



OECD pregledi regulatornih reform

## **Regulatorna politika v Republiki Sloveniji**

POMEMBEN JE NADZOR



This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

© OECD (2018)

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for commercial use and translation rights should be submitted to [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)

Citiranje publikacije:

OECD (2018), Regulatory Policy in Slovenia: Oversight Matters, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264291690-en>.

Prevod: Damjana Arh

Lektura: Mateja Marin

april 2018

OECD pregledi regulatornih reform

## **Regulatorna politika v Republiki Sloveniji**

POMEMBEN JE NADZOR



## Povzetek

Cilj Pregleda regulatorne politike v Sloveniji je oceniti zmogljivost Slovenije za zakonodajno upravljanje na podlagi analize regulatornih politik, institucij in orodij, z opisom trendov in nedavnega razvoja ter z ugotavljanjem vrzeli v zvezi z dobrimi praksami. Izboljšanje celotnega procesa priprave predpisov bo zagotovila pripravo zakonodaje na podlagi trdnih dokazov in sodelovanja z deležniki ter zagotovila varnost, zdravje in blaginjo državljanov z razumnimi stroški.

Vlada Republike Slovenije je pri izboljševanju svoje regulatorne politike močno napredovala. Od resornih ministrstev se pri pripravi zakonov in predpisov zahteva uporaba orodij boljše zakonodaje, kot sta presoja posledic predpisov ter vključevanje deležnikov. Kljub temu pa ostajajo izzivi pri zagotavljanju učinkovite uporabe teh orodij v praksi s strani resornih ministrstev. Z okrepitevijo upravljanja in nadzora nad procesom pravnega urejanja ter vrednotenja bi se v Sloveniji podprlo dobro ustvarjanje zakonodaje.

### Ključne ugotovitve

V Sloveniji so zahteve za boljše pravno urejanje določene z različnimi zakoni, vladnimi sklepi in drugimi vladnimi dokumenti. Kljub velikemu napredku pri izboljšanju regulatorne politike v Sloveniji v zadnjem desetletju se ključna orodja, kot so presoja posledic predpisov, vključevanje deležnikov in naknadno vrednotenje, pogosto ne izvajajo skladno z zahtevami.

Pri nadzoru regulatorne politike so udeležena številna resorna ministrstva, vladne službe in druge institucije. Vendar pa nobena od institucij nima pristojnosti ali sredstev za opravljanje temeljitega preverjanja kakovosti izvedenih presoj posledic predpisov, procesa vključevanja deležnikov ali naknadnega vrednotenja. Posledično ostaja izvajanje orodij regulatorne politike po ministrstvih neenakomerno.

V letu 2009 je bila v Državnem zboru, dne 19. 11. 2009, sprejeta Resolucija o normativni dejavnosti, ki predstavlja politično zavezo vsakokratne vlade, da bo v procesu oblikovanja politik na posameznem področju oziroma v postopku priprave novih predpisov spoštovala načela boljše priprave predpisov ter vključevala javnost v postopke sprejemanja predpisov. Najpomembnejša dokumenta glede pristopa Slovenije sta *Resolucija o normativni dejavnosti* in *Poslovnik Vlade Republike Slovenije*.

Predpisi se v Sloveniji dokaj hitro sprejemajo. Vlada za sprejemanje zakonodaje pogosteje uporablja nujni postopek, ki naj bi se v teoriji uporabljal v primeru izrednih razmer v državi, kot pa standardni ali skrajšani postopek. Tako redni kot skrajšani postopek zahtevata temeljitejši postopek posvetovanja z deležniki in obsežnejšo predhodno analizo.

Ko se pripravlja presoja posledic predpisov, je analiza pogosto omejena na kvalitativno ocenjevanje, kljub temu pa se je položaj izrazito izboljšal, odkar je Ministrstvo za javno upravo

uvedlo MSP-test – orodje za oceno učinkov na gospodarstvo – in razvilo smernice za presojo posledic predpisov.

Slovenski pravni in politični okvir ustvarja pogoje za učinkovito vključevanje deležnikov proces priprave predpisov in politik, zlasti glede razvoja novih predpisov in njihovih sprememb. Kljub temu je treba izvrševanje tega okvira nujno okrepiti. Čeprav nekatera ministrstva že na začetku postopka priprave predpisov vključujejo deležnike, pa večina deležnike vključi v zaključni fazi priprave predpisov.

V Sloveniji se naknadno vrednotenje izvaja redko, kljub zahtevam za naknadno vrednotenje predpisov, ki se sprejmejo po nujnem postopku in za pregled stanja pri pripravi osnutkov predpisov. Do zdaj so bila naknadna vrednotenja osredotočena na zakonodajna bremena in manj na to, ali so bili s predpisom doseženi zastavljeni cilji. Doslednejše izvajanje naknadnih vrednotenj bi lahko dodatno okrepilo konkurenčnost Slovenije.

Slovenija od pripravljavcev predpisov že zahteva načrtovanje spremljanja izvajanja predpisov po njihovi implementaciji. Smernice za presojo posledic predpisov v Sloveniji vsebujejo tudi nekatere opredelitve o tem, kaj je dober kazalnik. Vendar pa trenutno le redki predlogi dejansko vključujejo strategijo ali okvir za spremljanje rezultatov in posledic.

Slovenija je od leta 1995 izvedla številne spremembe politik na področju skladnosti in izvrševanja. Te spremembe so bile v večini usmerjene v krepitev usklajevanja in sodelovanja med inšpektorati. Kljub temu je pri strategijah izvrševanja zakonodaje še naprej poudarek na sankcijah, čeprav se uveljavljajo tudi pristopi k skladnosti, ki temeljijo na oceni tveganja.

## Ključna priporočila

Slovenska vlada bi morala ponovno oživiti boljše pravno urejanje in tako v Sloveniji pozornost ponovno usmeriti v proces priprave politik, ki temelji na dokazih. To ponovno oživitve bi moral spremljati strateški načrt na visoki ravni, ki bi prednostno obravnaval izvajanje regulatorne politike.

Agenda za boljše pravno urejanje bi morala preseči zmanjšanje administrativnih bremen. Naslednji korak Slovenije bi moral biti krepitev institucionalnih okvirov in zmogljivosti za presojo posledic predpisov, vključevanje deležnikov ter naknadno vrednotenje. Slovenija bi se morala bolj osredotočiti na koristi ter učinkovitost predpisov in ne zgolj na stroške, ki jih zakonodaja povzroča subjektom.

Vlada Republike Slovenije bi morala nadzor centralizirati v en organ in temu organu zagotoviti večje pristojnosti. Trenutno Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju Generalni sekretariat) ne preverja kakovosti izvedenih presoj posledic predpisov in uporabe orodij za boljše pravno urejanje. Lahko bi okrepili zmogljivosti Generalnega sekretariata za preverjanje kakovosti presoje posledic predpisov in vključevanja deležnikov, prav tako pa bi lahko imel možnost, da neustrezno analizirane predloge predpisov zavrne in jih pošlje nazaj na ministrstva.

Ministrstvo za javno upravo bi lahko razširilo nabor usposabljanj in navodil za uporabo orodij boljšega pravnega urejanja. Trenutno Ministrstvo za javno upravo ponuja le redno usposabljanje o MSP-testu. Z dodatnimi moduli usposabljanja o analizi stroškov in koristi, vrednotenju, zbiranju podatkov in metodah raziskave bi se lahko močno povečala količina informacij o metodologiji, ki je na voljo regulativnim organom, in s tem kakovost presoje posledic predpisov, vključevanja deležnikov ter naknadnega vrednotenja.

Vladne politike na področju vključevanja deležnikov je treba posodobiti, da bodo zajemale tudi proces pregledovanja in implementacije predpisov. Politika bi morala jasno navajati, da bi bilo treba pri pregledovanju obstoječega zakonodajnega okvira vedno upoštevati stališča deležnikov.

Vlada bi morala na zgodnjih fazah razvoja politik vzpostaviti sistem prednostnih nalog za analizo posledic predpisov. Presoja posledic predpisov je zamudna in zahteva veliko sredstev. Določanje prioritete oz. predlogov predpisov, za katere je obvezna kakovostna in temeljita presoja posledic, bi se lahko izvedlo v fazi priprave normativnega programa dela vlade.

Slovenska vlada bi morala spremljati, ali ministri izvajajo naknadno vrednotenje predpisov, ki se sprejmejo po nujnem postopku, ter te informacije objaviti na spletu, da se ministrstva spodbudi k izvajanju vrednotenja.

Slovenska vlada bi morala na dve do tri leta redno ocenjevati, kako dobro ministrstva izvajajo regulatorno politiko. To bi lahko predstavljalo spodbudo, da še naprej izboljšujejo postopke za presojo posledic predpisov, vključevanje deležnikov in naknadno vrednotenje. Organ za usklajevanje na visoki ravni ali vrhovna revizijska institucija bi lahko redno izvajala preglede izvajanja regulatorne politike ter javno poročala o rezultatih.

Od resornih ministrstev bi bilo treba zahtevati, naj razvijejo okvire za spremljanje posledic pomembnih predpisov, da se zagotovi izpolnjevanje ciljev vlade in potreb državljanov. To bi se lahko doseglo z boljšim usklajevanjem s statističnim uradom in z izboljšanimi navodili.

Slovenska vlada bi lahko po potrebi izvajala sektorske preglede in preglede pristojnosti inšpektoratov, da bi poenostavila upravljanje skladnosti ter izvrševanja. V Sloveniji je usklajevanje stalni izziv za skladnost in izvrševanje.

Vlada bi lahko okrepila uporabo pristopov k izvrševanju, ki temeljijo na analizi tveganj, in zagotovila, da se strategije za skladnost ter izvrševanja razvijajo kot del procesa priprave predpisov.

## Kazalo vsebine

|                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Povzetek.....                                                                                              | 3  |
| Ključne ugotovitve .....                                                                                   | 3  |
| Ključna priporočila .....                                                                                  | 4  |
| Kazalo vsebine .....                                                                                       | 6  |
| Kazalo preglednic.....                                                                                     | 9  |
| Kazalo slik .....                                                                                          | 9  |
| Profil države: Slovenija .....                                                                             | 10 |
| 1. poglavje: Makroekonomski in politični kontekst: Od razglasitve neodvisnosti do okrevanja po krizi ..... | 11 |
| Politični kontekst: Pot Slovenije od neodvisnosti do članstva v EU .....                                   | 12 |
| Struktura vlade .....                                                                                      | 12 |
| Ekonomski kontekst .....                                                                                   | 13 |
| Stanje javnih financ: Obravnava porabe, povezane s starostjo.....                                          | 17 |
| Opombe .....                                                                                               | 19 |
| Bibliografija.....                                                                                         | 20 |
| 2. poglavje: Kontekst za boljše pravno urejanje v Sloveniji .....                                          | 21 |
| Regulatorna politika in temeljna načela.....                                                               | 22 |
| Zgodovina boljšega pravnega urejanja v Sloveniji .....                                                     | 23 |
| Ocena in priporočila .....                                                                                 | 31 |
| Bibliografija.....                                                                                         | 32 |
| 3. poglavje: Institucionalni okvir in zmogljivosti za regulatorno politiko.....                            | 34 |
| Ključne institucije in nadzor regulatorne politike nad regulativnim postopkom v Sloveniji.....             | 35 |
| Usklajevanje politike za boljše pravno urejanje v vladi.....                                               | 38 |
| Sredstva, usposabljanje in navodila .....                                                                  | 40 |
| Ocena in priporočila .....                                                                                 | 41 |
| Bibliografija.....                                                                                         | 43 |
| Priloga 3.A. Vloge in odgovornosti občin v Sloveniji.....                                                  | 44 |
| 4. poglavje: Vključevanje deležnikov in dostop do predpisov .....                                          | 45 |
| Vključevanje deležnikov in javna posvetovanja.....                                                         | 46 |
| Institucionalna ureditev za nadzor kakovosti vključevanja deležnikov .....                                 | 53 |
| Vključevanje deležnikov v pregledovanje predpisov .....                                                    | 54 |
| Dostop do predpisov .....                                                                                  | 54 |
| Ocena in priporočila .....                                                                                 | 55 |

|                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Bibliografija.....                                                                   | 57  |
| 5. poglavje: Razvoj novih predpisov v Sloveniji .....                                | 58  |
| Zakonodajni postopek v Sloveniji .....                                               | 59  |
| Trendi pri pripravi novih predpisov .....                                            | 60  |
| Postopki za pripravo novih predpisov v Sloveniji .....                               | 61  |
| Obveščanje javnosti in priprava predlogov v preprostem jeziku.....                   | 63  |
| Upravni postopki .....                                                               | 65  |
| Pravna kakovost.....                                                                 | 67  |
| Predhodna analiza predpisov v Sloveniji.....                                         | 67  |
| Javno posvetovanje .....                                                             | 73  |
| Obravnava alternativnih možnosti pravnega urejanja v Sloveniji .....                 | 75  |
| Predpisi, ki temeljijo na rezultatih .....                                           | 77  |
| Ocena in priporočila .....                                                           | 78  |
| Bibliografija.....                                                                   | 80  |
| 6. poglavje: Upravljanje in racionalizacija obstoječih predpisov v Sloveniji .....   | 81  |
| Znižanje zakonodajnega bremena .....                                                 | 82  |
| Naknadni pregledi predpisov .....                                                    | 84  |
| IKT in upravna poenostavitev .....                                                   | 88  |
| Ocena in priporočila .....                                                           | 90  |
| Bibliografija.....                                                                   | 91  |
| 7. poglavje: Določanje ciljev, prednostne naloge, spremljanje in kazalniki.....      | 93  |
| Določanje ciljev in prednostnih nalog pri pripravi predpisov v Sloveniji.....        | 98  |
| Ocena in priporočila .....                                                           | 99  |
| Bibliografija.....                                                                   | 101 |
| 8. poglavje: Skladnost in izvrševanje.....                                           | 102 |
| Izhodišča za pregled reforme na področju inšpekcijskega nadzora in izvrševanja ..... | 103 |
| Okvir politike skladnosti in izvrševanja v Sloveniji.....                            | 104 |
| Pristopi k skladnosti, ki temeljijo na tveganju .....                                | 106 |
| Pritožbe .....                                                                       | 108 |
| Ocena in priporočila .....                                                           | 109 |
| Bibliografija.....                                                                   | 110 |
| Priloga 8.A. Podatki o inšpekcijskem nadzoru in skladnosti iz Slovenije .....        | 111 |
| Tržni inšpektorat.....                                                               | 112 |
| Inšpektorat za delo.....                                                             | 112 |



---

|                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Inšpekcijski svet .....                                                             | 113 |
| Priloga 8.B. Pomembnost inšpekcijskega nadzora in izvrševanja .....                 | 114 |
| Primernost inšpekcijskega nadzora in vprašanja na področju izvrševanja.....         | 114 |
| Dejavniki skladnosti: doseganje pravega ravnotežja.....                             | 115 |
| Načela dobre prakse in temeljne sestavine za reforme .....                          | 116 |
| Skupni informacijski sistemi za inšpekcijski nadzor: značilnosti in koristi.....    | 118 |
| Bibliografija.....                                                                  | 120 |
| Priloga 8.C. Kazalniki regulatorne politike in upravljanja za leto 2015 (iREG)..... | 122 |

## Kazalo preglednic

|                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Preglednica 1.1: Makroekonomski kazalniki in projekcije.....                               | 16 |
| Preglednica 1.2: Dolgoročne projekcije za porabo, povezano s starostjo, odstotek BDP ..... | 17 |

## Kazalo slik

|                                                                                                                                                                                    |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Slika 1.1: BDP na prebivalca (PKM USD 2010) za izbrane države Srednje in Vzhodne Evrope, 1995 = 100.....                                                                           | 14  |
| Slika 1.2: Vrzeli do zgornje polovice držav OECD .....                                                                                                                             | 15  |
| Slika 1.3: Rezultati kazalnikov ureditve proizvodnega trga OECD za države Srednje in Vzhodne Evrope za 2013 .....                                                                  | 18  |
| Slika 2.1: Indeks Svetovne banke o enostavnosti poslovanja za države OECD na podlagi metrike razlike do najboljšega rezultata (angl. Distance-to-Frontier Metric -DTF), 2017 ..... | 24  |
| Slika 3.1: Medresorsko usklajevanje prek vzorca informacijskega sistema IPP .....                                                                                                  | 40  |
| Slika 4.1: Vključevanje deležnikov v razvoj primarne zakonodaje .....                                                                                                              | 46  |
| Slika 4.2: Vključevanje deležnikov v razvoj podrejenih predpisov .....                                                                                                             | 47  |
| Slika 4.3: Začetna in poznejša faza posvetovanj o predlogih predpisov .....                                                                                                        | 47  |
| Slika 4.4: Število predpisov objavljenih na portalu e-Demokracija .....                                                                                                            | 52  |
| Slika 4.5: Število dni, ko so predlogi predpisov objavljeni na portalu e-Demokracija .....                                                                                         | 52  |
| Slika 5.1: Novi predpisi in spremembe, ki jih je v parlamentarnem mandatu .....                                                                                                    | 61  |
| Slika 5.2: Primer informacij, ki so dostopne v Pravno-informacijskem sistemu Republike Slovenije iz Zakona o pacientovih pravicah.....                                             | 64  |
| Slika 5.3: Zakonodajni proces v Sloveniji od predloga zakona do predstavitve v državnem zboru.....                                                                                 | 66  |
| Slika 5.4: Presoja posledic predpisov za razvoj primarne zakonodaje.....                                                                                                           | 68  |
| Slika 5.5: Presoja posledic predpisov za razvoj podrejenih predpisov .....                                                                                                         | 69  |
| Slika 5.6: Raven podrobnosti analize različnih posledic.....                                                                                                                       | 69  |
| Slika 6.1: Naknadno vrednotenje za primarno zakonodajo .....                                                                                                                       | 86  |
| Slika 7.1: Država OECD odgovarja na vprašanje »Ali morajo regulativni organi pri razvoju predpisa določiti postopek za ocenjevanje napredka pri doseganju ciljev predpisa?« .....  | 97  |
| Slika 8.1: Delež upravnih ukrepov, ki temelji na številu inšpekcijskih nadzorov, izvedenih leta 2015.....                                                                          | 112 |
| Slika 8.2: Delež prekrškovnih postopkov, ki temelji na številu inšpekcijskih nadzorov, izvedenih leta 2015.....                                                                    | 112 |

## Profil države: Slovenija

| Geografija, prebivalstvo in življenjski standard |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Območje (kvadratni kilometri)                    | 20.273                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Prebivalci                                       | 2.064.840                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Gostota poseljenosti (kvadratni kilometer)       | 101,8                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Mestno prebivalstvo                              | 49,6 %                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Stopnja rasti prebivalstva                       | 0,1 % (ocena za 2016)                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Skupna stopnja rodnosti                          | 1,55 (ocena za 2014)                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Pričakovana življenjska doba                     | 78,2 leti                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Etnične skupine                                  | 83,06 % Slovencev, 1,98 % Srbov, 1,81 % Hrvatov, 1,10 % Bošnjakov, 4,85 % drugih manjšin, 8,9 % drugih (2002)                                                                                                                                                                                   |
| Vlada                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Državna struktura                                | Parlamentarna republika                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Izvršna struktura                                | Predsednik, ki se vsakih pet let izvoli na splošnih volitvah<br>Predsednika vlade Slovenije imenuje Državni zbor Republike Slovenije                                                                                                                                                            |
| Zakonodajna struktura                            | Asimetrična dvodomna<br>Državni zbor: 90 članov parlamenta (vključno z enim predstavnikom italijanske in enim predstavnikom madžarske manjšine)<br>Državni svet: 40 državnih svetnikov<br>Poslanci državnega zbora so imenovani za dobo štirih let, člani državnega sveta pa za dobo petih let. |
| Volitve                                          | Zadnje parlamentarne volitve so bile 13. julija 2014 (naslednje bodo julija 2018)<br>Zadnje predsedniške volitve so bile 22. decembra 2012 (naslednje so decembra 2017)                                                                                                                         |
| Politična situacija                              | Stranka modernega centra, ki jo vodi Miro Cerar, je dobila 36 sedežev, sledila ji je Slovenska demokratska stranka z 21 sedeži. Sedanja vlada je sredinska/levo-sredinska koalicija Stranke modernega centra, Demokratične stranke upokojencev Slovenije in Socialnih demokratov.               |
| Pravni sistem                                    | Sistem civilnega prava; pravne pritožbe se naslovijo na Vrhovno sodišče Republike Slovenije                                                                                                                                                                                                     |
| Upravno-ozemeljska struktura                     | Slovenija ima 212 občin in 11 mestnih območij. Vsaka občina ima župana in občinski svet, ki se običajno izvolita vsaka štiri leta glede na sorazmerno zastopanost.                                                                                                                              |

Vir: Podatkovna zbirka Eurostat; podatkovna zbirka Svetovne banke, Ekonomska obveščevalna enota (angl. *Economist Intelligence Unit*). CIA World Factbook.

## 1. poglavje: Makroekonomski in politični kontekst: Od razglasitve neodvisnosti do okrevanja po krizi

*V tem poglavju so opisane glavne reforme na področju upravljanja v Sloveniji od razglasitve neodvisnosti leta 1991 do pridružitve EU leta 2004. Opisuje tudi zdajšnji gospodarski kontekst prizadevanj za regulatorno reformo in kaže na posebne gospodarske izzive, s katerimi se srečuje država in ki ovirajo naložbe, gospodarsko rast ter blaginjo. Razpravlja tudi o splošni blaginji slovenskih državljanov in njihovem dojemanju uspešnosti vlade.*

## Politični kontekst: Pot Slovenije od neodvisnosti do članstva v EU

Slovenija je razglasila neodvisnost od Jugoslavije in postala demokratična republika 25. junija 1991, le eno leto po prvih svobodnih volitvah v državi. Pred razglasitvijo neodvisnosti so se zaradi gospodarske krize, ki jo je povzročila hiperinflacija v Jugoslaviji leta 1989, deloma že začele strukturne gospodarske reforme.

Slovenija je novo ustavo sprejela le nekaj mesecev pozneje, in sicer 23. decembra 1991. Z novo ustavo je bil reformiran slovenski parlament. Izločeno je bilo eno zakonodajno telo in določeni so bili temelji državnega organa, položaj posameznikov v novi vladi ter pravice državljanov. Slovenska ustava določa, da lahko zakone predlaga vlada, poslanec, državni svet ali najmanj 5.000 volivcev.<sup>1</sup>

Slovenija se je kot nova neodvisna država hitro pridružila mednarodni skupnosti. Manj kot eno leto po razglasitvi neodvisnosti je Slovenija postala članica Združenih narodov in kmalu zatem je leta 1993 postala članica Svetovne banke ter Mednarodnega denarnega sklada.

Ob izgubi ključnih izvoznih trgov v Jugoslaviji si je Slovenija prizadevala za čim hitrejšo okrepitev vezi s preostalo Evropo, da bi lahko izkoristila ključne politične in gospodarske koristi povezovanja. Leta 1993, ko je Evropski svet v Københavnu predstavil zahteve za pridružitve držav Srednje in Vzhodne Evrope k EU, je Slovenija začela postopek za vstop v EU. Od leta 1994 do 2004 so bile vladne reforme povezane predvsem s pridružitvenim procesom EU. Glavni strateški dokument za gospodarsko reformo v tem obdobju je bila Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, njen glavni cilj je bil pospešiti rast, da se zapre vrzel z EU, izboljšati konkurenco, omogočiti povezovanje z EU ter se osredotočiti na trajnostno gospodarsko rast. Po navedbah Potočnika bi bilo treba pristop k EU obravnavati kot »končni dokaz, da je [gospodarski in politični] prehod uspel.« Leta 1997 je Komisija podala mnenje o tem, kako Slovenija upošteva københavnska merila. Po navedbah Komisije se Slovenija lahko šteje za stabilno demokracijo, vendar pa je imela precej dela pri sprejemanju in izvajanju pravnega reda Skupnosti.

Uradna pogajanja med EU in Slovenijo so se začela leta 1998. Slovenija je bila dobro pripravljena zaradi treh ključnih strateških dokumentov:

- Strategije mednarodnih gospodarskih odnosov (1996),
- Strategije povečevanja konkurenčnih zmožnosti slovenske industrije (1997) in
- Strategije Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo (1998).

Glavni cilj končnega dokumenta je bil pripraviti osnutek srednjeročnih strategij in politik, ki so potrebne, da se gospodarska tranzicija izvede v celoti ter za pridružitve EU (Potočnik). Pogajanja z EU o pravnem redu Skupnosti so se začela aprila 1998 in zaključila decembra 2002. 1. maja 2004 se je Slovenija pridružila Evropski uniji kot del največje širitve EU do takrat.<sup>2</sup>

## Struktura vlade

Po osamosvojitvi je postala Slovenija unitarna država z asimetričnim dvodomnim zakonodajnim telesom. Zakonodajno telo je razdeljeno na dva dela: državni zbor in državni svet. Državni zbor tvori 88 sorazmerno zastopanih izvoljenih predstavnikov in dva predstavnika manjšin: eden predstavlja italijansko manjšino in drugi madžarsko.

Državni svet ima 40 predstavnikov, ki so izbrani iz različnih delov slovenske družbe, vključno s/z:

- štirimi predstavniki delodajalcev,
- štirimi predstavniki zaposlenih,
- štirimi predstavniki kmetov, obrtnikov in trgovcev ter neodvisnih strokovnjakov,
- šestimi predstavniki nekomercialnih področij
- in dvaindvajsetimi predstavniki lokalnih interesov.

Predstavniki Državnega sveta se volijo za dobo petih let. Čeprav obstajata dve zakonodajni telesu, ima večino političnih pristojnosti državni zbor, državni svet pa ima izključno svetovalno vlogo z omejenimi pristojnostmi, zato številni strokovnjaki Slovenijo označujejo kot asimetrično ali nepopolno dvodomno zakonodajno telo (glejte na primer Borak).

Predsednik se voli vsakih pet let in je lahko največ dvakrat zaporedoma izvoljen na to funkcijo. Med drugimi dolžnostmi ima pristojnosti za opravljanje funkcij, povezanih z delovanjem vlade, kot so:

- razpis volitev v državni zbor;
- predlaganje kandidata za predsednika državnega zbora;
- razpustitev državnega zbora in v nekaterih primerih razpis novih volitev;
- imenovanje in odpoklic slovenskih veleposlanikov;
- v nekaterih primerih imenovanje državnih uradnikov.

Trenutno slovensko vlado sestavlja 14 ministrstev, 12 vladnih služb in 33 organov v sestavi, ki vključujejo agencije za skladnost in izvrševanje. Predsednik vlade in ministri na svojih področjih delujejo popolnoma neodvisno ter odgovarjajo le državnemu zboru.

Vlada Republike Slovenije je izvršilni organ in najvišji organ uprave. Vlada lahko predlaga državno zakonodajo, državni proračun, nacionalne programe in druge funkcije v okviru svojih pristojnosti. Vlada predstavlja Slovenijo tudi na področju zadev EU.

### ***Struktura lokalne oblasti***

Na lokalni ravni je Slovenija razdeljena na 212 občin, od tega je 11 mestnih. Na splošno se župani in lokalni svetniki volijo na splošnih volitvah, ki potekajo vsaka štiri leta. Zakon o lokalni samoupravi določa, da mora imeti občina vsaj 5.000 prebivalcev, mestna občina pa mora imeti vsaj 20.000 prebivalcev.

Občino sestavljajo župan, občinski svet in nadzorni odbor. Župan predstavlja občino in deluje v njenem imenu, prav tako pa mora biti neposredno izvoljen vsaka štiri leta. Občinski svet je najvišji organ odločanja v občini.

## **Ekonomski kontekst**

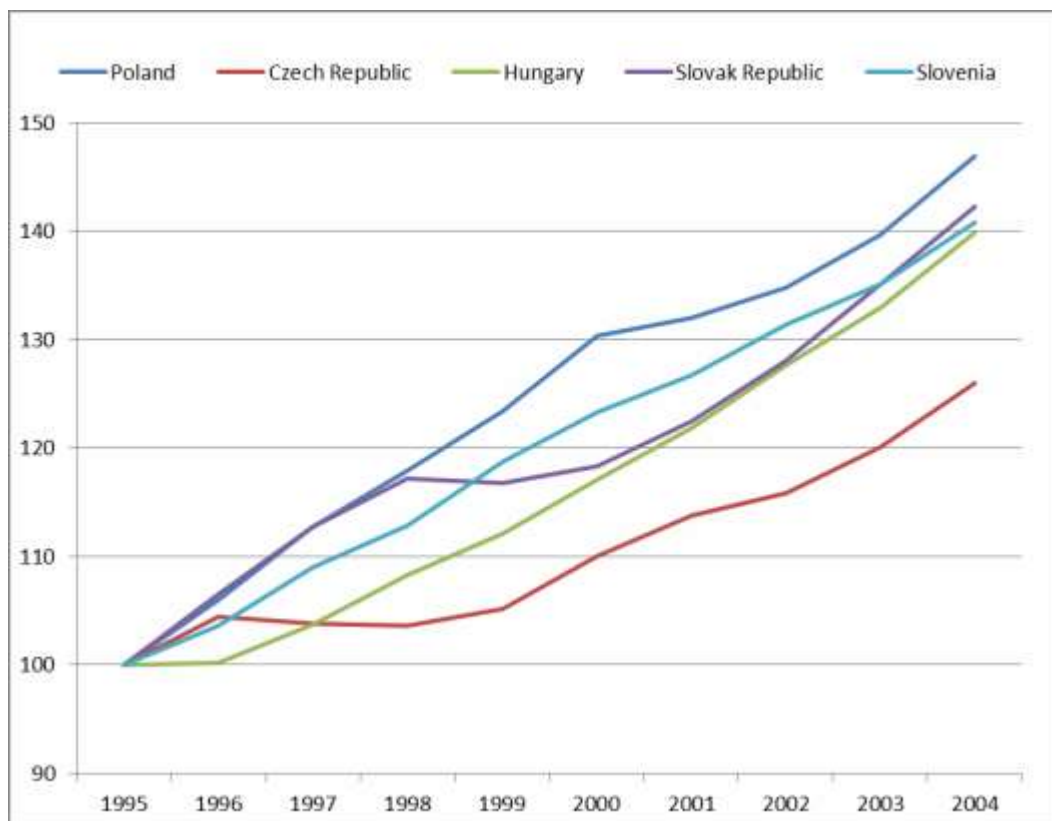
Tudi pred razglasitvijo neodvisnosti je bilo slovensko gospodarstvo bistveno razvitejše od drugih delov Jugoslavije. Leta 1990 je bil BDP Slovenije na prebivalca 6.100 USD v primerjavi s povprečjem le 3.060 USD v celotni Jugoslaviji (Pleskovič in Sachs).

Po navedbah Pleskoviča in Sachsa je Slovenija po razpadu Jugoslavije doživela največje reforme in je najhitreje prešla na tržno gospodarstvo. V le dveh letih, od 1991 do 1993, je Slovenija »dosegla politično neodvisnost, stabilizirala svoje gospodarstvo, uvedla lastno valuto in izvedla temeljne gospodarske

reformne.« Že leta 1993 je imela Slovenija bogatejše in bolj odprto gospodarstvo od drugih držav nekdanje Jugoslavije.

Kljub temu je Slovenija z neodvisnostjo izgubila pomembne jugoslovanske trge, zato se je morala država takoj spopasti z resno gospodarsko krizo. Vlada se je prva leta slovenske neodvisnosti osredotočala na reševanje krize in izvedbo prepotrebnih reform trga.

**Slika 1.1: BDP na prebivalca (PKM USD 2010) za izbrane države Srednje in Vzhodne Evrope, 1995 = 100**



Vir: Podatki Svetovne banke o nacionalnih računih in podatkovne zbirke OECD o nacionalnih računih.

Zaradi najpomembnejših reform v smeri tržnega gospodarstva združenih z dokaj močnim izhodiščnim položajem je Slovenija sčasoma postala vodilna gospodarska sila v regiji. Ko so se reforme uveljavile in se je Slovenija začela vključevati v širše evropsko gospodarstvo, je postala ena najhitreje rastočih držav v tranziciji. BDP na prebivalca se je od leta 1995 do njene pridružitve EU leta 2004 povečal s 15.062 \$ (USD 2010) na 21.218 \$. Kljub temu da je Slovenija začela na višji stopnji dohodka, se je ta povečeval tako hitro kot pri številnih državah Srednje in Vzhodne Evrope, kot so Poljska, Madžarska in Slovaška, čeprav so se v teh državah začele podobne reforme (glejte Sliko 1.1).

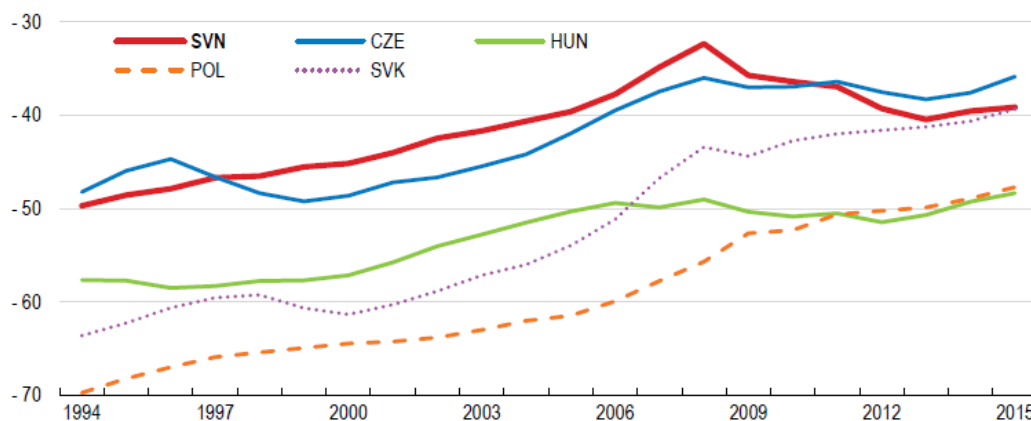
Vendar pa sta Pleskovič in Sachs opozorila, da so po razglasitvi neodvisnosti ostali številni izzivi. Neučinkovitost bančnega sistema in vedno večje izgube ter dolgovi državnih podjetij so predstavljali tveganje za nastajajoče tržno gospodarstvo.

### ***Trenutne gospodarske razmere: Okrevajoče gospodarstvo po recesiji in varčevalnih ukrepih***

Če ni navedeno drugače, so podatki v naslednjem poglavju povzeti po Ekonomskem pregledu Slovenije, uradno predstavljenem 5. septembra 2017 v Ljubljani.

Po več letih izjemne rasti je Slovenijo močno prizadela svetovna finančna kriza. Slovensko gospodarstvo se je 15 let povečevalo, leta 2009 pa se je prvič skrčilo. Gospodarska kriza je močno izpostavila potrebo Slovenije po dodatnih gospodarskih reformah kljub uspehu od priznanja neodvisnosti. Realni BDP se je med krizo občutno zmanjšal in je samo leta 2009 padel za skoraj 8 %.<sup>3</sup>

**Slika 1.2: Vrzal do zgornje polovice držav OECD**



Opombe: Vrzal v odstotkih glede tehtanega povprečja z uporabo uteži v zvezi s prebivalstvom najvišjih 17 držav OECD v smislu BDP na prebivalca, BDP na uro opravljenega dela in bruto domačega dohodka na prebivalca (v konstanti 2010 PKM)

Vir: OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Slovenia 2017*, OECD Publishing, Pariz, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-svn-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-svn-2017-en).

Potem ko je slovensko gospodarstvo leta 2012 utrpelo recesijo z dvojnimi dnom, se je to leta 2013 začelo postopoma obračati. Okrevanje je bilo prvotno izvozno usmerjeno, vendar pa se je počasi začelo povečevati tudi domače povpraševanje. Brezposelnost ostaja večja kot pred krizo še devet let pozneje.

Pred tem je BDP na prebivalca ustrezal povprečju OECD, med krizo pa se je ta proces obrnil in se je šele pred kratkim spremenil. BDP je dosegel vrh pred krizo in rast Slovenije je bila od leta 2009 manjša kot pri drugih enakovrednih državah. Šibkost poslovnih naložb in pomanjkanje delovne sile na področju proizvodnje še vedno zavirata gospodarsko rast v Sloveniji.

### ***Dvig življenjskega standarda z naložbami v kapital in znanja***

Naložbe so bile v Sloveniji od krize leta 2009 precej manjše od pričakovanih. Za povečanje domače rasti bodo potrebne višje domače in tuje naložbe za spodbujanje rasti produktivnosti dela ter za nadaljevanje vključevanja v globalne vrednostne verige.

Delež neposrednih tujih naložb (NTN) je v Sloveniji padel na enega najnižjih v regiji, kar se kaže v počasnejšem razvoju naprednih tehnologij, ki izboljšujejo produktivnost in prakse upravljanja.



Slovenija je dokaj neuspešna tudi na področju infrastrukture logistike. Njena odvisnost od strukturnih skladov EU za infrastrukturne naložbe je omejila socialni donos takih naložb, saj ima financiranje projektov pomembnejšo vlogo kot pa socialni donos naložb.

Kljub počasnemu okrevanju se Sloveniji obeta pozitivna kratkoročna gospodarska prihodnost. Večjo domačo porabo, ki jo deloma podpirata vedno večje zaposlovanje in močnejše zaupanje potrošnikov, spodbuja tudi podpora monetarne politike evrskega območja. Celo fiskalni položaj Slovenije se je začel izboljševati. Kljub temu pa za proračunski saldo ostajajo pomembna srednjeročna in dolgoročna tveganja.

### Preglednica 1.1: Makroekonomski kazalniki in projekcije

Letna sprememba v odstotkih, obseg  
(cene 2010)

|                                                                | Trenutne cene<br>(milijard EUR) | 2013  | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------------------------------------------------------|---------------------------------|-------|------|------|------|------|------|
| <b>Bruto domači proizvod (BDP)</b>                             | 36                              | -1,1  | 3,1  | 2,3  | 2,5  | 2,4  | 2,3  |
| <b>Zasebna potrošnja</b>                                       | 20,4                            | -4,0  | 2    | 0,5  | 2,8  | 2,1  | 2,1  |
| <b>Javna poraba</b>                                            | 7,3                             | -2,1  | -1,2 | 2,5  | 2,6  | 1,3  | 0,7  |
| <b>Bruto investicije v osnovna sredstva</b>                    | 6,9                             | 3,2   | 1,4  | 1    | -3,1 | 4    | 4    |
| <b>Stanovanja</b>                                              | 0,9                             | -7,9  | -5,8 | 6,1  | -1,0 | 2,7  | 2,4  |
| <b>Končno domače povpraševanje</b>                             | 34,7                            | -2,2  | 1,2  | 1    | 1,5  | 2,3  | 2,2  |
| <b>Kopičenje zalog<sup>1</sup></b>                             |                                 | 0,2   | 0,6  | 0,4  | 0,8  | 0    | 0    |
| <b>Skupaj domače povpraševanje</b>                             | 34,5                            | -2,0  | 1,8  | 1,4  | 2,4  | 2,3  | 2,2  |
| <b>Izvoz blaga in storitev</b>                                 | 26,4                            | 3,1   | 5,7  | 5,6  | 5,9  | 4,3  | 4,2  |
| <b>Uvoz blaga in storitev</b>                                  | 24,9                            | 2,1   | 4,2  | 4,6  | 6,2  | 4,3  | 4,4  |
| <b>Neto izvoz<sup>1</sup></b>                                  | 1,5                             | 0,8   | 1,4  | 1,1  | 0,3  | 0,4  | 0,3  |
| <b>Drugi kazalniki (stopnje rasti, če ni določeno drugače)</b> |                                 |       |      |      |      |      |      |
| <b>Potencialni BDP</b>                                         | ..                              | 0,6   | 1,1  | 1,1  | 1,1  | 1,2  | 1,3  |
| <b>Proizvodna vrzel<sup>2</sup></b>                            | ..                              | -6,2  | -4,3 | -3,2 | -2,3 | -1,1 | -0,2 |
| <b>Zaposlovanje</b>                                            | ..                              | -1,9  | 1,2  | 0,1  | 0    | 1,5  | 1    |
| <b>Stopnja brezposelnosti<sup>3</sup></b>                      | ..                              | 10,1  | 9,7  | 9    | 7,8  | 7,1  | 6,9  |
| <b>Deflator BDP</b>                                            | ..                              | 0,9   | 0,8  | 1    | 0,6  | 1,1  | 1,5  |
| <b>Indeks cen življenjskih potrebščin</b>                      | ..                              | 1,9   | 0,4  | -0,8 | -0,2 | 0,8  | 1,2  |
| <b>Cene osnovnih življenjskih potrebščin</b>                   | ..                              | 0,9   | 0,7  | 0,3  | 0,7  | 0,7  | 1,2  |
| <b>Delež prihrankov gospodinjstev, neto<sup>4</sup></b>        | ..                              | 5,4   | 5,4  | 6,9  | 7    | 7,8  | 8,8  |
| <b>Trgovinska bilanca<sup>5</sup></b>                          | ..                              | 2     | 3,2  | 3,9  | 2,6  | ..   | ..   |
| <b>Saldo tekočega računa plačilne bilance<sup>5</sup></b>      | ..                              | 4,8   | 6,2  | 5,2  | 6,8  | 7,7  | 8    |
| <b>Javnofinančni saldo<sup>5</sup></b>                         | ..                              | -15,0 | -5,0 | -2,7 | -2,4 | -1,6 | -0,9 |
| <b>Osnovni primarni javnofinančni saldo<sup>2</sup></b>        | ..                              | -0,5  | -0,7 | 1,2  | 1    | 1,1  | 1,2  |
| <b>Bruto javni dolg (maastrichtski kriterij)<sup>5</sup></b>   | ..                              | 71    | 80,9 | 83,1 | 84,8 | 85,5 | 85,4 |
| <b>Neto javnofinančni dolg<sup>5</sup></b>                     | ..                              | 13,9  | 20,6 | 24,5 | 26,2 | 26,8 | 26,8 |
| <b>Trimesečna obrestna mera denarnega trga, povprečje</b>      | ..                              | 0,2   | 0,2  | 0    | -0,3 | -0,3 | -0,3 |
| <b>Donosi desetletnih državnih obveznic, povprečje</b>         | ..                              | 5,8   | 3,3  | 1,7  | 1,1  | 0,8  | 0,8  |

1. Prispevek k spremembam v realnem BDP.
2. Kot odstotek potencialnega BDP.
3. Kot odstotek delovne sile.
4. Kot odstotek čistega dobička.
5. Kot odstotek BDP.

Vir: OECD (2016), podatkovna zbirka OECD Economic Outlook 100.

OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Slovenia 2017*, OECD Publishing, Pariz, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-svn-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-svn-2017-en).

## Stanje javnih financ: Obravnava porabe, povezane s starostjo

Slovenska vlada je do leta 2014 izvajala gospodarske varčevalne ukrepe, potem pa jih je začela počasi rahljati s sproščanjem zamrznitev plač in napredovanj javnih uslužbencev, čeprav vlada ni izvedla novih pomembnih pobud za porabo sredstev.

Primanjkljaj je leta 2013 dosegel 15 % BDP, zdaj pa se je zmanjšal na skromnejših 1,6 %, čeprav je še vedno višji od ciklično prilagojenega 1 % BDP v okviru Maastrichtske pogodbe.

Pričakovati je, da se bo proračunsko stanje Slovenije z okrepljeno gospodarsko rastjo v naslednjem obdobju ustalilo. Kljub temu so pred proračunskim stanjem v Sloveniji pomembna dolgoročna tveganja zaradi porabe, povezane s starostjo. Poraba, povezana s starostjo – zlasti pokojnine in zdravstveno varstvo – bi lahko porabo Slovenije na tem področju v primerjavi z ostalimi enakovrednimi državami OECD, kjer znaša 20 %, potisnile na več kot 30 %.

**Preglednica 1.2: Dolgoročne projekcije za porabo, povezano s starostjo, odstotek BDP**

|             | Skupaj poraba, povezana s starostjo <sup>1</sup> |      |      | Bruto poraba za javne pokojnine |      |      | Poraba za zdravstveno varstvo |      |      | Poraba za dolgotrajno oskrbo |      |      |
|-------------|--------------------------------------------------|------|------|---------------------------------|------|------|-------------------------------|------|------|------------------------------|------|------|
|             | 2013                                             | 2030 | 2060 | 2013                            | 2030 | 2060 | 2013                          | 2030 | 2060 | 2013                         | 2030 | 2060 |
| Češka r.    | 19,1                                             | 20,4 | 22,5 | 9,0                             | 9,0  | 9,7  | 5,7                           | 6,3  | 7,0  | 0,7                          | 1,0  | 1,5  |
| Madžarska   | 20,8                                             | 18,2 | 21,9 | 11,5                            | 8,9  | 11,4 | 4,7                           | 5,2  | 5,7  | 0,8                          | 0,9  | 1,2  |
| Poljska     | 20,9                                             | 20,5 | 22,3 | 11,3                            | 10,4 | 10,7 | 4,2                           | 4,8  | 5,6  | 0,8                          | 1,1  | 1,7  |
| Slovenija   | 24,7                                             | 26,7 | 31,6 | 11,8                            | 12,3 | 15,3 | 5,7                           | 6,5  | 7,1  | 1,4                          | 1,9  | 2,8  |
| Slovaška    | 17,7                                             | 17,9 | 21,8 | 8,1                             | 7,6  | 10,2 | 5,7                           | 6,6  | 7,9  | 0,2                          | 0,4  | 0,6  |
| EU28        | 25,6                                             | 26,4 | 27,3 | 11,3                            | 11,6 | 11,2 | 6,9                           | 7,5  | 8,0  | 1,6                          | 2,0  | 2,8  |
| Evrsko obm. | 26,8                                             | 27,7 | 28,5 | 12,3                            | 12,9 | 12,3 | 7,0                           | 7,5  | 7,9  | 1,7                          | 2,1  | 3,0  |

Opomba: 1. Skupaj poraba, povezana s starostjo, vključuje bruto javne pokojnine, zdravstveno varstvo, dolgotrajno oskrbo, izobraževanje in nadomestilo za brezposelnost.

Vir: Eurostat, podatkovna zbirka projekcije prebivalstva; OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Slovenia 2017*, OECD Publishing, Pariz, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-svn-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-svn-2017-en).

## Omilitve ureditve in povečanje konkurence

Slovenija ostaja visoko regulirano gospodarstvo in slovenska podjetja se še vedno srečujejo z visokimi administrativnimi bremenmi. Slovenija se uvršča na šesto mesto najbolj omejujočih gospodarstev v državah OECD na podlagi kazalnika ureditve proizvodnega trga OECD, je pa tudi višje od večine drugih držav Srednje in Vzhodne Evrope.

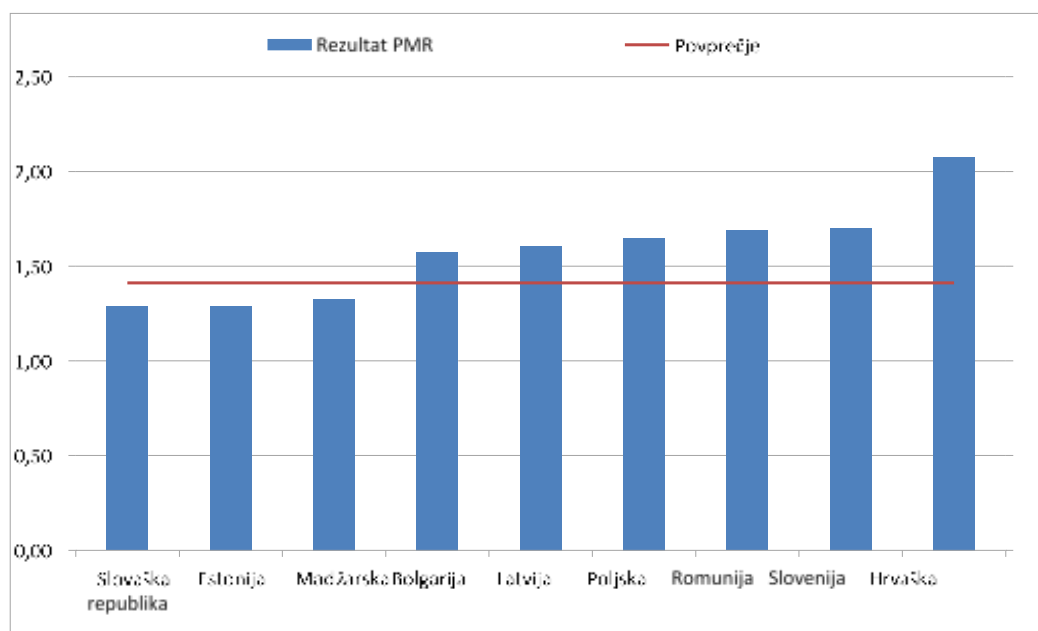
Poleg tega ima Slovenija veliko število reguliranih poklicev – več kot 200 – ki imajo pogosto stroge vstopne pogoje, kot so izobrazba ali zahteve glede vajeništva. Neustrezna reguliranost poklicev vpliva med drugim tudi na podpovprečno produktivnost dela na področju storitev.

Nov vstop na trg spodbuja uveljavljena podjetja k vlaganju navkljub morebitni konkurenci. Toda v Sloveniji lahko tuja podjetja vložijo tožbo le preko sodišč in ne preko organa, pristojnega za konkurenco. Poleg tega Slovenija nima celovite strategije za vhodne neposredne tuje investicije.

V Sloveniji je razširjeno javno lastništvo. Vlada ima v lasti oziroma nadzira 650 podjetij, ki imajo dejanski nadzor nad skoraj tretjino slovenskega BDP. Na splošno imajo ta podjetja v državni lasti nižjo produktivnost kot njihovi zasebni kolegi v EU, zlasti v omrežnem sektorju, kjer prevladujejo podjetja v državni lasti.

Slovenija ta izziv rešuje z uvedbo MSP-testa (opisan v 5. poglavju), ki v enotnem dokumentu utrjuje regulatorne reforme za ciljno reševanje določenih zakonodajnih ovir in z določenimi sektorskimi reformami, kot je poenostavitev predpisov za prostorsko načrtovanje ter gradbena dovoljenja.

**Slika 1.3: Rezultati kazalnikov ureditve proizvodnega trga OECD za države Srednje in Vzhodne Evrope za 2013**



Opomba: Rezultati so od 0 do 6 (najmanj omejitev do največ omejitev).

Vir: Koske, I. in drugi. (2015), »The 2013 update of the OECD product market regulation indicators: policy insights for OECD and non-OECD countries«, *OECD Economics Department Working Papers*, št. 1200.

Slovenci v primerjavi s povprečjem OECD uživajo višji življenjski standard pri številnih ukrepih, vključno z varnostjo in okoljem. Zdravje in enakost spolov sta prav tako boljša kot v številnih državah članicah OECD.

Kljub temu pa je v Sloveniji dokaj slaba državljanska participacija. Volilna udeležba na zadnjih volitvah je bila le 51,7-odstotna, kar Slovenijo po *Better Life Index* uvršča na 36. mesto od 38 držav. Socialna neenakost je prav tako še vedno precej skrb vzbujajoča. Slovenija je glede socialne neenakosti med 38 državami na 26. mestu.

Slovenija je ena izmed prvih držav članic OECD, ki so prenesle 17 ciljev trajnostnega razvoja ZN v nacionalno strategijo, ki temelji na 169 kazalnikih. Konec leta 2016 je vlada razvila Vizijo Slovenije. Ta strategija pozornost usmerja v štiri ključna področja ciljev trajnostnega razvoja:

- učenje za in skozi življenje,
- vključujoča, prožna in odgovorna družba,
- gospodarstvo, ki ustvarja vrednost za vsakogar,
- visoka stopnja sodelovanja, usposobljenosti in uspešnosti.

### **Zadovoljstvo z vlado**

Slovenci so razmeroma skeptični glede njihove nacionalne vlade in pravosodnega sistema. Le 25 % slovenskih državljanov je izrazilo zaupanje ali zadovoljstvo z nacionalno vlado – eden najnižjih rezultatov v OECD. Podobno je zaupanje v pravosodje, ki je leta 2016 znašalo le 28 %, povprečje v državah članicah OECD znaša 54 %. Stopnja razkrivanja zasebnih interesov po vejah oblasti je bila na nizki ravni in je padla precej pod povprečje OECD, razen sodne veje.

Glede na to, da je Slovenija uspešna pri številnih ukrepih na področju izobraževanja in zdravja, ni presenetljivo, da imajo državljani pozitiven odnos do sistema izobraževanja in zdravstvenega sistema. Slovenci se izobražujejo dlje kot večina državljanov držav članic OECD – 18,3 leta v primerjavi s povprečjem OECD, kjer je 17,5 let. Poleg tega je 86 % Slovencev končalo srednje poklicno izobraževanje. Pričakovana življenjska doba in odstotek ljudi v Sloveniji, ki poročajo, da so dobrega zdravstvenega stanja, je blizu povprečja OECD (OECD, 2017c).

### **Opombe**

1. 88. člen, Uradni list Republike Slovenije, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13.
2. maja 2004 so postale države članice EU tudi Ciper, Češka republika, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska in Slovaška.

Opomba Turčije: Informacije v tem dokumentu, ki omenjajo Ciper, se nanašajo na južni del otoka. Na otoku ni enotne oblasti, ki bi zastopala tako turške kot tudi grške Ciprčane na otoku. Turčija priznava Turško republiko Severni Ciper (TRSC). Dokler se pod okriljem Združenih narodov ne najde trajne in nepristranske rešitve, bo Turčija vztrajala pri svojem stališču v zvezi s ciprskim vprašanjem.

Opomba držav članic Evropske unije, ki so članice OECD in Evropske unije: Republiko Ciper priznavajo vse članice Združenih narodov z izjemo Turčije. Informacije v tem dokumentu se nanašajo na področje, ki je pod dejanskim nadzorom vlade Republike Ciper.

3. Merjeno v ameriških dolarjih (USD) so se cene leta 2011 in kupna moč prilagodili.

## Bibliografija

Borak, N. in B. Borak (2004), »Institutional Setting for the New Independent State« in *Slovenia: From Yugoslavia to the European Union*, ed. Mrak M. in drugi.

OECD (2017a), *OECD Economic Surveys: Slovenia 2017*, OECD Publishing, Pariz, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-sun-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-sun-2017-en).

OECD (2017b), »Slovenia Better Life Index Results«, OECD. [www.oecdbetterlifeindex.org/countries/slovenia/](http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/slovenia/).

OECD (2017c), »Slovenia Country Fact Sheet: Government at a Glance 2017«, OECD.

Pleskovič, B. in J. D. Sachs (1994), »Political independence and economic reform in Slovenia« in *The Transition in Eastern Europe*, Zvezek 1, str. 191–220, University of Chicago Press.

Potočnik, J. in J. G. Lombardero (2004), »Slovenia's Road to Membership in the European Union« v eds. Mrak, M. in drugi, *Slovenia: From Yugoslavia to the European Union*.

## 2. poglavje: Kontekst za boljše pravno urejanje v Sloveniji

*To poglavje opredeljuje gonilne sile regulatorne politike in ocenjuje komunikacijo z deležniki o strategiji in politikah. Obravnava tudi politike, procese in institucije za vrednotenje učinkovitosti ter uspešnosti programov in politik, katerih cilj je izboljšanje zakonodajnega okolja. Poleg tega vsebuje kratek pregled vloge e-uprave, ki podpira regulatorno politiko in upravljanje.*

## Regulatorna politika in temeljna načela

Predpisi so skupaj z monetarno in fiskalno politiko eden izmed treh ključnih vzvodov, s katerimi vlade lahko vplivajo na gospodarski razvoj in družbeno blaginjo. Dobro razvita regulatorna politika – proces, ki ga vlade uporabljajo za pripravo javnih politik in predpisov – je nujno potrebna, da lahko država doseže svoje politične cilje.

Cilj regulatorne politike je zagotoviti, da se predpisi pripravljajo v javnem interesu. Obravnava stalno potrebo po zagotavljanju, da so predpisi in zakonodajni okviri upravičeni in kakovostni ter da ustrezajo namenu (OECD, 2010).

Sekretariat OECD, ki je gradil na tej zamisli, je z Odborom OECD za regulatorno politiko leta 2012 izdelal Priporočilo Sveta o regulatorni politiki in upravljanju (Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance), ki določa temelje za boljše pravno urejanje (glejte Okvir 2.1.).

### Okvir 2.1. Priporočilo Sveta OECD o regulatorni politiki in upravljanju 2012

Priporočilo Sveta OECD o regulatorni politiki in upravljanju iz leta 2012 daje vladam jasne smernice o načelih, mehanizmih ter institucijah, ki so potrebni za izboljšanje načrtovanja, izvrševanja in pregleda njihovih zakonodajnih okvirov; vladam svetuje o učinkoviti rabi predpisov za doseganje boljših socialnih, okoljskih in gospodarskih rezultatov ter jih poziva, naj k regulatorni reformi pristopajo na ravni celotne vlade, pri čemer je poudarek na pomembnosti posvetovanja, usklajevanja, komunikacije in sodelovanja za reševanje izzivov, ki jih predstavlja medsebojna povezanost sektorjev ter gospodarstev. Priporočilo vladam svetuje:

1. Naj se na najvišji politični ravni zavežejo k boljši pravni ureditvi na ravni celotne vlade. Politika bi morala imeti jasne cilje in okvire za izvajanje, da bi zagotovila, da v primeru uporabe predpisa gospodarske, socialne ter okoljske koristi upravičujejo stroške, da so ustrezno obravnavani distribucijski učinki in da so neto koristi čim večje.
2. Naj se zaradi zagotovitve, da bodo predpisi služili javnemu interesu in da bodo usklajeni z utemeljenimi potrebami deležnikov, na katere se predpis nanaša in na katere vpliva, držijo načel odprte vlade, vključno s preglednostjo ter sodelovanjem pri zakonodajnem postopku. Sem je vključeno zagotavljanje ustreznih kanalov komunikacije (vključno s spletnimi), da lahko javnost prispeva k procesu priprave osnutkov predlogov predpisov in za kakovost spremne analize. Vlade bi morale zagotoviti, da so predpisi razumljivi in jasni ter da lahko subjekti enostavno razumejo svoje pravice in obveznosti.
3. Naj vzpostavijo mehanizme in institucije za aktivno zagotavljanje nadzora nad izvajanjem regulatorne politike, postopkov ter ciljev, naj podprejo in izvajajo regulatorno politiko ter s tem spodbujajo kakovost predpisov.
4. Naj vključijo presojo posledic predpisov v začetne faze procesa oblikovanja politik. Naj jasno opredelijo cilje politike in ocenijo, ali je predpis nujen ter kako je lahko najbolj učinkovit in uspešen pri doseganju zastavljenih ciljev. Naj za opredelitev najboljšega pristopa obravnavajo druga možna sredstva, ki niso predpisi, in opredelijo kompromise različnih analiziranih pristopov.

5. Naj izvajajo sistematične preglede predpisov v posameznih sektorjih (področjih) ob jasno opredeljenih političnih ciljih, vključno z upoštevanjem stroškov in koristi, da se zagotovi ažurnost predpisov, upravičenost stroškov, stroškovna učinkovitost in doslednost ter da se izpolnjujejo predvideni cilji politike.
6. Naj redno objavljajo poročila o uspešnosti izvajanja regulatorne politike in programov. Taka poročila bi morala vključevati tudi informacije o tem, kako zakonodajna orodja, kot so presoja posledic predpisov, prakse javnega posvetovanja in pregledi obstoječih predpisov, delujejo v praksi.
7. Naj razvijejo dosledno politiko, ki zajema vlogo in funkcije zakonodajnih agencij, za povečanje zaupanja, da se zakonodajne odločitve sprejemajo objektivno, nepristransko in dosledno brez nasprotja interesov, pristranskosti ali neprimerne vplivanja.
8. Naj zagotovi učinkovitost sistemov za pregled zakonitosti in postopkovne pravičnosti predpisov ter odločitev, ki jih sprejemajo organi, pooblaščen za izdajanje regulatornih sankcij. Naj zagotovijo, da bodo imeli državljani in podjetja dostop do teh sistemov pregledovanja po razumni ceni ter da bodo odločitve prejemale pravočasno.
9. Po potrebi naj pri načrtovanju in izvajanju predpisov uporabljajo strategije za ocenjevanje tveganj, obvladovanje tveganj ter obveščanje o tveganjih, da se zagotovi ciljna usmerjenost in učinkovitost predpisa. Regulativni organi bi morali oceniti, kako se bodo predpisi izvajali, in oblikovati odzivne strategije za izvajanje ter uveljavljanje.
10. Če je primerno, naj z mehanizmi usklajevanja spodbujajo zakonodajno usklajenost med nadnacionalnimi, nacionalnimi in podnacionalnimi ravni vlade. Naj določijo presečna zakonodajna vprašanja na vseh vladnih ravneh za spodbujanje skladnosti med zakonodajnimi pristopi in v izogib ponavljanju ali neskladju med predpisi.
11. Naj spodbujajo razvoj zmogljivosti za zakonodajno upravljanje in uspešnost na podnacionalnih ravneh vlade.
12. Pri razvoju regulatornih ukrepov naj obravnavajo vse pomembne mednarodne standarde in okvire za sodelovanje na istem področju ter, če je primerno, njihove morebitne učinke na stranke zunaj pristojnosti.

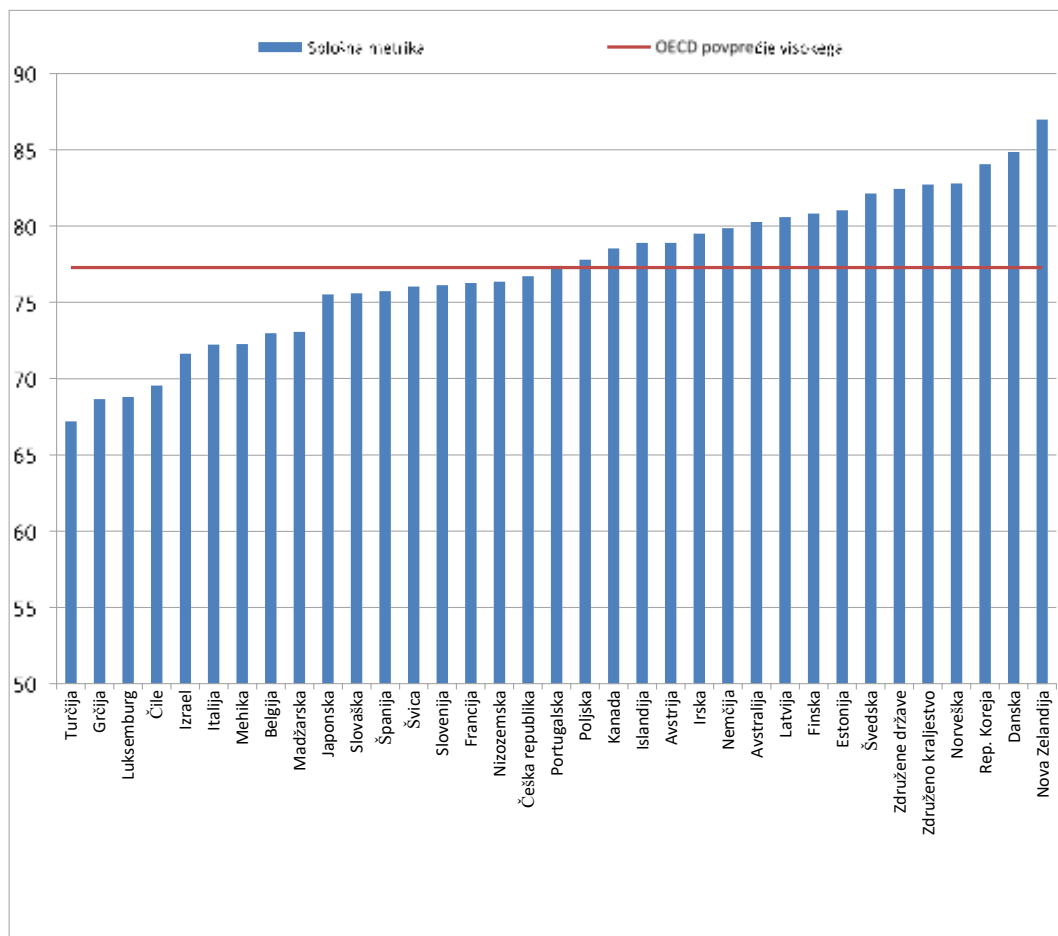
Vir: OECD (2012), Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, OECD Publishing, Pariz.

## Zgodovina boljšega pravnega urejanja v Sloveniji

Slovenija je močno napredovala pri razvoju regulatorne politike. Dejansko je razvoj politike na ravni celotne vlade skupaj z močnim poudarkom na zmanjšanju upravnega bremena Sloveniji zelo koristil. Na primer, Slovenija je že izboljšala svoj položaj na kazalniku Svetovne banke o enostavnosti poslovanja (*Ease of Doing Business*). Med letoma 2010 in 2016 se je Slovenija na indeksu o enostavnosti poslovanja s 53. mesta povzpela na 30. mesto. Na podlagi metrike razlike do najboljšega rezultata je enostavnost poslovanja v Sloveniji zdaj blizu povprečja OECD (Svetovna banka, 2017).



**Slika 2.1: Indeks Svetovne banke o enostavnosti poslovanja za države OECD na podlagi metrike razlike do najboljšega rezultata (angl. *Distance-to-Frontier Metric -DTF*), 2017**



Vir: Svetovna banka, »Ease of Doing Business Index: Distance-to-frontier Score, 2017«.

Pred kratkim so bila reformna prizadevanja osredotočena na akcijski program za zmanjšanje upravnih bremen. Leta 2015 je Ministrstvo za javno upravo (MJU) z dvema zunanjima svetovalcema zaključilo vrednotenje učinkov programov za zmanjšanje upravnih bremen od leta 2009 do 2015. Ocenili so, da so slovenska podjetja s 146 ukrepi prihranila skupaj 365 milijonov evrov (glejte 6. poglavje za več podatkov o naknadnem vrednotenju).

### **Razvoj regulatorne politike v Sloveniji na ravni celotne vlade**

Državni zbor Republike Slovenije je sprejel politično zavezo za regulatorno politiko na ravni celotne vlade. Najpomembnejša dokumenta glede pristopa Slovenije sta *Resolucija o normativni dejavnosti* in *Poslovnik Vlade Republike Slovenije*.

Prve bistvene spremembe Poslovnika Vlade Republike Slovenije so bile sprejete leta 2006. Spremembe so bile povezane z informacijami in dokumenti, ki bi jih moral predlagatelj predpisa zaradi zagotavljanja kakovosti odločanja zagotoviti vladi. Od takrat morajo predlogi predpisov vsebovati izjavo, da sta bili izvedeni dve posvetovanji, in sicer posvetovanje z javnostjo in medresorsko posvetovanje, zlasti z ministrstvom, odgovornim za finance, in z vladno službo, odgovorno za zakonodajo.

Prav tako je postala obvezna presoja vplivov, vendar pa je omejena na posledice na nekaterih ključnih področjih: javne finance, skladnost s pravnim redom Evropske unije, administrativne posledice, gospodarstvo, okolje, socialno področja, ter na dokumente razvojnega načrtovanja. Za sprejete določbe ni bilo opredeljenega postopka preverjanja kakovosti, ampak le, ali so regulativni organi opravili postopke.

Dodatno je leta 2006 Generalni sekretariat Vlade RS sprejel navodila za pripravo delovnega programa Vlade Republike Slovenije. Navodila se še vedno uporabljajo pri načrtovanju normativnega dela vlade.

19. novembra 2009 je državni zbor sprejel uradno politično zavezo za spoštovanje načel za boljše pravno urejanje. Resolucija o normativni dejavnosti predstavlja izhodišče in osnovno usmeritev zakonodajnega dela. Določa načela za pripravo osnutkov predpisov, smernice za izvajanje presoje vpliva in sodelovanje s strokovnjaki in drugo zainteresirano javnostjo.

S pripravo in sprejemanjem pravil bi morala vlada pri sodelovanju s strokovnjaki in drugo zainteresirano javnostjo zasledovati naslednje cilje:

- krepitev pravne države,
- zagotavljanje pravne varnosti,
- varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin,
- spoštovanje načela delitve oblasti na državni ravni v povezavi z lokalno samoupravo in Evropsko unijo,
- popolno spoštovanje hierarhije pravnih aktov,
- zagotavljanje jasnosti, transparentnosti, kakovosti in pravne varnosti predpisov,
- uveljavljanje državljanske udeležbe,
- opravljanje presoje posledic predpisov in
- upoštevanje prizadevanj Evropske unije in Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj za pripravo boljših predpisov.

Glede na to, da resolucija ni zavezujoča in da predstavlja predvsem politično zavezo, je Vlada Republike Slovenije spremenila Poslovnik Vlade Republike Slovenije, s spremembami pa je vlada uveljavila posebna pravila in postopke za presojo posledic predpisov, posvetovanje z deležniki in tudi medresorsko usklajevanje.

## Okvir 2.2. Vodilna načela pravnega urejanja v Sloveniji

Državni zbor je v razvoj pravnega urejanja v okviru Resolucije o normativni dejavnosti iz leta 2009 vpeljal vrsto načel. Ta načela vključujejo:

**Načelo potrebnosti pravnega urejanja** področja postavlja pred zakonodajalca (normodajalca) nujnost poglobljene analize politike (ki se uvaja na novo ali spreminja in dopolnjuje), iz katere izhajajo vprašanja, ki jih je treba urediti, vzroki za nastanek problemov, natančno določeni cilji in načini urejanja. Pri tem se odločitve za urejanje s predpisi sprejemajo restriktivno, to je samo v primerih, ko se oceni, da z drugimi vrstami ukrepov zastavljenih ciljev ni mogoče doseči ali zagotoviti njihovega izvrševanja.

**Načelo samoomejevanja** zahteva od zakonodajalca odgovorno odločitev za urejanje družbenih razmerij s predpisi in s tem poseganje v družbena razmerja in človekove pravice in svoboščine le v obsegu, ki je nujno potreben za doseg zastavljenih ciljev (legitimnost cilja, upravičenost posega).

**Načelo sorazmernosti** zahteva presojo upravičenosti oziroma nujnosti, primernosti in proporcionalnosti predpisovanja obveznosti (dolžnosti) z urejanjem družbenih razmerij in poseganjem v pravice in svoboščine za doseganje ciljev, ki jih ni mogoče doseči z drugimi blažjimi posegi.

**Načelo odgovornosti** normodajalca predpostavlja ravnanje organov po pravilih stroke ob prevzemanju politične odgovornosti za pravilnost sprejetih politik in uresničitev zastavljenih ciljev, spoštovanje hierarhije pravnih aktov, sistemizacije prava in nomotehnik.

**Načelo določnosti** zahteva pripravo splošno razumljivih in jasnih predpisov, kar zagotavlja pravno varnost, zaupanje v pravo in enakost pred zakonom ter onemogoča različno tolmačenje oziroma uporabo predpisov v praksi.

**Načelo dostopnosti** predpostavlja obveznost organov, da zagotovijo čim širše seznanjanje s predpisi v razumnih uveljavitvenih rokih, ki so le izjemoma krajši od z Ustavo določenega uveljavitvenega roka, omogočijo pridobitev oziroma vpogled v predpis ter dostop do ažurnih in enostavnih registrov veljavne zakonodaje.

**Načelo poenostavitve** predpostavlja enostavne postopke z možnostjo uporabe modernih sredstev in brez nepotrebnih obremenitev, preglednost predpisov z razumno strukturo, pravilno in enotno uporabo strokovnih pojmov, kodifikacijo posameznih področij, pripravo prečiščenih besedil, preprečuje spreminjanje enega predpisa z določbami v drugem predpisu ter odlaganje začetka uporabe že veljavnega predpisa, če ni za to posebej utemeljenih razlogov.

**Načelo transparentnosti** predpostavlja predstavljanje politike urejanja določenega področja čim širši javnosti, posebno pa ciljnim skupinam, na katere se nanaša; najavo, pripravo in sprejemanje predpisov po rednih zakonodajnih postopkih, ki omogočajo kakovostno seznanjanje ter odzive in vplive zainteresirane javnosti.

*Vir:* Odgovori na Vprašalnik o pregledu regulatorne politike v Sloveniji (angl. Slovenia Regulatory Policy Review Questionnaire).

Ministrstva, ki pripravljajo predloge predpisov, so odgovorna za usklajevanje dokumentov regulatornih sprememb z Ministrstvom za finance in Službo Vlade RS za zakonodajo že od leta 2006. Leta 2010 je bil Poslovnik Vlade RS spremenjen tako, da mora biti gradivo, ki se nanaša na dokumente razvojnega načrtovanja prav tako najprej usklajen z ministrstvom, odgovornim za razvoj. V skladu z zakonom, ki ureja zunanje zadeve, morajo biti gradiva v zvezi s sklepanjem mednarodnih pogodb in mednarodnih aktov, ki niso pogodbe, najprej usklajena z ministrstvom, odgovornim za zunanje zadeve.

### ***Zakon o splošnem upravnem postopku***

Čeprav Zakon o splošnem upravnem postopku ni osrednji element regulatorne politike v Sloveniji, ima kljub temu pomembno vlogo pri nekaterih vidikih upravljanja. Zakon, ki temelji na ustavno zagotovljeni pravici do enakega varstva v postopku (22. člen Ustave), ureja pravice in dolžnosti udeležencev v upravnih postopkih.

Ureja upravne postopke upravnih in drugih državnih organov, lokalnih samoupravnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, ki odločajo o upravnih zadevah.

To je pomembno z vidika boljšega pravnega urejanja, saj morajo organi oblasti izmenjevati informacije iz uradnih evidenc, kar pomeni, da strankam v upravnih postopkih ni treba zagotoviti dokazil o podatkih, ki so že objavljeni v javnih evidencah.

Kovačeva navaja, da je namen zakona o splošnem upravnem postopku:

- varstvo pravice strank pred državo ali organi oblasti in
- prizadevanje za javni interes z najbolj učinkovitim upravnim postopkom.

Kovačeva je prav tako opozorila, da je bil trend pri spremembah ZUP od leta 2001 »usmerjen v spodbujanje učinkovitosti upravnega odločanja« tj. v uvajanje racionalnosti pri prizadevanju za večjo konkurenčnost namesto v varstvo pravic.

Skoraj vzporedno z ZUP je slovenska vlada leta 2011 spremenila tudi Poslovnik Vlade Republike Slovenije, v katerem so obravnavane posebne zahteve, ki jih je treba upoštevati pri razvoju novih predpisov.

### ***Transparentnost, e-uprava in boljše pravno urejanje***

V skladu z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) so organi javnega sektorja zakonsko dolžni proaktivno objavljati nekatere informacije na spletu. Cilj ZDIJZ je zagotoviti, da je delo uradnih organov javno in odprto (transparentnost), ter omogočiti fizičnim in pravnim osebam, da lahko uveljavljajo svoje pravice do pridobitve javnih informacij od katerega koli javnega organa, ki poseduje take informacije. Za doseg cilja ZDIJZ si morajo državni organi prizadevati, da v največji možni meri obveščajo javnost o svojem delu.

Leta 2008 je bil pripravljen Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti. Priročnik v celoti razlaga in predstavlja različne možnosti za sodelovanje javnosti pri procesu pravnega urejanja.

Leta 2009 je bil vzpostavljen spletni portal [predlagam.vladi.si](http://predlagam.vladi.si). Ta portal omogoča sodelovanje državljanov pri postopku odločanja s pomočjo orodij IKT. Osnovni namen tega kanala je spodbujanje državljanov k izražanju mnenj, pobud in predlogov za urejanje nekaterih vsebinskih vprašanj.

Od leta 2010 je vlada posebno pozornost namenja sodelovanju javnosti, objavljanju gradiv na spletu in medresorskemu usklajevanju. Od takrat lahko širša javnost sodeluje pri posvetovanju o osnutkih predlogov predpisov od 30 do 60 dni. Vendar pa posvetovanje običajno poteka le na spletu in je pogosto precej krajše od predpisanega roka. Predlagatelj predpisa mora v 15 dneh od sprejetja predpisa ali od predložitve predloga predpisa vladi odgovoriti tudi na mnenja in premisleke javnosti.

Slovenija je vzpostavila portal e-Demokracija, ki državljanom omogoča sodelovanje in udeležbo pri procesu odločanja. Sistem, ki se je začel izvajati aprila 2010, omogoča obveščenost deležnikov in možnost predložitve pripomb o predlogih predpisov.

Oktobra 2011 je vlada v skladu z Akcijskim programom znižanja administrativnih bremen za 25 % do leta 2012 vzpostavila spletni portal Minus 25. Namen portala je bil javnosti zagotoviti vse potrebne informacije o izvajanju Akcijskega programa znižanja administrativnih bremen za 25 % do leta 2012. Portal je bil posebej namenjen objavi dobrih praks (tako na nacionalni ravni kot na ravni EU), poročil o administrativnih bremenih v posameznem predpisu, izmerjenih v programu, in za zbiranje dodatnih predlogov uporabnikov za poenostavitve.

Portal Minus 25 je bil leta 2013 preoblikovan in preimenovan v portal Stop birokraciji ([www.stopbirokraciji.si](http://www.stopbirokraciji.si)).

Maja 2015 sta bila v okviru operacije »Krepitev usposobljenosti za izvajanje presoje učinkov predpisov ter vključevanja javnosti v pripravo in izvajanje predpisov« pripravljeni novi Priročnik za načrtovanje in izvajanje posvetovalnih procesov ter Smernice za vključevanje deležnikov v pripravo predpisov (za več podrobnosti o sodelovanju deležnikov glejte 4. poglavje).

### ***Naknadno vrednotenje regulatorne politike***

Informacije o uspešnosti regulatorne politike in programih regulatorne reforme so nujne za ugotavljanje, ali se regulatorna politika izvaja učinkovito in ali imajo reforme zelene posledice. Prav tako so lahko merilo za izboljšanje skladnosti na ministrstvih in agencijah z zahtevami regulatorne politike, kot je poročanje o učinkovitosti rabi presoje posledic, posvetovanja, ukrepov za poenostavitev in drugih praks (OECD, 2012a). Poleg tega lahko vrednotenja pomagajo omejena sredstva ciljno usmerjati v tiste reforme, ki prinašajo največ izboljšav, in ustvarjati politično podporo, ki je potrebna za izvajanje reform regulatorne politike (OECD, 2015b). Evropska komisija je na primer celovito ovrednotila svoj sistem posvetovanja (glejte Okvir 2.3)

Slovenija posledic regulatornih politik ne spremlja sistematično kljub dejstvu, da Resolucija o normativni dejavnosti vsebuje določbo, da državni zbor in vlada spremljata uresničevanje te resolucije.

#### **Okvir 2.3. Ovrednotenje praks Evropske komisije na področju posvetovanja**

[Pregled politike posvetovanja Evropske komisije 2012](#) je celovito poročilo, ki opisuje in pregleduje obstoječe prakse na področju posvetovanja. Obravnava vprašanja, kot so odprtost in doseg posvetovanja ter uporabo odzivov deležnikov, prejetih pri posvetovanju.

Pregled črpa iz različnih virov. Prvič, vsebuje analizo mednarodnih standardov, med njimi [Priporočilo Sveta OECD iz leta 2012 o regulatorni](#) politiki in upravljanju. Drugič, za zbiranje številnih mnenj se je uporabljalo odprto posvetovanje z zunanjimi deležniki. Tretjič, zbrali so prispevke različnih služb Komisije, vključno s podatki o posvetovanjih in ocenah vpliva, izvedenih med januarjem 2010 in avgustom 2012.

Poročilo vsebuje kazalnike v zvezi s praksami Komisije na področju posvetovanja, na primer o vrsti posvetovanja, posvetovalnih orodjih, jezikih in dolžini ter tudi o dostopnosti rezultatov posvetovanj in odstotku posvetovanj z zunanjimi deležniki, pri katerih se je spoštoval najkrajši rok za posvetovanje. V poročilu so določeni tudi ukrepi, ki bi se lahko sprejeli za izboljšanje kakovosti posvetovanja, na primer:

- prilagoditev minimalnih standardov;
- izboljšanje načrtovanja, na primer z objavo stalnega koledarja načrtovanih posvetovanj na spletu;

- izboljšanje spremljanja in povratnih informacij, na primer z razvojem sistemov opozarjanja za obveščanje anketirancev na ključnih stopnjah skozi celoten cikel oblikovanja politike.

Prakse Evropske komisije na področju posvetovanja so bile dodatno izpopolnjene s [Smernicami za boljše pravno urejanje](#) in s priloženim Gradivom za boljše pravno urejanje, ki jih je Evropska komisija sprejela maja 2015 kot del »Svežnja za boljše pravno urejanje«. Reforme vključujejo nove priložnosti, da lahko širša javnost sodeluje pri posvetovanjih o začetnih presojah posledic za nove zakonodajne pobude z velikimi posledicami, o predlogih predpisov, ko jih sprejme Evropska komisija, in o osnutkih besedil delegiranih aktov, preden jih sprejme Komisija. Poleg tega so bile uvedene tudi nove metode vključevanja deležnikov v naknadno vrednotenje predpisov, vključno z javnimi posvetovanji o načrtih za vrednotenja in preverjanja primernosti, ter spletno mesto, ki zbira stališča javnosti o obstoječi zakonodaji EU in o predlogih za zmanjšanje bremen in za regulatorne izboljšave.

Vir. OECD (2014a), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, OECD Publishing, Pariz, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en>; Evropska komisija (2015), »Better regulation for better results – An EU agenda«, pridobljeno na [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/com\\_2015\\_215\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2015_215_en.pdf), zadnji dostop 9. marca 2016; Vir. Pilotna podatkovna zbirka OECD o praksah vključevanja deležnikov v regulatorno politiko (angl. *OECD Pilot database on stakeholder engagement practices in regulatory policy*). [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/pilot-database-on-stakeholder-engagement-practices.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/pilot-database-on-stakeholder-engagement-practices.htm).

Poročilo naj bi obravnavalo delovno telo državnega zbora in delovno telo vlade na koncu prvega leta in na začetku zadnjega leta mandatnega obdobja. Državni zbor bi moral sprejeti stališča o uresničevanju resolucije ter po potrebi sprejeti spremembe in dopolnitve.

Računsko sodišče in Ministrstvo za javno upravo sta občasno ovrednotila uresničevanje dobrih praks regulatorne politike na področju presoje posledic predpisov in vključevanja deležnikov. Nazadnje je Ministrstvo za javno upravo julija in avgusta 2016 izvedlo celovito analizo predlaganih predpisov, ki jih je vlada vložila v letih 2011, 2013 in 2015.

Kot številni podobni organi v državah OECD za boljše pravno urejanje je tudi MJU v Sloveniji izvedel meritve učinkov ukrepov za zniževanje administrativnih bremen. Nazadnje je MJU z dvema zunanjima svetovalcema ocenil, da je bilo s 146 ukrepi privarčevanih 365 milijonov evrov (za dodatne informacije o regulativnih stroških Slovenije in o programih za zmanjšanje administrativnih bremen glejte 6. poglavje).

Predhodne ugotovitve, ki črpajo iz izčrpne analize vladnih gradiv, povezanih s predlogi predpisov v letih 2011, 2013 in 2015, kažejo, da je bil redni postopek za pripravo predpisov pogostejše uporabljen leta 2015 (66 %) kot pa leta 2011 (47 %), v primerjavi s »skrajšanim postopkom«, ki zanemara nekatera orodja za boljše pravno urejanje. Delež objavljenih predlogov predpisov na portalu E-demokracija se je povečala s 76 % na 82 %. Upoštevanje minimalnega obdobja za objavo osnutka je še vedno na nizki ravni – približno polovica osnutkov predpisov je objavljenih več kot 30 dni, še vedno pa v večini primerov ni kvantificiranih posledic. MJU trenutno pripravlja poročilo o končnih rezultatih, vendar pa se javna objava ne načrtuje.

Računsko sodišče Republike Slovenije je izvedlo tudi ovrednotenja izvajanja analize posledic predpisov v Sloveniji, pri čemer je bilo prvo poročilo objavljeno leta 2007, temu pa je leta 2012 sledilo še eno poročilo.

Javno dostopna poročila zagotavljajo bogate informacije o številu predpisov, ki jih spremljajo presoje posledic, o vrstah ocenjenih posledic in ali se presoja posledic predpisov izvaja le kot administrativna obveznost. V poročilu za leto 2012 je bilo na primer ugotovljeno, da 71,7 % predlogov zakonov ni navajalo rezultatov naknadnega vrednotenja in da v 78,3 % primerih spremljanja predlaganih predpisov ni bilo opredeljenega. V poročilih so bila navedena tudi konkretna priporočila za izboljšanje s ciljem, da se v prihodnjem revizijskem poročilu pozornost usmeri v ta priporočila in se ugotovi, ali so se izvajala. Priporočila iz obeh poročil so se delno izvajala. Na primer, predpisov ne pripravljajo več zunaj strokovnjaki, razen v zelo redkih primerih.

Mnenjske raziskave vpletenih v regulativni proces, vključno z uradniki, podjetji in državljani, lahko zagotovijo dragocene informacije o dejanskem stanju izvajanja regulatorne politike, o njenih rezultatih in o razlogih za vrzeli pri izvajanju. (OECD 2012b; OECD, 2014) (Glejte Okvir 2.4). Pozitivna mnenja lahko vplivajo na odločitve o naložbah in spodbujajo spoštovanje predpisov ter skladnost z njimi. Včasih pa nelagodje zaradi praktičnih izkušenj s predpisom povedo več kot »objektivno« izmerjena in izračunana bremena. Obenem so dojemanja zapletena in za razumevanje dejavnikov percepcije je potrebna kvalitativna analiza (OECD, 2012b). V Združenem kraljestvu je državni revizijski urad (angl. National Audit Office) izvedel celovito vrednotenje programov za zniževanje administrativnih bremen, pri čemer se je poleg količinsko opredeljenih podatkov o zniževanju bremen opiral na raziskave dojemanja podjetij in na intervjuje z uradniki, ki so udeleženi pri programu (angl. UK National Audit Office, 2008).

Študija je pomagala pri preoblikovanju vladnih programov Združenega kraljestva za zmanjšanje bremen.

#### **Okvir 2.4 Raziskave dojemanja o kakovosti zakonodaje in administracije v Nemčiji**

Zvezna vlada je leta 2015 pri Zveznem statističnem uradu naročila anketiranje posameznikov in podjetij o njihovem subjektivnem dojetju državnih organov in pravnih predpisov pri določenih življenjskih dogodkih. Cilj ankete je opredeliti ukrepe za občutnejše zmanjšanje birokracije in se ponavlja vsaki dve leti.

S tem pristopom so bili ugotovljeni značilni življenjski dogodki, pri katerih državljani in podjetja sodelujejo z državnimi organi. Za posameznike je bilo izbranih 22 življenjskih dogodkov, od rojstva otroka do poroke, brezposelnosti in potrebe po dolgotrajni oskrbi. Podobno je bilo na podlagi življenjskega cikla podjetja, vključno z ustanovitvijo podjetja, imenovanjem osebja in prenehanjem poslovanja, izbranih deset dogodkov za podjetja. Za vsak življenjski dogodek je bil izdelan interaktivni zemljevid potovanja stranke, ki prikazuje najbolj značilne in najpomembnejše pisarne, na katere se morajo obrniti državljani ali podjetja, in postopke, ki jih morajo opraviti za zadevno storitev.

Pri telefonskih anketah je svoje zadovoljstvo z javnimi agencijami izrazilo več kot 5.500 posameznikov in približno 1.500 podjetij. V intervjujih so bila vprašanja o stopnji zadovoljstva anketirancev z zagotovljenimi storitvami in o subjektivni pomembnosti, ki jo pripisujejo različnim dejavnikom svoje izkušnje (npr. razumljivost zakonodaje, dostop do ustreznih informacij, nediskriminacija, zanesljivost in delovni čas).



Rezultati kažejo, da so v povprečju tako državljani kot podjetja v veliki meri zadovoljni z vladnimi službami. Na ordinalni lestvici od +2 (zelo zadovoljen) do -2 (zelo nezadovoljen) je bila skupna ocena za državljane +1,06 in za podjetja +0,94. Tako državljani kot podjetja menijo, da so za njihovo stopnjo zadovoljstva najpomembnejši dejavniki zanesljivost državnega organa, nediskriminacija, nepodkupljivost in strokovno znanje osebja državnih organov. Anketiranci pri obeh anketah so bili manj zadovoljni s splošno razumljivostjo zakonodaje in zlasti z oblikami, pa tudi z informacijami o korakih v upravnem postopku. Medtem ko je 61 % anketiranih podjetij menilo, da je e-uprava pomemben dejavnik, pa je enako menilo le 30 % državljanov.

Glede na rezultate ankete je delovni program za boljše pravno urejanje nemške vlade za leto 2016 vseboval več ukrepov za dodatno izboljšanje zakonodajnih postopkov in za krepitev uprave/eUprave, prijazne do državljanov in podjetij. Vključujejo pobude za izboljšanje razumljivosti, transparentnosti, dostopnosti zakonodaje, programa usposabljanja za zakonodajalce in pregleda, kako se lahko za zagotavljanje, da je zakonodaja usmerjena k potrebam državljanov ter podjetij, uporabljajo inovativni pristopi.

Vir: Pilotna podatkovna zbirka OECD o praksah vključevanja deležnikov v regulatorno politiko (angl. *OECD Pilot database on stakeholder engagement practices in regulatory policy*). [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/pilot-database-on-stakeholder-engagement-practices.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/pilot-database-on-stakeholder-engagement-practices.htm).

## Ocena in priporočila

Od leta 2006 je Slovenija izvedla široko paleto zakonodajnih reform, katerih rezultati so že razvidni v izboljšanem poslovnem okolju. Zdajšnja agenda za boljše pravno urejanje vključuje politično zavezo celotne vlade in tudi temeljne dokumente, ki bodo regulativnim organom pomagali pri izvajanju praks, ki jih najdemo v *Priporočilu o regulatorni politiki in upravljanju iz leta 2012*. Vlada Republike Slovenije bi morala preseči zdajšnje reforme in dodatno izvajati boljše pravno urejanje ter podpreti razvoj predpisa, »ki ustreza namenu« in izboljšuje varnost, zdravje in blaginjo državljanov.

Medtem ko ima Slovenija elemente dobre regulatorne politike, pa ostaja izvajanje velik izziv. Kot kaže analiza računskega sodišča in MJU, se priporočila in smernice za presojo posledic predpisov in vključevanje deležnikov pogosto ne spoštujejo. Gradiva regulatorne politike se pogosteje izpolnjujejo s potrjevanjem trditev, namesto da bi se uporabljala kot sestavni del procesa odločanja. Pomanjkanje nadzora nad kakovostjo procesa še naprej ogroža agendo za boljše pravno urejanje.

Da bi politično zavezo spremenili v ukrepanje, bosta potrebna strategija na visoki ravni, ki usklajuje cilje nosilcev odločanja in politikov, ter sistematični proces za sledenje, kako dobro se v praksi uporabljajo orodja za upravljanje regulatorne politike.

Slovenska vlada bi morala ponovno začeti uporabljati boljše pravno urejanje, da bi v Sloveniji znova postavila v središče pozornosti javno politiko, ki temelji na dokazih. Kakovost, ki temelji na dokazih, ne zahteva le zaveze vlade za opravljanje vrednotenja in vključevanje deležnikov, ampak da so v proces vključeni tudi javnost in podjetja ter da ti zagotavljajo informacije in mnenja, ki jih vlada potrebuje za resnično izboljšanje politike.



Slovenska vlada bi morala za zagotavljanje prednosti izvajanju regulatorne politike izdelati strateški načrt na visoki ravni. Strateški načrt na visoki ravni bi določal specifične odgovornosti različnih akterjev v regulatornem postopku in zagotavljal usklajevanje med različnimi institucijami, kot so Generalni sekretariat Vlade RS, Služba Vlade RS za zakonodajo in Državni zbor RS. Strategija bi določala vloge za temeljit pregled presoje posledic predpisov in vključevanja deležnikov, prav tako pa bi jim morala zagotoviti pooblastila za podajanje pripomb o kakovosti presoje posledic predpisov ter vključevanja deležnikov. Strategija bi morala vključevati tudi prenovljeno politično zavezo Vlade Republike Slovenije, in imeti jasno strategijo obveščanja, da bi javnosti pomagala pri vključevanju v temeljit pregled pravne ureditve.

Slovenska vlada bi morala še naprej redno spremljati stanje regulatorne politike v Sloveniji. Računsko sodišče in Ministrstvo za javno upravo opravljata *ad hoc* preglede izvajanja regulatorne politike za presojo posledic predpisov in vključevanje deležnikov. Poleg tega bi lahko, če postane to splošna praksa, izvajala preglede naknadnega vrednotenja. Pregledovanje napredka ministrov pri izvajanju orodij regulatorne politike bi lahko delovalo tudi kot spodbuda za nadaljnje izboljševanje postopkov za presojo posledic predpisov, vključevanje deležnikov in naknadno vrednotenje. Usklajevalno telo na visoki ravni ali računsko sodišče bi lahko redno izvajala preglede in poročala o rezultatih.

Poročila bi lahko vsebovala tudi informacije o naknadnih vrednotenjih, ki jih izvajajo ministrstva in se sprejemajo po nujnih postopkih (kakor je izpostavljeno v 6. poglavju), o njih pa bi se razpravljalo v parlamentu in z deležniki, da se iz ugotovitev potegnejo zaključki.

Agenda za boljše pravno urejanje bi morala preseči osredotočenost na zmanjšanje administrativnih bremen. Zaradi močne osredotočenosti na administrativnih bremenih je do zdaj Slovenija vidno napredovala, saj se je njeno mesto na lestvici publikacije *Doing Business* stalno izboljševalo. Vendar pa bi se morali tako kot v številnih državah OECD regulativni organi bolj osredotočiti na stroške kot tudi koristi predpisov za ustvarjanje popolnejše slike posledic predpisov. Poleg tega bi se morali programi za zmanjšanje regulativnega bremena od enostavnega obravnavanja administrativnih stroškov za podjetja osredotočiti tudi na to, kako v širšem smislu izboljšati konkurenco, stroške izpolnjevanja obveznosti in poslovno okolje.

## Bibliografija

Bacilija Brajnik, I. in J. Jenc. *Analiza : kakovost presoje učinkov predpisov v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo, 2016.

Računsko sodišče Republike Slovenije (2012). *Revizija preverjanja učinkov predlaganih predpisov*. [www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K7AAECFAFA8DFD535C1257A62001C1180](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K7AAECFAFA8DFD535C1257A62001C1180)

Računsko sodišče Republike Slovenije (2007). *Revizija preverjanja učinkov predlaganih predpisov*. [www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K7ACE46DE95F89323C1257186001D5CC5](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K7ACE46DE95F89323C1257186001D5CC5)

Kalas, Luka in Bacilija Brajnik, Irena (2017), »Administrative burden reduction policies in Slovenia revisited«, Central European Journal for Public Policy, zvezek 11/1.

Kovač, P. (2013), *Effective Adjudication through Administrative Appeals in Slovenia*, Utrecht Law Review, zvezek 9, 3. izdaja (julij) 2013.

Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije (2016), *Znižanje zakonodajnih bremen v obdobju med 2009 in 2015*. [http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/Sporocila\\_za\\_javnost/2016/Brosura\\_MJU\\_12052016.pdf](http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/Sporocila_za_javnost/2016/Brosura_MJU_12052016.pdf).

National Audit Office of the UK (2008). *The Administrative Burdens Reduction Programme*, 2008. <https://www.nao.org.uk/report/the-administrative-burdens-reduction-programme-2008/>

OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Slovenia 2017*, OECD Publishing, Pariz. [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-svn-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-svn-2017-en)

OECD (2015a), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Pariz. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.

OECD (2015b), *Policy Findings and Workshop Proceedings, Embedding Regulatory Policy in Law and Practice*, 7th OECD Conference on Measuring Regulatory Performance, 18.–19. junij 2015, Reykjavik, Islandija. [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Reykjavik-workshop-proceedings.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Reykjavik-workshop-proceedings.pdf).

OECD (2014), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, OECD Publishing, Pariz, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en>.

OECD (2012a), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Pariz, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.

OECD (2012b), *Measuring Regulatory Performance: A Practitioner's Guide to Perception Surveys*, OECD Publishing, Pariz. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167179-en>.

OECD (2010), »*Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth*«, OECD, Pariz.

World Bank (2017), *Historical Data Sets and Trends Data*, World Bank Group, Washington D. C.

### 3. poglavje: Institucionalni okvir in zmogljivosti za regulatorno politiko

*Zakonodajno upravljanje mora najti svoje mesto v državni institucionalni arhitekturi in imeti podporo vseh pomembnih institucij. Institucionalni okvir se razširja precej dlje od izvršilnega središča vlade, čeprav je to glavna izhodiščna točka. Zakonodajno telo in sodstvo, regulatorne agencije in podnacionalne ravni vlade imajo prav tako ključno vlogo pri razvoju, izvajanju ter uveljavljanju politik in predpisov. Stalno usposabljanje in izgradnja zmogljivosti v okviru vlade, ki ju podpirajo ustrezni finančni viri, prispeva k učinkoviti uporabi boljšega pravnega urejanja. Poleg tehnične potrebe po usposabljanju pri nekaterih procesih, kot je presoja posledic ali enostavna priprava predlogov, usposabljanje sporoča upravnim uslužbencem, da je to pomembno vprašanje, ki ga kot takega priznava administrativna in politična hierarhija. Lahko se obravnava kot ukrep politične zavezanosti za boljše pravno urejanje. Prav tako spodbuja občutek lastne odgovornosti za pobude za reforme ter spodbuja usklajevanje in regulativno skladnost.*

## Ključne institucije in nadzor regulatorne politike nad regulativnim postopkom v Sloveniji

Nadzor je ključni vidik regulatorne politike. Brez ustreznega nadzora lahko neprimeren politični vpliv ali pomanjkanje utemeljevanja, ki temelji na dokazih, spodkoplje temeljne cilje politike. Za zagotavljanje, da vlade izpolnjujejo svoje cilje in da zagotavljajo kar največje koristi ob najnižjih stroških za državljane, sta potrebna skrbna in premišljena analiza politike ter zunanje preverjanje razvoja politike (glejte Okvir 3.1). V Sloveniji so pri nadzoru udeležena številna ministrstva in institucije, vendar pooblastil ali sredstev za opravljanje temeljitega pregleda kakovosti uporabe orodij regulatorne politike nima nobena izmed njih.

### Okvir 3.1. Glavne značilnosti nadzornih organov za spodbujanje kakovosti predpisov

V skladu s Priporočilom Sveta o regulatorni politiki in upravljanju iz leta 2012 je treba nadzor nad regulativnimi postopki in cilji spodbujati na naslednji način:

Blizu osrednje vlade bi moral biti ustanovljen stalni organ, zadolžen za regulativni nadzor, ki bi zagotovil, da predpisi služijo javni politiki na ravni celotne vlade. Za vsak sistem upravljanja mora biti sprejeta posebna institucionalna rešitev.

V mandatu bi morale biti določene pristojnosti organa za regulativni nadzor, kot je statut ali odredba. Pri opravljanju tehničnih funkcij ocenjevanja in svetovanja o kakovosti presoje posledic predpisov bi moral biti nadzorni organ neodvisen od političnega vpliva.

Organ za regulativni nadzor bi moral imeti vrsto različnih funkcij ali nalog za spodbujanje visokokakovostnega odločanja, ki temelji na dokazih. Te naloge bi morale vključevati:

- nadzor kakovosti na podlagi pregleda kakovosti presoje posledic predpisov in zavrnitev predlogov predpisov, za katere so presoje posledic pomanjkljive;
- pregled možnosti za večjo učinkovitost predpisa, vključno s spodbujanjem upoštevanja regulativnih ukrepov na področjih politike, kjer je predpis verjetno nujen;
- prispevanje k sistematičnemu izboljšanju uporabe regulatorne politike;
- usklajevanje naknadnega vrednotenja za pregled politike in za prečiščenje predhodnih metod;
- zagotavljanje usposabljanja in navodil o presoji posledic ter o strategijah za izboljšanje regulativne uspešnosti. Uspešnost nadzornega organa, vključno z njegovim pregledom presoje posledic predpisov, bi bilo treba redno ocenjevati.

Vir: OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, Pariz, OECD Publishing, Pariz, [www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm](http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm).

### **Generalni sekretariat Vlade RS**

Generalni sekretariat Vlade RS je odgovoren za pripravo normativnega delovnega programa Vlade Republike Slovenije. Ta program se pripravi na podlagi podatkov, vpisanih v RPS (Register predpisov Slovenije) in predloži vladi v razpravo pred začetkom leta, za katerega se sprejme.

Generalni sekretariat zagotavlja tudi, da vladno gradivo ustreza Poslovniku Vlade Republike Slovenije, in predlagatelja obvesti, če kaj manjka. Generalni sekretariat lahko od predlagatelja zahteva, da preloži zakonodajno gradivo delovnim skupinam ali ustanovljenim vladnim odborom, če delovna skupina ali odbor še nista obravnavala predloga.

Če vladno gradivo ni bilo pripravljeno v skladu s tem poslovníkom, Generalni sekretariat obvesti predlagatelja in mu pojasni, kako bi moralo biti gradivo dopolnjeno ali popravljeno. Le popravljeno gradivo je lahko objavljeno v Pravno-informacijskem sistemu Republike Slovenije, medtem ko se lahko zavrnjeno gradivo objavi le, če se po posvetu s predlagateljem zaradi obsega ali nujnosti gradiva tako odloči generalni sekretariat.

Če gradivo obravnava vprašanja, ki sodijo v delovno področje ustanovljenih vladnih odborov ali delovnih skupin, ki ga še niso obravnavale, generalni sekretariat pozove predlagatelja, naj predloži gradivo pristojnemu organu v predhodno obravnavo.

Generalni sekretariat pošlje poslancem kopijo gradiva, ki ne obravnava vprašanj, ki od vlade zahtevajo ukrepanje ali zavetje stališča, pomembno pa je za spremljanje položaja ali zagotavljanje, da so poslanci obveščeni. Vlada takega gradiva ne obravnava.

### **Služba Vlade RS za zakonodajo**

Primarna funkcija Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo je pregledati predloge predpisov in drugih aktov, ki jih vlada predloži državnemu zboru, in tistih aktov, za katere želi državni zbor pridobiti mnenje vlade. Če Služba za zakonodajo poda negativno mnenje o predlogu, ga mora ministrstvo spremeniti.

Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo ima v skladu z 10. členom Poslovnika Vlade Republike Slovenije pri pregledovanju predpisov v Sloveniji več vlog. Služba za zakonodajo pregleduje nove zakone v smislu skladnosti z Ustavo in z državnim pravnim sistemom ter s pravnim redom Skupnosti, v smislu pravil pravne tehnike. Poleg tega Služba za zakonodajo obravnava nove predloge in druge zakone, ki jih vlada predloži Državnemu zboru Republike Slovenije, ter tiste zakone, za katere državni zbor želi mnenje vlade, pa tudi predloge za akte vlade in predloge aktov ministrov. Obravnava tudi vprašanja, povezana z razvojem pravnega sistema, in v sodelovanju z vlado in resornimi ministrstvi zagotavlja izvajanje ustavnosti ter zakonitosti. Služba za zakonodajo za podporo pri razvoju predpisa izvaja primerjalne študije prava drugih držav in mednarodnih organizacij.

### **Ministrstvo za javno upravo**

Nadzor nad orodji regulatorne politike je v prvi vrsti v pristojnosti Ministrstva za javno upravo (MJU), ki deluje kot nadzornik, ki preverja točnost presoje posledic predpisov na področju administrativnih posledic.

Ministrstvo za javno upravo ne pregleduje le administrativnih stroškov in bremen, ampak tudi posledice za delovanje lokalne samouprave, upravnih enot, IT. Od njega se pričakuje tudi pregled v zvezi z ustreznostjo in primernostjo glede na namen. MJU usmerja pozornost v ovire, ki so še vedno v predlogu. Predlagatelji predpisa, enako kot druga ministrstva, upoštevajo povratne informacije MJU prek medresorskega posvetovanja.

Poleg tega MJU za resorna ministrstva organizira usposabljanje in konference na področju regulatorne politike. Organizirali so ad hoc usposabljanje na področju posvetovanja z deležniki in MSP-testa. Usposabljanje na področju posvetovanja in MSP-testa bo postalo na Upravni akademiji stalnica najpozneje leta 2018.

### ***Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo***

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo prek medresorskega usklajevanja pregleduje predloge predpisov v smislu posledic za gospodarstvo. Ne pregledujejo le presoj posledic, ampak tudi besedilo predlogov predpisov.

Vlogo »varuha« presoje posledic predpisov na MSP (MSP-test) je prevzelo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, ki preverja ustreznost presoje med medresorskim usklajevanjem. Pred MSP-testom so bili v letih 2011, 2013 in 2015 pri redkih presojah posledic predpisov količinsko opredeljeni drugi stroški ali koristi. Na splošno so regulativni organi preprosto navajali, da »posledice niso predvidene« ali pa so podali le opis posledic. Nadzor presoje posledic predpisov je dokaj slab (za dodatne informacije glejte 5. poglavje).

### ***Ministrstvo za finance***

Resorna ministrstva se morajo posvetovati z Ministrstvom za finance in od njega pridobiti mnenje za vse predloge predpisov.

Vsa vladna gradiva, ki se predložijo vladi, morajo vsebovati oceno finančnih posledic za proračun, ki kaže, ali predlagan predpis povečuje ali zmanjšuje proračunske prihodke oziroma odhodke.

Ocena finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javna finančna sredstva vladnega gradiva mora vsebovati:

- projekcijo sprememb prihodkov in odhodkov za naslednja tri leta,
- predloge, ki zajemajo povečanje odhodkov v proračunu, ali
- predloge za izravnavo zmanjšanih proračunskih prihodkov in
- mnenje ministrstva, odgovornega za javne finance.

Če Ministrstvo za finance ugotovi, da finančne posledice za državni ali občinski proračun niso sprejemljive, se predlog zakona vrne ministrstvu, ki ga pripravlja, da ga to spremeni.

### ***Druge institucije***

#### ***Parlament***

Skladno s 115. členom *Poslovnika državnega zbora* mora predlog zakona, ki se predloži državnemu zboru, vsebovati naslov zakona, uvod, besedilo členov in obrazložitev.

Presojajo posledice po posameznih področjih vsebujejo le predlogi zakonov, ki jih predlaga vlada. Če predlog zakona ne vsebuje zahtevanih sestavin, predsednik državnega zbora pozove predlagatelja, da predlog zakona dopolni. Če predlagatelj najkasneje v 15 dneh po pozivu predloga zakona ne dopolni, se šteje, da predlog zakona ni bil vložen.

#### **Računsko sodišče**

Računsko sodišče Republike Slovenije je najvišji organ v državi, ki spremlja državne račune, proračun in vso drugo javno porabo. Računsko sodišče je neodvisno, njegove pristojnosti pa so zagotovljene z ustavo. Leta 2006 je izvedlo vrednotenje regulatorne politike, leta 2012 pa začetno poročilo ponovno pregledalo.

#### **Sodna veja oblasti**

Po končni odločitvi upravnega organa ima posameznik vedno pravico do sodnega varstva in lahko vloži tožbo na upravno sodišče ali pa vloži izredna pravna sredstva. Vrhovno sodišče v skladu z Zakonom o upravnem sporu odloča o pravnih sredstvih.

Upravno sodišče lahko odloča o zakonitosti aktov organov, ki so izdani v obliki predpisa, če urejajo posamezne odnose. Če sodišče meni, da je del predpisa neustaven, ustavi postopke in sproži pregled ustavnosti predpisa.

Ustavno sodišče določi zakonitost in ustavnost predpisov. Lahko razveljavlja zakone, ki niso v skladu z Ustavo. Do končne odločitve lahko ustavno sodišče zadrži izvajanje izpodbijanih predpisov.

Če vrhovno sodišče meni, da je zakon ali del zakona neustaven, ustavi postopke v vseh primerih, ki bi lahko uporabljali tak zakon ali del zakona, ter sproži postopke za pregled ustavnosti.

#### **Lokalne uprave**

Slovenija ima enoten politični sistem z eno ravno lokalne uprave, katere pristojnosti in dolžnosti so določene v Zakonu o lokalni samoupravi. Tako kot nacionalna vlada morajo tudi lokalne uprave spoštovati ZUP (za kratek pregled zakona glejte 2. poglavje), ki določa pravice in odgovornosti lokalnih uprav in državljanov. V splošnem so lokalne uprave zadolžene za opravljanje storitev in ne za pravno urejanje, čeprav imajo nekatere regulatorne pristojnosti na področju javnih služb, lokalnih cest in urejanja naselij (za vse podrobnosti o vlogah in odgovornostih lokalnih uprav glejte priložo 3.A).

V skladu z Zakonom o lokalni samoupravi državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov občin. Državni nadzor nad delom organa lokalnih skupnosti izvajajo vlada in ministrstva. Ministrstva nadzorujejo pravno izvajanje splošnih aktov in posameznih občinskih aktov, povezanih z zadevami v njihovi pristojnosti.

### **Usklajevanje politike za boljše pravno urejanje v vladi**

Ministrstvo za javno upravo usklajuje politiko za boljše pravno urejanje kot celoto, vendar pa na koncu o svoji ravni sodelovanja s tem ministrstvom odloča vsako ministrstvo.

Leta 2013 je vlada ustanovila stalno medresorsko delovno skupino vlade za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti. Glavna naloga delovne skupine je bila izvajanje ukrepov in zavez za izboljšanje poslovnega okolja in konkurenčnosti ter redno poročanje vladi o doseženih ciljih. Poleg delovne skupine je bil ustanovljen tudi strateški svet. Člani strateškega sveta so: minister za javno upravo, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, generalni sekretar Vlade

Republike Slovenije, državni sekretar Ministrstva za finance, direktor Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, državni sekretar Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.

Strateški svet je odgovoren za upravljanje, koordiniranje in nadzor na področju boljšega pravnega urejanja ter zniževanje administrativnih bremen in ima naslednje naloge:

- vodi, koordinira, usmerja in nadzoruje aktivnosti, povezane z boljšim pravnim urejanjem;
- obravnava in potrjuje strateške usmeritve na področju boljšega pravnega urejanja;
- podpira predloge za ukrepe za dopolnitev enotne podatkovne zbirke, akcijskih načrtov in drugih izvedbenih aktov o boljšem izvrševanju zakonodaje;
- razpravlja o predlogih, ki jih v obravnavo predloži operativna delovna skupina, in jih potrjuje;
- usmerja in nadzira delo operativne delovne skupine.

Kljub temu Slovenija nima delovne skupine ali organa, ki bi lahko pomagal koordinirati praktično izvajanje politik za boljše pravno urejanje, npr. z izkušnjami in izmenjavo praks pri vključevanju deležnikov ali pri presoji posledic predpisov.

### ***Medresorsko usklajevanje pri pripravi predpisa***

V skladu s slovensko politiko o pravnem urejanju na ravni celotne vlade bi se moralo medresorsko usklajevanje izvajati v drugi fazi priprave predloga predpisa, po posvetovanju z deležniki prek portala e-Demokracija, ki je povezan s sistemom Informacijske podpore postopkov priprave predpisov (IPP). Na tej stopnji minister, ki je zadolžen za predlog, razpravlja o predlogu z drugimi enotami znotraj uprave in zbira njihove pripombe. Dokument se lahko tudi na tej stopnji pošlje interesnim skupinam.

V skladu z 10. členom Poslovnika Vlade Republike Slovenije morajo biti gradiva vlade pred predložitvijo v obravnavo vladi usklajena z ministrstvi in vladnimi službami, ki jih zadevajo. Medresorsko usklajevanje se izvede prek sistema Informacijske podpore postopkov priprave predpisov (IPP), ki ministrstvom omogoča vpogled v predloge drugih ministrstev in podajanje pripomb nanje.

Ministrstva in vladne službe uporabljajo sistem IPP, ki je bil uveden aprila 2010, za usklajevanje in obveščanje med pripravo predpisa. Predlog predpisa se prek sistema IPP pošlje v Informacijski sistem vlade. Vlada lahko predpis pošlje prek sistema IPP na portal e-Demokracija in tako poskrbi za obveščenost interesnih skupin, državljanov in ministrstev, ki jih to zadeva, o stanju, vključno z besedilom predpisa.

Vsa zadevna ministrstva – ne le Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za finance in Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo – pri medresorskem posvetovanju pregledajo predloge predpisov glede na svoje delovno področja. Na primer Ministrstvo za javno upravo ne pregleda le administrativnih stroškov in bremen, ampak tudi posledice na delovanje lokalne samouprave, upravnih enot, IT. Od njega se pričakuje tudi pregled v zvezi z ustreznostjo in primernostjo glede na namen.

Predlagateljem ni treba upoštevati povratnih informacij drugih ministrstev, vendar pa se običajno stališča usklajujejo, dokler ni dosežen dogovor med ministrstvi.

V skladu s Poslovníkom Vlade Republike Slovenije minister ali direktor vladne službe lahko zahteva, da se gradivo predloži vladi v obravnavo, tudi če ni bilo mogoče doseči uskladitve po opravljenem medresorskem usklajevanju.



V zahtevi minister ali direktor vladne službe navede ministrstvo ali vladno službo, s katerim/katero uskladitve ni bilo mogoče doseči, neusklajena vprašanja in argumente za svojo odločitev.

**Slika 3.1: Medresorsko usklajevanje prek informacijskega sistema IPP**

| ID NUMBER OF DRAFT REGULATION                                                                            | RESPONSIBLE MINISTRY | REGULATION                                                    | STATUS                                                                                     | Fac   | Zaznamek             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------|----------------------|
| 2017-2011-0047                                                                                           | 14. 09. 2017         | MODSZ, REPUBLIKA SLOVENIJA, MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO      | Pravilnik o spremembi Pravilnika o izboru in sofinanciranju programov javnih del           | 21-08 | V Med Usk in Na Svz. |
| (1) Pravilnik o spremembi Pravilnika o izboru in sofinanciranju programov javnih del, 14.09.2017 (MODSZ) |                      |                                                               |                                                                                            |       |                      |
| 2017-2130-0002                                                                                           | 14. 09. 2017         | MKGP, MINISTRSTVO ZA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN                | OPINION OF THE MPA ON THE REGULATION SENT TO THE RELEVANT MINISTRY VIA IPP                 | 21-08 | V Med Usk in Na Svz. |
| (1) (1) pravilnik o evideciji za sektor mleka in točno informacijskem sist                               |                      |                                                               |                                                                                            |       |                      |
| 2017-2011-0030                                                                                           | 12. 09. 2017         | MODSZ, REPUBLIKA SLOVENIJA, MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO      | Resolucija o družinski politiki 2018-2020 "Vsem družinam prijazna družba"                  | 21-08 | V Med Usk in Na Svz. |
| (1) Predlog Resolucije o družinski politiki, 12.09.2017 (MODSZ)                                          |                      |                                                               |                                                                                            |       |                      |
| (2) Skupno mnenje MOE (pripravlja M Čanković) (MLA)                                                      |                      |                                                               |                                                                                            |       |                      |
| (3) Odrz priporo, 13.09.2017 (MODSZ)                                                                     |                      |                                                               |                                                                                            |       |                      |
| (4) Mnenje DSP, 15.09.2017 (MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO)                                                 |                      |                                                               |                                                                                            |       |                      |
| (5) Skupno mnenje SPJS, 15.09.2017 (MODSZ)                                                               |                      |                                                               |                                                                                            |       |                      |
| 2017-2130-0042                                                                                           | 12. 09. 2017         | IPP - MLA, MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO, TRŽAŠKA ČISTOTA, 1000 | Uredba o spremembi Uredbe o plačah in drugih prejemkih javnih uslužbencev za delo v tujini | 23-11 | V Med Usk in Na Svz. |

Vir: Primer, ki ga je zagotovilo Ministrstvo za javno upravo.

V praksi se druga faza medresorskega usklajevanja običajno preskoči, kljub temu pa se je treba posvetovati z nekaterimi ministrstvi (Ministrstvo za finance, Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo) ter Službo Vlade RS za zakonodajo.

Včasih se zgodi, da medresorsko usklajevanje zaradi strahu, da se bo celoten proces zavlekel, ni celovito. Zato se posvetovanje z ministrstvi včasih ne izvede.

Podobno je OECD pri pregledu javne uprave Slovenije za leto 2012 ugotovil, da se medresorsko usklajevanje v praksi izvaja pozno (tretja faza), čeprav sodelovalna in povezovalna zmogljivost na medresorski ravni večinoma dobro deluje (OECD 2012b). Poleg tega so udeleženci delavnice, ki je decembra 2016 potekala v Ljubljani, izrazili mnenje, da izzivi na področju usklajevanja še naprej otežujejo proces priprave predpisov v Sloveniji.

## Sredstva, usposabljanje in navodila

Oktobra 2016 je bilo na Generalnem sekretariatu petnajst uradnih oseb odgovornih za pregledovanje vladnih dokumentov, usklajevanje z vladnimi službami in med njimi ter spremljanje izvajanja vladnih odločitev. Na Ministrstvu za javno upravo je šest uradnih oseb, ki sodelujejo pri dejavnostih za boljše pravno urejanje.

MJU zagotavlja nekatera usposabljanja o določenih regulativnih orodjih. Kljub temu pa ministrstva sama nimajo posebnih notranjih organizacijskih enot ali kontaktnih točk, odgovornih za boljše pravno urejanje. Posledično se dejavnosti, povezane z usklajevanjem in upravljanjem regulatorne politike, med organi razlikujejo.

V začetku maja 2015 je MJU v sodelovanju s Centrom za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij (CNVOS) organiziral nacionalno konferenco z naslovom »Sodelovanje z javnostjo – Pot do dobrega predpisa«, naslov slavnostnega zaključka projekta pa se je glasil *Krepitev usposobljenosti za izvajanje presoje učinkov predpisov ter vključevanja javnosti v pripravo in izvajanje politik*.

Javni uradniki so imeli usposabljanje o načrtovanju in izvajanju posvetovanja od februarja do maja 2015. Na osnovnem usposabljanju je sodelovalo več kot 130 javnih uslužbencev, 18 javnih uslužbencev pa se je udeležilo poglobljenih usposabljanj in so odgovorni za usposabljanje javnih uslužbencev na ministrstvih, kjer so zaposleni.

V kontekstu projekta so bili pripravljeni novi »Priročnik za načrtovanje in izvajanje posvetovalnih procesov« in »Smernice za vključevanje deležnikov v pripravo predpisov«. Čeprav ima Slovenija dobro opredeljen pravni okvir glede izvajanja regulativnega procesa, se ta pogosto ne upošteva dovolj.

Poleg tega MJU od leta 2015 zagotavlja nekatera usposabljanja o MSP-testu in zniževanju administrativnih bremen v Sloveniji. MSP-test je podoben standardnemu modelu stroškov za mala podjetja in poleg merjenja stroškov administrativnih bremen obravnava tudi stroške izpolnjevanja regulatornih obveznosti. Vključuje računalno z vgrajenimi podatki o poslovnih subjektih in statistiki za poenostavitev izračuna administrativnih bremen (za dodatne informacije o MSP-testu glejte 5. poglavje).

Slovenska vlada ne zagotavlja stalnega usposabljanja na področju posvetovanja, presoje posledic predpisov, alternativnih možnosti pravnega urejanja ali obvladovanja tveganj. Kljub temu pa so leta 2017 na Upravni akademiji dostopni načrti za izdelavo stalnih modulov za usposabljanje o MSP-testu.

Ministrstvo za javno upravo in Služba Vlade RS za zakonodajo sta pripravila več navodil za pomoč regulativnim organom pri razvoju novih predlogov.

Leta 2004 je Služba Vlade RS za zakonodajo izdelala smernice za izdelavo pravnih predpisov. V 11 poglavjih so zbrane smernice o zgradbi in sestavnih delih predpisa, jezikovnem izražanju, določanju obveznosti, izjemah, pravni terminologiji, sklicevanju v predpisih, prečiščenih besedilih in vključujejo priporočila za pripravo predlogov v preprostem jeziku.

Leta 2011 je MJU razvil *Priročnik za presojo posledic predpisov (Priročnik za izvajanje presoje posledic predpisov in politik)*, v katerem so podrobna navodila o tem, kako razvijati in analizirati nove predpise. Leta 2015 je MJU pripravil tudi *Priročnik za načrtovanje in izvajanje posvetovalnih procesov ter Smernice za vključevanje deležnikov* za pripravo predpisov. Navodilo vsebuje nazorne in praktične prikaze ter dobre prakse.

## Ocena in priporočila

Nadzor nad regulatorno politiko v Sloveniji je razpršen po številnih resornih ministrstvih. Dele procesa presoje posledic predpisov posamično preverjajo MJU, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ter Ministrstvo za finance. Zaradi šibke pristojnosti za podajanje navodil in preverjanje kakovosti uporabe presoje posledic predpisov ter vključevanja deležnikov ta orodja pogosto ne izpolnjujejo standardov, določenih v poslovniku.

V osrednji vladi Služba za zakonodajo preverja pravno kakovost vloženih predlogov, vendar pa lahko izda le mnenje in priporočila njihovo posodobitev. Generalni sekretariat preverja, ali se presoja posledic predpisov in posvetovanje z deležniki izvajata, vendar pa nima dovolj kadrov in pristojnosti za preverjanje njihove kakovosti.

Usklajevanje po ministrstvih je prav tako še naprej izziv. Posvetovanja z resornimi ministrstvi, ki imajo morda interes pri predlogih predpisov, se pogosto izvajajo pozno v procesu, ko je predlog objavljen na spletu. Ministrstva so tudi v zvezi z regulatorno politiko prepuščena sama sebi. Posledično ostaja izvajanje regulatorne politike po ministrstvih neenakomerno.

**Vlada Republike Slovenije bi morala ustanoviti organ na visoki ravni, ki bi omogočil medresorsko usklajevanje o predpisu.** Organ na visoki ravni, ki vključuje ministre ali namestnike ministrov iz resornih ministrstev, Službo Vlade za zakonodajo in Generalni sekretariat Vlade RS, bi lahko pomagal pri določitvi strateških prednostnih nalog za boljše pravno urejanje in omogočil medresorsko usklajevanje pri razvoju zakonodaje. Zgodnejše medresorsko usklajevanje znotraj tega organa bi pomagalo pri reševanju morebitnih konfliktov pri političnih ciljih. Poleg tega bi omogočilo pristop na ravni celotne vlade za prednostno obravnavo ciljev politike.

**Vlada Republike Slovenije bi morala nadzor centralizirati v en organ in temu organu zagotoviti večje pristojnosti.** Trenutno Generalni sekretariat Vlade RS preverja presoje posledic predpisov in orodja za zakonodajno upravljanje glede strukture, ne pa tudi glede kakovosti. Lahko bi dodal zmogljivost za preverjanje kakovosti presoje posledic predpisov in vključevanje deležnikov, prav tako pa bi lahko imel možnost, da neustrezno analizirane predloge pošlje nazaj na ministrstva.

Ta funkcija nadzora bi se lahko alternativno postavila v osrednjo vlado – v Generalni sekretariat Vlade RS ali Službo Vlade za zakonodajo – ali pa kot ločen neodvisen organ, kot je Odbor Združenega kraljestva za regulatorno politiko (čeprav kaže, da ta možnost na tej stopnji ni primerna za Slovenijo). Z utrditvijo nadzora kakovosti posledic predpisov v glavni instituciji in zagotovitvijo varovalne funkcije bi se močno izboljšala kakovost presoje posledic predpisov in tako politika. Poleg tega bi ta enota za nadzor lahko svetovala o tem, kako posledice predpisov analizirati že v začetni fazi razvoja politike, ter zagotovila, da ministrstva izvajajo naknadna vrednotenja zakonov in predpisov, ki se sprejemajo po nujnem postopku.

Resorna ministrstva bi lahko v sodelovanju z Ministrstvom za javno upravo vzpostavila omrežje zagovornikov boljšega pravnega urejanja znotraj posameznih resornih ministrstev, ki bi delovalo kot kontaktna točka, ko bi ta imela vprašanja o načinu izvajanja orodij zakonodajnega upravljanja ali načel za boljše pravno urejanje. Vsak zagovornik bi se udeležil posebnega usposabljanja na področju splošne uporabe načel boljšega pravnega urejanja, prav tako pa bi bil sposoben svoje izkušnje prenesti v svoj sektor. Zagovorniki bi lahko na polletnih ali četrletnih sestankih izmenjali izkušnje pri premagovanju izzivov pri izvajanju regulatorne politike.

**Ministrstvo za javno upravo bi lahko razširilo usposabljanje in navodila na druga orodja regulatorne politike.** Trenutno Ministrstvo za javno upravo ponuja le redno usposabljanje o MSP-testu in o zniževanju administrativnih bremen. Z dodajanjem modulov usposabljanja o analizi stroškov in koristi, zbiranju podatkov ter o metodah raziskave bi se lahko močno povečala količina informacij o metodologiji, ki je na voljo regulativnim organom, in tako o kakovosti presoje posledic predpisov. Podobno bi lahko MJU razvil tudi module za stalno usposabljanje o metodah prepoznavanja in vključevanja zunanjih deležnikov.

Usposabljanje je lahko pogosto drago in zahteva veliko sredstev. Za zmanjšanje obremenitve vladnih virov bi lahko MJU pomagal ministrstvu, ki že izvajajo dobre prakse na področju regulatorne politike, deliti njihove izkušnje z drugimi ministrstvi, s čimer bi spodbujal dobro prakso po celotni vladi. MJU bi lahko zagotovil tudi enostaven dostop do javno razpoložljivih orodij iz drugih držav in po potrebi zagotovil njihov prevod. Poleg tega bi lahko Slovenija izkoristila javno dostopne primere, navodila in usposabljanja iz drugih držav.

## Bibliografija

OECD (2012a), »*Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*«, OECD Publishing.  
[www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012recommendation.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012recommendation.htm)

OECD (2012b), »*Slovenia: Towards a Strategic and Efficient State, OECD Public Governance Reviews*«, OECD Publishing.

### Priloga 3.A. Vloge in odgovornosti občin v Sloveniji

Občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena »(izvirne naloge)«, ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev opravlja zlasti naslednje naloge (Zakon o lokalni samoupravi, 21. člen):

- upravlja občinsko premoženje;
- omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva;
- načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči;
- ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj;
- v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi, za lokalne javne službe;
- pospešuje službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele;
- skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov ter opravlja druge dejavnosti varstva okolja;
- ureja in vzdržuje vodovodne ter energetske komunalne objekte;
- ustvarja pogoje za izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kakovost življenja njenih prebivalcev;
- pospešuje vzgojno izobraževalno, informacijsko, dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju;
- pospešuje kulturno-umetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošnoizobraževalno knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju;
- pospešuje razvoj športa in rekreacije;
- gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine v skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva;
- opravlja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami;
- organizira komunalno-redarstveno službo in skrbi za red v občini;
- skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
- organizira pomoč in reševanje za primere elementarnih ter drugih nesreč;
- določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine ter opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno;
- organizira osnovno zdravstveno varstvo;
- organizira občinsko upravo.

## 4. poglavje: Vključevanje deležnikov in dostop do predpisov

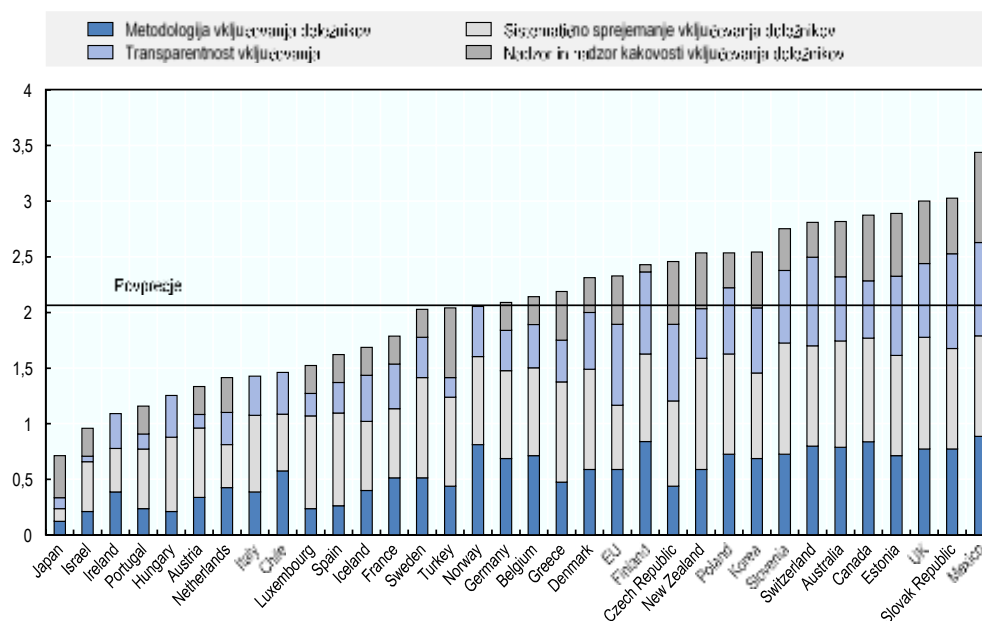
*Transparentnost je eden od osrednjih stebrov uspešnega pravnega urejanja, ki podpira odgovornost, ohranja zaupanje v pravno okolje, zagotavlja varnejše in dostopnejše predpise, v katere manj posegajo posebni interesi in ki so zato bolj odprti za konkurenco, trgovino in naložbe. Vključuje vrsto ukrepov, vključno s standardiziranimi postopki za izdelavo in spremembo predpisov, posvetovanje z deležniki, uspešno sporočanje ter objavljane in priprava predpisov v preprostem jeziku, kodifikacija, nadzor nad upravo presojo in uspešni pritožbeni postopki. Vključuje lahko mešanico formalnih in neformalnih postopkov. Tehnike, kot so skupni datumi začetka, lahko podjetjem olajšajo povzemanje regulatornih zahtev. Pomen prispevka eUprave k izboljšanju transparentnosti, posvetovanja in obveščanja se povečuje.*

## Vključevanje deležnikov in javna posvetovanja

Splošna politika na ravni celotne vlade o vključevanju deležnikov v pripravo predlogov predpisov, njihovo izvajanje in pregledovanje ne obstaja, obstajajo pa številni pravni in politični dokumenti, ki določajo formalno obveznost vključevanja deležnikov, zlasti v procesu razvoja novih predpisov. Za temi formalnimi zahtevami leži dejstvo, da je Slovenija dosegla precej visok rezultat pri kazalnikih regulatorne kakovosti za leto 2014 (*2014 OECD Indicators of Regulatory Quality*) (Slika 4.1, Slika 4.2).

**Slika 4.1: Vključevanje deležnikov v razvoj primarne zakonodaje**

Raziskava iREG 2014

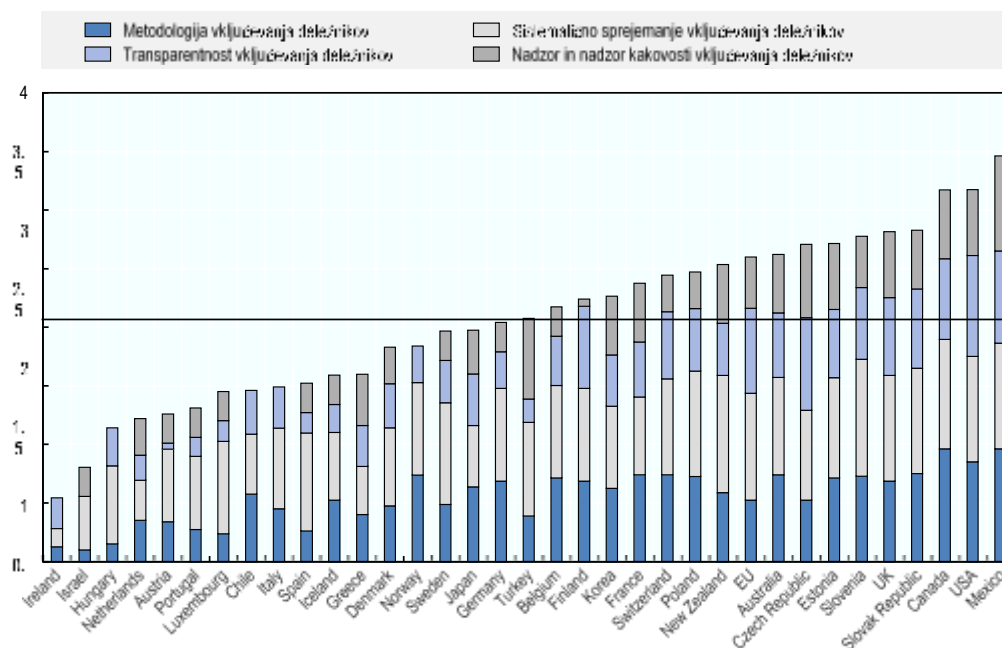


*Opomba:* Rezultati se uporabljajo izključno za procese za razvoj primarnih zakonov na pobudo izvršilne veje. Navpična os predstavlja skupni seštevek po štirih ločenih kategorijah sestavljenih kazalnikov. Za vsako posamezno kategorijo je najvišji rezultat ena, najvišji seštevek za sestavljeni kazalnik pa je štiri. Ta številka ne vključuje Združenih držav Amerike, kjer da pobude za vse primarne zakone kongres. V večini držav se večina primarnih zakonov razvija na pobudo izvršilne oblasti, razen v Mehiki in Koreji, kjer da pobudo za večji delež primarnih zakonov parlament/kongres (90,6 % oziroma 84 %). Za opis metodologije kazalnikov iREG glejte Prilogo A.

Vir: 2014 Regulatory Indicators Survey results, [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm).

Slika 4.2: Vključevanje deležnikov v razvoj podrejenih predpisov

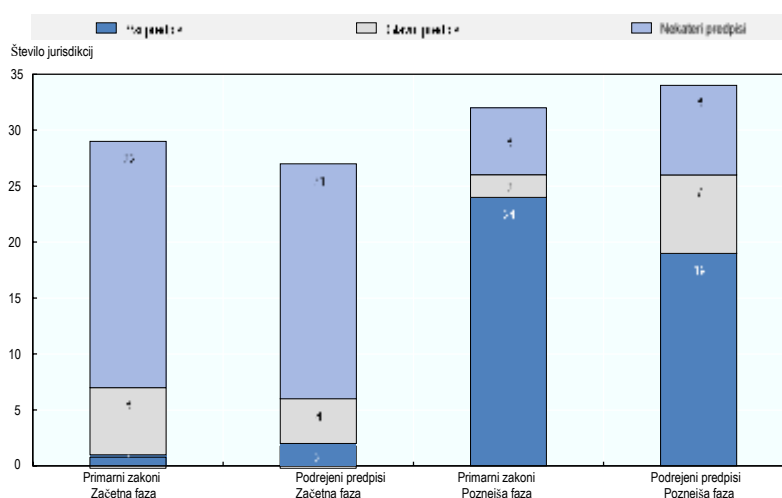
Raziskava iREG 2014



Opomba: Navpična os predstavlja skupni seštevek po štirih ločenih kategorijah sestavljenih kazalnikov. Za vsako posamezno kategorijo je najvišji rezultat ena, najvišji seštevek za sestavljeni kazalnik pa je štiri.

Vir: 2014 Regulatory Indicators Survey results, [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm).

Slika 4.3: Začetna in poznejša faza posvetovanj o predlogih predpisov



Vir: OECD Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG), [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm).



Formalno so posvetovanja z zunanjimi deležniki obvezna za vse zakonske in podzakonske predpise. Nekatera ministrstva organizirajo posvetovanja v začetku zakonodajnega procesa in pri tem uporabljajo zelene knjige, posvetovalne dokumente, javna zaslišanja itn. Kljub temu pa večina posvetovanj poteka proti koncu procesa, ko je predlog predpisa skoraj pripravljen in ko administracija ni več popolnoma pripravljena izvajati večjih sprememb. Kot je razvidno iz Slika 4.3, je tako še vedno v številnih državah članicah OECD.

Resolucija o normativni dejavnosti, ki jo je državni zbor sprejel 19. novembra 2009, predstavlja zavezo za vključevanje širše javnosti v razvoj politik in pripravo predlogov novih predpisov, vendar pa za vlado ni zavezujoča. Resolucija določa naslednja načela za vključevanje deležnikov v proces oblikovanja zakonodaje:

- **načelo pravočasnosti:** pravočasno obveščanje javnosti (strokovne, zainteresirane ali ciljne javnosti) in zagotavljanje razumnega časa za sodelovanje (pregled gradiv, pripravo predlogov, pripomb in mnenj);
- **načelo odprtosti:** omogočanje posredovanja pripomb in predlogov in mnenj v čim zgodnejši fazi priprave odločitev;
- **načelo dostopnosti:** dostopnost gradiv in strokovnih podlag, uporabljenih v pripravi odločitev;
- **načelo odzivnosti:** obveščanje sodelujočih o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih pripomb, predlogov in mnenj;
- **načelo transparentnosti:** zagotavljanje transparentnosti postopka s predstavitvijo vsebine urejanja ter ravni in postopka sprejemanja odločitev, načina in rokov sodelovanja, pripomb in predlogov in mnenj vseh udeležencev;
- **načelo sledljivosti:** zagotavljanje transparentnosti prejema in upoštevanja predlogov, pripomb in mnenj kakor tudi gradiv, nastalih v samem procesu sodelovanja (npr. zapisnikov), ter njihova dostopnost.

Poleg teh splošnih načel so v resoluciji določeni tudi minimalni standardi za postopke vključevanja deležnikov:

- sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov naj traja praviloma od 30 do 60 dni; izjema so predlogi predpisov, pri katerih sodelovanje po naravi stvari ni mogoče (na primer: nujni postopki, državni proračun);
- pripravi naj se ustrezno gradivo, ki vsebuje povzetek vsebine s strokovnimi podlagami, ključna vprašanja in cilje;
- po končanem postopku sodelovanja naj se pripravi poročilo o sodelovanju s predstavitvijo vpliva na rešitve v predlogu predpisa;
- poziv k sodelovanju naj se izvede na način, ki bo zagotovil odziv ciljnih skupin in strokovnih javnosti ter obveščenost najširše javnosti; oblikujejo naj se liste subjektov, katerih sodelovanje pri pripravi predpisov določa zakon in subjektov, ki se ukvarjajo s področjem, zaradi kontinuiranega sodelovanja in obveščanja.

Poslovnik Vlade Republike Slovenije je bil spremenjen leta 2010, pri čemer je bila posebna pozornost namenjena postopku presoje posledic predpisov in posvetovanju z deležniki. Tehnični vidik teh določb je podrobneje opredeljen v Navodilu za izvajanje Poslovnika Vlade Republike Slovenije št. 10. V navodilu je posebej opredeljena vsebina vladnih gradiv in postopek njihove priprave.

V skladu z navodilom mora institucija, ki pripravlja predlog predpisa, pri njegovi pripravi povabiti strokovnjake in širšo javnost k sodelovanju v javnih posvetovanjih, ki se organizirajo prek namenskega vladnega portala e-Demokracija (glejte spodaj). Rok za oddajo predlogov bi moral biti določen na 30 do 60 dni od objave predloga. Poleg javnih posvetovanj lahko institucija, ki pripravlja predlog, na določene organizacije, posamezne strokovnjake ali deležnike posamično naslovi poziv za predložitev pripomb na celoten predlog ali na določena vprašanja. Institucija, ki pripravlja predlog, bi morala osebe, ki predložijo pripombe, pisno obvestiti, če njihove pripombe niso bile upoštevane, in jim obenem obrazložiti zakaj. V navodilu so določene tudi izjeme pri postopku javnih posvetovanj (državni proračun, ukrepi sprejeti po nujnem postopku, zakoni o ratifikaciji mednarodnih pogodb itn.)

Ko se predlog predpisa objavi na spletnem mestu vlade, mora dokumentacija vsebovati sam predlog, vse spremljajoče analize, vključno s presojo posledic predpisa, ključna vprašanja in cilje ter rok za predložitev pripomb. Če se organizira javno zaslišanje, morajo biti v dokumentaciji vključene tudi informacije o datumu in kraju zaslišanja. Dejstvo, da imajo deležniki možnost podati pripombe ne le na predlog, ampak tudi na druge spremljajoče dokumente, kot je presoja posledic predpisa, je v državah OECD dobra praksa (glejte primer Mehike v Okvirju 4.1.).

#### **Okvir 4.1. Posvetovanje kot del postopka presoje posledic predpisa v Mehiki**

Presoja posledic predpisov se v Mehiki izvaja sistematično za vse predpise, ki jih izdaja izvršilna veja oblasti in ki zasebnemu sektorju ter državljanom nalagajo stroške izpolnjevanja obveznosti. Ko ministrstva in zakonodajne agencije pripravijo predlog predpisa in spremljajočo presojo posledic predpisa, se ta presoja v elektronski obliki uradno predloži v pregled Zvezni komisiji za regulatorne izboljšave (COFERMER) ter je samodejno objavljena v spletnem sistemu COFEMER za objavo in posvetovanje o presojah posledic predpisov (SIMIR).

Deležniki lahko podajo pripombe na predlog predpisa in na presojo posledic predpisa. Širša javnost lahko poda pripombe prek posvetovalnega portala COFEMER ali pošlje pripombe prek elektronske pošte, faksa ali po pošti. Posvetovanja morajo biti odprta vsaj 30 delovnih dni pred predvidenim datumom izdaje. V praksi so obdobja za posvetovanja običajno mnogo daljša. Poleg spletnega postopka posvetovanja z javnostjo COFEMER uporablja tudi druga sredstva za posvetovanje z deležniki. Sem so vključeni svetovalne skupine, mediji in socialna omrežja (tviti) za razširjanje predlogov predpisov in spodbujanje udeležbe.

Pripombe deležnikov so objavljene na spletnem mestu COFEMER in jih morata upoštevati COFEMER in agencija, ki pripravlja predpis. COFEMER mora za svoje uradno mnenje o presoji posledic predpisov upoštevati vse pripombe, ki jih prejme med posvetovalnim postopkom. Agencija, ki predlaga predpis, mora v posvetovalnem odzivu na uradno mnenje COFEMER odgovoriti na vsako prejeto pripombo. Po prejetju zadovoljivega odgovora COFEMER potrdi presojo posledic predpisa kot končno in regulativni proces se nadaljuje. V praksi odgovori regulativnih organov na pripombe COFEMER glede predloga presoje posledic predpisa pogosto ne uspejo primerno obravnavati vseh izpostavljenih vprašanj v zvezi z analizo. V takih okoliščinah lahko COFEMER revidirani predlog šteje kot še en predlog presoje posledic predpisa in ne kot končni dokument in tako izvede drugi krog posvetovanj.

Dokumentacija o posvetovalnem postopku je javno dostopna. Vsak predlog predpisa ima svojo mapo v sistemu SIMIR, v njej pa je povzetek vseh prejetih in izdanih dokumentov (npr. pripombe, mnenja). Tako mapa prikazuje »življenjsko zgodbo« predloga predpisa, vključno s tem, kako je bil predlog predpisa spremenjen v postopku pregleda in kako so pripombe vplivale na predlog med javnim posvetovanjem. Poleg tega letna poročila COFEMER povzemajo informacije o postopku posvetovanja vključno z informacijami o številu pripomb, ki jih prejme po skupinah glede na vladne agencije, in o tem, ali so pripombe predložili zasebni sektor, vladne agencije ali širša javnost.

*Vir:* Pilotna podatkovna zbirka OECD o praksah vključevanja deležnikov v regulatorno politiko (angl. *OECD Pilot database on stakeholder engagement practices in regulatory policy*). [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/pilot-database-on-stakeholder-engagement-practices.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/pilot-database-on-stakeholder-engagement-practices.htm).

V navodilu je določena tudi pomembna izjema pri javnem posvetovanju, ki temelji na zahtevi institucije, ki pripravlja predlog. Minister ali direktor vladne službe lahko predloži zahtevo generalnemu sekretarju vlade, da se predlog predpisa, če je treba tak predlog nujno sprejeti, predloži vladi brez postopka posvetovanja. Podati je treba razloge za tako zahtevo. Kljub temu je pojem »nujne potrebe« dokaj nejasno opredeljen. Zato se na podlagi analize Ministrstva za javno upravo ta bližnjica dejansko uporablja za velik delež predlogov predpisov.

#### **Okvir 4.2. Krepitev usposobljenosti za izvajanje presoje učinkov predpisov ter vključevanja javnosti v pripravo in izvajanje politik**

S ciljem izboljšanja kakovosti in učinkovitosti javne udeležbe pri pripravi predlogov predpisov je Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije izvedlo projekt »Krepitev usposobljenosti za izvajanje presoje učinkov predpisov ter vključevanja javnosti v pripravo in izvajanje politik«. Projekt je bil izveden v sodelovanju s številnimi različnimi skupinami deležnikov, vključno s CNVOS (Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij), Gospodarsko zbornico Slovenije, Obrtno-podjetniško zbornico Slovenije, sindikati.

V kontekstu izvajanja projekta so se od februarja do maja 2015 izvajala usposabljanja javnih uslužbencev o načrtovanju in izvajanju posvetovalnega procesa. Rezultat usposabljanj je več kot 130 javnih uslužbencev z osnovnimi znanji in 18 poglobljeno usposobljenih javnih uslužbencev, ki so odgovorni za usposabljanje javnih uslužbencev na ministrstvih, kjer so zaposleni.

V okviru projekta sta bila pripravljena novi Priročnik za načrtovanje in izvajanje posvetovalnih procesov in Smernice za vključevanje deležnikov v pripravo predpisov.

*Vir:* Informacije, ki jih je zagotovila Vlada Republike Slovenije.

Zaradi dopolnitve zakonodajnega okvira za vključevanje deležnikov, ki je opisan zgoraj, in zaradi projekta »Krepitev usposobljenosti za izvajanje presoje učinkov predpisov ter vključevanja javnosti v pripravo in izvajanje politik« (Okvir 4.2.) je Ministrstvo za javno upravo pripravilo dva dodatna dokumenta z navodili, in sicer Priročnik za načrtovanje in izvajanje posvetovalnih procesov ter Smernice za vključevanje deležnikov v pripravo predpisov.

Priročnik je osredotočen na organizacijo procesa javnih posvetovanj, vključno s skrbnim načrtovanjem procesov javnega posvetovanja, določanjem njihovih ciljev, evidentiranjem in identifikacijo morebitnih deležnikov, izbiri metod in orodij za posvetovanje, zbiranjem podatkov ter njihovo analizo in obdelavo, pripravo predlogov poročil in najpomembneje, ovrednotenjem posvetovalnih dejavnosti. Priročnik vključuje uporabne primere dobrih praks iz slovenske prakse.

Smernice zagotavljajo navodila o posameznih korakih posvetovalnega procesa. Smernice med drugim tudi spodbujajo pripravljavce predpisov, da se v posvetujejo s širšo javnostjo preden je predlog zakonodajnega besedila dejansko pripravljen, pa tudi na koncu procesa.

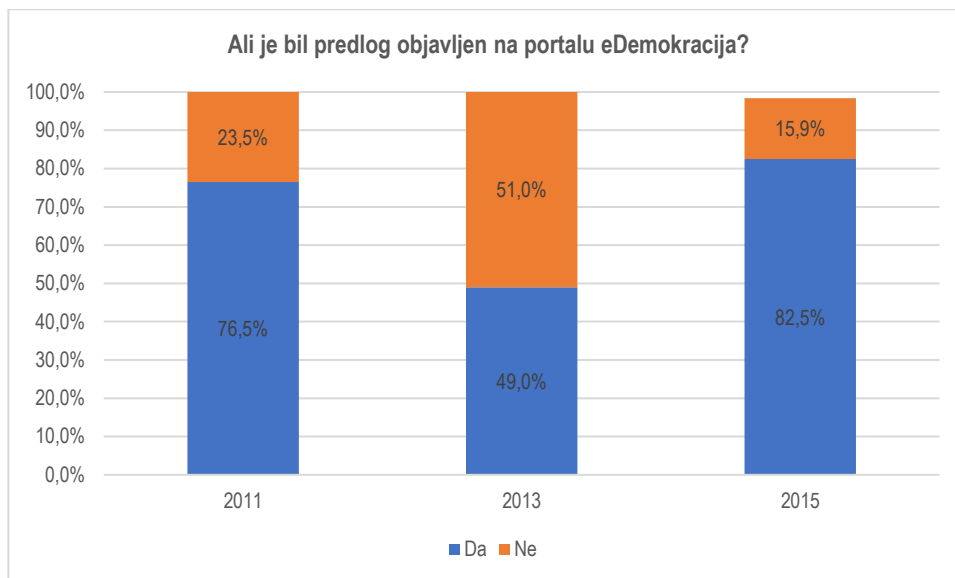
S strokovnjaki in zainteresiranimi stranmi bi se bilo treba v skladu s smernicami posvetovati skozi celoten proces priprave predpisa, ne le na koncu.

Ni popolnoma jasno, zakaj sta poleg večjega števila pravnih dokumentov, ki pokrivajo javna posvetovanja, izdelana dva ločena dokumenta z navodili. Medtem ko je zagotavljanje navodil in tehnične pomoči osebam, ki so udeležene pri posvetovalnem postopku, vsekakor koristno, pa preobilje zavezujočih in nezavezujočih dokumentov lahko dejansko povzroča zmedo ter je protiproduktivno.

Odprta javna posvetovanja običajno potekajo prek vladnega portala e-Demokracija. Vsi predlogi predpisov, ki se pripravijo na izvršilni ravni, so objavljeni na portalu. Morebitni sodelujoči v posvetovanjih lahko predstavijo svoje pripombe in stališča o predlogu prek portala. Seznam predpisov je mogoče raziskovati po naslovu predloga, odgovorni instituciji, področju predpisa itn. Večina predpisov, ki so objavljeni na portalu e-Demokracije, je v končni fazi priprave, vendar pa portal omogoča objavljane predlogov v kateri koli fazi procesa priprave predpisa. Portal javnosti omogoča spremljanje procesa priprave predpisov na podlagi »statusov«, ki se samodejno osvežujejo, ko predlog predpisa potuje skozi različne faze procesa. Prav tako daje uporabnikom možnost, da se naročijo na katere koli novice v zvezi s predpisi s področij, ki jih morda zanimajo. Uporabniki nato redno prejemajo elektronsko pošto z informacijami o tem, kateri predpisi in na katerem področju se bodo spreminjali ter dodatne informacije o spremembah, ko te nastanejo. Glede funkcionalnosti je portal v skladu z dobrimi praksami OECD.

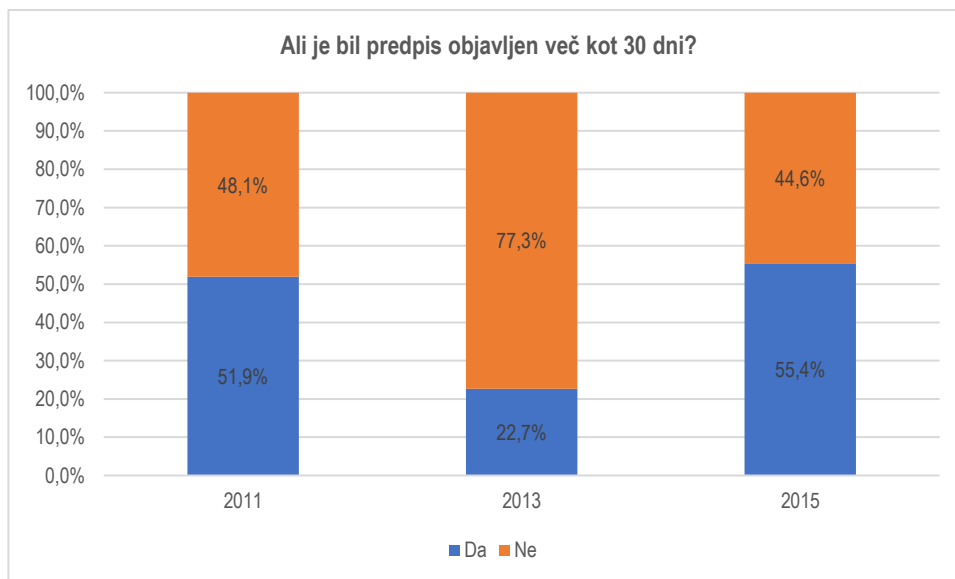
Projekt ima močno podporo CNVOS (Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij), ki ima močno vlogo zagovornika in nadzorno vlogo na področju vključevanja deležnikov.

Podatki, ki jih je zagotovila slovenska vlada, kažejo, da število predlogov predpisov, ki se objavljajo na portalu E-demokracija, narašča, najnižjo točko pa je doseglo leta 2013 (Slika 4.4.). Posvetovanje o večini predlogov zdaj poteka prek portala, vendar pa se minimalno število 30 dni za objavo ne upošteva v skoraj polovici primerov (Slika 4.5.).

**Slika 4.4: Število predpisov objavljenih na portalu e-Demokracija**

Vir: Analiza Ministrstva za javno upravo

*Opomba:* Leta 2013 je Slovenija zaradi gospodarske krize doživela kratko obdobje politične nestabilnosti in zamenjavo vlade. To je pripeljalo do povečanja števila predpisov, ki so se sprejeli po hitrem postopku, pri katerem javno posvetovanje ni potrebno.

**Slika 4.5: Število dni, ko so predlogi predpisov objavljeni na portalu e-Demokracija**

Vir: Analiza Ministrstva za javno upravo

Ko se predlog predloži vladi, mora institucija, ki predlog pripravlja, v skladu z Navodilom št. 10, posvetovalni postopek povzeti v dokumentu, ki je del vladnega gradiva.

V njem mora biti navedeno, ali je bil predlog objavljen na portalu e-Demokracija (in če ni bil, razlogi zakaj), naveden pa mora biti tudi seznam vseh deležnikov, ki so podali pripombe in predloge. V primeru »bistvenih«<sup>1</sup> pripomb morajo biti v pismu navedeni razlogi za neupoštevanje teh pripomb.

Institucija, ki pripravlja predlog, bi morala objaviti tudi povzetek procesa javnega posvetovanja, vključno z načini, kako so bili o predlogu obveščeni deležniki (portali, javna zaslišanja), in s seznamom prejetih »bistvenih«<sup>1</sup> pripomb. Povzetek je del dokumentacije, objavljene na vladnem portalu in na spletnem mestu državnega zbora.

Uporaba MSP-testa (elektronskega orodja za ovrednotenje posledic predlogov predpisov) s strani posameznih deležnikov, predstavlja zanimivo inovacijo na področju vključevanja deležnikov. Če je predlog objavljen na portalu e-Demokracija (vključno s presojo posledic predpisa), lahko osebe, ki podajajo pripombe o predlogu, uporabijo MSP-test, da ovrednotijo presojo alternativnih možnosti, ki jih predlagajo sami. Ta analiza se lahko potem uporablja kot podporni argument za njihov predlog.

Poleg omenjenih dokumentov Zakon o dostopu do informacij javnega značaja prav tako določa, da morajo državni organi o svojem delu v največji možni meri, vključno z objavo predlogov predpisov, obveščati javnost. Zakon določa tudi obveznost objavljanja informacij o zunanjih strokovnjakih, ki so sodelovali pri pripravi katerega koli predpisa. 7. člen izvedbene uredbe, Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, določa, da morajo organi predloge predpisov, programov, strategij in drugih dokumentov posredovati na svetovni splet z namenom javne objave ter posvetovanja z javnostmi in ključnimi deležniki in da se glede načina ter rokov smiselno uporabljajo določbe resolucije, ki ureja normativno dejavnost, in poslovnik vlade.

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja ureja tudi sodelovanje reprezentativnih sindikatov pri postopku sprejemanja pravnih aktov na državni ravni. Vlada ali pristojni minister morata reprezentativnim sindikatom panoge ali strokovnjakom v državnih organih in upravah lokalne skupnosti omogočiti, da lahko svoja mnenja podajo pred sprejetjem katerega koli predpisa, ki vpliva na delovne pogoje ali status javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja ureja tudi socialno partnerstvo na ravni posameznih organov. Pred sprejetjem splošnega akta, ki vpliva na pravice ali dolžnosti javnih uslužbencev, mora vodja organa omogočiti tudi reprezentativnemu sindikatu, ki deluje v okviru telesa, da ponudi svoje mnenje. Vlada ali pristojni minister mora predlog predpisa ali akta poslati reprezentativnim sindikatom in jim določiti razumen rok za oblikovanje mnenja. Dolžina roka je odvisna od zapletenosti in obsega predpisa, ki se obravnava. Če sindikat poda svoje mnenje ali pripombe, morajo biti obravnavane ali pa mora biti sindikat povabljen k sodelovanju pri usklajevanju. Če se v zvezi z nekaterimi vprašanji uskladitev ne doseže, je treba podati pisno obrazložitev, zakaj mnenje sindikata ni bilo upoštevano, in jo poslati sindikatom.

## Institucionalna ureditev za nadzor kakovosti vključevanja deležnikov

Poseben organ s funkcijo nadzora kakovosti procesov vključevanja deležnikov ne obstaja. Formalno skladnost s Poslovnikom Vlade RS preverja Generalni sekretariat Vlade RS, vendar pa nima dovolj pristojnosti niti zmogljivosti za nadzor dejanske kakovosti in popolnosti procesa vključevanja (za več informacij glejte 3. poglavje).

## Vključevanje deležnikov v pregledovanje predpisov

Zavezujoča politika o tem, kako vključevati deležnike v proces pregledovanja predpisov, ne obstaja. Ministrstva in vladne agencije sami presodijo, ali se bodo posvetovali z osebami, ki jih predpis pravno ureja, in ali bodo razpravljali o morebitnih vprašanjih v zvezi s kakovostjo zakonodajnega okvira. Nekatera ministrstva so redno v stiku z deležniki, zlasti podjetji, ki delujejo v sektorjih, ki jih urejajo ta ministrstva (tj. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstvo za finance ali Ministrstvo za kmetijstvo). Kljub temu to ni splošno pravilo.

Vlada je leta 2009 ustvarila spletno mesto [predlagam.vladi.si](http://predlagam.vladi.si), da bi odprla kanal za državljane, podjetja in druge deležnike, ki bi lahko komunicirali z vlado in njenimi institucijami ter identificirali morebitna vprašanja na področju zakonodajnega okvira. Portal vodi Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje (UKOM), služba, ki posreduje informacije med vlado, njenimi predstavniki, javnimi agencijami in različnimi predstavniki javnosti. Portal, ki deluje s programsko opremo, ki je bila prvotno zasnovana za estonsko vlado, je imel v prvih petih letih skoraj 13.000 registriranih uporabnikov, ki so prispevali 5.000 predlogov (povprečno trije na dan). O posameznih predlogih je mogoče podati pripombe, prav tako pa lahko dobijo pozitivne in/ali negativne glasove. 1.675 predlogov (33 odstotkov) je prejelo zahtevano raven podpore in so bili predloženi vladi, da poda odgovor. Tudi oblikovalci politike morajo prispevati k razpravi na portalu. Do zdaj je bilo uporabljenih dva ducata predlogov, kar je v primerjavi s številom predlogov dokaj malo. Formalni mehanizem glede načina zagotavljanja, da se predlogi, ki prejmejo pozitivne glasove, obravnavajo, ne obstaja.

Še eno elektronsko orodje, ki bi ga lahko deležniki uporabljali, da prispevajo k izboljšanju zakonodajnega okvira, je portal Stop birokraciji. Prek tega portala lahko deležniki predložijo svoje predloge za zniževanje administrativnih bremen in poenostavitev administrativnih postopkov. Ko se predlog objavi na portalu, se dodeli odgovornemu ministrstvu, ki mora zagotoviti povratne informacije, te pa se potem objavijo na portalu. Vse pripombe se objavijo in so dostopne na portalu z objavo statusa posameznega predloga, pri čemer je na voljo tudi razvrstitev predlogov glede na posamezna področja ali pristojna ministrstva, ki obravnavajo posamezni predpis, na katerega se predlog/pripomba nanaša. Trenutno podatkovna zbirka vsebuje 470 pobud, od tega jih je 387 že zaključenih in sprejetih. Ukrepi, za katere pristojno ministrstvo meni, da so primerni za izvajanje in so vključeni v njegovem programu dela, so prav tako vključeni v enotni zbirki. Predlagatelji lahko spremljajo napredek in stanje izvajanja predlaganega ukrepa prek spletnega mesta.

## Dostop do predpisov

Vsi predpisi (vključno z zakoni in podzakonskimi akti) so objavljeni prek Pravno-informacijskega sistema Republike Slovenije, ki ga upravlja Služba Vlade RS za zakonodajo. Portal omogoča prost dostop do predpisov in drugih veljavnih splošnih aktov, ki se uporabljajo na ozemlju Republike Slovenije, skupaj s povezavami do predpisov Evropske unije in sodne prakse Republike Slovenije ter drugih pomembnih informacij v zvezi s pravom Republike Slovenije. Vsi predpisi so objavljeni tudi na spletnih mestih resornih ministrstev.

## Ocena in priporočila

Slovenski pravni in politični okvir ustvarja pogoje za učinkovito vključevanje deležnikov v regulatorno politiko, zlasti glede razvoja novih predpisov in njihovih sprememb. Kljub temu obstaja velika potreba po krepitvi izvrševanja tega okvira, ki se ga ne spoštuje pogosto, do te mere, da bi omogočal uspešno vključevanje deležnikov v proces razvoja, izvajanja in pregledovanja predpisov. To je podobno stanju v zvezi z drugimi orodji zakonodajnega upravljanja, kot je presoja posledic predpisov.

### Okvir 4.3. Izziv Združenega kraljestva na področju birokracije (angl. *Red Tape Challenge*)

Izziv na področju birokracije je vlada Združenega kraljestva izvedla med letoma 2011 in 2014, njegov cilj pa je bil zmanjšati »stroške poslovanja« z odpravo regulativnih bremen, razen če se jih lahko utemelji. Posebej je bil cilj odpraviti ali izboljšati vsaj 3.000 predpisov in za poslovanje prihraniti 850 milijonov GBP letno. Izziv na področju birokracije je bil načrtovan za pridobivanje podatkov množic o stališčih podjetij, organizacij in javnosti o tem, katere predpise bi bilo treba izboljšati, obdržati ali odpraviti. Širša javnost je bila povabljen, da v določenem roku prek interneta poda pripombe o uporabnosti predpisov. Ljudje so lahko podajali pripombe javno na spletnem mestu ali pa prek nejavnega elektronskega poštne predala.

Prvotni obseg je vključeval 21.000 zakonskih pravil in predpisov ter uveljavljanje predpisov. Predpisi v zvezi z davki ali državno varnostjo so bili izključeni. Posvetovanja med izzivom so na koncu obsegala 5.662 predpisov. Ti so bili razdeljeni v 28 tem in več kot 100 podtem. Šest tem je zajemalo splošne predpise (npr. enakosti, okolje) in te so bile odprte ves čas. Dvajset tem je zajemalo določene sektorje ali industrijo in te so bile odprte vsaka nekaj tednov (angl. »*Theme Spotlight*«). Dve dodatni temi sta zajemali »moteče poslovne modele/inovativna podjetja (angl. *Disruptive Business Models/Challenger Businesses*)« in »uveljavljanje« (angl. *Enforcement*), ki sta bili odprti za določeno obdobje.

V času izziva je bilo prejetih več kot 30.000 pripomb javnosti, ki so jih vlada in zunanji akterji skrbno pregledali. Odgovorni oddelki so imeli 5–6 tednov časa za podajanje predlogov in utemeljitev glede odprave, spreminjanja, izboljšanja ali ohranitve predpisov. Te predloge so izpodbijali notranje tako imenovane skupine »Tiger Teams«, sestavljene iz oddelčnega osebja, ki je lastne politike pregledovalo neodvisno od izziva, in zunanji sektorski zagovorniki (angl. *Sector Champions*), ki so predstavljali podjetja, industrije in skupine deležnikov, pa tudi podjetniške forume. Predloge je nato pregledalo sodišče »Star Chamber«, ki sta mu predsedovala minister za kabinet vlade in minister za poslovanje, inovacije in znanje ter je vključeval ključne vladne svetovalce. Star Chamber je nato izdal priporočilo, na katerega so lahko odgovorila ministrstva. Nazadnje je pododbor kabineta vlade odločil o dejanskih spremembah, ki so jih po potrebi podprli drugi pododbori kabineta vlade.

Izziv je prinesel številne regulativne spremembe. 3.095 predpisov naj bi se odpravilo ali izboljšalo. 1.376 sprememb je prineslo oprijemljive koristi (kjer ima »reforma vpliv na podjetje/civilno družbo, posameznike ali davkoplačevalce in kjer ta presega urejanje statuta«). Po poročilih naj bi odpravljeni ali izboljšani predpisi prinesli letni prihranek za podjetja, ki presega 1,2 milijarde GBP.

Vir: Pilotna podatkovna zbirka OECD o praksah vključevanja deležnikov v regulatorno politiko (angl. *OECD Pilot database on stakeholder engagement practices in regulatory policy*). [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/pilot-database-on-stakeholder-engagement-practices.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/pilot-database-on-stakeholder-engagement-practices.htm).



Vladne politike na področju vključevanja deležnikov je treba posodobiti, da zajemajo tudi proces pregledovanja in uveljavljanja predpisov. Za zdaj politika zajema le proces razvoja novih in spreminjanja obstoječih predpisov. Politika bi morala jasno navajati, da bi bilo treba pri pregledovanju obstoječega zakonodajnega okvira vedno upoštevati stališča deležnikov. (Glejte primer Evropske komisije v Okviru 4.4)

#### **Okvir 4.4. Vključevanje deležnikov prek političnega cikla v Evropski komisiji**

Po sprejetju Smernic za boljše pravno urejanje leta 2015 je Evropska komisija razširila obseg svojih metod posvetovanja, da bi deležnikom omogočila izražanje njihovih stališč skozi celoten življenjski cikel politike. Uporablja vrsto različnih orodij za vključevanje deležnikov na različnih točkah v procesu oblikovanja politike. Komisija upošteva povratne informacije in prispevke od posvetovanja pri nadaljnjem razvoju zakonodajnega predloga ali delegiranega/izvedbenega akta in pri vrednotenju obstoječega predpisa.

Na začetni stopnji razvoja politike ima javnost možnost podati povratne informacije o političnih načrtih Komisije prek načrtov in začetnih presoj posledic, vključno s podatki in informacijami, ki jih imajo lahko o vseh vidikih nameravane pobude in presoje posledic predpisa. Službe Komisije upoštevajo povratne informacije pri nadaljnjem razvoju predloga politike. Obdobje za pripombe za načrte in začetne presoje posledic je štiri tedne.

V drugem koraku se pripravi strategija za posvetovanje, ki določa cilje posvetovanja, ciljne deležnike in dejavnosti posvetovanja za vsako pobudo. Za večino pomembnih političnih pobud se prek spletnega mesta »Vaš glas v Evropi« izvede 12-tedensko javno posvetovanje, ki ga lahko spremljajo druge metode posvetovanja. Dejavnosti posvetovanja deležnikom omogočajo, da izrazijo svoja stališča o ključnih vidikih predloga in glavnih sestavinah presoje posledic v pripravi.

Deležniki lahko Komisiji predložijo povratne informacije o njenih predlogih in spremljajoče končne presoje posledic, ko jih sprejme kolegij. Povratne informacije deležnikov se predstavijo Evropskemu parlamentu in Svetu, njihov cilj pa je prispevati k nadaljnjemu zakonodajnemu postopku. Obdobje za posvetovanje za sprejete predloge je osem tednov. Predlogi delegiranih aktov in pomembnih izvedbenih aktov so za povratne informacije deležnikov prav tako objavljeni na spletnem mestu Komisije, in sicer štiri tedne. Na koncu posvetovalnega dela bi moralo biti pripravljeno splošno zbirno poročilo, ki zajema rezultate različnih posvetovalnih dejavnosti, ki so potekale.

Nazadnje se Komisija v okviru naknadnega vrednotenja obstoječega predpisa EU posvetuje tudi z deležniki. Sem so vključeni povratne informacije o vrednotenju načrtov za pregled obstoječih pobud in javna posvetovanja o vrednotenjih posameznih predpisov ter preverjanja ustreznosti (tj. »obsežna vrednotenja politike, s katerimi se oceni, ali zakonodajni okvir za politični sektor ustreza namenu«.) Poleg tega lahko deležniki kadar koli podajo svoja stališča o obstoječem predpisu EU na spletnem mestu »Zmanjšajte breme – povejte svoje mnenje«.

*Vir:* Pilotna podatkovna zbirka OECD o praksah vključevanja deležnikov v regulatorno politiko (angl. *OECD Pilot database on stakeholder engagement practices in regulatory policy*). [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/pilot-database-on-stakeholder-engagement-practices.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/pilot-database-on-stakeholder-engagement-practices.htm).

Hkrati bi morala vlada razmisliti o kodifikaciji različnih pravnih in političnih dokumentov, ki urejajo vključevanje deležnikov. Jasneje bi bilo treba določiti, katere določbe so obvezujoče in katere imajo le usmerjevalni značaj.

Čeprav nekatera ministrstva sodelujejo z deležniki že v začetku procesa priprave predpisov, pa to sodelovanje še vedno ni sistematično in je v večini primerov prepuščeno njihovi presoji.

Sistematična politika o vključevanju deležnikov v proces pregledovanja obstoječih predpisov ne obstaja. Medtem ko so nekatera ministrstva redno v stiku s subjekti, ki jih predpis pravno ureja, pa to ni splošno pravilo. Portal [predlagam.vladi.si](http://predlagam.vladi.si) bi lahko bil v tem pogledu uporabno orodje. Vendar pa izkušnje Združenega kraljestva kažejo (glejte Napaka! Referenčni vir ni bil najden.), da morajo biti v primeru takih pobud oblikovani formalni mehanizmi, ki zagotavljajo, da predloge, prejete prek takih portalov, resno obravnavajo odgovorna ministrstva in, če je mogoče, da se izvajajo.

Dostop do predpisov je v skladu z dobro prakso OECD, vsi veljavni predpisi so dostopni v elektronski obliki na vladnem portalu s prostim dostopom. Zagotovljene so povezave do mednarodnih predpisov, vključno z zakonodajo EU.

Organ, ki je blizu osrednje vlade, bi moral biti odgovoren za nadzor kakovosti procesa vključevanja deležnikov pri razvoju novih predpisov. Lahko bi bil tesno povezan s procesom preverjanja kakovosti procesa presoje posledic predpisov. Ta organ bi moral jasno opredeliti, ali se je dovolj razpravljalo o predlogu z vsemi zainteresiranimi stranmi (oziroma ali so te dobile dovolj priložnosti za podajanje pripomb) in ali so bili upoštevani vsi ustrezni časovni okviri za posvetovanja. Te informacije bi morale biti dostopne javnosti in na razpolago vladi pri razpravi o predlogu.

Obstajati bi morale boljše povezave med telesi, ki razvijajo nove predpise, in institucijami, ki so odgovorne za njihovo izvrševanje (regulativni organi, inšpekcijski organi). Ti bi lahko imeli dragocen vpogled v raven skladnosti s predpisi in morebitna vprašanja glede regulativnega okvira, ki bi lahko povzročila, da želeni regulativni rezultati niso doseženi.

## Bibliografija

Divjak & Forbici, *Public Participation in the Decision Making Process: International Analysis of the Legal Framework with a Collection of Good Practices*, 2014

OECD (v pripravi), *OECD Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy*, OECD Publishing.  
 OECD (2012a), »Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance«, OECD Publishing.  
[www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012recommendation.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012recommendation.htm)

OECD (2012b), »Slovenia: Towards a Strategic and Efficient State, OECD Public Governance Reviews«, OECD Publishing.

## 5. poglavje: Razvoj novih predpisov v Sloveniji

*V tem poglavju je pregledan proces razvoja novih predpisov v Sloveniji, pri čemer je posebna pozornost namenjena predhodnemu načrtovanju in trendom, upravnim postopkom in pravni kakovosti, predhodni presoji posledic in obravnavi alternativnih možnosti pravnega urejanja.*

To poglavje obravnava, kako obstoječi procesi za pripravo zakonodaje in podrejenih predpisov podpirajo uporabo temeljnih načel dobrega pravnega urejanja. Opisuje in vrednoti sistematične zmogljivosti za pripravo visokokakovostnih predpisov ter za zagotavljanje transparentnosti procesov in odločitev.

## Zakonodajni postopek v Sloveniji

V skladu z 88. členom Ustave Republike Slovenije lahko zakone predlaga vlada, poslanci ali najmanj pet tisoč volivcev, čeprav večino zakonov predlaga vlada. Skupaj je vlada v obdobju 2011–2014 predlagala 81,4 % zakonov in sprememb, leta 2016 pa 89,5 %.

Priprava vladnih predlogov zakonov se običajno začne po tem, ko so ti vključeni v letni delovni program vlade. Priprave se izvajajo v digitalnem informacijskem sistemu – sistem IPP (sistem informacijske podpore postopkov priprave predpisov) – ki vključuje vse dokumente, povezane s predlogom. Sistem IPP deluje od aprila 2010.

Postopek lahko razdelimo v tri faze, in sicer v pripravo gradiva v okviru ministrstva ali vladnega organa, postopek v okviru vlade in postopek v državnem zboru.

Zakoni se sprejemajo v skladu s postopkom, ki ga določata Poslovnik Vlade Republike Slovenije in Poslovnik državnega zbora.

V skladu s Poslovnikom državnega zbora mora predlog zakona, ki se predloži državnemu zboru, vsebovati naslov zakona, uvod, besedilo členov in obrazložitev.

Za predstavitev novega predpisa državnemu zboru je prav tako potrebnih več različnih elementov, drugače predpisa ni mogoče vložiti, vključno s/z:

- oceno stanja in razlogi za sprejetje zakona,
- cilji, načeli in pglavitnimi rešitvami predloga zakona,
- oceno finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javna finančna sredstva,
- navedbo, da so sredstva za izvajanje zakona v državnem proračunu zagotovljena, če predlog zakona predvideva porabo proračunskih sredstev v obdobju, za katerega je bil državni proračun že sprejet,
- prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih in prilagojenosti predlagane ureditve pravu Evropske unije,
- presojo posledic na posamezna področja, in sicer:
  - presojo administrativnih posledic,
  - presojo posledic na okolje, ki vključuje tudi prostorske in varstvene vidike,
  - presojo posledic na gospodarstvo,
  - presojo posledic na socialnem področju,
  - presojo posledic glede na dokumente razvojnega načrtovanja in
  - presojo posledic na druga področja,
- prikaz sodelovanja javnosti pri pripravi predloga zakona,
- navedbo, kateri predstavniki predlagatelja bodo sodelovali pri delu državnega zbora in delovnih teles (1. del, V, 6).

## Trendi pri pripravi novih predpisov

Težko je reči, ali država proizvede preveč novih zakonov in predpisov. Različni institucionalni in pravni okviri lahko od države zahtevajo, da sprejema več ali manj zakonov. Poleg tega različne socialne in ekonomske okoliščine od držav zahtevajo, da sprejemajo več ali manj zakonov. Kljub temu so podjetja v Sloveniji izpostavila, da je zelo moteča količina zakonodaje glede na druge države članice EU, ki se sprejme vsako leto.

Povprečno državni zbor vsako leto sprejme približno 115 novih zakonov. Za sprejemanje zakonov so tri vrste običajnih postopkov za sprejemanje zakonov, med katerimi niso vključene ustavne spremembe in ratifikacije (državni zbor).

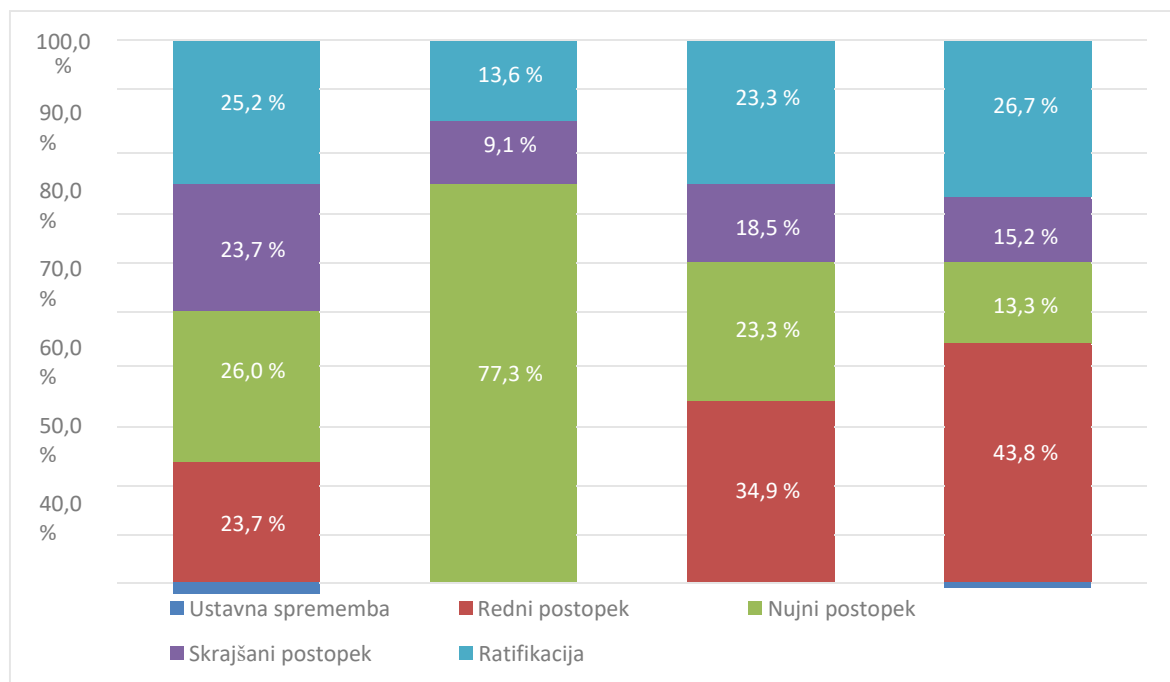
- **Redni zakonodajni postopek s tremi obravnavami predloga zakona:** prva obravnava – na splošni razpravi na seji samo na zahtevo desetih poslancev – ter druga in tretja obravnava; v posebnih primerih se lahko druga in tretja obravnava izvedeta na isti seji.
- **Skrajšani postopek:** za razpravo o manj zahtevnih spremembah zakona, prenehanju veljavnosti zakona ali njegovih posameznih določb, manj zahtevnih usklajitvah zakona z drugimi zakoni ali s pravom EU ali o spremembah in dopolnitvah zakona v zvezi s postopkom pred ustavnim sodiščem oziroma z odločbo ustavnega sodišča;
- **Nujni postopek:** kadar je sprejem zakona nujen zaradi interesov varnosti ali obrambe države ali zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države. Tak postopek lahko predlaga le vlada.

Nujni postopek naj bi se uporabljal v nujnih primerih, kot so naravne nesreče ali resne grožnje za Slovence, vendar pa državni zbor še daje prednost njegovi uporabi. Dejansko je bilo v parlamentarnem obdobju 2011–2014 več zakonov sprejetih po nujnem postopku kot po rednem postopku. Državni zbor se vedno pogosteje odloča za uporabo nujnega postopka. Od leta 2009 do leta 2011 je državni zbor sprejel podobno število zakonov, vendar pa je pogosteje uporabljal redni postopek kot skrajšani ali nujni postopek, kljub temu da se je leta 2009 začela gospodarska recesija.

Po navedbah Ministrstva za javno upravo so za uporabo skrajšanega postopka navedeni številni razlogi. Najpogostejši razlogi za uporabo skrajšanega postopka so, da predpis predlaga le manjše spremembe zakona, kar določa kolegij predsednika državnega zbora.

Poleg številnih novih predpisov državni zbor predlaga in sprejme precej več kot tisoč sprememb predlaganih predpisov na leto. Spremembe, predstavljene v državnem zboru, obsegajo vse od manjših popravkov besedila do sprememb s potencialno velikim vplivom na politiko. Vsaka predlagana sprememba bi morala biti po 129. členu Poslovnika državnega zbora predstavljena z razlogom za spremembo in s predlaganimi posledicami, vendar pa so opisne in imajo omejeno število analitičnih elementov.

Slika 5.1: Novi predpisi in spremembe, ki jih je v parlamentarnem mandatu



*Opomba:* Leta 2014 so bili zaradi splošnih volitev številni predlogi zakonov sprejeti po nujnem postopku.

*Vir:* Državni zbor Republike Slovenije, Poročilo o delu državnega zbora v obdobju 2011–2014.

Proces priprave predpisov je v Sloveniji precej hiter in so ga strokovnjaki (Voermans) celo opisali kot »tovarno zakonov« (ang. law factory). Številni avtorji so ugotovili, da celoten proces rednega postopka od predloga predpisa do sprejetja običajno traja le nekaj mesecev. Sprejemanje predpisov po nujnem postopku pa lahko traja le en teden. V številnih intervjujih in v času delavnic v Sloveniji za vprašanja in odgovore so številni strokovnjaki ter intervjuvanci poročali OECD, da menijo, da hitrost, s katero se v Sloveniji sprejemajo predpisi, pogosto vodi v potrebo po še več spremembah za odpravo napak.

154. člen Poslovnika državnega zbora lahko spodbuja izredno hiter razvoj zakonov. Če parlament predloga zakona ne sprejme v mandatni dobi, veljavni predlog preneha veljati in ga je treba začeti popolnoma na novo v naslednjem obdobju, zato se znatno poveča politični pritisk za hitro ukrepanje glede političnih prednostnih nalog (Voermans).

## Postopki za pripravo novih predpisov v Sloveniji

### Vnaprejšnje načrtovanje

V delovnem programu vlade so naštetih predlogi zakonov in drugih aktov, ki jih bo vlada poslala v državni zbor. Program je objavljen na internetu – na spletnem mestu vlade – na podlagi informacij, ki jih ministrstva in drugi regulativni organi vpišejo v Register predpisov (RPS).

RPS vsebuje podatke o predlaganih predpisih, ki jih pripravljajo ministrstva, in sicer:

- naslov in enotno identifikacijsko oznako predpisa,
- objavo predpisa v Uradnem listu RS,
- podlago za sprejem ali izdajo predpisa,
- predpise, sprejete ali izdane na njegovi podlagi,
- vpliv predpisa na druge predpise,
- vpliv drugega predpisa na ta predpis,
- organ, ki predpis sprejema ali izdaja oziroma izvaja,
- datum sprejema, datum začetka veljavnosti in datum začetka uporabe predpisa,
- podatke o pravnih aktih Evropske unije, s katerimi se usklajuje predpis, in povezave na spletne objave organov EU glede pravnih aktov EU,
- podatke o usklajenosti predpisa s pravnim redom Evropske unije,
- podatke o notifikaciji predpisa,
- podatke o postopkih ugotavljanja kršitev,
- druge podatke, ki obstajajo za predpis.

Generalni sekretariat sestavi predlog delovnega programa na podlagi podatkov, vpisanih v RPS, in ga predloži vladi v razpravo pred začetkom leta, za katerega se sprejme. Delovni program vlade je obsežen dokument, ki vsebuje seznam predlogov zakonov in drugih aktov, ki jih bo vlada predložila državnemu zboru. V programu so določeni postopki, roki za obravnavo s strani vlade in za obravnavo in sprejem v državnem zboru.

Generalni sekretariat objavi navodila za pripravo delovnega programa. Odgovoren je tudi za pripravo programa in za zagotavljanje, da se program sprejme pravočasno.

Generalni sekretariat predlaga spremembe delovnega programa vsako četrletje in na podlagi RPS vpiše sprejete spremembe delovnega programa.

Vlada o spremembah delovnega programa, ki so povezane s pravno nezavezujočimi instrumenti in instrumenti za ratifikacijo, običajno odloča konec prve polovice leta na osnovi utemeljenih predlogov ministrstev in vladnih agencij.

Za zakonodajne predloge ni splošnega prednostnega seznama ali načrta. Zakonodajne prednostne naloge prihajajo iz različnih dokumentov. Na primer, vlada pogosto opredeljuje prednostna področja za določeno leto in tudi dosežke iz preteklega leta. Prednostne naloge so določene tudi z vrsto strateških dokumentov, kot so koalicijska pogodba in dolgoročne ter kratkoročne sektorske strategije. Leta 2013 je Slovenija uvedla tudi Enotni dokument za zmanjšanje zakonodajnih bremen, ki določa, na katerih političnih področjih bi bilo treba izboljšati prednostne naloge. Te predloge pogosto predlagajo gospodarska združenja, državljani in civilna družba. Enotni dokument (pozneje preimenovan v Enotno zbirko ukrepov) vsebuje opredelitve ukrepov, zaveze, predloge rešitev za izboljšanje zakonodajnega okolja Slovenije (za več informacij o drugih prizadevanjih Slovenije na področju naknadnega vrednotenja glejte 6. poglavje).

#### Okvir 5.1. Testi mejnih vrednosti za presojo posledic predpisov v državah OECD

Kanada uporablja presojo posledic predpisov za vse podrejene predpise, za odločanje o obsegu analize pa uporablja razvrstitveni test (angl. *Triage System*). Razvoj Izjave o razvrstitvi (angl. *Triage Statement*) (majhen, srednji, velik vpliv) v začetku razvoja predloga predpisa določa, ali bo za predlog potrebna popolna ali pospešena presoja posledic predpisov. Ko gre za neposredne ali resne nevarnosti za zdravje in varnost Kanadčanov, za njihovo zaščito, okolje ali gospodarstvo, se lahko Izjava o razvrstitvi izpusti in omogoči pospešeni proces presoje posledic predpisov.

Mehika za odločanje, ali za predlog primarnega ali podrejenega predpisa zahtevati presojo posledic predpisov, izvaja kvantitativen preskus. Da se predlog izvzame iz presoje, morajo regulativni organi in resorna ministrstva dokazati, da ni stroškov izpolnjevanja obveznosti. V nasprotnem primeru je treba izvesti presojo. Za običajne presoje se izvede drugi test – kvalitativni in kvantitativni – kar Mehika imenuje »računalo razlikovanja vplivov« (angl. *calculator of impact differentiation*), kjer se lahko za predpis na podlagi seznama desetih vprašanj opravi presoja posledic predpisov z visokim ali zmernim vplivom, pri čemer ta vsebuje manj podrobnosti pri analizi.

Združene države Amerike za odločanje, ali za podrejeni predpis uporabiti presojo posledic predpisov, uporabljajo kvantitativni test. Odredba št. 12866 za predpise, ki so pomembni za gospodarstvo, zahteva popolno presojo posledic. Mejna vrednost za predpise, »ki so pomembni za gospodarstvo« (ki so podskupina vseh »pomembnih« predpisov), je določen v členu 3(f)(1) Odredbe 12866: »ima letni učinek na gospodarstvo, ki dosega ali presega 100 milijonov USD, ali močno negativno vpliva na gospodarstvo, gospodarski sektor, produktivnost, konkurenco, delovna mesta, okolje, javno zdravje ali varnost ali državno, lokalno ali plemensko vlado ali skupnost«.

Vir: OECD (2015a), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Pariz.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.

### Obveščanje javnosti in priprava predlogov v preprostem jeziku

Deležniki so obveščeni o načrtovanih spremembah primarnih zakonov z normativnim delovnim programom vlade, ki je za naslednji dve leti objavljen na spletnem mestu vlade.

Vsi sprejeti predpisi so objavljeni na spletnih mestih resornih ministrstev ne glede na njihovo naravo (primarni zakoni in podrejeni predpisi). Predlogi zakonov in podrejeni predpisi, ki so v fazi priprave, so objavljeni na spletnem mestu ministrstva in na portalu e-Demokracija.

Primarni vir vseh predpisov v Republiki Sloveniji je PIS RS (Pravno-informacijski sistem Republike Slovenije), ki zagotavlja dostop do spletne različice Uradnega lista Republike Slovenije, do celotne primarne in sekundarne zakonodaje. (Za podrobnosti glejte sliko 5.2.)



Slika 5.2: Primer informacij, ki so dostopne v Pravno-informacijskem sistemu Republike Slovenije iz Zakona o pacientovih pravicah

[basic](#)
[professional](#)
[analytical](#)

[Judicial practice](#)



## Patients Rights Act (PACPA)

 Patients Rights Act (Official Gazette of R.S. no. [18/08](#))

Address Eng. Patient Rights Act

|                     |            |     |                |
|---------------------|------------|-----|----------------|
| Date of adoption    | 29.01.2008 | EVA | 2005-2711-0080 |
| Date of publication | 11.02.2008 | EPA | 1503-IV        |
| Effective Date      | 26.02.2008 | SEA | 2008-01-0455   |
| Date of application | 26.08.2008 |     |                |




Note: The text of the basic regulation

**THE LAW**

**Patients Rights (PACPA)**

**I. GENERAL PROVISIONS**

**Article 1**

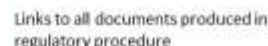
**(The object and purpose of the Act)**

[basic](#)
[professional](#)
[analytical](#)

[Judicial practice](#)



LIST OF ALL  
SUBORDINATE/SECONDARY  
LEGISLATION



Skladno z Zakonom o Uradnem listu Republike Slovenije je Uradni list uradno glasilo, v katerem se objavljajo državni predpisi in drugi akti.

Z namenom oblikovanja visokokakovostnih predpisov je Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo leta 2004 izdala Nomotehnične smernice, Podlage za izdelavo pravnih predpisov. V 11 poglavjih te publikacije so smernice za notranjo ureditev in sestavne dele predpisa, jezikovno izražanje v predpisih, določanje obveznosti in izjem, za pravno terminologijo, sklicevanje v predpisih, prečiščena besedila, vključno s priporočili za pripravo predlogov v preprostem jeziku.

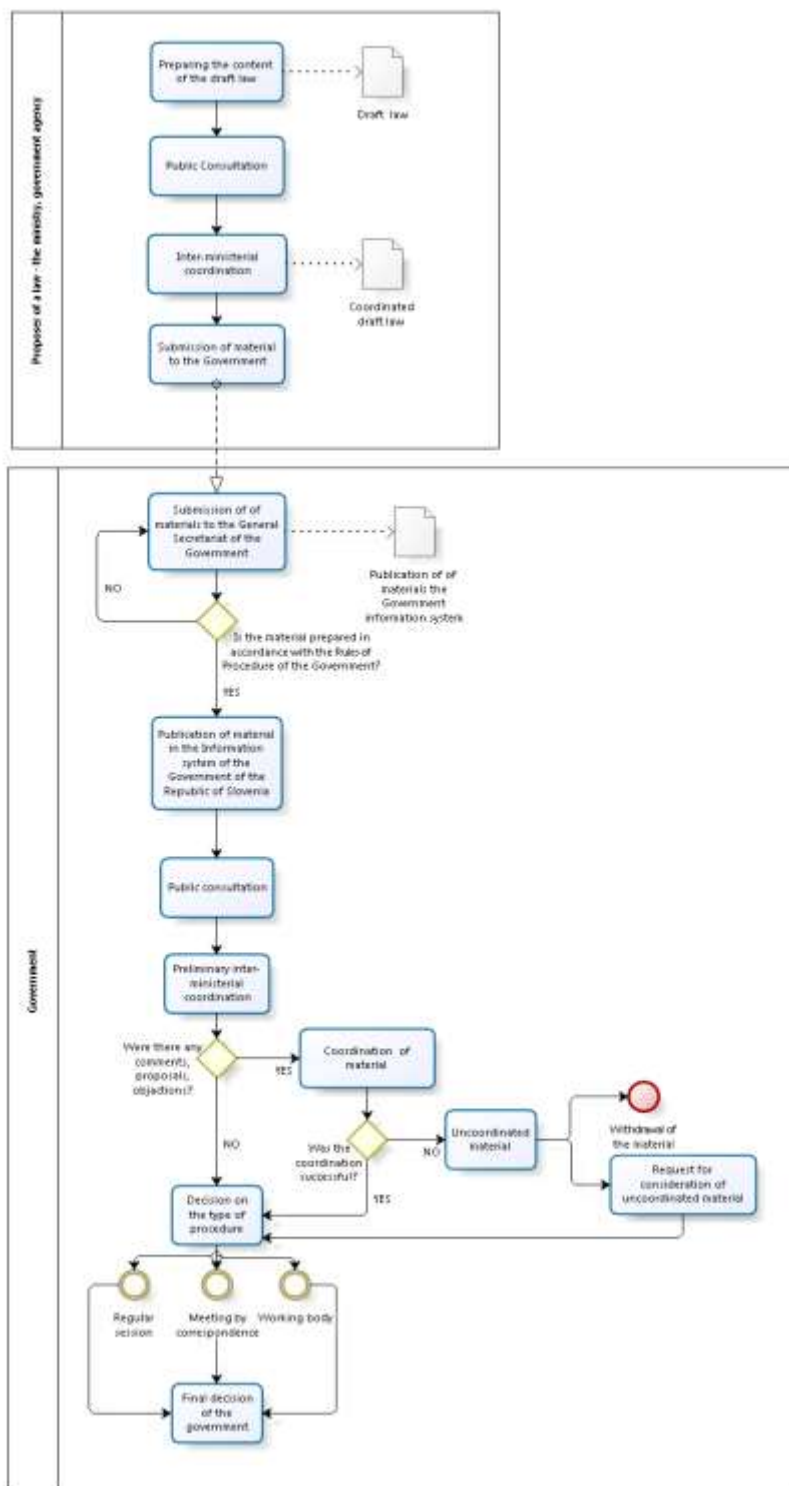
## Upravni postopki

Pri pripravi predlogov predpisov na resornih ministrstvih se proces izvaja skladno s Poslovníkom Vlade Republike Slovenije, ki je bil prvič sprejet leta 2001, in z Resolucijo o normativni dejavnosti, ki je bila sprejeta leta 2009.

Poslovník Vlade Republike Slovenije ureja zahteve za nove zakonodajne predloge, vključno z zahtevami za analizo posledic, medresorsko usklajevanje in posvetovanje z javnostjo.

Resolucija o normativni dejavnosti določa temeljna načela in cilje regulatorne politike Slovenije pri pripravi ter sprejemanju predpisov. Smernice nezavezujoče Resolucije o normativni dejavnosti so bile uveljavljene s sprejetjem Sprememb in dopolnitev Poslovnika Vlade Republike Slovenije in Navodila za izvajanje Poslovnika Vlade Republike Slovenije št. 10 leta 2010.

Slika 5.3: Zakonodajni proces v Sloveniji od predloga zakona do predstavitve v državnem zboru



Vir: Zagotovilo Ministrstvo za javno upravo.

Vsak predlog mora vsebovati:

- analizo stanja na področju urejanja, poglobljena vprašanja oziroma probleme, ugotovitve pri spremljanju izvajanja veljavnega predpisa;
- cilje, načela in poglobljene rešitve predloga zakona;
- oceno finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javna finančna sredstva;
- opis ureditve v drugih pravnih sistemih;
- presojo posledic na posameznih področjih, in sicer:
  - presojo administrativnih posledic,
  - presojo posledic za okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki,
  - presojo posledic za gospodarstvo,
  - presojo posledic za socialno področje,
  - presojo posledic za dokumente razvojnega načrtovanja in
  - presojo posledic za druga področja;
- prikaz sodelovanja javnosti pri pripravi predloga zakona.
- Načrtovane dejavnosti za izvajanje sprejetega predpisa (Predstavitev sprejetega zakona ciljnim skupinam in širši javnosti, spremljanje izvajanja sprejetega predpisa).

## Pravna kakovost

Služba Vlade RS za zakonodajo pregleduje pravno kakovost predlogov in poda mnenje. Služba za zakonodajo prav tako izvaja primerjalne študije z drugimi državami in mednarodnimi organizacijami ter opravlja druge funkcije, povezane s pripravo predlogov pravnih aktov.

Regulativni organi, ki pripravljajo predloge, bi se morali s Službo za zakonodajo posvetovati na več stopnjah razvojnega procesa. Prvič, regulativni organi bi morali pridobiti mnenje o pravni kakovosti med prvo fazo medresorskega usklajevanja, vendar preden se predlog predloži vladi.

S službo za zakonodajo bi se bilo treba znova posvetovati, ko se predlog predloži generalnemu sekretariatu in ko generalni sekretariat odobri objavo gradiva, če je to v skladu s poslovnikom.

Če Služba za zakonodajo v kateri koli fazi poda negativno mnenje, mora ministrstvo predlog spremeniti, Služba za zakonodajo pa mora v petih delovnih dneh ponovno podati mnenje o zadevnem predlogu. V tem primeru se začne novo obdobje za posvetovanje.

## Predhodna analiza predpisov v Sloveniji

### *Zahteve za presojo posledic predpisov*

Slovenija je uradno uvedla obvezno presojo posledic predpisov v svoj pravni sistem leta 2006 s spremembo Poslovnika Vlade Republike Slovenije. V skladu s poslovnikom se presoja posledic predpisov zahteva za vse predlagane predpise, ki se predložijo vladi.

Prva presoja posledic predpisov se objavi, ko regulativni organ objavi predlog predpisa na portalu e-Demokracija. Če je predlog predpisa pri procesu posvetovanja spremenjen, se posledično spremeni presoja posledic.

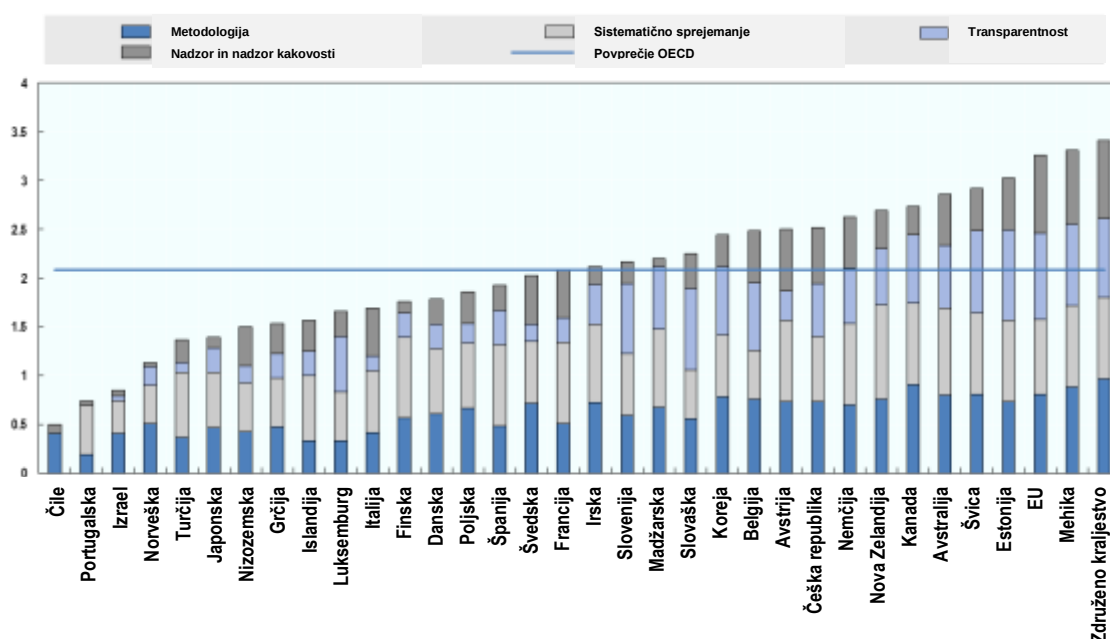
Leta 2013 je bil Poslovnik državnega zbora spremenjen tako, da morajo vsi predlogi zakonov, ki jih predlaga vlada (razen predlogov zakonov, ki se predlagajo za sprejetje po nujnem zakonodajnem postopku), vključevati presojo na naslednjih področjih:

- administrativne posledice,
- okolje,
- gospodarstvo,
- socialne zadeve,
- posledice za dokumente razvojnega načrtovanja in
- posledice za druga področja.

Če predlog zakona ne vsebuje zahtevanih sestavin, predsednik državnega zbora pozove predlagatelja, da predlog zakona dopolni. Če predlagatelj najkasneje v 15 dneh po pozivu predsednika državnega zbora ne dopolni predloga zakona, se šteje, da predlog zakona ni bil vložen.

Slovenija je bila po kazalnikih regulatorne politike in upravljanja zelo blizu povprečja, saj je za presojo posledic predpisov izdelana večina zahtev, nadzor pa še vedno zaostaja.

**Slika 5.4: Presoja posledic predpisov za razvoj primarne zakonodaje**

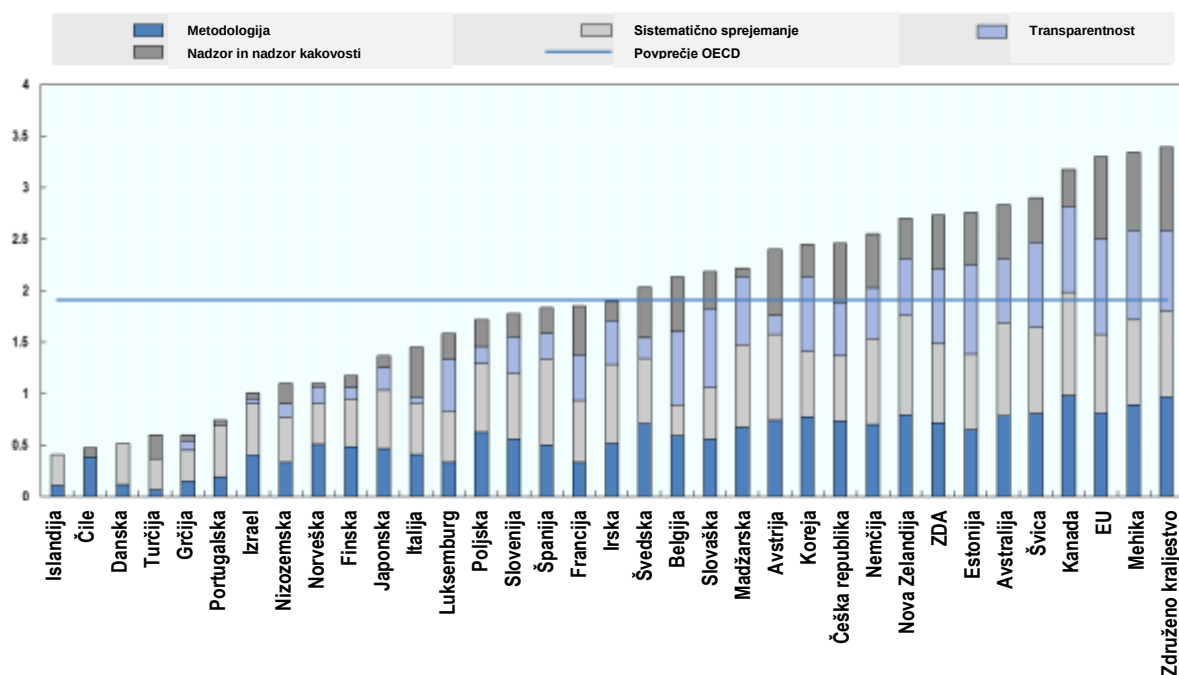


*Opomba:* Rezultati se uporabljajo izključno za procese za razvoj primarnih zakonov na pobudo izvršilne veje. Navpična os predstavlja skupni seštevek po štirih ločenih kategorijah sestavljenih kazalnikov.

Za vsako posamezno kategorijo je najvišji rezultat ena, najvišji seštevek za sestavljeni kazalnik pa je štiri. Ta številka ne vključuje Združenih držav Amerike, kjer da pobude za vse primarne zakone kongres. V večini držav se večina primarnih zakonov razvija na pobudo izvršilne oblasti, razen v Mehiki in Koreji, kjer da pobudo za večji delež primarnih zakonov parlament/kongres (90,6 % oziroma 84 %). Za opis metodologije kazalnikov iREG glejte Prilogo A.

Vir: OECD (2015), OECD Regulatory Policy Outlook 2015, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm>.

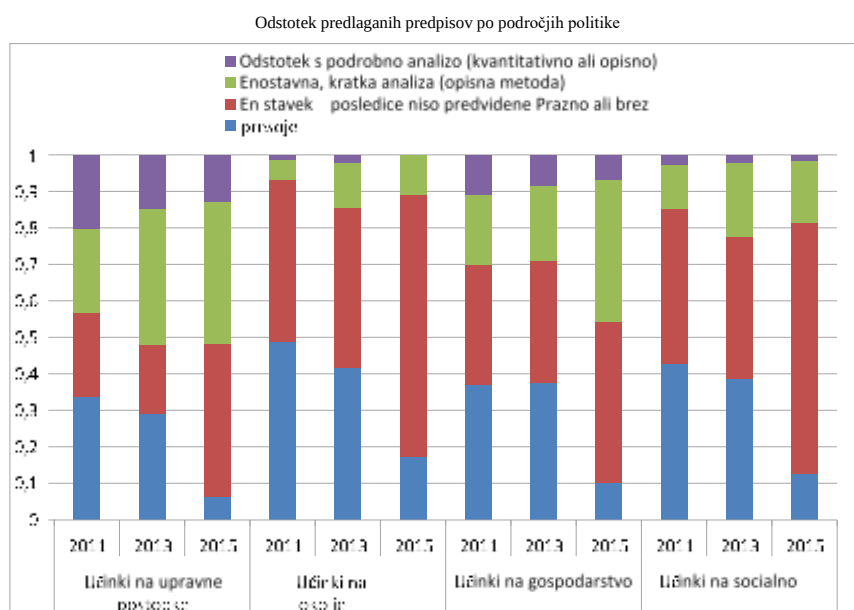
Slika 5.5: Presoja posledic predpisov za razvoj podrejenih predpisov



*Opomba:* Navpična os predstavlja skupni seštevek po štirih ločenih kategorijah sestavljenih kazalnikov. Za vsako posamezno kategorijo je najvišji rezultat ena, najvišji seštevek za sestavljeni kazalnik pa je štiri.

Vir: OECD (2015), OECD Regulatory Policy Outlook 2015, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm>.

Slika 5.6: Raven podrobnosti analize različnih posledic



Vir: Podatki, ki jih je MJU zbral za Pregled regulatorne politike v Sloveniji.

Zaradi omejenega nadzora regulativni organi na splošno niso dokončali podrobne presoje posledic predpisov, pri kateri je pogosto zelo malo količinske opredelitve. Večina predlogov, ki so bili predloženi v letih 2011, 2013 in 2015, ni imela analize ali pa je bilo preprosto navedeno, da »posledice niso predvidene«. Kljub temu so se presoje posledic predpisov s časom izboljšale. Regulativni organi so začeli pogosteje vključevati kratke opisne analize učinkov na gospodarstvo in administrativna bremena. Kljub temu so pri manj kot 10 % predlogov količinsko opredeljeni učinki na gospodarstvo in le 15 % predlogov vključuje posledice za upravne postopke. Glede količinske opredelitve učinkov na gospodarstvo je bil pomemben napredek dosežen leta 2015, ko je bil uveden MSP-test. Njegova uporaba je postala obvezna za vse primarne zakone, ki so bili od začetka leta 2016 načrtovani za sprejetje po rednem ali skrajšanem postopku.

### ***Institucionalni okvir***

Nadzor in usklajevanje presoje posledic vplivov sta v Sloveniji razmeroma omejena. Dolžnost zagotavljanja preverjanja kakovosti za posledice je razdeljena po ministrstvih in na koncu generalni sekretariat le preveri, ali je bila presoja posledic predpisov izvedena, nima pa enote ali kadrov, ki bi preverjali kakovost presoje posledic predpisov. Resorna ministrstva pregledujejo posledice na svojih strokovnih področjih s procesom medresorskega usklajevanja.

- Ministrstvo za javno upravo nadzoruje administrativna bremena in regulativne stroške
- Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo nadzoruje posledice za gospodarstvo s posebnim poudarkom na kakovosti MSP-testov
- Ministrstvo za finance nadzoruje javno finančne posledice predlogov
- Ministrstvo za okolje in prostor nadzoruje posledice za okolje
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti nadzoruje posledice za socialno področje
- Služba Vlade RS za zakonodajo preverja, ali predlogi zakonov ustrezajo pravnim standardom za pripravo predlogov glede kakovosti in jezika
- Generalni sekretariat Vlade RS preverja, ali je bila presoja posledic predpisov izvedena, vendar pa ne preverja kakovosti presoje.

Več informacij o institucionalni ureditvi za razvoj predpisov v Sloveniji je v 3. poglavju.

### ***Metodološka navodila in usposabljanje***

Trenutna navodila za presojo posledic predpisov v Sloveniji vsebujejo navodila, kako opredeliti vprašanja in alternativne možnosti pravnega urejanja. Navodila ne vsebujejo poglavja o tem, kako količinsko opredeliti koristi ureditve, predlagajo pa, da regulativni organi, če je možno, količinsko opredelijo koristi.

#### ***Metodologija in navodila***

Priročnik za izvajanje presoje posledic predpisov služi kot primarno navodilo za analizo predlogov novih predpisov. Priročnik je bil skupaj z drugimi spremembami Poslovnika Vlade Republike Slovenije izdan leta 2011.

Navodila vključujejo navodila za sedem različnih stopenj političnega cikla, in sicer za:

- oceno stanja področja,
- definiranje problema (pregled usmeritev politike (seznam tematik, ki se bodo reševale) in identifikacija področij, kjer bo treba posredovati),

- postavitev cilja,
- razvijanje alternativnih rešitev,
- presojo posledic alternativnih rešitev na različna področja,
- primerjavo alternativnih rešitev glede na opravljeno presojo,
- odločitev o ukrepih (načrt implementacije).

Poleg tega priročnik opisuje, kako opraviti posvetovanja z zunanjimi interesnimi skupinami in z drugimi ministrstvi. Vključuje tudi vire podatkov in informacije, ki bi lahko bile uporabne pri razvoju politike, ter vprašalnik za pomoč pri vodenju oblikovalcev politike glede različnih vrst možnih posledic po posameznih socialnih področjih.

Oblikovalci politike v njem najdejo tudi formule za merjenje administrativnih stroškov. Vlada Republike Slovenije je oktobra 2013 po zgledu metodologije SCM in drugih mednarodnih pristopov za količinsko opredelitev stroškov za izpolnjevanje obveznosti, kot so nemške smernice Zvezne vlade o identifikaciji in predstavitvi stroškov izpolnjevanja obveznosti v zakonodajnih predlogih, sprejela tudi metodologijo za merjenje stroškov za izpolnjevanje obveznosti. Te formule so zdaj zaradi lažjih izračunov za resorna ministrstva vključene v MSP-testu.

#### Okvir 5.2. Mednarodne izkušnje o smernicah za izvajanje presoje posledic predpisov

V Avstraliji zagotavlja okvir za oblikovanje in presojo vladnih predpisov Viktorijanski vodnik po pravni ureditvi (angl. *Victorian Guide to Regulation*). Viktorijanska komisija za konkurenčnost in učinkovitost (angl. *Victorian Competition and Efficiency Commission – VCEC*) je dober primer metodoloških navodil za pripravo presoje posledic predpisov. Komisija se sestaja z ministrstvi, ki pripravljajo presojo posledic predpisov – na začetku procesa razvoja politike in v ključnih trenutkih. Prav tako ponuja redne in brezplačne delavnice za usposabljanje uradnikov za pripravo politike, ki pripravljajo presojo posledic predpisov, da jih uvede v proces in jih opremi za pripravo visokokakovostnih analiz (tj. analiza stroškov in koristi). VCEC lahko razpravlja o kakovosti opredelitve problema, podatkih, analizi in o pregledanih alternativnih možnostih, vendar pa ne zavzema političnih stališč. Zagotovi lahko tudi sezname svetovalcev za podporo ministrstvu pri pripravi presoje posledic predpisov, vendar pa nobenega izvajalca ne podpira. Kot zadnje pa je VCEC razvil gradiva z navodili med drugim glede stroškovne učinkovitosti, povrnitve stroškov, metodologij obračunavanja stroškov, predlagane vrednosti statističnega življenja in praks na področju posvetovanja.

V Kanadi Vladna direktiva o racionalizaciji pravne ureditve (angl. *Cabinet Directive on Streamlining Regulation – CDSR*), ki je bila objavljena leta 2007, uvaja pristop življenjskega cikla zakonodajnega upravljanja in številne nove procese, usklajevanje ter analitične zahteve. Uporablja se za vsa ministrstva in agencije, vključene v zvezni regulativni proces. Vladni uradniki so odgovorni za spoštovanje CDSR v vseh fazah zakonodajnega življenjskega cikla, tj. razvoj, implementacija, vrednotenje in pregled. CDSR je prinesel temeljne spremembe pri pristopu k zveznemu pravnemu urejanju. Poudarja, da so predpisi le eden izmed več političnih instrumentov, ki jih ima vlada na voljo, in da morda ne predstavljajo vedno najučinkovitejše možnosti.



Če se pojavi javno politično vprašanje in če se ugotovi, da je potrebno posredovanje vlade, morajo regulativne organizacije pred nadaljevanjem oceniti uspešnost in primernost tako regulatornih kot neregulatornih instrumentov. Predpisi se ne smejo obravnavati ločeno, ampak kot del mešanice dopolnilnih instrumentov, ki delujejo skupaj za obravnavo javno političnega vprašanja. Izbrati jih je treba šele po analizi celotnega obsega instrumentov.

Ob spoznanju, da lahko traja več let, da regulativni organi v celoti razvijejo notranjo zmogljivost za izpolnjevanje teh zahtev, je sekretariat kanadskega vladnega odbora, pristojnega za finančna, kadrovska in upravna vprašanja (angl. *Treasury Board of Canada*) ustanovil center za zakonodajno strokovno znanje (angl. *Centre of Regulatory Expertise – CORE*), ki bo pomagal pri teh prizadevanjih. CORE zagotavlja strokovne nasvete in storitve, ki ministrstvom pomagajo pri gradnji njihove notranje zmogljivosti za razvoj razumnih predlogov predpisov, ki temeljijo na dokazih.

Strokovnjaki CORE ponujajo naslednja navodila:

- analitične službe za podporo na področju regulatornih sprememb, zlasti na področjih ocene tveganja, analize stroškov in koristi, merjenja uspešnosti in načrtov vrednotenja;
- službe za usposabljanje in svetovanje, ki ocenjujejo napredek na področju regulatornih sprememb in zagotavljajo redne povratne informacije in svetovanja;
- delavnice in predstavitve o enem ali več vidikih regulatornih sprememb, ki so prilagojene potrebam skupine in
- medsebojni strokovni pregled za podajanje pripomb in zagotavljanje povratnih informacij o izvedeni analizi pred dokončno predložitvijo predloga predpisa.

CORE za namen razvoja in spodbujanja dobrih praks ter učenja priložnosti za zvezne regulativne organe sodeluje tudi s Skupnostjo zveznih regulativnih organov (angl. *Community of Federal Regulators*) in s kanadsko šolo za javne storitve (angl. *Canada School of Public Service – CSPS*). Na primer, CSPS je razvil osnovni učni načrt za regulativno usposabljanje, da bi udeležencem zagotovil osnovno razumevanje zveznega regulativnega procesa, pristop regulativnega življenjskega cikla in spremembe, ki nastajajo v okviru CDSR.

Vir: Victorian Competition and Efficiency Commission (2015), [www.vcec.vic.gov.au](http://www.vcec.vic.gov.au) in spletno mesto Treasury Board of Canada Secretariat [www.tbs-sct.gc.ca](http://www.tbs-sct.gc.ca) (dostop do obeh 1. marca 2016).

Od leta 2015 je Ministrstvo za javno upravo izvajalo korake za nadaljnjo krepitev zmogljivosti regulativnih organov za količinsko opredelitev posledic predpisov. V prvi polovici leta 2016 je Ministrstvo za javno upravo izvedlo obsežno usposabljanje javnih uslužbencev v zvezi z MSP-testom, ki meri administrativna bremena MSP. Usposabljanje se je za dodatnih 100 novih javnih uslužbencev nadaljevalo oktobra in novembra 2016 s poudarkom na tistih javnih uslužbencih, ki bodo sodelovali pri oblikovanju predlogov zakonov, ter v letih 2016 in 2017. Leta 2017 bo modul usposabljanja MSP postal redni modul na Upravni akademiji.

Vendar trenutno ni načrtov za stalna usposabljanja v zvezi z načini, kako izvajati presojo posledic, kako vrednotiti alternativne možnosti pravnega urejanja ali kako izvajati obvladovanje tveganj.

### Okvir 5.3. Nova orodja za razvoj predpisov v Sloveniji: MSP-test in MOPED

Junija 2016 je Slovenija uvedla MSP-test za oceno regulatornih stroškov za podjetja, ki je podprt z uporabo podatkovne zbirke o stroških, kot so plače, za lažje izračunavanje regulativnih organov. Aplikacija je del modularnega orodja Vlade za zakonodajo, ki je oblikovano za pripravo predlogov predpisov.

Modularno orodje za pripravo elektronskih dokumentov (MOPED) je trenutno v fazi implementacije. Poenostavilo bo pripravo vseh dokumentov, ki se zahtevajo v zakonodajnem postopku. V okviru aplikacije MOPED bodo vse faze zakonodajnega postopka standardizirane in bodo tvorile integriran zakonodajni cikel. Združeval bo različne module, ki vsi temeljijo na istih informacijah in uporabljajo enake standarde, ki bodo regulativnim organom omogočili vnašanje, shranjevanje in urejanje podatkov. Osrednji del aplikacije bo v celoti nadomestil obstoječi Register predpisov Slovenije (RPS), ki je postal s časom preobremenjen. Stari sistem RPS prav tako ni transparenten ali uporabniku prijazen.

Služba za zakonodajo je razvila sistem z lastnimi kadri. Postavitev nekaterih modulov je bila razvita v sodelovanju z drugimi organi, zlasti z Ministrstvom za javno upravo in generalnim sekretariatom. Služba za zakonodajo načrtuje, da bi postala uporaba aplikacije MOPED do leta 2017 obvezna za vsa ministrstva.

Eden izmed prvih modulov v okviru aplikacije MOPED je MSP-test, ki je na voljo od junija 2016. Na voljo ni le osebam, ki pripravljajo predloge predpisov, ampak tudi zainteresiranim posameznikom. Temelji na mednarodni metodologiji standardnega modela za merjenje stroškov (SCM) in je povezana z javnimi evidencami, tako da uporabnikom ni treba pridobiti informacij o posameznih parametrih, ki so potrebni za izračun stroškov (npr. prebivalstvo, stroški poslovanja). Zainteresirani deležniki bodo lahko do MSP-testa dostopali neposredno ali pa prek povezave, objavljene poleg predloga predpisa na portalu E-demokracija, ter izvedli lastno alternativno analizo in jo nato poslali pripravljavcu predloga predpisa. Pričakuje se, da bo javnost lahko začela računalo uporabljati od oktobra 2017.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo nadzoruje kakovost MSP-testov, ki jih ministrstva izvajajo v procesu medresorskega usklajevanja.

*Vir:* Odgovori na Vprašalnik o pregledu regulatorne politike v Sloveniji (angl. *Regulatory Policy Review Questionnaire*).

## Javno posvetovanje

Predlagatelj predloga zakonodaje se odloči o dolžini roka za posvetovanje. V skladu s poslovnikom bi moral biti rok za posvetovanje na spletnih straneh od 30 do 60 dni, vendar pa so roki za posvetovanje pogosto precej krajši.

V praksi so nekatera ministrstva navedla, da za obveščanje o razvoju predpisa uporabljajo kombinacijo spletnih orodij, strokovnjakov in delovnih skupin, čeprav je javno posvetovanje precej osredotočeno na uporabo orodij IKT, kot je portal e-Demokracija.

Na primer Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je pri odločanju o najboljši možnosti za novi Zakon o kmetijskih zemljiščih uporabljalo zbirko orodij (glejte Okvir 5.4). Za več podrobnosti o javnih posvetovanjih pri razvoju predpisa glejte 4. poglavje.

#### **Okvir 5.4. Vključevanje deležnikov pri pripravi sprememb Zakona o kmetijskih zemljiščih v Sloveniji**

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je začelo pripravljati spremembe Zakona o kmetijskih zemljiščih v delu, ki se nanaša na posege na zemljiščih, zlasti na področju namakanja. Prvi sestanki, na katerih so sodelovali predstavniki pristojnega inšpektorata, strokovnjaki (fakultete in inštituti) in pozneje Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, so potekali spomladi 2015. Opremljeni so bili trije scenariji predlaganih sprememb:

1. Ohranitev obstoječe delitve namakalnih sistemov in obstoječih dajatev.
2. Deregulacija področja namakanja in neodvisna delitev stroškov med uporabniki.
3. Nova delitev namakalnih sistemov in zaračunavanje stroškov na podlagi dejanske rabe namakalnega sistema ter porabe vode in energije.

Vsi predlagani koncepti so bili predstavljeni zbornicam in drugim pomembnim organom. Izbrani model (zadnji na navedenem seznamu) je bil dan na javno posvetovanje na portalu E-demokracija, h kateremu so bila povabljeni tudi druga ministrstva. Na podlagi soglasja med pridobljenimi odzivi je sledilo medresorsko usklajevanje, v okviru katerega so druga ministrstva podala pripombe na izbrani koncept in zlasti na njegovo uresničevanje. Po končnem usklajevanju med vladnimi službami in javnostjo so bile spremembe zakona objavljene.

Strokovni pregled, ki je bil pripravljen februarja 2017, daje tri možne modele pravnega urejanja politike na področju kmetijskih zemljišč. Prvi model podpira razvoj družinskih kmetij. Drugi model podpira razvoj uspešnih kmetijskih gospodarstev (tako družinskih kmetij kot pravnih oseb). Zadnji, tretji model pa daje enak status vsem kmetijskim gospodarstvom v Sloveniji. Vsak model predstavlja predloge za rešitve za transakcije kmetijskih zemljišč, za njihov najem, za zaščitene kmetije in za upravljanje zemljišč v državni lasti.

Javna razprava o predlaganih modelih je potekala med 24. 2. 2017 in 31. 7. 2017. V javni razpravi je imela javnost možnost izraziti svoja stališča o tem, kateri izmed predlaganih modelov bi najbolj ustrezal slovenskim politikam na področju kmetijskih zemljišč, ter predložiti morebitne druge pripombe in predloge o izbranem modelu. V času javnega posvetovanja je Ministrstvo organiziralo tudi pet regijskih seminarjev.

Na podlagi rezultatov javne razprave bo Ministrstvo pripravilo izhodišča za spremembe Zakona o kmetijskih zemljiščih v delih, povezanih s transakcijami kmetijskih zemljišč, najemom kmetijskega zemljišča in področjem zaščitene kmetije.

Vir: Zagotovilo Ministrstvo za javno upravo.

## Obravnava alternativnih možnosti pravnega urejanja v Sloveniji

Vlade za doseganje svojih ciljev najpogosteje uporabljajo instrumente za »vodenje in nadzor«, kot so predpisi, še preden temeljito premislijo o alternativnih možnostih pravnega urejanja, s katerimi bi lahko dosegli cilje vladne politike po nižjih stroških za družbo. Predpisi so politično privlačni, saj jasno kažejo, da vlada nekaj počne, tudi če s predpisom ne rešujejo nujno družbenih vprašanj, zaradi katerih so bili sprejeti. Zaradi povečane uporabe družbenih medijev so učinki vladnih predpisov očitnejši, prav tako pa se lahko okrepi želja vlade po reševanju vprašanj z jasnim predpisom.

### Okvir 5.5 Alternativne možnosti za pravno urejanje: Izbira neregulativnih možnosti

Hepburn (2002) predstavlja številne neregulativne možnosti, ki so na voljo vladam. Taki pristopi so bolj prilagodljivi in manj normativne oblike tradicionalnega pravnega urejanja. Cilj je čim bolj minimizirati pomanjkljivosti tradicionalnega urejanja: Med primeri so v tem poglavju obravnavane ureditve, ki temeljijo na predpisih, ki temeljijo na rezultatih (ciljno usmerjena zakonodaja) in spodbujevalnih ukrepih in tudi:

- **Koregulacija in samoregulacija:** Koregulacija običajno vključuje industrijo ali poklice, ki razvijajo in upravljajo lastna pravila, vlada pa zagotovi zakonodajno podlago, da omogoči uveljavljanje teh ureditev. Za samoregulacijo je na splošno značilno, da industrija (ali poklic itn.) oblikuje pravila in kodekse ravnanja, za njihovo uveljavljanje pa je odgovorna sama.
- **Instrumenti, ki temeljijo na spodbudah, in tržno zasnovani instrumenti:** Pristopi, ki temeljijo na spodbudah, vključujejo uporabo davkov, subvencij itn. za spremembo spodbud, s katerimi se srečujejo gospodarski subjekti, da se zagotovi, da bodo bolj ustrezali ciljem družbe. Tržno zasnovani pristopi vključujejo trgovanje z dovoljenji.
- **Pristopi informiranja:** Za doseganje ciljev družbe se lahko uporabljata izobraževanje in prepričevanje. Strategije, ki poskušajo ugotovljene težave reševati z zagotavljanjem večje količine informacij ali s spremembo širjenja informacij, lahko izboljšajo delovanje trga tako, da ljudem omogočijo sprejemanje bolj informiranih odločitev.

Vir: Hepburn, G. (2002), »Alternatives to Traditional Regulation«, OECD, Pariz, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf> (dostop 13. oktobra 2017).

V Sloveniji Resolucija o normativni dejavnosti poudarja potrebo po opredelitvi metod, alternativnih možnosti (s predstavitvijo prednosti in slabosti), orodij in mehanizmov, pa tudi stopenj in procesov odločanja. Vendar pa ni na voljo nobenih podatkov o uporabi določb v praksi, ni smernic in ni usposabljanja.

### Okvir 5.6 Preučevanje uporabe alternativnih možnosti pravnega urejanja v državah OECD

Prvi odziv vlad na ugotovljeno politično vprašanje je pogosto, da se pravno uredi, vendar pa bi bilo na mestu vprašanje, ali je tradicionalna pravna ureditev najboljša možna oblika ukrepanja. V številnih primerih so poleg tradicionalnega »vodenja in nadzorovanja« številne druge možnosti. Alternativne možnosti za tradicionalno pravno urejanje so razdeljene v tri glavne kategorije: tržno zasnovani instrumenti, pristopa samoregulacije in koregulacije ter programi informiranja in izobraževanja. Države OECD vedno bolj eksperimentirajo z uporabo alternativnih možnosti pravnega urejanja, zlasti v povezavi z uporabo presoje posledic predpisov.

V **Avstraliji** priročnik dobre prakse na področju pravnega urejanja *Best Practice Regulation Handbook* zahteva, da izjava o regulatornih posledicah (angl. *Regulatory Impact Statement – RIS*) vključuje preučitev vrste regulatornih in neregulatornih alternativnih možnosti. Priročnik spodbuja, da se pri obravnavi potrebe po pravni ureditvi že v zgodnji fazi upoštevajo alternativne možnosti. Zagotavlja navodila in opredeljuje prednosti ter slabosti vrste alternativnih pristopov, vključno s primeri uporabe. Noben določen pristop k pravnemu urejanju ni prednostno obravnavan, ustrezno rešitev je treba določiti na podlagi značilnosti političnega problema in zagotoviti največjo neto korist v primerjavi z drugimi možnostmi. V vseh primerih, ko se obravnava nov predpis, je treba v izjavi o regulatornih posledicah (RIS) pregledati samoregulacijo. Usposabljanje za ministrstva, ki ga zagotavlja Urad za dobro prakso pravnega urejanja (angl. *Office of Best Practice Regulation*), vključuje razpravo o vrsti alternativnih instrumentov in njihovi uporabi.

V **Nemčiji** skupni poslovnik zveznih ministrstev določa, da mora predloge predpisov spremljati obrazložiten memorandum, ki mora med drugim določati:

- ali obstajajo druge alternativne možnosti pravnega urejanja,
- ali lahko identificirani cilj politike izvedejo zasebne stranke in
- dejavnike zavrnitve neregulatornih možnosti.

Priloga k skupnemu poslovniku vsebuje kontrolni seznam za prepoznavanje možnosti za samoregulacijo:

Katera vrsta pravne ureditve je primerna za reševanje problema? Ali samoregulacija zadostuje? Katere strukture ali postopke bi morala država zagotoviti za omogočanje samoregulacije? Ali je možno, da država uvede obvezno samoregulacijo?

Pod pogojem, da lahko nalogo opravljajo nevladni ali zasebni organi: kako je zagotovljeno, da bodo podjetja nevladnih služb zagotavljala svoje storitve za skupno dobro (nacionalna pokritost itn.)? Kateri regulativni ukrepi in organi so za to potrebni? Kako je prerazporeditev nalog na vladne institucije zagotovljena v primeru slabih rezultatov?

Ali je problem mogoče rešiti v sodelovanju z zasebnimi organi? Katere zahteve za pravno oblikovanje takega sodelovanja bi bilo treba uvesti? Katera praktična zasnova je v organizacijskem smislu primerna in nujna za omogočanje takega sodelovanja ali za njegovo podporo?

Če kaže, da je mogoče problem ustrezno rešiti le na podlagi programa ali druge ciljno usmerjene osnove: Katero minimalno vsebino predpisa zahteva pravna država (tj. določbe o pristojnosti, ciljih, postopkih itn.).

V **Kanadi** Vladna direktiva o zakonodajnem upravljanju (angl. *Cabinet Directive on Regulatory Management*) podpira sprejemanje predpisov, ki temeljijo na rezultatih, če je primerno.

V skladu s predpisi o sevajočih napravah (angl. *Radiation Emitting Devices Regulations – C.R.C., c 1370*) morajo biti sestavni deli in ščiti mikrovalovne pečice izdelani tako, da ne omogočajo uhajanja sevanja, ki presega omejitve, predpisane drugje v predpisih. Predpisi ne predpisujejo posebnega materiala ali oblike, ki bi jih bilo treba uporabljati za doseganje takih rezultatov, ampak le sam rezultat. Na ta način lahko subjekti, ki jih predpis pravno ureja, izbirajo lastne materiale in načrte za izpolnjevanje zahtev glede rezultatov v zvezi z mejnimi vrednostmi sevanja.

V **Združenih državah Amerike** Odredba št. 12866 (angl. *Executive Order 12866*) zahteva, da morajo agencije identificirati in oceniti alternativne oblike predpisov in če je to izvedljivo, določiti cilje v zvezi z rezultati namesto vedenja ali načina zagotavljanja skladnosti, ki ga morajo sprejeti subjekti, ki jih predpis pravno ureja.

Pravila o zmanjšanju vnetljivosti rezervoarja za gorivo pri transportnih letalih (angl. *Reduction of Fuel Tank Flammability in Transport Category Airplanes – 73 FR 42444*) zahteva od upravljavcev in proizvajalcev transportnih letal, da sprejmejo ukrepe za močno zmanjšanje možnosti za katastrofalno eksplozijo rezervoarja za gorivo. Končna pravila ne določajo sprejetja posebne inertne tehnologije za proizvajalce niti za upravljavce, določajo pa sklop zahtev, ki temeljijo na rezultatih in določajo sprejemljive vrednosti izpostavljenosti vnetljivim snovem v rezervoarjih, ki so najbolj nagnjene k eksploziji, ali zahtevajo namestitvev sredstev za ublažitev posledic v primeru vžiga v rezervoarju za gorivo, na katerega to vpliva.

Vir: OECD (2005), *Alternatives to Traditional Regulation*, OECD Publishing; OECD (2010c), *Better Regulation in Europe: Germany 2010*, OECD Publishing, doi: 10.1787/9789264085886-en; Government of Australia (2010), *Best Practice Regulation Handbook*, Canberra. in OECD (2015), *OECD Indicators of Regulatory Policy and Governance* (IREG), [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm).

## Predpisi, ki temeljijo na rezultatih (ciljno usmerjena zakonodaja)

Predpisi, ki temeljijo na rezultatih, so prizanesljivejši način za spremembo vedenja trgov, saj niso tako omejevalni kot tradicionalni predpisi za vodenje in nadzor. Nalagajo obveznosti, ki so izražene v smislu rezultatov, ki jih je treba doseči ali se jim izogniti, kar subjektom, ki jih predpis pravno ureja, omogoča prožnost pri določanju sredstev za doseganje predpisanih ali prepovedanih rezultatov (OECD, 2015a). Na primer predpis o onesnaženosti zraka, ki določa mejno vrednost emisij, ki jih subjekt, ki ga predpis ureja, ne sme preseči, temelji na rezultatih, saj lahko subjekt sam izbere, kako bo zmanjšal emisije, da bodo dosegale mejne vrednosti. Po drugi strani pa predpis o onesnaženosti zraka, ki določa, da mora subjekt, ki ga predpis ureja, namestiti določeno napravo za nadzor onesnaževanja, ne temelji na rezultatih, saj subjekt nima druge izbire, kot da to določeno napravo namesti.



### ***Koristi in izzivi pri uporabi standardov uspešnosti***

S tem ko se izbira sredstev za doseganje zahtevanega rezultata prepusti subjektu, ki ga predpis ureja, standardi uspešnosti podjetjem omogočajo izbiranje učinkovitejših in cenejših procesov, spodbujanje inovacij in lažje usklajevanje, ki je potrebno za mednarodno trgovino (Coglianese, 2017). S sprejemanjem predpisov, ki temeljijo na rezultatih, se lahko predpisi tudi poenostavijo in pojasnijo, saj zahtevajo le določanje temeljnih ciljev v smislu standardov in ne toliko podrobnih normativnih postopkov (OECD, 2002).

Oblikovanje predpisov, ki temeljijo na rezultatih, se lahko poveže s stroški, saj morajo regulativni organi določiti zelene rezultate. Preverjanje skladnosti bo verjetno težje in lahko zaradi vrste različnih strategij za doseganje skladnosti povzroči višje administrativne stroške in stroške za nadzor, kot jih dopuščajo standardi uspešnosti. Podobno zahtevajo širjenje zadostnih operativnih navodil za zagotavljanje skladnosti z zagotavljanjem ustreznega razumevanja in poznavanja zahtev. Predpisi, ki temeljijo na rezultatih, lahko predstavljajo bremena za mala podjetja, zlasti glede na to, da prenašajo odgovornost za razvoj ustreznih strategij za doseganje skladnosti na subjekt, ki ga predpis ureja (OECD, 2002).

Učinkovitost standardov uspešnosti je odvisna od sposobnosti regulativnih organov za zanesljivo merjenje ali testiranje uspešnosti (Coglianese, Nash in Olmstead, 2003). V primerih, ko dejanske uspešnosti ni mogoče ovrednotiti ali preveriti, na primer pri redkih ali katastrofalnih dogodkih, se izvajanje standardov uspešnosti izkaže za težko izvedljivo (Coglianese, Nash in Olmstead, 2003). Dostop do zanesljivih in ustreznih informacij o uspešnosti je ključnega pomena za učinkovito merjenje rezultatov in ga je mogoče lažje pridobiti v primerih, ko se lahko uspešnost meri neposredno, na primer pri testiranju emisij izpušnih plinov pri motornih vozilih. Tako bi morali standardi uspešnosti temeljiti na izmerljivih dogodkih in ne na predvidevanjih.

Zato morajo oblikovalci politik sistematično preučiti vprašanje, kdaj bodo predpisi, ki temeljijo na rezultatih, verjetno prispevali k doseganju zelenih političnih rezultatov in če je na voljo dovolj informacij za merjenje uspešnosti. Poleg tega morajo zagotoviti, da subjekti, ki se urejajo s predpisom, razumejo cilje in standarde, določene v predpisu, in da so tako sposobni razviti ter izvajati strategije za doseganje skladnosti (OECD, 2002).

### ***Stanje na področju predpisov, ki temeljijo na rezultatih, v Sloveniji***

*Resolucija o normativni dejavnosti* od agencij zahteva, da izvajajo presoje posledic predpisov, ki jih je treba upoštevati pri alternativnih možnostih pravnega urejanja. Vendar pa na tej stopnji Slovenija ne uporablja predpisov, ki temeljijo na rezultatih. Za predpise, ki temeljijo na rezultatih, ni smernic ali usposabljanj.

## **Ocena in priporočila**

Regulativni organi v Sloveniji morajo za predloge zakonodaje opraviti presojo posledic predpisov, vendar pa je malo dokazov, da se v Sloveniji politika dejansko pripravlja z upoštevanjem rezultatov teh presoj. Presoje posledic predpisov se pogosto izvajajo pozno (po tem, ko je prednostna možnost že določena), omejen pa je tudi nadzor nad analitično kakovostjo.

Zaradi omejene analize regulativni organi pogosto ne obravnavajo alternativnih možnosti, kot so predpisi, ki temeljijo na rezultatih, ali pa neregulativne možnosti.

Vlada bi morala združiti in nadgraditi zmogljivosti za nadzor presoje posledic predpisov. Posledica pomanjkanja centraliziranega nadzora nad procesom presoje posledic predpisov je proces izbiranja med različnimi možnostmi (angl. checkbox process), ki povzroča delo regulativnim organom, vendar pa ne informira vedno politike. Poleg tega razdrobljeni nadzor več različnih ministrstev omejuje pogled nad celotno sliko kakovosti presoj posledic predpisov.

Slovenija bi morala nadzor za presojo posledic predpisov in vključevanje deležnikov centralizirati v eno enoto v osrednji vladi. Poleg tega bi morala zagotoviti potrebno strokovnost te enote za analiziranje kakovosti zakonodajnih predlogov. Ta enota bi lahko tudi svetovala in zagotavljala navodila v zvezi z orodji za regulatorno politiko pri razvoju predpisov, kot je zagotavljanje pomoči pri uporabi MSP-testa in metodoloških izzivih merjenja učinkov.

Vlada bi morala v začetnih fazah izvajati sistem prednostnega razvrščanja za analizo posledic predpisov. Analiza predpisov je zamudna in zahteva veliko sredstev. Zato je za predloge, ki bodo verjetno imeli velik vpliv na Slovence, smiselno izvajati le popolnoma razvito presojo posledic predpisov. Določanje, kateri predlogi bi morali imeti prednost pri popolni presoji posledic predpisov, bi se lahko izvedlo na stopnji predloga, npr. ko se razvoj predpisa doda v delovni program vlade.

Glede na to, da generalni sekretariat potrjuje delovni program vlade, bi bilo smiselno, da bi imel pristojnost za določanje, ali je za predpise potrebna temeljitejša presoja posledic. Slovenija bi lahko črpala iz izkušenj številnih držav, ki imajo teste mejnih vrednosti, s katerimi določajo predpise, ki jih je treba podrobneje analizirati (glejte Okvir 5.1 zgoraj).

Resorna ministrstva, ki razvijajo predpise, bi morala imeti na voljo standardno metodologijo, usposabljanje in navodila za količinsko opredelitev stroškov ter koristi. Trenutno Slovenija objavlja priročnik o izvajanju presoje posledic predpisov, vendar pa, kot kaže analiza MJU, ostaja količinsko opredeljevanje stroškov in koristi precej pomanjkljivo. Trenutno ni usposabljanja ali navodil o tem, kako točno izmeriti stroške in koristi, kljub temu pa MSP-test zagotavlja orodje, da lahko regulativni organi merijo stroške izpolnjevanja obveznosti podjetij. Slovenska vlada bi lahko pripravila celovita navodila o različnih metodah vrednotenja stroškov in koristi (glejte Okvir 5.2) ter poskrbela, da bi bili moduli v njihovi upravnih šoli dostopni tudi regulativnim organom.

Vlada bi lahko omogočila in usklajevala dostop do statističnih podatkov ter drugih uporabnih informacij, zlasti med resornimi ministrstvi in statističnim uradom. Dostop do podatkov in statistike je ključnega pomena za razvoj predpisov.

Podatki lahko pomagajo ugotoviti, kje so težave, prav tako pa lahko regulativnim organom zagotovijo informacije o morebitnih stroških in koristih določenih predlogov. Poznavanje stanja in trendov na področju kazalnikov, povezanih s politiko, je odločilnega pomena za opredelitev možnih posledic politike. Slovenska vlada bi lahko razširila vlogo statističnega urada in s tem dodatno prispevala k svoji agendi za boljše pravno urejanje. Statistični urad bi lahko na primer zagotovil navodila in usposabljanje o statističnih podatkih za regulativne organe, za analizo trenutnega stanja, predhodno vrednotenje posledic predpisov ali za razvoj kazalnikov (za več kazalnikov glejte 7. poglavje).

MSP-test bi bilo treba vdelati v proces presoje posledic predpisov. MSP-test bo s povečanjem učinkovitosti procesa presoje posledic pomagal regulativnim organom pri merjenju stroškov izpolnjevanja obveznosti podjetij. Zagotavljanje, da se MSP-test vključi v regulativni proces, bo regulativnim organom zelo pomagalo pri identifikaciji predlogov, ki bi lahko v Sloveniji preobremenili podjetja. Vlada bi morala še naprej razvijati zmogljivost za ustrezno uporabo orodja in zagotavljanje povratnih informacij ministrstvom o tem, ali so orodje pravilno uporabljala. V najboljšem primeru bi



predlagana enota, ki je na splošno zadolžena za nadzor presoje posledic predpisov, zagotovila tudi navodila za uporabo MSP-testa in nadzor nad njim.

Obravnava alternativnih možnosti pravnega urejanja bi morala postati med razvojem predpisa standardna praksa. Predpisi pogosto niso najbolj učinkovito orodje za reševanje političnih vprašanj, zato je pomembno, da se regulativni organi, ko prvič raziskujejo probleme in njihove vzroke, spodbudijo k obravnavi alternativnih možnosti pravnega urejanja pred pripravo predloga predpisa.

Slovenija bi lahko zagotovila usposabljanje in navodila glede tega, kako obravnavati alternativne možnosti pravnega urejanja in kako spremljati, ali se te alternativne možnosti pri razvoju predpisov dejansko upoštevajo.

## Bibliografija

Coglianese, Cary (2017), *The Limits of Performance Based Regulation*, v: University of Michigan Journal of Law Reform, 50 (3), str. 525–536. <http://repository.law.umich.edu/mjlr/vol50/iss3/1>.

Coglianese, Cary; Nash, Jennifer in Olmstead, Todd (2003), *Performance-Based Regulation: Prospects and Limitations in Health, Safety, and Environmental Protection*, v: Administrative Law Review, 55(4), str. 705–729. [www.jstor.org/stable/40712156](http://www.jstor.org/stable/40712156).

Gajšek V., Čule Z., Starc. U. (2016), *Uporabniški priročnik, MSP Test*, Republika Slovenija. Različica 0.1  
april 2016

OECD (2015a), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Pariz. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.

OECD (2012), »*Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*«, OECD Publishing. [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012recommendation.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012recommendation.htm)

OECD (2015b), *OECD Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG)*, [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm).

OECD (2002), *Regulatory Policies in OECD countries. From Interventionism to Regulatory Governance*, ISBN 92-64-19893-8.

Državni zbor Republike Slovenije (2014), *Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2011–2014*, Služba za odnose z javnostmi, Ljubljana, Šubičeva 4.

Voermans, Wim J. M. in ten Napel, Hans-Martien (2012), »*Legislative Processes in Transition: Comparative Study of the Legislative Processes in EU Countries*«, 13. december 2012, Leiden Law School Research Paper.

## 6. poglavje: Upravljanje in racionalizacija obstoječih predpisov v Sloveniji

*To poglavje je osredotočeno na to, kako slovenska vlada racionalizira obstoječe zaloge predpisov, vključno s tem, kako se loteva reform za izboljšanje pravnega urejanja na določenih področjih ali v določenih sektorjih, na primer, da bi zmanjšala administrativna bremena in druge stroške izpolnjevanja obveznosti, povezane s pravnim urejanjem, in da bi ovrednotila splošno učinkovitost predpisa.*

Slovenija je svoja prizadevanja pri upravljanju obstoječih predpisov usmerila predvsem v zniževanje administrativnih bremen, zato so se znatno znižala bremena za podjetja. Bila je med prvimi državami, ki so za merjenje in zmanjšanje administrativnih bremen sprejele standardni model stroškov (SCM). Da bi poenostavila upravne postopke, je vlada izvedla tudi pomembne reforme e-upravljanja (OECD, 2015a). Poleg tega je slovenski sistem fizičnih enotnih vstopnih točk za podjetja prejel nagrado Združenih narodov za odličnost na področju javne uprave (angl. United Nations Public Service Award).

Za Slovenijo bi bilo koristno, če bi vrednotenje obstoječih predpisov razširila prek administrativnih bremen na sistematično ocenjevanje zaloge predpisov glede na doseganje ciljev predpisov, neželenih posledic in zagotavljanje, da so predpisi še vedno nujna ter najučinkovitejša možnost za zadevni politični problem. S podrobnimi pregledi ključnih sektorjev in političnih področij bi se lahko zagotovile informacije za pomembne politične reforme za spodbujanje gospodarske rasti ter krepitev konkurenčnosti Slovenije.

## Znižanje zakonodajnega bremena

Slovenija je leta 2005 začela s prvimi prizadevanji za zniževanje administrativnih bremen, v zadnjem desetletju pa jih je močno okrepila. Leta 2005 je bil ustanovljen Svet za gospodarstvu prijazno upravo, njegov namen pa je bil zmanjšanje administrativnih ovir pri ustanavljanju in delovanju podjetij. Prvi program za odpravo administrativnih ovir je bil sprejet leta 2006, leta 2007 pa je bila oblikovana stalna medresorska delovna skupina za pripravo boljših predpisov in odpravo administrativnih ovir.

Leta 2009 je bil v skladu s ciljem Evropskega sveta sprejet akcijski program vlade za zmanjšanje administrativnih bremen za 25 % do leta 2012 in potrjen je bil seznam aktov ter z njimi povezanih izvršilnih aktov, ki jih je treba oceniti v zvezi z bremenom. Leta 2010 je bila posebna pozornost namenjena področju delovnega prava, vključno s spremembami Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, Zakona o urejanju trga dela ter Zakona o varnosti in zdravju pri delu. Portal Minus 25, ki je bil ustanovljen leta 2011, je javnosti zagotavljal informacije o izvajanju programa za zniževanje administrativnih bremen.

Do leta 2012 je bilo pregledanih 3.529 predpisov s skupnim ocenjenim administrativnim bremenom v vrednosti 1,5 milijarde EUR. Pri meritvi so bila identificirana področja, kjer je veliko možnosti za zmanjšanje bremen, vključno z okoljem in s prostorskim načrtovanjem, z zakonodajo s področja dela, kohezije, financ, vključno z davki in trošarinami ter s poslovnimi ali finančnimi poročili. Medtem ko je bilo izvedenih približno 200 ukrepov, sprejetje številnih aktov, katerih spremembe so bile načrtovane, ni uspelo in spremembe zakonodaje s področja dela so bile na referendumih zavrnjene. Akcijski program za odpravo administrativnih ovir, ki je bil prenovljen leta 2012, je vključeval neizvedene ukrepe iz prejšnjega programa in dodatne ukrepe, ki izhajajo iz Pogodbe za Slovenijo 2012–2015.

Leta 2013 je vlada združila številne ukrepe, ki so jih za izboljšanje zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti sprejeli različni deli vlade. Tako imenovan Enotni dokument (ki se je pozneje preimenoval v Enotno zbirko ukrepov) vsebuje opis posameznih ukrepov, predlogov rešitev in roke za izvedbo ukrepov.

Vlada je imenovala stalno medresorsko delovno skupino, ki jo vodita minister za javno upravo ter minister za gospodarski razvoj in tehnologijo in ki nadzoruje izvajanje ukrepov ter redno poroča vladi o doseženem napredku. Poleg tega je bila leta 2014 vzpostavljena spletna aplikacija, ki uporabnikom zagotavlja pregled vseh ukrepov in informacije o napredku pri njihovem izvajanju.

Do konca septembra 2016 je bilo od 299 ukrepov izvedenih 164 ukrepov, 2013 jih je bilo delno izvedenih, 32 pa ni bilo izvedenih. Ključni ukrepi, ki so bili sprejeti leta 2016 in predvideni za leto 2017, vključujejo reforme na področju prostorskega načrtovanja in gradnje objektov, prenove reguliranih poklicev, prestrukturiranja davkov in politik boljšega pravnega urejanja, kot sta uvedba MSP-testa in zmanjšanje bremena za podjetja, vključno s poenostavitvijo področja turizma.

Na splošno vlada ocenjuje, da je združen učinek ključnih ukrepov, sprejetih v obdobju med letoma 2009 in 2015 za zmanjšanje bremen, ki vključujejo tudi ukrepe iz »Enotnega dokumenta«, znižanje bremena za poslovne subjekte in državljane v vrednosti 365 milijonov EUR. V poročilu o oceni, ki sta ga za Ministrstvo za javno upravo pripravila dva zunanja svetovalca, je bilo ugotovljeno, da so bili najvišji prihranki doseženi na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, sledili pa sta Ministrstvo za finance in Ministrstvo za pravosodje (Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije, 2016).

#### Okvir 6.1 Portal Stop birokraciji

**Portal Stop birokraciji** je Vlada Republike Slovenije vzpostavila, da bi izboljšala poslovno okolje in okrepila vpliv podjetništva na proces priprave predlogov predpisov ter njihovega sprejemanja. Ciljno občinstvo portala so nacionalni in mednarodni podjetniki ter državljani.

Na spletnem portalu lahko uporabniki oddajo svoje predloge za odpravo bremen in poenostavitev postopkov. Po objavi na portalu se predlogi ali pripombe dodelijo pristojnim ministrstvom, ki lahko izrazijo svoja mnenja o predlogih in pripombah ter podajo povratne informacije uporabniku, ki je podal predlog. Posamezni predlogi in pripombe bodo objavljeni na portalu ter dani na razpolago uporabnikom, ki jih bodo lahko pregledali, razvrščeni pa bodo glede na teme in odgovorna ministrstva. Slovensko Ministrstvo za javno upravo, ki upravlja, koordinira in usklajuje izvajanje projekta Stop birokraciji, je pripravilo [video posnetek](#), v katerem podrobno pojasnjuje proces oddaje predlogov na portal.

Od zagona portala leta 2013 je bilo izvedenih 181 ukrepov za boljše pravno urejanje in boljše poslovno okolje.

*Vir:* Odgovori Slovenske vlade na vprašalnik OECD, Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije (2015), *Stop the Bureaucracy! Reducing administrative and regulatory burdens for MSP and citizens*, [www.stopbirokraciji.si/en/stop-the-bureaucracy/](http://www.stopbirokraciji.si/en/stop-the-bureaucracy/).

Ciljna področja za zmanjšanje bremen so bila identificirana na podlagi predlogov deležnikov, predloženih na portalih Stop birokraciji (glejte Okvir 6.1) in predlagam.vladi.si, ter na podlagi rezultatov osnovnih meritev, ki jih je vlada izvedla kot del programa za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje bremen. V smislu metodologije za merjenje administrativnih bremen je Ministrstvo za javno upravo pripravilo in objavilo navodila za merjenje regulativnih stroškov na podlagi standardnega modela stroškov (SCM), ki vključuje tudi metodologijo za merjenje neposrednih stroškov in stroškov izpolnjevanja obveznosti.

V nedavni akademski študiji (Kalaš in Bačlija Brajnik, 2017) so analizirani učinki reform na področju davčne politike in računovodskih obveznosti, katerih cilj je bil zmanjšanje bremen z ustvarjanjem »pavšalnega sistema obdavčitve«.

V njej je ugotovljeno, da so bili ti ukrepi manj uspešni, ker niso bila vsa slovenska podjetja seznanjena z možnostjo uporabe »pavšalnega sistema obdavčitve« ali pa niso izbrala te možnosti. Avtorja zaključujeta, da je treba deležnike vključiti v vse faze političnega cikla in na ta način zagotoviti, da bodo posledice političnih ukrepov za zmanjšanje bremen in boljše razumevanje argumentiranja predpisov.

## Naknadni pregledi predpisov

V Priporočilu Sveta OECD o regulatorni politiki in upravljanju (OECD Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance) (OECD, 2012a) je izpostavljena potreba po izvajanju sistematičnih programskih pregledov zaloge pomembnih predpisov ob jasno opredeljenih političnih ciljih, vključno z upoštevanjem stroškov in koristi, da se zagotovi ažurnost predpisov, upravičenost stroškov, stroškovna učinkovitost in doslednost ter da se izpolnjujejo predvideni cilji politike. Naknadno vrednotenje je potrebno in uporabno zaradi številnih razlogov. Prvi je, da številni predpisi niso dobro pripravljeni, drugim pa je potekel »rok uporabe«. Drugič, zaloge predpisov je mnogo večja kot pretok in zato so koristi lahko velike. Tretjič, naknadni pregledi lahko zagotovijo spoznanja za prihodnje regulativne ukrepe (Banks, 2017).

Medtem ko se posledice novih predpisov običajno vrednotijo s presojo posledic predpisov, pa za naknadno vrednotenje obstajajo številni različni pristopi (glejte Okvir 6.2).

Med praktičnimi načini za vključitev naknadnega vrednotenja v politični sistem države so samoregulacijske klavzule, ki od vlad zahtevajo pregled predpisov v določenem roku po razglasitvi, načrtovane preglede, ki obravnavajo okvire celotne politike za različna področja in specializirane stalne organe, kot je avstralska komisija za produktivnost (angl. Australian Productivity Commission), ki imajo mandat za pregled predpisov in podajanje priporočil za izboljšanje.

### Okvir 6.2 Pristopi k regulativnemu pregledu

Komisija za produktivnost je izdala raziskovalno poročilo, v katerem je seznam številnih lastnosti dobrega oblikovanja za vsak pristop pregledovanja, ki pomagajo zagotavljati uspešno delovanje in ki se črpajo iz avstralskih ter mednarodnih dobrih praks. Komisija je obravnavala naslednje glavne pristope:

#### **Pristopi upravljanja zalog (imajo sedanjo vlogo, ki se lahko obravnava kot »skrbno ravnanje«):**

*Strategije, ki temeljijo na regulativnih organih*, se nanašajo na način, kako regulativni organi tolmačijo in upravljajo predpise, za katere so odgovorni – na primer s spremljanjem kazalnikov uspešnosti in pripomb, z rednimi pregledi in s posvetovanjem, da se preveri veljavnost in razvijejo strategije za obravnavo glavnih problemov. V idealnem primeru bi bila uporaba takih mehanizmov del formalnega programa za nenehno izboljševanje, ki ga izvaja regulativni organ.

*Pravila o povezovanju zaloge in tokov* delujejo na vmesniku med predhodnim in naknadnim vrednotenjem. Tok novih predpisov omejujejo s pravili in postopki, ki jih povezujejo z obstoječo zalogo. Čeprav nista široko sprejeta, pa sta taka primera pristopa »regulativni proračun« in »en noter, drugi ven«.

*Cilji za zmanjšanje birokracije* od regulativnih organov zahtevajo določen odstotek ali vrednost zmanjšanja obstoječih stroškov izpolnjevanja obveznosti v določenem času. Običajno se uporabljajo za programe zmanjšanja administrativnih bremen.

**Programirani mehanizmi za pregledovanje (pregledovanje uspešnosti določenih predpisov ob določenem času ali ko nastane dobro opredeljeno stanje):**

*Določanje veljavnosti* zagotavlja samodejno razveljavitev zakonskega akta po določenem obdobju (običajno od pet do deset let), razen če je ohranitev zakona izrecno utemeljena. Ta logika se lahko uporablja za določene predpise ali za vse predpise, ki niso posebej izvzeti. Da bi bilo določanje veljavnosti predpisov uspešno, morajo biti vključeni tudi izjeme in odlogi. Vsi predpisi, ki se ponovno pripravljajo, morajo biti najprej ustrezno ocenjeni. Za to je potrebna priprava in načrtovanje. Določanje veljavnosti se zato pogosto enači z uvajanjem *klavzule ponovnega pregleda*.

*Naknadni pregledi* (angl. *post implementation reviews – PIR*) po »neuspelem procesu« (v Avstraliji) temeljijo na načelu, da bi bilo treba za vsak predpis, ki bi zahteval predhodno presojo posledic, opraviti naknadno vrednotenje. PIR je bil uveden z namenom, da se zagotovi zanesljiv mehanizem, ki bo zagotavljal, da se predpisi, ki se pripravljajo v naglici ali brez ustrezne presoje (in pri katerih tako obstaja več možnosti za negativne ali neželene posledice), lahko ponovno presodijo preden veljajo predolgo.

Z zahtevami za naknadni pregled pri novih predpisih regulativni organi povzamejo, kako se bo zadevni predpis naknadno ovrednotil. Običajno bi morala biti ta naloga izvedena v fazi priprave presoje posledic predpisov. Take zahteve za pregled ne smejo zagotoviti celotnega pregleda predpisa, ampak so še zlasti učinkovite ob veliki negotovosti glede določenih možnih posledic. Uporabljajo se tudi tam, kjer imajo elementi predpisa prehodni značaj, in lahko dajo dodatna zagotovila, če so zakonodajne spremembe sporne.

Ad hoc pregledi in posebni pregledi (izvedejo se po potrebi):

- »Pregledi stanja« na področju bremen za podjetja se sprožijo na podlagi predlogov ali pritožb podjetij o predpisu, ki nalaga prevelike stroške izpolnjevanja obveznosti, ali glede drugih problemov. Ta proces je lahko izredno učinkovit pri odkrivanju izboljšav predpisov in pri opredeljevanju področij, ki zagotavljajo dodatne preglede, vendar pa lahko njihov značaj, ki temelji na pritožbi, omeji obseg pregleda.
- *Strategije pregleda, ki temeljijo na načelih*, uporabljajo vodilno načelo, ki se uporablja za pregled vseh reformnih predpisov – na primer odprava vseh zakonskih določb, ki ovirajo konkurenco (razen, če so ustrezno utemeljene) ali pa prizadevanje za vključevanje politike. Pristopi, ki temeljijo na načelih, vključujejo začetno identifikacijo zadev, primernih za reformo, po potrebi pa jim sledijo podrobnejše presoje. Taki pristopi so zato bolj škodljivi in zahtevajo več sredstev kot pa splošni pregledi stanja. Če pa je načelo filtriranja robustno in če se pregledi dobro izvajajo, so lahko izredno učinkoviti.
- *Primerjalna presoja* lahko zagotovi uporabne primerjalne informacije o uspešnosti, o vodilnih praksah in o modelih reformiranja po različnih jurisdikcijah in vladnih ravneh. Ker lahko zahteva veliko sredstev, je odločilnega pomena, da se skrbno izberejo teme za primerjalno presojo. Študije primerjalne presoje običajno ne podajajo priporočil za reforme, ampak lahko

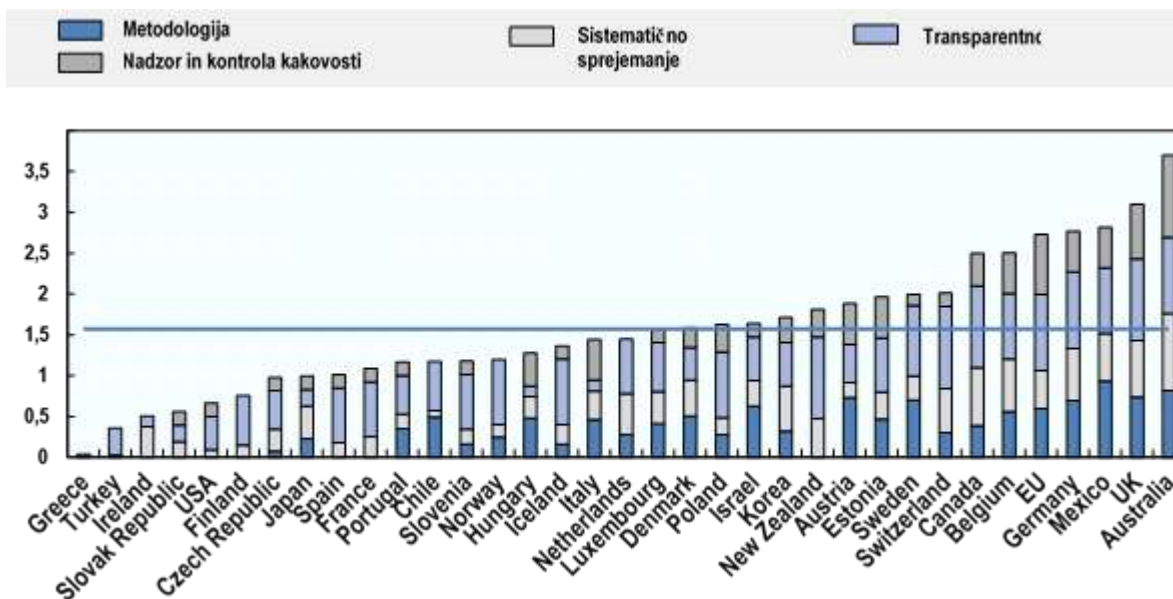
z zagotavljanjem informacij o vodilnih praksah pomagajo pri identificiranju možnosti za reforme.

- *Podrobni pregledi* so najbolj učinkoviti, ko se uporabljajo za vrednotenje glavnih področij predpisov in imajo obsežne posledice. Njihov cilj je oceniti ustreznost, uspešnost in učinkovitost predpisa ter to izvesti v širšem političnem kontekstu, kjer so lahko vključene tudi druge oblike posredovanja. V avstralskem kontekstu so bila obsežna posvetovanja odločilni element tega pristopa, vključno z javnimi sporočili in najpomembneje z objavo predloga poročila za podroben pregled s strani javnosti. Če so podrobni pregledi dobro izvedeni, v njih niso opredeljene le koristne regulatorne spremembe, ampak zgradijo tudi podporo skupnosti, ki omogoča, da jih vlada izvaja.

Vir: Australian Productivity Commission (2011), *Identifying and Evaluating Regulation Reform*, Research Report, Canberra; OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Pariz.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.

Medtem ko so programi za zmanjšanje administrativnih bremen v Sloveniji dobro uveljavljeni, pa se naknadno vrednotenje predpisov za namen preverjanja, ali dosegajo cilje, ne izvaja sistematično. Slovenija je pri kazalnikih regulatorne politike in upravljanja za naknadno vrednotenje dosegla oceno, ki je pod povprečjem OECD.

**Slika 6.1: Naknadno vrednotenje za primarno zakonodajo**



*Opomba:* Rezultati se uporabljajo izključno za procese za razvoj primarnih zakonov na pobudo izvršilne veje. Navpična os predstavlja skupni seštevek po štirih ločenih kategorijah sestavljenih kazalnikov. Za vsako posamezno kategorijo je najvišji rezultat ena, najvišji seštevek za sestavljeni kazalnik pa je štiri. Ta številka ne vključuje Združenih držav Amerike, kjer da pobude za vse primarne zakone kongres. V večini držav se večina primarnih zakonov razvija na pobudo izvršilne oblasti, razen v Mehiki in Koreji, kjer da pobudo za večji delež primarnih zakonov parlament/kongres (90,6 % oziroma 84 %). Za opis metodologije kazalnikov iREG glejte Prilogo A.

Vir: OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.



Vlada Republike Slovenije zahteva le pregled zakonov, ki se sprejemajo po nujnem postopku,<sup>14</sup> in ne zahteva sistematičnih pregledov zakonov. Kljub temu je bilo pregledanih malo zakonov, ki so bili sprejeti po tem postopku. Trenutno se 76 % zakonov in predpisov sprejme po nujnem postopku, vendar pa je bilo šele v zadnjem času večje število teh pregledanih. Marca 2017 je vlada sprejela poročilo o presoji posledic zakonov, ki so bili od 4. junija 2010 do 31. decembra 2014 sprejeti po nujnem postopku. Generalni sekretariat vlade je pridobil podatke tako, da je od vseh ministrstev januarja 2017 zahteval izvedbo naknadnega vrednotenja predpisov, ki so v njihovi pristojnosti in so bili v tem obdobju sprejeti po nujnem postopku.

Kljub dobremu namenu poročila pa to vsebuje presoje posledic le na posameznih področjih in o tem, ali je zakon dosegel svoj namen. Naknadna vrednotenja so pogosto precej površna. Iz poročila je razvidna velika potreba po razvoju ustreznih metodologij in usposabljanja za izgradnjo zmogljivosti resornih ministrstev za izvajanje ustrezne naknadne analize.

Zahteve za sistematično naknadno vrednotenje so uporabne, niso pa zadostne. Brez ustreznih znanj in zmogljivosti so lahko kakovost naknadnih vrednotenj in njihove politične posledice slabe. Vlade morajo izvajalcem vrednotenj in uslužbencem pomagati oblikovati, upravljati in izvajati vrednotenja (OECD, 2015). V Okvirju 7.3 so navedeni nekateri primeri povečevanja zmogljivosti in zagotavljanja podpore izvajalcem vrednotenj v državah OECD.

#### Okvir 6.3 Povečevanje zmogljivosti in zagotavljanje podpore za izvajalce vrednotenj: Kanada, Evropska komisija in Švica

V **Kanadi** je sektor za zadeve na področju pravnega urejanja *TBS Regulatory Affairs Sector* začel izvajati številne ukrepe za pomoč pri gradnji znanja na področju vrednotenja po ministrstvih in agencijah, vključno s/z:

- razvojem osnovnega učnega načrta na kanadski šoli za javne službe (angl. *Canada School of Public Service*), v katerem je vključen tudi predmet o »merjenju in vrednotenju regulativne uspešnosti«;
- ustanovitvijo centra za zakonodajno stroko (angl. *Centre of Regulatory Expertise – CORE*), ki zagotavlja tehnično podporo v zvezi z analizo stroškov in koristi, oceno tveganja, merjenjem uspešnosti in vrednotenjem predpisov ter
- ustanovitvijo centra odličnosti za vrednotenje (angl. *Centre of Excellence for Evaluation – CEE*), ki služi kot služba za pomoč uporabnikom pri načrtovanju in izvajanju vrednotenj. Sem sta vključeni podpora za pristojna ministrstva in agencije pri izvajanju in uporabi vrednotenj ter pomoč pri spodbujanju nadaljnjega razvoja praks vrednotenja, ne nazadnje s priročniki in navodili.

V **Evropski komisiji** zagotavlja osrednjo podporo in usklajevanje v okviru strategije pametne pravne ureditve Generalni sekretariat (Evropska komisija, 2015a). Ta izdaja navodila, zagotavlja interno usposabljanje ter organizira namenske delavnice in seminarje. Generalni sekretariat nadzoruje dejavnosti in rezultate Evropske komisije na področju vrednotenja ter spremlja dobre prakse vrednotenja in poroča o njih. Enote za vrednotenje so prisotne v skoraj vseh generalnih direktoratih.



Na delu je tudi več »mrež za vrednotenje«, namenjenih določenim političnim področjem (na primer v zvezi z raziskovalno politiko ali regionalno politiko).

Tudi v **Švici** se izkušnje in strokovno znanje kljub dejstvu, da nima osrednjega nadzornega organa za izvajanje in podpore vrednotenja na področju zvezne uprave, izmenjujejo zaradi neformalne »mreže za vrednotenje«. Mreža obstaja od leta 1995 in je namenjena vsem osebam, ki jih zanimajo vprašanja vrednotenja. Sestavljena je iz približno 120 članov iz različnih institucij.<sup>1</sup>

Vir: Evropska komisija (2015a), »Evaluation«, *Better Regulation*, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/index_en.htm) (zadnja posodobitev 11. 8. 2015); Australian Productivity Commission (2011); Prognos (2013), »Expert report on the implementation of ex post evaluations: Good practice and experience in other countries«, poročilo, ki ga je naročil državni svet za regulativni nadzor (angl. *National Regulatory Control Council*), Berlin, [www.normenkontrollrat.bund.de/webs/nkr/content/en/publikationen/2014\\_02\\_24\\_evaluation\\_report.pdf?blob=publicationfile&v=2](http://www.normenkontrollrat.bund.de/webs/nkr/content/en/publikationen/2014_02_24_evaluation_report.pdf?blob=publicationfile&v=2)

Institucionalni okvir za vrednotenje je ključen za uspešno implementacijo. Glede presoje posledic predpisov so za zagotavljanje, da se vrednotenja dejansko izvajajo, da so ustrezne kakovosti in da so objektivna, nujni minimalni standardi in nadzor nad naknadnimi vrednotenji, ki se izvajajo na ministrstvih. Nekaterе države, kot sta Avstralija in Nova Zelandija, so vzpostavile tudi stalen organ za izvajanje poglobljenih pregledov področij z visoko prioriteto za informiranje obsežnih reform, pogosto na zahtevo vlad. Primeri nedavnih pregledov in preiskav o javnem interesu vključujejo preglede za okrepitev sektorja storitev, reformiranje pravnega urejanja lokalne uprave in za razvoj zmogljivosti na področju gradnje stanovanj ter preglede obveznosti telekomunikacijskih služb, splošne produktivnosti Avstralije, pravnega urejanja kmetijstva ter predpisov na področju ribištva v Avstraliji. Pregledi običajno vključujejo preiskave o javnem interesu, vlada pa se mora javno odzvati na ugotovitve. Na primer avstralska komisija za produktivnost (ang. Australian's Productivity Commission) je izvedla pregled ovir pri ustanavljanju, prenosu in zapiranju podjetja. V poročilu o anketi je komisija za produktivnost obvestila avstralsko vlado o naravi in obsegu ovir za podjetja pri vstopu na trg in pri izstopu z njega ter o njihovih posledicah za gospodarsko rast. Nato je po potrebi razvila priporočila za strategije za zmanjšanje teh ovir (Australian Productivity Commission, 2015). Avstralska vlada je podprla številna izmed teh priporočil in se posledično zavezala, da bo odpravila ovire, ki jih je ugotovila komisija za produktivnost, ter da bo ustvarila nov okvir za podjetniške dejavnosti z namenom spodbujanja inovacij (Avstralska vlada, Ministrstvo za finance, 2017)

## IKT in upravna poenostavitve

V Sloveniji ima pomembno vlogo pri poenostavitvi upravnih postopkov eUprava. Državni portal eUprava, ki je bil vzpostavljen leta 2001 in prenovljen leta 2015, je osrednji državni portal za elektronske storitve. Je povezava do informacij, ki temeljijo na življenjskih dogodkih državljanov in podjetij. Pri obnovi je bila posebna pozornost namenjena pripravi besedil, ki so točna, a dovolj enostavna, da jih lahko uporabniki razumejo, prevodu informacij v jezike slovenskih narodnih manjšin (italijanščino in madžarščino) ter vključitvi podportala s prilagojeno vsebino za izpolnjevanje potreb tujcev, ki živijo v Sloveniji ali se vanjo priseljujejo. Portal ima povprečno 5.000 posameznih obiskovalcev na dan; v prvem letu je bilo predloženih približno 40.000 elektronskih vlog. Kot del prenove lahko zdaj vsak potrjen uporabnik za dostop do zasebnih dokumentov uporablja svoj digitalni certifikat in si ogleda osebne podatke iz javnih

evidenc, kot so osebni podatki, podatki o njihovem vozilu in podatki o nepremičninah. Modul Moja eUprava omogoča uporabnikom dostop do vlog, ki so jih vložili na vlado, in zagotavlja informacije o napredku pri njihovem reševanju.

Portal eUprava je nujen za omogočanje izmenjav med državo in državljani. Zmanjšuje stroške delovanja državnih organov, saj lahko storitve zagotovijo na enem mestu. Poleg tega zmanjšuje transakcijske stroške državljanov, ki jim ni treba več iskati storitev na različnih spletnih mestih državnih organov, ampak lahko namesto tega preberejo vse informacije na portalu, prav tako pa lahko elektronsko vlagajo vloge in spremljajo njihov napredek.

#### Okvir 6.4. E-Vem portal za domače poslovne subjekte v Sloveniji

**Poslovni portal vse na enem mestu** ali [e-VEM portal](#) je vladni portal, ki hkrati zagotavlja več storitev javne uprave podjetjem in samostojnim podjetnikom, njegov cilj pa je omogočiti enostavno medsebojno delovanje med podjetji in upravo.

E-Vem portal omogoča uporabnikom, da lahko vse upravne postopke, povezane z ustanovitvijo in vodenjem podjetja, izvajajo na spletu. Sem so vključeni predložitev obrazcev za prijavo v obvezna socialna zavarovanja, prijavo sprememb podatkov o družinskih članih, obveščanje o potrebi po delavcih itn. S pomočjo digitalnih certifikatov lahko uporabniki neodvisno izvedejo številne izmed teh postopkov. SZa bolj zapletene postopke, ki zahtevajo pomoč uprave, je bilo ustanovljenih 139 enotnih kontaktnih točk »vse na enem mestu« in tudi »točka VEM«.

Portal je leta 2009 v konkurenci severnoameriških in evropskih držav v kategoriji »izboljševanja zagotavljanja storitev« prejel nagrado Združenih narodov za odličnost na področju javne uprave (*United Nations Public Service Award*).

Vir: Odgovor slovenske vlade na vprašalnik OECD.

Tudi IKT se je uporabljal za poenostavitev dostopa podjetij in državljanov do informacij o zakonodajnem okviru. Julija 2010 je slovenska vlada sprejela akcijski načrt za vzpostavitev enotne kontaktne točke za namen izvajanja Direktive EU o storitvah na notranjem trgu in Direktive o priznavanju poklicnih kvalifikacij. Istočasno je podatkovna zbirka pomagala pri uresničevanju nacionalnih političnih ciljev za poenostavitev poslovnega okolja za nacionalne in tuje poslovne subjekte, za vzpostavitev enotne in transparentne podatkovne zbirke reguliranih dejavnosti in poklicev ter za transparentno in strukturirano predstavitev pravne vsebine.<sup>15</sup> V prvi fazi je bila vzpostavljena podatkovna zbirka za zagotavljanje informacij ponudnikom storitev in njihovim uporabnikom v vseh državah članicah o postopkih za pridobitev dovoljenj za izvajanje reguliranih dejavnosti v Sloveniji. Vlada trenutno izvaja drugo fazo projekta, ki bo ponudnikom storitev iz katere koli države članice EU omogočil opravljanje vseh formalnosti in postopkov, opredeljenih v direktivi EU o storitvah, na spletnem portalu.

Ključni del projekta je analiza več kot 400 predpisov, ki določajo pogoje in postopek za opravljanje dejavnosti ter poklica v Sloveniji. V sodelovanju s pristojnimi resornimi ministrstvi je bila ustanovljena medresorska skupina za prenovu zakonodaje na področju reguliranih dejavnosti in poklicev, ki jo sestavljajo člani iz strateškega in strokovnega oddelka. Zadolžena je bila za preučitev ustrezne zakonodaje in podajanje predlogov reform za odpravo administrativnih ovir, kot so nepotrebni pogoji in

postopki za opravljanje dejavnosti ter poklicev. Prav tako je bila zadolžena za deregulacijo, če pogoji in postopki niso v skladu z zakonodajo EU ali prakso in standardizacijo držav članic, ter za poenostavitev postopkov za omogočanje izvajanja spletne podpore za izvajanje formalnosti in postopkov.

Leta 2012 je bil izdelan program za deregulacijo in poenostavitev pogojev dostopa pri številnih poklicih. Načrti vlade, da se ta program razširi tako, da bo poleg nekaterih strokovnih storitev, ki so bile zajete v ukrepu iz leta 2012 (vključno z gradbeništvo in turizmom), vključeval nove poklice, kot so pogrebni zavodi, dimnikarstvo, nepremičninske agencije, avtošole in pravniški poklici (Vlada, 2016). Do zdaj je bila deregulacija omejena ali preložena, na primer v sektorju gradbeništva (OECD, 2017).

## Ocena in priporočila

Kljub zahtevam za naknadno vrednotenje za predpise, ki se sprejmejo po nujnem postopku, in za pregled stanja pri pripravi predpisov se naknadno vrednotenje v Sloveniji izvaja razmeroma redko. Sedanja vrednotenja so usmerjena predvsem v zmanjšanje administrativnega bremena. Ta vrednotenja so bila uspešna pri izboljševanju poslovnih pogojev v Sloveniji, vendar pa bi lahko boljše vključevanje naknadnega vrednotenja dodatno okrepilo konkurenčnost Slovenije ter zagotovilo, da predpisi izpolnjujejo ekonomske, socialne in okoljske cilje.

Slovenska vlada bi morala spremljati, ali ministri izvajajo naknadno vrednotenje predpisov, ki se sprejmejo po nujnem postopku, ter te informacije objaviti na spletu, da se ministrstva spodbudijo k izvajanju vrednotenj. Za redno spremljanje bi lahko bil zadolžen osrednji organ. Pritisk na ministrstva morajo spremljati ukrepi za izboljšanje zmogljivosti ministrstev za pomoč uslužbencem pri izvajanju vrednotenj in nadzora kakovosti vrednotenj, da se zagotovi, da ne bo šlo le za vajo »kljukanja kvadratkov«. Slovenija bi lahko razmislila o vzpostavitvi postopka za redno razpravljanje o vrednotenjih predpisov, ki se sprejmejo po nujnem postopku, da bi se predpisi po potrebi izboljšali in zaradi ozaveščenosti, da se je za nazaj izkazalo, da nekateri predpisi, sprejeti po hitrem postopku, morda ne delujejo.

Slovenija bi morala prizadevanja na področju naknadnega vrednotenja usmeriti v prednostna področja. Osrednja vlada bi lahko skupaj z deležniki določila glavna politična področja in sektorje ter pilotna preverjanja primernosti ali pa poglobljene preglede skupaj z ustreznimi ministrstvi. Poleg pregledovanja posameznih predpisov je lahko zelo koristno redno pregledovanje predpisov in političnih ukrepov na ključnih političnih področjih ter v sektorjih, za katere je ugotovljeno, da so še posebej pomembni v gospodarskem in socialnem smislu. Medtem ko je Slovenija izvedla nekaj ciljnih pregledov na sektorski ravni, kot sta pregled prostorskega načrtovanja in gradbenih dovoljenj leta 2015, pa za poglobljene preglede še ni sistematičnega pristopa. Slovenija bi lahko razmislila o možnosti vzpostavitve stalnega organa, ki za namen informiranja reform redno pregleduje prednostna področja in ki od vlade zahteva odzivanje na ugotovitve pomembnih pregledov.

Sloveniji bi lahko koristila uvedba zahteve za presojo zakonov in predpisov nekaj časa po začetku izvajanja, da se preveri, ali izpolnjujejo cilje, ali so še aktualni in ali so najboljša politična možnost za reševanje obravnavanega problema. V prvem koraku bi lahko Slovenija uvedla avtomatične zahteve za pregled pomembnih predpisov, pri čemer bi že pri presoji posledic predpisov navedla, kdaj in kako se bodo ocenjevale. Uslužbenice na ministrstvih je treba usposobiti za izvajanje vrednotenj ali za zagotavljanje kakovosti vrednotenj, ki jih pogodbeno izvajajo strokovnjaki, ter za uporabo vrednotenj obstoječih predpisov pred spreminjanjem predpisov.

Vsa vrednotenja bi morala biti objavljena na spletu na osrednjem mestu, ki je enostavno dostopno širši javnosti. Sredstva, namenjena za vrednotenje, bi lahko bila zaradi izogibanja izčrpanosti na področju vrednotenja usmerjena v predpise z velikimi posledicami.

Osrednji organ bi lahko usklajeval prizadevanja za naknadna vrednotenja za določanje prednostnih področij pregleda skupaj z deležniki na vladi in zunaj nje. V prvem koraku bi lahko organ podprl ministrstva pri vrednotenju ključnih političnih področij. Osrednji organ bi lahko pomagal tudi pri povečanju zmogljivosti in zagotavljanju pomoči ministrstvom za vrednotenje. Podobno kot presoje posledic predpisov bi lahko osrednji organ z dovolj moči in neodvisnosti pri tehnični oceni zagotovil nadzor kakovosti za vrednotenja, ki se izvajajo na ministrstvih. Da bi se Slovenija izognila podvajanju, zmanjšala stroške transakcij in izboljšala povezavo med predhodnim in naknadnim vrednotenjem, bi lahko obravnavala možnost, da odgovornost za nadzor kakovosti nad predhodnimi in naknadnimi vrednotenji ter posvetovanje dodeli enotnemu organu.

## Bibliografija

Australian Government the Treasury (2017), *The Australian Government's response to the Productivity Commission inquiry report into business set-up transfer and closure*, Canberra. <http://treasury.gov.au/PublicationsAndMedia/Publications/2017/Gov-response-to-Productivity-Commission-Inquiry>.

Australian Productivity Commission (2015), *Business Set-up, Transfer and Closure*, Productivity Commission Inquiry Report No. 75, Canberra. [www.pc.gov.au/inquiries/completed/business/report/business.pdf](http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/business/report/business.pdf).

Australian Productivity Commission (2011), *Identifying and Evaluating Regulation Reforms*, Research Report, Canberra. [www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulation-reforms/report/regulation-reforms.pdf](http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulation-reforms/report/regulation-reforms.pdf).

Banks, Gary (2017), *Effective ex post evaluation: purpose and challenges*, Presentation to OECD's 9<sup>th</sup> conference on Measuring Regulatory Performance, 20.–21. junij 2017, Lizbona, Portugalska. <https://www.slideshare.net/OECD-GOV/effective-ex-post-evaluation-purpose-and-challenges>.

Računsko sodišče Republike Slovenije (2007). Revizija preverjanja učinkov predlaganih predpisov. [www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K7ACE46DE95F89323C1257186001D5CC5](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K7ACE46DE95F89323C1257186001D5CC5)

Računsko sodišče Republike Slovenije (2012). Revizija preverjanja učinkov predlaganih predpisov. [www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K7AAECFAFA8DFD535C1257A62001C1180](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K7AAECFAFA8DFD535C1257A62001C1180)

Kalas, Luka in Bacilija Brajnik, Irena (2017), »Administrative burden reduction policies in Slovenia revisited«, *Central European Journal for Public Policy*, zvezek 11/1.

Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije (2016), *Znižanje zakonodajnih bremen v obdobju med 2009 in 2015*. [www.stopbirokraciji.si/fileadmin/user\\_upload/mju/English/Publication/Brosura\\_MJU\\_FINAL\\_eng3small.pdf](http://www.stopbirokraciji.si/fileadmin/user_upload/mju/English/Publication/Brosura_MJU_FINAL_eng3small.pdf).

Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije (2015), *Stop the Bureaucracy! Reducing administrative and regulatory burdens for MSP and citizens*. [www.stopbirokraciji.si/en/stop-the-bureaucracy/](http://www.stopbirokraciji.si/en/stop-the-bureaucracy/).

National Audit Office of the UK (2008). *The Administrative Burdens Reduction Programme*, 2008. <https://www.nao.org.uk/report/the-administrative-burdens-reduction-programme-2008/>

OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Slovenia 2017*, OECD Publishing, Pariz. [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-svn-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-svn-2017-en)

OECD (2015a), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Pariz. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.

OECD (2015b), *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Pariz. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en>.

OECD (2015c), Policy Findings and Workshop Proceedings, *Embedding Regulatory Policy in Law and Practice*, 7<sup>th</sup> OECD Conference on Measuring Regulatory Performance, 18.–19. junij 2015, Reykjavik, Islandija. [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Reykjavik-workshop-proceedings.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Reykjavik-workshop-proceedings.pdf).

OECD (2014), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, OECD Publishing, Pariz. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en>.

OECD (2012a), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Pariz. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.

OECD (2012b), *Measuring Regulatory Performance: A Practitioner's Guide to Perception Surveys*, OECD Publishing, Pariz. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167179-en>

## 7. poglavje: Določanje ciljev, prednostne naloge, spremljanje in kazalniki

*To poglavje vsebuje pregled, kako slovenska regulatorna politika pri razvoju predpisa ali njegovi spremembi spodbuja ministrstva, da določajo cilje, prednostne naloge in kazalnike. Nazadnje pa podaja priporočila, kako bi lahko Slovenija podprla uporabo prednostnih nalog in kazalnikov v svoji regulatorni politiki za izboljšanje uspešnosti predpisov.*

Podatki in analize so osnova politike, ki temelji na dokazih, vendar pa je edini način, da vlade merijo posledice politike ter porabo sredstev, ciljni razvoj kazalnikov za sledenje uspešnosti politik in predpisov. Tako Priporočilo o regulatorni politiki in upravljanju iz leta 2012 kot Priporočilo Sveta o upravljanju proračuna iz leta 2015 (angl. Recommendation of the Council on Budgetary Governance) večkrat zatrjujeta, da bi morale vlade za merjenje uspeha ali neuspeha predpisov, politik in porabe jasno opredeliti prednostne naloge politike in jim slediti. S spremljanjem posledic politike po implementaciji vlade ugotovijo, katere politike in predpisi so uspešni in katere bi se dalo izboljšati, da bi se podprla blaginja državljanov.

#### **Okvir 7.1. Določanje ciljev, prednostne naloge, spremljanje in vrednotenje porabe v Priporočilu Sveta o upravljanju proračuna.**

Priporočilo 2: Temeljito uskladiti proračune s srednjeročnimi strateškimi prednostnimi nalogami vlade, in sicer s/z:

- a) razvojem močnejše srednjeročne dimenzije v procesu priprave proračuna, ki presega tradicionalni letni cikel;
- b) organizacijo in strukturiranjem dodelitev proračunskih sredstev na način, ki ustreza nacionalnim ciljem;
- c) prepoznavanjem morebitne uporabnosti srednjeročnega okvira izdatkov (angl. *medium-term expenditure framework*) pri določanju ciljev letnega proračuna na učinkovit način, ki (i) ima pravo moč pri določanju omejitev za glavne kategorije izdatkov za vsako leto srednjeročne perspektive; (ii) je popolnoma usklajen s proračunskimi omejitvami od zgoraj navzdol, ki jih sprejme vlada; (iii) ki temelji na realističnih napovedih osnovnih izdatkov (tj. z uporabo obstoječih politik), vključno z jasnim pregledom ključnih uporabljenih predpostavk; (iv) ki se ujema s cilji na področju izdatkov ter pričakovanih rezultatov iz nacionalnih strateških načrtov in (v) ki vključuje ustrezne institucionalne pobude ter prožnost za zagotavljanje, da se omejitve za izdatke spoštujejo.
- d) spodbujanjem tesnih delovnih odnosov med osrednjim proračunskim organom (angl. *Central Budget Authority – CBA*) in drugimi institucijami v osrednji vladi (npr. kabinet predsednika vlade, vladni urad ali ministrstvo za načrtovanje) glede na medsebojno odvisnost med procesom oblikovanja proračuna in doseganja politik na ravni vlade;
- e) obravnavo načina, kako oblikovati in izvajati redne procese pregledovanja obstoječih politik porabe, vključno z davčnimi izdatki (glejte priporočilo 8), na način, ki bo pomagal pri določitvi proračunskih pričakovanj v skladu z razvojem na ravni vlade.

Priporočilo 8: Zagotoviti, da so uspešnost, vrednotenje in stroškovna učinkovitost sestavni del procesa oblikovanja proračuna, zlasti s/z:

- a) pomočjo parlamentu in državljanom pri razumevanju kaj se porabi in tudi kaj se kupi v korist državljanov – tj. kaj javne službe dejansko dobijo, po kakih standardih kakovosti in na kakšnih ravneh učinkovitosti;
- b) rutinsko predstavitvijo informacij o uspešnosti na način, ki informira dodelitev finančnih sredstev in zagotavlja uporaben kontekst zanje v poročilu o proračunu, z opombo, da bi morale take informacije razjasniti odgovornost in nadzor, in ga ne ovirati ali preprečevati;



- c) uporabo informacij o uspešnosti, ki (i) so omejene na majhno število primernih kazalnikov za vsak program ali področje politike; (ii) jasne in zlahka razumljive; objektivnim, rutinskim in rednim vrednotenjem in pregledovanjem programov porabe (vključno s povezanimi kadrovskimi viri in tudi davčnimi izdatki) za informiranje dodelitve sredstev ter ponovno določitev prednostnih nalog v resornih ministrstvih in v celotni vladi; (iii) omogočajo spremljanje rezultatov glede ciljev in za primerjavo z mednarodnimi in drugimi merili; (iv) jasno določajo povezavo s strateškimi cilji na ravni vlade;
- d) zagotavljanjem razpoložljivosti visokokakovostnih (primernih, enotnih, celovitih in primerljivih) informacij o uspešnosti in vrednotenju, da se omogoči pregled, ki temelji na dokazih;
- e) izvajanjem rutinskih in odprtih predhodnih vrednotenj vseh temeljnih novih predlogov politike, da se ocenijo skladnost z nacionalnimi prednostnimi nalogami, jasnost ciljev ter predvideni stroški in koristi;
- f) rednim popisovanjem skupne porabe (vključno z davčnimi izdatki) in ponovnim ocenjevanjem usklajenosti s fiskalnimi cilji in nacionalnimi prednostnimi nalogami, pri čemer se upoštevajo rezultati vrednotenj; ob ugotovitvi, da se mora tako izčrpen pregled, če naj bo učinkovit, odzivati na praktične potrebe vlade kot celote.

Vir: OECD (2015), Recommendation of the Council on Budgetary Governance, OECD Publishing, Pariz.

Kazalniki povezani z določnimi in merljivimi cilji vladam omogočajo lažje in učinkovitejše vrednotenje posledic porabe v okviru politike in programa. Na podlagi rezultatov vrednotenja lahko po potrebi spreminjajo zakonodajo ali programe porabe za izboljšanje življenj državljanov. Da lahko države preverijo, kako dobro njihova politika deluje v praksi, je odločilno povezovanje ciljev vlade s prednostnimi nalogami in merljivimi kazalniki. Z dobrim spremljanjem se lahko zagotovijo boljša in bolj ciljno usmerjena naknadna vrednotenja. Prav tako spodbujajo učenje skozi prakso, saj ministrstva lahko sledijo, kako so določene vrste predpisov delovale v preteklosti.

#### **Okvir 7.2. Priporočilo 4 Sveta o regulatorni politiki in upravljanju 2012**

Vključiti presojo posledic predpisov v začetne faze procesa oblikovanja politike za oblikovanje novih predlogov predpisov. Naj jasno opredelijo cilje politike in ocenijo, ali je predpis nujen ter kako je lahko najbolj učinkovit in uspešen pri doseganju teh ciljev. Naj za opredelitev najboljšega pristopa obravnavajo druga možna sredstva, ki niso predpisi, in opredelijo kompromise različnih analiziranih pristopov.

Vir: OECD, 2012 *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*; OECD Publishing, Pariz. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.



### Okvir 7.3 Kanadski načrti za merjenje in vrednotenje uspešnosti

Od leta 2007 do leta 2012 je moral predloge predpisov z velikimi posledicami (več kot 10 milijonov CAD za gospodarstvo) spremljati načrt za merjenje in vrednotenje uspešnosti (angl. *Performance Measurement and Evaluation Plan – PMEP*), za predloge s srednje velikimi posledicami pa je bil neobvezen. Ti načrti so regulativnim organom po navedbah sekretariata vladnega odbora (angl. *Treasury Board*) pomagali na več ključnih načinov. Ti načrti so:

- zagotovili jasno in logično obliko, ki povezuje sredstva in dejavnosti s predvidenimi rezultati;
- opisali vloge in odgovornosti glavnih akterjev, udeleženih pri predlogu predpisa;
- pomagali ministrstvu pri razumni presoji o tem, kako stalno izboljševati uspešnost;
- predstavili odgovornost in koristi za Kanadčane;
- zagotovili, da so odločevalcem v regulativnih organizacijah in osrednjih agencijah ter Kanadčanom na voljo zanesljive ter pravočasne informacije;
- zagotovili, da bodo zbrane informacije učinkovito podprle vrednotenje.

Poleg pregleda sekretariata vladnega odbora in potrditve ustreznega organa je imel vsak PMEP šest ključnih elementov, ki so pomagali pri vključevanju upravljanja uspešnosti v cikel regulatorne politike in v širše oddelčne cilje:

- Opis in pregled predloga predpisa.
- Logični model – kako je predlog predpisa prek dejavnosti in rezultatov povezan s posledicami za deležnike (npr. podjetja in upravičence).
- Kazalniki – kvantitativna in kvalitativna sredstva za merjenje uspešnosti pobud.
- Merjenje in poročanje – kako pristopiti k tekočim meritvam uspešnosti in kako jih predstaviti ter poročanje kazalnikov.
- Strategija vrednotenja – okvir za vrednotenje uspešnosti predloga predpisa skozi čas na visoki ravni.
- Povezava z arhitekturo dejavnosti programa (angl. *Program Activity Architecture*) – kako je predlog predpisa povezan s širšimi cilji programa.

Zahteva za razvoj PMEP je bila ukinjena, ko je Vladna direktiva o zakonodajnem upravljanju (angl. *Cabinet Directive on Regulatory Management – CDRM*) leta 2012 zamenjala CDSR zaradi širših sprememb v načinu, kako je kanadska vlada sledila rezultate ministrstva. Takrat so PMEP podvojili obstoječe zahteve v vladi v okviru naravnega cikla vrednotenja in poročanja. Na primer regulativni programi so bili predmet zahtev za vrednotenje v okviru politike vladnega odbora o vrednotenju (angle. *Treasury Board Policy on Evaluation*).

Poleti 2016 je politika vladnega odbora o rezultatih (angl. *Treasury Board Policy on Results*) zamenjala politiko o vrednotenju in politiko o strukturah upravljanja, sredstev in rezultatov (angl. *Policy on Management, Resources and Results Structures*). Zdaj morajo ministrstva ovrednotiti svojo uspešnost, vključno z uspešnostjo regulativnih programov, glede na časovne okvire in cikel, določen v novi politiki o rezultatih.

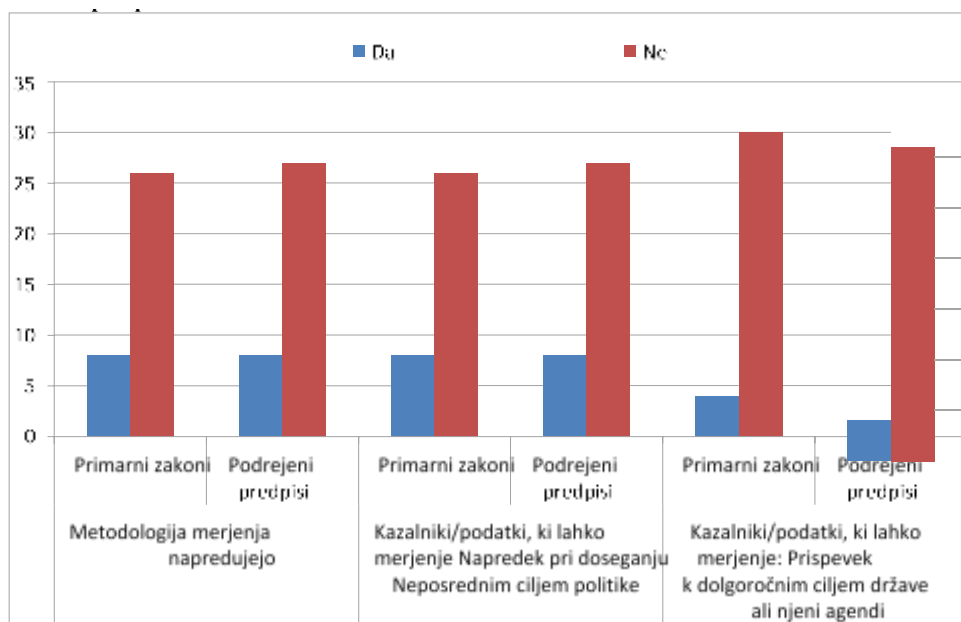
Vir: Treasury Board Secretariat, *Handbook for Regulatory Proposals: Performance Measurement and Evaluation Plan*, december 2009. [www.tbs-sct.gc.ca/hgw-cgf/priorities-priorites/rtrap-parfa/guides/pmep-pmre-pmre-eng.pdf](http://www.tbs-sct.gc.ca/hgw-cgf/priorities-priorites/rtrap-parfa/guides/pmep-pmre/pmep-pmre-eng.pdf)

Nekatere države so razvile okvire za sledenje uspešnosti predpisov, politik in porabe. Sistemi za sledenje uspešnosti lahko pomagajo spodbujati spremembe v lastnih upravah, da bodo te bolj objektivne in podatkovno vodene. Seveda je lahko razvoj kazalnikov za nov predpis ali spremembo zamuden in drag. Številne države zahtevajo razvoj kazalnikov le za pomembne reforme. Na primer Kanada zahteva načrt za merjenje in vrednotenje uspešnosti le za predpise z velikim vplivom, tj. za tiste z več kot 10 milijoni CAD na področju posledic na podjetja in/ali državljane (glejte Okvir 5.1 v 5. poglavju za opis kanadskega testa mejnih vrednosti).

Dobri cilji bi morali biti pametni (angl. SMART – specific, measurable, attainable, real and time-based): specifični, merljivi, uresničljivi, realni in temeljiti na času ter se meriti z uporabo kazalnikov, s katerimi se merijo resnične posledice na državljane.

Kljub priporočilom, da morajo države razviti pametne cilje za preverjanje, ali predpisi izpolnjujejo cilje politike, pa članice OECD od regulativnih organov še vedno precej redko zahtevajo, da morajo identificirati proces za ocenjevanje napredka pri doseganju ciljev predpisa. Le osem držav od regulativnih organov zahteva razvoj kazalnikov za merjenje napredka pri doseganju ciljev primarnih zakonov ali podrejenih predpisov. Povezovanje regulativnih ciljev z dolgoročnimi cilji ali agendo pa je še redkejše. Le štiri članice OECD so poročale, da od regulativnih organov zahtevajo proces za merjenje, ali predlagani predpisi prispevajo k dolgoročnim ciljem države.

**Slika 7.1: Država OECD odgovarja na vprašanje »Ali morajo regulativni organi pri razvoju predpisa določiti postopek za ocenjevanje napredka pri doseganju ciljev predpisa?«**



Vir: Raziskava o kazalnikih regulatorne politike in upravljanja za leto 2014

V Sloveniji upravljavci v javnem sektorju ne odgovarjajo za doseganje vladnih ciljev, ki se uresničujejo prek njenih posameznih organizacij in kolektivno prek javne službe (OECD, 2012b). Posledično zelo malo novih predpisov vključuje načrte za sledenje napredka in vpliva novih predpisov.

## Določanje ciljev in prednostnih nalog pri pripravi predpisov v Sloveniji

V Sloveniji poslovnik zahteva, da morajo regulativni organi razviti kazalnike za spremljanje posledic novih ali spremenjenih predpisov. V skladu s poslovnikom bi morali vsi pripravljavci predlogov predpisov izvajati celovito analizo problema in določiti dosegljive cilje.

Cilj mora biti:

- določen tako, da ne dopušča različnih razlag;
- merljiv – merjenje se opravi po vnaprej določenih merilih oziroma standardih;
- sprejemljiv za politične akterje ter ciljne skupine;
- dosegljiv v razumnem času.

Slovenska merila vključujejo večino pametnih meril, ki jih priporoča OECD in ki so bila decembra 2016 predstavljena na delavnicah v Ljubljani. Kljub temu pa v slovenskih merilih trenutno manjka:

- **Specifičnost** – čeprav navodila navajajo, da je treba cilj določiti tako, da ne dopušča različnih razlag, pa bi moral biti kazalnik dovolj specifičen za predvidene posledice predpisa, da je razmeroma malo zunanjih dejavnikov, ki bi lahko vplivali na gibanje kazalnikov. Tako se zagotovi, da kazalnik dejansko meri posledice predpisa po razglasitvi.
- **Uresničljivost** – cilje je mogoče s predlaganim predpisom razumno doseči, vendar pa cilj tudi ni tako enostaven in ne spodbuja ukrepov.
- **Ustreznost** – kazalnik mora ustrezati predlaganemu predpisu. Biti mora tesno povezan z želenimi koristmi predlaganega predpisa, npr. dober kazalnik za varnost hrane je lahko število primerov okužb z *e. coli*, za katere menijo, da jih je povzročila zastrupitev s hrano, če so proizvodi, ki jih predpis ureja, dovzetni za to bakterijo.

Zaradi odsotnosti ciljnega spremljanja regulativni organi v Sloveniji težje pregledujejo učinkovitost predpisov, posledično pa so naknadna vrednotenja pogosto priložnostna in se osredotočajo na zmanjševanje administrativnih bremen. Naknadna vrednotenja ali presoje posledic predpisov še naprej redko omenjajo učinkovitost veljavnih predpisov (več v 6. poglavju).

V večini primerov cilji niso kvantitativni in uspešnost se ne vrednoti sistematično. Vrednotenje se teoretično izvaja pri spreminjanju predpisa. Kljub temu po navedbah računskega sodišča iz leta 2012 za 71,7 % predlogov predpisov ni bilo podanih informacij o spremljanju in izvajanju predpisa. V poročilu je bilo ugotovljeno tudi, da pri 78,3 % predlogov ni bilo načrtovanega okvirja ali kazalnikov za sledenje napredka zakona po začetku izvajanja.

Odsotnost učinkovitih kazalnikov ali spremljanja pomeni tudi, da je veliko manj verjetnosti za obravnavo alternativnih možnosti pravnega urejanja, ki jih zahtevajo, kot so predpisi, ki temeljijo na rezultatih (več o tem v 5. poglavju). Predpis, ki temelji na rezultatih, je pogosto uspešnejši v državah, ki so razvile kazalnike uspešnosti, ki se uporabljajo v praksi standarda uspešnosti.

Na delavnicah s Slovenijo je statistični urad navedel, da redko prejema zahteve za razvoj kazalnikov ali za pomoč pri spremljanju izvajanja določenih predpisov. Na drugi strani pa je imela Evropska unija podroben program za razvoj kazalnikov in podatkov za spremljanje intervencij po uvedbi (glejte Okvir 7.4).

#### Okvir 7.4. Ureditev za prihodnje spremljanje in vrednotenje predpisov v Evropski komisiji

Smernice Evropske komisije za oceno posledic (angl. *Impact Assessment Guidelines*) zahtevajo, da morajo novi predlogi predpisov določati osnovne kazalnike napredka za ključne cilje možne intervencije, zagotavljati splošne smernice možnih ureditev za spremljanje in vrednotenje ter zagotavljati, da se vrednotenja oblikujejo in časovno načrtujejo tako, da se lahko rezultati uporabijo kot prispevek za prihodnje presoje posledic.

Prav tako navajajo, da mora agencija, kjer je bila določena najprimernejša možnost:

- na kratko opisati, kako naj se zbirajo podatki, potrebni za spremljanje ter
- opisati naravo, pogostost in namen naknadnega vrednotenja.

Vprašanja, ki jih je treba obravnavati v presoji posledic, vključujejo:

- Za kaj se bodo uporabljali podatki spremljanja in ugotovitve vrednotenja?
- V kolikšni meri strukture za spremljanje/vrednotenje že obstajajo? Ali je treba vzpostaviti nov organ?
- Ali je temeljno stanje dovolj znano ali bo, ko bo predlog sprejet, potrebno zbiranje dodatnih podatkov?
- Kdo so ključni akterji pri zagotavljanju in uporabi takih informacij? (npr. Komisija, države članice, posredniki, kot so agencije, izvajalci/upravičenci itn.)?
- Na splošno, kakšne vloge bodo imeli ti akterji? Kako se bodo informacije izmenjevale in nazadnje združevale?
- Kakšna bo dodatna uporabnost zbiranja teh informacij? Če je njihova posledica precejšnje administrativno breme, bi ga bilo treba izmeriti s standardnim modelom za merjenje stroškov kot delom presoje posledic.

Vir: 2014 Regulatory Indicators Survey results and adapted from website [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf) (dostop 9. avgusta 2017).

## Ocena in priporočila

Slovenija od regulativnih organov že zahteva, da morajo premisliti o tem, kako slediti vplivu predpisov po njihovi uvedbi. Smernice za presojo posledic predpisov v Sloveniji vsebujejo tudi nekatere opredelitve o tem, kaj je dober kazalnik. Vendar pa trenutno le redki predlogi dejansko vključujejo katero koli strategijo za sledenje rezultatov in posledic. Sorazmerno pomanjkanje nadzora nad to zahtevo je lahko razlog, zakaj je malo predlogov skladnih. Kljub temu bi bilo treba prizadevanja usmeriti v tiste predpise, ki imajo več posledic za družbo, da se zagotovi učinkovita raba sredstev pri krepitvi politike v Sloveniji, ki temelji na dokazih.

Tako kot podrobne presoje posledic predpisov bi lahko slovenska vlada dala prednost razvoju kazalnikov za predpise z velikim učinkom. Trenutno imajo v Sloveniji redki predlagani predpisi kazalnike za sledenje posledicam in napredku novih predpisov. Glede na omejitve na področju sredstev za predlagatelje bi morala vlada določiti, kateri predpisi imajo prednost pri obsežnejšem upravljanju uspešnosti in načrtu za sledenje na podlagi tega, kako velike bodo predvidoma socialne posledice. Ta zahteva bi bila lahko povezana z novim postopkom za dajanje prednosti presoji posledic predpisov, kot je navedeno v 5. poglavju. Zagotavljanje, da se sredstva porabijo za predpise z velikim vplivom, bo vladi omogočilo boljše razumevanje, za katere predpise so najbolj potrebne spremembe.

Ker Slovenija tudi na splošno krepí svoj proces regulativnega nadzora, bi moral biti del nadzora proti koncu razvoja predpisa nadzor programa upravljanja uspešnosti za sledenje posledicam predpisov po razglasitvi predpisa. Seveda bi moral nadzorni organ obravnavati le programe upravljanja uspešnosti in kazalnike za predloge predpisov z največjimi predvidenimi posledicami.

Resorna ministrstva bi se lahko spodbujala k usklajevanju s slovenskim statističnim uradom. Na delavnicah je statistični urad pripomnil, da bi se lahko uporabljal kot vir za pomoč pri določanju in razvoju kazalnikov za sledenje posledic predlogov predpisov. Vendar pa so se nanje redko obrnili. Kot del širše reforme o zahtevah in navodilih za kazalnike za predpise z velikimi posledicami, bi se lahko regulativni organi spodbujali ali bi se od njih zahtevalo, da se pri obravnavi kazalnikov za sledenje predvidenih ciljev predpisov usklajujejo s statističnim uradom. Regulativni organi bodo lahko s črpanjem iz stroke in virov statističnega urada zagotovili, da bodo vsi kazalniki metodološko tehtni in da bodo statistični urad in regulativni organi lahko izkoristili ekonomijo obsega. Na primer predlagatelj bi lahko zahteval dodatno vprašanje ali dve o raziskavi, ki jo statistični urad že izvaja in je tudi povezana s predlaganim predpisom.

Oprelitev dobrih kazalnikov bi bilo treba razširiti, da bodo vključevali vsa merila pametnega kazalnika. Navodila bi morala vključevati tudi širšo zamisel o dobrem načrtu za upravljanje uspešnosti za predlog predpisa, da se zagotovijo razvoj in sledenje kazalnikov ter njihovo vključevanje v oblikovanje politik.

Vlade bi morale določiti cilje za reforme za boljše pravno urejanje za sledenje napredka pomembnih regulatornih reform. Slovenija izvaja številne priporočene reforme za reševanje stalnih ovir za podjetja, kot je reforma na področju prostorskega načrtovanja.

Te reforme za boljše pravno urejanje bi morale ustrezati ciljem in kazalnikom za pomoč pri sledenju dejanske uspešnosti reform in za informiranje vrednotenja reform.

V okviru letnega regulativnega načrtovanja bi morali predpisi najpomembnejši predpisi vključevati tudi zahtevo za usklajene cilje in kazalnike za sledenje uspešnosti predpisov.

Dolgoročno bi bilo treba kazalnike za predpise z velikimi posledicami vključiti v naknadno vrednotenje in spremembe teh predpisov. Vlada bi morala imeti dolgoročno strategijo za vključevanje kazalnikov in podatkov o upravljanju uspešnosti v naknadno vrednotenje za informiranje novih predpisov in pri spreminjanju starih. Zdajšnja navodila za presojo posledic predpisov vključujejo zahtevo za »analiziranje trenutnega stanja«, vendar pa bi se lahko ta navodila okrepila in izrecno omenjala kazalnike, ki se razvijejo pri pripravi predlogov predpisov.

## Bibliografija

OECD (2012a), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Pariz, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.

OECD (2012b), »Slovenia: *Towards a Strategic and Efficient State*, OECD Publishing, Pariz, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264173262-en>.

OECD (2015), »Recommendation of the Council on Budgetary Governance«, OECD Publishing. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>.

Računsko sodišče (2012), Revizijsko poročilo: Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo. [www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/i/k7aaecfafa8dfd535c1257a62001c1180/\\$file/ria\\_2.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/i/k7aaecfafa8dfd535c1257a62001c1180/$file/ria_2.pdf)

Računsko sodišče (2007), Revizijsko poročilo: Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo. [www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/i/k672e7926a481c380c1257298001f8274/\\$file/ria\\_ucinki\\_rsp.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/i/k672e7926a481c380c1257298001f8274/$file/ria_ucinki_rsp.pdf).

## 8. poglavje: Skladnost in izvrševanje

*Poglavje vsebuje analizo strategij Slovenije za izvrševanje in skladnost, vključno s pritožbenim procesom. Podana so tudi priporočila, kako bi lahko Slovenija izboljšala svoj režim izvrševanja in skladnosti. Čeprav to področje ni bilo načrtovano kot del pregleda regulatorne politike, je v tem poglavju nekaj splošnih priporočil za skladnost in izvrševanje v Sloveniji. Podroben pregled bi se lahko opravil z uporabo orodja OECD za skladnost in izvrševanje (angl. Compliance and Enforcement Toolkit), ki ga trenutno razvija OECD.*

## Izhodišča za pregled reforme na področju inšpekcijskega nadzora in izvrševanja

V tem poglavju je uporabljenih enajst načel oz. dobrih praks, ki jih je na podlagi mednarodnih izkušenj zbral OECD in ki se uporabljajo kot referenčna točka za ocenjevanje slovenske reforme na področju inšpekcijskega nadzora in izvrševanja (Okvir 8.1).

### Okvir 8.1. Načela dobrih praks OECD za regulatorno politiko: Izvrševanje zakonodaje in inšpekcijski nadzor

1. **Izvrševanje, ki temelji na dokazih.** Izvrševanje zakonodaje in inšpekcijski nadzor morata temeljiti na dokazih in meritvah: odločanje o tem, kaj inšpekcijsko pregledati in kako, mora temeljiti na podatkih in dokazih, rezultate je treba redno vrednotiti.
2. **Selektivnost.** Spodbujanje skladnosti in izvrševanje predpisov je treba, kjer je to mogoče, prepustiti tržnim silam, zasebnemu sektorju in ukrepom civilne družbe: inšpekcijski nadzor in izvrševanje ne moreta biti povsod in ne moreta obravnavati vsega, obstajajo pa tudi številni drugi načini za doseganje ciljev predpisov.
3. **Usmerjenost v tveganja in sorazmernost.** Izvrševanje mora temeljiti na tveganjih in biti sorazmerno: pogostost inšpekcijskega nadzora in uporabljena sredstva morajo biti sorazmerna glede na stopnjo tveganja. Ukrepi za izvrševanje morajo temeljiti na zmanjšanju dejanskega tveganja, ki ga predstavljajo prekrški.
4. **Odzivni predpisi.** Izvrševanje mora temeljiti na načelih »odzivnih predpisov«: ukrepi izvrševanja in inšpekcijski nadzor se morajo spremeniti glede na profil in vedenje določenih podjetij.
5. **Dolgoročna vizija.** Vlada mora sprejeti politike o izvrševanju zakonodaje in inšpekcijskih nadzorih: določiti je treba jasne cilje in institucionalne mehanizme z jasnimi cilji ter dolgoročnim načrtom.
6. **Usklajevanje in združevanje.** Funkcije inšpekcijskega nadzora je treba usklajevati in po potrebi združevati: manj podvajanja in prekrivanja zagotovi boljšo rabo javnih sredstev, zmanjša obremenitev subjektov, ki jih predpis pravno ureja, ter zagotovi največjo možno učinkovitost.
7. **Transparentno upravljanje.** Strukture upravljanja in kadrovske politike za izvrševanje zakonodaje morajo podpirati transparentnost, profesionalnost in upravljanje, usmerjeno v rezultate. Izvrševanje zakonodaje mora biti neodvisno od političnih vplivov, prizadevanja za spodbujanje skladnosti pa je treba nagraditi.
8. **Vključevanje informacij.** Za največjo možno osredotočenost na tveganja, usklajevanje in izmenjavo informacij je treba uporabljati informacijske ter komunikacijske tehnologije – prav tako pa tudi za optimalno porabo sredstev.



**9. Jasen in pošten proces.** Vlada mora zagotoviti jasnost predpisov in procesa za izvrševanje ter inšpekcijski nadzor: zakonodaja, ki ureja organizacijo inšpekcijskega nadzora in izvrševanja mora biti sprejeta in javno objavljena, mora pa tudi jasno izražati pravice in dolžnosti uradnikov in podjetij.

**10. Spodbujanje skladnosti.** Transparentnost in skladnost je treba spodbujati z uporabo ustreznih instrumentov, kot so navodila, orodja in kontrolni seznam.

**11. Profesionalnost.** Inšpektorje je treba usposobiti in voditi tako, da se zagotavlja profesionalnost, integriteta, doslednost in transparentnost: za to je potrebno usposabljanje, ki se ne osredotoča le na tehnične sposobnosti, ampak tudi na sposobnosti za splošen inšpekcijski nadzor ter uradna navodila za inšpektorje, ki bodo pomagala zagotoviti doslednost in poštenost.

Vir: OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Pariz, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>

## Okvir politike skladnosti in izvrševanja v Sloveniji

Predpisi ne morejo biti učinkoviti, če predpis ne »ustreza namenu« in če podjetja in subjekti, ki jih ureja, ne ravnajo v skladu z njim. Dobro načrtovan predpis ne zadostuje za zagotavljanje koristi za državljane. Podjetja in drugi regulativni akterji morajo ravnati skladno s predpisom, da bo imel pozitivne posledice za državljane, kot so boljša varnost hrane, varstvo okolja in varnost potrošnika.

V Sloveniji Zakon o inšpekcijskem nadzoru, ki je bil nazadnje posodobljen leta 2014, ureja večino področij skladnosti in izvrševanja, vključno s/z:

- splošnimi načeli inšpekcijskega nadzora,
- organizacijo inšpekcij,
- položajem inšpektorjev,
- pravicami in dolžnostmi inšpektorjev,
- pooblastili inšpektorjev,
- postopkom inšpekcijskega nadzora,
- inšpekcijskimi ukrepi in
- drugimi vprašanji, povezanimi z inšpekcijskim nadzorom.

Zakon o inšpekcijskem nadzoru vsebuje tudi štiri ključna načela za vodenje inšpektorjev (glejte Okvir 8.2):

- načelo samostojnosti (4. člen);
- načelo varstva javnega interesa in varstva zasebnih interesov (5. člen);
- načelo javnosti (6. člen) in
- načelo sorazmernosti (7. člen).

### Okvir 8.2. Štiri načela inšpekcijskega nadzora v Sloveniji

**Načelo samostojnosti:** Inšpektorji so pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora v okviru svojih pooblastil samostojni.

**Načelo varstva javnega interesa in varstva zasebnih interesov:** Inšpektorji opravljajo naloge inšpekcijskega nadzora z namenom varovanja javnega interesa ter interesov pravnih in fizičnih oseb.

**Načelo javnosti:** Inšpektorji na podlagi in v mejah pooblastila predstojnika obveščajo javnost o svojih ugotovitvah ter ukrepih, če je to potrebno, da se zavarujejo pravice pravnih ali fizičnih oseb, ter v primerih, kadar je to potrebno za zagotovitev spoštovanja pravnega reda oziroma njihovih odločb.

**Načelo sorazmernosti:** Inšpektorji morajo opravljati svoje naloge tako, da pri izvrševanju svojih pooblastil posegajo v delovanje pravnih in fizičnih oseb le v obsegu, ki je nujen za zagotovitev učinkovitega inšpekcijskega nadzora.

Pri izbiri ukrepov inšpektor ob upoštevanju teže kršitve izreče ukrep, ki je za zavezanca ugodnejši, če je s tem dosežen namen predpisa.

Pri določitvi roka za odpravo nepravilnosti mora inšpektor upoštevati težo kršitve, njene posledice za javni interes in okoliščine, od katerih je odvisno, v kolikšnem času lahko fizična ali pravna oseba, pri kateri inšpektor opravlja nadzor (v nadaljnjem besedilu: zavezanec), ob dolžni skrbnosti odpravi nepravilnosti.

*Vir:* Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Uradni list Republike Slovenije, št. 56/2002, 26/2007 in 40/2014 (dostop: 10. avgust 2017).

Reforma na področju skladnosti in izvrševanja je bila od razglasitve neodvisnosti izvedena na treh glavnih stopnjah: Prva pomembna reforma sistema skladnosti in izvrševanja v Sloveniji je bila izvedena leta 1995, ko je bil spremenjen Zakon o inšpekcijskem nadzoru, ki je javno upravo razdelil na državno in občinsko raven. Poleg tega je reforma iz leta 1995 umestila inšpektorate v okvir zadevnih ministrstev, povišala se je tudi raven neodvisnosti.

Leta 2002 je bil za povečanje usklajevanja med inšpektorati, organizacijo skupnih inšpekcij in spodbujanje izmenjav informacij ter pravno pomoč ustanovljen Inšpekcijski svet. Od leta 2002 Zakon o inšpekcijskem nadzoru ni bil bistveno spremenjen. Poznejši razvoj v letih 2005 in 2007 je Inšpekcijskemu svetu omogočil izvajanje postopkov za prekrške in okrepil regionalno usklajevanje inšpekcij. Po navedbah EU so reforme prinesle bistveno zmanjšanje števila pritožb proti odločitvam inšpektorjev.

Inšpektorji delujejo v okviru inšpektoratov in agencij, kot organi v sestavi resornih ministrstev. Trenutno je v okviru resornih ministrstev 34 upravnih organov, vključno z inšpektorati, agencijami in drugimi upravnimi organi, kot je Arhiv Republike Slovenije.

Glavni inšpektor vsakega inšpektorata mora pristojnemu ministru in Inšpekcijskemu svetu predložiti letna poročila, ki vsebujejo informacije o številu primerov, času, ki ga je potreboval za reševanje določenega primera, izpolnjevanju rokov in reševanju določenih primerov ter izvajanju letnih programov dela.

Žal so po navedbah Florentina Blanca še leta 2012 obstajala »siva območja«, kjer več inšpektoratov pokriva isto politično področje (Blanc, 2012), kljub reformam in ustanovitvi Inšpekcijskega sveta. Primer je inšpekcijski nadzor nad jedrskimi snovmi, za kar je zadolženih več inšpektoratov in agencij. Nekatere države so izvedle sektorske preglede sistemov izvrševanja, da bi zmanjšale prekrivanje ter poenostavile usklajevanje in upravljanje postopkov izvrševanja (za Hamptonov pregled v Združenem kraljestvu glejte Okvir 8.3) Z zadnjimi spremembami leta 2014 sta se izboljšala učinkovitost in usklajevanje inšpekcijskih storitev. Na podlagi sprememb delo inšpektorjev temelji na letnem programu dela, o katerem je vlada obveščena vnaprej.

### Okvir 8.3. Hamptonova načela

Pregled Sira Philipa Hamptona iz leta 2005 o zmanjšanju administrativnih bremen z učinkovitim inšpekcijskim nadzorom in izvrševanjem (angl. *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*) obravnava načine, kako zmanjšati nepotrebna administrativna bremena za podjetja. Hamptonov pregled določa nekatera ključna načela, ki bi jih bilo treba dosledno uporabljati skozi celoten regulativni sistem:

- regulativni organi in celoten regulativni sistem bi morali uporabljati celovito oceno tveganja za koncentracijo sredstev na področja, kjer je to najbolj potrebno;
- regulativni organi bi morali biti odgovorni za učinkovitost in uspešnost svojih dejavnosti ter obenem neodvisno sprejemati odločitve;
- noben inšpekcijski pregled naj se ne izvaja brez razloga;
- podjetja ne bi smela biti dolžna dajati nepotrebnih informacij niti istih informacij dvakrat;
- redka podjetja, ki vztrajno kršijo predpise, bi bilo treba hitro odkriti in jim naložiti sorazmerne ter smotne sankcije;
- regulativni organi bi morali enostavno in poceni zagotoviti veljavne ter dostopne nasvete;
- regulativni organi bi morali biti ustrezno veliki in obsežni in noben regulativni organ ne bi smel biti ustanovljen, če lahko obstoječi organ opravi določeno delo ter
- regulativni organi se morajo zavedati, da je ključni element njihove dejavnosti dovoliti ali celo spodbujati gospodarski napredek in posredovati le, če gre za jasen primer zaščite.

Vir: »Assessing our Regulatory System – The Hampton Review«, Department for Business Innovation and Skills (2005), <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121212135622/www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/improving-regulatory-delivery/assessing-our-regulatory-system>.

## Pristopi k skladnosti, ki temeljijo na tveganju

Strategije izvrševanja zakonodaje v Sloveniji še vedno v veliki meri temeljijo na sankcijah. Kljub temu je opaznega nekaj razvoja pri uporabi alternativnih pristopov, kot so:

- **Načrtovanje inšpekcij, ki temeljijo na tveganju:** Inšpektorati načrtujejo svoje delo na podlagi ocene tveganja in prerezporejajo sredstva za izvajanje podrobnih pregledov na visoko tveganih področjih.
- **Usklajevanje in skupno načrtovanje:** Članstvo v Inšpekcijskem svetu, stalno medresorsko delovno telo, se hitro se hitro krepi, da bi izboljšalo usklajevanje na področju inšpekcijskega

nadzora. Poleg skupnih dolgoročnih in kratkoročnih ciljev je delo na področju inšpekcijskega nadzora usklajeno v smislu boljše porabe javnih sredstev.

- **Organizacijski ukrepi:** Avgusta 2014 sta se Carinska uprava Republike Slovenije (CURS) in predvsem administrativna Davčna uprava Republike Slovenije (DURS) združili v Finančno upravo Republike Slovenije (FURS). Prednostne naloge Fursa so odkrivanje davčnih utaj ter nepravilnosti na področju carin in trošarin, dejavnosti za preprečevanje, nadzor gotovinskega poslovanja, boj proti tihotapstvu in odkrivanju pretihotapljenega blaga (nedovoljene droge, ponaredki) s posebnim poudarkom na boju proti delu na črno.
- **Vključevanje informacij:** Ministrstvo za javno upravo je v fazi načrtovanja projekta elektronskega inšpekcijskega nadzora, njegov glavni cilj pa je uporaba informacijske in komunikacijske tehnologije za povečanje osredotočenosti na tveganja, usklajevanje in izmenjavo informacij ter tudi optimalna poraba sredstev.
- **Obveščanje deležnikov:** Na spletnih mestih inšpekcij lahko najdemo navodila, pogosta vprašanja in odgovore ter uporabne informacije in orodja.
- **Javne kampanje:** V zadnjih letih smo bili priča številnim javnim kampanjam, katerih cilj je bil krepitev skladnosti (glejte Okvir 8.4).

#### Okvir 8.4. Javne kampanje za doseganje skladnosti v Sloveniji

Javno kampanjo »Skupaj ustavimo delo in zaposlovanje na črno«, katere cilj je preprečevanje dela na črno, je 31. avgusta 2010 v sodelovanju z ustreznimi nadzornimi organi in ob podpori socialnih partnerjev začelo izvajati Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.

Kampanja je bila usmerjena v širšo javnost, zlasti podjetja, delavce in potrošnike, njen namen pa je bil:

- obveščanje ljudi o koristih plačevanja davkov in izpostavitve dejstva, da prispevki za socialno varnost zagotavljajo socialno varnost,
- ozaveščanje o negativnih posledicah za potrošnike (tj. brez računa ni garancije),
- spodbujanje pozitivne podobe upoštevanja predpisov na področju zaposlovanja in socialne varnosti ter poudarjanje pomena in namena plačevanja prispevkov za socialno varnost in plačevanja davkov,
- izpostavljanje negativnih učinkov neprijavljenega dela, ki povzroča nelegalno konkurenco: poslovni subjekti, ki poslujejo v skladu s predpisi, ne morejo konkurirati tistim, ki delajo na črno.

Plakati in letaki, namenjeni širši javnosti, so bili na voljo v vseh regionalnih uradih Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje, v centrih za socialno delo, lokalnih upravnih enotah in v davčnem uradu. Razdeljevali so se tudi v uradih vseh socialnih partnerjev, ki so sodelovali v kampanji. Promocijska gradiva so bila na voljo tudi na različnih sejemskih dejavnostih, ki jih organizirajo te institucije. Promocijska gradiva so bila objavljena na spletnih mestih državne uprave, nadzornih organov in na eUpravi. Različne revije in radijske postaje so objavljale oglase, katerih ciljno občinstvo so bili podjetniki in obrtniki. Natančneje je kampanja vključevala naslednja promocijska gradiva:

- tiskanje oglasnih panojev in najem oglasnih tabel na 60 različnih lokacijah,

- tiskanje in razdeljevanje 30.000 letakov,
- tiskanje in razdeljevanje 700 plakatov velikost B2,
- izdelava in predvajanje radijskih oglasov na radijskih postajah VAL 202 in Radio Center (oglasi so se predvajali en teden);  
[www.protisiviekonomiji.si/fileadmin/template/vklopi\\_razum/images/slider/slider.jpg](http://www.protisiviekonomiji.si/fileadmin/template/vklopi_razum/images/slider/slider.jpg)
- objava oglasov v revijah Obrtnik in Podjetnik ter v vestniku Gospodarske zbornice Slovenije;
- objava transparentov in logotipov za kampanjo na spletnih mestih ministrstev, nadzornih organov in udeleženih institucij.

Februarja 2015 se je vlada odločila za izvedbo javne kampanje »Vklopi razum, zahtevaj račun!«, katere cilj je ozaveščanje javnosti o negativnih posledicah sive ekonomije. Poleg promocijskih dejavnosti v obliki posterjev, letakov ter radijskega in televizijskega oglaševanja je bilo izdelano spletno mesto [www.protisiviekonomiji.si/](http://www.protisiviekonomiji.si/).

Državljeni lahko za skeniranje prejetega računa uporabijo spletno aplikacijo in ga pošljejo finančni upravi. Na spletnem mestu so objavljena imena državljanov, ki so prejeli nagrado v vrednosti 15.000 EUR.

Promocijski video posnetek: <https://www.youtube.com/watch?v=7AQABkKSqao>.

Vir: Odgovori na Anketo o pregledu regulatorne politike v Sloveniji (angl. *Slovenia Regulatory Policy Review Survey*).

## Pritožbe

Ustava Republike Slovenije opredeljuje pravico do pravnih sredstev kot eno osnovnih človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Vsakomur je zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.

Zakon o splošnem upravnem postopku, ki velja od leta 2000, ureja upravne postopke v Sloveniji. Upravne kazni, izdane zaradi upravnih postopkov, so predmet upravne pritožbe, ki je obvezna pred nadzorom zakonitosti, ki ga opravi upravno sodišče. Upravna pritožba se povprečno vložijo v približno 1–3 % primerov.

Nadalje Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) navaja sedem nepravilnosti v postopku, ki veljajo za bistvene kršitve. Te lahko razvrstimo v tri skupine:

- vprašanja v zvezi z nezakonitostjo (protipravnostjo), ki so povezana z upravnim organom (pristojnost, nepristranskost uradnih oseb),
- vprašanja v zvezi s stranko (pravni interes, ustrezna zastopanost, pravica govora, komunikacija v uradnem jeziku) in
- vprašanja v zvezi z zakonom o splošnem upravnem postopku kot predpisani obliki (kot je dejstvo, da mora biti v pisni obliki in da mora vsebovati predpisane elemente).

V Sloveniji revizijo sodišča pri upravnih zadevah opredeljuje Zakon o upravnem sporu, ZUS-1. Ko upravno sodišče ali pritožbeno vrhovno sodišče sprejme odločitev, lahko stranke zadevo vložijo na ustavno sodišče in tudi Evropsko sodišče za človekove pravice. Zato je varstvo pravic strank včasih

precej zahtevno, saj morajo te za dostop do sodnega varstva izčrpati vsa predhodna sredstva, kar pa je zaradi dolgotrajnih postopkov pogosto precej neučinkovito.

Pritožba se vloži v 15 dneh, če ni z zakonom določeno drugače. V primeru sklepov o izvrševanju zakonodaje, ki jih izdajo organi, povezani z ministrstvi, je resorno ministrstvo pritožbeni organ. Ministrstvo pregleda, ali je pritožba dovoljena in pravočasna ter ali jo je vložila upravičena oseba. Če pritožba ni dovoljena, če je prepozna ali če jo je vložila neupravičena oseba, se zavrže s sklepom.

## Ocena in priporočila

Slovenska vlada bi lahko po potrebi izvedla sektorske preglede in preglede pristojnosti inšpektoratov, da bi poenostavila upravljanje skladnosti ter izvrševanja. V Sloveniji je usklajevanje stalni izziv za skladnost in izvrševanje. Čeprav se je z ustanovitvijo inšpekcijskega sveta Inšpekcijski svet usklajevanje med agencijami na področju skladnosti in izvrševanja močno okrepilo, pa še naprej ostajajo nekatere institucionalne vrzeli. Določena področja izvrševanja so še vedno razširjena na več institucij, z združevanjem bi se lahko administracija bistveno poenostavila. Po drugi strani pa ima Tržni inšpektorat RS izredno obsežne naloge po različnih področjih javnih politik. V tem primeru bi lahko bilo možno inšpekcijske naloge reorganizirati ali združevati, da bi bile učinkovitejše.

Vlada bi morala okrepiti uporabo pristopov, ki temeljijo na oceni tveganja. Strategije izvrševanja zakonodaje v veliki meri temeljijo predvsem na predpisovanju sankcij podjetjem ali posameznikom, ki jih zakonodaja pravno ureja. Vlada Republike Slovenije bi morala uvesti spremembe v Zakon o inšpekcijskem nadzoru, s katerimi bi spodbudila inšpektorje k uporabi strategij, ki temeljijo na oceni tveganja, kot so opozorila glede manjših ali nenamernih kršitev, da se lahko resursi za inšpekcijski nadzor uporabljajo za podrobne revizije področij z visokim tveganjem. Vsi inšpektorati bi morali pozornost usmeriti v povečanje skladnosti in ne le v nalaganje sankcij. To bi lahko dosegli z izdajanjem gradiv z navodili, zagotavljanjem inšpekcijskih kontrolnih seznamov ali pa prek informacijskih portalov (glejte načelo 10 v Načelih skladnosti in izvrševanja).

Strategije za skladnost in izvrševanje je treba razvijati skupaj s pripravo predlogov predpisov. V številnih primerih so predpisi razviti brez upoštevanja, kako bodo preobremenili sredstva za skladnost in izvrševanje, ki so že tako izčrpana. Davčne omejitve Vlade Republike Slovenije so v zadnjih nekaj letih ustvarile položaj, ko se proračuni inšpektoratov niso vedno povečevali skladno z njihovimi odgovornostmi. Ministrstva bi morala vedno načrtovati in upoštevati stroške ter izvajanje izvrševanja predpisa že pri njegovem razvoju, da so lahko zagotovi zagotavljanje skladnosti, takoj ko je zakon razglašen.

Slovenija bi lahko razvila osrednji informacijski sistem za izmenjavo informacij med inšpektorati o določenih podjetjih. Osrednji informacijski sistem bi lahko vključeval profile podjetij z informacijami, ki inšpektorjem pomagajo pri sprejemanju ciljno usmerjenih odločitev o tem, za katera podjetja je največja verjetnost, da ne zagotavljajo skladnosti. Ta informacijski sistem bi bil dostopen vsem inšpektorjem in bi jim lahko pomagal tudi skupaj načrtovati inšpekcijski nadzor v določenih podjetjih.

## Bibliografija

OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Pariz, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>.

OECD (2012), »Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance«, OECD Publishing, Pariz, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.

Blanc, F. in Ottimofiore, G. (2012), »Regulatory and Supervisory Authorities in Council of Europe Member States Responsible for Inspections and Control of Activities in the Economic Sphere – structures, practices and examples«, Technical Paper prepared for the PRECOP-FR.

Blanc, F. (2012), *Inspection Reforms: Why, How, and with what effect*, OECD Publishing

## Priloga 8.A. Podatki o inšpekcijskem nadzoru in skladnosti iz Slovenije

Ministrstva, ki so sodelovala pri pripravi odgovorov za pregled regulatorne politike v Sloveniji, so ocenila na splošno visoko raven skladnosti s predpisi, vendar pa se stopnje skladnosti ne spremljajo sistematično.

303. Inšpekcijski organi delujejo kot organi, ki so povezani z ministrstvi:

- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnost
- Inšpektorat za delo
- Ministrstvo za finance
- Finančna uprava
- Uprava Republike Slovenije za javna plačila
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
- Inšpektorat za kmetijstvo in Inšpektorat za okolje
- Uprava za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin
- Ministrstvo za kulturo
- Inšpektorat za kulturo in medije
- Ministrstvo za notranje zadeve
- Inšpektorat za notranje zadeve
- Ministrstvo za javno upravo
- Inšpektorat za javni sektor
- Ministrstvo za obrambo
- Inšpektorat za obrambo
- Inšpektorat za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami
- Ministrstvo za infrastrukturo
- Inšpektorat za infrastrukturo
- Uprava za pomorstvo
- Ministrstvo za okolje in prostor
- Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor
- Uprava za jedrsko varnost
- Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo
- Tržni inšpektorat
- Urad Republike Slovenije za meroslovje
- Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport
- Inšpektorat za šolstvo in šport
- Ministrstvo za zdravje
- Zdravstveni inšpektorat



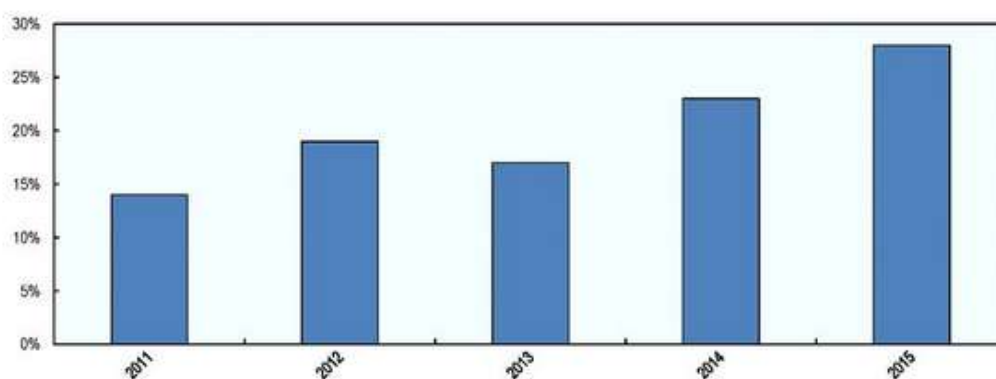
Inšpekcijski organi objavljajo merila za določanje prednostnih inšpekcij, pri čemer upoštevajo oceno tveganja za vsako področje. Objavljajo tudi letna poročila in delovne načrte za prihodnje leto.

Nekatere ključne ugotovitve inšpekcijskih organov:

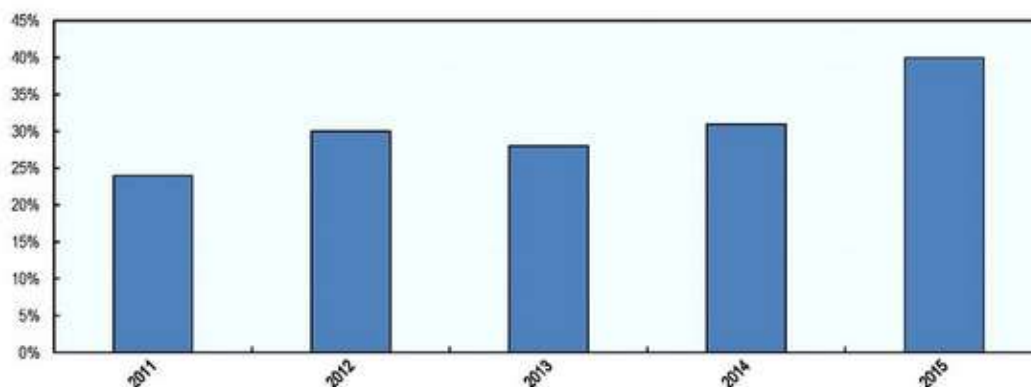
### Tržni inšpektorat

Tržni inšpektorat je leta 2015 izvedel več kot 16.982 inšpekcij. Naložil je 4.144 upravnih ukrepov (3.785 opozoril na podlagi Zakona o inšpekcijskem nadzoru<sup>17</sup> in 1.359 upravnih odločb) ter uvedel 6.950 prekrškovnih postopkov.

Slika 8.1: Delež upravnih ukrepov, ki temelji na številu inšpekcijskih nadzorov, izvedenih leta 2015



Slika 8.2: Delež prekrškovnih postopkov, ki temelji na številu inšpekcijskih nadzorov, izvedenih leta 2015



### Inšpektorat za delo

Inšpektorat za delo je leta 2015 izvedel 16.077 inšpekcij. Naložil je 12.056 upravnih ukrepov in uvedel 6.950 prekrškovnih postopkov (12.122 leta 2014). Inšpektorat ugotavlja, da položaj na področju varnosti in zdravja pri delu nazaduje, saj se število odkritih kršitev čez leto povečuje.<sup>18</sup>

## Finančna uprava

**Preglednica 8.1. Inšpekcijske dejavnosti leta 2015**

| Področje inšpekcijskih pregledov                       | Število izvedenih inšpekcijskih pregledov | Število ugotovljenih nepravilnosti | Delež nepravilnosti (v odstotkih) |
|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| Carina, trošarine                                      | 20.590                                    | 1.334                              | 6,5                               |
| Davki                                                  | 20.736                                    | 2.052                              | 9,9                               |
| Drugi sektorji (prometna zakonodaja, Zakon o gozdovih) | 19.373                                    | 4.325                              | 22,3                              |
| SKUPAJ                                                 | 60.699                                    | 7.711                              | 12,7                              |

Vir:

[www.fu.gov.si/fileadmin/internet/o\\_financni\\_upravi/letna\\_porocila/furs/letno\\_porocilo\\_furs\\_2015.zip](http://www.fu.gov.si/fileadmin/internet/o_financni_upravi/letna_porocila/furs/letno_porocilo_furs_2015.zip).

## Inšpekcijski svet

Na podlagi Zakona o inšpekcijskem nadzoru<sup>19</sup> (Uradni list RS, št. [43/07](#) – uradno prečiščeno besedilo in [40/14](#)) je bil ustanovljen Inšpekcijski svet, stalno medresorsko delovno telo za medsebojno usklajevanje dela.

Po podatkih iz letnega poročila je bilo leta 2015 izvedenih 520.181 inšpekcijskih pregledov. Naloženih je bilo 88.157 ukrepov – 53.099 upravnih ukrepov in uvedenih 35.058 prekrškovnih postopkov.<sup>20</sup>

Leta 2014 je bilo izvedenih 519.097 inšpekcij. Naloženih je bilo 83.328 ukrepov – 53.134 upravnih ukrepov in uvedenih 30.194 prekrškovnih postopkov.

V primerjavi z letom 2014 je bilo leta 2013 naloženih 4,01 % več upravnih ukrepov in uvedenih 2,04 % manj prekrškovnih postopkov.

## Priloga 8.B. Pomembnost inšpekcijskega nadzora in izvrševanja

### Primernost inšpekcijskega nadzora in vprašanja na področju izvrševanja

Načrtovanje in sprejemanje dobrih predpisov ni preveč uporabno, če se ne upošteva, za spodbujanje take skladnosti pa morajo biti izdelani ustrezni sistemi in ukrepi, vključno z učinkovitim ter uspešnim regulativnim inšpekcijskim nadzorom in izvrševanjem. Mednarodne izkušnje in raziskave so pokazale, da je stanje žal pogosto daleč od tega in da so režimi inšpekcijskega nadzora pogosto hkrati obremenjujoči in neučinkoviti (glejte npr. Hampton, 2005, World Bank Group, 2011, OECD, 2012, 2014).

Taka kombinacija neučinkovitosti pri doseganju zastavljenih ciljev predpisov (varnost, zdravje ali katera koli druga oblika javnih koristi in blaginje) in precejšnjega ekonomskega bremena (izguba časa, prometa in sredstev za dejavno poslovanje – in zmanjšane naložbe zaradi pravne negotovosti) je še posebej neprizanesljiva pri dokazih v gospodarstvih v tranziciji, zlasti v tistih državah, ki so bile del nekdanje Sovjetske zveze. Za to obstajajo številni razlogi in vključujejo več značilnosti, ki so se prenesle iz prejšnjega sistema planskega gospodarstva:

Regulativne režime, ki so zelo perspektivni in zajemajo mnogo več vidikov gospodarske dejavnosti kot sprejetih dobrih praks – posledica je večje število področij in vrst regulativnega nadzora.

Številne institucije, zadolžene za regulativni nadzor in izvrševanje z dokaj velikim številom zaposlenih – ki samodejno ustvarjajo večje število inšpekcij, visoko stopnjo razdrobljenosti, pa tudi pomembno »volilno telo«, ki je nagnjeno k upiranju spremembam v drugačen sistem (z nekoliko blažjim pristopom).

Odločilno vlogo ima pristop k izvrševanju zakonodaje in vizija regulativnih dejavnikov, ki temeljijo na »kontradiktornem« pristopu k nosilcem dolžnosti (podjetja in tudi državljani) – ta pristop poudarja zastraševanje namesto zaupanja in kaže stališče »domnevne krivde«.

Poleg tega v številnih državah te vidike stopnjuje na splošno šibka pravna država, nezadostna nadomestila za inšpektorje ter globoka etična vprašanja v javni upravi. Posledično so inšpekcije v prvi vrsti instrument korupcije.<sup>21</sup> Zato pride do tega, da inšpekcije lahko popolnoma prenehajo izpolnjevati svojo zastavljeno funkcijo – zagotavljanje izpolnjevanja ciljev predpisov.

Izboljšanje regulativnih inšpekcij in režimov izvrševanja je tako prednostna naloga, ki ustreza sklopu ciljev za vlade: zmanjšanje ekonomskega bremena in omogočanje naložb in rasti ter čim večje povečanje regulativne učinkovitosti v smislu socialnega varstva s konstantnimi ali vedno manjšimi državnimi sredstvi (zlasti pomembno v času gospodarske krize).

V gospodarstvih v tranziciji je zmanjšanje korupcije (ki prispeva k obema ciljema) prav tako pogosto posebej izraženo kot prednostna naloga. Podrobneje, inšpekcijski režimi, ki so učinkovitejši, uspešnejši in bolj transparentni (in seveda niso izprijeni) močno prispevajo h krepitvi legitimnosti javnega delovanja in organov, to pa je potem dejavnik izboljšane skladnosti.

## Dejavniki skladnosti: doseganje pravega ravnotežja

Pogosto stališče, ki podpira stroge pristope k inšpekcijskemu nadzoru in izvrševanju, je, da ljudje spoštujejo pravila le, če so pod nadzorom in če obstaja realna grožnja, da bodo za kršitve kaznovani. Posledica takega odvračilnega stališča so prizadevanja, da se za vsako posamezno ustanovo čim večkrat izvede inšpekcijski nadzor. Tako stališče najdemo v vsaki državi, vendar pa je še posebej močno v regulativnih režimih nekdanje Sovjetske zveze, poganjata pa ga zgodovina sovražnosti do zasebnih pobud in sumničenje vanje. Poslovni subjekti se štejejo za čiste racionalne preračunljivce, ki bodo verjetno ravnali skladno s predpisi le, če so stroški neskladnega ravnanja visoki in kazni skoraj zagotovljena.

Desetletja raziskav in mednarodnih primerov nedvomno kažejo, da je to stališče napačno in da je rezultat takega pristopa nezadovoljiva stopnja skladnosti. V številnih državah in na številnih področjih je bilo ugotovljeno, da skladnost spodbujajo vsaj tri vrste dejavnikov: moralne vrednote, legitimnost organov in razumski izračuni (odvracanje), vendar pa kaže, da je to odvracanje od vseh treh najšibkejše. Poleg tega inšpekcijski nadzor in izvrševanje, čeprav lahko spodbujata skladnost z odvracanjem, povzročata negativne učinke v smislu skladnosti, če se ju dojema za pretirana, stroga, neetična ali drugače netransparentna, ti učinki pa običajno pretehtajo morebitne koristi, ustvarjene z odvracanjem (glejte npr. Tyler, 2003, Krichler 2007, Blanc in drugi, 2015).

Moralne vrednote so ene najmočnejših dejavnikov skladnosti. Kljub temu da se v prvi vrsti oblikujejo v otroštvu, pa lahko nanje vplivamo z javno politiko in regulativnimi ukrepi – vendar dolgoročno (npr. s šolanjem). Iz prej omenjenega razloga in ker se moralne vrednote ne povezujejo vedno zlahka s predpisi, ni mogoče oblikovati ukrepov za spodbujanje izpolnjevanja regulatornih obveznosti, ki bi se opirali izključno na moralne vrednote.

Odvracanje je zagotovo dejavnik skladnosti, ki ga je »enostavneje« uporabljati pri regulativnih ukrepih, toda ima pomembne omejitve. Prvič, celo do mere, ko verjetnost odkrivanja in strah pred kaznovanjem igrata svojo vlogo, pa na njihove posledice vplivajo vrednote subjektov, ki jih predpis pravno ureja (glejte Kirchler, 2007), kar pomeni, da bodo tisti, katerih moralne vrednote že podpirajo skladnost, izkusili močnejši odvračalni učinek, tisti, katerih moralne vrednote pa je ne podpirajo, bo to nanje mnogo manj vplivalo (medtem ko so to natanko tisti, na katere je treba vplivati). Drugič, zelo močno odvracanje običajno pomeni precejšnje stroške – tako v finančnem smislu kot v smislu svobode (osebne in gospodarske). V praksi je v večini primerov močno odvracanje nemogoče doseči: potrebna sredstva bi bila močno previsoka (v svetu omejenih sredstev družba ne more nameniti dovolj sredstev za odvracanje od kršitev na vsakem regulativnem področju) in pri tem bi bila vdor v zasebnost ter omejevanje svoboščin posameznika močno prevelika (glejte Tyler, 2003).

Zadnjič, če se prizadevanja za odvracanje občutijo kot preveč vsiljiva ali celo kot zloraba (samovoljni obiski in preverjanja ter tudi sankcije, ki se nalagajo ne glede na stopnjo tveganja, nespoštljivo in/ali neetično vedenje inšpektorjev, zahteve, ki preveč ovirajo pobude itn.), običajno negativno vplivajo na postopkovno varstvo, ki tako oslabi, kar je verjetno najmočnejši dejavnik skladnosti. Ta pojav je še zlasti dobro dokazan v državah nekdanje Sovjetske zveze, kjer obsežnih predpisov in težkega izvrševanja ne spremlja visoka stopnja skladnosti, ampak prej splošno nespoštovanje pravil, ki veljajo za orodja zatiranja ali podkupovanja, ne pa za instrumente varnosti in socialnega varstva.

Seveda se za stopnjo, do katere subjekti, ki jih predpis pravno ureja (državljeni, nosilci dejavnosti itn.), organe in pravila štejejo za legitimna, stalno ugotavlja, da je eden najmočnejših dejavnikov skladnosti (verjetno najmočnejši). Najpomembneje pa je, da je tudi ena od tistih, na katere je najlažje vplivati

(okrepiti ali oslabiliti) z dejanji državnih organov. Tako je najmočnejši element, ki vpliva na legitimnost, postopkovno varstvo – stopnja, do katere osebe, na katere ukrepi državnih organov vplivajo, dojemajo te ukrepe kot poštene, ne v smislu rezultatov, ampak procesa, ki mu sledijo. Ključni elementi postopkovnega varstva so poštenost medosebne obravnave, vedenje organov, ki spodbuja zaupanje na podlagi motiva, in zagotavljanje, da imajo nosilci dolžnosti pri procesu pravo besedo. Narekuje spoštljivo obravnavanje nosilcev dolžnosti, etično vedenje in meje pri odločanju po prostem preudarku, ki si jih zastavijo sami (nepistransko in dosledno odločanje) in dokazovanje, da so subjekti, ki se pravno urejajo, slišani ter da se njihove utemeljitve, vprašanja, zahteve itn. podrobno preučujejo. Če je postopkovno varstvo na visoki ravni, se legitimnost organov poveča in z njo tudi legitimnost pravil, ki jih odrejajo, ter odločitev, ki jih sprejemajo – s povečano legitimnostjo se poveča tudi skladnost (glejte Tyler, 2003). Poleg tega sta postopkovno varstvo in legitimnost, ki jo spodbuja, dolgoročna dejavnika skladnosti in sta v veliki meri samozadostna. Ne zahtevata povečanja sredstev, ampak spremembo vedenja in pristopov pri izvajanju pooblastil, kar je lahko zelo pomembno.

Nujno je oblikovati pristop k regulativnim inšpekcijam in izvrševanju, ki dosega pravo ravnovesje med doseganjem potrebne ravni odvrčanja in spodbujanjem postopkovnega varstva. Ponavljajoči se obiski inšpekcije bodo, kljub temu da se morda izvajajo na najbolj spoštljiv in pošten način, vseeno ustvarili občutek nakopičenega bremena, ki bo zmanjšal občutek postopkovnega varstva (če so kontrole prepogoste, dobimo občutek nepoštene obravnave). Ta negativni učinek za skladnost se še poslabša, če načini izvrševanja niso optimalni v smislu vedenja, ampak so zanje značilni žaljiva diskretnost, pomanjkanje transparentnosti, nespoštljiva obravnava, odklonitev poslušanja stališč nosilca dolžnosti ali njihovega upoštevanja itn. Žal sta »zatiralno izvrševanje in nadlegovanje« pri regulativnem inšpekcijskem nadzoru in praksah izvrševanja dokaj pogosta, kar pa je glavni dejavnik pri tem, da predpisi ne dosegajo zelenih učinkov, saj odpor subjektov, ki jih predpis pravno ureja, povzroča nizko skladnost. Optimalni sistem bi moral doseči pravo ravnovesje, ki bi ustrezalo vsem različnim kategorijam subjektov, ki jih predpis pravno ureja – večine, ki se nagiba k prostovoljnemu spoštovanju predpisov, če obstajajo predpogoji za skladnost (zlasti legitimnost, prav tako pa tudi znanje in predpisi, ki so realistično v okviru njihovih sredstev v smislu kompleksnosti in stroškov, naložb itn.), pa tudi manjšine, ki se nagiba k razumskemu preračunavanju (angl. rational calculators) (glejte Voermans, 2014; Elffers, 1997).

V njihovem primeru je element odvrčanja bistven, da sprejmejo pravo odločitev (to odvrčanje bo prav tako večini oseb, ki prostovoljno spoštujejo predpise, zagotovilo enakovredne pogoje), vendar pa ne sme postati tako obremenjujoč, da bi oddaljal večino.

## Načela dobre prakse in temeljne sestavine za reforme

Inšpekcijski nadzor in izvrševanje se uporabljata za vrsto regulativnih področij: inšpekcijski nadzor na področju tehnične varnosti (precej različna področja: higiena živil, okolje, varnost in zdravje pri delu itn.), inšpekcijski nadzor na področju prihodkov (davki in carina) ter pogosto številna druga preverjanja izpolnjevanja regulatornih obveznosti (o delovnem pravu, državnem jeziku, igrah na srečo, predpisih o valuti itn.). Institucije, ki izvajajo inšpekcijski nadzor, segajo od malih specializiranih podjetij z majhnim številom osebja do velikih struktur z več tisoč zaposlenimi (zlasti davčni inšpektorati). Institucije, njihov status, upravljanje itn. so prav tako raznoliki. Po drugi strani pa je o dobrih praksah na področju inšpekcijskega nadzora in o tem, kako izvajati reforme za izboljšanje obstoječih režimov dosežena pomembna raven strinjanja.

### Okvir 8.5. Načela dobre prakse OECD za izvrševanje zakonodaje in inšpekcijske preglede

1. **Izvrševanje, ki temelji na dokazih.** Izvrševanje zakonodaje in inšpekcijski nadzor morata temeljiti na dokazih in meritvah: odločanje o tem, kaj inšpekcijsko pregledati in kako, mora temeljiti na podatkih in dokazih, rezultate je treba redno vrednotiti.
2. **Selektivnost.** Spodbujanje skladnosti in izvrševanje pravil je treba, kjer je to mogoče, prepustiti tržnim silam, zasebnemu sektorju in ukrepom civilne družbe: inšpekcijski nadzor in izvrševanje ne moreta biti povsod in ne moreta obravnavati vsega, obstajajo pa tudi številni drugi načini za doseganje ciljev predpisov.
3. **Usmerjenost v tveganja in sorazmernost.** Izvrševanje mora temeljiti na tveganjih in biti sorazmerno: pogostost inšpekcijskega nadzora in uporabljena sredstva morajo biti sorazmerna glede na stopnjo tveganja in ukrepi za izvrševanje morajo temeljiti na zmanjšanju dejanskega tveganja, ki ga predstavljajo prekrški.
4. **Odzivni predpisi.** Izvrševanje mora temeljiti na načelih »odzivnih predpisov«: ukrepi izvrševanja in inšpekcijski nadzor se morajo spremeniti glede na profil in vedenje določenih podjetij.
5. **Dolgoročna vizija.** Vlada mora sprejeti politike o izvrševanju zakonodaje in inšpekcijskem nadzoru: določiti je treba jasne cilje in institucionalne mehanizme z jasnimi cilji ter dolgoročnim načrtom.
6. **Usklajevanje in združevanje.** Funkcije inšpekcijskega nadzora bi bilo treba usklajevati in po potrebi združevati: manj podvajanja in prekrivanja zagotovi boljšo rabo javnih sredstev, najbolj zmanjša breme za subjekte, ki jih predpis pravno ureja, ter zagotovi največjo učinkovitost.
7. **Transparentno upravljanje.** Strukture upravljanja in kadrovske politike za izvrševanje zakonodaje morajo podpirati transparentnost, profesionalnost in upravljanje, usmerjeno v rezultate. Izvrševanje zakonodaje mora biti neodvisno od političnih vplivov, prizadevanja za spodbujanje skladnosti pa je treba nagraditi.
8. **Vključevanje informacij.** Za največjo možno osredotočenost na tveganja, usklajevanje in izmenjavo informacij je treba uporabljati informacijske ter komunikacijske tehnologije – prav tako pa tudi za optimalno porabo sredstev.
9. **Jasen in pošten proces.** Vlada mora zagotoviti jasnost predpisov in procesa za izvrševanje ter inšpekcijski nadzor: sprejemati in objavljati mora skladno zakonodajo za organizacijo inšpekcijskega nadzora in izvrševanja ter jasno izražati pravice in dolžnosti uradnikov in podjetij.
10. **Spodbujanje skladnosti.** Transparentnost in skladnost je treba spodbujati z uporabo ustreznih instrumentov, kot so navodila, orodja in kontrolni seznam.
11. **Profesionalnost.** Inšpektorji morajo biti usposobljeni in vodeni tako, da zagotavljajo profesionalnost, integriteto, doslednost in transparentnost: za to sta potrebna izdatno usposabljanje, ki ne usmerja pozornosti le v tehnična, ampak tudi splošna znanja na področju inšpekcijskega nadzora, in uradna navodila za inšpektorje, ki bodo pomagala pri zagotavljanju doslednosti in poštenosti.

OECD je na podlagi mednarodnih izkušenj izdelal seznam enajstih načel dobre prakse za inšpekcijski nadzor in izvrševanje: izvrševanje, ki temelji na dokazih, selektivnost, poudarek na tveganjih in sorazmernost, odzivno pravno urejanje, dolgoročna vizija, usklajevanje in združevanje, transparentno

upravljanje, vključevanje informacij, jasen in pošten proces, spodbujanje skladnosti, profesionalnost (Okvir 8.5).

Za izvajanje teh načel vključujejo temeljni pristopi, na katerih bi morala temeljiti reforma, naslednje:

- Poudarek na tveganjih in sorazmernost tveganj: sredstva za inšpekcijski nadzor in ciljno usmerjanje morajo temeljiti na stopnji tveganja, ki ga predstavljajo dejavnosti/ustanove; odzivi na področju izvrševanj pa bi morali biti sorazmerni glede na tveganja, ugotovljena ob obiskih inšpektorjev.
- Usklajevanje in združevanje: izogibanje podvajanju in prekrivanju inšpekcijskih pristojnosti in poslanstev; izmenjevanje informacij med različnimi področji inšpekcijskega nadzora.
- Boljše metode inšpekcijskega nadzora: orodja (kot so kontrolni sezname), usposabljanje, navodila itn. bi morala prispevati k izboljšanju transparentnosti in predvidljivosti pri izvršilnih sklepih ter tudi k povečanju sorazmernosti v zvezi s tveganji in k namenjanju več pozornosti spodbujanju skladnosti.
- Osrednja pozornost na skladnosti: vse delo inšpektoratov bi moralo biti usmerjeno v izboljšanje skladnosti in rezultatov na področju blaginje; to pomeni veliko usmerjanje pozornosti v informacije, terensko delo, navodila itn.; in spremembo načina, kako inšpektorji komunicirajo s podjetji.
- Upravljanje in upravljanje uspešnosti: oblika institucij in strukture, upravljanje, notranji procesi in postopki, kompenziranje, upravljanje uspešnosti itn. bi morali biti usklajeni s cilji reforme, ciljem spodbujanja skladnosti ter prispevati k transparentnosti, učinkovitosti, uspešnosti itn.

### Skupni informacijski sistemi za inšpekcijski nadzor: značilnosti in koristi

Načrtovanja, ki temelji na tveganjih, ni mogoče izvajati brez podatkov o vseh predmetih, ki so pod nadzorom, to pa veliko stane in težko ga je posodabljeti; medtem ko bi lahko inšpektorat hkrati izboljšal svojo analizo tveganja, če bi imel podatke drugih inšpektoratov, ker se dimenzije tveganja ujemajo in ker se tako neskladno podjetje nagiba k temu na več področjih. Poleg tega je bilo ugotovljeno, da številni inšpektorati (celo v državah OECD) nimajo ustreznih informacijskih sistemov v smislu sistemov, ki jim omogočajo načrtovanje dejavnosti, ki temeljijo na tveganjih, ter evidentiranje rezultatov inšpekcijskega nadzora; ločena vzpostavitev sistema za vsakega od teh in dopolnjevanje vsakega posebej s podatki o vseh predmetih je precej dražja kot pa vzpostavitev skupnega sistema. Vse te točke govorijo močno v korist vzpostavitve čim večjega števila skupnih informacijskih sistemov, ki si jih deli večina inšpektoratov ali pa vsi.

Informacijski sistem mora biti zgrajen na podlagi podatkovne zbirke, ki vsebuje naslednje podatke:

- Seznam vseh poslovnih subjektov in vseh ustanov (ne le vseh podjetij, ampak tudi vseh ločenih prostorov) v državi.
- Za vsako ustanovo podatke o sklopu pomembnih parametrov, ki ustrezajo različnim dejavnikom tveganja, o nekaterih splošnih parametrih tveganja, ki so na splošno pomembni za vse ali večino vrst inšpekcij (npr. velikost, količina, vrsta tehnologije ali procesa itn.), ter o drugih bolj specifičnih, ki so razdeljeni v skupine glede na dimenzije tveganj (npr. varnost hrane, varnost na delovnem mestu itn.).
- Seznam vseh inšpekcij in njihovi rezultati.



- Samodejno generiranje ocen tveganj za posamezno podjetje in ustanovo.
- Samodejno generiranje izbranih inšpekcij in razpored.
- Filtriranje in analiziranje poročanja podatkov.

Naprednejši sistemi lahko vključujejo tudi funkcije načrtovanja dejavnosti v inšpektoratu in vodenje procesov, lahko imajo spletne kontrolne sezname itn. (Blanc, 2012).

Danes dobra praksa narekuje, da bi v najboljšem primeru različni inšpektorati morali usklajevati svoje dejavnosti in tako zagotoviti, da se vsa tveganja ustrezno obravnavajo med skupnim inšpekcijskim postopkom. Kljub temu pa izkušnje kažejo, da so inšpekcije pogosto neuskklajene in nenačrtovane ter se izvajajo ločeno, ne glede na panogo ali jurisdikcijo. Značilno je, da inšpekcijske organizacije ne izmenjujejo veliko informacij oziroma ne komunicirajo redno. Informacijska tehnologija ima ključno vlogo pri izboljševanju uspešnosti, transparentnosti in odgovornosti pri inšpekcijskem nadzoru podjetij. Nekaj jurisdikcij si je prizadevalo za izvajanje rešitev za upravljanje inšpekcijskega nadzora, ki so skupne večjemu številu inšpektoratov, čeprav z različnimi stopnjami uspeha. Spletne raziskave in vrsta poglobljenih intervjujev z vladnimi uslužbenci, ki so sodelovali pri tej študiji, so pokazali, da uspešno izvajanje skupnega sistema za upravljanje inšpekcijskega nadzora (SIMS) prinaša:

- izboljšano ciljno usmerjanje z boljšo identifikacijo in povratnimi informacijami o tveganjih,
- zmanjšanje administrativnega bremena za podjetja in podjetnike za spoštovanje predpisov,
- povečano kakovost in učinkovitost inšpekcij, ki vodi do izpolnjevanja regulatornih obveznosti,
- izboljšano notranjo učinkovitost in zmanjšane administrativne stroške za vlade,
- povečano transparentnost inšpekcijskih operacij za podjetja in državljane, ki zmanjšujejo korupcijo.

Te koristi običajno izhajajo iz:

- zbiranja in združevanja bolj usklajenih in izčrpnih informacij o podjetjih inšpekcijsko nadzorovanega podjetja,
- racionalizacije inšpekcijskega postopka za povečanje učinkovitosti inšpektorja,
- formalizacije politike in postopkov za zagotavljanje skladnosti,
- avtomatizacije in podpore na področju odločanja, da se zmanjša subjektivnost pri operacijah in čim bolj poveča uporaba sredstev.
- Izmenjava informacij po inšpektoratih za usklajevanje obsega inšpekcijski nadzor, izboljšanje priprave in rezultatov ter zmanjšanje inšpekcijskega bremena posameznih inšpektoratov.
- Zagotavljanje javnega dostopa do ustreznih informacij, zato se povečata transparentnost in odgovornost.

Osnovne rešitve vključujejo informacije o podjetjih in podjetnikih, njihovih značilnostih (npr. lokacije, velikost, panoga itn.) in pretekle rezultate inšpekcijskega nadzora, ki omogočajo preprosto načrtovanje prihodnjih inšpekcijskih dejavnosti. Za te sisteme je značilno, da zagotavljajo popolno zgodovino inšpekcijskega nadzora po posameznih podjetjih in lokacijah ter uporabljajo kontrolni seznam za doseganje skladnosti po inšpekcijah; vendar pa je avtomatizacija običajno zelo omejena.

Vmesne rešitve imajo funkcijo, da sprožijo nadaljnje ukrepe na podlagi rezultatov inšpekcijskega pregleda in omogočajo avtomatizirano integracijo inšpekcijskih praks po inšpektoratih. V najboljšem primeru so integrirane z vladnimi poslovnimi registri ali drugimi viri informacij o podjetnikih.

Med naprednimi rešitvami so vključene različne druge značilnosti in funkcije, med drugim:



- načrtovanje inšpekcijskega nadzora, ki temelji na tveganjih in omogoča časovno razporeditev ter načrtovanje inšpekcij na podlagi ocene tveganja za podjetje, ki vsebuje ključne informacije, kot so velikost podjetja, predhodni rezultati inšpekcij, panoga, geografija in podatki od drugih inšpektoratov ali vladnih informacijskih virov.
- Avtomatizirana ali sprotna integracija z drugimi informacijskimi viri, ki na splošno spadajo pod dve širši kategoriji: i) informacije iz registra (npr. informacije o registraciji podjetja/družbe, licence in dovoljenja); in ii) informacije o tveganju (npr. tveganje podjetja/družbe na podlagi dejavnosti in profila, rezultati inšpekcij ali poročila drugih inšpektoratov).
- Splošna zmogljivost za mobilne inšpekcije, vključno z orodji in tehnologijami, ki inšpektorjem zagotavljajo sposobnost pregledovanja programov in inšpekcijskih evidenc ter tudi beleženje rezultatov inšpekcij na kraju samem.
- Zmogljivosti upravljanja uspešnosti, ki se omogočajo s poslovno analitiko, ki je povezana z načrtovanjem na podlagi tveganj in ki omogoča, da lahko inšpektorati spremljajo učinkovitost ter rezultate svojega inšpekcijskega programa in posameznih inšpektorjev.
- Zmogljivosti javnega portala vključujejo zagotavljanje dostopa do poslovnih subjektov in širše javnosti zaradi ogledovanja zahtev za inšpekcije ter rezultatov, vlaganja pritožb in pritožb na inšpekcijo (Wille in Blanc, 2013).

## Bibliografija

Ayres, I. in J. Braithwaite (1992), *Responsive regulation: transcending the Deregulation debate*, Oxford University Press, Oxford.

Blanc, F. (2012), »Reforming Inspections: Why, How and to What Effect?«, OECD, Pariz. Braithwaite, J. (2011), »The essence of responsive regulation«, *UBC Law Review* 44(3), str. 475–520. Gunningham, N. (2010), »Enforcement and Compliance Strategies«, v *The Oxford Handbook of*

*Regulation*, Baldwin, R., Cave, M. in Lodge, M. (ed.), str. 120–145, Oxford University Press, Oxford.

Hampton, P. (2005), »Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement«, HM Treasury, London,

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090609003228/http://www.berr.gov.uk/files/file22988.pdf>.

Hawkins, K. (ed.) (1992), *The Uses of Discretion*, Clarendon Press, Oxford.

Kirchler, E. (2007), *The Economic Psychology of Tax Behaviour*, Cambridge University Press.

Löfstedt, R. E. (2011), »Reclaiming health and safety for all: An independent review of health and safety legislation«, predstavljeno parlamentu Združenega kraljestva leta 2011.

Macrory, R. (2006), »Regulatory Justice: Making Sanctions Effective«, final Report, Better Regulation Executive, Department for Business, Innovation and Skills of

the United Kingdom, London, november, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121212135622/http://www.bis.gov.uk/files/file44593.pdf>.

- OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Pariz, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>.

Ogus, A. (1994), *Regulation: legal form and economic theory*, Clarendon Press, Oxford. Scholz, J. T. (1994), »Managing Regulatory Enforcement in the United States«, v *Handbook of*

*Regulation and Administrative Law*, Rosenbloom, D. H. in Schwartz, R. D. (ed.), str. 423–466, Marcel Dekker, New York.

Sparrow, M. (2008), *The character of harms: operational challenges in control*, Cambridge University Press, Cambridge.

Tyler, T. R. (2003), »Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law«, *Crime and Justice*, zvezek 30, str. 283–357.

Tyler, T. R. (1990), *Why People Obey the Law*, Yale University, New Haven, Conn.

Voermans W. (2014), »Motive-Based Enforcement«, v Mader, L., Kabyshev, S. (ed.), *Regulatory Reforms; Implementation and Compliance*, Proceedings of the Tenth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Veliky Novgorod, 28.–29. junij 2012, Nomos, Baden-Baden, str. 41–61.

Wille, J. in F. Blanc (2013), »Implementing a shared inspection management system: insights from recent international experience«, *Technical Guidance for Reform Implementation*, Nuts & bolts, Washington, D.C, World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/04/20217202/implementing-shared-inspection-management-system-insights-recent-international-experience>.

## Priloga 8.C. Kazalniki regulatorne politike in upravljanja za leto 2015 (iREG)

Kazalniki regulatorne politike in upravljanja za leto 2015 (iREG) predstavljajo posodobljene dokaze držav članic OECD in regulatorne politike Evropske komisije ter prakse upravljanja, ki jih zagovarja Priporočilo Sveta o regulatorni politiki in upravljanju 2012. Podrobno obravnavajo tri načela iz priporočila iz leta 2012: vključevanje deležnikov, presojo posledic predpisov ter naknadno vrednotenje in zagotavljajo osnovne meritve za sledenje napredka držav skozi čas ter določajo področja, ki jih je treba reformirati. Kazalniki predstavljajo informacije za vseh 34 držav članic OECD in Evropsko komisijo na dan 31. december 2014.

Kazalniki za leto 2015 črpajo iz odzivov na raziskavo o Regulativnih kazalnikih za leto 2014. Odgovore so podali delegati Odbora za regulatorno politiko (RPC) in uslužbenci centralne uprave. V primerjavi s predhodnimi raziskavami se raziskava za leto 2014 močnejše osredotoča na dokaze in primere za podporo odgovorom držav, pa tudi o vpogledih v to, kako različne države pristopajo k podobnim zahtevam na področju regulatorne politike. Vprašalnik raziskave je bil razvit v tesnem sodelovanju z delegati odbora RPC in člani usmerjevalne skupine OECD za merjenje regulativne uspešnosti (angl. *OECD Steering Group on Measuring Regulatory Performance*). Odgovori iz raziskave so šli skozi postopek preverjanja, ki ga je za izboljšanje kakovosti podatkov in zagotavljanja primerljivosti odgovorov po državah ter času izvedel Sekretariat OECD v sodelovanju z delegati odbora RPC.

Raziskava je osredotočena na postopke presoje posledic predpisov in vključevanja deležnikov za razvoj predpisov (tako primarnih zakonov kot podrejenih predpisov), ki jih izvaja izvršilna veja nacionalne vlade in ki se uporabljajo za vsa politična področja. Vprašanja v zvezi z naknadnim vrednotenjem zajemajo vse nacionalne predpise ne glede na to, ali je pobudo dal parlament ali izvršilna veja. Na podlagi razpoložljivih informacij je večina nacionalnih predpisov pokritih z odgovori iz raziskave, vendar pa je po državah nekaj razlik. Večina držav v vzorcu ima parlamentarni sistem. Večina njihovih nacionalnih primarnih zakonov zato v veliki meri izvira iz pobud izvršilne veje. Vendar pa to ne velja v Združenih državah Amerike, kjer izvršilna veja ne podaja pobud za primarne zakone, ali v Mehiki in Koreji, kjer je teh pobud malo in kjer je delež primarnih zakonov, za katere poda pobude izvršilna veja, majhen v primerjavi z drugimi državami članicami OECD (4 % v obdobju 2009–2012 in 30 % leta 2013 v Mehiki ter 16 % v Koreji v obdobju 2011–2013).

Na podlagi informacij, zbranih z raziskavo za leto 2014, je OECD izdelal tri sestavljene kazalnike o presoji posledic vplivov, vključevanju deležnikov v razvoj predpisov ter naknadnemu vrednotenju predpisov, da bi pomagal predstaviti zbrane informacije v formatu, ki se ga da enostavno izraziti. Vsak sestavljeni kazalnik je sestavljen iz štirih enako tehtanih kategorij: sistematično sprejemanje, metodologija, transparentnost in nadzor ter kontrola kakovosti.

Medtem ko so sestavljeni kazalniki uporabni zaradi zmožnosti vključevanja velikih količin informacij v enostavno razumljiv format (Freudenberg, 2003), pa ne morejo biti pomensko odvisni in ne morejo v celoti zajeti kompleksne realnosti kakovosti, uporabe in posledic regulatorne politike. Zato so za dopolnitev kazalnikov in da se bralcem zagotovi podrobna ocena kakovosti regulatorne politike države potrebni podrobni medsebojni strokovni pregledi države OECD, ob upoštevanju specifične strukture upravljanja, administrativne kulture in institucionalne ter ustavne ureditve za zagotavljanje pomensko odvisnih priporočil. Poleg tega so rezultati kazalnikov iREG tako kot rezultati vseh sestavljenih kazalnikov občutljivi na izbire metodologije. Zato je priporočljivo, da se podajo izjave o relativni uspešnosti držav s podobnimi rezultati. Upoštevati je treba, da se kazalniki, medtem ko je cilj izvajanja ukrepov, ki se ocenjujejo s kazalniki, izdelati boljše predpise, ne smejo razlagati kot meritev kakovosti samega predpisa.

Vsi osnovni podatki in rezultati za sestavljene kazalnike so dostopni na [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm)

Dodatne informacije o načrtovanju in metodologiji kazalnikov ter celoten seznam vprašanj iz raziskave, ki jih kazalniki zajemajo, so dostopni v: Arndt, C., A. Custance Baker, T. Querbach in R. Schultz (2015), »2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results«, OECD Regulatory Policy Working Papers, št. 1, OECD Publishing, Pariz. Rezultati in prva analiza kazalnikov so dostopni v obetih na področju regulatorne politike 2015 (angl. *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*).

Vir: [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm).