



**NOVA  
UNIVERZA**

**DIGNITAS**

**Revija za človekove pravice**

**Slovenian journal of human rights**

**ISSN 1408-9653**

Trendi metamorfoze javnega upravljanja  
Slobodan Dujić

**Article information:**

To cite this document:

Dujić, S. (2018). Trendi metamorfoze javnega upravljanja, Dignitas, št. 77/78, str. 149-188.

Permanent link to this document:

[https://doi.org/ 10.31601/dgnt/77/78-8](https://doi.org/10.31601/dgnt/77/78-8)

Created on: 16. 06. 2019

To copy this document: [publishing@nova-uni.si](mailto:publishing@nova-uni.si)

**For Authors:**

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on [publishing@nova-uni.si](mailto:publishing@nova-uni.si) for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



**NOVA  
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA SLOVENSKE  
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



**NOVA  
UNIVERZA**

EVROPSKA PRAVNA  
FAKULTETA



**NOVA  
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA DRŽAVNE  
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

# Trendi metamorfoze javnega upravljanja

---

*Slobodan Dujić<sup>1</sup>*

---

## POVZETEK

Razvoj javne uprave oziroma kompleksen proces diferenciacije t.i. upravnih sistemov je zaznamovan z relativno hitro sistemsko metamorfozo države oziroma z metamorfozo procesa javnega upravljanja. Metamorfoza absolutistične v sodobno demokratično pravno državo je v vsebinskem smislu predvsem rezultat procesa širitve pravic in svoboščin oziroma vse intenzivnejše participacije zasebnopravnih subjektov in posameznikov v procesih javnega upravljanja. Pospešenemu nadaljevanju tega procesa metamorfoze v sodobni državi pa bo, kot vse kaže, bistveno prispevala agresivna globalizacija, ki svojim interesom poskuša podrediti (ali vsaj prilagoditi) celo nekatere postulate legitimnosti predstavniške demokracije in klasičnih mehanizmov javnega upravljanja. Omenjeno metamorfozo v formalno-organizacijskem smislu lahko spremljamo predvsem skozi spreminjanje (sistemsko diferenciacijo) t.i. upravnih sistemov, ki so najbolj dinamičen integralni del sodobne države. V tem kontekstu je pojav *agencifikacije* oziroma prenašanje izvajanja nalog državne uprave na javne agencije in druga t.i. *neodvisna regulatorna telesa* (nedržavne subjekte) relativno novejši pojav. Videti je, da bo ta pojav pomembno vplival na spreminjanje nekaterih osnovnih klasičnih postulatov javnega upravljanja v sodobni državi.

*Ključne besede:* javna uprava, javno upravljanje, javni interes, javni sektor, javna agencija, regulatorno telo, regulatorna država, agencifikacija, diferenciacija upravnih sistemov, sodobna država, človekove pravice in svoboščine, metamorfoza, globalizacija.

---

<sup>1</sup> Izr. prof. dr. Slobodan Dujić, član Senata Evropske pravne fakultete. Vabljeni profesor na Fakulteti za državne in evropske študije iz Kranja in Pravni fakulteti Univerze v Gradcu (Univerza Karl-Frenzens, Graz, Avstrija).

---

## Public administration metamorphosis trends

### ABSTRACT

Public Administration Development i.e. a complex differentiation process of the so-called administrative systems has been marked with a relatively fast system metamorphosis of the state – or better to say with a metamorphosis of the public management process itself. Metamorphosis of the absolutistic (pre-modern) state into contemporary democratic and legal state is in substance first of all a result of the process of development and extension of the legal rights and fundamental freedoms as well as ever more intensive public participation of the private law entities and individuals within the public management processes. It seems that the continuation of this metamorphosis process within the modern state will be further accelerated by aggressive globalisation that attempts to overrule (or at least adjust) even some of the legitimate postulates of the representative democracy and classical mechanisms of public management to its own interests. The mentioned metamorphosis in formal-organizational sense can be observed first of all through evolution (i.e. system differentiation) of the administrative systems that are the most dynamic integral part of the contemporary state. Within this context, the *agencification* phenomena i.e. transfer of the execution of different tasks of the public (state) administration to the public agencies and other so-called *independent regulatory bodies* (non-state entities) represents a relatively new public management trend. It seems that this phenomenon might have a relevant influence to the changing of some of the basic classical public management postulates within the modern democratic state.

*Key words:* public administration, public management, public interest, public sector, public agency, regulatory body, regulatory state, agencification, differentiation of the administrative systems, contemporary state, human rights and fundamental freedoms, metamorphosis, globalisation.

## 1. Uvod

Razvoj javne uprave oziroma kompleksen proces diferenciacije t.i. upravnih sistemov je zaznamovan z relativno hitro sistemsko metamorfozo države oziroma z metamorfozo procesa javnega upravljanja v preteklih dveh stoletjih. Metamorfoza absolutistične v sodobno demokratično pravno državo je v vsebinskem smislu predvsem rezultat procesa širitve pravic in svoboščin oziroma vse intenzivnejše participacije zasebno-pravnih subjektov in posameznikov v procesih javnega upravljanja. Pospešenemu nadaljevanju tega procesa metamorfoze v sodobni državi pa bo, kot vse kaže, bistveno prispevala agresivna globalizacija, ki svojim interesom poskuša podrediti (ali vsaj prilagoditi) celo nekatere postulate legitimnosti predstavniške demokracije in klasičnih mehanizmov javnega upravljanja.

Omenjeno metamorfozo v formalno-organizacijskem smislu lahko spremljamo predvsem skozi spreminjanje (sistemsko diferenciacijo) t.i. upravnih sistemov, ki so najbolj dinamičen integralni element sodobne države. V tem kontekstu je pojav *agencifikacije* oziroma prenašanje izvajanja nalog državne uprave na javne agencije in druga t.i. *neodvisna regulatorna telesa*<sup>2</sup> (nedržavne subjekte) relativno novejši pojav. Videti je, da bo ta pojav pomembno vplival na spreminjanje nekaterih osnovnih klasičnih postulatov javnega upravljanja v sodobni državi<sup>3</sup>. Čeprav je sodobna država – s svojimi zakonodajnimi, izvršilnimi, pravosodnimi in številnimi drugimi organi – še vedno *primarni regulator*, je vendarle mogoče ugotoviti, da svojo regulatorno funkcijo<sup>4</sup> (in tudi večino ostalih bistvenih funkcij) deli z drugimi subjekti oziroma to funkcijo vsaj delno in v omejenem obsegu prenaša na nedržavne subjekte. To prenašanje oziroma delitev je resda pogojna in

<sup>2</sup> V sodobni upravni terminologiji se uporabljajo tudi izrazi kot so »avtonomne regulatorne agencije« (angl. »autonomous regulatory agencies«), »neodvisne agencije« (angl. »independent agencies«), »avtonomne javne agencije« (angl. »autonomous public agencies«), itd. Podrobneje npr. v Tom Christensen, in Per Laegreid, *Agencification and Regulatory Reforms*, Stanford University, 2005, str. 2-3, [http://soc.kuleuven.be/io/cost/pub/paper/AgencificationRegulatoryReforms\\_Final21021.pdf](http://soc.kuleuven.be/io/cost/pub/paper/AgencificationRegulatoryReforms_Final21021.pdf).

<sup>3</sup> Gre npr. za postulat neposredne politične legitimnosti subjektov, ki izvajajo regulatorno funkcijo v državi, ali npr. za postulat politične odgovornosti vlade in uprave v parlamentu (razen v predsedniškem modelu organizacije državne oblasti).

<sup>4</sup> Pojem »regulatorna funkcija« zajema eno izmed primarnih državnih funkcij (predvsem se to nanaša na zakonodajno dejavnost, ki je osrednji element »regulatorne« funkcije države). Regulatorna funkcija se v okviru javne uprave uresničuje prek različnih oblik družbene regulacije, ki jo izvajajo upravni sistemi, in sicer: a) splošno in abstraktno normiranje (»predpisovanje«), in/ali b) odločanje o pravicah in obveznostih pravnih subjektov v posamičnih pravnih razmerjih, in/ali c) opravljanje t.i. materialnih dejanj (vključno z inšpekcijskim nadzorom in podobnimi oblikami kontrole).

po obsegu ter globini za sedaj največkrat omejena na *sekundarno družbeno regulacijo*,<sup>5</sup> vendar se je težko izogniti vtisu, da se iz tega razvija pomemben trend, ki bi lahko v prihodnje bistveno zaznamoval proces javnega upravljanja v sodobni državi.

Upravna teorija ugotavlja, da so za sodobno javno upravljanje značilne tendence rasti števila upravnih organizacij in javnih uslužbencev, *pospešena sistemska diferenciacija*<sup>6</sup>, zmanjševanje vloge prisile v procesu javnega upravljanja, profesionalizacija, poleg tega pa je mogoče ugotoviti tudi občasne vsebinske »pre-skoke« oziroma »reforme«, ob stalnem procesu modernizacije (oz. posodabljanja delovanja) upravnih sistemov. Za našo razpravo je najpomembnejša tendenca *sistemske diferenciacije* upravnih sistemov. Demokratizacija države, čedalje kompleksnejša družbena struktura (po tehnološki in tudi po interesni dimenziji), participacija, kontinuirana sistemska diferenciacija upravnih sistemov in globalizacija – vse to so medsebojno tesno povezani procesi. V teh procesih so med drugim nastale in se razvile tudi javne službe in kasneje tudi t.i. *regulatorne agencije oziroma druga regulatorna telesa*, ki so doktrinarno najzanimivejši pojav z vidika postopne metamorfoze sodobne države (zlasti državne uprave) oziroma metamorfoze procesa javnega upravljanja. T.i. *neodvisni regulatorji* v sodobni državi izvajajo pomembna regulatorna (javna) pooblastila, ki predstavljajo čedalje pomembnejši del sistema formalne družbene regulacije na določenih reguliranih področjih, kar je bilo v preteklosti pridržano izključno državi oziroma državni upravi. Danes se del te formalne družbene regulacije – predvsem prek mehanizma *upravnih javnih pooblastil* – prenaša<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Izraz »sekundarna regulacija« se nanaša na delegirano pristojnost izdajanja podzakonskih predpisov in t.i. aktov za izvrševanje javnih pooblastil oziroma na delegiranje javnega pooblastila za odločanje v konkretnih postopkih, ker takšne oblike regulacije v Sloveniji ostajajo dosledno podrejne načelu zakonitosti in hierarhiji pravnih norm oziroma pravnih aktov.

<sup>6</sup> O pojmu diferenciacije in o drugih omenjenih trendih primerjati podrobneje npr. v delu Eugena Pusića, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1986, str. 43-82.

<sup>7</sup> Izraz *prenašanje upravnih poslov* se lahko nanaša bodisi na decentralizacijo bodisi na dekoncentracijo izvajanja upravne dejavnosti v državi. V primeru *decentralizacije* gre za proces prenašanja določenih poslov državne uprave v izvirno pristojnost organom lokalne samouprave, medtem ko *dekoncentracija* pomeni v bistvu zgolj *prenašanje v izvajanje*, pri tem pa center upravnega sistema še naprej zadrži usmerjevalno in kontrolno funkcijo. Zato *decentralizacija* implicitno pomeni politično odločitev za formalno in vsebinsko krepitev lokalne samouprave, medtem ko gre pri *dekoncentraciji* največkrat za operativen proces približevanja izvajanja upravnih poslov oz. storitev strankam v upravnih postopkih oziroma približevanje upravnih storitev državljanom. Kar se tiče razmerja med državno upravo in lokalno samoupravo, istočasno lahko potekata tako proces decentralizacije kakor tudi proces dekoncentracije. Tudi v razmerju do agencij in drugih regulatornih teles državna uprava lahko določene posle oz. odločanje v upravnih stvareh *dekoncentrira* (tako, da prenese določene posle državne uprave v izvajanje javnim agencijam in drugim ne-državnim subjektom, celo posameznikom).

na številne nedržavne subjekte. V to smer intenzivno pritiskajo tudi agresivni neoliberalni globalizacijski trendi. V praksi delovanja sodobne države se v tej zvezi med drugim pojavlja problem *demokratskega deficita* oziroma vprašanje politične legitimnosti delovanja omenjenih regulatornih teles<sup>8</sup>.

Medtem, ko je bila v preteklosti funkcija družbene regulacije v celoti v rokah države kot edinega subjekta, ki je izvajal formalno (predvsem prisilno) funkcijo javnega upravljanja (ob izjemi le glede določenih elementov lokalnega samoupravljanja), se v sodobni državi proces javnega upravljanja deli na t.i. neposredno<sup>9</sup> in posredno javno upravljanje, posredno javno upravljanje pa se izvaja najmanj na štirih različnih ravneh, in sicer kot:

- javno upravljanje, ki se izvaja v okviru "klasičnih" državnih regulatornih mehanizmov (zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti), ter različnih državnih regulatornih mehanizmov s pravnim statusom *sui generis* (npr. ustavna sodišča, računsko sodišča, informacijski pooblaščenca, proti-korupcijske komisije ipd., ki predstavljajo pomembne kontrolne mehanizme sodobne države);

- javno upravljanje, ki se izvaja v okviru samoupravnih lokalnih skupnosti oz. samoupravnih regulatornih mehanizmov (regionalni in lokalni samoupravni sistemi imajo v sodobni državi svoje lastno področje in pristojnosti delovanja);

- javno upravljanje s prenašanjem javnih pooblastil na t.i. *neodvisne regulatorje* (javne agencije ipd.);

- kvazi-javno upravljanje z uporabo mehanizma t.i. avto-regulacije (npr. delovanje splošnih in poklicnih javno-pravnih in zasebno-pravnih zborničnih združenj z javnimi pooblastili, ki izvajajo deontološko kontrolo delovanja posameznih poklicnih skupin, kot so npr. odvetniki, zdravniki, ipd.).

<sup>8</sup>Ta ugotovitev je v neposredni zvezi z osnovnimi postulati klasičnega razumevanja temeljev demokracije. Gre za čedalje bolj prisoten problem zmanjševanja demokratične legitimnosti odločanja v sodobni državi zaradi prizadevanj po višji stopnji učinkovitosti odločanja, pa tudi zaradi drugih, manj transparentnih razlogov (npr. zmanjševanje ministrske odgovornosti v parlamentu za odločitve t.i. neodvisnih regulatorjev, na nivoju EU problem legitimnosti odločanja izjemno okrepljene Evropske komisije v razmerju do Evropskega sveta in Parlamenta, ipd.). Že od sredine 19. stoletja teoretični opozarjajo na probleme, ki jih povzroča delovanje različnih regulatornih teles. Takšna telesa so tradicionalno omejeno kontrolirani subjekti, čeprav pogosto razpolagajo s pomembnimi javnimi pooblastili. Vse to odpira številne dileme, ki so jih npr. v ZDA zaznali že v 40. letih prejšnjega stoletja – podrobneje glej npr. v James R. Bowers, *Regulating the Regulators, An Introduction to Legislative Oversight of Administrative Rulemaking*, Preager, New York 1990.

<sup>9</sup>Pojem *neposredno javno upravljanje* se nanaša na različne oblike t.i. neposredne participacije državljanov v procesu odločanja o javnih zadevah (gre npr. za referendum, ljudsko iniciativo in podobne oblike neposrednega odločanja posameznikov o zadevah, ki se nanašajo na splošni interes ožje ali širše družbene skupnosti).

Torej v sodobni državi različne oblike družbene regulacije in proces javnega upravljanja lahko izvaja država neposredno s svojimi regulatornimi mehanizmi<sup>10</sup> (zlasti prek sistema državne uprave), ali pa družbeno regulacijo v določenem obsegu izvajajo tudi drugi subjekti (npr. samoupravne lokalne skupnosti ter različne specializirane pravne osebe javnega prava). Delno se takšna regulacija izvaja tudi kot avto-regulacijska dejavnost določenih poklicnih in podobnih interesnih asociacij (*asociativnih upravnih sistemov*) z javnimi pooblastili (npr. poklicni zbornični sistemi, ipd.).

Tisto, kar je zlasti relevantna vsebina razprave v tem prispevku, in kar želimo posebej poudariti pa je dejstvo, da sodobna državna uprava (če se omejimo zgolj na upravne regulatorne sisteme), ne izvaja več v celoti svoje servisne in pospeševalne (razvojne) funkcije neposredno, in še več – celo svojo oblastno regulatorno-avtoritativno funkcijo postopno (čeprav delno in omejeno) prenaša na določene nedržavne oziroma paradržavne subjekte. Slednje predvsem zaradi spoznanja (tudi zaradi prevladujoče neo-liberalistične globalizacijske dogme), da nekatere naloge regulatorno-avtoritativne narave potencialno lahko učinkoviteje izvajajo določeni drugi (nedržavni) subjekti<sup>11</sup>. Zaradi velike stopnje kompleksnosti sodobnih tehničnih, organizacijskih, interesnih in drugih (pod) sistemov moderne države, je očiten trend, da državna uprava v vse večjem obsegu prenaša izvajanje – še do pred kratkim za upravo »rezerviranih« dejavnosti – na določene druge subjekte izven svoje neposredne organizacijske strukture. Ob tem pa je treba poudariti, da državna uprava vendarle še naprej ohranja kontrolno in funkcionalno povezanost s subjekti, na katere prenaša izvajanje omenjenih pooblastil oziroma dejavnosti<sup>12</sup>.

Osrednji fokus tega prispevka je torej na razvoju t.i. *neodvisnih regulatorjev oz. neodvisnih regulatornih teles* (predvsem *javnih agencij*), ki zavzemajo čedalje bolj pomembno mesto v procesih

<sup>10</sup> Ob upoštevanju obveznosti zagotavljanja t.i. participacije državljanov v procesu javnega upravljanja. Tako npr. slovenska ustava v 44. členu določa, da imajo državljani pravico do neposrednega ali posrednega sodelovanja »pri upravljanju javnih zadev« oziroma do sodelovanja v procesu javnega upravljanja (Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13).

<sup>11</sup> Analogna neoliberalistična dogma, ki pritiska v smeri privatizacije je, da država ni dober lastnik oziroma upravljelec, in je zato treba večino ali celo vse javno-pravne resurse v celoti privatizirati.

<sup>12</sup> V zvezi s tem v strokovni literaturi najdemo pojme kot so *nedržavna uprava, posredna uprava, para-državna uprava*, v tuji strokovni literaturi npr. QUANGOS – angl. *Quasi Autonomous Non-governmental Organisations*, ipd. Gre za različne pojavne oblike nedržavnih subjektov in celo posameznikov kot nosilcev javnih pooblastil, ki izvajajo določene naloge državne uprave. V slovenskem pravnem sistemu v zvezi s tem glej zlasti razprave okrog 121. člena ustave po ustavni reviziji iz leta 2006.

javnega upravljanja. V sodobni državi določeno evolucijo oziroma metamorfozo postopno doživlja tudi sam koncept javnega upravljanja<sup>13</sup>. Rezultat tega je, da se poleg prevladujočega posrednega javnega upravljanja prek institucionalnih javno-pravnih mehanizmov čedalje bolj pogosto in sistematično uporabljajo tudi mehanizmi neposrednega javnega upravljanja, kot tudi druge oblike t.i. participacije posameznikov v procesih javnega upravljanja. Takšna participacija se zagotavlja z vključevanjem različnih interesnih skupin v pripravo in izvajanje pravnih predpisov, s sistematičnim vključevanjem t.i. civilne družbe v oblikovanje javnih politik<sup>14</sup>, itd.

Na obravnavanem področju se torej v sodobni državi odpirajo številne doktrinarne in praktične dileme in problemi – med drugim tudi problem precejšnje terminološke nenatančnosti, pa tudi nezadostne teoretične in praktične razmejitve med različnimi oblikami izvajanja regulatorne funkcije (predvsem s strani t.i. *neodvisnih regulatornih teles*). Tudi zaradi tega so se določene države (npr. Slovenija, Srbija) odločile za sprejem posebne statusne zakonodaje, ki poskuša na sistematičen način normirati statusno-pravni položaj javnih agencij in drugih t.i. para-državnih organizacij (npr. javnih skladov). Medtem pa v nekaterih drugih pravnih sistemih (npr. nemškem, avstrijskem, francoskem, britanskem) ne najdemo pravnih predpisov, ki bi na splošen in enoten način urejali statusno-pravni položaj javnih agencij, javnih skladov ipd<sup>15</sup>. To ne pomeni, da v teh pravnih sistemih ni pravne regulacije takšnih para-državnih tvorb, gre le za to, da je njihova pravna regulacija v teh državah vsebovana v predpisih s posameznih upravnih področij (npr. elektronske komunikacije, energetika, promet, itd.).

Namen tega prispevka je predstaviti nekatere aktualne dileme in probleme, ki se odpirajo s pojavom t.i. *neodvisnih regulatornih teles* v procesu postopne metamorfoze javnega upravljanja ter opozoriti na določene nevarnosti agresivnega spreminjanja klasičnih demokratičnih postulatov, na katerih (še vedno) temelji

<sup>13</sup> Čeprav ta koncept nesporno mora biti podrejen načelu zakonitosti in načelu pravne države.

<sup>14</sup> Participacija v procesih javnega upravljanja se pospešuje tudi z uporabo sodobne informacijske tehnologije – npr. z izvajanjem elektronskih volitev, objavljanjem osnutkov predpisov in drugih javnih politik na spletnih straneh državnih organov in omogočanje posameznikom, da dajo svoje pripombe in predloge za oblikovanje takšnih predpisov oziroma drugih javnih politik, prek sodelovanja državljanov v javnih razpravah pred sprejemom pomembnih sistemskih predpisov, itd.

<sup>15</sup> V teh sistemih se javne agencije in podobna regulatorna telesa ustanavljajo v različnih formalnih oblikah, v različnih sektorjih (gospodarskega in javno-pravnega sistema), pa tudi z različnimi statusi in mandati. Razlike v njihovem praktičnem delovanju obstajajo ponekod celo v okviru iste zakonske podlage in vrste agencije, kar onemogoča posploševanje in sistemiziranje.



javno upravljanje v sodobni državi. Preambiciozno bi bilo pričakovati, da na vse takšne dileme in probleme lahko damo ustrezne odgovore, zato je namen tega prispevka predvsem formulirati določena vprašanja in na nekatera med njimi morda le nakazati možne preliminarne odgovore – ali vsaj ustrezne smeri nadaljnjega iskanja oziroma raziskovanja.

## 2. Spreminjanje “klasičnega” javnega upravljanja?

### 2.1. Uvod

Uvodoma omenjene tendence spreminjanja javnega upravljanja pravzaprav kažejo na postopno metamorfozo narave klasične države in zlasti državne uprave iz pretežno represivnega in regulatorno-avtoritativnega aparata v mehanizem, ki še vedno izvaja večino regulatornih nalog v družbeni skupnosti, vendar se danes vse bolj ukvarja tudi z zagotavljanjem izvajanja kompleksnih servisnih in razvojnih (pospeševalnih) nalog.<sup>16</sup> Kot smo že omenili, za našo razpravo je gotovo najpomembnejša tendenca *diferenciacije upravnih sistemov*. Če je bila pospešena diferenciacija upravnih sistemov že povsem jasno opazen trend od konca 19. oziroma začetka 20. stoletja dalje, lahko brez pomisleka trdimo, da se ta proces, sicer v nekoliko manj intenzivni obliki, nadaljuje tudi v 21. stoletju. Javna uprava mora danes reševati nove in čedalje bolj kompleksne probleme, in to bistveno hitreje in učinkoviteje kot v preteklosti. Pri tem pa poleg klasičnih upravnih sistemov v sodobni državi sodeluje čedalje več subjektov, ki nimajo javno-pravnega statusa.

V procesu postopne metamorfoze klasične države iz pretežno prisilnega mehanizma za izvajanje državne oblasti s sredstvi za fizično prisiljevanje – do faze sodobne t.i. *socialne države* in *države blaginje*<sup>17</sup> – prihaja do uveljavitve novih konceptov ozirima pojmovanj o vlogi in položaju javne uprave in javnega upravljanja

<sup>16</sup> Ob tem je treba seveda poudariti, da sodobna država ohranja tudi svojo avtoritativno naravo in izvaja najpomembnejše regulatorne naloge državne oblasti, vključno z možnostjo uporabe represivnih oblik družbene regulacije kadar ne zadoščajo drugi mehanizmi (neprisilne) regulacije.

<sup>17</sup> Engl. „*Welfare State*“. To je v bistvu naslednja stopnja v razvoju post-absolutistične in kasneje moderne države, ki sledi fazi t.i. *intervencionistične* države. Gre za koncept po katerem ima država pomembno vlogo pri zagotavljanju gospodarskega in socialnega blagostanja svojih državljanov. Koncept je utemeljen na principu družbene solidarnosti in obveznosti države, da zagotovi določeno stopnjo blaginje tudi tistim posameznikom, ki niso sposobni sami poskrbeti za svoje potrebe v sodobni kompetitivni družbeni skupnosti.

v družbeni skupnosti. Vse bolj izrazito se uveljavlja koncept pravne države in varstva človekovih pravic s poudarjanjem t.i. *servisne vloge* državne uprave, ki se po dimenziji učinkovitosti začena primerjati z delovanjem in učinkovitostjo organizacij zasebnega sektorja. Iz te sinteze (človekove pravice, pravna država in poudarjena servisna vloga državne uprave) se postopno razvijajo določeni družbeni koncepti in doktrine, med drugim tudi doktrina t.i. *novoga upravljanja v javnem sektorju*.<sup>18</sup> Da bi uspešno odgovorila na izzive sodobnega časa ter številne zahteve oz. pričakovanja uporabnikov javnih dobrin in javnih storitev, mora po tej (sedaj že klasični) doktrini sodobna javna uprava uporabljati čedalje bolj kompleksne metode in postopke za svoje učinkovito odločanje in delovanje. Pri iskanju ustreznih modelov za svoje čim bolj učinkovito delovanje je javna uprava prisiljena regulirati, kontrolirati in dvigovati stopnjo učinkovitosti svojega dela ter se ves čas primerjati z učinkovitostjo zasebnega sektorja, ob tem pa preverjati tudi stopnjo *implementabilnosti metod dela zasebnega sektorja v javnem sektorju* (kar je ena izmed glavnih premis te doktrine). Po tej doktrini je torej potrebno v delovanje javne uprave oz. sodobnih upravnih sistemov vse bolj intenzivno vključevati metode dela in načela delovanja zasebnega sektorja<sup>19</sup>. S tega vidika je treba omeniti predvsem t.i. koncept *3E* – torej poudarjanje pomena ekonomičnosti, učinkovitosti in uspešnosti delovanja na vseh nivojih zasebnega, pa tudi javnega sektorja<sup>20</sup>. Ob tem se poudarja, da ima *novi upravljanje v javnem sektorju* naslednje relevantne značilnosti: osredotočenost na upravljanje, in ne na politiko; čedalje bolj intenzivno ocenjevanje kvalitete in učinkovitosti dela na vseh ravneh upravnih sistemov; *ustanavljanje javnih agencij in drugih organizacijskih regulatornih struktur*, ki delujejo v skladu

<sup>18</sup> Engl. *New Public Management*. Ta koncept implicira oblikovanje takšnih javnih politik, ki naj zagotovijo modernizacijo javnega upravljanja in v končni fazi učinkovitejši javni sektor po zgledu učinkovitosti zasebnega sektorja. Osnovna teza te doktrine je, da (kvazi)tržno usmerjeno upravljanje v javnem sektorju lahko pripelje do večje stroškovne učinkovitosti delovanja javno-pravnih organizacij – brez kakšnih posebnih stranskih posledic za temeljno poslanstvo javnega sektorja (zasledovanje javnih koristi oziroma javnega interesa). Kritiki te doktrine poudarjajo predvsem dejstvo, da ni mogoče povsem enačiti poslanstva in principov delovanja zasebno-pravnih in javno-pravnih organizacij (slednje zasledujejo predvsem javni interes, ki ga včasih ni mogoče doseči na absolutno stroškovno racionalen način).

<sup>19</sup> "Novi javni menedžment doneo je u javnu upravu (i širi javni sektor) instrumente slične onima koje koriste organizacije privatnog sektora." Dragoljub Kavan, *Evropski upravni prostor, reforma i obračunavanje državne uprave*, Pravni život, Beograd, št. 9, tom I, 2004, str. 1059-1075 (1063).

<sup>20</sup> Engl. *efficiency, effectiveness and economy*. Primerjaj npr. v D.R. Sheldon, *Achieving Accountability in Business and Government, Managing for Efficiency, Effectiveness and Economy*, ISBN 0-89930-759-0, Quorum Books 1996.

s principom racionalnosti in kontrole stroškov; uvajanje kvazi tržišč v delovanje javnega sektorja in vključevanje zasebnega sektorja v zagotavljanje javnih storitev (t.i. *contracting out* oz. *outsourcing*, javno-zasebna partnerstva), itd. Vendar je že presežena dogma o možnosti uporabe povsem enakih konceptov in instrumentov v javnem in zasebnem sektorju, ker je nesporno dejstvo, da temeljita na različnih paradigmah<sup>21</sup>. Zato je največ, kar je mogoče, medsebojna primerjava in nenehno učenje iz izkušenj, ter implementacija samo tistih modelov v javnem sektorju, ki ne zanikajo posebnosti paradigme javnega upravljanja, to pa je zasledovanje javnih koristi oz. javnega interesa in izvajanje funkcije sistemske regulacije delovanja vseh drugih družbenih podsistemov.

Zaradi navedenega, ter upošteva tudi nekatere druge pomanjkljivosti doktrine *novega javnega menedžmenta*, je bil postopno presežen tudi ta koncept, ki ga danes nadomešča koncept t.i. *dobre uprave* oziroma *dobrega upravljanja*<sup>22</sup> v pogojih delovanja t.i. *upravne države*<sup>23</sup>, oziroma *regulatorne države*<sup>24</sup>. Kasneje bomo ugotovili, da je doktrina *novega javnega menedžmenta* povzročila nekatere bistvene premike paradigme javnega upravljanja<sup>25</sup> v

<sup>21</sup> Torej so danes že presežena omenjena, delno nesporno pretirana pričakovanja te doktrine, ki ne upoštevajo dejstva, da javni in zasebni sektor delujeta na temelju različnih izhodiščnih predpostavk. Na eni strani je temeljna paradigma zasebnega sektorja kar se da višja stopnja stroškovne učinkovitosti in zagotavljanje najvišje možne stopnje dobička, na drugi pa je bistvo paradigme delovanja javnega sektorja doseganje t.i. *javnih koristi* oziroma zasledovanje *javnega interesa* ob včasih zavestnem "nerentabilnem" poslovanju.

<sup>22</sup> Angl. *Good Governance*. O tem konceptu podrobneje npr. v: Weiss, T. (2000), *Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges*, Third World Quarterly, 21(5): 795-814; International Monetary Fund (IMF) (1997), *Good Governance: The IMF's Role*, Washington DC: International Monetary Fund; La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. and Vishny, R. (1998), *The Quality of Government*, Journal of Law, Economics and Organisation, 15(1): 222-279, itd.

<sup>23</sup> Angl. *the Administrative State*. O klasičnem konceptu *upravne države* podrobneje npr. v Dwight Waldo, *The Administrative State: a Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York: Ronald Press Co, 1948; rev. ed. New York: Holmes & Meier, 1984). Waldo je kritiziral dihotomijo med politiko in upravo oziroma imanentne tenzije med demokracijo in birokratskim odločanjem. Koncept se nanaša na dejstvo, da je sodobna država, zaradi izjemne moči upravnega aparata, pravzaprav predvsem *upravna država*, v kateri je bistvena dilema, ali lahko različne upravne organizacije (*agencije* ipd.) izdajajo splošno zavezujoče norme (pravila) ravnanja in tudi skrbijo za njihovo implementacijo (izvajanje). To je še vedno izjemno pomemben problem javnega upravljanja v ZDA.

<sup>24</sup> Ta pojem očitno izhaja iz pojma *regulacija*, ki pomeni obstoj avtoritativnih pravil ravnanja, čigar izvajanje nadzirajo oz. kontrolirajo bodisi država bodisi *avtonomne agencije* (ali drugi subjekti, tudi takšni, ki predvsem prek mehanizma javnega pooblastila dobijo pravico svoje lastne avto-regulacije). Sicer pa se ta izraz uporablja tudi v širšem pomenu in se nanaša na vse oblike interveniranja države na področju gospodarstva (npr. zavarovalništva, bančništva ipd.) oziroma zasebnega sektorja s ciljem usmerjanja določenih interakcij na teh področjih v javnem interesu. Končno, najširši možni pojem regulacije je *družbena regulacija* v smislu obstoja različnih oblik institucionalnih in ne-institucionalnih mehanizmov usmerjanja delovanja družbenega sistema in vseh njegovih elementov. Podrobneje o tem videti npr. v Christensen in Laegreid, *Agencification and Regulatory Reforms*, str. 4.

<sup>25</sup> Gre pravzaprav za določen ideološki element te doktrine, njegovo bistvo pa je vsaj implicitno odpiranje vrat agresivni neoliberalistični ekspanziji tudi na področje javnega sektorja oziroma javnega

sodobni državi predvsem skozi idejo o ustanavljanju javnih agencij. Ta ideja se inkorporira tudi v koncept t.i. *regulatorne države* in se še krepi skozi uvajanje in uveljavitev t.i. *neodvisnih regulatorjev* ob ekspanziji neoliberalističnega vpliva in splošne globalizacije sodobnega sveta. S tem pa se odpirajo tudi številni problemi, na katere opozarjamo v tem prispevku, ki ga v tem delu lahko sklenemo z ugotovitvijo, da se v sodobnih državah oziroma njihovih upravnih sistemih, skozi nujno diferenciacijo zaradi enormnega povečanja kompleksnosti države oziroma upravnih sistemov<sup>26</sup> in njihovega relevantnega systemskega okolja, postopoma spreminja tudi značaj klasičnega javnega upravljanja. Od vseh najpomembnejših funkcij uprave (regulatorna, servisna in razvojna oziroma pospeševalna funkcija), sodobna uprava v celoti ne izvaja več niti ene izmed naštetih funkcij. Nesporno ugotovljiv trend je, da se vse večji obseg servisnih in razvojnih, pa tudi regulatornih dejavnosti (poslov, opravi, nalog) prenaša na nedržavne oziroma para-državne in para-javne subjekte, na pravne osebe zasebnega prava in celo na fizične osebe, pri tem pa država oziroma državna uprava ohranja kontrolno in regulatorno funkcijo na višjem sistemskem nivoju.

V nadaljevanju tega prispevka je torej treba ugotoviti, ali je takšen trend nekaj kar postaja stalnica oziroma, ali gre za pristop, ki bo v relevantnem obsegu spremenil dosedanje paradigmo javnega upravljanja na podlagi systemske ločenosti političnega in upravnega nivoja v upravno-političnem procesu (kar je utemeljeno na mehanizmih neposredne in predstavniške demokracije in njenih modelov), ali pa gre vendarle za nekaj, kar je zgolj manjši odklon, in predstavlja v bistvu iskanje odgovora na problem določene systemske krize kapitalizma in neučinkovitosti sodobnega javnega sektorja. Kakršen koli bo že odgovor na to dilemo, je treba v nadaljevanju razčistiti določene temeljne pojme in koncepte, med prvimi je treba vsekakor vsaj na kratko obravnavati proces razvoja in primerjalne aspekte delovanja t.i. *neodvisnih regulatorjev*.

---

upravljanja.

<sup>26</sup> Povečanje kompleksnosti upravnih sistemov je seveda zgolj odgovor na povečanje kompleksnosti drugih družbenih pod-sistemov oziroma relevantnega systemskega okolja. Sistem se nujno strukturno diferencira zato, da na ustrezen način odgovori na povečanje svoje kompleksnosti in kompleksnosti okolja, oz. s tem sistem reagira na povečanje stopnje kompleksnosti svoje systemske strukture in zahtev relevantnega okolja (predvsem števila in kvalitete interakcij, ki jih mora obvladovati). Podrobneje o tej problematiki npr. v delu Eugena Pusića, *Upravni sistemi*, Zagreb 1985, str. 11-33 in 121-303.

## **2.2. Kratek primerjalni pregled razvoja t.i. neodvisnih regulatorjev**

### **2.2.1. Uvod**

Funkcijo regulacije delovanja subjektov, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, primarno izvaja država, vendar je zlasti od konca 19. stoletja mogoče zaslediti zanimiv trend postopnega vstopanja nedržavnih subjektov v javno sfero – in sicer ne zgolj na področje servisne funkcije uprave, ampak celo na področje nje-ne regulatorne funkcije. Pri tem se čedalje pogosteje ustanavljajo javne agencije oziroma druga t.i. *neodvisna regulatorna telesa* za reguliranje delovanja različnih javnih služb oziroma *dejavnosti posebnega družbenega pomena*<sup>27</sup>, pa tudi za regulacijo delovanja določenih segmentov zasebnega sektorja.

Javne agencije oziroma druga regulatorna telesa se ustanavljajo npr. na področju regulacije prometa, energetike, upravljanja z radioaktivnimi odpadki, pošte in poštanih storitev, elektronskih komunikacij, kakor tudi npr. na področjih nadzora nad delovanjem bank, zavarovalnic, trgovanja z vrednostnimi papirji, itd. V nadaljevanju tega prispevka sledi, zgolj sumarno, predstavitev razvoja javnih agencij in podobnih regulatornih in izvršilnih nedržavnih teles v nekaterih državah, predvsem v tistih, v katerih se najprej pojavijo t.i. *neodvisni regulatorji ali izvršilne agencije*, ki sodelujejo v procesu javnega upravljanja, katerega sicer izvaja država kot svojo klasično (lahko bi dejali primarno sistemsko) funkcijo.

### **2.2.2. Skandinavske države**

Na Švedskem se izvršilne agencije začnejo pojavljati pred približno 300 leti, na Norveškem pa nekje od druge polovice 19. stoletja (po letu 1850). V teh skandinavskih državah se od 19. stoletja naprej začneja proces intenzivnega ločevanja oblikovanja javnih politik (t.i. *policy-making*) in operativno-izvršilnih nalog uprave (prvo izvajajo ministrstva, slednje pa predvsem *izvršilne agencije*). Z obravnavanega aspekta je zanimiva predvsem Švedska, kjer so v ministrstvih zadržali naloge strateškega načrtovanja in pripra-

---

<sup>27</sup> O vprašanju »renesanse« pojma javne službe in o razmerju regulacije javnih služb v sedanji pravni ureditvi in v obdobju t.i. »socializma« npr. v prispevku Gorazda Trpina, *Nastanek in razvoj javnih služb v Sloveniji*, publikacija Razvoj slovenske javne uprave 1991-2011, Uradni list, Ljubljana, 2011, zlasti str. 98-103. Primerjaj tudi v delu *Področja javne uprave in pravnih oseb javnega prava*, GV Založba, Ljubljana 2013.

vljanja sistemske zakonodaje (torej izhodišč za primarno pravno regulacijo), medtem ko se operativno-izvršilne in tehnične naloge (npr. odločanje v upravnih postopkih, druge oblike izvajanja predpisov, operativne naloge uprave) prepuščajo različnim izvršilnim agencijam.<sup>28</sup> S tem pride do procesa funkcionalne diferenciacije uprave oziroma specializacije nalog izvršilnih agencij. Te agencije so izrazito samostojne v razmerju do ministrstev, politični vpliv na njihovo delo oziroma odločanje je bil čedalje šibkejši. Zato izvršilne agencije postajajo v svoji izvršilni funkciji čedalje bolj neodvisne od ministrstev oziroma od politike. Kot bomo ugotovili kasneje, je bil razvoj na Norveškem na tem področju nekoliko drugačen v primerjavi s Švedsko.

V procesu upravne diferenciacije v skandinavskih državah se tako postopno razvije, lahko bi dejali, poseben model organizacije uprave, ki se razlikuje od "klasičnega" centralno-evropskega upravnega (resorskega) modela, v katerem so ministrstva pristojna ne samo za določanje javnih politik in pripravo predlogov zakonodaje oziroma za podzakonsko regulacijo, ampak tudi za operativno vodenje različnih evidenc, za kontrolo nad izvršilnimi organizacijskimi strukturami (upravnimi organizacijami), itd. Ta kontrolna funkcija se v centralno-evropskem modelu ohranja tudi v obliki neposredne instančne kontrole na drugi stopnji upravnega postopka (torej v postopkih odločanja o zakonitosti in smotrnosti upravnega odločanja izvršilnih upravnih struktur nižjega nivoja).

Glavna značilnost skandinavske tradicije na področju javnega upravljanja, zlasti to velja za Švedsko, je torej izrazita avtonomija izvršilnih agencij, ki so odgovorne za izvajanje javnih politik in za neposredno zagotavljanje nekaterih javnih dobrin in javnih storitev končnim uporabnikom. Ministrstva (oziroma osrednji državni upravni aparat) so običajno relativno majhna<sup>29</sup>, zato se je kmalu pojavil problem dejanske (ne)sposobnosti šibkih ministrstev, da učinkovito nadzirajo delovanje (relativno velikih) izvršilnih agencij, poleg tega pa jim predpisi tudi preprečujejo neposredno vpletanje v delovanje agencij.

Vendar, kot smo zgoraj že omenili, tudi v Skandinaviji ni mo-

<sup>28</sup> Na Švedskem je spekter nalog javnih izvršilnih agencij izjemno širok, agencije pa v principu nimajo regulatonihi pristojnosti.

<sup>29</sup> Po obstoječih podatkih je v ministrstvih oziroma v klasični državni upravi na Švedskem zaposlenih okrog 10%, na drug strani pa je 90% zaposlenih v izvršilnih agencijah.

goče govoriti o povsem enaki ureditvi področja izvršilnih (javnih) agencij. Na Danskem in Norveškem so direktoriji javnih agencij politično odgovorni za svoje delo ministrom in je uveljavljen koncept ministrske odgovornosti pred parlamentom, čeprav na Norveškem potekajo določene reforme, katerih cilj je zmanjšanje oziroma celo odprava politične odgovornosti direktorjev regulatornih agencij (npr. glede vmešavanja v postopke, ki jih vodijo izvršilne agencije), razmišljajo pa tudi o spremembi pristojnosti za odločanje o pritožbah – in sicer tako, da to odločanje odvzamejo ministrstvu na drugi stopnji in ga prenesejo na neodvisna kolegiska pritožbena telesa.<sup>30</sup>

### 2.2.3. ZDA

Ameriške izvršilne in regulatorne agencije so se pojavile v osamdesetih letih 19. stoletja. Kot prva takšna regulatorna agencija je bila v ZDA leta 1887 ustanovljena agencija z nazivom *Interstate Commerce Commission*<sup>31</sup>. Ta agencija (s formalnim zazivom »komisija«) je nastala z izločitvijo določenih regulatornih nalog iz resorja notranjih zadev s ciljem regulacije med-državnega železniškega, cestnega in rečnega prometa. Naslednja takšna agencija, ki se je pojavila v ZDA, je bila *Federal Trade Commission*<sup>32</sup>, ki je bila ustanovljena v letu 1914.

Od konca 19. stoletja naprej ta telesa v ZDA povzročajo interes, pa tudi precejšnjo zaskrbljenost teoretikov s področja ustavnega prava, ker s pojavom takšnih organizacijskih funkcionalnih struktur nastaja težava njihove klasifikacije v "čisti" teoretični model *trias politica*. Klasična doktrina o delitvi funkcij državne oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno ne predvideva obstoja posebnih upravnih struktur, ki bi bile do te mere osamosvojene, da bi lahko samostojno oblikovale javne politike in bi se lahko celo izmikale nadzoru s strani "klasičnih" državnih organov. Gre predvsem za to, da nekatere izmed teh agencij v ameriškem pravnem sistemu kontrolira zakonodajna veja oblasti (kongresne agencije), nekatere pa delujejo v okviru izvršilne veje oblasti (predsedniške agencije). V tem sistemu nekatere agencije imajo določeno kvazi-legislativno pristojnost (*administrative rule-making power*), nekatere med nji-

<sup>30</sup> Obširneje o teh vprašanjih npr. v Christensen in Laegreid, ibidem, str. 17.

<sup>31</sup> Meddržavna gospodarska (trgovinska) komisija.

<sup>32</sup> Zvezna trgovinska komisija.

mi pa imajo nekakšno kvazi-sodno pristojnost (odločanje o sporih med različnimi reguliranimi subjekti).

Zlasti v 40. letih prejšnjega stoletja so se v ZDA zaostriale debate okrog vprašanja pristojnosti ter pravne narave in systemskega položaja agencij<sup>33</sup> v institucionalnem sistemu države oziroma o njihovem mestu in vlogi v procesih javnega upravljanja. Poročilo nekega kongresnega odbora iz leta 1937. ugotavlja, da so v ZDA neodvisna regulatorna telesa postala *nebrzdana četrta veja oblasti* in *neverjeten konglomerat neodgovornih agencij in nekoordiniranih pooblastil*, kar naj bi bilo *v nasprotju z osnovno doktrino ameriške ustave, po kateri lahko obstajajo tri in zgolj tri veje državne oblasti*. Ta odbor je nadalje ugotovil, da Kongres nima učinkovitega načina za kontrolo teh teles, predsednik ZDA ne izvaja ustrezno kontrolo, sodiščem pa so ta telesa odgovorna samo za zakonitost svojega dela<sup>34</sup>.

Problem v zvezi z navedenim je, po mnenju ameriške teorije javnega prava, da se s parcialnim delegiranjem celo legislativne in kvazi-sodne pristojnosti, spreminja tudi narava ustavne države – zakonodajno funkcijo in funkcijo določanja vsebine javnih politik od zakonodajalca prevzema *birokracija*. S tem izjemno pomembne dejavnosti državne oblasti izvajajo zakonodajalcu neodgovorni javni uslužbenci, ki so v sistemu slabo kontrolirani in niso neposredno odgovorni niti volivnemu telesu niti komu drugemu. Glavni koncept predstavniške demokracije pa je, prav nasprotno, ravno v tem, da se zagotovi odgovornost tako zakonodajalca kakor tudi drugih *normodajalcev*, in sicer njihova odgovornost državljanom (volivcem). Stališče enega dela ameriške pravne teorije je, da se z delegacijo pomembnih pristojnosti agencijam, med drugim, zmanjšuje celo pomen volitev. Ta problem je bil izjemno izražen v ameriškem pravnem sistemu, kjer so zaradi čedalje bolj intenziv-

<sup>33</sup> Ocenjujejo, da sedaj obstaja okrog 60 takšnih regulatornih teles na zveznem nivoju v ZDA. Primerjaj v prispevku I. Koprića, A. Muse in V. Đulabića *Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma*. Hrvatska javna uprava, 2008, str. 663.

<sup>34</sup> Primerjaj npr. s stališči Jamesa R. Bowersa, *Regulating the Regulators, An Introduction to the Legislative Oversight of Administrative Rulemaking*, str. 14. Tu avtor navaja naslednje: »... When properly understood, Madisonian separation of powers is clearly not the wooden principle found in *Chadha* and *Bowsher* (dva primera s področja uveljavitve ameriške doktrine o 'delitvi oblasti': *Immigration and Naturalisation Service v. Chadha* iz leta 1983 ter *Bowsher v. Synar* iz leta 1986, op. S.D.). Instead, it is a flexible principle that can accommodate the need for redelegation. But this flexibility does not mean that the redelegation of lawmaking power to administrative agencies raises no problems in regard to separation of powers ...«. Primerjaj npr. tudi v prispevku Arsena Bačića *Ustav SAD i podjela vlasti*, str. 128-143, kakor tudi v prispevku Branka Smerdela *Problemi normativizma u suvremenoj američkoj teoriji i političkoj praksi*, NZ, št. 12, str. 1251-1266.



ne regulatorne dejavnosti teh teles začeli izvajati t.i. *preverjanje norm* (engl. *rules review*), torej kontrolo normativne funkcije regulatornih agencij in podobnih teles. Ta kontrola se izvaja v okviru posebnih odborov zakonodajnega telesa, ki so dobili pristojnost preverjati, ali omenjene izvršilne in regulatorne agencije pri izvajanju svojih pristojnosti ostajajo v mejah svoje osnovne regulatorne pristojnosti.

## 2.2.4. Velika Britanija

S primerjalnega aspekta so zanimive tudi številne regulatorne reforme oziroma reforme javnega sektorja v Veliki Britaniji (zlasti v obdobju, ko je britanske vlade vodila *železna lady* – konservativna premierka Margaret Thatcher). V Veliki Britaniji so te reforme navadno poimenovali po temeljni značilnosti oziroma najpomembnejšemu cilju posamezne reformske faze<sup>35</sup>.

Britanske izvršilne agencije so se najintenzivneje razvijale od 80-tih let prejšnjega stoletja v okviru ekspanzije ideje t.i. *novega upravljanja v javnem sektorju*. Prvotno se ta proces začne zaradi ugotovitve, da so se v ministrstvih pretirano mešale funkcije priprave predpisov z njihovim dejanskim izvajanjem (implementacija). S tem naj bi se v bistvenem obsegu izgubljala objektivnost ocenjevanja – ne zgolj kvalitete pripravljenih in sprejetih predpisov in drugih javnih politik – pač pa tudi učinkovitosti izvajanja predpisov v praksi. V zvezi s tem so empirične raziskave pokazale, da se je v okviru delovanja ministrstev prednost vedno dajala kreiranju novih javnih politik, medtem ko se je relativno zanemarjalo vprašanje učinkovitosti izvrševanja oziroma implementacije teh politik v praksi. Pomembno v zvezi s tem je bilo tudi spoznanje, da je izvajanje predpisov predvsem stvar strokovnosti in učinkovitosti, v veliko manjši meri pa je to stvar političnega odločanja, ki naj bi ga, ravno nasprotno, v kar se da večji meri eliminirali v fazi izvajanja predpisov in drugih javnih politik zaradi uveljavitve načela enakosti pravnih subjektov pred zakonom, preprečevanja nepotizma in politične korupcije, itd.

Upošteva je zgoraj navedena izhodišča so v Veliki Britaniji prišli do ugotovitve, da je optimalna rešitev določene operativno-izvršil-

<sup>35</sup> Npr. *Executive Agencies*, *Next Steps Agencies*, itd. Pri slednjih je zlasti vprašljiv status, saj so se številne tudi po nekajkrat selile iz ožjega organizacijskega podsistema uprave in se potem statusno ponovno vračale nazaj v okviru številnih reform na tem področju.

ne posle uprave izločiti iz ministrstev ter jih prenesti v pristojnost posebnim, relativno samostojnim subjektom izven ministrstev – t.i. izvršilnim agencijam. Tem subjektom so dali relativno visoko upravljalno avtonomijo prek kompetentnega posloводства (izvršilni direktorji), poleg tega pa so jih postavili tudi izven neposrednega vpliva političnih interesov oziroma stran od vpliva dnevne politike<sup>36</sup>.

## 2.2.5. Druge evropske države – prevzemanje modelov iz razvitih upravnih sistemov

### 2.2.5.1. Uvod

Poseben problem na obravnavanem področju, zlasti glede položaja v t.i. tranzicijskih državah, je med drugimi tudi problem določenega trenda oziroma *mode* ustanavljanja javnih agencij in drugih oblik regulatornih teles. Glavno vprašanje s tega aspekta je, ali je v nekem okolju ideja o t.i. *neodvisnih regulatorjih* res implementabilna z vidika splošne politične in pravne kulture, ali ne? Iz dokaj redkih empiričnih raziskav, ki obstajajo, je mogoče ugotoviti, da so v nekaterih državah javne agencije ustanavljali preprosto zato, ker je bilo sprejeto apriorno stališče na političnem nivoju, da so takšne organizacijske oblike avtomatično učinkovitejše od “klasičnih” upravnih sistemov<sup>37</sup>. Torej so takšne agencije ponekod ustanovili, ker naj bi predstavljale *imperativ časa*, oziroma zato, ker takšna telesa obstajajo tudi v upravnih sistemih najrazvitejših držav. Pri tem pa se pogosto ne upošteva dejanska razvitost konkretnega upravnega sistema<sup>38</sup> in zlasti ne stopnja dosežene pravne in politične kulture. Zato nekatere izvedene raziskave ugotavljajo obstoj številnih problemov pri dejanskem delovanju in učinkovitosti zlasti t.i. *neodvisnih regulatorjev*, ki so ponekod preprosto

<sup>36</sup> V Veliki Britaniji so v nekem obdobju imeli okrog 130 takšnih agencij, danes jih ni toliko, vendar tudi ne bistveno manj. Ocenjujejo, da danes okrog 70% upravnih nalog izvajajo agencije.

<sup>37</sup> Takšna stališča pogosto propagirajo različni tuji svetovalci, ki jih v svojih projektih angažirajo nekatere mednarodne organizacije oziroma integracije (npr. EU, OECD, WB, itd.).

<sup>38</sup> Predvsem pa se pri tem ne upošteva vsebinskih vprašanj oziroma dejanske stopnje razvitosti in možnosti regulacije (tudi liberalizacije, privatizacije, de-regulacije) posameznih javnih služb v konkretni državi. Da bi prišli do možnosti deregulacije na nekem javno-pravnem področju, je seveda potrebno, da je bilo takšno področje pred tem regulirano, in se je izkazalo, da zaradi družbenega in gospodarskega razvoja takšna (pre)reguliranost ni (več) potrebna. Če pa se v okviru določenih tranzicijskih držav vstopa v proces deregulacije, tudi na področjih, ki pred tem niti niso bila usrezno regulirana (ali sploh niso bila regulirana), potem obstaja izjemno visoka stopnja nevarnosti nastanka neustreznih razmer v katerih se posamezni subjekti lahko okoristijo na račun javnega interesa oziroma prihaja do drugih anomalij v delovanju javnih služb (pa tudi na drugih področjih delovanja sistema – vključno z gospodarstvom). Skratka, da bi lahko deregulirali, je potreben poprejšnji obstoj regulacije.

tujek v običajni strukturi upravnega sistema države<sup>39</sup>. V teh primeri se torej ustanavljajo takšna telesa brez ustreznih kapacitet in pravilne sistemske umestitve v obstoječe upravne in upravljaske strukture, zaradi česar ne morejo delovati učinkovito.

Bistven problem pri institucionalni inkorporaciji tujih modelov brez kritične distance in ocene stopnje implementabilnosti t.i. *arhetipskih modelov*, je problem nesinhroniziranega delovanja in anomalij v delovanju institucionalnega sistema države. Ena izmed posledic tega problema v številnih tranzicijskih državah je npr. nekritično bistveno boljše nagrajevanje zaposlenih v javnih agencijah in podobnih telesih v primerjavi s plačami zaposlenih javnih uslužbencev v klasičnih upravnih sistemih (npr. v Srbiji). Zaradi (včasih zelo velike) razlike v plačah državnih uslužbencev in zaposlenih v javnih agencijah, prihaja na eni strani do odliva najkvalitetnejših kadrov iz ministrstev in drugih upravnih struktur državne uprave v takšna telesa, na drugi strani pa se pogosto dogaja tudi določena blokada delovanja takšnih teles s strani organov državne uprave (npr. s preprečevanjem pretoka informacij, zavlačevanjem izvajanja določenih postopkov odločanja, ipd.). Zato je pomemben nauk dosedanjih "ekspetimentov" v številnih tranzicijskih državah takšen, da je pred uvajanjem oziroma ustanavljanjem takšnih teles nujno opraviti sistemsko analizo in oceniti realne možnosti dejanske implementacije določenega *tipskega modela* v drugačnih okoljih, pravnih sistemih in dejanskih okoliščinah. V zvezi s tem se v sodobni upravni literaturi govori o t.i. *teoriji prevajanja*, po kateri se nek tipski model (npr. švedski model izvršilnih agencij) poskuša prenesti v druge sisteme, pri tem pa se zanemarija obstoj številnih drugih dejavnikov, ki vplivajo na to, da nek model v enem okolju deluje ustrezno, v drugem (kjer ni ustreznih sistemskih predpostavk), pa takšen tipski model preprosto ne deluje. V tem smislu se v praksi pogosto dogaja, da pripravljalci predpisov preprosto prevedejo določene predpise, s katerimi so regulirani takšni *tipski modeli*, in z (nominalno, jezikovno) več ali manj enakim besedilom predpisa poskušajo v drugo okolje "presajati" omenjene tipske modele. Dejanski problem tega je, da se na takšen način v bistvu ne "presaja" praksa delovanja, pač pa se poskuša zgolj uporabiti tuji normativni model. Ali še bolj natančno: "presaja" se pravzaprav percepcija nekega modela, za katerega

<sup>39</sup> Primerjaj: Levi-Faur (2001) v Christensen in Laegreid, str. 13.

“prevajalci” pogosto dobro niti ne vedo, kako v resnici res delujeje v praksi (s katerimi drugimi podsistemi je v relaciji oziroma interakciji, kako se je takšen model sploh razvil in v kakšnih okoliščinah, itd.). Skratka, na takšen način potem v številnih tranzicijskih državah nastajajo različne *tipske modifikacije* in *organizacijski eksperimenti*, ki jih lahko bolj ali manj uspešno uvrstimo na dolgo premico med klasičnimi oziroma *arhetipskimi* modeli<sup>40</sup>.

Neka komparativna študija<sup>41</sup>, ki je bila izvedena v zvezi z ustanavljanjem regulatornih agencij v 36 državah (na 6 različnih področjih javnih politik) je pokazala, da je bilo v obravnavanih državah med leti 1986 in 2002 ustanovljenih več kot 130 novih regulatornih agencij – od začetnih 28 agencij v letu 1986 je bilo v teh državah v letu 2002 ustanovljenih že 164 takšnih agencij. Prav tako je komparativna študija delovanja javnih regulatornih agencij na področju elektronskih komunikacij (2004) v različnih državah potrdila, da med analiziranimi državami obstajajo bistvene razlike v institucionalni strukturi takšnih agencij. Glede teh razlik sta bila ugotovljena dva bistvena vpliva: na eni strani vpliv EU (*regulatorni pritiski* na področjih različnih javnih politik, ki so v interesu EU), na drugi strani pa tudi vpliv nacionalnih upravnih tradicij. Ta dva dejavnika sta torej ključna glede ugotovljene visoke stopnje *difuznosti* na tem področju v različnih državah.

Izvedena empirična raziskovanja torej potrjujejo obstoj nekažne “mrzlice” ustanavljanja javnih agencij in podobnih teles v preteklih nekaj desetletjih. Videti je, da je prevladalo mnenje, ki ga potencirajo različne mednarodne organizacije, da so javne agencije kot organizacijska oblika učinkovitejše od klasičnih upravnih struktur ministrskega tipa, v katerem so v eni organizacijski strukturi (predvsem v ministrstvu) običajno združene zelo različne upravne naloge – od določanja vsebine javnih politik, prek pravne regulacije izvajanja teh politik – pa vse tja do neposrednega zagotavljanja nekaterih javnih dobrin in javnih storitev končnim uporabnikom.

Posledica takšnega “prevajanja” oziroma nekritičnega “kopiranja” regulatornih modelov iz drugih sistemov je nekoordinirano in nesinhronizirano delovanje upravnega sistema države, kar nato povzroča potrebe po ponovnih reformah in porabi dodatnih materialnih virov.

<sup>40</sup> Primerjaj v Christensen in Laegreid, *ibidem*, str. 13.

<sup>41</sup> Primerjaj v Levi-Faur in Giald, 2004.

### 2.2.5.2. Slovenija in nekatere druge države

Javne agencije (med njimi tudi t.i. *neodvisna regulatorna telesa*) so se relativno pred kratkim pojavile kot posebna statusno-pravna oziroma organizacijska oblika tudi v državah s prostora nekdanje (druge) Jugoslavije. Tako je bil npr. v Sloveniji v letu 2002 sprejet Zakon o javnih agencijah<sup>42</sup>, ki ureja temeljna statusna vprašanja delovanja organizacij s pravnim statusom javne agencije. Ta zakon je oblikovan kot *statusni lex generalis* za organizacijsko-pravna vprašanja delovanja javnih agencij, medtem ko se s področnimi zakoni s posameznega upravnega področja (*lex specailis*) urejajo materialno-pravna vprašanja ter se ustanavljajo konkretne javne agencije.<sup>43</sup>

V statusnem smislu so v Sloveniji javne agencije kreirane za izvajanje treh vrst nalog: a) regulatornih, b) razvojnih in c) strokovnih nalog na posameznem upravnem področju. V praksi se te naloge prepletajo, tako, da ena javna agencija lahko izvaja tudi dve ali pa vse navedene vrste upravnih nalog. Klasičen primer regulatorne agencije je npr. Agencija za trg vrednostnih papirjev (ki poroča Državnemu zboru)<sup>44</sup>. Osnovna naloga te agencije je, da s svojimi predpisi in z drugimi akti regulira delovanje trga vrednostnih papirjev, izvaja konkretne (posebne) upravne postopke na tem področju, izdaja odločbe (konkretne in posamične upravne akte), licence itd. Tipičen primer agencije, ki izvaja pretežno razvojne naloge je npr. Agencija za regionalni razvoj. Končno, tipičen primer agencije, ki izvaja strokovne naloge, je Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (ta agencija npr. upravlja s poslovnim registrom Republike Slovenije). Torej so *regulatorne javne agencije* v Sloveniji zgolj ena izmed pojavnih oblik javnih agencij. Zanimivost glede tega vprašanja v Sloveniji je ta, da so s posebnimi predpisi, ki določajo nekatera najpomembnejša področja t.i. reguliranih dejavnosti, posebej urejene t.i. regulatorne javne agencije, ki jim je s takšnimi zakoni zagotovljena večja stopnja neodvisnosti – predvsem zaradi zahtev Evropske unije glede regulacije na navedenih področjih<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Zakon o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/02, 51/04).

<sup>43</sup> Kar pomeni, da takšni področni zakoni ne urejajo splošnih statusno-pravnih vprašanj delovanja javnih agencij, pač pa jih zgolj ustanavljajo in jim dajejo določena javna pooblastila za izvajanje regulatornih in drugih nalog na posameznem upravnem področju.

<sup>44</sup> S tega aspekta torej gre za telo, ki je po statusu podobno ameriškim kongresnim agencijam. Pravna regulacija delovanja tega neodvisnega regulatornega telesa je urejena z Zakonom o trgu vrednostnih papirjev (Uradni list RS, št. 56/99, 86/04 in 18/06).

<sup>45</sup> Gre npr. za Agencijo za trg vrednostnih papirjev, Agencijo za energijo, Agencijo za zavarovalni nadzor, Agencijo za telekomunikacije. V zvezi z vprašanjem uveljavitve različnih aspektov neodvisnosti

Vsaka javna agencija v Sloveniji za svojo ustanovitev mora imeti ustrezen pravni temelj v (določenem področnem) zakonu. Zakon o javnih agencijah torej ureja zgolj statusna vprašanja delovanja javnih agencij<sup>46</sup>, medtem ko področje delovanja in pristojnosti javnih agencij ter javna pooblastila urejajo ustrezni področni zakoni (npr. s področja energetike, elektronskih komunikacij, varstva okolja, itd.). Koliko javnih agencij bo dejansko ustanovljenih, torej v principu v Sloveniji določa zakonodajalec z zakonom, s tem pa se lahko tudi omejuje pretirano ustanavljanje takšnih paradržavnih organizacijskih struktur. Zdi se, da je ena izmed večjih pomanjkljivosti sedanje pravne regulacije javnih agencij predvsem neizvajanje ali nesistematično izvajanje dejanske *kontrole učinkovitosti* delovanja javnih agencij.

V skladu z vsebino Zakona o javnih agencijah se javne agencije v Sloveniji lahko ustanovijo: a) če se s tem zagotavlja višja stopnja učinkovitosti delovanja na določenem upravnem področju (zlasti, če se s tem omogoča posebno financiranje prek prodaje javnih storitev, licenc, upravnih taks, itd.), b) ko je treba zagotoviti določeno distanco od političnih vplivov na določenem področju regulacije javnih politik, ter c) ko teh ciljev ni mogoče lažje doseči z delovanjem organov v sestavi ministrstev. Torej je na *premici relativne samostojnosti* pod neposrednim političnim vodstvom politike (ministra) ministrstvo, nekoliko bolj samostojni so (zlasti v organizacijskem smislu) organi v sestavi ministrstva<sup>47</sup>, medtem ko je gotovo najmanjša stopnja neposrednega političnega vpliva na delovanje javnih agencij, zlasti ko gre za t.i. *neodvisne regulatorne javne agencije* (čeprav je tudi tukaj posredni vpliv politike možen, saj je pri oblikovanju organov javne agencije pogosto sprejeta rešitev, da člane sveta javne agencije oz. direktorja agencije imenuje vlada na predlog resornega ministra). Kljub temu pa je nesporno, da imajo javne agencije relativno visoko stopnjo samostojnosti, ker gre za organizacijske strukture v sistemu javne uprave, ki so *izrinjene* iz neposredne organizacijske strukture sistema državne uprave (so pa s tem sistemom izjemno močno funkcionalno po-

javnih agencij v Sloveniji podrobneje npr. v prispevku Rajka Pirnata *Pogled na razvoj slovenske državne uprave*, v publikaciji *Razvoj slovenske javne uprave 1991-2011*, Uradni list RS, Ljubljana 2011, str. 51-78 (zlasti str. 72-73).

<sup>46</sup> Zakon predvsem regulira vprašanja: a) razmerja med ustanoviteljem in javno agencijo, b) razmerja organov znotraj posamezne javne agencije, ter c) določena razmerja med javno agencijo in uporabniki njenih storitev.

<sup>47</sup> Tukaj ima minister možnost neposrednega nadzora, kakor tudi dajanje t.i. obveznih navodil organom v sestavi, izvajanje upravnega nadzora, itd.

vezane). Samostojnost javnih agencij obsega personalne, organizacijske, funkcionalne, finančne in pravne aspekte<sup>48</sup>.

Organ upravljanja javne agencije je običajno svet, ki ga imenuje ustanovitelj agencije, v svet agencije pa so lahko vključeni tudi strokovnjaki, uporabniki storitev agencije, itd. Direktor javne agencije ima vnaprej določen mandat in ga je relativno težko razrešiti. Personalna (kadrovska) samostojnost javnih agencij se izraža zlasti v pravici agencije, da dokaj samostojno odloča o svoji personalni strukturi in o operativnem upravljanju s svojimi kadrovskimi viri. Personalna samostojnost se izraža tudi v rešitvi, da je direktor javne agencije lahko razrešen samo zaradi vnaprej opredeljenih (predpisanih) razlogov in po določenem formalnem postopku. Pravna samostojnost se kaže v tem, da ima javna agencija status samostojne pravne osebe javnega prava (za razliko npr. od ministrstev in večine drugih državnih upravnih organov, ki običajno nimajo statusa pravne osebe in ne nastopajo samostojno v pravnem prometu). Organizacijska samostojnost javne agencije pomeni predvsem to, da imajo te pravne osebe javnega prava možnost samostojnega določanja svoje notranje organizacijske strukture. Strokovna samostojnost javne agencije se kaže v tem, da javne agencije samostojno odločajo na področjih, na katerih so ustanovljene, v skladu z zakonom in pravili stroke – ta oblika samostojnosti je lahko omejena le v smislu izvajanja nadzora pristojnega ministrstva v okviru določenega (predpisanega) postopka, če ni z zakonom določeno, da se zoper odločbe javne agencije lahko sproži samo upravni spor. Ta oblika kontrole se torej omejuje na kontrolo zakonitosti odločanja javne agencije, v nekaterih primerih pa je strokovna samostojnost določena strogo, tako, da zoper odločbe javne agencije ni pritožbe na ministrstvo, ampak se zoper dokončen upravni akt agencije lahko sproži neposredno upravni spor (takšna rešitev je predvidena npr. v Sloveniji v primeru odločanja javne agencije za trg vrednostnih papirjev, pa še tu je za odločanje v glavnem pristojno Vrhovno sodišče Republike Slovenije). Finančna samostojnost javnih agencij se zagotavlja z določanjem (predpisovanjem) posebnih virov prihodkov javnih agencij, čeprav je takšna oblika samostojnosti najmanj razvita. Ustanovitelj javne agencije je običajno pristojen za potrjevanje tarif oz. za dajanje soglasja na tarifo, ki jo predaga javna agencija,

<sup>48</sup> Primerjaj npr. tudi v prispevku Rajka Pirnata, *Neodvisne upravne institucije*, Javna uprava št. 3/1999, Ljubljana 1999, str. 449-466.

ker javna agencija nastopa kot monopolist oziroma *monopolni regulator* na določenem področju.

Kot regulatorna telesa se v zgoraj navedenem kontekstu torej v Sloveniji pojavljajo javno-pravna telesa, ki so organizacijsko ločena oziroma so "izrinjena" iz sistema državne uprave, čeprav predstavljajo pomemben funkcionalni segment slovenske javne uprave in s svojo dejavnostjo neposredno funkcionalno podpirajo državno upravo. Elementi *regulatornosti* teh teles oziroma vsebina javnih pooblastil, ki jih v slovenskem sistemu lahko dobijo javne agencije, so: izdajanje splošnih (in abstraktnih) pravnih aktov,<sup>49</sup> izdajanje konkretnih (individualnih) upravnih aktov oziroma upravnih odločb v konkretnih upravnih stvareh, ter izvajanje t.i. materialnih upravnih dejanj (ukrepov), v tem kontekstu celo kvazi-inšpekcijskih postopkov.

V Sloveniji (pa tudi npr. v Franciji in Italiji), se na podoben način tretirajo naloge t.i. *neodvisnih regulatornih teles*. V Franciji je znameniti Državni svet (*Council d'Etat*) v neki svoji odločitvi (2001) poudaril, da takšne organizacije *izvajajo postopke v imenu države, vendar niso podrejene vladi. Zato, da bi ustrezno opravljale svoje naloge, se jim omogoča izvajanje popolnoma avtonomnih postopkov, ker lahko njihove odločitve sankcionirajo samo neodvisna sodišča*.<sup>50</sup>

Ta kratki primerjalni pregled lahko sklenemo z ugotovitvijo, da imajo agencije oziroma druga t.i. *neodvisna regulatorna telesa* relativno dolgo tradicijo v skandinavskih državah, v ZDA in tudi v nekaterih drugih evropskih državah (zlasti v Veliki Britaniji). Vidimo torej, da so se ta telesa primarno pojavila v anglo-saškem pravnem sistemu ali pa v državah, ki so pod močnim vplivom anglo-saške pravne (in upravne) tradicije. Na drugi strani pa – ko gre za države kontinentalne pravne tradicije – predvsem tu mislimo na t.i. tranzicijske države z območja nekdanje Jugoslavije, se javne agencije in t.i. *neodvisna regulatorna telesa* pravzaprav pojavijo šele pred dobrim desetletjem. Druga pomembna ugotovitev je, da je njihovo uvajanje v pravni in upravni sistem države povezano s celim nizom različnih problemov in dilem<sup>51</sup> (predvsem z dilemo funk-

<sup>49</sup> To so t.i. splošni akti za izvrševanje javnih pooblastil. Ta aspekt nekateri avtorji tretirajo kot glavno ali celo edino obliko regulacije. Primerjaj v omenjenem prispevku Kopriča, Muse in Đulabića, ibidem, str. 662.

<sup>50</sup> Primerjaj v omenjenem prispevku Rajka Pirnata, *Neodvisne upravne institucije*, Javna uprava št. 3/1999, Ljubljana 1999, str. 449-466.

<sup>51</sup> Predvsem so te dileme izrazite v primeru uvajanja teh organizacijskih struktur v države, ki sodijo



cionalne razmejitve z državnimi upravnimi organi, dilemo pravnega nadzora nad njihovim delovanjem, pa tudi z vprašanjem merjenja učinkovitosti njihovega dela in nenazadnje z možnostjo ukinitve takšnih teles takrat, ko se ugotovi, da ne delujejo učinkovito). Vse to je izjemno pomembno zlasti v t.i. državah v tranziciji, ki morajo upoštevati vse aspekte delovanja takšnih regulatornih teles, s katerimi nimajo ustreznih izkušenj in tradicije. Vprašanje kompatibilnosti takšnih struktur s klasičnimi organizacijskimi modeli, ali pa vsaj vprašanje trajanja procesa uvajanja takšnih struktur v upravne sisteme držav kontinentalne pravne tradicije, je morda osrednje vprašanje organizacijske metamorfoze procesa javnega upravljanja v omenjenih državah.

### 3. Regulatorna država in metamorfoza javnega upravljanja

#### **3.1, Razlogi za prenašanje določenih nalog državne uprave na nedržavne subjekte**

V nadaljevanju tega prispevka je treba poskusiti poiskati prepričljive argumente oziroma odgovor na vprašanje, zakaj v sodobni državi v okviru sistema javnega upravljanja sploh prihaja do prenašanja določenih poslov državne uprave na različne para-državne oziroma para-javne subjekte, ki so izven sistema neposredne državne uprave.

Na splošno kot bistvene prednosti obstoja javnih agencij primerjalna upravna teorija navaja zlasti dejstvo, da potencialno gre za *učinkovite organizacijske oblike* zaradi možnosti specializacije in usmeritve na specifične naloge, sektorje in tudi na možnost strokovne specializacije zaposlenih v teh agencijah, pa tudi za možnost angažiranja zunanjih ekspertov (kar si klasične upravne organizacije ne morejo privoščiti ali pa to lahko počnejo samo v omejenem obsegu). Poleg tega imajo javne agencije privilegij, da se lahko usmerijo zgolj v izvajanje svojih nalog v javnem interesu ker nad seboj nimajo neposredne politične kontrole, politične spremembe in politični boji nimajo neposrednega vpliva na njihovo delovanje. Strokovnost je lahko njihov ključni smoter in zato

---

na področje kontinentalne pravne tradicije in v katerih prevladuje klasična organizacijska ureditev z ministrstvi kot osrednjimi elementi centralnega upravnega sistema države.

---

naj bi imele prednost pred klasičnimi upravnimi strukturami, ki jih kontrolirajo politični funkcionarji (predvsem ministri).

Kot glavne razloge za prenašanja regulatorne funkcije na organizacije izvan sistema državne uprave, se v strokovni literaturi z upravnega področja običajno navajajo naslednji razlogi:

- višji nivo specializacije in s tem višja stopnja učinkovitosti delovanja regulatornih teles v primerjavi z učinkovitostjo klasičnih organov državne uprave (višja sistemska fleksibilnost regulatorjev, višja stopnja stroškovne učinkovitosti, menedžerska samostojnost pri izvrševanju regulatornih nalog, itd.);

- zagotavljanje organizacijske, personalne, strokovne in drugih vidikov samostojnosti t.i. *neodvisnih regulatorjev*, s tem pa tudi preprečevanje dnevno-političnih vplivov in pritiskov v okviru določenih reguliranih dejavnosti (kar vpliva tudi na preprečevanje omejevanja konkurence, netransparentnega dodeljevanja državnih pomoči, ipd.);

- možnost izven-proračunskega financiranja regulatorjev, ki se pogosto financirajo s strani subjektov, katerih delovanje regulirajo (npr. s plačevanjem storitev regulatornemu telesu za zavarovalni nadzor s strani zavarovalnic);

- zagotavljanje vključevanja civilnega sektorja oz. t.i. "participacija" v procesih javnega upravljanja (npr. udeležba predstavnikov civilne družbe v organih upravljanja neodvisnih regulatorjev);

- zmanjševanje pretirane nakopičene moči nekaterih klasičnih nosilcev funkcij javnega upravljanja, ki postopoma začenjajo prevladovati v državnih in supranacionalnih sistemih delitve pristojnosti;

- zahteve s strani določenih supra-nacionalnih integracijskih centrov moči (npr. Evropske unije, ki od držav članic naravnost terja ustanovitve določenih t.i. neodvisnih regulatornih teles);

- procesi liberalizacije, deregulacije in privatizacije kot generatorji dodatne potrebe po regulaciji in t.i. *neodvisnih regulatorjih*.

Ker je večina teh elementov v strokovni literaturi že dokaj obširno obdelana, bomo v nadaljevanju nekaj več besed namenili zlasti zadnjim trem razlogom. Tako v ameriški kakor tudi v evropski strokovni literaturi, ki se nanša na vprašanja javnega upravljanja v sodobni državi, je mogoče zaslediti, da poleg navedenih razlogov, ki se običajno navajajo v doktrinarnih razpravah s tega področja, obstaja pravzaprav tudi nekakšen *skriti politični* razlog za prenašanje regulatornih nalog na omenjena nedržavna regulatorna tele-

sa. To pa je določena redistribucija politične moči med nekaterimi klasičnimi nosilci političnega odločanja in javnega upravljanja v državi in celo na nivoju različnih supra-nacionalnih struktur. Tako npr. ameriška ustavna in upravna teorija ugotavlja, da so se kongresna regulatorna telesa pojavila predvsem zaradi prizadevanja po oslabitvi skoraj onipotentnega položaja ameriškega predsednika in administracije v razmerju do drugih nosilcev politične moči, zlasti do Kongresa. Torej je ustanavljanje nekaterih izmed teh teles pod ingerenco Kongresa v ZDA plod prizadevanja po zmanjševanju vpliva izvršilne veje državne oblasti. Ob tem je potrebno poudariti pomembno dejstvo, da agencije in druga regulatorna telesa nimajo svojega temelja v ustavi ZDA (in jih Kongres tudi ne more nadzirati, razen delno, če jih sam ustanovi). Kot osnovni razlog za *agencifikacijo* v ZDA navajajo tudi povečanje stopnje transparentnosti postopanja na različnih področjih javno-pravnega odločanja. Ali je to prizadevanje poželo kaj uspeha, je vprašanje, na katerega je težko odgovoriti. Podoben razlog najdemo tudi v primeru oblikovanja številnih regulatornih in izvršilnih agencij oziroma podobnih teles na nivoju Evropske unije: tudi tu se takšna telesa pogosto pojavljajo zaradi določenega zmanjšanja nakopičene oziroma koncentrirane moči Evropske komisije v razmerju do Evropskega parlamenta in drugih evropskih institucij, kar odpira problem demokratične legitimnosti (oziroma t.i. *demokratičnega deficita*), saj je Evropska komisija politični organ brez neposrednega demokratičnega temelja<sup>52</sup>.

Poleg zgoraj navedenih sistemskih razlogov za obstoj in delovanje javnih agencij oziroma drugih regulatornih teles, upravna teorija navaja tudi druge razloge za njihovo ustanavljanje v sodobni državi. Tako npr. v določenih primerih različne supranacionalne strukture od nacionalnih držav zahtevajo oblikovanje regulatornih teles zaradi sodobnih globalizacijskih trendov. Primer je, denimo, zahteva po oblikovanju javne regulatorne agencije za energijo ali agencije za elektronske komunikacije, kar *neposredno določa pravo Evropske unije*. Posebne evropske direktive<sup>53</sup> določajo ne zgolj

<sup>52</sup> Člane Evropske komisije oziroma evropske komisarje po dokaj zapletenem in netransparentnem postopku predlaga predsednik Evropske komisije ob sodelovanju držav članic Evropske unije, t.i. *hearing* evropskih komisarjev pred pristojnimi delovnimi telesi Evropskega parlamenta pa vsekakor ne more nadomestiti omenjenega demokratičnega deficita tega izjemno vplivnega organa Evropske unije.

<sup>53</sup> Npr. Direktiva št. 2002/21/EZ Evropskega parlamenta in Evropskega sveta z dne 7. marca 2002 o enotnem regulatornem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve ali pa Direktiva št. 2003/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2003 o skupnih pravilih za notranji trg z

obveznost obstoja navedenih regulatornih teles v državah članicah Evropske unije, ampak celo neodvisnost takšnih teles od nacionalnih državnih organov in zagotovitev statusa posebnih pravnih oseb z izjemno visoko stopnjo samostojnosti v njihovem delovanju. Ker se omenjene energetske in elektronske storitve pospešeno liberalizirajo in odpirajo globalni konkurenci, si Evropska unija prizadeva zagotoviti sistem v katerem je mogoča resnična prosta konkurenca. Ob tem ne zadošča zgolj deklarativno odpiranje možnosti konkurence, pač pa Evropska unija zahteva, da se trg regulira na način, ki dejansko omogoča prosto tržno konkurenco na reguliranih področjih, oziroma dejansko možnost vstopa novih ponudnikov storitev. Liberalizacija ter preprečevanje kartelnih dogovorov, državnih pomoči, monopolov, itd., mora biti dejansko, ne zgolj nominalno. Evropska unija torej zahteva, da države članice regulirajo ta področja na način, da na trg lahko dejansko vstopijo tudi drugi ponudniki teh storitev. To se seveda ne dogaja zaradi kakšnih altruističnih razlogov, pač pa zaradi interesov globalizacije in delovanja skupnega tržišča (predvsem zaradi prostega pretoka kapitala, blaga in storitev, kjer najdemo najpomembnejše interese sodobne globalizacijske neoliberalistične paradigme).

Tudi potekajoči procesi privatizacije, liberalizacije in celo deregulacije – kot procesi sodobnega spreminjanja sistema javne uprave – povzročajo nastajanje novih javnih agencij in podobnih regulatornih teles. Paradoksalno je, da navedeni procesi delno sami po sebi generirajo in celo povečujejo potrebo po dodatni regulaciji. Zato sta *agencifikacija* in regulacija dva procesa, ki sta medsebojno soodvisna in so-pogojena. Pojavljanje številnih *novih dejavnosti v sodobni državi* (gre tako zasebno-pravne, kakor tudi javno-pravne dejavnosti), povzroča potrebo po dodatni regulaciji, istočano pa takšna (dodatna) regulacija generira potrebo po oblikovanju t.i. *regulatornih teles*<sup>54</sup>. V preteklih približno dveh desetletjih je postala liberalizacija v javnem sektorju ena izmed osrednjih in izrazitih praks pod pritiskom prevadujoče neoliberalistične globalizacijske paradigme. To je zlasti značilno za področje energije, elektronskih komunikacij, prometa ipd. Na teh področjih se od t.i. *neodvisnih regulatorjev* pričakuje samostojno (avtonomno) delovanje tako v razmerju do politike (vlade, tudi parlamenta v določenem obsegu), kakor tudi v razmerju do izvajalcev storitev na

električno energijo (in o razveljavitvi Direktive št. 96/92/ES).

<sup>54</sup> Podrobneje o tem problemu npr. tudi v Christensen in Laegreid, str. 4.

teh področjih in od odjemalcev takšnih storitev (posameznikov in pravnih oseb zasebnega prava, ki kupujejo takšne dobrine oziroma storitve). Značilnost procesa liberalizacije v tem kontekstu je predvsem separacija upravljanja javne infrastrukture (oziroma omrežij t.j. infrastrukturnih objektov in naprav) od neposrednega zagotavljanja javnih dobrin oziroma javnih storitev, kar naj bi šele dejansko omogočalo nastanek konkurence in enakopraven dostop vseh ponudnikov dobrin oziroma storitev do prenosnih omrežij oziroma do infrastrukturnih objektov in naprav. Druga bistvena značilnost tega procesa je, da klasični monopolisti (npr. nekdanja državna telekomunikacijska javna podjetja) izgubljajo monopol in se k zagotavljanju takšnih storitev "pripušča" čedalje več potencialnih ponudnikov, čeprav je na drugi strani ugotovljiv tudi trend, da veliki globalni ponudniki (npr. Deutsche Telekom) pospešeno kupujejo glavne nacionalne operaterje takšnih storitev v manjših oz. revnejših državah, kar ponovno krepi koncentracijo in nevarnost nastajanja monopolov. Z zgoraj opredeljenega vidi-ka je torej deregulacija pogosto zgolj prvi korak na poti do nove regulacije na omenjenih področjih delovanja javnih služb oziroma zagotavljanja javnih dobrin in javnih storitev (nadomeščanje neposredne državne regulacije z regulacijo s strani t.i. *neodvisnih regulatorjev*). Doktrina neo-liberalizma propagira idejo deregulacije, vendar ne absolutno, pač pa predvsem takšno deregulacijo, ki pomeni prenos čim večjega dela regulatorne funkcije na t.i. *neodvisne regulatorje*, zaradi čim manjšega obsega državne kontrole ter intervencionizma. Dogajanja v času finančne in gospodarske krize so pokazala, da je visoka stopnja deregulacije nevarna in povzroča ciklične sistemske krize sodobnega kapitalizma. To pa v naslednjem sistemskem krogu v resnici v praksi povzroča potrebo po novi in še bolj striktni regulaciji. Število pravnih predpisov in pravil se tako ciklično povečuje, in se ne zmanjšuje, kar je svojevrsten paradoks. Nova regulacija na omenjenih področjih naj bi zagotavljala konkurenčnost, čeprav je osnovna predpostavka proste konkurence odpravljanje nepotrebne regulacije. Tako regulatorne reforme v številnih državah na koncu povzročajo še večje število pravil in še obsežnejšo regulacijo, ne pa dejanske deregulacije. Pri tem je tudi zanimivo, da se področje regulacije celo širi – od nekdanje regulacije predvsem na gospodarskem podro-

čju oziroma na področju godpodarskih javnih služb se sedaj regulacija širi tudi na področje socialne države in na druga področja t.i. *države blaginje*<sup>55</sup>.

Nekateri izmed zgoraj navedenih razlogov za ustanavljanje regulatornih teles in javnih agencij različnih oblik so relativno prepričljivi, drugi manj, predvsem zaradi *odsotnosti ustreznih raziskovanj* s katerimi bi dokazali ali ovrgli določene domnevne prednosti prenašanja izvajanja nalog državne uprave na takšne nedržavne subjekte (vključno s pomembnim delom regulatorne funkcije). Poleg navedenih (dejanskih in domnevnih) prednosti prenašanja nekaterih nalog državne uprave na organizacije izven tega sistema, pa so ugotovljeni tudi določeni problemi oziroma riziki, izmed katerih so najpomembnejši naslednji:

- zmanjšuje se stopnja nadzora nad temi nedržavnimi subjekti (ni več neposrednega političnega nadzora kot v primeru, ko posle državne uprave izvajajo pristojna ministrstva oziroma organi v sestavi ministrstva – in ko so torej zagotovljeni vsi klasični mehanizmi kontrole, vključno z institutom ministrske odgovornosti pred parlamentom);

- motnje v delovanju sistema javnih uslužbencev (kjer se npr. bistveno razlikujejo plače javnih uslužbencev in oseb, ki delajo v različnih regulatornih telesih);

- nevarnost nekaterih drugih disfunkcionalnosti v delovanju subjektov, ki izvajajo takšno regulacijo (v primeru neustrezne kontrole takšni regulatorni subjekti lahko dajejo prednost svojim parcialnim interesom pred interesi uporabnikov javnih dobrin in storitev – npr. s povečanjem cen svojih storitev nad potrebnim nivojem, ipd.). Torej se največ pripomb na proces *agencifikacije* usmerja na vprašanja odgovornosti, transparentnosti in rizikov pretiranega tehnokratskega in parcialističnega pristopa. Neustrezen nadzor nad različnimi t.i. *neodvisnimi regulatorji* kakor tudi *slabo razvita in implementirana praksa dejanskega ugotavljanja učinkovitosti delovanja teh teles* – predstavljata morda najbolj neposredno in jasno izraženo kritiko potekajoče agencifikacije<sup>56</sup>, ki je nov trend v procesih metamorfoze javnega upravljanja.

<sup>55</sup> Podrobneje primerjaj v Christensen in Laegreid, str. 16.

<sup>56</sup> Temu je mogoče dodati tudi kritiko pravne varnosti strank v postopkih, ki jih vodijo t.i. neodvisni regulatorji – pravna sredstva so na tem nivoju omejena in je pogosto prvi nivo kontrole zakonitosti odločitev teh teles v bistvu zagotovljen šele v sodnih postopkih.

Zato se je treba, ob razmišljanju o razlogih za ustanavljanje javnih agencij in drugih t.i. *neodvisnih regulatorjev*, vselej zavedati prednosti, pa tudi možnih negativnih plati in potencialnih rizikov njihovega delovanja. To opozorilo je zlasti pomembno v sistemih, ki nimajo dolge tradicije in učinkovitih mehanizmov kontrole nad delovanjem takšnih teles.

### 3.2. Iskanje novega modela javnega upravljanja

Za razliko od t.i. *socialne države*<sup>57</sup> in *države blaginje*, ki se aktivno vključujeta v gospodarsko dejavnost predvsem prek alokacije proračunskih in para-fiskalnih prihodkov, ter s tem neposredno posegata v družbeni in gospodarski razvoj, se t.i. *regulatorna država* orientira na sprejemanje obveznih pravil ravnanja oziroma sistemsko regulacijo, s posebnim interesom za usmerjanje delovanja t.i. reguliranih dejavnosti<sup>58</sup>. Glavni fokus delovanja države se po tem konceptu premika od alokacije fiskalnih in para-fiskalnih prihodkov proti kontroli oziroma sprejemanju predpisov na najvišjem sistemskem nivoju, medtem ko se konkretna regulacija na posameznih segmentih delovanja gospodarskega in javno-pravnega sistema pogosto prepušča različnim nedržavnim regulatornim telesom. V tem smislu torej subjekti konkretne regulacije na navedenih področjih pogosto niso več klasične državne institucije kot so parlament, vlada, ministarstva in podobno, ampak različna t.i. *neodvisna regulatorna telesa*. Vse več nalog in pristojnosti se v sodobni državi prenaša na takšna telesa, kar je jasno ugotovljiv trend, kot smo poudarili, tudi v t.i. tranzicijskih post-socialističnih državah.

Regulatorne agencije in podobna regulatorna telesa so temeljni segment t.i. *regulatorne države*. Osnovni smoter obstoja in delovanja regulatornih teles v sodobni državi naj bi bil izboljšanje kvalitete javnega upravljanja, specializacija in večja učinkovitost

<sup>57</sup> Dober primer prehoda iz post-absolutistične liberalne države v socialno državo najdemo v t.i. Weimarski Nemčiji po koncu prve svetovne vojne (torej v začetku 20. stoletja). Weimarska ustava je s številnimi sodobnimi pravnimi instituti weimarsko republiko prelevila iz klasične libelarne države v socialno državo.

<sup>58</sup> *Regulirane dejavnosti* so vse tiste gospodarske in negospodarske dejavnosti, ki se ne izvajajo v skladu s popolno tržno konkurenco in jih ne regulira *nevidna roka Adama Smitha*. Stopnja regulacije se sicer lahko razlikuje od primera do primera (npr. zgolj dajanje soglasij na tarife oz. cene dobrin in storitev ali pa kontrola doseganja predpisanih standardov), vendar je bistvo v tem, da regulacija obstaja in je za njeno izvajanje pristojna določena javno-pravna skupnost (država, pokrajina, občina), ali pa kakšna t.i. specializirana pravna oseba javnega prava na podlagi javnega pooblastila (»regulatorno telo«).

(kvazi)upravnega odločanja na posameznem reguliranem področju, ob promociji odprte tržne konkurence ter poudarjanju varstva konkurence in zaščite potrošnikov. Neo-liberalistični koncept globalizacije v principu temelji na trditvi, da je prosta konkurenca bistveno ogrožena če o vprašanih konkurence odločajo neposredno ministrstva oziroma druge klasične upravne organizacijske strukture, ki so pod neposrednim političnim vplivom vlade. Po tem konceptu je zato nujno zagotoviti določeno stopnjo liberalizacije in konkurenčnosti tudi v javnem sektorju in na področju dejavnosti javnih služb – zlasti t.i. gospodarskih javnih služb.

Zato je potrebno najprej opozoriti na nekatere relevantne potekajoče razprave in dileme o naravi sodobne *regulatorne države, regulaciji in de-regulaciji, privatizaciji v javnem sektorju, t.i. agencifikaciji* sodobne upravne dejavnosti<sup>59</sup>, itd. Ključna dilema v tem kontekstu je pravzaprav dilema o bodočih smereh razvoja upravnih sistemov, oziroma dilema o razvojnih trendih in omenjeni *metamorfozi* sodobnega javnega upravljanja. Pri tem so gotovo najrelevantnejša naslednja vprašanja: kje se bo ustavil proces diferenciacije upravnih sistemov oziroma proces vključevanja različnih ne-državnih subjektov v izvajanje dejavnosti javnega upravljanja, ki je bila v preteklosti popolnoma pridržana javno-pravnim (zlasti državnim) subjektom? Je ta trend nadaljnje funkcionalne in organizacijske diferenciacije sistemsko logičen in predvidljiv? Se bo ustavil in če da, kdaj? Ali bo morda prišlo celo do reverzibilnih procesov na tem področju, in do vrnitve k preizkušenim klasičnim modelom predstavniške demokracije?

Nedvomno in empirično dokazljivo dejstvo je, da se klasična resorna organizacijska struktura upravnih sistemov v nekaj preteklih desetletjih tudi v t.i. tranzicijskih državah komplementarno

<sup>59</sup> Podrobneje o teh razpravah v številnih prispevkih, kot so npr: K.A. Armstrong, *Regulation, Deregulation, Re-regulation*, London, 2000, Kogan Page; I. Ayres in J. Braithwaite *Responsive Regulation*, New York, 1992, Oxford University Press; R. Baldwin in M. Cave, *Understanding Regulation*, 1999, Oxford, Oxford University Press; S. Breyer, *Regulation and its Reform*, 1982, Cambridge, Cambridge University Press; T. Christensen in P. Laegreid, *Administrative Reform Policy: the Case of Norway*, 1998, International Review of Administrative Sciences, 6: p. 457-475; M.A. Eisner *Discovering Patterns in Regulatory History: Continuity, Change and Regulatory Regimes*, 1994, Journal of Policy History, 6 (2): 157-187; F. Giraldi, *Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis*, 2002, Journal of European Public Policy, 9 (6): 873-893; D. Levi-Faur in S. Gilard, *The Rise of the British Regulatory State: Transcending the Privatization Debate*, 2004, Comparative Politics, 37(1); F. MacGowan in H. Wallace, *Towards a European Regulatory State*, 1996, Journal of European Public Policy, 3 (4): 560-576; G. Majone, ed. *Deregulation or Re-regulation*, 1989, London, Pinter; C. Pollitt (2003), *Joined-up Government*, 2003, Political Studies Review, 1 (1): 34-49; C. Pollitt et. al., *Agencies: How Governments do Things through Semi-Autonomous Organizations*, 2004, London, Palgrave; M. Shapiro, *The Problems of Independent Agencies in the United States and the European Union*, 1997, Journal of European Public Policy, 4 (2): 276-291, itd.



dopolnjuje, delno pa celo nadomešča, vsaj na nivoju *sekundarne* regulacije, z bistveno bolj *plosko* in *fragmentirano* strukturo različnih regulatornih teles in funkcionalnih upravnih sistemov, ki so navidez komplementarni in delujejo ob klasičnih teritorialnih upravnih sistemih sodobne države. Vzporedno s tem se tudi klasična državna regulacija – kot nekoč izključna funkcija državnih organov – postopno *distribuirata* oziroma *deli* med državnimi organi in različnimi ne-državnimi subjekti, ki prevzemajo tudi relevanten del regulatorne funkcije državne uprave. S tem se v sodobni državi razvija *nov regulatorni model* – model javnega upravljanja, ki temelji delno na klasični državni regulaciji in delno na regulaciji različnih *neodvisnih* oziroma *pol-odvisnih* regulatornih teles (agencij, odborov, komisij, itd.).

Temeljno vodilo spreminjanja klasične upravljalске paradigme je v tem, da naj bi oblikovanje t.i. *neodvisnih regulatorjev* in delno prenašanje regulatorne funkcije na takšna telesa, *povečalo stopnjo kvalitete in učinkovitosti javnega upravljanja oziroma delovanja upravnih sistemov v sodobni državi*. Videti pa je, da ta pristop zanemarija možne negativne stranske učinke zaradi spreminjanja klasične upravljalске paradigme – takšni stranski učinki pa so predvsem v tem, da se z nekontroliranimi spremembami lahko bistveno zmanjša demokratični nadzor nad izvajanjem pomembnega dela funkcije družbene regulacije s strani nedržavnih subjektov, ki nimajo ustrezne politične legitimitete, ali pa je ta legitimiteta le delna in posredna. Bistven problem je v tem, da različna nedržavna regulatorna telesa niso podvržena klasičnim kontrolnim mehanizmom sodobne demokracije, kot je npr. ministrska odgovornost pred parlamentom, hkrati pa se omejeno uporabljajo tudi tisti kontrolni mehanizmi nad delovanjem takšnih teles, ki so sicer predvideni in vgrajeni v sistem. Ali je ta novi pristop resnično učinkovitejši, je za sedaj več ali manj le proklamirana in pogosto tudi nekritično široko sprejeta *dogma*, ne pa empirično potrjeno dejstvo, ki bi bilo dokazano npr. s primerjalnimi raziskavami širšega obsega. Ravno nasprotno, nekatere primerjalne raziskave kažejo na to, da ni mogoče govoriti o kakšnem splošno sprejetem *modelu učinkovite regulatorne države*, pač pa gre na tem področju za izjemno pestre modifikacije in pristope v različnih državah, ki so se v preteklih desetletjih lotevale regulatornih reform (npr. ZDA, Nova Zelandija, Avstralija, Velika Britanija, itd.).

Zato se bomo v nadaljevanju tega prispevka predvsem spraševali, ali smo res priča določenemu *globalnemu zasuku v paradigmi družbene regulacije oziroma javnega upravljanja*, ali pa vendarle gre za določen *manjši odklon* in se bo v doglednem času t.i. *neodvisna regulacija* ponovno umaknila klasičnim pristopom, ki so se dolgo in mukotrpno razvijali v okviru predstavniške demokracije v državah pravne tradicije zahodno-evropskega tipa.

### **3.3. Bistvena sistemska razmerja in problemi t.i. regulatorne države**

Bistvena razmerja v procesu javnega upravljanja v t.i. *regulatorni državi* so razmerja med tremi relevantnimi subjekti: a) državo kot *primarnim regulatorjem*, b) t.i. *neodvisnimi regulatorji* (na katere država prenaša del svoje regulatorne funkcije – vsaj v smislu *sekundarne oziroma posteriorne* pravne regulacije), ter c) posamezniki ter različnimi subjekti zasebnega prava (predvsem subjekti, ki tekmujejo na tržišču za dostop do omejenih finančnih virov).

Glede na rezultate dosedanjih doktrinarnih razprav o vsebini obravnavanega problema, so najpomembnejši cilji javnega upravljanja v sodobni *regulatorni državi*: a) izboljšati učinkovitost delovanja gospodarskega sistema, b) dvigniti nivo konkurenčnosti gospodarstva in do določene mere uvajati konkurenčnost tudi v javni sektor, ter c) zagotavljati ustrezno zaščito državljanom oziroma potrošnikom. Ta koncept javnega upravljanja poudarja pomen regulacije gospodarskega sistema. *Regulatorna* je takšna država predvsem zato, ker se prioritetno poudarja pomen ustrezne regulacije delovanja posameznih podsistemov v primerjavi z drugimi pristopi k oblikovanju in izvajanju javnih politik. Regulacija tržišča in minimizacija gospodarske funkcije javnega sektorja je z vidika tega koncepta pomembnejša od klasične porazdelitvene oziroma re-distributivne funkcije države. Regulacija se izvaja s formalnimi mehanizmi (predvsem z ustreznimi pravnimi predpisi, ki so v določenem medsebnem hierarhičnem razmerju), medtem ko sta npr. privatizacija in liberalizacija v javnem sektorju dominantni obliki zunaj-pravne regulacije.

Po tem konceptu se torej pomembne pristojnosti sooblikovanja ustreznih javnih politik ali vsaj kontrole nad zagotavljanjem javnih dobrin in javnih storitev, ter nad izvajanjem določenih zasebno-

pravnih reguliranih dejavnosti širšega pomena, v regulatorni državi delegirajo *samostojnim tehnokratskim subjektom* (t.i. *neodvisnim regulatorjem*), ki so bodisi individualno bodisi kolektivno vodena regulatorna telesa. Država naj izvaja splošno funkcijo javnega upravljanja na način, da določa pogoje za delovanje sistema in relevantnih subjektov v sistemu, vendar naj se sama neposredno ne udeležuje izvajanja gospodarske dejavnosti (neo-liberalistični koncept umika države iz podjetništva, bančništva, tudi iz dejavnosti zagotavljanja nekaterih javnih dobrin in storitev, itd.). S tem se zanika potreba po državnem intervencionizmu in v določeni meri tudi pretirana socialna funkcija države – vsaj v filozofskem smislu je mogoče slutiti, da se po tem konceptu vloga država spet reducira na vlogo nekakšnega *sodobnega nočnega čuvaja*. Kot reakcija na nekdanji liberalistični koncept države<sup>60</sup> se je v poznejših fazah razvila ideja in praksa t.i. *države blaginje*, na podlagi katere se je delovanje države razširilo na določanje javnih politik, regulatorno funkcijo in celo operativno funkcijo izvajanja (implementacije) javnih politik. Sedaj pa se bistvena sprememba na tem področju torej ravno inavgurira s konceptom t.i. *regulatorne države*. Le-ta se opira na državo v vlogi zgolj t.i. primarnega regulatorja, na delitev (separacijo) regulatorne funkcije kot takšne (med državo in t.i. *neodvisnimi regulatorji*), nato pa tudi na separacijo regulatorne funkcije in operativnega oziroma neposrednega zagotavljanja zasebnih in tudi nekaterih javnih dobrin in javnih storitev končnim uporabnikom. Glavno funkcijo sekundarne regulacije torej po tem konceptu imajo javne agencije in podobni t.i. *neodvisni regulatorji*, ki v primerjalnih upravnih sistemih najpogosteje niso *omnibus* regulatorni mehanizmi, pač pa gre za eno-tipske specializirane organizacije<sup>61</sup>. Vprašanje pa je, kaj je naslednja stopnja v tem procesu – ali je to morda celo ambicija, da bi se t.i. *neodvisni regulatorji postopoma polastili tudi funkcije primarne družbene regulacije*?

Vendarle je treba poudariti, da danes – razen glede globalnih elementov tega koncepta – v primerjalnem smislu ne obstaja nikakršen konsistenten ali splošno sprejet in enovit model javnega upravljanja v t.i. *regulatorni državi*. Z drugimi besedami: v primerjalnih pravnih in upravnih sistemih danes ni enotnega mo-

<sup>60</sup> Ravno zato je ta koncept *neo-liberalističen* ker se v bistvu vrača nazaj k izvirnim funkcijam t.i. liberalne (post-absolutistične) države.

<sup>61</sup> Ang. *single-purpose organizations*. Podrobneje o tem npr. v Christensen in Laegreid, str. 4-5.

dela *regulatorne države*, ker pri pregledu primerjalnih upravnih sistemov naletimo na številne modifikacije – npr. na *ameriški model regulatorne države*, *britanski model regulatorne države*, itd. Čeprav med njimi obstajajo določene relevantne podobnosti, je vendarle treba ugotoviti, da obstajajo tudi dokaj izrazite razlike in specifičnosti (npr.: *ameriški model regulatornega telesa*<sup>62</sup> se po širini in vsebini svojih nalog bistveno razlikuje od *skandinavskega modela* izvršilnih agencij,<sup>63</sup> kjer je njihova primarna funkcija operativno izvajanja javnih politik, in gre v bistvu za t.i. *izvršilne*, ne pa za *regulatorne* agencije). Kaj so torej javne agencije oziroma druga *regulatorna telesa* v sodobni *regulatorni državi* in kakšne so njihove naloge, so v veliki meri *kontigentna vprašanja*, na katera najdemo različne odgovore v posameznih državah oziroma pravnih sistemih in obstoječih organizacijskih upravnih modelih, vsaj videti je tako, čeprav je na tem področju vsekakor potrebno še veliko raziskovanj in primerjalnih študij, preden se lahko zavzame dokončno stališče. Vendar večje ali manjše razlike med različnimi modeli v bistvu niti ne morejo biti presenetljive, ker takšni sistemi in modeli morajo biti prilagojeni konkretnim modelom organizacije državne oblasti v različnih državah, modeli organizacije državne oblasti pa se medsebojno še danes izjemno razlikujejo (predvsem klasični *arhetipski* modeli: predsedniški, pol-predsedniški in parlamentarni sistemi organizacije državne oblasti)<sup>64</sup>. Ob tem pa določeno obliko *unifikacije* oziroma *harmonizacije*

<sup>62</sup> V ameriškem sistemu so *izvršilne agencije* pravzaprav temeljna organizacijska oblika za izvajanje upravne dejavnosti, na drugi strani pa imajo tudi njihove regulatorne agencije zelo široko opredeljene naloge, ki običajno vključujejo: določanje standardov in njihovo predpisovanje (kvazi-legislativna funkcija, zlasti če se ne upošteva stroga hierarhija pravnih norm), nadzor (monitoring) nad spoštovanjem takšnih standardov, pa tudi sankcioniranje kršitev standardov oziroma veljavnih pravil ravnanja subjektov, ki jih regulira posamezni *neodvisni regulator* (tu gre v bistvu za določeno kvazi-sodno pristojnost). Sodišča v tem sistemu imajo funkcijo kontrole zakonitosti odločitev teh regulatorjev, vendar za ameriški sistem niso značilna specializirana sodišča (pač pa redna sodišča izvajajo tudi sodno kontrolo v upravno-pravnih in celo v ustavno-pravnih sporih).

<sup>63</sup> V evropskih modelih delovanja agencij oziroma drugih regulatornih teles običajno obstaja določena funkcionalna delitev pristojnosti na naslednji način: a) pristojni državni organ (največkrat je to ministrstvo ali pa parlament v primeru t.i. *neodvisnih regulatorjev*) določa cilje in predpisuje pristojnosti ter način delovanja regulatornih teles, medtem ko nalogo kontrole (monitoringa) standardov oziroma pravil ravnanja izvajajo b) javne agencije, ki lahko opravljajo tudi nalogo odločanja o ugovorih ali pritožbah (če za to niso predvidena posebna neodvisna telesa), in končno, c) sodišča izvajajo funkcijo odločanja v konkretnih primerih in določajo sankcije v primeru nespoštovanja veljavnih pravil ravnanja (v Sloveniji je na tem področju najpogostejše pristojno specializirano upravno sodišče).

<sup>64</sup> O teh modelih obširneje npr. v Slobodan Dujić, *Razvoj in glavne značilnosti 'tipskih modelov' organizacije državne oblasti*, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana, 2017. Videti tudi določene druge prispevke avtorja, npr. *Javne (regulatorne) agencije*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 2006, leto 93, knjiga št. 68 (120), št. 3-4 (2006), str. 1555-1580, ISSN 0004-1270, *Javne službe i nezavisna regulatorna tijela*, Moderna uprava, Časopis za upravno-pravno teorijo in prakso; Republika Srpska, Let. 2010, št. 3-4, nov. 2010; str. 15-40; ISSN 1840-2283.

vnašajo le različne supra-nacionalne tvorbe, ki s svojimi pravnimi instrumenti *vsiljujejo* določene regulatorne modele na nekaterih področjih (npr. Evropska unija in njen *acquis* na področju energije, telekomunikacij, ipd.).

Da bi lahko sploh razumeli razvoj *regulatorne države* in razvoj koncepta *kombiniranega* javnega upravljanja prek državnih in t.i. *neodvisnih regulatorjev*, je pravzaprav potrebno razumeti način organizacije in funkcioniranja sodobnega javnega sektorja v določeni državi, in ugotoviti kako na njegovo delovanje vpliva država neposredno, v kakšnem obsegu pa je prisoten vpliv različnih supra-nacionalnih struktur in drugih *regulatorjev*, ki imajo določene (delegirane) naloge družbene oziroma pravne regulacije. Treba je torej razumeti, kako se razvija proces regulacije v konkretni državi in kakšni so učinki (končni efekti) te regulacije na različne družbene subjekte. V zvezi s tem se postavlja vrsta relevantnih vprašanj, na katera je treba podati ustrezne odgovore, če želimo razumeti bistvo morebitnega spreminjanja paradigme sodobnega javnega upravljanja. Ta vprašanja so predvsem naslednja:

- ali v konkretnem upravnem sistemu gre za unitarno ali sestavljeno (npr. federalno) državo, kar je pomembno predvsem z vidika distribucije pristojnosti med različnimi nosilci funkcije primarne družbene regulacije<sup>65</sup>?

- za kakšen "arhetipski" model organizacijske strukture države gre<sup>66</sup>?

- ali je (centralni) upravni sistem države intergriran zgolj po dimenziji "klasičnega" resornega načina organizacije in deluje v skladu s principom ministrske odgovornosti pred parlamentom, ali pa gre za do določene (manjše ali večje) mere funkcionalno diferenciran sistem v katerem je centralna upravljalna struktura države fragmentirana na centralni državni upravni aparat in na številne *pol-odvisne* oziroma *neodvisne regulatorje*?

- ali se implementacija določenih izvršilnih in/ali kontrolnih nalog izvaja po dimenziji funkcionalne ali po dimenziji geografske (teritorialne) specializacije<sup>67</sup>?

<sup>65</sup> Sestavljene države (npr. federacije) imajo običajno kompleksnejšo upravljalno strukturo z večjim številom nivojev vertikalne diferenciacije teritorialnih upravnih sistemov.

<sup>66</sup> To je lahko predsedniški, pol-predsedniški oziroma predsedniško-parlamentarni model, parlamentarni model, ali nemara celo t.i. skupščinski oz. kantonalni model organizacije državne oblasti v konkretni državi. Vsak izmed teh modelov ima določene posebnosti (in tudi svoje modifikacije), ki vplivajo tudi na vsebino in način izvajanja regulatorne funkcije.

<sup>67</sup> Kar v bistvu pomeni, da se lahko upravni sistemi integrirajo bodisi prek svoje funkcionalnosti in zato predstavljajo t.i. *funkcionalne upravne sisteme*, ali pa se integrirajo prek svoje ozemeljske struk-

- ali so interesi zasebnega sektorja in posameznikov (t.i. *participacija*) inkorporirani skozi formalni proces odločanja z uporabo ustreznih *participativnih mehanizmov* artikulacije parcialnih interesov, ali pa ni možnosti uveljavljanja interesov zasebnega sektorja in posameznikov v okviru formalnega procesa oblikovanja javnih politik v konkretni državi<sup>68</sup>?

- ali so t.i. *neodvisni regulatorji* vključeni v nad-nacionalni sistem regulatornih teles (npr. EU, OECD, WTO, ipd.), ali pa ni takšne vključenosti *nacionalnih regulatorjev* v nad-nacionalne regulatorne strukture?

Odgovori na zgoraj navedena (in še številna druga) vprašanja nikakor ne morejo biti identični za vse primerjalne upravne sisteme na nacionalni ravni, *zato seveda tudi ni mogoče govoriti o kakšnem enotnem modelu regulatorne države*. Formalne organizacijske strukture posamezne države (ki so lahko različne, in dejansko v praksi tudi so različne), so pomembne za razumevanje konkretnega modela *regulatorne države*. Poleg teh institucionalnih (in organizacijskih) vidikov diferenciacije delujočih upravnih sistemov posameznih držav je vsekakor pomembna tudi pogosto *fluidna pravna in upravna kultura države*, kar ravno tako bistveno vpliva na posebnosti procesa javnega upravljanja v konkretni *regulatorni državi*. V tem smislu preprosto ni mogoča transpozicija enega modela regulatorne države in javnega upravljanja v druge sisteme, ker se vsi razlikujejo po številnih dimenzijah (organizacijski modeli, tradicija, pravna kultura, razumevanje razmerij med javnim in zasebnim oziroma dostopnost javnih dobrin in javnih storitev v širšem ali ožjem obsegu na različnih področjih kot so izobraževanje, zdravje, promet, varstvo okolja, itd.).<sup>69</sup>

### 3.4. Namesto sklepa

Razmišljanje o obravnavani problematiki torej lahko sklenemo z ugotovitvijo, da je sodobna t.i. *regulatorna država* nedvomno koncept, ki ima svoje dokaj očitne sistemske elemente, vendar istočasno gre za koncept v razvoju, katerega obrise in splošne značilnosti lahko ugotavljamo, ni pa mogoče zanesljivo predvide-

---

turiranosti in zato predstavljajo t.i. *teritorialne upravne sisteme*, oziroma se uporabljata obe obliki, ki se v tem primeru medsebojno kombinirata. O razlikovanju med asociativnimi, funkcionalnimi in teritorialnimi upravnimi sistemi več npr. v Eugen Pusić, *Upravni sistemi*, str. 63-67.

<sup>68</sup> Ob tem je treba poudariti, da je stopnja kompleksnosti *participativnih* modelov neprimerno višja od stopnje kompleksnosti *ne-participativnih* modelov javnega upravljanja.

<sup>69</sup> Primerjaj v Christensen in Laegreid, str. 27-28.

ti končnega rezultata tega še vedno v določenem smislu *eksperimentalnega regulatornega procesa*. Zlasti vprašljiv element tega novega *regulatornega eksperimenta* je nekakšno – vsaj posredno – zanikanje klasične (*weberjanske*) paradigme o razmerju med politiko in stroko, po kateri v procesu javnega upravljanja politika deluje na aksiološki ravni sistema in določa cilje, medtem ko uprava (stroka) večinoma deluje na kavzalni in faktološki ravni sistema in zagotavlja dosledno izvajanje neposredne dejavnosti za doseganje ciljev, ki so bili postavljeni na interesni (aksiološki) ravni sistema.

Drugo ključno vprašanje je, kako se deli oziroma distribuira regulatorna funkcija v konkretnem državnem sistemu (in tudi, kako so kontrolirani t.i. sekundarni regulatorji)? V tem trenutku je videti, da koncept t.i. *regulatorne države v nekaterih izpeljinkah* v relevantnem obsegu *v bistvu zanika temeljno izhodišče paradigme klasičnega javnega upravljanja* ter poskuša promovirati novo, neo-liberalistično globalizacijsko paradigmo (ta ugotovitev se nanaša zlasti na *ameriški model regulatorne države*). Po tej paradigmi naj bi obstajalo določeno polje “neodvisnega” oziroma “strokovnega” upravljanja (regulacije), *ki se ne omejuje (ali pa se le delno omejuje) s klasičnimi mehanizmi demokratične kontrole in politične legitimnosti*. Kritični moment v zvezi s tem konceptom je, da omejeno legitimni nedržavni regulatorni subjekti izvajajo regulatorno funkcijo oziroma del te funkcije v sodobni državi *brez istočasne jasne podrejenosti striktnim kontrolnim mehanizmom za zagotavljanje njihovega zakonitega in učinkovitega delovanja*. To je verjetno najbolj bistvena dimenzija po kateri se bo v prihodnje “lomilo” vprašanje smeri razvoja t.i. *regulatorne države* oziroma položaja t.i. *neodvisnih regulatorjev*, v veliki meri pa bodo od tega odvisne tudi smeri prihodnjega razvoja javnega upravljanja v sodobni državi.

Po našem mnenju je bistveno verjetnejša možnost, da se proces agresivnega uveljavljanja zgolj delno legitimnih organizacijskih struktur na neki točki ustavi in se postopoma sistemsko uskladi z mehanizmi klasičnega javnega upravljanja, ki temeljijo na ideji politične legitimnosti in univerzalne interesne reprezentance. Utemeljenosti tega mnenja vsaj delno pritrjujejo tudi določene reakcije na navedene agresivne neo-liberalistične globalizacijske pritiske: v preteklem desetletju je mogoče vendarle opaziti določene težnje po *de-agencifikaciji*. Za aktualni razvoj na tem področju

je videti, da se vsaj delno zmanjšuje število javnih agencij oziroma t.i. *neodvisnih regulatorjev*, ki se čedalje bolj redko izločajo iz klasičnih upravnih struktur (predvsem iz ministrstev). Tudi sicer so javne agencije in t.i. *neodvisni regulatorji* pod čedalje ostrejšo kritiko, analizo in tudi nadzorom. Številna pravila, ki veljajo za klasično državno upravo, se postopoma širijo tudi na delovanje teh struktur, enaka ugotovitev velja tudi za razširitev uporabe uslužbenske zakonodaje na zaposlene v javnih agencijah in t.i. *neodvisnih regulatorjih*. Vendar proces še ni zaključen in ga bo treba pozorno spremljati ter natančno analizirati tudi v prihodnje.

## VIRI

### Monografije in članki

- Armstrong, K.A., Regulation, Deregulation, Re-regulation, London, 2000, Kogan Page.
- Ayres I., in Braithwaite, J., Responsive Regulation, New York, 1992, Oxford University Press.
- Baldwin, R. in Cave, M., Understanding Regulation, 1999, Oxford, Oxford University Press.
- Bowers, James R., Regulating the Regulators, An Introduction to Legislative Oversight of Administrative Rulemaking, Preager, New York 1990.
- Breyer, S., Regulating and its Reform, 1982, Cambridge, Cambridge University Press.
- Christensen, T. in Laegreid, P., Administrative Reform Policy: the Case of Norway, 1998, International Review of Administrative Sciences, 6: p. 457-475.
- Christensen, T. in Laegreid, P., Agencification and Regulatory Reforms, [http://soc.kuleuven.be/io/cost/pub/paper/AgencificationRegulatoryReforms\\_Final21021.pdf](http://soc.kuleuven.be/io/cost/pub/paper/AgencificationRegulatoryReforms_Final21021.pdf).
- Dujić, S., Razvoj in glavne značilnosti 'tipskih modelov' organizacije državne oblasti, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana, 2017.
- Dujić, S., in Marković, M. I., Javne (regulatorne) agencije, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 2006, leto 93, knjiga št. 68 (120), št. 3-4 (2006), str. 1555-1580, ISSN 0004-1270,
- Dujić, S., Javne službe i nezavisna regulatorna tijela, Moderna uprava, Časopis za upravno-pravno teorijo in prakso; Republika Srpska, Let. 2010, št. 3-4, nov. 2010; str. 15-40; ISSN 1840-2283.
- Eisner, M.A., Discovering Patterns in Regulatory History: Continuity, Change and Regulatory Regimes, 1994, Journal of Policy History, 6 (2): 157-187.
- Giraldi, F. Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis, 2002, Journal of European Public Policy, 9 (6): 873-893.
- Pusić, E., Nauka o upravi, Zagreb 1986.
- Pusić, E., Upravni sistemi, Zagreb 1985.
- International Monetary Fund (IMF) (1997), Good Governance: The IMF's Role, Washington DC: International Monetary Fund.
- Kavran, D., Evropski upravni prostor, reforma i obrazovanje državne uprave, Pravni život, Beograd, št. 9, tom I, 2004.
- Koprić, I., Musa, A. in Đulabić, V., Evropski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma. Hrvatska javna uprava, 2008.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. in Vishny, R. (1998), The Quality of Government, Journal of Law, Economics and Organisation, 15(1): 222-279.
- Lexicon of Terms and Concepts in Public Administration, Public Policy and Political Science, 1998.
- Levi-Faur D., in Gilard, S., The Rise of the British Regulatory State: Transcending the Privatization Debate, 2004, Comparative Politics, 37(1).
- Lilić, S., Dimitrijević, P. in Marković, M. I., Upravno pravo, druga spremenjena in dopolnjena izdaja, Beograd, 2006.
- MacGowan, F. in Wallace, H., Towards a European Regulatory State, 1996, Journal of European Public Policy, 3 (4): 560-576.
- Majone, G., ed. Deregulation or Re-regulation, 1989, London, Pinter.



- Pirnat, R., Pogled na razvoj slovenske državne uprave, v publikaciji Razvoj slovenske javne uprave 1991-2011, Uradni list RS, Ljubljana 2011, str. 51-78 (zlasti str. 72-73).
- Pirnat, R., Neodvisne upravne institucije, Javna uprava št. 3/1999, Ljubljana 1999, str. 449-466.
- Pirnat, R., Liberalizacija gospodarskih javnih služb, Javna uprava, 2007, šte. 1, str. 63-76.
- Pollitt C. (2003), Joined-up Government, 2003, Political Studies Review, 1 (1): 34-49.
- Pollitt C., et. al., Agencies: How Governments do Things through Semi-Autonomous Organizations, 2004, London, Palgrave.
- Pollitt, C., Birchall, J., in Putman, C., Decentralising Public Service Management, London, MacMillan Press 1998.
- Schwartz, B., Administrative Law, Boston and Toronto 1984.
- Shapiro, M., The Problems of Independent Agencies in the United States and the European Union, 1997, Journal of European Public Policy, 4 (2): 276-291.
- Sheldon, D.R., Achieving Accountability in Business and Government, Managing for Efficiency, Effectiveness and Economy, ISBN 0-89930-759-0, Quorum Books 1996.
- Smerdel, B., Problemi normativizma u suvremenoj američkoj teoriji i političkoj praksi, NZ, št. 12, str. 1251-1266.
- Stewart, J., A Dogma of Our Times - the Separation of Policy-making and Implementation, 1996, Public Money and Management, July - September 1996.
- Trpin, G., Področja javne uprave in pravnih oseb javnega prava, GV Založba, Ljubljana 2013.
- Trpin, G., Nastanek in razvoj javnih služb v Sloveniji, publikacija Razvoj slovenske javne uprave 1991-2011, Uradni list, Ljubljana, 2011, zlasti str. 98-103.
- Waldo, D., The Administrative State: a Study of the Political Theory of American Public Administration, New York: Ronald Press Co, 1948; rev. ed. New York: Holmes & Meier, 1984.
- Weiss, T. (2000), Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges, Third World Quarterly, 21(5): 795-814.

### **Pravni viri in sodna/upravna praksa**

- Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13).
- Zakon o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/02, 51/04).
- Zakon o trgu vrednostnih papirjev (Uradni list RS, št. 56/99, 86/04 in 18/06).
- Energetski zakon (Uradni list RS, št. 17/2014).
- Uredba o načinu izvajanja gospodarske javne službe prenosa električne energije in gospodarske javne službe upravljanja prenosnega omrežja (Uradni list RS, št. 54/00).
- Direktiva št. 2002/21/EZ Evropskega parlamenta in Evropskega sveta z dne 7. marca 2002 o enotnem regulatornem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve.
- Direktiva št. 2003/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2003 o skupnih pravilih za notranji trg z električno energijo (in o razveljavitvi Direktive št. 96/92/ES).
- Primer 9/56 Meroni & Co. Industrie Metallurgiche, S.p.A v. High Authority of the ECSC (1957-58) ECR 133.