pavel, J. (2006): Jsou „obecní“ firmy při zajišťování veřejných služeb efektivní? Brno: ESF MU, CD rom.
- Pollitt, Ch., Bouckaert, G. (2000): Public Management Reform. Oxford.
- Sevic, Z. (ed). (2005): Fiscal decentralization and grant transfers: a critical perspective. NISPAcee.
- Slovensko 2001. IVO, Bratislava, 2002
- Soos, G., Zentai, V. (2005): Faces of Local Democracy: Comparative Papers from Central and Eastern Europe. LGI.
- Soos, G. (2006): The State of Local Democracy in Central Europe. LGI.
- Spacek, D. (2006): Communication and electronic public administration: Some issues in the context of the Czech system of public administration. NISPAcee.
- Stiglitz, J. E. (1989): Economics of the Public Sector. Norton.
- Swianiewicz, P., ed. (2001): Public Perception of Local Governments. OSI/LGI Budapest.
- Vitek, L., Pupal, K. (2002): Evaluation of the Effectiveness of the Tax Collection – the Case of the Czech Central and Local Governments. Paper presented at NISPAcee annual conference in Cracow, 2002

Juraj Nemec

**Decentralization reforms and their relations to local
democracy and efficiency: CEE lessons**

- Westerwelt, H.V. (1994): Minimum Size of Municipalities. Colloquium on Size of Municipalities, Budapest.
- www.transparency.org
- www.nispa.sk
- www.coe.int

POVZETEK

**DECENTRALIZACIJSKE REFORME IN NJIHOVA
RAZMERJA DO LOKALNE DEMOKRACIJE IN
UČINKOVITOSTI: LEKCIJE IZ DRŽAV SREDNJE IN
VZHODNE EVROPE**

Prispevek obravnava uvajanje decentralizacije v državah Srednje in Vzhodne Evrope po podpisu in ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave. Nastanek sodobnega in učinkovitega lokalnega ali regionalnega sistema samouprave je na tem področju še vedno ena od glavnih tem reform javne uprave, čeprav so bili osnovni in finančni pogoji za lokalno samoupravo ustvarjeni že zelo zgodaj. Izkušnje in rezultati kažejo, da niso bila izpolnjena vsa pozitivna pričakovanja, ki naj bi jih prinesla decentralizacija in nastanek lokalne samouprave. Nasprotno, pojavili so se specifični problemi, ki se nanašajo na posamezne regije. Verjetno najpomembnejše vprašanje, povezano z decentralizacijo, je načelo subsidiarnosti, ki je jasno izraženo v Evropski listini lokalne samouprave. Javne naloge naj po možnosti izvajajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje. Pričakovati je, da lahko naloge, ki so bližje državljanom, upravljavci bolje razumejo, zaradi česar se lahko tudi bolje odzivajo na posebne lokalne potrebe. Z učinkovitostjo decentralizacije se lahko povečata tudi preglednost in participacija. Vzrok je predvsem v motivaciji, ki izvira iz delegiranja pristojnosti na nižji nivo, ki je bližje "strankam". Decentralizacija lahko pripomore k nastanku sodobnega sistema upravljanja, vendar mora njeno uvajanje spoštovati tudi raven, do katere so bila načela odprtosti, participacije, odgovornosti, učinkovitosti in soodvisnosti že dosežena. Prenos pooblastil z državne ravni s prenosom sredstev je povezan tudi z zagotavljanjem standardov javnih storitev (standardi pri zagotavljanju storitev in standardi zagotavljanja kakovosti).

Vse države podpisnice so se obvezale, da bodo ustvarile lokalno samoupravo. Kljub temu se v resnici vsa načela zelo različno spoštujejo. Stopnja pooblastil, ki so bila prenesena na občine, se zelo razlikuje med državami, nižja so tudi lastna sredstva v primerjavi s "starimi" državami članicami EU. Državni transferji so še vedno prevladujoč ali zelo pomemben vir zagotavljanja sredstev. Kljub pozitivnim rezultatom mora biti decentralizacija vpeljana glede na konkretno okolje, da bi se lahko izognili nepričakovanim negativnim posledicam. Učinkovita demokracija na lokalni ravni je

pomemben predpogoj za uspešno decentralizacijo, le-ta pa obratno podpira razvoj lokalne demokracije.

Kljub tem ugotovitvam po mnenju avtorja državljani v tranzicijskih državah še vedno niso dobro pripravljeni za izvrševanje učinkovite kontrole nad politiki in uradniki, kar po dolgem obdobju bivših režimov ni veliko presenečenje. V več primerih se pravica do neodvisnega odločanja uporablja v prid majhnim interesnim skupinam in ne celotni populaciji. Dejansko stanje ni zadovoljivo, saj župani niso pripravljeni predstavljati dejanskih prednosti, ki jih prinaša sodobno upravljanje, medtem ko državljanom primanjkuje razumevanje sodobnega upravljanja. Zaupanje državljanov do lokalnih oblasti je še vedno majhno, čeprav je še vedno veliko večje kot do državnih oblastnih struktur. V pristopnih državah nobena raven lokalne samouprave resnično še ne spoštuje svoje vloge do prebivalcev, pravna odgovornost se le počasi izboljšuje; za te države še vedno velja, da so najbolj skorumpirane na celom svetu. V vseh pristopnih državah članicah je verjetno pomanjkanje odprtosti ena največjih slabosti, ki preprečuje doseganje splošno sprejetih standardov lokalne samouprave in uspešne fiskalne decentralizacije.

Negativne posledice decentralizacije se nanašajo na alokacijo finančnih sredstev, optimalizacijo teritorialne strukture in šibkost lokalne demokracije. Enote lokalne uprave, še posebno majhne, niso stroškovno učinkovite niti v upravljanju niti v kakovosti, kakor tudi ne v porabi javnih sredstev. Da bi reforme uresničile načrtovano demokracijo in učinkovitost, bi bilo pri uvajanju decentralizacije treba upoštevati nekatera načela. Vse reforme, tako tudi decentralizacija, so vedno povezane s stroški, ki so navadno podcenjeni, preveliki stroški realizacije pa lahko presegajo prihodnje koristi in omejijo dejanski uspeh reform. Učinki decentralizacije se lahko drastično zmanjšajo z naraščajočim številom decentraliziranih enot. Veliko držav ima skupnosti s statusom občine, v katerih je populacija pod 1 000 prebivalcev (znaten del od teh ima manj kot 200 prebivalcev). Reforme so zaradi tega vprašljive, saj take skupnosti ne morejo zagotavljati ustreznih administrativnih in finančnih sposobnosti. Problem razdrobljenosti se lahko reši s prostovoljnim sodelovanjem ali pogodbenim sodelovanjem, vendar so ti mehanizmi v še zelo zgodnji fazi.

Večina strokovnjakov se strinja, da je decentralizacija pomembno, verjetno eno najpomembnejših orodij reform javne uprave, vendar nikakor ne pomeni unikatnega zdravila, ki bi delovalo v vseh primerih. Decentralizacija ima enake značilnosti kot večina drugih reformnih mehanizmov – lahko privede do pozitivnih in negativnih učinkov, ki so odvisni od lokalnih

pogojev, okolja in spremljajočih razmerij. V neprimernem okolju ali zaradi napak pri uvajanju decentralizacija ne more zagotoviti pričakovanih pozitivnih izboljšav. Ravno nasprotno - še posebej v kratkoročni perspektivi decentralizacije, ki ni podprta z drugimi mehanizmi - obstoječi problemi se lahko poglobijo in s tem ustvarijo dodatne možnosti za več oblik "vladnega neuspeha". Zaradi omenjenih dejstev je formalna predstavitev lokalne in regionalne samouprave le prvi korak k dejanski decentralizaciji države in na poti k sodobnemu upravljanju, temelječem na načelih, pojasnjenih v Beli knjigi Evropske Komisije, ki definira glavne vrednote sodobnega upravljanja kot so odprtost, participacija, odgovornost, učinkovitost in koherentnost. V okolju držav Srednje in Vzhodne Evrope morata biti decentralizacija in fiskalna decentralizacija uvedeni zelo pazljivo ter kot kompleksen proces. Formalni prenos odgovornosti in sredstev mogoče ne bo dovolj za pozitivne rezultate. Brez nujnih komplementarnih ukrepov bo fiskalna decentralizacija omogočila le transfer javnih sredstev iz rok centralnih birokratov v roke lokalnih politikov in birokratov, služeč njihovim zasebnim interesom, ne pa državljanom kot prvotnim "lastnikom" sredstev. To tveganje je še vedno zelo veliko v specifičnem okolju držav Srednje in Vzhodne Evrope, kjer se lokalna demokracija še vedno razvija skupaj z glavnimi vrednotami sodobnega upravljanja. Da bi reforme uspele, je treba upoštevati vsaj naslednja pravila: decentralizacija naj bo razumljena le kot orodje in ne kot končni cilj; decentralizacija ni enostavna in enodimenzionalna strategija, njeni rezultati in vplivi se bodo razlikovali glede na čas in okolje; da bi decentralizirali, so potrebne priložnost, sposobnost in pripravljenost; decentralizacijske strategije morajo upoštevati vse glavne vidike, še posebej zakonske, finančne, teritorialne in lastninske vidike tega procesa.

Francija: od centralizma k regionalizaciji in decentralizaciji

UDK: 353(44):342.25

Aleksander Korasa

IZVLEČEK

Francija je bila do nedavnega med najbolj centraliziranimi državami v Evropi. Toda v zadnjih petindvajsetih letih je naredila temeljite spremembe v smeri regionalizacije in decentralizacije. Glavne razloge za centralizacijo lahko najdemo v zgodovini francoske države. Tak sistem je bil dolgo časa učinkovit, toda kasneje se je izkazal kot ovira za nadaljnji gospodarski in družbeni razvoj. Glavne decentralizacijske reforme v Franciji so izvedli s sprejetjem decentralizacijskih zakonov v letih 1982 in 1983. Uvedli so regijo kot vmesno raven odločanja med departmajem in centralno državo ter splošne volitve za organe odločanja v regijah in departmajih. Francija je nadaljevala z decentralizacijskimi reformami in leta 2003 tudi v ustavi navedla, da je decentralizirana država. V Franciji obstajajo posebne oblike lokalnih skupnosti kot so skupnosti občin, urbane skupnosti in skupnosti aglomeracij.

Ključne besede: Francija, regionalizacija, decentralizacija, regije, departmaji, občine, medobčinsko sodelovanje

1. Uvod

Regionalizacija je pojem, ki se v splošnem razume kot oblikovanje nove ravni v teritorialni organizaciji države. Regionalizacija pomeni delovanje držav, ki oblikujejo regije. Regije so lahko skupnost človeških kulturnih, jezikovnih, socialnih, ekonomskih ali drugih lastnosti, ki jih oblikujejo v politično telo z večjo ali manjšo avtonomijo v okviru države. Regije zavzemajo vmesni položaj med državo in lokalnimi skupnostmi. Države prenašajo na regije del svojih pristojnosti. Z njimi potem lažje upravljajo svoje ozemlje ter pospešujejo njegov razvoj. Regionalizacija je proces v katerem se državna oblast prenaša navzdol, najprej na regije, potem pa še na nižje lokalne skupnosti (Šmidovnik, 1995, str. 98 - 101).

Pri izvajanju oblasti obstaja v državah več ravni: državna, regionalna in lokalna. Pri poverjanju nalog tem ravnem je v sodobnih evropskih državah uveljavljeno načelo subsidiarnosti, ki pomeni decentralizacijo javnih zadev oziroma pristojnosti na najprimernejšo raven. Višjim ravnem prepušča le tista opravila, ki jih lahko bolje in uspešneje opravijo. V središču pozornosti pa je državljan s svojimi pravicami, svoboščinami in potrebami (Vlaj, 2004, str. 5).

Francija je dokaj pozno stopila na pot regionalizacije, ker je imela močno centraliziran model organizacije države. Francoski model enotno organizirane centralne države je dolgo časa ponujal odlične rešitve pri upravljanju države in njenih sestavnih delov. Ta model se je izkazal kot izjemno učinkovit, francoska uprava pa je bila in je tudi še danes pojem dobre državne uprave. Francoski ali celo Napoleonov model, ki uteleša republikansko vizijo naroda države in je bil zgrajen na jakobinski zamisli ene in nedeljive republike, so prevzele tudi mnoge druge evropske države kot so Portugalska, Španija, Italije, Grčija, pa tudi Nizozemska, Finska in številne druge države, četudi so ga pozneje še spremenile.

Pretirano centraliziran sistem pa se je od srede prejšnjega stoletja izkazal kot ovira za hitrejši gospodarski razvoj družbe in demokracije. Regionalne in lokalne ravni so postajale v Evropi vse pomembnejše, razvoja države in enakomernega gospodarskega razvoja vseh predelov države ni bilo mogoče voditi po starih načelih od zgoraj navzdol. Treba je bilo stopiti na pot temeljitih sprememb.

2. Vzroki za centralizem

Pri razlagi, zakaj je bila Francija centralizirana država, je temeljnega pomena poznavanje zgodovine francoske države. Francija ni bila nikoli skupnost posameznih dežel, tako kot sta to bili Nemčija in Italija. Ti dve deželi sta obstajali v centralistični obliki komaj kakšnih sto let, zato sta veliko lažje stopili na pot decentralizacije. Francija pa takih izkušenj ni imela.

Francosko kraljestvo je doživelo svoj vrhunec od konca 16. do konca 18. stoletja pod vladavino Burbonov. Francija je utrdila ozemlje do Pirenejev in sredi 17. stoletja dosegla mir s Španijo in s tem utrdila svoje naravne meje. Pod Ludvikom XIII. je kardinal Richelieu zgradil neomejeno kraljevo moč. Sončni kralj Ludvik XIV. je napravil Francijo za vodilno silo v Evropi, prav tako pa je privedel kraljevi absolutizem do vrhunca. Znan je njegov stavek: L'état - c'est

moi (Država sem jaz.). V eni osebi uteleša popolno moč centralistične države in postane tako simbol centralizma in absolutizma. Francija je zgradila kolonialne posesti v Louisiani in Kanadi, nato pa je z nakupom pridobila še Korziko. Gospodarsko propadanje ter prevelik centralizem in absolutizem pod Ludvikom XV. in Ludvikom XVI. sta poglobila krizo, ki je privedla do francoske revolucije 1789. Nastala je prva francoska republika, ki jo je uničil Napoleon Bonaparte leta 1799. Ta je kot prvi konzul vpeljal vojaško diktaturo ter leta 1804 uvedel prvo cesarstvo. Ko je bil leta 1814 Napoleon premagan, je bila obnovljena francoska kraljevina pod vodstvom Ludvika XVIII. Leta 1848 je prišlo do prevrata, oblast so prevzeli meščanski sloji in ustanovili so drugo republiko. Leta 1852 se je Napoleonov nečak Louis Bonaparte oklical za cesarja, Napoleona III. Nato je leta 1871 prišla Pariška komuna, a jo je francosko meščanstvo še v istem letu odpravilo in razglasilo tretjo republiko. Francija je izgubila Alzacijo in Lotaringijo, po drugi strani pa je gradila kolonialno imperij v Afriki, na Indokitajskem in na nekaterih čezmorskih otokih (Leksikon Cankarjeve založbe, 1994, str. 285 - 286).

Po prvi svetovni vojni je Francija z versajskim mirom dobila nazaj Alzacijo in Lotaringijo in povečala svojo kolonialno posest. Postala je vodilna sila na evropski celini. Francijo so leta 1940 napadli Nemci in samo njen del je obstajal kot vichyska Francija. Po vojni se je Francija obnovila in je dobila leta 1946 skupaj s Francosko unijo novo ustavo. S tem je nastala četrta republika. Ta je bila nestabilna, Francija je izgubljala kolonije. Leta 1953 je izgubila vojno na Indokitajskem. Najbolj boleča izguba za Francijo pa je bila alžirska vojna in leta 1958 so na vlado spet poklicali generala de Gaulla. Tedaj je bila z referendumom sprejeta nova ustava in s tem ustanovljena peta republika. V njej je dobil predsednik republike velika pooblastila. Leta 1962 je Francija priznala neodvisnost Alžirije, katere severni del je bil do tedaj del francoske države. To je bila za Francoze velika izguba. Peta republika pa se je pokazala za zelo trdno in Francija je ohranila predsedniški oziroma polpredsedniški sistem vse do danes.

Že pred revolucijo se je Francija lahko pohvalila z učinkovito javno upravo, katere deli so se ohranili celo do današnjih dni. Država je bila absolutistična, odločitve so se sprejemale v Parizu, toda imeli so učinkovito uradništvo, v precejšni meri državno kontrolirano gospodarstvo, dobro organizirano vojsko ter centralizirano cesto omrežje, tedaj najboljše na svetu. Po drugi strani pa sta bila v Franciji v veljavi dva različna pravna sistema, lokalne oblasti pa so obstajale v

zelo različnih oblikah, z različnimi pooblastili. Obstajali so celo različni merski sistemi. Država je bila razdeljena v province, ki so bile lahko zelo majhne, druge pa zelo velike. Nekatere od njih so imele tudi svoje skupščine in pravice pobirati davke. Občine pa so bile med sabo še veliko bolj različne, z različnimi oblikami, pa tudi imeni. Revolucija je nato pometla s to fevdalno različnostjo, toda nadaljevala je avtoritarno tradicijo (Loughlin, 2004, str. 186 - 187).

Francoska revolucija je želela mnoge zadeve poenotiti in to je uresničila na številnih področjih. Določila je take meje departmajev, da so bili vsi približno enako veliki. Tudi Napoleon je zadeve glede poenotenja samo še stopnjeval med drugim tudi z imenovanjem prefektov, ki so imeli tako rekoč vlogo guvernerja v departmajih.

Če pogledamo zgodovino Francije, je več zadev kot drugod določala država. V skladu z republikansko tradicijo so bile vse oblike oblasti racionalno zastavljene in sicer v takem smislu, da je pravzaprav država določala družbo. V obdobju tretje republike je država uvedla brezplačno obvezno izobraževanje za vse in to seveda tudi v enem jeziku, francoskem. Kot posledica je narod ali nacija postal sinonim za prebivalstvo. Država je oblikovala narod in narod je vključen v republiko. Republika predstavlja jedro francoske demokracije, ki se izraža v sekularizmu, enakosti in predstavniški demokraciji (Loughlin, 1999, str. 134 - 135).

3. Temeljne reforme v smeri decentralizacije

Francija je bila v petdesetih in šestdesetih letih prejšnjega stoletja tako centralizirana, razlike med centrom in ostalo Francijo pa tako kričeče, da se je v političnih in vplivnih krogih v franciji pojavilo reklo »Paris et le désert français« (Pariz in francoska puščava). Francozi so se zavedeli pretirane centralizacije. Pojavila se je potreba po osnovanju regionalne politike planiranja. Temelje za pot v smeri decentralizacije je nudila že ustava iz leta 1958, ki pravi, da lokalne skupnosti prosto upravljajo same s sabo. Toda prefekt je imel še vedno pomemben status, imel je nalogo urejati in ne usklajevati. To še ni bila prava decentralizacija, ta proces so imenovali dekoncentracija (Loughlin, 2004, str. 201 - 202).

Strateški preobrat in korenite reforme v smeri decentralizacije in regionalizacije je Francija naredila v začetku osemdesetih let. Glavni namen reform je bil

približati državljanom centre odločanja ob upoštevanju novih družbenih potreb, ki se izražajo lokalno, ter skrbi za identiteto lokalnih skupnosti, pripraviti izvoljene organe k odgovornosti in jim dati nove pristojnosti. Napraviti je bilo treba lokalno upravo učinkovito, tudi zato, ker je bližje tistim, ki sprejemajo odločitve. Obstajala je potreba po razvojnih pobudah na lokalni ravni, ker je dobro gospodarjenje potrebno na nacionalni ravni, še bolj pa se pokaže učinkovito na lokalni ravni. Francija je sprejela zakonodajo na tem področju v marcu 1982 ter v januarju in juliju 1983. Prvi zakoni se tičejo splošnih pravil decentralizacije, drugi pa delitve pristojnosti (Maus, 1997, str 133 - 136).

Leta 1982 so z zakonom o pravicah in svoboščinah občin, departmajev in regij uvedli prenos oblasti in ukinili nadzor države nad delovanjem lokalnih oblasti. V departmajih so prenesli izvršilno oblast s prefekta, ki je bil glasnik države, na predsednika generalnega sveta. Vzpostavili so regijo kot teritorialno skupnost, ki jo vodi izvoljena skupščina ter prenesli pristojnosti od prefekta regije na predsednika regionalnega sveta. Z države so na nižje ravni prenesli številne finančne pristojnosti, ustanovili so regionalno računsko zbornico. Leta 1982 so sprejeli tudi zakone o volitvah v občine, ki imajo več kot 3500 prebivalcev in zanje uvedli kombiniran volilni sistem. V tem letu so prav tako sprejeli zakon, ki spreminja upravo Pariza, Lyona in Marseilla. Leta 1983 so z zakonom uvedli prerazporeditev pristojnosti med občinami in departmaji ter med regijami in državo na vseh družbenih področjih. Občine so dobile pristojnosti na področju urbanizma, departmaji na področju šolskega transporta, socialnih dejavnosti, zdravja in okolja. Regije so dobile pristojnosti na področju planiranja in lastnega upravljanja. Za vse nove pristojnosti so dobile vse ravni pomoč v sredstvih in osebju (Bernard, 2001, str. 37 - 43 in Mény, 1998, str. 109 - 112).

Leta 1984 so predstavili posebne uredbe za delovanje teritorialnih javnih služb. Leta 1986 so bile prve neposredne volitve v regionalne svete. Zakon iz leta 1992 postavi temelje za teritorialno upravo. Podpira sodelovanje med občinami in regijami z ustanovitvijo skupnosti občin in skupnosti mest ter krepí lokalno demokracijo s posvetovalno vlogo referendumov. Z zakonom so leta 1995 potrdili vlogo regij pri prostorskem urejanju in trajnostnem razvoju. Zakon iz leta 1999 je poenostavil sodelovanje med občinami, ukinil je skupnost mest in skupnost okrožij in vzpostavil skupnosti aglomeracij za mesta nad 50000 prebivalcev ter občinami nad 15000 prebivalcev. Zakon je tudi omogočal oblikovanje finančnih spodbud za skupna občinska telesa. Zakon iz leta 2000 je dal čezmorskim departmajem pravico, da se različno razvijajo in organizirajo

lokalne referendumne o organiziranju svojih ustanov in prerazporeditvi oblasti med državo in lokalnimi skupnostmi. Zakon iz leta 2002 predvideva orodja za participativno demokracijo ter daje novo moč lokalnim oblastem, posebno regijam.

Zakon iz marca 2003 obravnava decentralizirano organizacijo francoske republike. Če je bilo prej navedeno: »Francija je unitarna država«, so sedaj v prvem členu ustave to spremenili, tako da se glasi: »Francija je decentralizirano organizirana država«. S tem se tudi uradno odmakne od centralizirane ureditve. Uzakonjeni so principi devolucije in finančne samostojnosti lokalnih oblasti. Lokalne skupnosti zakon preimenuje v teritorialne skupnosti. Te so poklicane izvajati celovite odločitve, ki se lažje uresničujejo na njihovem področju, z njimi pa upravljajo izvoljeni sveti. Nobena skupnost ne sme izvajati skrbstva nad drugo. Zakon tudi določa, kdaj imajo volilci pravico do referenduma in da lahko oblikujejo interesne skupnosti. Teritorialne skupnosti uživajo vse vire, ki so jim na voljo po zakonu, od katerih so glavni vir davki in drugi viri. Prenos oblasti od države na teritorialne skupnosti spremlja tudi prenos sredstev, ki so potrebna za uresničevanje nalog. Zakon ureja še položaj čezmorskih skupnosti, ki uživajo polno avtonomijo. Vsaka sprememba, ki se tiče položaja te skupnosti, se lahko uveljavi samo s pristankom volivcev teh skupnosti. Čezmorske skupnosti imajo svoj statut, ki ureja njihove zadeve ter njihov položaj v okviru francoske republike (Loi constitutionnelle, 2003, str. 1 - 7). Julija 2004 so sprejeli zakon o finančni avtonomiji teritorialnih skupnosti. Skupnosti prosto razpolagajo s sredstvi, ki so namenjena za izvajanje njihovih nalog. Zakon določa vrste in vire sredstev, ki se zbirajo na lokalni ravni. Sredstva se še povečujejo za izvajanje nekaterih nalog in dejavnosti v povezavah med skupnostmi (Loi organique, 2004, str. 1 - 3).

4. Razvoj regij

Ker je regija novejša oblika teritorialnih skupnosti, je zanimivo pregledati, kako so regije v Franciji postopno uvajali vse do njihove polne uveljavitve. Departma je bil dolgo časa predmet kritike. Departmaji naj bi imeli velike pristojnosti na ekonomskem in socialnem področju. Treba je bilo napraviti skupnost, ki bi bila vmes med departmajem in državo in bi zato nakatere funkcije bolje opravljala. In to naj bi bila regija. Leta 1955 so z dekretom določili program

regionalnega delovanja, ki je dopolnjeval plan modernizacije. Leta 1959 so izdali dekret, v katerem so združili več departmajev v regionalno okrožje. Z dekretom iz leta 1960 so postavili meje za 21 okrožij z regionalnim delovanjem. Leta 1970 so dodali še eno okrožje – Korziko, leta 1976 pa še Île-de-France. Za regije je bil odgovoren prefekt koordinator, ki mu je pomagala meddepartmajska konferenca (Georges, 1995, str. 153 - 157).

Z dekretom so leta 1964 utrdili upravno strukturo okrožij z regionalnim delovanjem, ki so jih po tem povzdignili na raven regij, njihove narave pa niso spremenili. Ostale so na ravni upravnih okrožij države. Na vrhu regije je bil prefekt regije, odgovoren za ekonomske zadeve in regionalne plane ekonomskega in socialnega razvoja. Prefekt je predsedoval regionalni upravni konferenci. Na regionalni ravni so obstajale tudi komisije za regionalni gospodarski razvoj, a so imele zgolj posvetovalni značaj. V letu 1972 so naredili nov poskus oblikovanja teritorialnih skupnosti. Regije so postale javne ustanove, ki so imele regionalni svet. Svet se je ukvarjal z zadevami javnega značaja, s proračunom, dajal je tudi mnenja glede razvoja in regionalne ureditve. Regija je imela ekonomski in socialni odbor ter svojega prefekta. Vendarle regija ni postala nova lokalna skupnost, temveč je imela obliko javne ustanove.

Z zakonom iz leta 1982 regija postane teritorialna skupnost. Na čelu regij so regionalni sveti, ki se volijo na splošnih neposrednih volitvah. Zakon regijam poveča pristojnosti, ki se najbolj vidijo v tem, da predsednik regionalnega sveta postane izvršilni organ regije. V imenu države regije lahko dajejo finančno pomoč podjetjem in sodelujejo v kapitalu razvojnih družb ter pri regionalnem financiranju. Regionalni sveti dobijo večjo pristojnost z dajanjem mnenj pri izdelavi nacionalnega plana, najbolj pa pri izdelavi regionalnih planov v okviru nacionalnih planov.

Regionalni svet se voli na splošnih volitvah po zakonu iz leta 1985. To je bistveni del reforme, ki umesti regijo v isti položaj kot občine in departmaje. Regionalni svet v prvi vrsti upravlja z regijo, njegove naloge pa so gospodarski, družbeni ter kulturni in znanstveni razvoj v regiji. Njegova naloga je tudi ohranjanje identitete regije in oblikovanje statuta regije. Predsednik regionalnega sveta, ki ga izvolijo svetniki, ima izvršilno oblast v regiji in je vodja regijske uprave. Regijski prefekt je predstavnik države v regiji in s tem se vendarle kaže vloga centralne države, ki deluje od zgoraj navzdol.

Obstaja 26 regij, ki so sestavljene iz različnega števila departmajev, a običajno jih je v eni regiji od 4 do 5. Od vseh regij jih je 21 v sami Franciji, 1 regija ima poseben status (Korzika), obstajajo pa še 4 čezmorske regije. Glavne naloge regij so: na področju planiranja je regija privilegiran partner države pri izdelavi in uresničevanju nacionalnih planov. Regija sklepa glede tega pogodbe z državo z namenom združevanja sredstev pri doseganju skupnih ciljev. Na področju regionalnega planiranja regije izdelujejo in izvajajo regionalne plane. Regije skrbijo tudi za usklajen prostorski razvoj. Regije izvajajo šolski transport in regionalni železniški transport, na področju pospeševanja gospodarskega razvoja nudijo neposredno in posredno pomoč gospodarskim družbam. Na področju poklicnega usposabljanja izdelujejo regije razvojni plan na tem področju ter izvajajo programe za mladino, odrasle in vajence. Na področju izobraževanja oblikujejo in izvajajo programe visokih šol ter posebne oblike izobraževanja. Regije izvajajo regionalno planiranje cest ter izvršujejo varstvo okolja in zgodovinskih spomenikov. Regije imajo pristojnosti tudi na področju raziskovanja, komunikacij in turizma. Na področju kulture pa skrbijo za regionalne muzeje ter varstvo kulturne dediščine (Bernard, 2001, str. 69 - 81).

5. Razvoj departmajev

Že leta 1871 so uvedli departmaje kot lokalne oblasti. Departmaje kot upravne enote namesto prejšnjih pokrajin pa so uvedli v vihnem obdobju francoske fevolucije leta 1790. Francoska revolucija je želela poenotiti državo z enotno zakonodajo. Trudili so se narediti enako velike departmaje. Njihove meje so bile zarisane tako, da noben kraj v departmaju ni bil oddaljen več kot uro ježe od upravnega centra. Meje departmajev so se po večini ohranile do današnjih dni. Zgodovina departmajev je tesno povezana s še z eno institucijo v Franciji, tj. prefekt. To funkcijo je uvedel že Napoleon leta 1799 in je predstavljala državo na lokalni ravni. Prefekti so bili izvršilni organi v departmaju. Napoleonov način vladanja je slonel na centralizaciji in je bil odgovor na želje po avtonomiji nekaterih pokrajin. Napoleon je svoje cilje dosegel z imenovanjem prefektov, ki so delovali na ravni departmaja kot guvernerji, odgovorni pa so bili neposredno njemu (Dumont, 2002, str. 103 - 106).

Prefektom v oporo sta bili dve posvetovalni skupščini. To je bil generalni svet, ki je imel nalogo svetovati prefektu, po drugi strani pa je obstajal prefekturni

svet, ki je imel sodno vlogo. Leta 1953 so bili prefekturni sveti spremenjeni v upravna sodišča, popolnoma neodvisna od prefektov.

Na začetku 19. stoletja je člane generalnega sveta imenoval prefekt. Od leta 1830 pa so voljeni na volitvah. Čeprav so bili generalni sveti čisto posve-tovalna telesa, so počasi pridobili pravico sprejemati proračun. Njihova moč se je stopnjevala do leta 1982, ko so lahko začeli sprejemati in izvajati politiko.

Departma je bil v svoji zgodovini od leta 1871 večfunkcijska teritorialna skupnost. Najprej je bil upravna enota države, ki je opravljala določene službe. Delno je bil tudi decentralizirana skupnost in je imel avtonomijo do določene meje. Vendar je v osnovi ostal dejavnik centralizirane državne uprave, njegova avtonomija je bila zelo omejena. Edini organ, izvoljen na splošnih volitvah, je bil generalni svet. Drugi organ, ki je bil izvršilni organ v departmaju, tj. prefekt, pa je bil imenovan centralistično. Ustava iz leta 1946 je v želji po decentralizaciji želela predati izvršilne funkcije, ki jih je imel prefekt, organu, ki bi bil izvoljen, tj. predsedniku generalnega sveta. A vendar tega v četrti republiki niso nikoli do konca uresničili, zato je departma ostal v polcentraliziranem položaju. Prefekti so imeli dvojno vlogo, in sicer kot lokalni predstavniki države in glavni izvršilni organi v departmaju (Loughlin, 1999, str. 139 - 140).

Končno je zakon, ki je Franciji prinesel decentralizacijo (2. marca 1982), radikalno spremenil upravno organizacijo departmajev. Na predsednika splošnega sveta je prenesel izvršilne pristojnosti, ki jih je prej imel prefekt. Tako je ta akt pretvoril departma v glavno lokalno skupnost s svojo skupščino in izvoljenim izvršnim telesom. Vlogo departmaja sta razširila še zakona iz janu- arja 1983 in julija 1983 glede razdelitve odgovornosti. Parlament je želel posta- viti vsaki ravni lokalne oblasti posebno, ali bolj specifično vlogo, ki ustreza tudi njenim tradicionalnim vlogam. Tako ima departma kot srednja raven glavne naloge na socialnem področju in področju infrastrukture. Departmaje vodijo generalni sveti, člani svetov so izvoljeni na neposrednih splošnih volitvah za obdobje šestih let. Svet vodi predsednik, ki ga izvolijo svetniki, izvršilno oblast ima predsednik, ki je tudi vodja uprave departmaja. V departmaju je prefekt kot predstavnik države, kar pomeni, da država le želi ohranjati nadzor. V Franciji je 96 departmajev in štirje čezmorski departmaji, ki so hkrati regije.

Pristojnosti departmajev na socialnem in zdravstvenem področju so nudenje socialne pomoči, nudenje zdravstvene pomoči, pomoč otrokom, družinam ter starejšim. Skrbijo tudi za stanovanjsko politiko in nadzor socialnih

ustanov. Na področju izobraževanja je glavna naloga departmajev oblikovanje in vodenje splošnih srednjih in višjih šol. Na področju planiranja je pomemben program pomoči kmetijskih področjem, v skladu s pogodbami o planiranju med državo in regijami. Departmaji financirajo in organizirajo šolski transport zunaj mest ter medmestni potniški transport. Tudi departmaji lahko dajejo neposredno in posredno ekonomsko pomoč podjetjem. Naloga departmajev je tudi gradnja in popravilo zgradb na socialnem, kulturnem, športnem, izobraževalnem in varstvenem področju. Pri varstvu okolja izdelujejo departmaji načrte za ravnanje z odpadnimi snovmi, na področju kulture pa skrbijo za arhive, muzeje in centralne knjižnice, poleg tega pa tudi podpirajo turizem (Bernard, 2001, str. 86 - 97).

6. Razvoj občin

Občine obstajajo v Franciji že od srednjega veka. Tedaj so imele občine še precej neenak status, leta 1798 pa so na državni ravni oblikovali občine in tudi departmaje. Te občine so bile zasnovane po enotnem sistemu in so bile najnižja oblika združevanja in naj bi predstavljale resnično lokalno demokracijo. Leta 1831 so uvedli volitve za občinske svete (La France & ses institutions, 2002, 85 - 89).

Leta 1884 so povečali pristojnosti občinskih svetov in uvedli posredne volitve županov. Do tedaj so bili župani imenovani. Oblikovali so tudi komisijo v departmaju, ki nadzoruje občine. Leta 1957 so izdali zakon o občinski upravi, leta 1977 pa zakon o občinah. Zakon iz leta 1982 je prinesel glede decentralizacije največje spremembe. V prvem členu pravi, da zakon določa razdelitev pristojnosti med občinami, departmaji, regijami in centralno vlado. Ukinili so nadzor centralne vlade in tako je decentralizacija postala uveljavljena z zakoni in je določala vsaki ravni svoje pristojnosti. Januarja leta 1983 je zakon prinesel delitev odgovornosti z navedbo, da občine, departmaji in regije delujejo na področjih, ki so njihova pristojnost.

Občine vodijo občinski sveti, člani svetov so izvoljeni za šest let na neposrednih volitvah. Občine z manj kot 3500 prebivalcev imajo večinski sistem glasovanja, večje občine pa kombinirani sistem. Občinske svete vodijo župani, ki jih izvolijo člani občinskih svetov. Župan ima izvršilno oblast ter je vodja uprave in predstavnik države, kadar gre za izvajanje zakonov.

V Franciji obstaja še vedno nekaj manj kot 37 tisoč občin, od katerih so mnoge zelo majhne, nekaj pa jih je zelo velikih. Poskušali so že zmanjšati število občin, a jim ni nikoli uspelo. Kot paradoks so Francozi kljub dolgoletni enoviti državi izjemno povezani s svojimi majhnimi občinami in nočejo izgubiti neposrednega stika z najnižjimi ravnmi oblasti.

Občine na področju zdravstva skrbijo za zdravstvene ustanove in zavetišča za brezdomce. Pri izobraževanju je njihova naloga vodenje osnovnih in srednjih šol. Na področju regionalnega planiranja se združujejo občinski razvojni plani. Znotraj občin tudi financirajo in organizirajo šolski transport. Tudi občine lahko dajejo neposredno in posredno gospodarsko pomoč, ki vključuje posojila in druge garancije. Na področju planiranja mest izdelujejo krajevne mestne načrte, izdajajo gradbena dovoljenja ter opravljajo druge posle z zemljišči. Na področju varstva okolja so občine pristojne za oskrbo z vodo in ravnanje z odpadnimi snovmi. Na področju kulture pa so v pristojnosti občin umetniške šole, glasbene akademije, občinski orhivi in muzeji (Bernard, 2001, str. 101 - 104).

7. Posebne oblike povezav

Ker v Franciji obstaja skoraj 37 tisoč občin, se pri uveljavljanju demokracije pojavlja velika vrzel med majhno občino in departmajem, zato so iznašli sisteme povezav za sodelovanje med občinami. To so urbane skupnosti, ki jih uporabljajo velika mesta, skupnosti aglomeracij za srednja velika mesta, skupnosti občin za podeželske občine, sindikati občin, ki opravljajo javne storitve za več občin, ter sindikati aglomeracij, ki so nova telesa za zadovoljevanje potreb novih mest (Cordellier, 2003, str. 27 - 35).

Za izvajanje nekaterih funkcij se občine začasno ali trajno združujejo v javne ustanove za medobčinsko sodelovaje. Te povezave jim omogočajo skupno vodenje zadev in javnih služb, razvijanje projektov gospodarskega razvoja ali urejanje prostora za več občin skupaj. Javna ustanova za medobčinsko sodelovanje je avtonomna javnopravna oseba, ki ima svoj proračun. Upravlja jo odbor, ki je sestavljen iz predstavnikov občinskih svetov, ima svojega predsednika in sedež. Občine jim poverijo pristojnosti, ki jih izvajajo s polnimi pooblastili, seveda samo za svoja področja. Oblikujejo lahko dodaten proračun in dobijo lahko možnost pobiranja namenskih davkov znotraj skupnosti ali pa zaposlijo

posebne ustanove, ki skrbijo za namenske davke. Tudi ti namenski davki kažejo na veliko proračunsko avtonomnost lokalnih oblasti.

8. Lokalne skupnosti s posebnim statusom

Lokalne skupnosti s posebnim statusom so sistem v francoskem sistemu decentralizirane oblasti. Poseben status imajo iz zgodovinskih, političnih in geografskih razlogov. Te posebne skupnosti so Pariz, kot glavno mesto z izjemno velikim številom prebivalstva, regija Île d'France, to je širše območje Pariza z velikim številom prebivalstva, ki je še vedno center Francije. Poseben status imata zaradi velikosti tudi mesti Lyon in Marseille. Poseben značaj ima tudi otok Korzika zaradi svoje zgodovinske in narodnostne drugačnosti, prav poseben značaj pa imajo francoske čezmorske regije, departmaji in teritoriji (Bernard, 2001, str. 111 - 121).

Francoske prekomorske posesti se delijo na: čezmorske departmaje, čezmorske teritorije, čezmorske dežele, teritorialne skupnosti ter območja z nedoločenim statusom. Reunion, Gvajana, Guadelupe in Martinique so hkrati regije in departmaji. Reunion leži vzhodno od Madagaskarja, ima status čezmorskega departmaja, na njem so stacionirane francoske vojaške sile. Ima 710.000 prebivalcev. Gvajana leži v Južni Ameriki, spada v sistem čezmorskih departmajev, ima 157.000 prebivalcev, v njej je nameščeno francosko vesoljsko izstrelišče. Je regija z enim departmajem. Guadelupe spada med čezmorske departmaje, leži v Karibskem otočju, ima 422.000 prebivalcev. Je regija z enim departmajem. Martinique je tudi otok v Karibskem morju, je čezmorski departma, ima 381.000 prebivalcev. Je regija z enim departmajem. Nova Kaledonija je ozemeljska skupnost, ki ima veliko avtonomijo od leta 1998. Ima svoj kongres in vlado. Leži v Pacifiku vzhodno od Avstralije. Ima 220.000 prebivalcev. Wallis-et-Futuna leži na Pacifiku vzhodno od Avstralije. Ima svojo teritorialno skupščino. Spada v francoske čezmorske teritorije. Francoska Polinezija spada med francoske čezmorske dežele. Ima vlado in skupščino, ki razpolagata s precej veliko avtonomijo. Šteje 235.000 prebivalcev. Glavno mesto je Papeete na Tahitiju.

9. Zaključek

Na regionalnem in lokalnem področju upravljanja se je podoba Francije v zadnjih petindvajsetih letih močno spremenila. V deželi, kjer prevladuje državno urejanje zadev in tudi državljani čutijo enotnost s centralno državo veliko bolj kot z avtonomnimi samoupravnimi skupnostmi, je pomenil prelom s centralizmom veliko spremembo pri izvajanju oblasti, a tudi v zavesti državljanov. Z decentralizacijskimi zakoni so naredili globoke spremembe v politično upravnem sistemu države. Le-ta ni več vsenavzoča in vsemogočna država iz preteklosti, temveč je bolj razdeljena in sestavljena z boljšo razporeditvijo moči in pooblastil na regije, departmaje in občine, četudi država ostaja še vedno pomemben kolektivni dejavnik. Tudi narava političnega delovanja se je spremenila od vertikalnega in hierarhičnega pristopa na horizontalne ravni. V resničnosti se po drugi strani vseeno velikokrat kaže podrejenost nižjih skupnosti, pa tudi funkcija prefekta krni njihovo avtonomnost. Za upravljanje velike države so se vse ravni oblasti izkazale za potrebne in so pripomogle k uspešnemu razvoju demokracije in gospodarstva v deželi. Nekatere oblike povezav lokalnih skupnosti, kot so skupnosti občin, urbane skupnosti in skupnosti aglomeracij, so posebej zanimive za preučevanje. S celotnimi spremembami Francija daje dober znak, da je proces regionalizacije nujen in izvedljiv, čeprav mora premostiti zakoreninjene navade in načine delovanja.

Aleksander Korasa je diplomiral na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani na smeri mednarodno poslovanje, nato pa uspešno nadaljeval s specilističnim študijem javne uprave na Fakulteti za upravo. Sedaj zaključuje magistrski študij prav tako na Fakulteti za upravo. V magistrskem delu se osredotoča predvsem na preučevanje primerjalnih evropskih sistemov lokalne uprave in samouprave.

Literatura in viri

- Bernard, P. (2001): Local government in France. La documentation française, Paris.
- Cordellier, S. (2003): L'état des régions françaises. La Découverte, Paris.
- Dumont, G. F. (2002): Géographie de la France. Ellipses Edition Marketing, Paris.
- Georges, P. (1995): Organisation constitutionnelle et administrative de la France. Edition Dalloz, Paris.
- La France & ses institutions (2002). L'école nationale d'administration, Paris.
- Leksikon Cankarjeve založbe (1994). Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République (2003).. J.O n°75 du 29 mars 2003, Paris.
- Loi constitutionnelle relative au référendum local. J.O n°177 du 2 août 2003, Paris, 2003.
- Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. J.O n°175 du 30 juillet 2004, Paris, 2004.
- Loughlin, J. (2004): Subnational Democracy in the European Union, Oxford.
- Loughlin, J. (1999): Regional and local democracy in the European Union. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Maus, D. (1997): An Introduction to French Administration. Institut international d'administration publique, Paris.
- Mény, Y. (1998): The French political system. La documentation française, Paris.
- Šmidovnik, J. (1995): Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Vljaj, S. (2004): Lokalna samouprava. Fakulteta za upravo, Ljubljana.

SUMMARY

**FRANCE: FROM CENTRALISM TO
REGIONALIZATION AND DECENTRALIZATION**

Regionalization is generally understood as a process of creation of a new level in a state territorial organization. This intermediate level between the state and the local authorities is formed to support democracy and economic development. France was among the most centralized states in Europe until recently. In the last twenty five years it has made a radical change towards regionalization and decentralization. The French or Napoleonic model of a uniformly organized central state offered excellent solutions in administration of a state and its lower levels. This model was widely used in many European countries but it became an obstacle for further economic and social development. The state could not be run only vertically from top to the bottom.

The main reasons for centralism can be found in the French history. France never existed in a decentralized form. Over the centuries the monarchy trying to defend its boundaries built a strong absolutist central state. The monarchy was overthrown during the French Revolution which developed a concept of the nation-state which had to be organized in a rational way. The Napoleon regime reinforced and codified the centralizing tendencies of the revolutionary era. The structures and tendencies laid down in these years were applied throughout the nineteenth century and for a significant part of the twentieth century. During the third republic the state took responsibility for national education which was free, secular and compulsory and in one French language. Some barriers between the citizens and the state were removed, equality was respected and the state determined the society. Consequently the nation became a symbol of a population governed by a state and the nation was indivisible. The state established the nation which was incorporated in the republic. All these elements are vital for French people and their democracy.

In the late fifties centralism was so emphasised and differences between Paris and rest of France so obvious that something had to be done. There was even a phrase: Paris and the French desert. The government was aware of the problem and started with decentralization reforms. This was not a real decentralization when it was started. The process was called deconcentration. Strategic reforms towards regionalization and real

local democracy were made at the beginning of the eighties. In 1982 and 1983 decentralization laws entirely changed the image of the republic. In March 1982 the law concerning rights and liberties of municipalities, departments and regions enabled the transfer of powers and it abolished state control over local authorities. In departments they transferred executive power from prefect to the president of general council. They introduced region as a territorial community run by elected council and transferred responsibilities from prefect of the region to the president of general council. In 1982 they newly regulated election system for municipalities and changed the status of Paris, Lyons and Marseille. In 1983 they rearranged responsibilities between municipalities and departments and between state and regions in all areas. For the new responsibilities all three levels received financial support. In 1984 special regulations for the work of public services were introduced. First elections for regional councils were held in 1986. The law from 1992 places the foundations for territorial administration. It supports cooperation between municipalities and regions. The law from 1999 facilitates cooperation between municipalities and introduces communities of agglomerations for larger cities. The law from 2000 brought more liberty to French overseas departments. In 2002 the law enabled more direct democracy and gave new power to regions. The law from March 2003 talks about decentralized organization of the republic. The constitution now says: France is a decentralized country. This is an official step away from centralized system. They also adopted devolution principles and financial autonomy of local authorities. Another law from 2004 talks about finances and tax sources at the local level.

Regions in France were formed gradually. The country needed an intermediate level between the department and the central state to perform some tasks more effectively. In 1959 they merged more departments in a regional district. In 1964 districts were named regions but they were only administrative districts of the state. In 1982 region becomes a territorial community. The main body of the region is the regional council elected at general election. The president of the regional council has the executive power and is the head of administration in the region. In France there are 26 regions made up of usually 4 or 5 departments. Four of these regions are overseas regions. The responsibilities of regions are preparing and implementing national plans. They make contracts with the state to collect financial sources to achieve common goals. Regions prepare and implement regional plans and they coordinate spacial development. They are responsible for high schools and for special forms of education. They

carry out school transport and regional railway transport. They offer direct and indirect economic aid. They are responsible for regional town planning, protection of environment, historical monuments, regional archives and regional museums.

Departments as state administration units have existed since the French Revolution in 1790. The Revolution wanted to unify the state and equally large departments were introduced. Napoleon started another French institution which was the prefect. The prefect represented the state at the local level. Departments also had general councils which had only the consultative function. Department has always been a unit of state administration and a territorial community. Decentralization laws in 1982 radically changed the administrative organization of departments. The president of the general council took over the executive power from the prefect and the general councils were elected at general election every four years. In France there are 96 departments and four overseas departments which are regions at the same time. The main responsibilities of the departments are in the social and health area. They offer aid to children, families and control social institutions. They are responsible for high schools. They finance and organize school transport outside the cities and organize passenger inter-city transport. They take care of the local waste and local archives, museums and libraries.

Municipalities have existed in France since middle ages. In 1789 they presented municipalities which were equally formed. In 1831 they introduced general election for municipality councils. In 1884 municipal councils got greater responsibilities and indirect election of mayors was introduced. The laws in 1982 brought a broad decentralization and municipalities gained new responsibilities. Municipalities are run by municipality councils whose members are elected every four years. They also elect the mayors. The mayors have executive power and they are heads of administration. Municipalities also exist as state administration units. Their main responsibilities are running of elementary schools and basic institutions of health care. They organize the school transport. They may offer direct and indirect economic aid. They make town plans and are responsible for water supply networks and for sewage systems. In the field of culture they are responsible for art schools, music academies, municipality archives and museums. There are almost 37 thousand municipalities in France and there is a gap between the small municipalities and departments. For this purpose there are various forms of cooperation

among municipalities. The most important are communities of municipalities, urban communities and communities of agglomerations for larger cities. They carry out the tasks which are too big for one municipality and they can also collect local taxes for these tasks. There are some local communities with special status such as Paris, Lyons and Marseille and island of Corsica. French overseas territories can have various forms. They can be regions or departments such as Reunion, Guyana, Guadelupe and Martinique. New Caledonia is a territorial community with a large autonomy. Wallis-et-Futuna is a French overseas territory. French Polinesia has the status of a special overseas country.

Although France is not a federal state or completely decentralised state it has been able to make a radical turn to regionalisation and decentralisation. There has been a real transfer of power to local governments and regions have been introduced. The function of prefect has been preserved and this is a sign that the state wants to keep some control. However, the French case is a good example that regionalisation is feasible and it can bring many benefits.

Ali se z ustanovitvijo pokrajin upravni servis za državljane približuje ali oddaljuje

UDK: 353(497.4)

Tone Jerovšek

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
tone.jerovsek@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

Prispevek obravnava problematiko kvalitete zagotavljanja upravnih storitev po oblikovanju pokrajin. Sedanja dostopnost upravnih storitev v upravnih enotah je zgledna. S tem je postavljen visok standard pokrajinam. Opozorjeno je na zakonsko preslabo definiran način identifikacije lokalne zadeve širšega pomena in nalog regionalnega pomena ter na neustreznost načina prevzema oziroma prenosa državnih nalog na pokrajino. To bi lahko povzročilo nejasna razmerja med državo, pokrajino in občinami. Kar pa bi imelo tudi neugodne posledice za izvajanje upravnih storitev, ki jih sedaj na pregleden in sorazmerno kvaliteten način zagotavljajo država oziroma občine. Preprečiti je treba, da bi se v pokrajinah vzpostavil birokratski odnos, saj presenetljivo po tem predlogu zakona država, kljub prenosu državnih nalog na pokrajino, nima nobenega vpliva na izvolitev oziroma imenovanje predsednika pokrajine, direktorja pokrajinske uprave in načelnikov pokrajinskih upravnih organov. Prispevek opozarja na potrebo postopnega prenašanja in prevzemanja regulatornih in izvršilnih nalog pokrajine, ki naj poteka hkrati z uskladitvijo področne zakonodaje.

Ključne besede: regionalizacija, pokrajine, upravne storitve, upravni servis

To vprašanje je bistveno ob ustanavljanju pokrajin z več vidikov. Ali bo z oblikovanjem pokrajin in njenih izvirnih ter prenesenih državnih pristojnost vzpostavljen kakovostno ugodnejši dostop do upravnih storitev za stranke. Prav tako pa, ali bo z oblikovanjem pokrajin na področjih, ki jih bo pokrajina urejala in izvrševala, omogočen večji vpliv lokalnega okolja in s tem večji pou-darek specifičnim potrebam ljudi na določenem pokrajinskem območju. Sedaj

Tone Jerovšek

**Ali se z ustanovitvijo pokrajin upravni
servis za državljane približuje ali oddaljuje**

na državni regulativni in posledično izvršilni ravni ta interes ni mogel biti do te mere prisoten z vidika posebnih potreb in specifik posameznega okolja. To naj bi zagotovil Zakon o pokrajinah¹, po katerem pokrajina ureja zadeve iz svoje pristojnosti s svojimi predpisi v skladu z določbami zakona, ki ureja lokalno samoupravo (4. člen). Po določbi 7. člena pa pokrajina samostojno ureja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena v korist svojega prebivalstva. Tudi pri urejanju prenesenih državnih pristojnosti, če je tako določeno z zakonom ali uredbo vlade, lahko pokrajina ureja opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti s svojimi predpisi (14. člen).

Pomembna okoliščina ob ustanavljanju pokrajin je tudi, kakšen bo organizacijski upravni servis pokrajine, da bi bile upravne storitve v pokrajinski upravi, bolj kot doslej pri upravnih enotah, dostopnejše fizičnim in pravnim osebam in njihovim specifičnim potrebam. Za opravljanje upravnih nalog iz svoje pristojnosti ustanovi pokrajina pokrajinsko upravo in pokrajinske upravne organe ter podeljuje javna pooblastila posameznikom in obstoječim pravnim osebam, ali pa v skladu z zakonom ustanovi pravne osebe javnega prava, kot nosilce javnih pooblastil. Pokrajina zagotavlja izvajanje javnih služb iz svoje pristojnosti na način in v oblikah, določenih z zakonom (8. člen). Pokrajina opravlja tudi posamezne izvršilne naloge iz državne pristojnosti, katerih opravljanje je nanjo prenesla država z zakonom. Vse to bo seveda opravljala, če bo imela ustrezne pristojnosti. Z vidika upravno organizacijskega izvajanja upravnih nalog zakon ne prinaša novosti.

Pač pa določbe predloga Zakona o pokrajinah kažejo na močno decentraliziran regulativni in upravno izvršilni koncept sedanjega državnega reguliranja in izvrševanja upravnih nalog, za razliko od sedaj relativno centraliziranega. Vendar pa nadaljnje proučevanje predloga zakona pokaže, da je zakon prav v ključnih določbah povsem splošen in deklarativen. Tako si ni mogoče predstavljati, kaj bo ob ustanovitvi pokrajin pokrajina lahko sploh opravljala. Določbe zakona na pokrajino neposredno ne prenašajo nobenih pristojnosti. To je razvidno iz posameznih določb, saj zakon naloge pokrajin ureja samo v treh členih, ti pa so tako splošni, da nobene naloge ni mogoče prevzeti na pokrajino brez uskladitve

¹ Zakon je v fazi predloga predložila Vlada RS Državnemu zboru. Tu uporabljeno besedilo je z njegove spletne strani.

Tone Jerovšek

**Ali se z ustanovitvijo pokrajin upravni
servis za državljane približuje ali oddaljuje**

področnega zakona ali s sprejetjem posebnega zakona, kar zakon tudi sam določa v vseh treh pristojnostnih členih² oziroma v 66. členu.³

Vse svoje naloge naj bi pokrajina opravljala kot:

- lokalne zadeve širšega pomena,
- naloge regionalnega pomena in
- prenesene državne naloge.

Glede lokalnih zadev širšega pomena je določeno, da jih pokrajina samostojno ureja in določi s svojim predpisom, ali so določene z zakonom. Lokalne zadeve širšega pomena, so zlasti naloge:

- zagotavljanja javnih gospodarskih služb pokrajinskega pomena,
- zagotavljanja javnih negospodarskih služb pokrajinskega pomena in
- zagotavljanje z zakonom določenih nalog občin ter lokalnih javnih gospodarskih in negospodarskih služb, ki so skupne območjem več občin (12. člen).

Zakon v tem delu ni natančen, ker ne pove, kaj šteti za gospodarske in negospodarske javne službe pokrajinskega pomena v razmerju do republiških javnih gospodarskih služb. Opredelitev je torej odvisna od zakonskega urejanja in določanja, kaj so po sprejemu Zakona o pokrajinah republiške gospodarske in negospodarske javne službe. Sama zakonska določba je zgolj deklarativne narave. Izvedbeno pa ne pove skoraj nič. To se kaže kot slabost pri razmejevanju pristojnosti države in pokrajine na področju javnih služb. Tako moramo

2 Gre za člene 12, 13 in 14.

3 66. člen:

(1) Prenos pristojnosti na pokrajine na področjih iz 12., 13. in prvega odstavka 14. člena tega zakona se izvede najpozneje do 31. decembra 2007 z uskladitvijo zakonov, ki urejajo zadeve na teh področjih, s tem zakonom.

(2) Če uskladitev iz prejšnjega odstavka ni opravljena, se prenos pristojnosti izvede s posebnim zakonom, ki začne veljati 1. januarja 2009.

(3) Ministrstva, pristojna za posamezno področje nalog iz drugega odstavka 14. člena tega zakona, morajo dve leti po ustanovitvi pokrajinskih uprav spremljati njihovo delo in na podlagi analize najpozneje v treh letih predlagati rešitve glede prenosa izvrševanja nalog iz državne pristojnosti, ki jih izvršujejo upravne enote, na pokrajine.

(4) Z zakoni iz prvega in drugega odstavka tega člena se določijo stvarno premoženje in ustanoviteljske pravice države ter pravice iz naslova lastnine, ki se s 1. januarjem 2009 prenesajo na pokrajine. Finančne obveznosti državnega proračuna, prevzete do dne prenosa, se ne prenašajo na pokrajine.

(5) Pokrajine s 1. januarjem 2009 vstopijo v koncesijske in druge pogodbe, sklenjene za izvajanje javnih služb, opravljanje nalog v javno korist, posebne pravice na javnem dobru ter izkoriščanje naravnega bogastva iz pokrajinske pristojnosti.

Tone Jerovšek

**Ali se z ustanovitvijo pokrajin upravni
servis za državljane približuje ali oddaljuje**

do ustreznih sprememb posameznih zakonov, ki urejajo gospodarske in negospodarske javne službe, šteti, da na tem področju zakon ne prinaša nobenih novosti. Zakon torej ni izvedbeno uporaben, ker ne omogoča izvedbo uvodne določbe 12. člena, da pokrajina samostojno ureja lokalne zadeve širšega pomena, ki jih določi s svojim predpisom, ker ni kriterijev za razmejevanje.

Zakon predvideva tudi prevzem nekaterih občinskih nalog na pokrajino, kar je prepuščeno ustreznemu usklajevanju med občinami. To so to zadeve širšega pomena (iz tretje alineje drugega odstavka 12. člena) za zagotavljanje z zakonom določenih nalog občin ter lokalnih javnih gospodarskih in negospodarskih javnih služb, ki so skupne območjem več občin. Vendar je izvedba tega prevzema oziroma prenosa prepuščena posplošeni nadaljnji izvedbeni določbi, ki pravi, da se s predpisom, s katerim se določijo te naloge pokrajin, določijo občine na območje katerih se naloge nanašajo, če občine s tem soglašajo. Tu ni niti jasno, za čigav predpis gre, za občinski o prenosu teh nalog ali za pokrajinski o njihovem prevzemu. Vsekakor pa soglasje občin terja določeno usklajevanje interesov in šele posledično prevzem uslužbencev. Vse je torej prepuščeno zahtevnemu usklajevanju med občinami ali nadaljnjemu zakonskemu urejanju in zapletom, ki lahko iz tega nastanejo zaradi pomanjkanja zakonskih kriterijev.

Glede nalog regionalnega pomena je rečeno, da pokrajina opravlja naloge regionalnega pomena, ki se določijo z zakonom, in sicer v zvezi s tem, da 13. člen:

1. določa cilje regionalnega razvoja in zagotavlja skladen razvoj celotnega območja pokrajine ter zagotavlja koherentnost oblikovanja regionalnih razvojnih politik s Strategijo razvoja Slovenije, sprejema regionalni razvojni program in ukrepe za izvajanje regionalnega razvojnega programa;
2. sprejema prostorske akte za načrtovanje prostorskih ureditev regionalnega pomena;
3. sprejema načrte razvoja prometnega sistema v pokrajini in izvaja programe ukrepov na področju cestnega prometa, gradi in vzdržuje pokrajinske ceste, določa prometno ureditev na pokrajinskih cestah in površinah za mirujoči promet pokrajinskega pomena, izvaja naloge preventive in vzgoje v cestnem prometu, ter ureja plovbo na celinskih vodah;

Tone Jerovšek

**Ali se z ustanovitvijo pokrajin upravni
servis za državljane približuje ali oddaljuje**

4. sprejema programe razvoja gospodarstva, načrtuje politiko spodbujanja razvoja turizma in zagotavlja izvajanje ukrepov za spodbujanje podjetništva in turizma;
5. sprejema energetske koncepte pokrajine, koordinira lokalne energetske koncepte in izvaja programe uveljavljanja obnovljivih virov energije in učinkovite rabe energije;
6. sodeluje pri načrtovanju strukturne kmetijske politike in izvaja ukrepe državnih pomoči regionalnega pomena ter sodeluje pri pripravi programa za razvoj podeželja in ribištva;
7. sprejema stanovanjski program za izvajanje stanovanjske politike regionalnega pomena, zagotavlja sredstva za graditev, pridobitev in oddajanje neprofitnih stanovanj in stanovanjskih stavb ter ustanovi pokrajinski stanovanjski sklad;
8. izvaja zemljiško politiko regionalnega pomena;
9. sprejema in izvaja programe varstva okolja, varstva naravnih vrednot in programe upravljanja voda za izvajanje gospodarske javne službe upravljanja voda ter sprejema ukrepe varstva narave;
10. sprejema programe razvoja visokega šolstva in raziskav regionalnega pomena;
11. sprejema in izvaja regionalne programe razvoja šolstva in športa ter na posameznih področjih vzgoje in izobraževanja ter športa določa izvajalce programov, ustanavlja in financira vzgojne izobraževalne zavode ter zavode s področja športa;
12. sprejema in izvaja program zdravstvenega varstva, ustanavlja javne bolnišnice regionalnega pomena in zagotavlja njihovo mrežo na območju pokrajine, sprejema programe na področju preprečevanja uporabe prepovedanih drog in obravnave uživalcev prepovedanih drog, programe njihovega zdravljenja in socialne rehabilitacije, zagotavlja izvajanje ukrepov na področju javnega zdravja, usklajuje nujno medicinsko pomoč, zagotavlja izvajanje specialističnega zdravljenja, ustanovi svet za zdravje in zavod za zdravstveno varstvo;
13. načrtuje in organizira socialnovarstvene storitve in programe s področja dela, družine in socialnega varstva, in sicer: socialno preventivo, prvo socialno pomoč, osebno pomoč in pomoč družini na domu, institucionalno varstvo odraslih s posebnimi potrebami in starejših oseb, storitev varstvo, vodenje in zaposlitev pod posebnimi pogoji, organizira varstvo otrok, prikrajšanih za normalno družinsko življenje, ter zagotavlja

Tone Jerovšek

**Ali se z ustanovitvijo pokrajin upravni
servis za državljane približuje ali oddaljuje**

svetovanje in organiziranje pomoči posameznikom s težavami v duševnem zdravju, žrtvam nasilja, odraslim s posebnimi potrebami, osebam z različnimi oblikami zasvojenosti, storilcem kaznivih dejanj; skupaj z državo soustanovi center za socialno delo in zagotavlja dejavnost centrov za socialno delo na svojem območju ter zagotavlja pravico do izbire družinskega pomočnika;

14. sprejema programe razvoja kulturnih dejavnosti in izvaja ukrepe za zagotavljanje javnega interesa za kulturo, zagotavlja naloge območnih knjižnic, regionalne naloge sklada za kulturne dejavnosti in ustanavlja javne zavode na področju kulture (pokrajinski arhivi, muzeji in galerije, poklicna gledališča, restavratska središča, zavod za upravljanje dediščine in spomenikov);
15. sprejema programe in izvaja ukrepe zaščite in reševanja, usmerja osebno in vzajemno zaščito z organiziranjem svetovalne službe, določa posebne ukrepe varstva pred požarom ter razglša povečano požarno ogroženost in zagotavlja prenos opozoril, napotil ali prepovedi prebivalstvu med povečano požarno ogroženostjo in ob velikih požarih, organizira, opremlja in vodi sile za zaščito, ocenjuje ogroženost zaradi naravnih in drugih nesreč na območju pokrajine ter načrtuje izvajanje zaščite, reševanja in pomoči ob nesrečah, reševanje in pomoč ob naravnih in drugih nesrečah ter ocenjuje škodo, ki jo povzroči naravne in druge nesreče, sprejme z zakonom določene ukrepe za varstvo pred utopitvami;
16. načrtuje in izvaja ukrepe za integracijo tujcev in beguncev, zagotavlja mrežo pomoči pri integraciji;
17. ureja in opravlja druge naloge regionalnega pomena, ki se določijo z zakonom.

Tudi v tem členu je zakon pretežno operativno neizvedljiv, ker je določeno, da pokrajina opravlja naloge regionalnega pomena, ki se določijo z zakonom. V zvezi s tem pa ima pokrajina navedene pristojnosti oziroma pooblastila. Če analiziramo eno samo pristojnost iz 2. točke 17. člena, ki določa, da pokrajina sprejema prostorske akte za načrtovanje prostorskih ureditev regionalnega pomena, se pokaže naslednji problem. Dokler ni spremenjen Zakon o urejanju prostora, ki razmejuje pristojnost glede prostorskih aktov med državo in občino, si ni mogoče zamisliti izvajanja te določbe, ker bi prihajalo do kompetenčnega spora med pokrajino in državo ali občino. Zakon namreč ne pove, v

Tone Jerovšek

**Ali se z ustanovitvijo pokrajin upravni
servis za državljane približuje ali oddaljuje**

katerem delu oziroma glede katerih prostorskih aktov preide prostorsko urejanje na pokrajino. Tako se pokaže kot nerealna določba 66. člena, da se prenos pristojnosti na pokrajine na področjih iz 13. člena tega zakona izvede najpozneje do 31. decembra 2007 z uskladitvijo zakonov, ki urejajo zadeve na teh področjih, s tem zakonom. Rok je nerealen, saj gre za obsežne regulativne spremembe, ki bodo na ravni zakonskega urejanja v državnem zboru in izvedbenih predpisov vlade in ministrstev zahtevna naloga, ki bo vzela veliko več časa, kakor ga je predvidenega. Tu namreč ne gre samo za prenos pristojnosti. Dosedanja razmejitev pristojnosti med državo in občinami bo terjala tudi drugačno ureditev nekaterih vsebinskih razmerij, če omenimo samo prostorsko zakonodajo. V ta čas pa pade še predsedovanje Evropski uniji.

Še bolj neizvedljiva se zdi določba drugega odstavka 66. člena, ki določa: »če uskladitev ni opravljena, se prenos pristojnosti izvede s posebnim zakonom, ki začne veljati 1. januarja 2009.« Seveda si je vsebino takšnega zakona, ki naj bi bil z vidika razmejitve pristojnosti na posameznih področjih izvedljiv, težko predstavljati. Vsaka od naštetih točk 13. člena, ki naj bi se poslej štele za naloge regionalnega pomena, našteva vrsto pravno urejenih področij z zakoni in podzakonskimi predpisi, ki urejajo materialna razmerja, pristojnosti, organizacijo služb, načine delovanja. Vse to je treba urediti in razmejiti v razmerju do države in občin. Sicer bi lahko nastala organizacijska, pristojnostna in vsakršna zmeda. Določbe, ki nasploh govorijo o sprejemanju programov in načrtov, pa so neizvedljive, ne da bi upoštevali njihovo ureditev po področni zakonodaji.

Tudi glede prenesenih državnih nalog zakon neposredno ne prenaša izvrševanja teh iz državne pristojnosti na pokrajino. Naštevajo le področja na katerih mora biti izveden prenos z zakonom. To so:

- upravne naloge s področja gospodarstva, turizma in gostinstva, kmetijstva, razlastitev in služnosti v javnem interesu, upravnih dovoljenj za poseganje v prostor, graditev in uporabo zgrajenih objektov ter vodenja registrov na stanovanjskem področju;
- naloge gradbenih inšpektorjev;
- naloge inšpekcijskega nadzora na področju cest, ki jim zakon, ki ureja javne ceste, daje regionalni pomen (14. člen).

Sam prenos pa se opravi z zakonom, s področnim materialnim oziroma organizacijskim zakonom, ki ureja katero od naštetih področij (npr. z ZUreP glede razlastitev ali z ZGO glede gradbenih dovoljenj in nalog gradbenih

Tone Jerovšek

**Ali se z ustanovitvijo pokrajin upravni
servis za državljane približuje ali oddaljuje**

inšpektorjev). Sama ustanovitev pokrajin in vzpostavitev organov pokrajine, vključno s pokrajinsko upravo, še ne pomeni prevzema teh nalog. Zakon bolj na zalogo našteva področja in naloge prenosa, zato je vprašljivo, ali se bo tak prenos dejansko tudi uresničil, ko se bodo usklajevali posamezni področni zakoni in se bo pokazala vsa problematika uskladitve in prenosov od države in občine na pokrajino. Slednji na večini omenjenih področjih urejata in izvršujeta te naloge. Tudi si ni mogoče zamisliti, kako predstavljati posamezne upravne delavce iz upravnih enot na pokrajino oziroma na katera vrata organizacijskih enot upravne enote nabiti tablo »pokrajinska uprava«. Če na tem mestu odpremo samo vprašanje gradbene inšpekcije in inšpekcijskega nadzora na področju cest, ki preide na pokrajino, medtem ko vse druge inšpekcije ostanejo kot organi v sestavi posameznih ministrstev. Vemo pa, da nezakonit poseg v prostor ne zadeva samo gradbene inšpekcije. Seveda se ob tem poraja dvom v ustreznost prenosa gradbene inšpekcij na pokrajino, ki bo že itak izdajala gradbena dovoljenja, nato pa se bo še sama inšpicirala z vidika zakonitosti posegov v prostor. Gre za vprašanje neodvisnosti inšpekcije, ki se je pokazala v sedanji ureditvi, ko so inšpekcije kot organi v sestavi ministrstev ločene od prvega upravnega nivoja, za zelo ustrezno in učinkovito ureditev. Onemogočala je namreč odvisnost inšpektorjev od lokalnega okolja, v katerem se opravlja. Če je lahko nadzor na področju cest regionalnega pomena vendarle pokrajinski, ker gre za interese regionalnega pomena, pa je nadzor nad posegi v prostor vsedržavnega pomena, ker gre za pomembne javne interese, ki jih mora zaščititi država, ker se nanašajo na podobo krajine, urbanizma, naravne in z delom pridobljene kulturne dediščine itd. Te pa bo država lahko ustrezno ščitila le s postavitvijo povsem neodvisne institucionalne inšpekcije, ki ne bo odvisna od lokalnega okolja. Zato se je bati lokalnih pritiskov na inšpekcijo in posledično opustitev dolžnega ukrepanja. Le če bo prišlo pri posegih v prostor do pritožbe zoper posamičen upravni akt inšpekcije, je v 44. členu zakona predvideno, da o pritožbah zoper posamične upravne akte pokrajinskih upravnih organov in nosilcev pokrajinskih javnih pooblastil iz prenesene državne pristojnosti odločajo stvarno pristojna ministrstva. Določeno je tudi, da morajo direktor pokrajinske uprave in načelniki pokrajinskih upravnih organov, ki opravljajo prenesene državne naloge, ravnati v skladu z obveznimi navodili in nalogi ministrov, pristojnih za področja, na katera spadajo prenesene državne naloge. Vendar je mogoče kontrolo izvajanja takih navodil v konkretnem upravnem odločanju izvajati predvsem, če se odpravijo in razveljavijo konkretne upravne

Tone Jerovšek

**Ali se z ustanovitvijo pokrajin upravni
servis za državljane približuje ali oddaljuje**

odločbe po nadzorstveni pravici po 276. členu Zakona o splošnem upravnem postopku – ZUP. Vendar je nadzorstvena pravica redko uporabljena in največkrat prepozna, ker se za nezakonnosti ni vedelo. Pokrajinska inšpekcija bo glede prenesenih nalog inšpekcijskega nadzora iz državne pristojnosti odgovarjala za svoje delo direktorju pokrajinske uprave in preko njega predsedniku pokrajine. Inšpekcija bo statusno upravni organ pokrajine. Taka ureditev pa kaže na pretirano povezanost odločanja in nadzora ter imenovanj, vse na istem nivoju, kar ne bo zagotavljalo neodvisnosti inšpekcije.

V zakonu je povsem nerazumljiva ureditev drugega odstavka 14. člena v razmerju do prvega odstavka. V slednjem zakon našteva zgoraj navedene upravne naloge iz državne pristojnosti, ki se z uskladitvijo področne zakonodaje prenesejo v izvrševanje pokrajini. V drugem odstavku pa določa, da pokrajina opravlja tudi naloge, ki jih izvršujejo upravne enote na njenem območju in druge naloge iz državne pristojnosti, ki ji jih z zakonom prenese država v izvrševanje. Ni jasno, zakaj je treba v prvih treh točkah prvega odstavka 14. člena naštevati določene naloge oziroma področja, ki se spet določijo z zakonom, če je predviden prenos vseh pristojnosti upravnih enot in še drugih pristojnosti države na pokrajino. Vprašanje je, kdaj naj bi se to zgodilo in kakšna je statusna oziroma organizacijska usoda upravnih enot in kdaj naj bi pokrajina prevzela vse njihove naloge. Ali po prevzemu vseh nalog postanejo upravne enote izpostave pokrajinske uprave oziroma pokrajinskih upravnih organov, ni jasno. V tretjem odstavku 66. člena je sicer določba, po kateri morajo ministrstva, pristojna za posamezno področje nalog iz drugega odstavka 14. člena tega zakona, dve leti po ustanovitvi pokrajinskih uprav spremljati njihovo delo in na podlagi analize najpozneje v treh letih predlagati rešitve glede prenosa izvrševanja nalog iz državne pristojnosti, ki jih izvršujejo upravne enote, na pokrajine. S prenosom upravnih nalog iz državne pristojnosti iz prve, druge in tretje točke prvega odstavka 14. člena naj bi pokrajina očitno dobila nekaj pristojnosti za začetek delovanja. Vendar se zdi, da so našteta področja, ki bodo z zakonom prenesena na pokrajino, prav neposrečeno izbrana. Delitev omenjenih nalog na tiste, ki se prenesejo na pokrajino do konca leta 2007 in jih ta začne opravljati s prenosom, oziroma če ustrezni področni zakoni do tega roka ne bodo usklajeni, se te naloge prenesejo s posebnim tehničnim zakonom do 1.1.2009 in jih s tem datumom začne pokrajina tudi opravljati, in na ostale naloge, ki naj se prenesejo na pokrajino v treh letih, je vsebinsko povsem neproučena. Ni pojasnjeno, zakaj bi, kot določa 66. člen, morala ministrstva pristojna za posamezno po-

Tone Jerovšek

**Ali se z ustanovitvijo pokrajin upravni
servis za državljane približuje ali oddaljuje**

dročje, samo za naloge iz drugega odstavka 14. člena tega zakona, ki jih prav tako izvršujejo upravne enote ali ministrstva ali njihovi organi v sestavi, dve leti po ustanovitvi pokrajinskih uprav spremljati njihovo delo in na podlagi analize najpozneje v treh letih predlagati rešitve glede prenosa izvrševanja nalog iz državne pristojnosti na pokrajine. Nobene potrebe po časovni diferenciaciji glede prenosa nalog ni, ker mora tak prenos temeljiti na spremembi področne zakonodaje za vsako od naštetih nalog. Menimo, da tudi glede prenesenih državnih nalog ne pride v poštev tehnični zakon, če uskladitev področne zakonodaje v predvidenem roku ni opravljena, ker tak zakon tega prenosa ne more ustrezno uresničiti.

Predvidena ureditev poraja vrsto vprašanj, ki v predlogu zakona nimajo odgovora. V obrazložitvi je problem prenosa preveč poenostavljen in nekritično prikazan. Obrazložitev pravi: »S prvim odstavkom 14. člena je določeno, da pokrajina opravlja naloge iz državne pristojnosti, določene z zakonom, ki se nanašajo na del upravnih nalog, ki jih sedaj opravljajo upravne enote in resorna ministrstva ter naloge inšpekcijskega nadzora na področjih, ki se nanašajo na naloge regionalnega pomena, za katere so pristojne pokrajine. V drugem odstavku pa je določeno, da pokrajina izvršuje naloge iz državne pristojnosti, za katere so sedaj pristojne upravne enote in druge naloge, ki jih nanjo prenese država. To so lahko na primer odločitve iz pristojnosti vlade (podeljevanje koncesij za izkoriščanje naravnih surovin ipd.), naloge odločanja v upravnih stvareh, ki jih na prvi stopnji opravljajo organi v sestavi ministrstev, ministrstva sama ali pa zoper odločitve ministrstev ni pritožbe. Obe določbi sta povezani s prehodno določbo 66. člena, ki določa, da začno pokrajine opravljati naloge iz prvega odstavka 1. januarja 2009 (op. p. obrazložitev ni točna. Opravljati jih začnejo s prenosom, to je s sprejemom zakona o uskladitvi. Le če do uskladitve s področnim zakonom ne pride pa s 1. januarjem 2009). Prenos nalog iz drugega odstavka pa se bo opravil (op. p. prav tako kot prenos nalog iz prvega odstavka) s področnimi zakoni v skladu z rešitvami, ki jih bodo predlagala pristojna ministrstva po dvoletnem spremljanju dela pokrajinskih uprav na podlagi analize dela pokrajinskih uprav, praviloma v treh letih.«

«Določba 66. člena ureja roke za prenos pristojnosti na pokrajine z zakoni, ki urejajo posamezna področja nalog ter prenos teh nalog v pristojnost pokrajin s posebnim zakonom, če s področnimi zakoni to ne bo opravljeno v določenem roku, ureditev premoženjskih razmerij ob prenosu nalog. Stvarno premoženje države, ustanoviteljske pravice in pravice iz naslova lastnine v osebah javnega

Tone Jerovšek

**Ali se z ustanovitvijo pokrajin upravni
servis za državljane približuje ali oddaljuje**

prava, ustanovljenih za izvajanje nalog, prenesenih v pristojnost pokrajin, je treba urediti v zakonih, ki urejajo prenos nalog in sicer tako, da pokrajine te pravice, proste finančnih bremen, dobijo s 1.1.2009. S tem datumom vstopijo pokrajine v koncesijske in druge pogodbe, sklenjene za izvajanje javnih služb in drugih nalog v javno korist in za pridobitev posebne pravice na javnem dobru. S tretjim odstavkom pa je določen način izvedbe postopnega prenosa nalog iz državne pristojnosti, ki jih opravljajo upravne enote, na pokrajine ter okvirni roki. Ministrstva so, vsako na svojem področju, zadolžena za dvoletno spremljanje dela pokrajinskih uprav. Na podlagi spremljanja morajo v treh letih pripraviti analize ter glede na ugotovitve predlagati rešitve glede prenosa nalog pokrajinam v izvrševanje.« Seveda prenos in prevzem pristojnosti na pokrajino ne bo tako preprost in enostaven, ker je zaklavljen z uskladitveno zakonodajo o prenosu.

Časovna dimenzija prenosa nalog

V štirih členih (66., 67., 69. in 70.) sta bili brez vsake vsebinske analize posameznih področij razrešeni vsebinska vzpostavitev druge ravni lokalne samouprave in organizacija upravnega pokrajinskega podsistema v razmerju do države in občin. Če se želi doseči postopnost prenosa, kar je edino realna možnost, jo bo zagotovilo usklajevanje področne zakonodaje, ki do konca leta 2007 nikakor ne more biti sprejeta. Tehnični zakon, ki bi samo naštel področja prenosa pristojnosti, pa menimo, da ni sprejemljiv in izvedljiv, ker bo povzročil preveč pravnih praznin. Gre vendarle za več kot samo za prenos pristojnosti, saj si bo te pokrajina najprej delila z upravnimi enotami in ministrstvi, nato pa, če bi pokrajina prevzela vse upravne naloge upravnih enot, z ministrstvi. Šele vsebinska razprava o uskladitvi vsakega področnega predpisa, s katerim se izvede prenos pristojnosti, bo pokazala vsebinske, organizacijske, tehnične in časovne možnosti prenosa nalog in posledično prevzema javnih uslužbencev na pokrajino.

Zato se tudi določba 67. člena predloga zakona, ki govori o zagotovitvi pogojev za začetek dela pokrajin, zdi preveč poenostavljena. Glasi se: »Vlada z uredbo določi ukrepe za zagotovitev kadrovskih, prostorskih in drugih pogojev za začetek delovanja pokrajin. Na podlagi te uredbe se zagotovita izvedba postopkov konstituiranja pokrajin in začasno opravljanje upravnih nalog iz pristojnosti pokrajin.« V 69. členu pa je določeno: »Javne uslužbenke, zaposlene v

Tone Jerovšek

**Ali se z ustanovitvijo pokrajin upravni
servis za državljane približuje ali oddaljuje**

organih državne uprave, ki so do začetka dela pokrajin opravljali naloge, ki so prešle v pristojnost pokrajin, prevzamejo pokrajine v pokrajinske uprave, najpozneje v 60 dneh po sprejetju odloka o ustanovitvi pokrajinske uprave. Javne uslužbenke, zaposlene v občinskih upravah občin z območja pokrajine, ki so do začetka dela pokrajin opravljali naloge, ki so prešle v pristojnost pokrajin, prevzamejo pokrajine v pokrajinske uprave, najpozneje v 60 dneh po sprejetju predpisa iz tretjega odstavka 12. člena tega zakona.«⁴ Tako prenos nalog kakor tudi prevzem delavcev bi moral biti sočasen z uskladitvijo področnih zakonov. Šele takrat se bo vedelo, katere javne uslužbenke bo prevzela pokrajina in kateri ostanejo na dosedanjih delovnih mestih. Zelo problematično bi bilo, če bi proces transformacije sedaj zgledno delujočih upravnih enot in večinoma tudi občinskih uprav potekal nenadzorovano, stranke pa ne bi mogle uveljavljati svojih pravic v sedaj utečenih postopkih. Ob teh določbah se je bati nekontrolirane erozije upravnih enot in nekaterih drugih državnih organov, npr. inšpekcij.

Na uvodoma zastavljeno vprašanje, ali se upravni servis za stranke z ustanovitvijo pokrajin približuje ali oddaljuje, še ni mogoče dati odgovora. Na podlagi zgoraj povedanega lahko zaključimo, da je ta proces po omenjenih določbah preveč nejasen in ne daje zagotovila za bolj učinkovit upravni servis od sedanjega. Da ta proces ne bi potekal stihijsko, bi bilo treba naloge države in občin na pokrajino prevzemati oziroma prenašati postopno, izključno po uskladitvi področne zakonodaje, brez vnaprejšnjih terminov, še najmanj pa s tehničnim zakonom o prenosu pristojnosti, ki bi začel veljati s 1. januarjem 2009. Pri usklajevanju zakonodaje pa je treba zagotoviti to kar določa 14. člen predloga zakona, po katerem mora pokrajina zagotoviti opravljanje prenesenih nalog iz državne pristojnosti na način, s katerim se za prebivalce ne bo zmanjšala dostopnost do upravnih storitev. Sedanja dostopnost upravnih storitev v upravnih enotah je zgledna. S tem je postavljen visok standard pokrajinam. Preprečiti je treba, da bi se v pokrajinah vzpostavil birokratski odnos, saj presegljivo, da po tem predlogu zakona država kljub prenosu državnih nalog na pokrajino, nima nobenega vpliva na izvolitev oziroma imenovanje predsednika

4 Tretja alineja in tretji odstavek 12. člena se glasita:

zagotavljanje z zakonom določenih nalog občin ter lokalnih javnih gospodarskih in negospodarskih služb, ki so skupne območjem več občin.

(3) S predpisom, s katerim se določijo naloge pokrajine iz tretje alineje prejšnjega odstavka tega člena, se določijo občine, na območje katerih se naloge nanašajo, če občine s tem soglašajo.

Tone Jerovšek

**Ali se z ustanovitvijo pokrajin upravni
servis za državljane približuje ali oddaljuje**

pokrajine, direktorja pokrajinske uprave in načelnikov pokrajinskih upravnih organov, ki bodo del njenih naloge urejali in izvrševali. To pa je že drugo vprašanje za posebno razpravo.

Dr. Anton Jerovšek je diplomiral in magistriral na Pravni fakulteti v Ljubljani in nato doktoriral s temo disertacije Pravnomočnost dokončnih upravnih aktov. Zaposlitve: pripravnik v Skupščini SRS, nato pripravnik na Okrožnem sodišču v Ljubljani, referent, svetovalec, samostojni svetovalec Skupščine SRS v Zakonodajnopravni komisiji, sekretar Zbora občin Skupščine SRS, sodnik Vrhovnega sodišča SRS, predsednik Zakonodajnopravne komisije Skupščine SRS, sodnik Ustavnega sodišča SRS in Republike Slovenije, od leta 1994 do 1996 predsednik Ustavnega sodišča Republike Slovenije, od leta 1998 do 2000 izredni profesor na Pravni fakulteti in Visoki upravni šoli Univerze v Ljubljani, leta 2000 minister za zakonodajo v Vladi Republike Slovenije in od leta 2000 dalje izredni profesor na Fakulteti za upravo in Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

Tone Jerovšek

**Ali se z ustanovitvijo pokrajin upravni
servis za državljane približuje ali oddaljuje**

SUMMARY

DOES THE ESTABLISHMENT OF REGIONS MAKE THE ADMINISTRATIVE SERVICES MORE OR LESS ACCESSIBLE TO CITIZENS?

The article deals with the issues of the quality of ensuring administrative services after the establishment of regions. An important issue regarding the establishment of regions is how the administrative service of the region will be organized if it is to make the administrative services at the regional administration more accessible to natural and legal persons and their specific needs than they used to be until now at the administrative units. From the point of view of the administrative and organizational execution of administrative tasks the law brings nothing new. The provisions in the proposed Regions Act suggest a heavily decentralized concept of the existing state-regulated and state-executed administrative tasks in terms of regulation and execution, as opposed to the current relatively centralized one. However, further study of the proposed act shows that the act is utterly general and declarative in its key provisions. The provisions of the act do not transfer any competence to the region directly. The tasks of the region are stipulated in three articles of the act only, and these are so general that no task can be transferred to the region without the harmonization with the sectoral law or without adopting a separate law, as is also stipulated in the act.

The article points out that the act does not define well enough how local matters of wider importance and tasks of regional importance should be identified; it also points out that the way tasks are transferred from the state to the region is inadequate. This could lead to unclear relations between the state, the region and municipalities, which makes the delimitation of competence between the state and the region more difficult. The act provides for the transfer of some of the municipal tasks to the region; the transfer itself is left to the coordination between municipalities. It is not clear whose regulation this is: is it a case of municipalities transferring the tasks or is it the region assuming the tasks? So all of this is left to a demanding coordination between municipalities or further regulation and ensuing complications due to lack of legal criteria.

Regarding the tasks of regional importance the act is operationally mostly not feasible because it is stipulated that the region performs the tasks of regional importance as specified by law. The act also does not say in which part, or rather, for which spatial acts planning is transferred to the region. The existing delimitation of competence between the state and the municipalities will also call for a different regulation of some of the substantive relations, e.g. spatial legislation. This also coincides with the period of the Slovene EU Presidency. Each of the above-mentioned items, which should be tasks of regional importance from now on, is followed by a list of regulated areas with laws and implementing regulations regulating material relations, competence, organization of services, ways of operating. All of this has to be regulated and delimited in relation to the state and municipalities, otherwise there could arise confusion as to organization, competence and the like. The general provisions on the adoption of programmes and plans are not feasible without taking into account their regulation as specified by sectoral legislation.

As far as the transferred state tasks go the act again does not transfer the execution of these tasks directly from the state to the region, but only lists areas where the transfer should be stipulated by law. The establishment of regions and regional bodies, including the regional administration, does not imply the assumption of these tasks. It seems that the act enumerates areas and tasks to be transferred just in case, so it is questionable whether this kind of transfer will actually take place when individual sectoral laws will be harmonized and the whole issue of harmonization and transfers from the state and municipalities to the region will become evident. Control over spatial interventions is of national importance because this constitutes an important public interest which should be protected by the state since it involves landscape character, town planning, natural and cultural heritage etc. The state can effectively protect these only by establishing an institutional inspectorate entirely independent of the local community. The way things are it may well be feared that the inspectorate will be subjected to pressure from the local community resulting in a failure to take the necessary measures.

Regarding the tasks of inspectorate control transferred from the state, the regional inspectorate will answer to the director of the regional administration and through him to the regional president. The inspectorate will be a regional administrative body by status. Such a set-up suggests too close a relationship between decision-making, control and appointments

Tone Jerovšek

**Ali se z ustanovitvijo pokrajin upravni
servis za državljane približuje ali oddaljuje**

– everything taking place on the same level – which will not ensure the independence of the inspectorate. It seems that the above-mentioned areas transferred to the region by law are not very aptly chosen. There is no need for a timeline for the transfer of the tasks since the transfer should be based on changing the sectoral legislation for each of the listed tasks.

If the goal is to achieve a gradual transfer, which is the only realistic option, the sectoral legislation needs to be harmonized, but this legislation can by no means be adopted by the end of 2007. A technical law only enumerating the areas of the transfer of competence is not acceptable and not feasible because it would produce too many legal gaps. This is more than just a transfer of competence. The region will first share the competence with the administrative units and ministries and then with the ministries if the region assumes all the administrative tasks of the administrative units. Only a discussion about the content of the harmonization of individual sectoral regulations used to execute the transfer of competence will show the possibilities of the transfer of the tasks and consequently of public servants to the region in terms of the content, organization, technical solutions and time. The transfer of tasks and employees should take place at the same time as the harmonization of the sectoral laws. That is when it will become clear which public servants will be transferred to the region and which will keep their previous posts. It would be highly problematic if the process of transformation of the now well-operating administrative units and in most part also municipal administrations took place in an uncontrolled way and causing that clients could not exercise their rights in now smooth-running procedures. There is a fear that these provisions will cause an uncontrolled erosion of administrative units and some other state bodies, e.g. inspectorates.

It is still not possible to answer the question whether the establishment of regions makes the administrative service more or less accessible to citizens. Based on the above, it can be concluded that this process as stipulated in the above-mentioned provisions is far too unclear and does not guarantee a more efficient administrative service than the existing one. The harmonization of legislation should ensure that which is stipulated in Article 14 of the proposed Act, namely that the region must ensure the performance of the transferred tasks from the state in a way that administrative services remain as accessible to citizens as they were before. The existing accessibility of administrative services at the administrative

Tone Jerovšek

**Ali se z ustanovitvijo pokrajin upravni
servis za državljane približuje ali oddaljuje**

units is fairly good. They have set high standards to the regions. Bureaucratic red tape must be prevented, yet surprisingly, according to the proposed Act despite the transfer of the state tasks to the region the state has no influence on the appointment of those who will perform part of its tasks, i.e. the regional president, the director of the regional administration or the chiefs of the regional administrative bodies.

Razkrivanje nepravilnosti v Evropski uniji in Republiki Sloveniji

UDK: 342.5:343:351

Mirko Pečarič

Državni svet Republike Slovenije

mirko.pecaric@ds-rs.si

IZVLEČEK

Vse večji vpliv izvršilne oblasti in njeno poseganje na široka področja družbenega življenja za seboj potegne tudi dogodke, ki so lahko na meji zakonitosti oziroma so nevarni za javno zdravje ali življenje ljudi. Če se je motiti človeško, ta enostavni pregovor ni več enostaven, ko govorimo o nepravilnostih. Vprašanje je v razcepu med pojmovanjem lojalnosti in varovanjem zakonitosti. Za ceno odstopa Evropske komisije v letu 1999 je tudi EU uvedla nekaj postopkov za razkrivanje nepravilnosti, ki se zgledujejo po anglosaksonskem institutu whistleblowinga. Le-ta vse bolj prodira na evropska tla kot ukrep post festum po raznih nesrečah, aferah ali gospodarski nuji prilagajanja tujim podjetjem na svetovnem trgu. Javni sektor zaznamujeta vse višja izobrazbena struktura in strokovnost zaposlenih, kar zahteva tudi temu ustrezno upravljanje s človeškimi viri. Republika Slovenija na tem področju ni izjema, zato se bodo morali temu prilagoditi tudi vodstveni delavci v organih ter predpisi, ki bodo varovali zaposlene pred šikaniranjem. Pregled slovenske zakonodaje in podzakonskih predpisov pokaže, da bo treba razkrivanje nepravilnosti primerneje urediti ter poskrbeti tako za odpravo nepravilnosti kot za zaščito tistega, ki jih je razkril. Meja med delovanjem organa in njegovo zakonitostjo, primernostjo in smotrnostjo zahteva zelo občutljive ukrepe; morda se ravno zato z odpravljanjem nepravilnosti načeloma vsi strinjajo, medtem ko se v praksi zelo malo spremeni.

Ključne besede: razkrivanje nepravilnosti, lojalnost, zakonitost, qui tam, Evropski urad za boj proti goljufijam, zaščita zaposlenih, sistem sporočanja nepravilnosti

1. Uvod

Področje izvršilne oblasti je bilo v naši, še ne tako pretekli zgodovini, v senci zakonodajne oblasti, predvsem zaradi skupščinskega sistema in drugih značilnosti prostora, ki jih je sistem uporabljal. Veljalo je prepričanje, da je izvršilni del zgolj orodje v rokah skupščine, ki izvršuje njene zahteve, nikakor pa

samostojno ne izvaja nobenih nalog s političnim pridihom. Od načina in področja dela izvršilne oblasti je ne/učinkovitost izvajanja političnih odločitev najbolj odvisna. Sprememba družbenega sistema in hitri razvoj z vsemi spremljajočimi oblikami kaže po svetu največje spremembe ravno na področju izvršilne veje oblasti. Le-ta se je za razliko od zakonodajne in sodne oblasti najbolj spremenila in prilagodila zahtevam ljudi in okolja. S porastom vpliva izvršilne oblasti se je v posameznih državah zakonodajna oblast zavedela birokratske moči, zaradi česar se vedno bolj povečuje nadzor nad izvršilno oblastjo. Naše države v te tokove še ne moremo uvrstiti, saj vlada skoraj samostojno vodi in upravlja politiko države. Ne obstaja več vprašanje, ali lahko politične institucije nadzirajo birokracijo, pač pa se je pojavilo novo: ali jo lahko nadzirajo, ne da bi ji pri tem škodile. Poudarek na izvršilni oblasti je najbolj prišel do izraza v konstituiranju in delovanju Evropske unije¹ (EU) - demokratični deficit, komitologija - ki poskuša kot protiutež s pogodbo o ustavi poudariti klasično načelo demokratičnosti in delitve oblasti.

2. (Ne)razumevanje lojalnosti

Načelo dobrega upravljanja je povezano s kolektivnim in celostnim sodelovanjem vodstva in zaposlenih ter z možnostjo svobodnega izražanja mnenja vsakega javnega uslužbenca, ki v javnem interesu meni drugače kot vodstvo ali celo vé, da vodstvo nepravilno ali neracionalno ravna. Na vseh področjih, kjer pridejo na plan eksistenčni razlogi, se ob njihovi zadovoljitvi pojavi hvaležnost za storjeno, čustva in lojalnost v prihodnje. Ljudje (in celo živali) instinktivno izhajajo iz tega, da ne grizejo roke, ki jih hrani. V organih državne uprave tako vodstvo kot podrejene hrani ista roka - proračun, ne pa konkretni vodja, čeprav izvršuje pravice in dolžnosti predstojnika. Ravno pravilnost izvrševanja in opozarjanje na nepravilnosti boža roko (ki hrani) in obenem varuje tako javni interes kot življenje in zdravje drugih ljudi. Lojalnost ne pomeni brezpogojnega

¹ V pristojnost EU ne sodi delovanje javnih uprav posameznih članic, vendar lahko EU na področju upravnega sodelovanja, ki sodi v področje podpornih ukrepov, postavlja standarde, na katere naj se pri izgradnji oziroma reformi sistemov javne uprave opirajo države članice. Standardi delovanja so vsebinsko odraz tradicij, ki so se izoblikovale v evropskem upravnem prostoru in smernic, po katerih naj se ravnajo v prihodnje posamezne države.

izpolnjevanja ukazov, pač pa izpolnjevanje obveznosti zaradi dolžnosti, pomeni poštenost in odkritost v ravnanju².

Če lojalnost v okviru družine temelji na zmožnosti življenja, čustev in ljubezni, se v delovnem okolju spremeni v zmožnost preživetja, kolegialnosti in partnerstva. Bolj kot je človek odvisen od lojalnosti, večja je potreba po njegovi pravni zaščiti. Če je samoumevno, da so pravično preživljanje, odnosi med partnerjema, starši in otroci, dedovanje, zaščita otrok ipd. pomembnejši od dobrih delovnih odnosov ali same zaposlitve, se v naši družbi lojalnost največkrat pojavlja v okviru delovnih odnosov. Kot da je pomembneje biti navidezno prijazen do vodje, kot pa dejansko ustrežljiv do svojih staršev ali otrok³. Vsaka visoka zvoneča beseda, ki je v določenih časih zavzela točno določeno vsebino, se sčasoma spremeni v dogmo, ki je ni treba več dokazati pač pa le v njo preprosto verjeti. Lojalnost, demokracija, trg, družina in druge besede so zgolj besede; ljudem pa morajo nuditi vsebino, ki jo potrebujejo tukaj in sedaj. Ni namreč nujno, da vsaka beseda pomeni enako kot pred več stoletji ali celo desetletji. Ideje vedno nastajajo v sedanosti (Einstein: obstaja samo sedanost), oblikujejo se skladno z obstoječo realnostjo, trenutno prakso in institucijami. Delovna lojalnost v okviru normalnih družbenih razmer in pravne varnosti zavzema drugoten pomen, saj ni nujna sestavina preživetja. Kljub temu mora slediti lojalnosti v družini tako, da zavzema vsaj majhen del osebne note med tistimi, ki ukazujejo in tistimi, ki izvršujejo. Le tako se tudi pravilo lahko prilagodi vsem dejanskim razmeram. Organizacija mora razviti svoj repertoar odnosov, ki služijo njenemu namenu sodelovanja in kontrole. Ravno ta osebni prostor pa je hkrati prostor konflikta in inovacije, ljubezni in sovraštva. Če je lojalnost pomenila zmožnost preživetja, demokracija volitve, trg prostor za izmenjavo dobrin in družina skupnost ljubezni in mikro gospodarstva, bi lahko danes enake besede imele tudi drugačen pomen. Lojalnost v delovnem okolju ni edini način preživetja, če le-ta ni obojestranska, demokracija niso zgolj volitve, trg že dolgo ne več fizični prostor in družina vse manj gospodarstvo. V osrčju razkritja se nahaja razcep odgovornosti do samega sebe, do javnosti in do svojega delodajalca. Uslužbenec mora načeloma izhajati iz lojalnosti do delodajalca - razen, če prevladajo drugi resni in konkretni razlogi.

² Ravno tisti uslužbenec je lojalen, ki vodstvu predstavi svoj pogled na določeno zadevo, opozori na možne napake, pohvali dobre zamisli in si prizadeva za njihovo uresničitev. Kdor vedno brezpogojno izpolni ukaz ni lojalen, pač pa le - ubogljiv.

³ S tega vidika je toliko bolj nesprejemljivo, da še vedno ni v zadovoljivi meri urejeno tudi področje nasilja v družini.

2.1 Izvori razkrivanja nepravilnosti

Prvi pogoj za moralno avtoriteto je zmožnost razlikovanja med tem, kar je, in tem, kar ni prav. Dolžnost ravnanja, skladnega z zakonom, ni absolutna – zakonska dolžnost je lahko razveljavljena zaradi višjih dolžnosti. Temelje "odgovorne neposlušnosti" lahko najdemo v razkrivanjih nepravilnosti, ki so redka, vendar tako moralno in politično pomembna, da neposlušnost (nepokorščina) zasluži posebno pozornost. Zasluži jo, ker se običajno opraviči glede na zahteve vesti – in prav vest tako visoko vrednotimo, da ji najvišji državni funkcionarji zaprišejo in želimo (vsaj na načelni ravni), da bi bila eden prevladujočih mejnikov odločanja.

Izraz »razkrivanje nepravilnosti« (*whistleblowing*) se uporablja za opis dejanj, ki opozarjajo javnost ali vlado na nepravilnosti (še posebno nepravilnosti, ki jih naredi delodajalec), kot so kršitve zakona, nevarnost za varnost in zdravje ostalih javnih uslužbencev, in kršitve dobro sprejetih standardov profesionalne etike. *Whistleblowing*, to je piskanje na piščal, prihaja iz prakse angleških policistov, ki so s piskanjem opozarjali javnost in druge policiste na nevarnost ali hudodelstva⁴. Razkrivanje nepravilnosti predstavlja pravico do nekaznovane, tj. zaščitene, neškodljive in učinkovite svobode izražanja. Izraz se uporablja za primere, ko uslužbenec medijem, tistim, ki sprejemajo odločitve, ali drugim avtoritetam razkrije informacije o nezakonitem ali neprimernem ravnanju nekega organa. Razkrivanje se včasih razlikuje od svobode govora v tem, da zaposleni uporabijo informacije, ki so dostopne njim kot uslužbencem; izjave o neprimernosti se tako nanašajo bolj na aktivnosti organa kot na širše javno področje.

Čeprav se je razkrivanje v taki ali drugačni obliki pojavljalo skozi vso zgodovino, so svetovno znan primer prav dramatični dogodki, ki so privedli do grožnje z impeachmentom in do odstopa predsednika Richarda Nixona (afera Watergate op.). Primer je vrgel na površje zadeve, ki se nanašajo na informacije, pridobljene od zaposlenih. Leta 1978 je s Civil Service Reform Act predsednik Jimmy Carter reagiral na zlorabo Nixona z vključitvijo določil o zaščiti pravice zaposlenih, ki razkrijejo informacije glede neprimernega ravnanja vladnih organov in uradnikov (Dresang, 1999: 52).

⁴ Whistleblower protection, <http://www.workrights.org/issue-whistle/wb-legislative-brief.html>

Razkrivanje nepravilnosti izhaja iz antične Grčije (atenska ustava 350 let pr.n.št.) in srednjeveške Anglije iz 13. stoletja, kjer se je razvilo v smislu pomoči posameznikov pri uresničevanju državnih ciljev. Iz Anglije se je preneslo tudi v ZDA, kjer je tudi danes še vedno najbolj razširjeno. Kot odpor proti goljufijam v zvezi s preskrbo vojske (v zabojih so dobavitelji dajali pesek namesto mušket, domnevno zdrave mule so bile bolne, slepe ali večkratno precenjene ipd.) si je Lincolnova administracija leta 1863 v False Claims Actu pomagala z institutom *qui tam*, ki izhaja iz srednjeveške Anglije. Akcija *qui tam* je okrajšava iz latinščine "*qui tam pro domino rege quam pro sic ipso in hac parte sequitur*" in pomeni "tisti, ki toži v kraljevem in svojem imenu." Gre za tožbo, vloženo na podlagi zakona, ki omogoča posamezniku, da zahteva odškodnino, katere del bo prejela tudi vlada ali druga javna institucija. Pogosto se krajša kot *qui tam* (Q.T.); znana je tudi kot popularna tožba. Tožbe *qui tam* so služile kot pravno sredstvo zasebnih državljanov za pridobitev dostopa do kraljevih sodišč. V srednjem veku Anglija namreč ni imela organizirane policije, ki bi skrbela za izvrševanje zakonov⁵. Iz primera ZDA in Velike Britanije vidimo, da se je institut uveljavljal več stoletij, da bi šele v sedanjem času lahko polno zaživel. V ZDA je kongres marca letos sprejel nov (četrti po vrsti) predlog zakona o povečani zaščiti razkrivalcev nepravilnosti (Whistleblower Protection Enhancement Act), ki izvira iz samega nastanka ZDA in goljufij v secesijski vojni; Velika Britanija je šele 1998 leta sprejela Zakon o razkrivanju nepravilnosti v javnem interesu (Public Interest Disclosure Act), čeprav naj bi se prvi "napad" na uradno tajnost zgodil že leta 1844⁶. Vzrok za sprejem zakona so bili škandali in nesreče v zgodnjih devetdesetih letih prejšnjega stoletja. Skoraj vsaka preiskava je ugotovila,

⁵ Bryan A. Garner, Black's Law Dictionary, 8th ed., Thomson West 2004, str. 1282. Dostopno tudi na: <http://www.quitam.com>, www.falseclaimsact.com/history.html False Claims Act je bil dopolnjen leta 1986, ko je vsa povračila uredil bolj generalno. V okviru tega zakona razkrivalec vloži tožbo *qui tam* v imenu vlade, Ministrstvo za pravosodje pa v postopek lahko intervenira, če to želi. Če se vlada pridruži tožbi, lahko razkrivalec dobi do 25% vrednosti razsodbe, če je primer uspešen; če se vlada ne pridruži, lahko razkrivalec obdrži do 30% vrednosti sodbe. Nagrade te vrste so bile prav tako vključene v druge zvezne zakone, kot so Financial Institutions Reform in Recovery and Enforcement Act.

⁶ Pomladi leta 1844 je Joseph Mazzini, italijanski izgnanec v Londonu, začel dajati v pisma mako-va zrnca in drobce peska. Ugotoviti je namreč hotel, ali mu britanska vlada pregleduje korespondenco po nalogu avstrijskega ambasadorja. Ko so se ovojnice vrnile prazne, se je dogovoril s poslancem Thomasom Duncombom, da je v predstavniskem domu vložil protest glede načina vohunjenja tujih držav, ki je "nasproten vsem načelom britanske ustavnosti in uničevalen do javnega zaupanja, ki je tako pomembno za trgovsko državo". Zavrnitev ministra za notranje zadeve J. Grahama, da bi potrdil ali ovrgeł Duncombeve navedbe, pomeni prvi sodoben napad na uradno tajnost (Vincent 1999: 1). Celoten pregled britanske tajnosti za zadnjih 166 let je dostopen v delu Davida Vincenta: *The Culture of Secrecy: Britain 1832-1998*, University Press: Oxford 1999.

da so se zaposleni zavedali nevarnosti, vendar so bili preveč prestrašeni, da bi o tem poročali⁷ ali so opozorili na njo na napačen način ali napačni osebi⁸.

3. Evropska unija

EU kot institucija novejšega izvora nima dolge zgodovine razkrivanja nepravilnosti, je pa kmalu reagirala tudi na ta pojav. Decembra 1998 je namreč Paul van Buitenen, revizor v Direktoratu za finančno kontrolo Evropske komisije v Bruslju, spregovoril o veliki korupciji in goljufijah v samem srcu Komisije. Navkljub hudim pritiskom, da bi molčal, je razkril resnični nivo korupcije Evropskemu parlamentu - rezultat je bil odstop Santerjeve Komisije marca 1999 z Jacquesom Santerjem na čelu in odstop evropske komisarke Edith Cresson. Razkritje nepravilnosti je plačal tako, da so ga odstavili z delovnega mesta⁹.

3.1 Kodeks dobrega obnašanja za javne uslužbence

Septembra 2001 je Evropski parlament sprejel resolucijo, s katero je odobril Kodeks dobrega obnašanja za javne uslužbence (Code of Good Administrative Behaviour), katerega naj bi spoštovale institucije in organi EU, njihove administracije in uslužbenci v povezavi z delom, ki ga opravljajo. Kodeks se opira na Listino o temeljnih pravicah EU (2000/C 364/01), ki je v 41. členu določila pravico do dobrega upravljanja. Kodeks dobrega obnašanja za javne uslužbence

7 Primeri so se nanašali na železniško nesrečo v južnem Londonu (the Clapham Rail crash - 35 mrtvih) - v Hiddnovi preiskavi je bilo ugotovljeno, da je inšpektor videl zrahljane žične vode, vendar ni rekel nič, ker ni hotel poslabšati stvari; eksplozija na ploščadi Piper Alfa (the Piper Alpha disaster - 167 mrtvih) - Cullenova preiskava je zaključila, da zaposleni niso hoteli ogroziti svoje zaposlitve za nedoločen čas zaradi pomanjkljive varnosti, ker niso hoteli osramotiti vodstva; propad banke BCCI (Bank of Credit and Commerce International - \$20 milijonska izguba) - Binghamova preiskava je odkrila avtokratsko vodstvo zaradi katerega se ni nihče upal spregovoriti.

8 Nesreča trajekta pri pristanišču Zeebrugge (Sheenova preiskava je ugotovila, da je osebe petkrat javilo vodstvu, da trajekti plujejo z odprtimi vrati); propad Barings banke (eden izmed višjih vodij ni opozoril na nepravilnosti jasno in odločno); preiskava "Orožje za Irak" (Scottovo poročilo je ugotovilo, da je zaposleni pisal na ministrstvo za zunanje zadeve in jih opozoril na proizvodnjo orožja, ki je bilo namenjeno za Irak). Podobna sporočila izhajajo iz preiskav o zlorabi otrok v varstvu (prek 30 prijav je bilo ignoriranih glede serijske spolne zlorabe, ki jih je storil Frank Beck) in preiskave glede malomarnega zdravljenja; ena zadnjih je bila Kennedyjeva preiskava glede visoke smrtnosti otrok pri operacijah srca v Bristolski kraljevi bolnišnici. Dostopno na: http://www.pcaw.co.uk/policy_pub/pida.html

9 Svoja doživetja je opisal v knjigi *Blowing the Whistle: Fraud in the European Commission*, Politicos Pub, 2000.

je torej zgolj konkretnjša izpeljava temeljne pravice do dobrega upravljanja. Po pravici do dobrega upravljanja ima vsak pravico, da institucije in organi EU njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku. V povezavi s 43. členom, ki govori o varuhu človekovih pravic, je dobro upravljanje lahko včasih žal zagotovljeno šele na tej ravni, tj. ko bi ga morda lahko uporabili javni uslužbenci EU (javni uslužbenci bi lahko podali pritožbo samo po 43. členu, ne pa tudi po 41. členu, saj se pravica do dobrega upravljanja, nanaša zgolj na zadeve, kjer so državljani stranke v postopku), ko njihova priporočila ne bi dosegla plodna tla v okviru okolja, kjer so zaposleni.

Vsak državljan EU in vsaka fizična ali pravna oseba s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic ima pravico, da se glede nepravilnosti pri delovanju institucij in organov EU obrne na varuha človekovih pravic EU, razen glede sodišča in sodišča prve stopnje v njuni pravosodni funkciji. Kodeks zavezuje javne uslužbence med drugim tudi k zakonitosti, nediskriminaciji, sorazmernosti¹⁰, izogibanju zlorabe oblasti, nepristranskosti in neodvisnosti, objektivnosti, legitimnim pričakovanjem¹¹, konsistentnosti in pomoči strankam, poštenosti, ter vljudnosti. Vse to so seveda hkrati tudi razlogi, zaradi katerih se lahko državljani pritožijo varuhu.

3.2 Kadrovske predpisi za uradnike Evropskih skupnosti in pogoji za zaposlitev drugih uslužbencev Evropskih skupnosti

Uredba Sveta EU (ES, Euratom) št. 723/2004 z dne 22. marca 2004, je spremenila Kadrovske predpise za uradnike EU in pogoje za zaposlitev drugih

10 Pri sprejemanju odločitev mora javni uslužbenec zagotoviti, da so sprejeti ukrepi sorazmerni zasledovanemu cilju. Javni uslužbenec se mora še posebej izogibati omejevanju pravic državljanov ali dodajanju obremenitev, če te omejitve ali obremenitve niso v razumnem razmerju z zasledovanim ciljem. Pri sprejemanju odločitev mora javni uslužbenec spoštovati pravično razmerje med zasebnim interesom strank in javnim interesom. Določba je veliko bližja dejanskemu življenju, kot zgolj pooblastilo zakonodajalcu (če ni izrecno predpisano), da lahko uporablja test sorazmernosti zgolj pri sprejemanju zakonodaje ne pa javnim uslužbencem pri njenem izvajanju.

11 Legitimno pričakovanje je za naše obravnavanje zanimivo v toliko, ker določa, da mora javni uslužbenec spoštovati običajne administrativne prakse organa, razen če obstaja zakonita podlaga za odstop od teh praks v posamičnem primeru. Ta podlaga mora biti pisno zabeležena.

uslužbencev EU¹². Svet EU je ob upoštevanju Pogodbe o ustanovitvi EU, zlasti člena 283 Pogodbe, sprejel tudi omenjeno uredbo, ki je začela veljati 1. maja 2004. Uredba je v celoti zavezujoča in se neposredno uporablja v vseh državah članicah. Vodilo potrebnih sprememb je razbrati predvsem iz uvodnega dela uredbe:

»Od leta 1962, ko so bili sprejeti prvi Kadrovski predpisi in pogoji za zaposlitev, je prišlo do *velikega družbenega napredka in novosti*. Ta napredek in novosti se morajo odražati v ureditvenem okviru, ki se uporablja za evropsko javno upravo, s čimer se zadovoljijo spreminjajoče se potrebe institucij in v njih zaposlenih in pri tem spoštujeta upravna kultura in tradicija EU, ki temeljita na *načelu služenja državljanom*. EU mora zato imeti *visoko kakovostno javno upravo*, ki zagotavlja najvišji standard opravljanja njenih nalog v skladu s Pogodbami in doraslost notranjim in zunanjim izzivom, s katerimi se bo soočila v prihodnosti. Širši cilj je zagotoviti *čim učinkovitejše upravljanje človeških virov v evropskih javni upravi*, za katero so značilne usposobljenost, neodvisnost, lojalnost, nepristranskost in stalnost pa tudi kulturna in jezikovna različnost. Nedvoumna je potreba po *krepitevi načela kariernega razvoja na podlagi odlik in vzpostavitvi tesnejše povezave med delovno uspešnostjo in osebnimi prejemki*, tako da se s strukturnimi spremembami kariernega sistema predvidi višje spodbude za večjo delovno uspešnost, pri tem pa zagotovi enakovrednost povprečnih kariernih profilov v novih in starih strukturah ter upoštevatka kadrovskega načrta in proračunske discipline. Posodabljanje kariernega sistema zahteva, da se *v večji meri priznavajo uradnikove poklicne izkušnje in načelo vseživljenjskega učenja*. Zato je zaželeno, da se sedanje kategorije nadomestijo in zaposleni razvrstijo v nove funkcionalne skupine, in sicer upravljavci (AD) in strokovni sodelavci (AST) ter da se olajša napredovanje iz nižje v višjo skupino s pomočjo novega postopka ocenjevanja. Ker je pravica do svobode izražanja vsebovana v Listini o temeljnih človekovih pravicah, je treba uradnikom zagotoviti to temeljno pravico in določiti razumne meje njenega uresničevanja. Zagotoviti je treba nov pravni okvir in jamstva za pravno varstvo uradnikov, ki jasno definiranim osebam ali organom naznanijo možno nezakonito dejavnost ali obnašanje, ki pomeni hudo kršenje obveznosti uradnikov v službi EU«.

12 Kadrovske predpise za uradnike EU in Pogoje za zaposlitev drugih uslužbencev EU, določeni v Uredbi (EGS, Euratom, ESPJ) št. 259/68, nazadnje spremenjeni z Uredbo (ES, Euratom) št. 2182/2003.

V členu 17a je določeno, da ima uradnik pravico do svobode izražanja, pri čemer mora spoštovati načela lojalnosti in nepristranskosti. Brez poseganja v člena 12 in 17 mora uradnik, ki namerava sam ali skupaj z drugimi objaviti ali sprožiti objavo katere koli zadeve v zvezi z delom EU, o tem predhodno obvestiti organ za imenovanja. Kadar organ za imenovanja lahko dokaže, da bi ta zadeva verjetno resno škodila legitimnim interesom EU, uradnika v tridesetih delovnih dneh po prejemu informacije pisno obvesti o svoji odločitvi. Če v določenem roku obvestila o taki odločitvi ni, se šteje, da organ za imenovanja razkritju ne ugovarja.

Po členu 21a uradnik, ki dobi navodila, za katera meni, da so nepravilna ali bi lahko povzročila resne težave, o tem obvesti neposredno nadrejenega, ki mu, če je obvestilo v pisni obliki, odgovori pisno. Če neposredno nadrejeni potrdi navodila, uradnik pa je prepričan, da ta potrditev ni razumen odgovor na njegov pomislek, pisno vprašanje predloži naslednjemu nadrejenemu. Če slednji pisno potrdi navodila, jih uradnik izvaja, razen če so očitno nezakoniti ali pomenijo kršitev ustreznih varnostnih standardov. Če neposredno nadrejeni meni, da je treba navodila izvršiti takoj, jih uradnik izvaja, razen če so očitno nezakonita ali pomenijo kršitev ustreznih varnostnih standardov. Na uradnikovo zahtevo mora neposredno nadrejeni dati taka navodila v pisni obliki.

Uradnik, ki pri opravljanju nalog ali v povezavi z njimi izve za dejstva, na podlagi katerih je mogoča domneva o obstoju nezakonite dejavnosti, vključno z goljufijo ali korupcijo, ki škodi interesom EU, ali o ravnanju v zvezi z opravljanjem poklicnih nalog, ki lahko pomeni hudo kršenje obveznosti uradnikov EU, po 22a členu o tem nemudoma obvesti svojega neposredno nadrejenega ali svoj generalni direktorat ali, če sem mu zdi to koristno, generalnega sekretarja ali osebe na enakovrednih položajih ali neposredno Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF). Informacije morajo biti dane pisno. Vsak uradnik, ki dobi take informacije, nemudoma posreduje OLAF-u vse dokaze, za katere ve in na podlagi katerih je mogoče sklepati na obstoj nepravilnosti. Zaradi posredovanja informacij iz tega člena uradnik ne utрпи nobenih škodljivih posledic, pod pogojem, da je ravnal razumno in pošteno. Omenjeno določilo ne velja za dokumente, listine, poročila, obvestila ali podatke v kakršni koli obliki, ki se hranijo za sodne postopke ali pripravijo ali razkrijejo uradniku med sodnimi postopki, ki so v teku ali so že končani.

Po členu 22b uradnik, ki razkrije informacije, opredeljene v členu 22a, predsedniku Komisije ali Računskega sodišča ali Sveta ali Evropskega parla-

menta ali evropskemu varuhu človekovih pravic, od institucije, ki ji pripada, ne utrpi nobenih škodljivih posledic, pod pogojem, da sta izpolnjena oba spodaj navedena pogoja:

- a) uradnik je pošteno in utemeljeno prepričan, da so razkrite informacije in vse navedbe resnične; in
- b) uradnik je iste informacije predhodno razkril OLAF-u ali svoji instituciji in se je strinjal z rokom, ki ga je OLAF ali institucija, glede na zapletenost zadeve, določil/a za sprejetje ustreznega ukrepa. O tem roku¹³ se uradnika obvesti v šestdesetih dneh.

3.3 Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF)¹⁴

Proračun skupnosti prav tako kot pri državah članicah financirajo davkoplačevalci. Evropska politika, ki je financirana na tak način, je namenjena realizaciji projektov v splošnem interesu, zato vsa ravnanja, ki so namenjena izogibanju plačevanja davkov ali dajejo nepravilne rezultate pri danih sredstvih, povzročajo škodo evropskemu davkoplačevalcu. Evropske institucije morajo zagotoviti, da je denar kar najbolje uporabljen, in se boriti proti zlorabam vsakršne vrste, kar je v zadnjem času ena pomembnejših prioritiet. Za krepitev boja proti goljufijam, korupciji in drugim nezakonitim dejanjem, ki vplivajo na finančne interese EU, je bil tako ustanovljen Evropski urad za boj proti goljufijam, s sklepom Komisije št. 1999/352/ES, ECPJ, Euratom (v nadaljevanju "OLAF"), ki izvaja pooblastila preiskovanja, prenesena na Komisijo s pravili, predpisi in sporazumi EU, ki veljajo na teh področjih. Osnova za delovanje urada sta 274. (ex 205)¹⁵ člen in 280. (ex 209a)¹⁶ člen Pogodbe o Evropski uniji.

13 Rok se ne uporabi, kadar uradnik lahko dokaže, da je glede na vse okoliščine zadeve nerazumen.

14 http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/

15 Komisija izvršuje proračun v skladu z določbami uredb, sprejetih na podlagi člena 209, na lastno odgovornost in v mejah odobrenih proračunskih sredstev, pri čemer upošteva načela dobrega finančnega poslovanja. Uredbe za vsako institucijo določajo podrobna pravila, ki se nanašajo na njen delež odhodkov. Ob upoštevanju omejitev in pogojev, ki jih določajo uredbe, sprejete v skladu s členom 279, lahko Komisija v okviru proračuna odobrena sredstva prerazporedi med področji porabe ali med njihovimi sestavnimi deli.

16 EU in države članice preprečujejo goljufije in vsa druga nezakonita dejanja, ki škodijo finančnim interesom EU, z ukrepi, sprejetimi v skladu s tem členom, ki delujejo svarilno in so takšni, da v državah članicah omogočajo učinkovito zaščito. Države članice sprejmejo za preprečevanje goljufij, ki škodijo finančnim interesom EU, enake ukrepe, kakršne sprejmejo za preprečevanje goljufij, ki škodijo njihovim lastnim finančnim interesom. Brez poseganja v

OLAF je bil torej ustanovljen predvsem zaradi učinkovite uvedbe načela dobrega finančnega poslovanja. Sem sodi prosto razporejanje sredstev med proračunskimi postavkami, kar opravlja Komisija, ter preprečevanje goljufij in vseh drugih nezakonitih dejanj, ki škodijo finančnim interesom EU. Postopek delovanja OLAF-a je predpisan v Uredbi (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in sveta z dne 25. maja 1999 o preiskavah, ki jih izvaja OLAF. Po 3. členu uredbe v institucijah, organih, uradih in agencijah, ustanovljenih s Pogodbami ali na podlagi teh pogodb (v nadaljevanju "institucije, organi, uradi in agencije"), OLAF izvaja upravne preiskave za boj proti prevaram, korupciji in drugim nezakonitim dejanjem, ki vplivajo na finančne interese EU. Preiskuje tudi resne zadeve v zvezi z izvajanjem službenih dolžnosti, ki pomenijo zane-marjanje delovnih nalog uradnikov in drugih uslužbencev EU, ki bi lahko imeli za posledico disciplinski oziroma kazenski postopek, ali enako neizpolnjevanje obveznosti članov institucij ali organov, vodij uradov in agencij ali uslužbencev institucij, organov, uradov ali agencij, za katere ne veljajo Kadrovske predpisi za uradnike in pogoji za zaposlovanje drugih uslužbencev EU ("Kadrovski predpisi").

OLAF ima v okviru preiskav pravico do neposrednega in nenapovedanega dostopa do vseh podatkov, s katerimi razpolagajo institucije, organi, uradi in agencije in do njihovih prostorov. OLAF ima pooblastilo za pregled poslovnih knjig institucij, organov, uradov in agencij. OLAF lahko zahteva ustno izjavo članov institucij in organov, vodstva uradov in agencij ter uslužbencev institucij, organov, uradov in agencij. Če se pri preiskavah pokaže morebitna osebna vpletenost člana, vodstva, uradnika ali drugega uslužbenca, morajo biti o tem obveščeni institucija, organ, urad ali agencija, ki ji/mu pripada. Kjer je zaradi preiskave potrebna popolna zaupnost ali uporaba preiskovalnih sredstev, ki spadajo v pristojnost nacionalne sodne oblasti, se lahko razkritje takšnih podatkov začasno odloži (člen 4 Uredbe).

druge določbe te pogodbe države članice usklajujejo svoje delovanje, katerega cilj je zaščita finančnih interesov EU pred goljufijami. V ta namen skupaj s Komisijo organizirajo tesno in redno sodelovanje med pristojnimi organi. Svet sprejme v skladu s postopkom iz člena 251 in po posvetovanju z Računskim sodiščem potrebne ukrepe za preprečevanje in boj proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom EU, da bi omogočil učinkovito in enakovredno zaščito v državah članicah. Ti ukrepi ne zadevajo uporabe nacionalnega kazenskega prava ali pravosodja v državah članicah. Komisija v sodelovanju z državami članicami vsako leto predloži Evropskemu parlamentu in Svetu poročilo o ukrepih, ki so bili sprejeti zaradi izvajanja tega člena.

V 7. členu Uredbe je določena dolžnost obveščanja OLAF-a. Institucije, organi, uradi in agencije morajo OLAF-u takoj pošiljati vse podatke v zvezi z morebitnimi primeri goljufije ali korupcije ali drugih nezakonitih dejanj ter če to dopušča nacionalna zakonodaja, države članice na zahtevo OLAF-a ali na svojo pobudo pošljejo OLAF-u vse dokumente ali podatke v zvezi z notranjo preiskavo v teku, s katerimi razpolagajo, in vse druge koristne dokumente ali podatke, s katerimi razpolagajo in ki se nanašajo na boj proti goljufijam, korupciji in vsem drugim nezakonitim dejanjem, ki vplivajo na finančne interese EU.

Po zaključku preiskave, ki jo izvede OLAF, le-ta pod vodstvom direktorja po 9. členu pripravi poročilo, v katerem navede ugotovljena dejstva, morebitno finančno izgubo in ugotovitve preiskave vključno s priporočili direktorja urada o ukrepih, ki jih je treba sprejeti. Pri pripravi takšnih poročil se morajo upoštevati postopkovne zahteve, določene v nacionalni zakonodaji posamezne države članice. Tako pripravljena poročila so dopustni dokazi v upravnih ali sodnih postopkih države članice, v katerih se njihova uporaba izkaže za potrebno, na isti način in pod istimi pogoji kakor upravna poročila, ki jih pripravijo nacionalni upravni inšpektorji. Za ta poročila veljajo ista pravila ocenjevanja, kakor veljajo za upravna poročila, ki jih pripravijo nacionalni upravni inšpektorji, in so tem poročilom enakovredna. Poročila, pripravljena po opravljeni notranji preiskavi, in vsi koristni dokumenti v zvezi s preiskavo se pošljejo zadevni instituciji, organu, uradu ali agenciji. Institucija, organ, urad ali agencija na podlagi notranje preiskave sproži ustrezne postopke, predvsem disciplinske ali sodne, kakor zahtevajo rezultati teh preiskav, in o tem poroča direktorju urada v roku, ki ga ta določi v ugotovitvah na koncu poročila.

OLAF ima tudi nadzorni odbor, ki krepi neodvisnost OLAF-a z rednim nadzorom in spremljanjem izvajanja preiskovalne funkcije. Na zahtevo direktorja ali na svojo pobudo odbor izdaja direktorju mnenja o delu OLAF-a, vendar se na noben način ne vmešava v izvajanje preiskav v teku. Odbor sestavlja pet neodvisnih zunanjih oseb s kvalifikacijami, ki se v njihovih državah zahtevajo za imenovanje na vodilna delovna mesta v zvezi s področjem dela urada. Soglasno jih imenujejo Evropski parlament, Svet in Komisija.

Da delo uslužbencev OLAF-a ne bi bilo nedotakljivo, je 14. člen določil nadzor zakonitosti. Do spremembe Kadrovskih predpisov lahko po tem členu vsak uradnik ali drugi uslužbenec EU pri direktorju OLAF-a vloži pritožbo proti škodljivemu dejanju zoper njega, ki ga stori OLAF med izvajanjem notranje preiskave, v skladu s postopki iz člena 90(2) Kadrovskih predpisov. Za odločbe,

sprejete v zvezi s takšnimi pritožbami, se uporablja člen 91 Kadrovskih predpisov. Zgornje določbe se po analogiji uporabljajo tudi za uslužbence institucij, organov, uradov in agencij, za katere Kadrovski predpisi ne veljajo. V tretjem letu po začetku veljavnosti te uredbe Komisija pošlje Evropskemu parlamentu in Svetu poročilo o delu OLAF-a, priloži pa mu mnenje nadzornega odbora in po potrebi predloge za spremembo ali razširitev nalog OLAF-a¹⁷.

Primerjava med varuhom človekovih pravic in OLAF-om kaže, da se varuh ukvarja z vsemi primeri slabe administracije, kjer pride do kršenja temeljnih pravic državljanov od institucij in organov EU, medtem, ko se OLAF bori proti prevaram, korupciji in drugim nezakonitim dejanjem, ki vplivajo na finančne interese EU. Preiskuje tudi resne zadeve v zvezi z izvajanjem službenih dolžnosti, ki pomenijo zanemarjanje delovnih nalog uradnikov in drugih uslužbencev EU, ki bi lahko imeli za posledico disciplinski oziroma kazenski postopek. Poročila OLAF-a so dopustni dokazi v upravnih ali sodnih postopkih države članice, v katerih se njihova uporaba izkaže za potrebno, na isti način in pod istimi pogoji kakor upravna poročila, ki jih pripravijo nacionalni upravni inšpektorji, medtem ko to ne velja za varuhove izsledke. Varuh si glede na ugotovljeno dejansko stanje prizadeva najti prijazno rešitev in da organu, ki je v postopku, priporočila za ravnanje ali svojo odločitev. Če je organ ne upošteva, varuh pošlje poročilo Evropskemu parlamentu, za razliko od OLAF-a, katerega priporočila mora organ oziroma institucija upoštevati. Varuh človekovih pravic glede na določila tudi ne more preiskovati pritožb zoper državne, pokrajinske in lokalne organe oblasti, tudi če se te nanašajo na zadeve EU, medtem ko OLAF lahko preiskuje tudi države članice, kjer obstaja sum, da je prišlo do nepravilnega ravnanja z denarjem EU tj. ravnanja, ki je v nasprotju s finančnimi interesi EU. Tako Evropski varuh človekovih pravic in OLAF v grobem povzemata vsebino ameriškega postopka *whistleblow*, ki ga pozna tudi Velika Britanija kot članica EU.

17 Iz poročila o delu OLAF-a (http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/reports/olaf/2002-2003/en.pdf) za obdobje od 1.7.2002 do 30.6.2003 izhaja, da so prejeli 563 novih zadev (od tega 3 iz Slovenije) in odprli 375 preiskav. Do konca tega obdobja je bilo skupaj evidentiranih 3440 zadev in zaključenih 805 preiskav s skupno vrednostjo več kot 850 milijonov (iz Kosova je bilo v tem obdobju nazaj uspešno pridobljenih 2,7 milijona). Zoper Slovenijo se vodi 8 preiskav. Nove zadeve v tem obdobju sestavlja 40 zadev s področja cigaret, alkohola in davka na dodano vrednot, 64 zadev s področja carine, 95 zadev s področja kmetijstva, 100 zadev s področja strukturnih skladov, 123 zadev s področja zunanjih pomoči, 79 zadev s področja neposredne porabe in 62 zadev z anti-korupcijskega področja.

4. Razkrivanje nepravilnosti v OECD

Slovenija je del antikorupcijske mreže OECD, dne 16. 5. 2007 je država prejela povabilo za razpravo glede sprejema v OECD, zato se lahko glede nepravilnosti ozremo tudi na omenjeno organizacijo. Le-ta je pripravila osnutek pripomočkov za razreševanje interesnih konfliktov v javnem sektorju (Draft OECD toolkit for managing conflict of interest in the public sector)¹⁸, ki je bil pripravljen 5. in 6. maja 2004 v Rio de Janeiru. Osnutek je namenjen kot vodilo za sprejem podobnih ukrepov in je eden izmed kazalnikov, da tudi OECD razmišlja o uvedbi sistema razkrivanja nepravilnosti, ki jih storijo organi javne uprave in njeni uslužbenci. Poseben poudarek je dan tranzicijskim državam, kamor po mnenju OECD sodi tudi naša država. Pripomočki za razreševanje interesnih konfliktov v javnem sektorju so namenjeni zagotovitvi vira praktičnih idej in instrumentov za politike in vodje za razvoj, sprejem in primerno uporabo v njihovih lastnih političnih in administrativnih kontekstih. Zaščita razkrivanja nepravilnosti v javnem interesu je ključen korak pri boju zoper korupcijo¹⁹ in nepravilnosti, ki jih storijo uradniki: če se razkritja nepravilnosti ne identificira, je tudi malo verjetno, da bo nadzorovano. Zato je pomembno, da so razkritja *bona fide*, ki so storjena skladno s pravili, tudi učinkovito zaščiteni. Pomembno je zagotoviti, da razkrivalec ne more kontrolirati postopka preiskave ali njenega rezultata: pomembno se je osredotočiti na razkritje samo in na vprašanje ali je resnično. Prav tako pomembno za javno zaupanje v javne institucije je, da javni uslužbenci na vseh ravneh spoštujejo razkritja, ki morajo nato biti primerno obravnavana. Medtem, ko se je v preteklosti na zakone o razkrivanju nepravilnosti

¹⁸ <http://www.oecd.org/dataoecd/3/45/31571360.pdf>

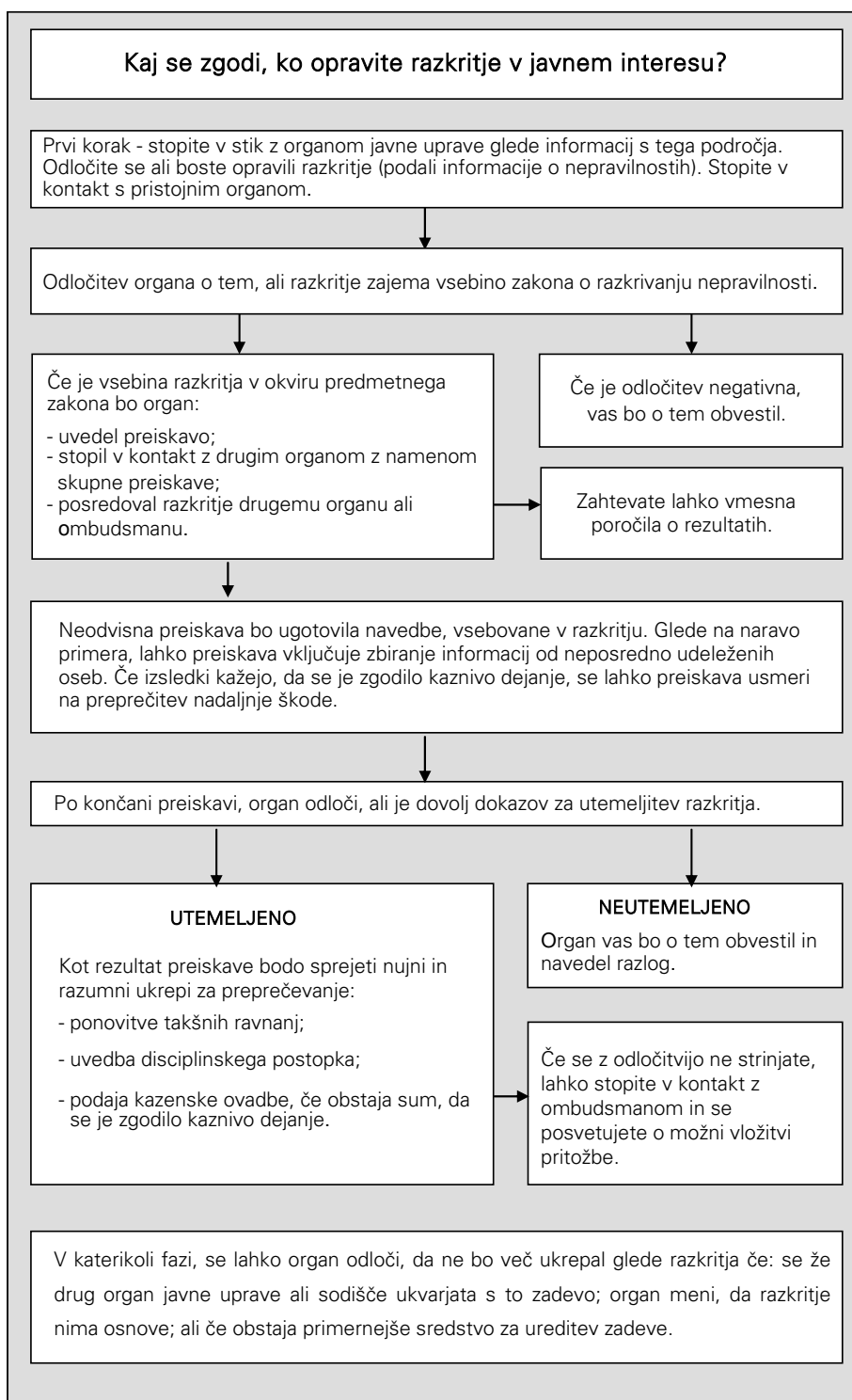
¹⁹ R Slovenijo na področju korupcije zavezuje Zakon o ratifikaciji Civilnopravne konvencije o korupciji (MCKK), ki ga je sprejel Državni zbor Republike Slovenije na seji 27. marca 2003 in je objavljen v Uradnem listu, MP, št. 8/2003. Deveti člen določa zaščito zaposlenih in nalaga vsaki pogodbenici, da v svojem notranjem pravu zagotovi ustrezno zaščito pred vsakim neupravičenim kaznovanjem zaposlenih, ki imajo razloge za sum korupcije in ki v dobri veri sporočijo svoj sum pristojnim osebam ali organom. V R Sloveniji pa dejansko ni predvidenih niti organov, kamor bi lahko sporočali take podatke, kaj šele postopek. Bil je sprejet Zakon o preprečevanju korupcije (Ur.l. RS, št.) in na njegovi podlagi Poslovnik komisije za preprečevanje korupcije (Ur.l. RS, št. 105/2004), ki pa v nobenem členu ne določata, da bi lahko uslužbenci javljali sume korupcije, kaj šele, da bi predvideli postopek. Kljub temu 14. člen poslovnika določa, da v kolikor komisija ugotovi, da obstajajo razlogi za sum kaznivega dejanja ali drugih kršitev, za katere komisija ni pristojna, le-ta sprejme sklep o odstopu zadeve pristojnemu organu. Obvezni deli sklepa so: osnovni podatki o možnem kršitelju, utemeljitve razlogov za sum, podatki o pristojnem organu in rok, v katerem mora pristojni organ komisiji poročati o svojih ugotovitvah. Nikjer se nihče ni vprašal, kje bo komisija prišla do kakovostnih informacij, na podlagi katerih bi lahko zahtevala posredovanje podatkov o sumu koruptivne dejavnosti.

gledalo z nekakšnim zaničevanjem, se lahko sodobni uporabni primeri najdejo v ZDA, Veliki Britaniji, Avstraliji in Novi Zelandiji. Zakon o razkrivanju nepravilnosti naj bi zagotavljal način, kako naj bi lahko ljudje javljali nepravilnosti v javnem sektorju – razkrivanje v javnem interesu. Osnutek je pripravil tudi izhodišča za pripravo takšnega zakona in organigram poteka takšnega postopka (glej organigram na str. 56).

5. Vpliv ameriške zakonodaje o razkrivanju nepravilnosti na evropski prostor

Ameriški Sarbanes-Oxley Act (SOX) iz leta 2002 (sprejet po propadu dveh največjih ameriških podjetij, Enron in WorldCom) v četrtem odstavku 304. člena določa, da mora imeti vsako podjetje, ki kotira z delnicami na ameriškem trgu, v okviru svoje revizijske komisije predvidene "postopke za sprejem, hrambo in obravnavo pritožb, ki jih je prejel izdajatelj glede računovodstva, notranjih računovodskih kontrol ali revizijskih zadev; in zaupno, anonimno predložitev pritožb zaposlenih pri izdajatelju glede spornega računovodstva ali revizijskih zadev". SOX ščiti v 806. členu vsakega zaposlenega, ki razkrije informacije (razkritje zajema poleg same informacije o nepravilnostih tudi pričanje ali kakršnokoli pomoč pri raziskavi nepravilnosti) članom kongresa ali njegovim komisijam, zveznemu uradniku, podjetniškim nadzorniku, državnemu ali lokalnemu uradniku, medijem ali drugim članom javnosti. Zaposleni mora utemeljeno misliti, da razkrita nepravilnost pomeni kakršnokoli kršitev zveznih zakonov, ki se nanašajo na goljufije nasproti lastnikom, goljufije varnostnih in borznih pravil (ta pravila vzpostavljajo pravico lastnika, da vé za dejavnosti, ki povzročajo materialna tveganja ali so povzročila materialni vpliv na vrednost delnice podjetja).

Zakon zagotavlja, da delniška družba, ki javno trguje, katerikoli uradnik, zaposleni, pogodbeni partner, podizvajalec ali zastopnik podjetja, ne sme odpustiti, degradirati, suspendirati, groziti, nadlegovati ali kakorkoli drugače diskriminirati zaposlenega v zvezi s pogoji njegove zaposlitve. Za nadzor nad izvajanjem SOX-a je zadolžena komisija za nadzor trgovanja z vrednostnimi papirji (Securities and Exchange Commission), določila pa so nadalje vključena v pravila Newyorške borze NYSE in elektronske borze Nasdaq. Če podjetje kotira na eni izmed omenjenih borz, mora letno potrditi svoje računovodske izkaze, vključno s pravili za prijavo nepravilnosti. V nasprotnem primeru se družbe soočijo s težkimi sankcijami in kaznimi SEC-a, NYSE-ja ali Nasdaq.



Zahtevo po sistemu sporočanja nepravilnosti (*whistleblower scheme*) morajo izpolnjevati tudi evropska podjetja v ZDA, ki kotirajo na ameriškem trgu vrednostnih papirjev in morajo zaradi svojega sedeža poslovati tudi v skladu z Direktivo 95/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (direktiva); obratno velja tudi za ameriška podjetja, ki opravljajo svojo dejavnost v Evropi, zato morajo poleg zahtev iz SOX-a izpolnjevati tudi zahteve iz direktive. Delovna skupina za varstvo podatkov (ustanovljena v skladu s členom 29 Direktive 95/46/ES) je zato 1. februarja 2006 sprejela mnenje o uporabnosti pravil EU o varstvu osebnih podatkov v zvezi z notranjimi shemami razkrivanja nepravilnosti s področja računovodstva, notranjih računovodskih kontrol, revizijskih zadev, boja proti podkupovanju, bančnemu in finančnemu kriminalu²⁰.

Razkrivanje nepravilnosti je zasnovano kot dodaten mehanizem zaposlenih za sporočanje nepravilnosti po posebnih, za to predvidenih poteh. Uporablja se kot dodatek k rednim informacijskim potem in sistemom poročanja znotraj podjetja, kot so sindikalni zaupniki, linijsko vodstvo, osebe za nadzor kakovosti ali notranji revizorji, ki so zaposleni prav zaradi sporočanja ugotovljenih nepravilnosti. Na razkrivanje naj se gleda kot na *subsidiarno* sredstvo in ne kot na nadomestek za notranji menedžment. Delovna skupina ugotavlja, da so pravila o razkrivanju nepravilnosti zasnovana z namenom zaščite razkrivalca nepravilnosti, medtem ko zanemarjajo zaščito obtožene osebe, zato morajo te osebe kljub obtožbi uživati varstvo iz Direktive 95/46ES.

Sistemi sporočanja nepravilnosti so v Evropi vzbudili skrb najprej v Franciji²¹, kjer je Državna komisija za informacije in svoboščine (Commission nationale de l'informatique et des libertés - CNIL) v primeru francoskih podružnic

20 Opinion 1/2006 on the application of EU data protection rules to internal whistleblowing schemes in the fields of accounting, internal accounting controls, auditing matters, fight against bribery, banking and financial crime. Dostopno na: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2006/wp117_en.pdf. Skupina je bila mnenja, da bi bilo prezigodaj sprejemati dokončno mnenje o razkrivanju nepravilnosti na splošno, zato se njeno mnenje nanaša le na zgoraj omenjena področja, tj. področja, za katera je mnenje nujno potrebno.

21 Koncept anonimnosti se je v Franciji dotaknil boleče rane in spominov na drugo svetovno vojno, ko so sosede anonimno ovajali sosede Vichyjevega režimu. Le-ta je zaprl okoli 135.000 ljudi, interniral naslednjih 70.000, izgnal okoli 76.000 Judov in poslal 650.000 francoskih delavcev na delo v Nemčijo. Francozov je strah predvsem tega, da bi lahko anonimni sistem sporočanja nepravilnosti privedel do organiziranega sistema profesionalnega ovajanja. Koncept anonimnega sistema sporočanja nepravilnosti je v EU naletel na prepreke, ki temeljijo na kulturnih normah in možni nekompatibilnosti s predpisi EU glede varovanja osebnih podatkov.

ameriških podjetij McDonalds in CEAC (Exide Technologies) odločila, da ne izpolnjujeta zahtev francoske zakonodaje o varovanju osebnih podatkov. Medtem ko po ameriškem mnenju anonimnost stimulira sporočanje neprimernih aktivnosti, je po francoskem anonimnost povabilo k zlorabam (Bender, 2006). CNIL je zaradi tega 10. novembra 2005 izdal navodila za uvedbo sistema sporočanja nepravilnosti v skladu s francoskim zakonom o varovanju podatkov²². CNIL ugotavlja²³, da takšni sistemi niso niti dovoljeni niti prepovedani. Na splošno komisija nima zadržkov do takšnih sistemov, če zagotavljajo zaščito pravic inkriminiranih oseb, skladno s pravili o varstvu osebnih podatkov in s podanimi smernicami (subsidiarna narava, omejen obseg, neobvezna uporaba; omejene kategorije vključenih oseb v sistem; restriktivna obdelava anonimnih sporočil; jasna in obsežna informacija o sistemu potencialnim uporabnikom; zbiranje sporočil prek za to določenih sredstev; relevantni, ustrezni in nepretirani podatki v prijavah; obdelava internih prijav, rezervirana za specialiste v zaupnem okolju; krožeča statistična poročila o stanju, ki ne razkrivajo identitete prijaviteljev; omejen čas zadrževanja informacij; točna informacija inkriminirani osebi in podrejanje pravici do dostopa in popravka). Osmega decembra 2005 je CNIL izdal dokument "*autorisation unique*" glede obdelave osebnih podatkov v okviru sistemov sporočanja nepravilnosti. V njem podaja osnovne pogoje za avtomatsko odobritev sistemov sporočanja v družbah, ki izpolnjujejo zahteve iz dokumenta (večinoma gre za enake zahteve kot v navodilih).

Če družba izpolnjuje vse zahteve, o tem zgolj obvesti CNIL, če pa v čem odstopa, poda zahtevo za avtorizacijo, ki jo CNIL vodi kot konkreten postopek²⁴.

Večina držav članic EU bi verjetno odobraval sistem sporočanja nepravilnosti, če bi izpolnjevala zahteve Direktive 95/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov. Tako SOX kot Direktiva zasledujeta za države članice EU zakoniti interes, ki je v varstvu načel dobrega upravljanja in pravic posameznika. Prijave se lahko nanašajo na kršitve s področja računovodstva, notranjega računovodskega nadzora, revizijskih zadev, boja proti podkupovanju, bančnemu in finančnemu kriminalu. Velika

²² Glede na datum nastanka lahko ugotovimo, da so bile francoske smernice izdane pred mnenjem Delovne skupine za varstvo podatkov v okviru EU, ki je svoje mnenje skoraj v celoti prilagodila francoskemu.

²³ <http://www.globalcompliance.com/pdf/cnil-whistleblowingschemes.pdf>

²⁴ Npr. če se nepravilnosti nanašajo izven finančnega, računovodskega in bančnega področja ali boja proti korupciji in zadevajo vitalne interese družbe - npr. konflikt interesov, diskriminacija, nadlegovanje, javno zdravje...). Dostopno na: <http://www.cnil.fr>

Britanija določa tudi razlog, ki je v javnem interesu; če ga uskladimo s 7(f) členom omenjene Direktive, je obdelava možna zaradi zakonitega interesa, za katerega si prizadeva država, razen kadar prevladajo temeljne pravice in svoboščine posameznika, na katerega se osebni podatki nanašajo.

6. Republika Slovenija

Pravno varstvo in arbitražno reševanje sporov je v Zakonu o javnih uslužbencih (Ur.l. RS, št. 56/2002 - ZJU) določeno v 24. členu, ki govori o tem, da se o pravici oziroma obveznosti javnega uslužbenca, razen navodil za delo v okviru opisa nalog delovnega mesta, oziroma o zahtevi za odpravo kršitev pravice iz delovnega razmerja, odloči s pisnim sklepom, ki mora biti obrazložen in vročen javnemu uslužbencu. Če javni uslužbenec meni, da delodajalec ne izpolnjuje obveznosti iz delovnega razmerja ali krši katero od njegovih pravic iz delovnega razmerja, ima pravico zahtevati, da delodajalec kršitev odpravi oziroma da svoje obveznosti izpolni. Zoper odločitve o pravici oziroma obveznosti iz delovnega razmerja javnega uslužbenca in zoper kršitev pravic iz delovnega razmerja je dovoljena pritožba, če zakon ne določa drugače. Pritožba zadrži izvršitev odločitve o pravici oziroma obveznosti iz delovnega razmerja javnega uslužbenca, če zakon ne določa drugače. Zoper sklep o pravici oziroma obveznosti iz delovnega razmerja je dovoljeno sodno varstvo pred delovnim sodiščem pod pogojem, da je javni uslužbenec izkoristil možnost pritožbe.

ZJU govori v svojih določbah le o pravicah in obveznostih iz delovnega razmerja, medtem ko o navodilih za izvrševanje del iz opisa nalog delovnega mesta molči. Načelo odprtosti do javnosti v 32. členu določa, da organ obvešča javnost o svojem delovanju in rezultatih opravljenega dela, pri tem pa pozabi na obveščenost uradnikov, ki jo ima za samoumevno. Člen 35 govori o komisiji za pritožbe iz delovnega razmerja zoper (zopet samo) odločitve o pravicah ali obveznostih iz delovnega razmerja javnega uslužbenca, zoper kršitve pravic iz delovnega razmerja in o drugih vprašanjih, kadar zakon tako določa. Iz tega izhaja, da pravice in obveznosti iz delovnega razmerja zajemajo zgolj pravice in obveznosti iz delovnega razmerja v ožjem pomenu tj. glede samega izvajanja dela in iz njega izvirajočih delovnopравnih pravic; določene so s predpisi s področja delovnega prava in kolektivnih pogodb, ne pa glede pravic javnih uslužbencev do aktivnega sodelovanja pri izvrševanju zakonov, podzakonskih

predpisov ali odkrivanju nepravilnosti. Smotrna in edino uresničljiva načela zakonitosti, strokovnosti, odgovornosti za rezultate, dobrega gospodarjenja in varovanja poklicnih interesov, bi bila možna šele pod pogojem zaupanja pravic javnim uslužbencem do sodelovanja; zgolj grožnja z uvedbo disciplinskega postopka v primeru kršitve ne more biti motivirajoči faktor dobrega upravljanja.

Javni uslužbenec je kazensko, odškodninsko in disciplinsko odgovoren, če pri opravljanju dela po navodilih in odredbah po 94. členu ZJU ni zahteval pisne zahteve, oziroma če je izpolnil nejasno ali protipravno navodilo ali odredbo. Javni uslužbenec lahko tako zahteva pisno odredbo in pisno navodilo²⁵ če meni, da je vsebina ustne odredbe ali ustnega navodila nejasna ali če meni, da bi izvršitev ustne odredbe oziroma navodila pomenila protipravno ravnanje oziroma povzročila škodo. Lahko pa odkloni izvršitev odredbe oziroma navodila, če bi pomenila protipravno ravnanje, česar ne more storiti zaradi vzroka povzročitve škode; mora pa odkloniti izvršitev odredbe oziroma navodila, če bi pomenila kaznivo dejanje. Izogib odškodninski in disciplinski odgovornosti poteka zgolj med uslužbencem in njegovim nadrejenim, medtem ko sam postopek ni predviden, tako glede same zahteve po izdaji pisnega navodila, njegove oblike, o nadaljnjih možnostih podrejenega zoper nadrejenega, ki je zahteval izvršitev protipravnega dejanja in (ne)možnosti upoštevanja zahtev po izdaji pisne odredbe nadrejenega pri določitvi ocene, ki jo zopet po 114. členu določi nadrejeni.

Zavzemam se za uvedbo postopka, kjer bi lahko uslužbenci predhodno ali naknadno (kjer to zaradi nujnih ali operativnih vidikov ne bi bilo možno že pred izvršitvijo) predlagali preveritev navodila oziroma odredbe nadrejenega. V postopku bi kot organ odločanja lahko ustanovili neke vrste začasen ali stalen organ, ki bi ga sestavljali ugledni uradniki določenega organa ali drugi strokovnjaki, ki bi nezavezujoče podali svoje mnenje; če uslužbenec z njim ne bi bil zadovoljen, mu ostane sodna pot. Kot eno izmed možnosti bi bila sprva predvidena uvedba pogajanj, soočanje mnenj med uslužbencem in nadrejenim ter drugim vodstvom, v primeru neuskladitve pa tudi uvedba kasnejše »poravnalne komisije« strokovnjakov. Tako bi z uvedbo komisij (uradniškega sveta?) omogočili neko vrsto mediacije, poravnave, ki bi lahko preprečila kasnejše sodne poti in zaradi »hitrosti« odločanja preprečila številne nepotrebne škode. Nastajala bi neka vrsta nezavezujoče strokovne prakse, ki bi preverjala pravilnost odločitev

25 Člen 138: če je javni uslužbenec oproščen odškodninske odgovornosti po šestem odstavku 94. člena tega zakona, je odškodninsko odgovoren nadrejeni, ki je izdal odredbo oziroma navodilo.

ob morebitnih tožbah organa, ki bi odločal o pravici ali obveznosti strank, samim uslužbencem pa bi dajala pomemben občutek vplivanja na prakso izvajanja zakonov in podzakonskih aktov. Narava delovnopravnega razmerja med nadrejenim in podrejenim je vezana na nekatere eksistenčne pravice podrejenih (zaposlitev, plača, pravice iz socialne varnosti), zato ni mogoče enostavno trditi, da imajo na voljo vse veljavne sodne poti, ki jih na njihovem delovnem mestu ne bi kakorkoli prikrajšale ali obvarovale pred šikaniranjem vodstva, ki ga lahko zavije pod številne druge razloge (verjetno je najpogostejša premestitev brez soglasja zaradi potreb organa, najsrajnejša pa izredna odpoved delovnega razmerja). Podrejenemu mora biti omogočeno, da sporoči domnevno nepravilnost, ne da bi bil zaradi tega kakorkoli kaznovan. Kako lahko podrejeni npr. ova-di nadrejenega za zlorabo položaja ali napeljevanje (ki je kaznivo, tudi če dejanje ni bilo niti poskušeno za KD, za katera se sme po zakonu izreči tri leta zapor ali več) oziroma stranko, če se nadrejeni z ovadbo ne strinja, ne da bi pri tem utrpel kakršnekoli posledice?

Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (Ur.l. RS, št. 8/2001) je sprejela Vlada RS in naložila ministrstvu in vladnim službam, da kodeks upoštevajo v postopkih zaposlovanja in pri pripravi zakonskih in podzakonskih aktov s področja organizacije in delovnopravne zakonodaje; prav tako se je zavezala, da bo kodeks smiselno uporabljala tudi za ministre in druge funkcionarje. Zakon o javnih uslužbencih je predpisal v prvem odstavku 93. člena, da mora javni uslužbenec opravljati delo v skladu s predpisi, kolektivno pogodbo, pogodbo o zaposlitvi, splošnimi akti organa in kodeksom etike. Kodeks ni usklajen z določbami zakona, saj je bil sprejet pred ZJU, na neresnost pa kaže tudi dejstvo, da je Vlada RS zgolj dobesedno prevedla priporočilo kodeksa, katerega je kot priporočilo sprejel Svet Evrope. Kodeks je v 12. členu določil prijavo nezakonitega ravnanja²⁶. Pravila nezakonitega ravnanja se sklicujejo na skladnost

26 Javni uslužbenec, ki meni, da se od njega zahteva ravnanje, ki je nezakonito, nepravilno ali neetično in pri katerem gre za delovanje, ki ni v skladu s tem kodeksom, mora to prijaviti v skladu z zakonom. Javni uslužbenec mora v skladu z zakonom prijaviti pristojnemu organu, če ugotovi, da drugi javni uslužbenci kršijo ta kodeks. Javni uslužbenec, ki je kar koli od navedenega prijavil v skladu z zakonom in meni, da odziv ni sorazmeren z njegovo skrbjo, lahko zadevo pisno prijavi predstojniku ustreznega organa. Če zadeve ni mogoče rešiti s postopki in pritožbami, določenimi v predpisih o javni upravi, tako da bo to sprejemljivo za javnega uslužbenca, mora javni uslužbenec izpeljati navodila, ki mu jih da predstojnik. Javni uslužbenec mora pristojnim organom prijaviti vsak dokaz, navedbo ali sum nezakonitega ali kaznivega dejanja v zvezi z opravljanjem javnih nalog, za katere je izvedel med zaposlitvijo ali v zvezi z njo. Preiskavo o prijavljenih dejstvih opravijo pristojni organi. Zagotoviti se mora, da je javni uslužbenec, ki je kar koli od navedenega prijavil iz utemeljenega razloga in v dobri veri, varovan pred šikaniranjem, grožnjami in podobnim ravnanjem, ki ogroža opravljanje javnih nalog.

ureditve z zakonom, na pristojne organe, ki naj bi obstajali pod taktirko predstojnika ustreznega organa, na zadeve, ki naj bi se rešile s postopki in pritožbami, določenimi v predpisih o javni upravi, vendar moramo ugotoviti, da ZJU, ki naj bi urejal te postopke javnih uslužbencev, o tem molči; nasprotno, celo zahteva, da mora uslužbenec opraviti delo, čeprav bo s tem storil škodo ali disciplinsko kršitev. V 94. členu ZJU je sicer določeno, da javni uslužbenec lahko odkloni izvršitev odredbe, če bi le-ta pomenila protipravno dejanje ali kaznivo dejanje, vendar za ugotovitev protipravnosti ali možnosti storitve kaznivega dejanja ne predpisuje nobenega »preliminarnega postopka« glede na to, da so za ugotavljanje odgovornosti zaradi storitve prekrška ali kaznivega dejanja za to določeni drugi pristojni organi. Prav tako ne predpisuje nobenih organov, kamor bi se lahko prijave podajale. Tako ugotavlja tudi Matjaž Albreht v člankih »Javni uslužbenci brez učinkovite zaščite« in »Vlada si zatiska oči in ušesa« (Delo, 19.4.2004 in 10.7.2004)²⁷. Tudi če gornje ugotovitve pustimo ob strani, moramo ugotoviti, da morajo biti pravica in razlogi za njo urejeni z zakonom, zato kodeks *per se* ni učinkovit način reševanja in odpravljanja domnevnih nepravilnosti. Nedavni in še vedno trajajoči primer davčnega inšpektorja dr. Djordja Perića, ki ga je doletela izredna odpoved delovnega razmerja, je pokazal vso moč oblasti, v imenu katere posamezniki posežejo po najhujših in najs krajnejših sredstvih za doseg svojih ciljev, ne da bi se vprašali o drugih pravnih možnostih. Ugovarjanje v imenu strokovnosti je pravica in dolžnost vsakega javnega uslužbenca, ki ga zagotavlja načelo strokovnosti iz 9. člena ZJU. Načelo v nadaljevanju zakona ni

²⁷ Navaja, da je Urad za preprečevanje korupcije na podlagi Kodeksa v dobrih dveh letih prejel 64 prijav. V zgolj dvanajstih primerih so bili prijavitelji znani, v sedmih pa so kršitve prijavile javne institucije na podlagi nadzornih pregledov. Urad ugotavlja, da anonimne prijave kažejo, da se prijavitelji bojijo maščevanja, šikaniranja ali groženj delodajalcev, sodelavcev ali predstojnikov. Bojazni so bile v nekaterih primerih, ko je urad predal prijave pristojnemu organu, upravičene. V nekaterih primerih anonimnih prijav so pristojni začeli odkrivati prijavitelje – namesto da bi preverili resničnost prijav in odpravili vzroke in posledice ugotovljenih nepravilnosti. V odsotnosti domnevnih prijaviteljev so celo pregledovali delovne prostore. Delodajalci so prijavitelja zaradi »krivdnih razlogov« tudi premestili na drugo delovno mesto ali so mu odpovedali delovno razmerje. Javni uslužbenec lahko v takšnem primeru uveljavlja svoje pravice le v okviru rednih pravnih postopkov, ki pa zaradi dolgotrajnosti ne pomenijo učinkovitega varstva javnih uslužbencev. Z določbami kodeksa ravnanja javnih uslužbencev se je ukvarjal tudi odbor za notranjo politiko državnega zbora. Ugotovil je, da zaščita prijaviteljev po pravni poti ni ustrezna; zaščiteni bi morali biti takoj ob prijavi nezakonitega ravnanja. Zato so predlagali uradu, naj za zaščito prijaviteljev nezakonitih ravnanj spodbudi ustrezno sodelovanje med pristojnimi ministrstvi in drugimi državnimi organi, vlada pa naj zagotovi takojšnje učinkovite ukrepe za zaščito prijaviteljev, saj tudi neučinkovito varstvo omogoča nastanek korupcije. V Sloveniji torej ta hip ni institucije, ki bi lahko učinkovito zaščitila javne uslužbenca, kadar ti v skladu s kodeksom, v dobri veri prijavijo nepravilnosti pristojnemu organu.

izpeljano, zato se ga navadno uporablja le enosmerno - organi in njihovi vodje radi poudarjajo, da so njihovi javni uslužbenci strokovnjaki, ko pa ti povedo nazaj kaj strokovnega, kar ni povšeči vodstvu, ne gre več za strokovnjaka, pač pa za dile-tanta in zlorabo uradnega položaja. Na področje razkrivanja nepravilnosti se navezuje tudi človekova pravica svobode izražanja (39. člen URS) in v njunem okviru posebno vprašanje, ali je javnim uslužbencem dovoljena javna kritika dela državnih organov. ZJU tega ne prepoveduje, nekateri pa se zavzemajo za to, da bi "morala svoboda mnenja na tem področju ostati neokrnjena oz. da morajo biti njene meje enake kot v vseh drugih primerih" (Virant, 2004: 116). Slovenska sodna praksa ne beleži primera, ko bi uradnik kritiziral delo vlade, medtem ko se sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice osredotoča predvsem na ločevanje uslužben-skih mest, v okviru katerih se opravljajo naloge javne oblasti (imperium) in na druge, kjer delo ni povezano z izvrševanjem javne oblasti (ne glede na formalno delo v okviru javne uprave)²⁸. Uvedba detektivov v ZJU za zlorabo potnih stroškov ali bolniške odsotnosti, predlog zakona o detektivski dejavnosti pa tudi njihova uporaba za poizvedovanje v vseh disciplinskih kršitvah, ukinitve komisije za preprečevanje korupcije kot neodvisnega organa in "neproblematični" konflikti interesov so primeri, ki dopuščajo zmanjševanje strokovnosti, častnega ravnanja, svobode izražanja javnih uslužbencev in ugleda državnih organov. Če upoštevamo, da imajo vsi ljudje približno enako domišljijo, jo imajo tisti z možnostjo uporabe proračunskih sredstev in "uradnih" pooblastil na voljo še nekoliko več. V takih okoliščinah je iluzorno pričakovati, da bi kdo sam od sebe kaj povedal o javnih razpisih (in njihovih ozadjih), o gradnji Pediatrične ali Nevrološke klinike, operacijskih mizah, opremi in drugih zadevah, ki trenutno pestijo slovensko politiko.

7. Zaključek

Z uvedbo t.i. postopka *whistleblow* oziroma postopka o ugotavljanju in javljanju nezakonitosti, nepravilnosti in preprečevanju neracionalnega trošenja proračunskih sredstev, bi se varovanju delovanja javne uprave in načelu dobrega upravljanja lažje približali. Evropska unija s sprejemom Kadrovskih predpisov, ki so stopili v veljavo s 1. majem 2004, podpira visoko kakovostno javno upravo, čim učinkovitejše upravljanje s človeškimi viri v evropski javni upravi,

28 Tudi pri nas ZJU ločuje javnega uslužbenca na uradnike in strokovno-tehnične javne uslužbence, vendar je pri ESČP zelo poudarjen funkcionalni kriterij, torej v tolikšni meri lahko posameznik dejansko vpliva na izvrševanje javne oblasti ne glede na organ ali mesto, kjer je zaposlen.

pravico javnih uslužbencev do svobode izražanja s pravnim okvirom in jamstvi za varstvo uradnikov, ki jasno definiranim osebam ali organom naznanijo možno nezakonito dejavnost ali obnašanje, ki pomeni hudo kršenje obveznosti uradnikov v službi EU. Kadrovske predpisi torej zajemajo novo miselnost zagotavljanja legitimnosti delovanja vseh institucij in organov v očeh javnosti in državljanov EU, medtem ko se nekatere države članice na nacionalni ravni tem idejam približujejo (Irska, počasi tudi Francija) so jih druge že prehitеле (Nizozemska, Velika Britanija), drugim pa so še tuje. Na to, da bi lahko dobroverni uradnik brez strahu in lastne škode naznanjal nezakonita ali nepravilna ravnanja v javni upravi, vodstvo še vedno gleda kot na zlonamerno izdajanje napak in privilegijev vodstva. In prav ta uradnik je najboljši vir vseh informacij in podatkov za razkrivanje vseh nezakonitih, neekonomičnih in nesorazmernih ravnanj javne uprave. Tako spoznanje o odgovornem ravnanju magistratov je izšlo že iz antične Grčije, romalo je v srednjeveško Anglijo, se preselilo v ZDA, sedaj pa se kažejo orisi plodnih tal v EU in nekaterih državah (npr. Irska); medtem ko bo treba v drugih državah članicah na učinkovito izvrševanje te pravice še počakati. Kljub obstoju organov odkrivanja in pregona, inšpekcijskih služb ter finančnih nadzorstvenih mehanizmov se je izkazalo, da le-ti niso dovolj hitri v primerih samega nastajanja in izvrševanja nepravilnosti; v veliko večji meri gre za kurativno dejavnost, ki ima hujše posledice.

Pravni red vsake države je usodno vpet v njen vrednostni sistem. Ljudje, ki so zato poklicani v okviru javne uprave, bi si morali prizadevati za uveljavljanje vrednot. Svobodno izražanje mnenj o nepravilnem ravnanju v najširšem pomenu, brez škode za vir informacij, sledi vrednotama pravičnosti in resnice. Če je edina legitimna moč moč argumenta (Jürgen Habermas), prisluhnimo torej tistim, ki o predmetni zadevi vedo največ. In v okviru javne uprave so to vsekakor - javni uslužbenci. Med uradno dogmo in prepričanjem ljudi mora biti vedno prostor za razmislek, za reinterpretacijo pravil in pravic, za ohranitev vitalnosti, humanosti in združevanja z zamišljenimi idejami družbenega življenja. Zbujanje strahu in nevarnosti je ukrep iz preteklosti, ki se ponekod še vedno ohranja. Ne moremo dopustiti, da bi se pred tem nujnim ukrepom za zavarovanje javnega interesa in tistega, ki ga varuje, zgodilo karkoli nezaželenega za katerokoli človeško usodo ali državo kot celoto.

Dr. Mirko Pečarič je leta 1995 diplomiral na Visoki šoli za notranje zadeve, dve leti kasneje pa še na Pravni fakulteti v Ljubljani. Na Pravni fakulteti v Ljubljani je med magistrskim študijem opravil pravniški državni izpit, leta 2006 pa je uspešno zaključil doktorski študij s področja javne uprave. Zaposlen je kot svetovalec Državnega sveta Republike Slovenije, kjer opravlja dela in naloge sekretarja Komisije za politični sistem.

Literatura

- Garner, B.A. (2004): Black's Law Dictionary, 8th ed., St. Paul: Thomson West.
- Dresang, D.L. (1999): Public Personel Management and Public Policy. London: Longman.
- Vincent, D. (1999): The Culture of Secrecy: Britain 1832-1998. Oxford: University Press.
- Virant, G. (2004): Komentar zakonov s področja uprave. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti. Ljubljana.

Pravni viri:

- Zakon o ratifikaciji Civilnopravne konvencije o korupciji, Uradni list, MP, št. 8/2003.
- Zakon o javnih uslužbencih (Ur.l. RS, št. 56/2002 in nasl.)
- Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (Ur.l. RS, št. 8/2001)
- Kodeks primerne obnašanja za javne uslužbence. Dostopno na: http://europa.eu/index_sl.htm
- Listina o temeljnih pravicah evropske unije. Dostopno na: http://europa.eu/index_sl.htm
- Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 723/2004. Dostopno na: http://europa.eu/index_sl.htm
- Kadrovske predpise za uradnike Evropskih skupnosti in Pogoji za zaposlitev drugih uslužbencev Evropskih skupnosti, določeni v Uredbi (EGS, Euratom, ESPJ) št. 259/68, nazadnje spremenjeni z Uredbo (ES, Euratom) št. 2182/2003. Dostopno na: http://europa.eu/index_sl.htm
- Uredba (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in sveta o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam. Dostopno na: http://europa.eu/index_sl.htm
- Sarbanes-Oxley Act. Dostopno na: www.findlaw.com
- Opinion 1/2006 on the application of EU data protection rules to internal whistleblowing schemes in the fields of accounting, internal accounting controls, auditing matters, fight against bribery, banking and financial crime.
- Dostopno na: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2006/wp117_en.pdf.

Mirko Pečarič
**Razkrivanje nepravilnosti v Evropski
uniji in Republiki Slovenji**

Drugi viri:

- Albreht M. (2004): Javni uslužbenci brez učinkovite zaščite in Vlada si zatiska oči in ušesa. V: Dnevnik in Delo, 19. 4. 2004.
- Bender D. (2006): Whistleblower Debate. Dostopno na: <http://www.whitecase.com>
- Poročilo o delu OLAF za obdobje od 1.7.2002 do 30.6.2003. Dostopno na: http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/reports/olaf/2002-2003/en.pdf
- Draft OECD toolkit for managing conflict of interest in the public sector. Dostopno na: <http://www.oecd.org/dataoecd/3/45/31571360.pdf>
- <http://euprava.gov.si/e-uprava/>
- <http://www.tiscali.co.uk/reference/encyclopaedia/hutchinson/m0026975.html>
- <http://www.globalcompliance.com/pdf/cnil-whistleblowingschemes.pdf>
- <http://www.oecd.org/dataoecd/3/45/31571360.pdf>
- <http://www.cnil.fr>
- www.euro-ombudsman.eu.int/home/sl/default.htm
- www.workrights.org/issue-whistle/wb-legislative-brief.html
- http://www.pcaw.co.uk/policy_pub/pida.html
- www.falseclaimsact.com/history.html.
- <http://www.quitam.com>

SUMMARY

**WHISTLEBLOWING IN EUROPEAN UNION
AND IN REPUBLIC OF SLOVENIA**

For long the field of executive power was in the shadow of legislative and juridical power, because of the conviction, that the executive power is only a tool of the legislative power, only performing its orders and never operating with political bias. Because of quick technological development and other change in all the fields of society it turned out that efficiency of political decisions is dependent from the executive power. With increase of impact of the executive power, the legislative power has realized its increasing bureaucratic tendency and therefore has been introducing more control upon the executive power. Beside political juridical control of public service is growing. There is no longer question if the political institutions can control the bureaucracy; indeed there is new one: can they control it without harming it.

Lately importance of the executive power has been clearly pronounced in constituting and activities of European Union (EU), which as counterpoise to the Reform treaty try to emphasise the classical democratic principle and the division of power. With special regulations European union introduced whistleblow procedures, known in majority of states in United States of America, Great Britain, Australia, Canada, New Zealand and South Africa. With introduction of whistleblowing or procedure of disclosing illegality, irregularity and irrational spending of budgetary means, it is much easier to pursue the principle of good governance. In spite of the existing inspection and financial control mechanisms it has turned out that they are not sufficient and fast enough in cases of occurring of irregularities; in most cases they perform a kind of curative activity.

The principle of good governance might be interpreted as the basic principle of public service considering the principles of legality, legal certainty, anticipation, political neutrality, orientation towards consumer, transparency, quality, efficiency and effectiveness and it must include not only protection of human rights, but also expedience, efficiency, effectiveness, proportionality, rationality and responsiveness of public service. All these high objectives cannot be ensured by the state, not even by its

citizens, but by the people whose profession is realising those goals – namely the public servants.

With regulation of council no.723/2004 from 22. March 2004, EU changed The Staff Regulations of officials and the conditions of employment of other servants of EU. Any official who, in the course of or in connection with the performance of his duties, becomes aware of facts which give rise to a presumption of the existence of possible illegal activity, including fraud or corruption, detrimental to the interests of EU, or of conduct relating to the discharge of professional duties which may constitute a serious failure to comply with the obligations of officials of EU, shall without delay inform either his immediate superior or his Director-General or, if he considers it useful, the Secretary-General, or the persons in equivalent positions, or the European Anti-Fraud Office (OLAF) directly. The Staff Regulations of officials and OLAF (beside Ombudsman) roughly follow the content of American whistleblow procedure, also known by Great Britain as an EU member.

From the provisions of Slovenian law on the public servants it is obvious that rights and obligations from labour relation contain only rights and obligations from labour relation in very narrow sense, namely only executing of assignments which are connected with labour legislation and collective agreements. Nothing has been said about the rights of public servants to participate in constructing of laws and executive regulations. Proper and only realisable principles of legality, professionalism, responsibility for results, good governance and protection of professional interest could be possible only in conditions of right to participate of public servants instead of threat of disciplinary procedure in case of violation. The author is advocating a proceeding, enabling servants with bona fide to advise assessment of orders, without being victims of consequences. A temporary or permanent agency might be created, from senior officers in the proceeding. Their opinion would not be obligatory; if the servant would not be satisfied with that opinion, he could go to court. A possible solution could include negotiations, discussions between servants, superior and other management. In unsuccessful case there would be a quasi mediation managed by a commission of experts. Introduction of commissions, councils would represent a kind of mediation, which could keep servants away from later court judgement and would avoid unnecessary damage because of prompt decision. In such a way a not binding, expert practice would be introduced, assessing the regularity of decisions in later

cases of eventual court actions upon the right and obligations of their clients. At the same time, it would promote important feelings in public servants that they are contributing to the practice of execution of laws and regulations.

EU with reception of Staff Regulations constitutes the directions for public service quality, efficient management of public resources in European public service and the rights of public servants to freedom of expression. There are a legal frame and guarantees for protection of servants, announcing to clearly defined persons or agencies a possible illegal activity which signifies a considerable breach of obligation of servants in the service of community. Staff regulations represent a new thinking in assurance of legitimacy in activity of all institutions in public and citizens opinion, nevertheless some states on national level slowly approach that kind of thinking. Initiation of private detectives in law of public servants for detecting a misuse of travel expenses or sick leave, bill on detective activity also for use of detectives in investigation of all disciplinary violations, abolition of anticorruption commission as independent agency and "unproblematic" conflicts of interest are examples, which allow reduction of expertise, honour, freedom of expression of public servants and reputation of state agencies. Considering that all people have good imagination, people with better possibility of spending budgetary means and "public" authority can better use their imagination. In such circumstances it is illusory to expect that this imagination would not be practised. Legal order of every state is fatally interwoven in the value system. The people, employed in the public service, should endeavour the practice the values. Free expression of opinion on irregular behaviour, without any harm for the source of information, pursues values of justice and truth. If the only legitimate power is the power of the argument, it is advisable to hear those that know the most about the matter. In public service those people are undoubtedly - public servants.

The article is emphasising the relations between law and public servants as humans, as servants of the state and servants of the people, not appointed because of defiance, but despite the obligation of loyalty they sometimes should defiance to improper rules or practice. In the paper we derive from relationship between freedom and safety, from urgency of dialogue and necessity of disclosing irregularities, which will be performed only at a certain level of culture of nation. Accordingly the paper shows that the perception of officials about change in the environment, in

Mirko Pečarič

**Razkrivanje nepravilnosti v Evropski
uniji in Republiki Slovenji**

which rules operate, and accommodation of the rules to the objectives and meaning of the law, are urgent for rule's survival. With obligatory consideration of constitutional and legal principles individual rules can be changed, in mutual acknowledging the diversity and cooperation among people for better employment of still unused human potential in state agencies.

Začetek dolgoročne elektronske hrambe v slovenski upravi: trenutno stanje in scenariji prihodnosti

UDK: 35:004.9:651.51/.57

Mitja Dečman

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
mitja.decman@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

Vedno večje število dokumentov v digitalni obliki ob vsakodnevnom poslovanju javne uprave povzroča, da bo treba razmisliti o uvedbi ustreznega načina dolgoročne hrambe digitalnih dokumentov ob upoštevanju vnaprej določenih rokov hrambe. Ti roki so v slovenski javni upravi dokaj natančno določeni, saj temeljijo na klasifikacijskih načrtih, ki so za organe javne uprave obvezni po Uredbi o upravnem poslovanju. Zakonodaja, sprejeta v letu 2006, je slovenski javni upravi in zasebnemu sektorju dokončno odprla pot v popolno elektronsko poslovanje in dolgoročno hrambo ter postavila podlago za dokončno zmanjševanje ali ukinjanje papirne dokumentacije. Kako je slovenska javna uprava ob taki pravni podlagi pripravljena na omenjene izzive, kažejo v članku predstavljeni rezultati obsežne empirične raziskave, izvedene v letu 2007. Le-ta opozarja na korake, ki jih bodo morali tako organi javne uprave kot vlada napraviti v bližnji prihodnosti za uspešno uvedbo dolgoročne digitalne hrambe v javni upravi.

Ključne besede: elektronski dokumenti, dolgoročna hramba, digitalni arhiv, upravljanje z dokumenti

1. Uvod

Dokumenti, podatki, zapisi, različni informacijski in kulturni artefakti se danes pogosto pretvarjajo v digitalno obliko, vsakodnevno pa se že ustvarjajo v tej obliki. Informacijska družba vsako sekundo izkorišča informacijsko tehnologijo (IT) na najrazličnejše načine, vsak segment družbe na svoj način in

Mitja Dečman

**Začetek dolgoročne elektronske hrambe v slovenski upravi:
trenutno stanje in scenariji prihodnosti**

s svojimi specifičnimi cilji. Prednosti IT-ja pa se ne izkorišča le ob vsakdanjem delu z elektronskimi podatki, mnoge prednosti tehnologije so tudi v arhivski stroki. Med pozitivnimi prednostmi naj omenimo možnost kakovostnejšega poslovanja arhivov, večjo dostopnost (24 ur na dan, sedem dni v tednu, oddaljen dostop, različni odjemalci) in boljše ter hitrejše iskanje z ustreznimi iskalnimi pripomočki; negativne posledice pa so večja odgovornost arhivov, večje potrebe po IT-ju, strokovnjakih in visokem tehnološkem znanju, večji stroški, saj se poleg klasičnega arhiva, ki je zaradi obstoječe količine papirnih dokumentov praktično vedno potreben, dodaja še elektronski, ki marsikaj uvaja na novo; skratka, več dela za arhive zaradi aktivnega načela elektronske hrambe "hramba ves čas".

Pri vsem tem neverjetnem naraščanju količine podatkov pa se pojavi problem dolgoročne hrambe teh podatkov. S hrambo digitalnih podatkov namreč človeštvo nima velikih izkušenj. V zgodovini sta hramba in arhiviranje pomenila zagotavljanje nespremenjene oblike različnih stvari. Vendar je v digitalnem svetu ta koncept močno spremenjen in od družbe praktično zahteva, da od začetka uvaja sistematičen pristop do omenjenega problema (Garrett & Waters, 2004). Celo arhivska načela, ki so se razvijala skozi stoletja, bi po mnenju nekaterih morali opredeliti na novo (Delmas, 2001).

Če ohranjamo digitalne podatke v izvorni obliki brez sprememb, bo dostop do njih sčasoma vse težji in težji, če ne celo nemogoč, kar za klasične oblike (papir, pergament, kamen ipd.) ne velja v enaki meri. Izjava enega od začetnikov elektronske hrambe se glasi: "Digitalni dokumenti trajajo večno – ali pa 5 let, kar pač pride prej" (Rothenberg, 1998). Pomislimo samo na dostopanje do podatkov, shranjenih na prvi disketah velikih formatov. Ne samo, da je večina takih nosilcev neberljivih, težava je tudi v tem, da v današnjih računalnikih ni naprav, ki bi jih brale. Slaven angleški projekt "The Domesday Project" iz leta 1986 se je končal ravno s takim tragičnim koncem (The Digital Preservation Coalition, 2006). Toda tudi če bi danes uspeli izumiti elektronski nosilec, ki bi ohranil podatke več sto ali tisoč let, bi težava še vedno ostala pri formatih za hrambo podatkov, ki se nenehno spreminjajo. In čeprav elektronsko arhiviranje lahko opredelimo kot zadnjo fazo življenjskega cikla dokumenta, lahko brez zadržkov zatrdimo, da gre za pomembnejši del celotnega življenjskega cikla dokumenta (Novak M., 2004).

2. Elektronsko arhiviranje

Ob vsesplošni razširjenosti računalnikov in IT-ja tako v zasebnem sektorju kot v javni upravi vedno več dokumentov nastaja v elektronski obliki. Prednost le-teh je lažje, hitrejšo in cenejše ustvarjanje, večja mobilnost, obdelava, organiziranje in upravljanje, vendar pa se hkrati pojavlja problem zanesljivosti, avtentičnosti, verodostojnosti, dostopnosti in hrambe. Ko govorimo o dolgoročni hrambi dokumentov v digitalni obliki, se kompleksnost problema ne pokaže pri gradivu ali arhivskem gradivu, temveč je že za gradivo, katerega rok hrambe je 5 ali 10 let, potrebna skoraj enako dobra, zahtevna in draga rešitev kot za arhivsko ali trajno digitalno gradivo. Da se institucije izognejo popolni izgubi pregleda nad dokumentacijo, uvajajo elektronske sisteme za upravljanje z dokumenti in sisteme za delovne tokove (*workflow systems*). Le-ti omogočajo upravljanje dokumentov skozi vse faze življenjskega cikla dokumentov, do zadnjega koraka, tj. uničenja oz. arhiviranja. Arhiviranje mora tako biti vidik, ki je vseskozi prisoten in na katerega je treba misliti že ob nastanku dokumenta, kajti elementi in lastnosti, ki jih dokument pridobi ob nastanku, se ohranjajo skozi celoten življenjski cikel (Žumer, 2002). Do take ugotovitve je prišla tudi nedavna raziskava *Mind the Gap* v Veliki Britaniji (The Digital Preservation Coalition, 2006). Funkcije arhiva lahko opredelimo kot ohranjanje kulturne dediščine, ohranjanje dokazne vrednosti in interpretacijo sedanjosti za prihodnost. Pri tem je treba ohraniti fizične nosilce dokumentov, zmožnost interpretacije kodiranja dokumentov, zmožnost interpretacije kontekstualne dimenzije dokumenta (Blanchette J. F., 2003).

Elektronsko arhiviranje in sistemi za elektronsko arhiviranje niso potrebni zgolj za samo dolgoročno hrambo elektronskih dokumentov, temveč zajemajo tudi metode vnašanja dokumentov v arhiv, ravnanje z arhiviranimi dokumenti, vzdrževanje dokumentov v arhivu ter omogočanje dostopa in branja arhiviranih dokumentov (Lavoie, 2000). Med pomembnejše funkcije digitalne hrambe sodi zaradi drugačnih lastnosti digitalne od klasične oblike prav gotovo zagotavljanje avtentičnosti in celovitosti. Avtentičnost pomeni, da dokument je to, kar v svoji vsebini trdi, da naj bi bil (MacNeil, 2001). Celovitost pa se nanaša na dejstvo, da je dokument celovit in da njegova vsebina ni bila na kakršenkoli način spremenjena (International Council on Archives, Committee on Current Records in an Electronic Environments, 2005, str. 12). Sama digitalna oblika namreč ne zagotavlja zaščite pred spreminjanjem vsebine, kakor smo tega

Mitja Dečman

**Začetek dolgoročne elektronske hrambe v slovenski upravi:
trenutno stanje in scenariji prihodnosti**

navajeni pri papirni obliki. Bistveni razlog za to je, da je vsebina pri papirni obliki neločljivo vezana na nosilec, v digitalni obliki pa ne.

Vse omenjene lastnosti digitalne oblike vodijo do dejstva, da dokument lahko ohranimo le, če se nosilec, na katerem je shranjen dokument, ne-prestano osvežuje (kopiranje na nov nosilec oziroma osveževanje le-tega) in se zapis (format) dokumenta prilagaja najnovejši tehnologiji ali pa se neprestano izdeluje tehnologija, ki zna predstaviti dokument v njegovi prvotni obliki. Prvemu načinu pravimo migracija, drugemu pa emulacija. Migracija je ponavadi zapletena, draga in časovno zahtevna operacija (Dollar, 1998), emulacija pa zahteva napredno znanje za izdelavo emulatorjev, ki omogočajo prikaz dokumenta v prvotnem formatu na katerikoli platformi v prihodnosti in ohranjajo izvirni "videz in občutek" (*look and feel*) (Rothenberg, 1998).

3. Pravna podlaga za elektronsko hrambo v Sloveniji

Tako v svetu kot v Sloveniji se obstoječa zakonodaja prilagaja novim tehnološkim izzivom, kar velja tudi za ravnanje z dokumentarnim gradivom in arhiviranje, hkrati pa krovni zakoni tehnologije namenoma ne določajo in omejujejo in so s tem omogočajo prihajajoče nove tehnologije. To regulativo danes v Sloveniji tvori trojček, ki vključuje Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva in arhivih (ZVDAGA, 2006), Uredbo zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva in arhivih (UVDAGA, 2006) in Enotne tehnološke zahteve (ETZ, 2006), ki so bile leta 2007 dopolnjene še s Kontrolnim seznamom za preverjanje usklajenosti notranjih pravil z ZVDAGA (KSpNP, 2007). Med najpomembnejše prav gotovo sodi Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (ZVDAGA, 2006), ki je nasledil obstoječi Zakon o arhivskih gradivih iz leta 1997. ZVDAGA tako tudi zapolni vrzel glede obsega elektronske oblike dokumentov, saj je Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (ZEPEP, 2000) upošteval le dokumente, nastale v elektronski obliki, in njihovo hrambo, ZVDAGA pa opredeli hrambo klasičnega in elektronskega, ki se lahko hrani klasično ali elektronsko. Tako lahko dokumente na ustrezen način pretvorimo iz papirne v digitalno obliko, iz ene digitalne v drugo (npr. obliko za dolgoročno hrambo, če je rok hrambe več kot 5 let) in takšne tudi hranimo. ZVDAGA vsebuje in poudarja »Načelo ohranjanja

dokumentarnega gradiva oziroma uporabnosti njegove vsebine«, kar pomeni, da hramba dokumentarnega gradiva zagotavlja ohranjanje izvirnega dokumentarnega gradiva ali uporabnosti njegove vsebine. Hrambi izvirnega dokumentarnega gradiva je zato enaka hramba zajetega gradiva (reprodukciji), če zagotavlja zajetemu gradivu vse učinke izvirnega gradiva (uporabnost vsebine gradiva). Hramba izvirnika tako ni več nujna (dovoljena je npr. zgoraj omenjena migracija in osveževanje nosilcev). Zahteva se trajnost tega gradiva oziroma trajnost reprodukcije njegove vsebine, njuna celovitost (nespremenljivost in integralnost), urejenost, dokazljivost izvora dokumentarnega gradiva (provenience) ter dostopnost ves čas trajanja hrambe. Zakon in uredba pa ne opredeljujeta tehničnim meril, kar določajo šele Enotne tehnološke zahteve (ETZ, 2006), v katerih so opredeljeni postopki za zajem, pretvorbo ter aktivno hrambo gradiva in temeljijo na modelu Moreq (Arhiv Republike Slovenije, 2005), ki je rezultat projekta Evropske unije. Novost ZVDAGA so tudi notranja pravila, ki jih mora predpisati vsaka oseba, ki izvaja elektronsko hrambo (ZVDAGA, 2006, čl. 18). Pravna veljavnost shranjenih elektronskih dokumentov (enakost izvirniku) se glede na stanje notranjih pravil tako obravnava na tri različne načine (ZVDAGA, 2006, čl. 32, 33). ZVDAGA uvaja še eno novost na področju hrambe elektronskih dokumentov, saj lahko lastniki dokumentov najamejo ponudnika zajema in hrambe dokumentov, programske in strojne opreme ali drugih spremljevalnih storitev (t. i. zunanje izvajanje ali *outsourcing*). Ti ponudniki se morajo registrirati (registracija je obvezna), možna pa je tudi akreditacija, ki opredeljuje stroške pogoje delovanja in nadzora, ki jih določa in nadzoruje državni arhiv, in je nujna za ponudnike storitev javnopravnim osebam.

4. Stanje na podlagi rezultatov empirične raziskave

Na področju digitalnega arhiviranja je bilo do sedaj narejenih zelo malo empiričnih raziskav, saj je področje še dokaj nerazvito. Največ dela je bilo opravljenega pri različnih projektih zlasti teoretične in tehnične narave ter pri razvoju aplikacij, ki na podlagi znanstvenih dognanj, različnih standardov in izkušenj s klasičnim arhiviranjem ponujajo prve rešitve dolgotrajnega digitalnega arhiviranja. Med najbolj znanimi naj omenimo empirično raziskavo v Veliki Britaniji iz leta 2005, ki analizira stanje na tem področju v tej državi (The Digital Preservation Coalition, 2006), raziskavo podjetja Cohasset Associates Inc.,

Mitja Dečman

**Začetek dolgoročne elektronske hrambe v slovenski upravi:
trenutno stanje in scenariji prihodnosti**

organizacije AIIM International in organizacije ARMA International, ki se je osredotočila na upravljanje dokumentov z vidika dolgoročne dosegljivosti teh dokumentov (Cohasset associates inc., 2005), ter raziskavo Univerze v Marylandu, ki je analizirala stanje upravljanja elektronskih dokumentov in njihove dolgoročne hrambe v ZDA (Center for Information Policy, University of Maryland, 2005).

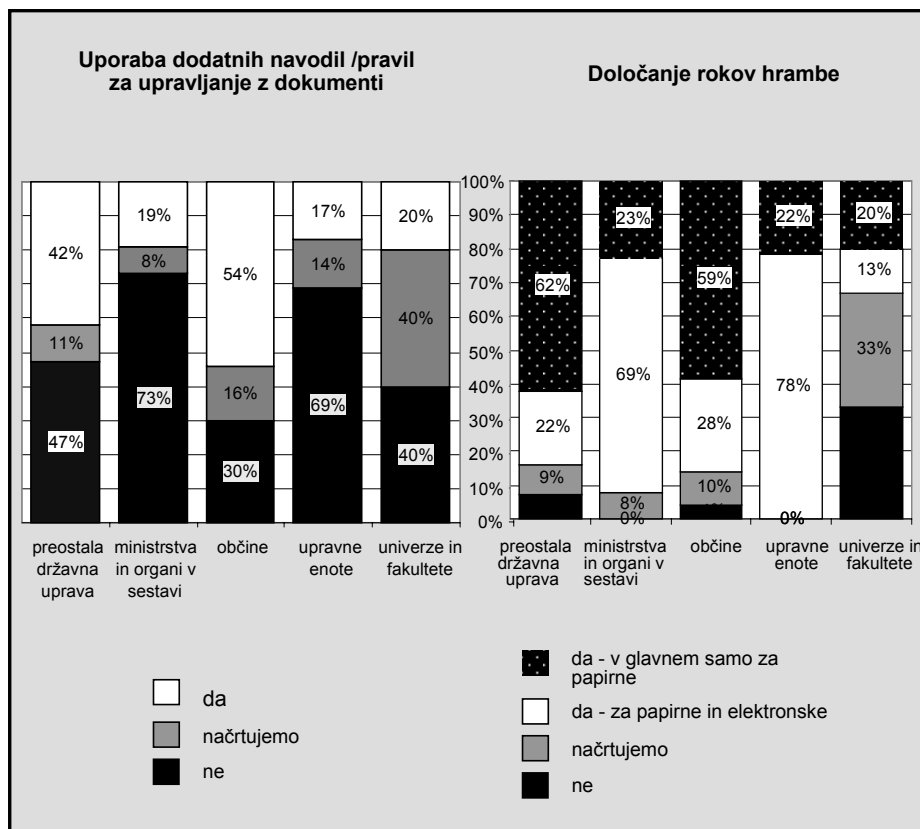
Raziskava stanja v Sloveniji je bila opravljena v začetku leta 2007. Ciljno populacijo so sestavljale po skupinah občine¹ (N=193), upravne enote (N=58), ministrstva in organi v sestavi (N=55), univerze in fakultete (N=43) ter preostala državna uprava (N=112): najvišji organi državne uprave (N=5), vladne službe (N=16), druge ustanove, agencije, komisije in zavodi (N=21), Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in enote (N=7) ter Center za socialno delo RS in enote (N=63). Analiza stanja upravljanja dokumentov v elektronski obliki je pokazala, da anketirani organi (poleg veljavne zakonodaje) za urejanje ravnanja z dokumenti in zapisi v večji meri (45 %) uporabljajo še dodatna pravila, navodila ali strategije (Slika 1, levo). Še posebej pozitivno izstopajo ministrstva z organi v sestavi in upravne enote. Roke hrambe določa večina anketiranih organizacij z izjemo univerz ter fakultet, ki negativno odstopajo (Slika 1, desno). V skupini občin in organov ostale državne uprave roke hrambe v veliki meri določajo samo za papirne dokumente, drugod tudi za elektronske.

Uporaba klasifikacijskega načrta je skoraj 100-odstotna, tisti, ki ga še ne uporabljajo, pa uporabo načrtujejo. Izjema so zopet univerze in fakultete. Vodenje evidence dokumentarnega gradiva je urejeno večinoma elektronsko, med anketiranimi pa prednjačijo upravne enote. Od tistih, ki evidenco dokumentov vodijo elektronsko, je 78 % takih, ki uporabljajo sistem za upravljanje dokumentov. Za zagotavljanje avtentičnosti dokumentov v elektronski obliki anketirani organi uporabljajo različne tehnike, nekatere celo tiskanje na papir. Največ se jih problema še ni lotilo, med odgovori pa so v povprečju enako zastopane tehnike ustrezne tehnologije, ustreznih informacijskih sistemov in ustrezno urejenih poslovnih postopkov.

Digitalizacijo uporabljajo zlasti v anketiranih upravnih enotah ter na ministrstvih z organi v sestavi. Med njimi je v javnem sektorju 55 % anketiranih organov, ki kot pravno veljaven še vedno obravnavajo papirni izvirnik, drugi obravnavajo izvirnik in ustrezno digitaliziran dokument kot enakovredna.

¹ Izbrane so občine z utečenim poslovanjem, torej tiste, ki delujejo že dalj časa.

Slika 1: Uporaba dodatnih pravil (N=204, levo) in določanje rokov hrambe (N=206, desno)



Mnogi organi uporabljajo interna pravila za ravnanje z elektronsko pošto, še posebej izstopajo upravne enote. Pri vprašanju, kako hranijo elektronsko pošto in priponke, preseneča, da večina organov (65 %) elektronsko pošto in priponke tudi natisne na papir in z njimi ravna kot s papirnatimi dokumenti. Največjo odgovornost za vsakodnevno upravljanje elektronskih dokumentov nosi vsak sam, je pa večji delež odgovornosti na posebej za to usposobljenih zaposlenih (največji delež imajo v skupini anketiranih upravnih enot in ministrstev z organi v sestavi). Približno tretjina organov meni, da so te odgovorne osebe dovolj usposobljene, skoraj polovica organizacij usposabljanje načrtuje, petina pa takšnih namenov sploh nima. Presenetljivo kar v 15 % anketiranih organov zasebnega sektorja ne čutijo potrebe po elektronski hrambi. Eden najpomembnejših meril načrtovanja dolgoročne hrambe je prav gotovo količina

Mitja Dečman

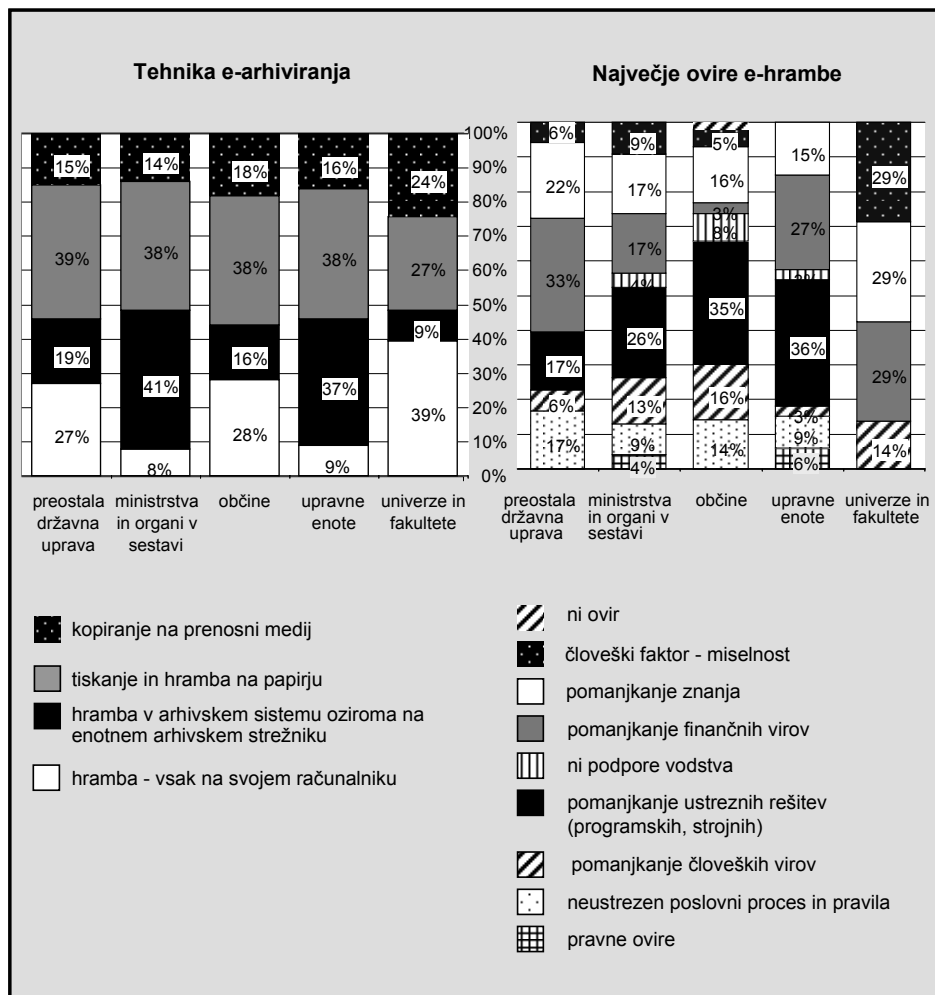
**Začetek dolgoročne elektronske hrambe v slovenski upravi:
trenutno stanje in scenariji prihodnosti**

obstojećih dokumentov v elektronski obliki, ki jo je treba hraniti, in letno naraščanje te količine. Toda rezultati kažejo, da 50 % anketiranih organov tega še ni storilo, 43 % pa to še načrtuje. Brez pripravljene strategije oziroma načrta arhiviranja dokumentov v elektronski obliki je skoraj polovica anketiranih organov. Delež tistih, ki so jo že pripravili, pa je 8 %, izstopa skupina univerz in fakultet, kjer takih s pripravljeno strategijo še ni, in skupina ministrstev z organi v sestavi, kjer je največji delež takih, ki imajo pripravo take strategije v načrtu. V povprečju le četrtna organizacij ugotavlja, da sedanje organizacijske in tehnične rešitve zagotavljajo varno in dokazljivo elektronsko hrambo. Med tehnične faze elektronske hrambe prav gotovo sodi osveževanje nosilcev na fizični in migracija formatov na logični ravni. Iz rezultatov sledi zanimiva ugotovitev, da je osveževanje nosilcev pogosto, medtem ko je migracija tisti "kazalnik", kjer zasledimo najmanj odgovorov "da" in "načrtujemo". Finančna sredstva za elektronsko hrambo v letne finančne načrte vključuje le malo organov (okoli 10 %). Lahko pa opazimo, da je takih organizacij več v tistih skupinah, kjer je na splošno več finančnih sredstev. Z namenom hrambe elektronskih dokumentov anketirani organi le-te največkrat kopirajo na prenosni nosilec ali pa kar natisnejo na papir (Slika 2, levo). V skupini upravnih enot in ministrstev opazimo tudi večjo uporabo arhivskih strežnikov ali arhivskih sistemov. Odstotek anketiranih organov, ki imajo jasno določene osebe, odgovorne za elektronsko hrambo, je 34 %. V tej skupini izstopajo upravne enote, v skupini univerz in fakultet pa takih odgovornih oseb zaenkrat še nikjer ni določenih. V organizacijah, kjer so določili tako osebo (ali več takih oseb), je najpogostejše kar zaposleni sam. V javnem sektorju pomembno odgovornost poleg informatikov nosijo še arhivisti. Kot največje težave dolgoročne elektronske hrambe so različne skupine zelo različno ocenile stanje, tako da je težko poiskati skupne dejavnike med skupinami (Slika 2, desno). Izstopajo težave glede pomanjkanja ustreznih strojnih in programskih rešitev za elektronsko hrambo, na drugem mestu sta pomanjkanje finančnih virov in znanja.

Mitja Dečman

**Začetek dolgoročne elektronske hrambe v slovenski upravi:
trenutno stanje in scenariji prihodnosti**

Slika 2: Tehnike (N=194, levo) in ovire e-hrambe (N=87, desno)



5. Ugotovitve

Slovenija je na dobri poti, da si zagotovi varno digitalno prihodnost in prihodnjim rodovom omogoči digitalno brskanje po preteklosti. Pravna podlaga je ena najnaprednejših v svetu in tako javnemu kot zasebnemu sektorju zagotavlja ustrezno digitalno varnost. Podobno kot ugotavljajo druge raziskave v svetu, pa v slovenski upravi ne smemo računati na to, da bodo sprejeta zakonodaja in notranja pravila organov za dolgoročno elektronsko hrambo dovolj za verodostojno

Mitja Dečman

**Začetek dolgoročne elektronske hrambe v slovenski upravi:
trenutno stanje in scenariji prihodnosti**

arhiviranje. Stanje kaže, da so mnogi organi na dobri poti, da kmalu začnejo pravnoveljavno dolgoročno elektronsko hrambo, drugi pa bodo morali še marsikaj storiti tako na področju upravljanja elektronskih dokumentov kot na področju hrambe le-teh. Vzpostaviti bo treba ustrezen nadzor, ki bo urejal uvedbo takih pravil. Pravila so vsekakor korak v pravo smer, ki bo posredno uredil tudi samo elektronsko poslovanje in mogoče še določene organizacijske elemente, ki jih nekateri organi javne uprave še niso uvedli (elektronska evidenca, klasifikacijski načrt ipd.).

Mag. Mitja Dečman je asistent za področje informatike na Univerzi v Ljubljani, Fakulteti za upravo, kjer se poleg pedagoške dejavnosti uspešno ukvarja z raziskovalno, hkrati pa sodeluje ali vodi različne projekte tako interno, na ravni Slovenije ali v okviru Evropske unije. Področje raziskav si od končanega magistrskega študija na Fakulteti za računalništvo nenehno dopolnjuje in razširja: s področja strojne in programske opreme na področje informatike, razvoj informacijskih sistemov, e-uprave in v zadnjem času na specifična področja varnega elektronskega poslovanja, digitalnega podpisovanja in časovnega žigosanja ter v okviru doktorske disertacije na področje dolgoročne elektronske hrambe in še posebej zagotavljanje avtentičnosti.

Mitja Dečman

**Začetek dolgoročne elektronske hrambe v slovenski upravi:
trenutno stanje in scenariji prihodnosti**

Literatura

- Arhiv republike Slovenije. (2006). Enotne tehnološke zahteve 1.0. Arhiv republike Slovenije, 2006.
<http://www.culture.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/Drugo/novice/ETZ.pdf>.
- Arhiv Republike Slovenije. Moreq: Model za upravljanje elektronskih dokumentov. Arhiv Republike Slovenije, Ljubljana, 2005.
- Blanchette, J. F. (2003). Digital Archiving Strategies for the Long Term. e-Archiving for Posterity, InterPARES 2 project. British Columbia, Kanada: University of British Columbia.
- Center for Information Policy, University of Maryland. (2005). Best practices in electronic records management. Maryland, ZDA: University of Maryland.
- Cohasset associates inc. (2005). 2005 Electronic Records Management Survey. Retrieved 6. 14., 2004, from
<http://www.MERresource.com/whitepapers/survey>
- Delmas, B. (2001). Archival science facing the information society. Archival Science (pp. 25-37). Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Dollar, C. M. (1998). Authentic electronic records: strategies for long-term access. Vancouver: Cohasset Associates.
- Garrett, J., & Waters, D. (2004). Preserving Digital Information: Final Report and Recommendations. <ftp://ftp.rlg.org/pub/archtf/final-report.pdf>.
- International Council on Archives, Committee on Current Records in an Electronic Environments. (2005). Electronic Records: A Workbook for Archivists. Paris, Francija: International Council on Archives.
- Lavoie, B. (2000). Meeting the challenges of digital preservation: The OAIS reference model. OCLC Newsletter (243), 26-30.
- MacNeil, H. (2001). Authenticity Task Force Report. www.interpares.org.
- Novak, M. (2004). Problem mobilnosti podatkov v arhivski teoriji in praksi. Sistemi za upravljanje z dokumenti: zbornik posvetovanja DOK_SIS 2004 (pp. III-1 - III-12). Ljubljana, Media.doc.
- Rothenberg, J. (1998). Avoiding Technological Quicksand: Finding a Viable Technical Foundation for Digital Preservation. Council on Library and Information Resources. <http://www.clir.org/pubs/reports/rothenberg/pub77.pdf>.
- The Digital Preservation Coalition. (2006). Mind the Gap: Digital Preservation Needs in the UK. Ariadne. www.ariadne.co.uk/issue48/sample-jones/.
- Uredba o upravnem poslovanju. Ur. list RS, št. 20-690/2005.

Mitja Dečman

**Začetek dolgoročne elektronske hrambe v slovenski upravi:
trenutno stanje in scenariji prihodnosti**

- Uredba o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva. Ur. list RS, št. 86/2006.
- Zakon o elektronskem poslovanje in elektronskem podpisu. Ur. list RS, št. 57/2000.
- Žumer, V. (2002). Od nastanka zapisov do izročitve arhivskega gradiva v slovenski javni upravi. Arhivi, 25 (2), 1-14.
- Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih. Ur. list RS, št. 30/2006.

SUMMARY

**THE BEGINNING OF THE LONG-TERM ELECTRONIC
PRESERVATION IN THE SLOVENIAN PUBLIC
ADMINISTRATION: CURRENT STATE AND FUTURE
SCENARIOS**

Today's information society makes use of information technology (IT) in various ways every second; each segment of society does that in its own way and with its own specific goals. The advantages of IT are not only put to good use in everyday work with electronic data, but also in the field of document preservation to which it brings numerous advantages both within the business environment as well as within national archives. Among the advantages are better accessibility (24 hours a day, seven days a week, remote access, various client access) and a better and quicker search, while among the disadvantages are an increased need for IT, experts and high-technology knowledge, and higher costs since electronic preservation is introduced alongside the classic one which will be practically always necessary due to the existing amount of paper documents.

If digital documents are stored in the original form without any changes, the access to them will in time become increasingly harder if not impossible, which does not apply to the classic forms (paper, parchment, stone etc.) as much. So it is necessary to preserve the physical medium of digital documents, the ability to interpret document formats and the ability to interpret the contextual dimension of a document. One of the more important functions of the digital preservation is undoubtedly ensuring authenticity and integrity due to the characteristics of digital form that differ from those of the classic one. Digital form itself does not guarantee protection against changes in the contents in the way we are used to with documents in paper form. A key reason for this is that in paper form the contents are inseparably connected to the medium – i.e. paper, in digital form that is not the case. All this requires a long-term and constant performing of preservation activities.

Both in the world and in Slovenia society adapts to new technological challenges, which is true also of document management and archiving. Everywhere sooner or later changes are followed by shifts in law, in other words, by the preparation of adequate new legislation and changes in the

existing one. Umbrella laws usually deliberately do not determine and limit the technology itself, which makes them open to future changes brought about by rapid technological development. In Slovenia, electronic preservation and archiving is now regulated by a set of three pieces of legislation: the Protection of Documents and Archives and Archival Institutions Act (PDAAIA, 2006), the Decree on documentary and archival material custody (DDAC, 2006) and the Uniform Technological Requirements (UTR, 2006), in 2007 followed by the Check List for Checking the Conformity of Internal Rules For the Long-term Digital Preservation with PDAAIA (KSpNP, 2007). Thus it was made possible that in Slovenia documents can be legally converted from paper to digital form, from one digital form to another in a legally valid way (e.g. into a form for the long-term preservation if the retention period exceeds 5 years); and such documents are stored without the need to preserve the paper original as well. The preservation of captured material (reproduction) has therefore an equal status with the preservation of original documents if the captured material has preserved all the effects of the original material (the usability of the contents of the material). Thus the preservation of original documents is no longer necessary (format migration or media refreshing, for example, is allowed).

In the field of digital archiving very little empirical research has been done so far since this is still a rather undeveloped field. Most work has been done in various projects of a theoretical or technical nature, and on the development of applications, which based on scientific findings, different standards and on experience with classic archiving offer the first solutions for the long-term digital preservation. Among the most well-known research projects we should mention the empirical research done in Great Britain in 2005 analysing the current state in this field in the country (The Digital Preservation Coalition, 2006), the research by Cohasset Associates Inc., AIIM International and ARMA International focusing on document management from the aspect of the long-term accessibility to these documents (Cohasset associates inc., 2005), and the research by the University of Maryland analysing the current state of electronic document management and their long-term preservation in the USA (the Center for Information Policy, University of Maryland, 2005).

The research on the current state in Slovenia was done at the beginning of 2007. The target population was divided into groups and consisted of municipalities (N=193), administrative units (N=58), ministries and

bodies within the ministries (N=55), universities and faculties (N=43), and the rest of the state administration (N=112): top state administration bodies (N=5), governmental services (N=16), other institutions, agencies, commissions and institutes (N=21), the Health Insurance Institute of Slovenia and its units (N=7), and the Department of Social Services of the Republic of Slovenia and its units (N=63). The analysis of the current state in document management has shown that the respondent bodies in addition to legislation on records management in force also use in large part (45%) additional regulations, instructions or strategies; almost all bodies use classification plans (87%) and carefully determine retention periods both for paper and electronic documents (84%). The respondent bodies keeping records of documents do that mostly electronically (76%), as stipulated by the legislation for state administration bodies.

Digitalization is used by the 28% of the respondent bodies, especially by the respondent administrative units (51 %) and by the ministries and the bodies within the ministries (62%). In the public sector, there are 55% of the respondent bodies that continue to treat the paper original as solely legally valid, the rest treat the original and the appropriately digitalized document as equivalents. Many bodies use internal regulations for email management (36%); administrative units (78 %) stand out in particular. The answer to the question how they store emails and attachments is surprising - the majority of bodies (65%) print out emails and attachments and manage them as paper documents.

Surprisingly, no less than 15% of the respondent bodies in the public sector do not feel the need for electronic preservation, among those who do feel this need 85% of them do not have any solution yet. Almost half of the respondent bodies are without a prepared strategy or plan for document preservation in electronic form. On average, only a quarter of the questioned organizations state that current organizational and technical solutions guarantee a safe and verifiable electronic preservation. Media refreshing on a physical level and format migration on a software level are definitely part of the technical phases of electronic preservation. The results point to an interesting finding that media refreshing is quite frequent (27%), while format migration is an operation where the answer is rarely "being carried out" or "being planned" (11%). Only a few bodies (around 10%) include funding for electronic preservation in their annual financial plans, but it can be noticed that there are more such organizations in those groups of respondents where there are more funds in general. To

Mitja Dečman

**Začetek dolgoročne elektronske hrambe v slovenski upravi:
trenutno stanje in scenariji prihodnosti**

preserve electronic documents the respondent bodies most frequently copy the documents on a mobile medium or simply print them out, while in the two groups of administrative units and ministries the use of archive servers or archive systems prevails. The respondent bodies in the public sector in Slovenia see the lack of adequate machine and programme solutions for electronic preservation as the main problem of the long-term electronic preservation; the lack of knowledge and financial resources come second.

As shown by the results, the Slovenian public administration is well on its way to guarantee itself a safe digital future and to enable the future generations to browse digitally through the past. The Slovenian legal basis is one of the most advanced in the world and guarantees both the public and the private sector adequate digital safety. As was concluded in our project and other research projects around the world, the Slovenian administration should not rely only on the adopted legislation and internal regulations in the bodies for the long-term electronic preservation. The current state shows that many bodies are well on their way to begin the long-term electronic preservation in a legally valid way, others still have a lot of work to do regarding electronic document management as well as electronic preservation. An adequate supervision should be established to regulate the introduction of such regulations. However, the adopted legal basis as well as other ensuing activities of the state are definitely a step in the right direction, which will not regulate only the long-term electronic preservation, but also indirectly e-business of public administration and certain organizational elements some bodies in Slovenian public administration still lack (e.g. electronic records, a classification plan etc.).

Usposabljanje mladih raziskovalcev

UDK: 378:001.891

Tanja Cvek

Inštitut za računovodstvo, Brezovica pri Ljubljani

tanja.cvek @ iracunovodstvo.eu

IZVLEČEK

Eden od instrumentov znanstvene politike Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (ARRS) je financiranje podiplomskega študija in raziskovalnega usposabljanja mladih raziskovalcev. Od leta 1985 zelo uspešno poteka program, imenovan Projekt 2000 mladih raziskovalcev, in prav zaradi uspešnosti tega programa ARRS namenja financiranju usposabljanja kadrov precejšen del svojih proračunskih sredstev. Za program mladih raziskovalcev je značilno, da so mladi raziskovalci ob podiplomskem študiju vključeni v raziskovalno delo na temeljnih ali razvojno raziskovalnih aplikativnih projektih in so v rednem delovnem razmerju za določen čas. ARRS zagotavlja sredstva za njihove plače, prispevke, materialne in nematerialne stroške za raziskovalno delo ter podiplomski študij. Sredstva za usposabljanje mladih raziskovalcev se dodelijo za določen čas, in sicer za doktorat znanosti do največ štiri leta in šest mesecev. Namen raziskave je bil prikazati vidik usposabljanja, kakršnega vidijo mladi raziskovalci. Predvsem nas je zanimalo, s čim so najbolj nezadovoljni, kaj jim še posebej povzroča skrbi in kje vidijo prednosti ter pomanjkljivosti tovrstnega usposabljanja.

Ključne besede: mladi raziskovalec, mentor, usposabljanje, raziskovalna skupina, doktorat, zaposlitev

1. Uvod

Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (ARRS) opravlja strokovne, razvojne in izvršilne naloge v zvezi z izvajanjem sprejetega Nacionalnega raziskovalnega in razvojnega programa v okviru veljavnega proračunskega memoranduma in državnega proračuna, ter druge naloge pospeševanja raziskovalne dejavnosti, skladno z namenom ustanovitve. Njena naloga je tudi skrb za izvedbo programa mladih raziskovalcev, ki ga izvaja v skladu z

Nacionalnim raziskovalnim in razvojnim programom ter letno politiko ministrstva, pristojnega za znanost – Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.

Eden od instrumentov znanstvene politike ARRS je financiranje podiplomskega študija in raziskovalnega usposabljanja mladih raziskovalcev. Program Projekt 2000 mladih raziskovalcev zelo uspešno poteka že od leta 1985 in je izdatno prispeval k dvigu raziskav in h kadrovskemu pomlajevanju raziskovalnih skupin. Zaradi uspešnosti tega programa agencija namenja financiranju usposabljanja kadrov precejšen del svojih proračunskih sredstev. Do leta 2006 je bilo v program vključenih 5.347 mladih raziskovalcev.

Za program mladih raziskovalcev je značilno, da se mladi raziskovalci ob podiplomskem študiju vključujejo v raziskovalno delo pri temeljnih ali razvojno raziskovalnih aplikativnih projektih in so v rednem delovnem razmerju za določen čas. ARRS zagotavlja sredstva za njihove plače, prispevke, materialne in nematerialne stroške za raziskovalno delo ter podiplomski študij. Sredstva za usposabljanje mladih raziskovalcev se dodeljujejo za določen čas, in sicer za doktorat znanosti do največ štiri leta in šest mesecev. V povprečju znaša letno financiranje enega mladega raziskovalca 27,500 EUR. Vsako leto pa usposabljanje zaključi od 200 do 250 mladih raziskovalcev. Nacionalni raziskovalni programi so vedno poudarjali vzgojo raziskovalnih kadrov kot komplementarni cilj raziskovalne dejavnosti ter v zvezi s tem poudarjali, da "zaradi majhnosti in relativne nerazvitosti Slovenija ne more sama ustvarjati vsega znanja, ki ga potrebuje, zato je še posebej pomembna skrb za širjenje v tujini nastalega znanja, kar pa nikakor ne pomeni, da bi bilo za Slovenijo primerneje, da zapostavi temeljno raziskovanje v korist prenosa znanja, saj je ustvarjanje novega znanja pogoj za uspešno prenašanje znanja". Namen raziskave je bil prikazati vidik usposabljanja, kakršnega vidijo mladi raziskovalci. Predvsem nas je zanimalo, s čim so najbolj nezadovoljni, kaj jim še posebej povzroča skrbi in kje vidijo prednosti ter pomanjkljivosti tovrstnega usposabljanja.

2. Izhodišča za raziskavo

Koncept usposabljanja mladih raziskovalcev v raziskovalnih skupinah se vsa leta ne spreminja. Od skupin se pričakuje timsko delo, kar je pri usposabljanju mladih raziskovalcev še posebej pomembno. Odgovornost za izvajanje programa usposabljanja prevzamejo mentor, vodja raziskovalne skupine in mladi raziskovalec.

ARRS o usposabljanju mladega raziskovalca sklene pogodbo z izvajalcem usposabljanja (visokošolsko organizacijo ali raziskovalnim inštitutom) in z mladim raziskovalcem. V raziskovalnih skupinah se mladi raziskovalci ob študiju raziskovalno usposabljujejo na temeljnih, aplikativnih in razvojnih raziskavah. Vodje in mentorji v raziskovalnih skupinah, kjer se mladi raziskovalci usposabljujejo, naj bi se posluževali tudi možnosti pošiljanja mladih raziskovalcev na krajša usposabljanja na univerze in inštitute v tujino, v funkciji kakovostnejšega usposabljanja mladega raziskovalca, kot tudi večje odprtosti raziskovalne skupine v svet. Pogosto se v različne razprave o usposabljanju vključujejo tudi mladi raziskovalci, ki pri tem opozarjajo na neustrezne rešitve pri nastavitvah mladih raziskovalcev na univerzah in v raziskovalnih organizacijah, pomanjkljivosti pri samem usposabljanju in težave po končanem usposabljanju.

3. Delovna metoda

Za ugotavljanje zadovoljstva mladih raziskovalcev pri njihovem usposabljanju je bila izvedena anketa med mladimi raziskovalci s treh visokošolskih zavodov in z dveh raziskovalnih inštitutov. Od 70 vprašalnikov, ki so bili posredovani mladim raziskovalcem, je bilo pridobljenih 61 izpolnjenih, kar je nekaj več kot 87% od vseh razdeljenih vprašalnikov. Da bi dobili še verodostojnejši prikaz uspešnosti usposabljanja mladih raziskovalcev, so bili s 16 mentorji mladih raziskovalcev opravljeni intervjuji. Odgovori so bili obdelani v programu Excel in izdelane grafične predstavitve, z željo, da bi bilo predstavljeno karseda natančno dejansko stanje glede usposabljanja, kakršnega vidijo prav mladi raziskovalci sami in nekateri njihovi mentorji.

4. Predstavitev rezultatov raziskave

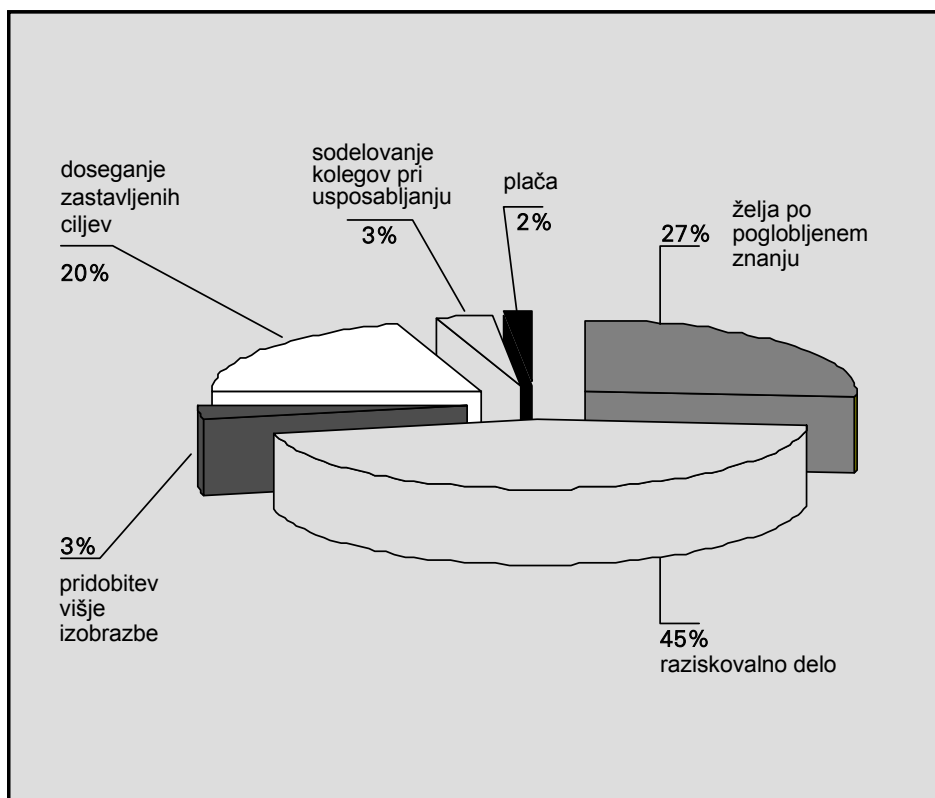
Mladi raziskovalci, ki končajo usposabljanje, ostanejo zaposleni v raziskovalnih organizacijah za obnovo raziskovalnega kadra ali v visokošolskih organizacijah za obnovo raziskovalno-pedagoškega kadra. Nekateri se vključijo v organizacije s področja gospodarstva, spet drugi se zaposlijo v državni upravi.

Poleg podatkov o želeni zaposlitvi po končanem študiju, stikih z raziskovalno skupino, v kateri se usposabljujejo, smo želeli pridobiti tudi podatke o prednostih in

slabostih trenutnega usposabljanja. Eden glavnih razlogov za izvedbo ankete je bil ugotoviti, kakšne so slabosti usposabljanja mladih raziskovalcev.

V posredovanem vprašalniku nas je uvodoma zanimalo, kakšen je bil razlog, da so se mladi raziskovalci odločili za to vrsto študija. Dobili smo naslednjo strukturo:

Slika 1: Razlog za študij kot mladi raziskovalec

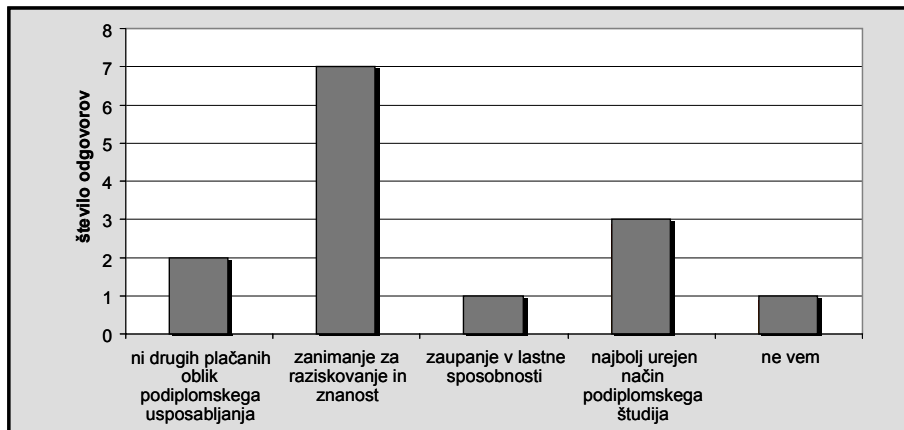


Vir: anketa, april 2006

Kar 45% mladim raziskovalcem je bilo raziskovalno delo največji motiv pri odločitvi za študij kot mladi raziskovalec, 27% pa si želi poglobljenega znanja.

Podobno vprašanje je bilo v intervjuju zastavljeno mentorjem. Zanimalo nas je, kakšen je po njihovem mnenju razlog, da se mladi raziskovalci odločajo za to vrsto študija. Odgovori so prikazani na sliki 2.

Slika 2: Razlog za študij kot mladi raziskovalec po mnenju mentorjev

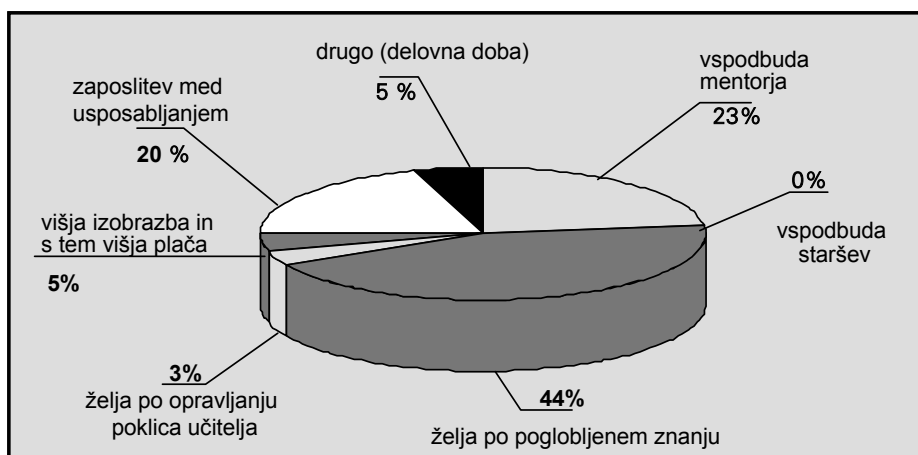


Vir: intervju, april 2006

Tudi mentorji so kot najpogostejši razlog izbrali zanimanje mladih raziskovalcev za raziskovanje in razvoj. Mentorji so tudi menili, da ta oblika usposabljanja slovi kot najbolj urejen način podiplomskega študija.

Na vprašanje, zastavljeno mladim raziskovalcem, kdo oziroma kaj je najbolj vplivalo na njihovo odločitev za študij kot mladi raziskovalec, ki se usposablja na raziskovalni organizaciji, so bili dobjeni naslednji odgovori predstavljeni na sliki 3.

Slika 3: Največji vpliv na odločitev za študij kot mladi raziskovalec



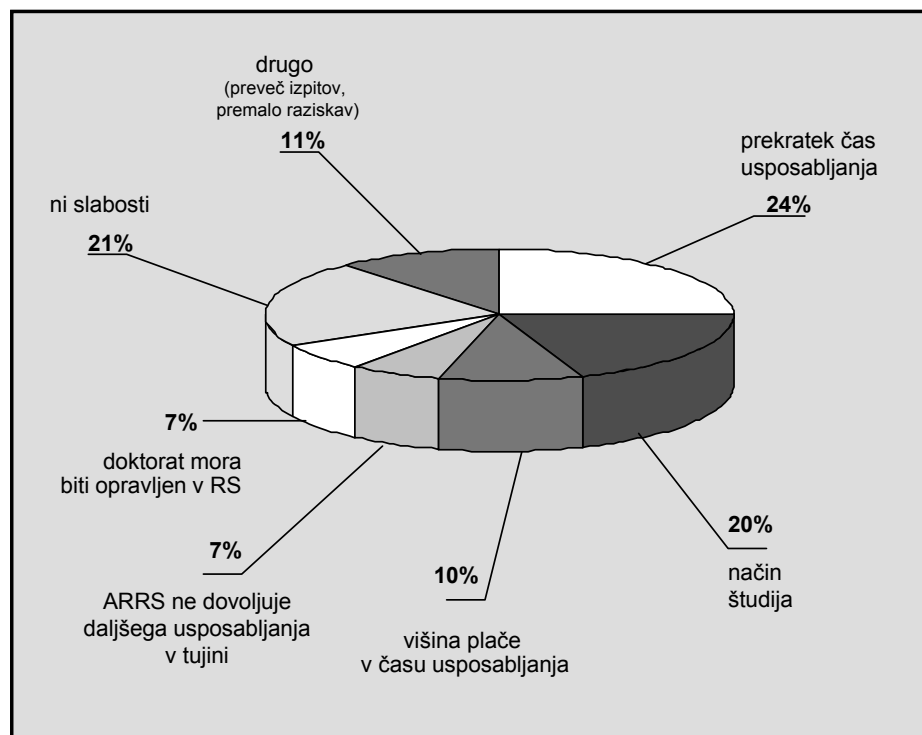
Vir: anketa, april 2006

Iz slike 3 je razvidno, da je bila želja po poglobljenem znanju največji vpliv za odločitev mladih raziskovalcev za tovrstni študij; tako je odgovorilo kar 44% vprašanih mladih raziskovalcev, s 23 odstotki sledi odgovor, da je na njihovo odločitev najbolj vplivala spodbuda mentorja.

Kar petini mladih raziskovalcev pa je ključnega pomena zaposlitev v času usposabljanja in z zaposlitvijo povezane "ugodnosti" (organizacija plača šolnino, službena potovanja – mednarodne konference, poletne šole, vzpostavljanje stikov z mednarodno priznanimi strokovnjaki, prejemanje plače, delovna doba ipd.). Mladi raziskovalci so v času usposabljanja zaposleni na visokošolskem zavodu (fakulteti) ali na raziskovalnem inštitutu. Le na 5 odstotkov mladih raziskovalcev je najbolj vplivala pridobitev višje izobrazbe in s tem višje plače.

Naslednje vprašanje, ki je bilo zastavljeno mladim raziskovalcem, je bilo, katera se jim zdi največja slabost pri usposabljanju. Dobljena je bila naslednja struktura:

Slika 4: Največa slabost pri usposabljanju

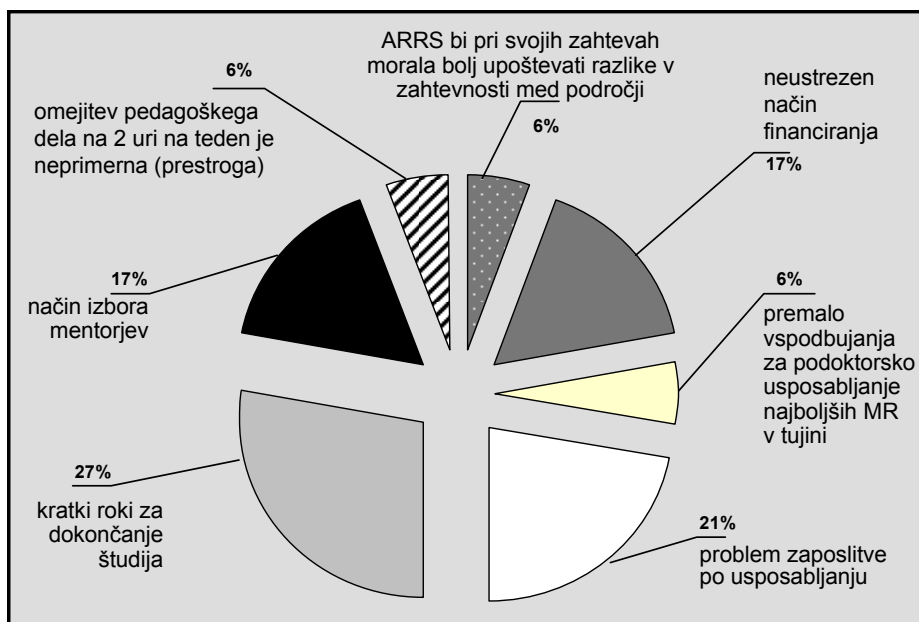


Vir: anketa, april 2006

Kar četrtnina mladih raziskovalcev meni, da je največja slabost pri študiju prekratek čas usposabljanja. ARRS financira usposabljanje mladih raziskovalcev do doktorata znanosti, in sicer do največ štiri leta in šest mesecev. Mladi raziskovalec, ki se usposablja za pridobitev doktorata znanosti, lahko usposabljanje zaključi s pridobitvijo magisterija. ARRS v tem primeru financira usposabljanje do največ dve leti in šest mesecev, vendar po tem mladi raziskovalec nima več pravice do nadaljnjega financiranja. Mladim raziskovalcem s področja medicine, ki poleg doktorskega usposabljanja istočasno opravljajo tudi pripravništvo, sekundariat ali specializacijo, lahko ARRS podaljša čas raziskovalnega usposabljanja tako, da se njihov program z zagovorom doktorata zaključi v devetih letih od vstopa v program mladih raziskovalcev. V teh primerih polno financira program največ štiri leta in šest mesecev, tako da se financiranje po posameznih letih razporedi, glede na čas izvajanja programa in že pridobljena javno finančna sredstva iz naslova pripravništva, sekundariata ali specializacije.

Mentorji so na vprašanje, kaj bi morali na ARRS najprej spremeniti glede usposabljanja mladih raziskovalcev, oziroma kaj je največja slabost obstoječega načina usposabljanja, odgovorili naslednje:

Slika 5: Potrebna sprememba na ARRS po mnenju mentorjev

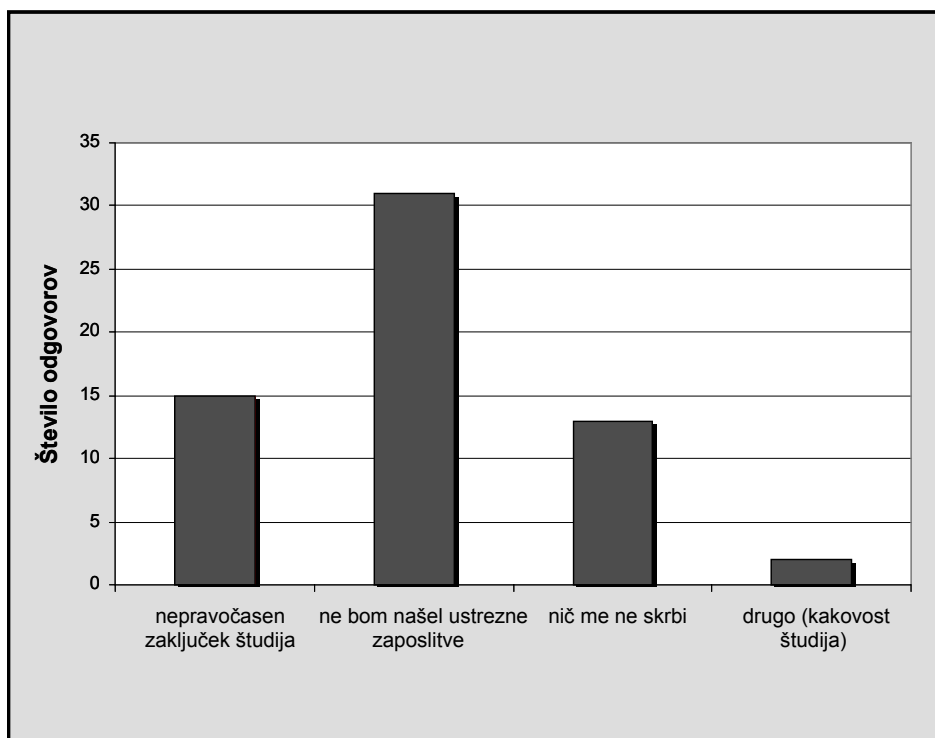


Vir: intervju, april 2006

Iz gornjega prikaza (Slika 5) je tudi po mnenju mentorjev, kar 27% jih je menilo tako, da so prekratki roki za dokončanje študija največja slabost obstoječega načina usposabljanja in financiranja mladih raziskovalcev. Dobra petina mentorjev pa je na prvo mesto postavila problem zaposlitve mladega raziskovalca po končanem usposabljanju. Na tretje in četrto mesto so mentorji kot slabost uvrstili neustrezen način financiranja in način izbora mentorjev.

Več kot polovico mladih raziskovalcev, kar 31, to je 51% anketirancev, v času usposabljanja najbolj skrbi, da ne bi pravočasno našla ustrezne zaposlitve. Njihova zaskrbljenost je razvidna iz naslednje slike:

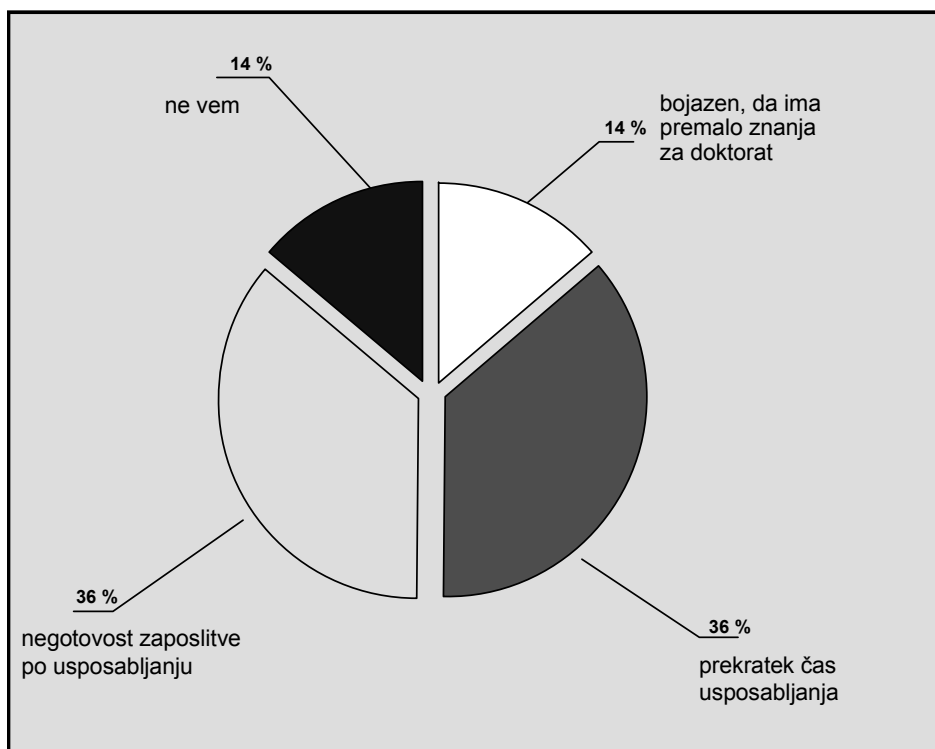
Slika 6: Največja zaskrbljenost v času študija



Vir: anketa, april 2006

Zanimalo nas je, kaj mentorji menijo, kaj mlade raziskovalce v času študija najbolj skrbi. Odgovorili so naslednje:

Slika 7: Največja zaskrbljenost v času študija po mnenju mentorjev



Vir: intervju, april 2006

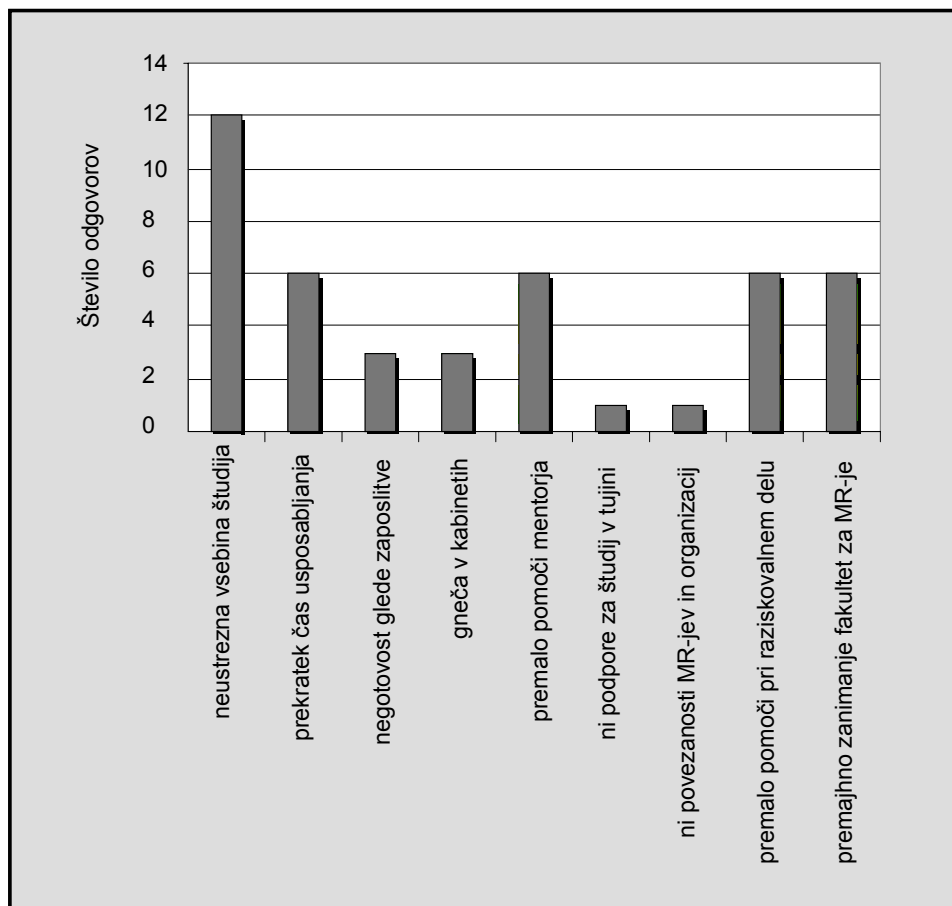
Mentorjev, ki so menili, da je največja zaskrbljenost mladih raziskovalcev v času študija negotovost zaposlitve po usposabljanju, je bilo 36%, prav toliko pa jih je menilo, da mlade raziskovalce najbolj skrbi prekinitev časa usposabljanja.

Najbolj moteč faktor za mlade raziskovalce je neustrezna vsebina študija. Na drugem mestu so bili naslednji štiri odgovori:

- prekinitev časa usposabljanja
- premalo pomoči mentorja
- premalo pomoči pri raziskovalnem delu
- premalo zanimanja fakultet za mlade raziskovalce.

Iz odgovorov (Slika 8) lahko sklepamo, da si mladi raziskovalci želijo predvsem veliko pomoči mentorja, tako pri usposabljanju kot tudi pri raziskovalnem delu.

Slika 8: Najbolj moteče v času študija

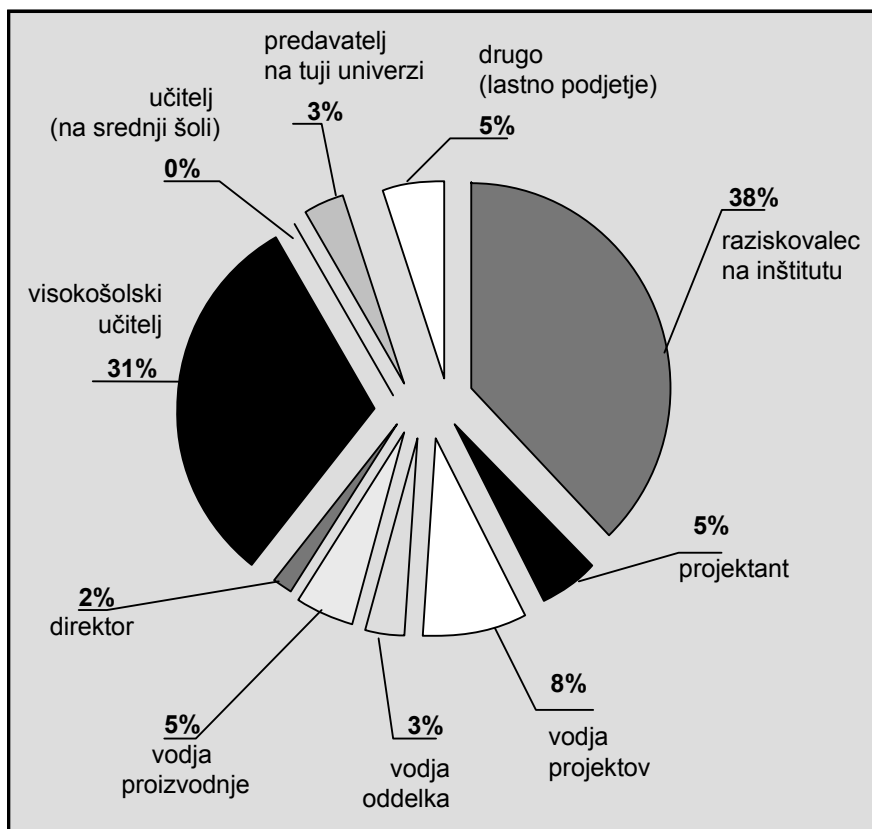


Vir: anketa, april 2006

Mladim raziskovalcem je bilo zastavljeno vprašanje, na kakšnem delovnem mestu bi se po zaključenem usposabljanju želeli zaposliti. Odgovori (Slika 9) so bili zelo pestri.

Največ mladih raziskovalcev, kar 38 odstotkov vprašanih, bi se želelo zaposliti kot raziskovalec na inštitutu, z 31 odstotki jim sledijo tisti, ki bi želeli postati visokošolski učitelji. Najnižji odstotki so bili namenjeni vodstvenim nalogam (direktor, vodja proizvodnje), prav nihče pa se ne bi želel zaposliti kot učitelj na srednji šoli.

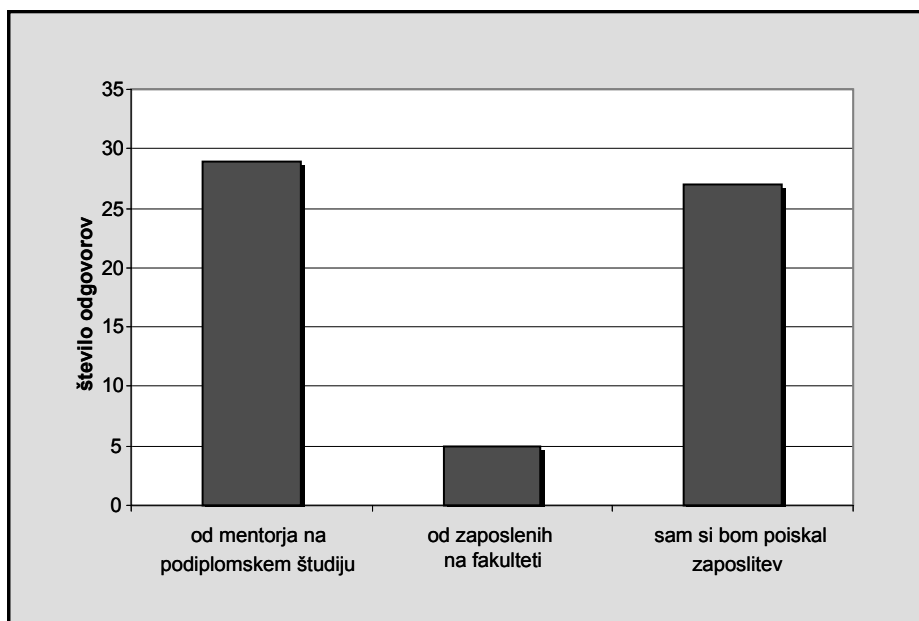
Slika 9: Željeno delovno mesto (mladi raziskovalci)



Vir: anketa, april 2006

Eno zadnjih vprašanj, namenjenih mladim raziskovalcem je bilo, od koga pričakujejo največ pomoči pri iskanju zaposlitve po uspešno zaključenem študiju. Odgovori (Slika 10) so še enkrat se potrdili trditev, da mladi raziskovalci mentorjem močno zaupajo. Kar 29 mladih raziskovalcev od 63 vprašanih, kar je skoraj polovica, jih namreč pričakuje pomoč pri iskanju zaposlitve ravno od svojega mentorja na podiplomskem študiju. Skoraj enak odstotek pa se jih zaveda, da se bodo pri iskanju zaposlitve morali v največji meri zanesti kar nase.

Slika 10: Pričakovana pomoč pri iskanju zaposlitve



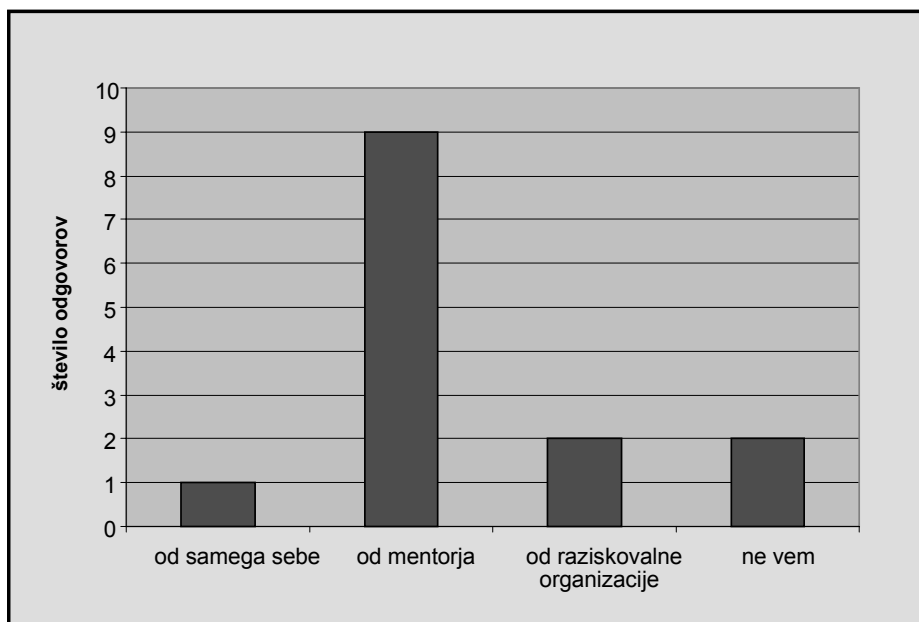
Vir: anketa, april 2006

Večina mladih raziskovalcev – doktorjev znanosti – po končanem usposabljanju ostane oziroma se zaposli na fakultetah ali raziskovalnih inštitutih. Vendar so raziskovalna mesta v akademskih ustanovah že precej zapolnjena, zato lahko pričakujemo povečanje brezposelnosti, težave pri iskanju ustrezne zaposlitve ter odhajanje mladih strokovnjakov v tujino. Tu bi bilo potrebno resno opozoriti na sistemsko podpiranje zaposlovanja novih strokovnjakov in uporabe njihovega znanja v Sloveniji.

Tudi mentorjem je bilo v intervjuju postavljeno podobno vprašanje – od koga po njihovem mnenju mladi raziskovalci pričakujejo največ pomoči pri iskanju zaposlitve po uspešno zaključenem študiju.

Najpogostejši odgovor mentorjev (Slika 11) se sklada s pričakovanji mladih raziskovalcev. Tudi mentorji predvidevajo, da mladi raziskovalci prav od njih pričakujejo največ pomoči pri iskanju bodoče zaposlitve.

Slika 11: Pričakovana pomoč pri iskanju zaposlitve po mnenju mentorjev



Vir: intervju, april 2006

5. Sklepne ugotovitve

Projekt 2000 mladih raziskovalcev teče že od leta 1985 in je lahko nedvomno ocenjen kot strateška odločitev, katere namen je bil, v razmeroma kratkem času pridobiti visoko izobražene kadre za potrebe gospodarstva ter obnoviti in pomladiti kadre v raziskovalnih organizacijah in visokošolskih zavodih.

Strnjena ugotovitev opravljene analize bi lahko bila naslednja:

- Mladi raziskovalci imajo močno željo po znanstveno raziskovalnem delu, prav zato se odločajo za to vrsto usposabljanja.
- Največjo pomanjkljivost vidijo mladi raziskovalci v prekratnem času usposabljanja. Zaskrbljeni so tudi zaradi 38. člena Pravilnika o usposabljanju in financiranju mladih raziskovalcev v raziskovalnih organizacijah, ki pravi: "če namen in cilj programa usposabljanja (zagovor doktorata) nista dosežena v pogodbenem roku oziroma roku podaljšanem za 6 mesecev

brez zagotovila finančnih sredstev agencije, sta izvajalec in mladi raziskovalec dolžna vrniti vsak po 5% izplačanih sredstev."

- Predvsem si mladi raziskovalci želijo boljših možnosti za zaposlitev po končanem usposabljanju, saj so zaradi negotovosti glede zaposlitve trenutno zelo zaskrbljeni.
- Mladi raziskovalci bi si želeli več pomoči mentorjev, tako pri podiplomskem študiju, ko tudi pri raziskovalnem delu.

Opravljen analiza da slutiti, da so mladi raziskovalci premalo pripravljeni na samostojno delo, samoiniciativnost, nekateri imajo morda premalo samozavesti. Ti potrebujejo spodbude, ki jim omogočajo doživljati zadovoljstvo ob napredovanju v procesu prenosa znanja z mentorja na mladega raziskovalca in več pohvale, kot pozitivne povratne informacije. Temeljna zakonitost pri povezavi mentor – mladi raziskovalec je naslednja:

- mladi raziskovalec mora videti zastavljeni cilj podiplomskega študija,
- mentor pa mora obvladati veščine učenja, prenosa znanja na mladega raziskovalca.

Projekt 2000 mladih raziskovalcev lahko z več vidikov ocenjujemo kot uspešnega in skladnega z raziskovalno politiko razvitih držav. Vprašanje pa je, če je sedanji način usposabljanja mladih raziskovalcev tudi najbolj ustrezen.

Problematično je tudi obdobje po končanem usposabljanju mladih raziskovalcev. Pojavljajo se podobne težave, kot jih imajo v drugih državah. Na eni strani se pojavlja problem pridobivanja sredstev za mlade raziskovalce, ki ostanejo zaposleni za obnovo raziskovalnega kadra na raziskovalnih organizacijah, na drugi strani pa omejene sposobnosti gospodarstva, da sprejme večje število raziskovalno usposobljenih mladih ljudi, ter usmeritev gospodarstva h kratkoročnim rešitvam, ki prav tako zmanjšuje možnosti zaposlovanja mladih strokovnjakov.

Mladi raziskovalci v Evropski uniji (EU) potrebujejo stabilne delovne razmere. Če hoče EU postati najbolj konkurenčna na znanju temelječa družba, mora poskrbeti za učinkovitejšo podporo mladim raziskovalcem. Zagotoviti jim mora zlasti okolje, da po pol leta sredi raziskave ne bodo več ostali na cesti. Da bodo ostali v EU in ne več množično odhajali predvsem v ZDA, jim je treba na znanstvenih inštitutih zagotoviti enake možnosti za dolgoročno raziskovalne in povezave v okviru celotne EU, kot jih imajo tisti strokovnjaki, ki se zaposlijo v

zasebnih podjetjih. Mladi raziskovalci so prepričani, da imajo tisti, ki so se zaposlili v industrijskih podjetjih, boljšo plačo kot tisti, ki so zaposleni v javnih zavodih. Vsekakor pa zatrjujejo, da plača ni glavno merilo, saj uživajo v raziskavah, ki jih delajo. Negotovost zaposlitve jim pomeni velik problem. Prav ta negotovost je problem mladih raziskovalcev povsod v EU.

Da bi mladim znanstvenikom zagotovili boljše in predvsem enake možnosti in pravice v vsej EU, je Evropska komisija pripravila Evropsko listino za raziskovalce, Kodeks ravnanja pri zaposlovanju raziskovalcev ter Pravilnik o naboru raziskovalcev, ki so jih v okviru ministrskega sveta aprila 2005 potrdile tudi države članice. Evropska komisija je v Bruslju sprejela evropsko listino in kodeks ravnanja za njihov nabor, z željo področje raziskav narediti bolj privlačno, saj gre za enega ključnih elementov v strategiji spodbujanja rasti gospodarstva in zaposlovanja. Dokumenti zagotavljajo znanstvenim organizacijam, ki jih izvajajo, pomembno konkurenčno prednost, saj predpisujejo minimalne pogoje za plačilo znanstvenikov, prepovedujejo diskriminacijo mladih raziskovalcev na podlagi izkušenj in neskončno podaljševanje pogodb o zaposlitvi za nekaj mesecev.

Tehnološka politika, ki izhaja iz razvoja znanosti, v svetu že nekaj časa ni usmerjena samo k ustvarjanju novih tehnologij, temveč tudi k povečevanju zmožnosti obstoječih. Poudarek je na izgradnji infrastrukture in širitvi sposobnosti, da se obstoječe in nove tehnologije širijo in uporabijo. Usposabljanje mladih raziskovalcev omogoča razširitev znanstvenega znanja in obenem prenos tega znanja v industrijo.

Tanja Cvek se je po končani Srednji upravno administrativni šoli leta 1986 zaposlila v kadrovske službi Beogradske banke v Ljubljani. Zaradi stečajnega postopka banke se je zaposlila na Inštitutu za matematiko, fiziko in mehaniko v Ljubljani kot vodja pisarne. Leta 2000 je diplomirala na Visoki upravni šoli ter pridobila strokovni naslov diplomirana upravna organizatorica, sedaj pa na Fakulteti za upravo UL zaključuje podiplomski magistrski študij. Od junija 2007 je zaposlena na Inštitutu za računovodstvo kot vodja projektov.

Literatura in viri

- Kocbek, D. (2005): Da z mladimi znanstveniki v državah EU ne bi več pometali. V: Delo, 15.12.2005, stran 17.
- Pečlin, S. (1993): Mladi raziskovalci, poročilo, Ministrstvo za znanost in tehnologijo, Ljubljana.
- Priporočilo komisije z dne 11. marca 2005 o Evropski listini za raziskovalce ter o Kodeksu ravnanja pri zaposlovanju raziskovalcev, Uradni list EU, 22.3.2005, št. priporočila 2005/251/ES.
- Kolektivna pogodba za raziskovalno dejavnost (Uradni list RS, št. 45/92 in spremembe).
- Pravilnik o sofinanciranju programa znanost mladini (Uradni list RS, št. 50/06).
- Pravilnik o usposabljanju in financiranju mladih raziskovalcev v raziskovalnih organizacijah (Uradni list RS, št. 49/05).
- Navodilo o porabi sredstev za usposabljanje mladih raziskovalcev – januar 2006 (ARRS, 22.2.2006).
- Sklep o višini subvencije za usposabljanje mladih raziskovalcev – januar 2006 (ARRS, 24.1.2006).
- Usmeritve Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo za dodelitev proračunskih sredstev za sofinanciranje programa znanost mladini v letih 2006 in 2007 (MVZT, 19.5.2006).
- Usmeritve Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo za razdelitev proračunskih sredstev namenjenih financiranju usposabljanja mladih raziskovalcev v raziskovalnih organizacijah v letu 2006 in v letu 2007 (MVZT, 13.4.2006).
- Metodologija ocenjevanja prijav za sofinanciranje programa znanost mladini s kvantitativnimi merili in načinom določanja višine sredstev za sofinanciranje posameznega programa v letih 2006 in 2007 (ARRS, 19.5.2006).
- Metodologija postopka ocenjevanja kandidatov za mentorje mladih raziskovalcev v letih 2006 in 2007 (ARRS, 13.4.2006).
- Evropski mobilnostni portal za raziskovalce,
"http://europa.eu.int/eracareers/index_en.cfm?lg=SL", 3.6.2006.
- Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije,
"http://www.arrs.gov.si/sl/mr/", 5.6.2006.
- Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo,
"http://www.mvzt.si/index.php?id=255", 1.6.2006.

SUMMARY

TRAINING OF YOUNG RESEARCHERS

One of the tasks of the Slovenian Research Agency (ARRS) is to take care of the execution of the young researchers programme called 2000 Young Researchers Project, which is carried out in accordance with the National Research and Development Programme and the annual policy of the Ministry of Higher Education, Science and Technology. The programme has substantially contributed to a rise in quality of research and to staff rejuvenation within research groups. Until 2006, 5,347 young researchers entered the programme.

The main features of the young researchers programme are that young researchers participate in research work in basic research and applied research projects alongside their postgraduate studies, and that they have a fixed-duration employment. The ARRS provides funds for their salaries, social contributions, and material and non-material expenses for their research work and postgraduate studies. The funds for the training of young researchers are given for a fixed period of time, namely for a maximum of four and a half years for a doctorate. Each year, from 200 to 250 young researchers complete their training.

National research programmes have always placed emphasis on the education of research staff as a complementary goal of research, and in relation to that emphasized that "because Slovenia is small and relatively undeveloped it cannot produce all of the knowledge it needs itself, for this reason taking care of the dissemination of knowledge produced abroad is especially important, which by no means implies that it would be more appropriate for Slovenia to neglect basic research in favour of the transfer of knowledge, since producing new knowledge is a prerequisite for a successful transfer of knowledge".

The aim of the research was to present the training as seen by young researchers. We were mostly interested in what they were dissatisfied with, what concerned them most, and what were, in their opinion, the advantages and disadvantages of this type of training.

The concept of training young researchers in research groups has not changed over the years. Team work is expected from research groups, which is especially important in training young researchers. The mentor, the research group leader and the young researcher take the responsibility

for carrying out the training programme. The ARRS concludes a contract for a young researcher's training with the provider of the training (a higher-education organization or a research institute) and with the young researcher. Leaders and mentors in research groups young researchers are trained in should also take the opportunities of sending young researchers to short-term training programmes at universities and institutes abroad, which not only adds additional quality to the training of the young researcher, but also makes the research group more open to the world.

Young researchers often participate in various discussions about the training pointing out inappropriate solutions regarding the placement of young researchers at universities and in research organizations, the shortcomings of the training itself, and problems on completion of the training.

To determine if young researchers are satisfied with their training or not, a survey was carried out among the young researchers from three higher-education institutions and two research institutes; interviews with some of the mentors of young researchers were also conducted.

Young researchers who complete their training remain employed in research organizations to renew research staff or in higher-education organizations to renew research-teaching staff. Some of them enter organizations in the economy, others find employment in state administration.

One of the main reasons for conducting the survey was to find out what the shortcomings of the training of young researchers were. We also wanted to know what made them decide on this type of studies. Many of the mentors believe that this form of training has a reputation as the most well-organized form of postgraduate studies. According to 44% of the interviewed young researchers, a desire for a deeper knowledge was the biggest influence on their decision for this type of studies. To no less than one fifth of the young researchers employment for the duration of the training and the "perks" that go with employment (the tuition fees paid by the organization, business trips, international conferences, summer schools, establishing links with internationally recognized experts, receiving a salary, acquiring years of service etc.) was of key importance. To only 5% of the young researchers the biggest influence on their decision was acquiring higher qualifications and consequently a higher salary. No less than a quarter of the young researchers consider that the time for the training is too short and see that as the greatest shortcoming of these studies. The ARRS finances the training of young researchers until they acquire a doctorate, namely for a maximum of four and a half years. A

young researcher training to acquire a doctorate can conclude his/her training by getting a master's degree. In such a case the ARRS finances his/her training for a maximum of two and a half years, after which the young researcher no longer has the right to further financing. The ARRS may extend the period of research training for young researchers in the medical field who alongside the doctorate training do internship, residency or specialization; their programme ends with a defence of the doctorate in nine years after entering the young researchers programme. In these cases the ARRS provides full financing of the programme for a maximum of four and a half years - the financing being distributed over individual years depending on the duration of the programme and on the already acquired public finances for internship, residency or specialization.

In mentors' opinion, too, no less than 27% of them thought so, the period for the completion of the studies is too short. Over a fifth of the mentors points out that finding employment for a young researcher on completion of the training is the main problem, which is followed by two other shortcomings: an inappropriate way of financing and of selecting mentors. During the training over half of the young researchers, no less than 31, which is 51% of the respondents, worry most about finding appropriate employment in time. The most disturbing factor for them is inappropriate contents of the studies. Young researchers want above all a great deal of help from their mentor with their training as well as with their research work and finding employment. In fact, no less than 29 young researchers, out of the 63 interviewed, expect to get help finding employment from their postgraduate mentor. An almost exactly the same percentage of them is aware that they will have to depend mostly on themselves to find employment. The majority of young researchers, 38% of the interviewed, would like to work as researchers at institutes followed by the 31% of those who would like to work as university teachers. Managing positions got the lowest percentage (directors, production managers), and no-one would like to work as a secondary school teacher.

The majority of young researchers – with doctorates – on completion of the training stay at, or rather find employment at faculties or in research institutes. However, research places in academic institutions are already quite filled, so an increase in unemployment, difficulties in finding appropriate employment, and young experts going abroad is all to be expected. We should give a serious warning that the employment of young experts and the use of their knowledge in Slovenia should receive

systemic support. The summary of the analysis made could be as follows: young researchers have a strong desire for scientific research work; this is the reason why they choose this type of training. They consider that the time for the training is too short and see that as the greatest shortcoming; they want mostly better employment opportunities on completion of the training since uncertainty about employment worries them a great deal. They want more help from their mentors with their postgraduate studies as well as with their research work. The analysis carried out leads us to believe that young researchers are not prepared enough for independent work, lack self-initiative, some of them maybe even self-confidence. These young researchers would need encouragement to help them experience satisfaction on making progress in the process of the transfer of knowledge from a mentor to a young researcher, and plenty of praise as positive feedback information.

Young researchers in the European Union (EU) need stable working conditions. If the EU wants to become the most competitive knowledge-based society, it should make sure that young researchers get a more effective support. Above all, it should provide an environment in which they could no longer become unemployed half a year after the research. Young researchers should be provided with equal opportunities for long-term research at science institutes and with links within the whole of the EU, just as the experts employed in private companies are, in order that they would stay in the EU instead of leaving in great numbers mainly for the USA.

Navodila avtorjem

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

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

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

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

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

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

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

Članku dodajte **kratek življenjepis avtorja** (do 6 vrstic).

Prispevke pošljite po elektronski pošti gospe Pečarič na naslov:

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

Fakulteta za upravo,

Uredništvo revije Uprava,

Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana.

Instructions for Authors

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

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

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

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

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

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

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

The article must be accompanied by a **short biography of the author** (up to 6 lines).

Send the article by electronic mail to: Mrs. Pečarič at the following address: marjeta.pecaric@fu.uni-lj.si. Two printed versions must also be sent to:

Fakulteta za upravo,

Uredništvo revije Uprava,

Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana.