

Povzetki (*Summaries in Slovenian Language*)

1. Uspešnost in učinkovitost upravnega pritožbenega postopka: študija primera davčnih sporov v Romuniji

Octavian Moldovan, Gabriela Bucătariu

Namen prispevka je oceniti uspešnost in učinkovitost (interne) upravne pritožbe v davčnih zadevah v Romuniji v primerjavi z dlje trajajočo in dražjo tožbo na sodišče zoper upravno odločbo, ki nalaga davčno obveznost. Za oceno uspešnosti in učinkovitosti upravnih pritožb smo analizirali podatke iz poročil in dokumentov romunske nacionalne agencije za finančno upravo (NAFA), glede kazalnikov, povezanih z učinkovitostjo, ter meril uspešnosti, kot so poravnave v sporih in višina pobranega davka. Poleg tega smo podatke o rezultatih upravnega postopka primerjali z rezultati sodnega postopka glede na število ugodenih tožb, ki so davčno obveznost odpravile. Rezultati kažejo, da je bil upravni postopek vsaj v obdobju 2013–2017 tako neučinkovit kot neuspešen, saj je bilo v povprečju v korist pritožnikov rešenih manj kot 7 % davčnih sporov. Poleg tega so bili omenjeni postopki zelo zamudni – čeprav bi bilo treba spore rešiti v 45 dneh, je bil odgovor poslan komaj po 70 dneh. Zato upravni postopek pogosto velja zgolj za odskočno desko do nadaljnjih sodnih postopkov in ne ponuja možnosti zadovoljive rešitve in s tem zmanjšanja obremenitev sodišč. Presenetljivo je tudi mnenje davčnih zavezancev, da so sodišča ugodnejša oz. učinkovitejša, saj je več kot polovica tožb, vloženih zoper davčne odločbe, rešenih v korist zavezancev oz. so davčne obveznosti odpravljene. Učinkovitost predhodnega upravnega postopka je bila nadalje analizirana z vidika različnih akterjev, ki imajo neposreden ali posreden legitimni interes v postopku. To so (i) sodišča, ki bi, če bi bil postopek učinkovit, morala imeti oz. bi lahko imela korist od zmanjšanega obsega dela, (ii) davčni zavezanci – vlagatelji upravnih pritožb, ki bi tako pridobili alternativo dlje trajajočim in dragim sodnim tožbam, in (iii) davčni organi, ki izdajajo odmerne upravne akte ali so se dolžni odzvati na pritožbe. Dejstvo, da je ta postopek obvezen predhodnik sodnega in ne alternativno sredstvo za reševanje sporov, bistveno zmanjšuje njegovo učinkovitost in uspešnost. Rezultati lahko služijo kot podlaga za analizo in primerjavo podatkov v drugih državah s podobnimi pravnimi in davčnimi sistemi.

Ključne besede: upravni pritožbeni postopek, sodni postopek, davčni spori, uspešnost, učinkovitost, davčna/finančna uprava, Romunija

2. Pričakovanja in praksa načela enakega dostopa do informacij v danski lokalni upravi

Pernille Boye Koch

Članek predstavlja empirično študijo izvrševanja in učinkovitosti zakonov o prostem dostopu do javnih informacij (FOIA) v danskih občinah. Čeprav so nordijske države znane po transparentnem delovanju javne uprave, so empirično utemeljene študije o dostopu do informacij redke. S pomočjo 33 študentov javne uprave smo razposlali 146 preprostih zahtev in zajeli 74,5 % vseh danskih občin. Glavni namen terenskega eksperimenta je bil preizkusiti pravno načelo nevtralnosti identitete in enakega obravnavanja, saj je bil profil prosilcev raznolik: prvi niz prosilcev je predstavljal »preproste« identitete, drugi sklop pa »kvalificirane« identitete. Spraševali smo po dveh vrstah informacij, pri čemer je bilo razkritje ene vrste bolj sporno kot razkritje druge. Študija je proučila tudi razlike v času obravnave primerov, verjetnost zavrnitve, oblike obveščanja itd. Rezultati študije so pokazali, da občine zahteve po dostopu do informacij načeloma obravnavajo brez težav in v zakonsko določenih rokih, razlik v obravnavi prosilcev glede na njihov status in kvalifikacije ni bilo opaziti. So pa podatki pokazali, da se zahteve po »spornih« informacijah obdelujejo dlje. Študija daje podlago za prihodnje terenske eksperimente v zvezi z zakonom o prostem dostopu do javnih informacij. V zadnjem delu članka so predstavljene tudi splošne koristi vključenosti študentov v raziskovalne procese.

Ključne besede: transparentnost, dostop do informacij, enak dostop, zakon o prostem dostopu do javnih informacij (FOIA), izvrševanje, občine, Danska

3. Lokalna samouprava na Madžarskem: nedavne spremembe skozi pogled Srednje Evrope

Csaba Lentner, Szilárd Hegedűs

Članek omogoča pregled regulativnega okolja madžarskega sistema lokalne samouprave na podlagi metod pravne dinamike in ekonomskih analiz v zgodovinski perspektivi dogodkov po drugi svetovni vojni. Izhodišče analize je leto 1947, ki ga zaznamuje začetek gospodarstva sovjetskega tipa na Madžarskem. Sledi podrobna študija ureditve in razvoja lokalne samouprave vse od njenih začetkov po spremembi režima v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja, s krajšo primerjavo s sosednjimi post-sovjetskimi državami. Ekonomska analiza se osredotoča na obdobje po pristopu Madžarske k Evropski uniji – obdobje, ki je pomenilo izjemno priložnost za madžarske lokalne samouprave, vendar je na koncu privedlo v bankrot. V članku so podani podrobni razlogi za netipično naravo zadolženosti madžarske lokalne samouprave in dejavniki, ki so vplivali na ta neugoden razvoj. Nadalje so opisani postopek konsolidacije dolgov in bistveni elementi novega regulativnega okolja, ustvarjenega po letu 2011. Gibanje dolžniškega portfelja se v kratki mednarodni primerjavi analizira na primerih Slovenije, Poljske, Slovaške in Češke kot primerljivih srednjeevropskih držav, da bi še dodatno dokazali netipičnost finančnega upravljanja ma-

džarskih lokalnih samouprav, tj. neskladnost s pravili in ne vedno trdna proračunska disciplina. Raziskava, na kateri temelji ta prispevek, se osredotoča na vpliv madžarske ureditve samouprave na finančno vzdržnost finančnega upravljanja lokalnih samouprav. Študija je potrdila prvotno hipotezo, da so nepremišljena pravila upravljanja podjetij, pomanjkljivosti v nadzornem sistemu in pretirano zadolževanje v tuji valuti privedli do bankrota številnih lokalnih samouprav in posledično ogrozili ustrezno izvajanje javnih storitev.

Ključne besede: primerjalna analiza, lokalna samouprava, zadolženost, javne finance, Madžarska, gospodarstva Srednje Evrope

4. Intenzivnost sodnega nadzora nad nadzornimi sklepi Evropske centralne banke

Andrea Magliari

Nekaj let po vzpostavitvi enotnega mehanizma nadzora je Splošno sodišče Evropske unije v svoji novi nadzorni vlogi prvič razveljavilo sklepe, ki jih je sprejela Evropska centralna banka (ECB). Omenjene sodbe so še posebej zanimive, saj omogočajo predhodno proučitev intenzivnosti sodnega nadzora nad diskrecijsko izbiro ECB na področju bančnega nadzora. V članku se ugotavlja, da zgodnja sodna praksa Splošnega sodišča nakazuje na zanimiv razvoj dogodkov in na odločenost izvajanja sodnega nadzora, ki kljub strogemu spoštovanju standarda »omejenega nadzora« dopušča oblikovanje sodnih tehnik za zagotovitev natančnejšega nadzora nad diskrecijsko pravico ECB. Kljub temu, da so zadeve, s katerimi se ukvarjajo sodniki EU, nove, je na podlagi te študije mogoče na eni strani predvideti postopno uskladitev nadzora nad nadzornimi sklepi s tistimi, ki se pojavljajo v zvezi s sklepi Komisije, ki zadevajo konkurenco, po drugi strani pa je mogoče opaziti odmik od manj zavezujočega pristopa, ki se je uveljavil na področju monetarne politike.

Ključne besede: kompleksna ekonomska ocena, Sodišče Evropske unije, Evropska centralna banka, nadzorni sklepi, intenzivnost sodnega nadzora, stopnja vzvoda, stopnja diskrecije

5. Reforma javnega sektorja z vidika novega javnega upravljanja: pregled in bibliometrična analiza

Marko Ropret, Aleksander Aristovnik

Namen članka je oceniti vpliv reforme javnega sektorja na akademsko literaturo z vidika post novega javnega upravljanja oz. post-New Public Management (post-NPM). Čeprav je bilo opravljenih več študij modelov javnega upravljanja glede post-NPM in njegovih vplivov na reformo javnega sektorja, pa analiza literature o post-NPM nakazuje na pomanjkanje študij, ki bi dovolj obsežno proučile različne možne modele javnega upravljanja, zlasti v državah Srednje in Vzhodne Evrope. Za učinkovito reševanje tega raziskovalnega problema je bila opravljena bibliometrična analiza z naslednjimi tremi cilji: (i) študija razvoja literature o modelih javnega upravljanja, (ii) opredelitev osrednjih publikacij in

avtorjev na podlagi pogostosti objav in (iii) analiza mreže citatov (historiograf), ki prikazuje odnose med najbolj pogosto citiranimi publikacijami. Analiza je vključevala identifikacijo 16.374 publikacij v podatkovni bazi Web of Science, ki smo jih zožili na 100 najbolj citiranih med letoma 1994 in 2017, ter uporabo programske opreme za bibliometrično analizo HistCite, ki zajema opisno statistiko, bibliometrične kazalnike in analizo historiografskega citiranja. Rezultati raziskav kažejo na vse večje raziskovalno zanimanje za to temo, kar dokazujejo tudi bibliometrični kazalniki. Poleg tega so bile opažene pomembne razlike glede pokritosti in razširjenosti posameznih post-NPM modelov. Večina publikacij se namreč osredotoča na paradigmo upravljanja in poznejše ponovno kritično razmišljanje, na kar kažejo številni predlogi za posodobitev post-NPM. Poleg tega smo pokazali, da je takšno ocenjevanje upravljanja in s tem povezanih doktrin lahko pristransko v prid subjektivnim, pluralističnim zahodnim idejam o upravljanju, kar bi najverjetneje omejilo njihov vpliv v Srednji in Vzhodni Evropi ter v več drugih regijah. Zato je treba v literaturi o post-NPM upoštevati tudi posebnosti posameznih regij na področju upravljanja (postsocializem, Rechtsstaat kulturo, članstvo v EU, majhnost držav itd.).

Ključne besede: javna uprava, modeli javnega upravljanja, bibliometrija, historiografija, Web of Science, Srednja in Vzhodna Evropa

6. Vpliv načela pravne države kot temeljnega načela javnega upravljanja na razlago upravnega prava na Češkem

Jana Janderová

Načelo pravne države je temeljno načelo in jedro zahodnih demokracij in njihovega javnega upravljanja. Njegova osnovna vrednost je v omejevanju oblasti. Načelo pravne države deluje kot interpretativni koncept v večini kontekstov izvajanja javnih nalog v EU in državah članicah, nadzor nad delovanjem upravnih organov pa izvajajo sodišča. Vendar teleološka argumentacija s temeljnimi načeli glede na dolgo tradicijo formalističnega pristopa v večini držav ni značilna za vse pravosodne in upravne organe v Srednji in Vzhodni Evropi. Članek analizira, ali se je pristop v zadnjih tridesetih letih spremenil in do katere stopnje se načelo pravne države uporablja za razlago upravnopravnih določb s strani čeških sodišč. Ker sodni praksi češkega ustavnega sodišča in češkega vrhovnega upravnega sodišča temeljita na argumentih zakonitosti in sorazmernosti kot ključnih elementih pravne države, smo njune primere analizirali s primerjalno metodo. Članek opredeljuje splošno težnjo, da v pravno zapletenih primerih jezikovna razlaga prehaja v interpretacijo vrednot, vključno s pravno državo. Večina analiziranih primerov razkriva, da tako ustavno kot vrhovno upravno sodišče formalistični interpretaciji nista naklonjena. Kljub temu so bila ugotovljena manjša odstopanja v njihovem dojetanju načel zakonitosti in sorazmernosti, in sicer v razpravi o intenzivnosti nadzora upravnih sodišč nad dejanskimi in diskrecijskimi odločitvami upravnih organov. Vendar imajo omenjena odstopanja tudi koristne učinke, saj se tako obe načeli še na-

prej razvijata zahvaljujoč izmenjavi stališč med sodišči. Podobne raziskave bi lahko opravili tudi za druge primerljive države v regiji.

Ključne besede: pravna država, upravno sodstvo, dobro upravljanje, zakonitost, so-razmernost, razlaga, Češka

7. Načelo transparentnosti v okviru ukrajinske decentralizacije

Sergii Slukhai, Liudmyla Demydenko, Yuliia Nakonechna, Tetiana Borshchenko

Po Revoluciji dostojanstva (2013–2014) je nova ukrajinska vlada uvedla številne reforme, med katerimi je tudi zaenkrat uspešna decentralizacija. Ta pomeni združevanje posameznih ozemeljskih enot ter prerazporeditev javnih prihodkov in izdatkov v prid novoustanovljenih združenih ozemeljskih skupnosti. Namen članka je analizirati, ali je v okviru decentralizacije možno uresničevanje načela transparentnosti proračuna. Študija skuša zapolniti obstoječo vrzel v raziskavi transparentnosti javnega sektorja v Ukrajini, v tem primeru z osnovno upravno ravnijo omejeno na velika mesta in regije. Avtorji so ocenjevali transparentnost proračuna v novo ustanovljenih ozemeljskih skupnostih v štirih ukrajinskih regijah s pomočjo poenostavljene metodologije (t. i. ocena posnetka) z 11 ukrepi, ki jih je mogoče enostavno namestiti na spletne strani omenjenih skupnosti. Da bi ugotovili razloge za določeno stopnjo transparentnosti, je bila med predstojniki izvedena anketa. Ugotovitve kažejo, da je transparentnost proračuna v novo ustanovljenih ozemeljskih skupnostih na splošno precej nizka, regije pa se med seboj pomembno razlikujejo. Ugotovljamo, da lokalni uradniki precenjujejo obstoječo stopnjo transparentnosti proračuna v svojih skupnostih in si ne prizadevajo za njeno zvišanje. Pomen članka je v utemeljitvi potrebe po transparentnosti proračuna kot prednostne naloge za lokalne uradnike, pa tudi v podrobni navedbi potrebnih dejavnosti države in lokalne skupnosti na tem področju.

Ključne besede: združena ozemeljska skupnost, decentralizacija, finančna transparentnost, Ukrajina

8. Transparentnost lokalnih proračunov na spletu na Hrvaškem in v Sloveniji

Katarina Ott, Mihaela Bronić, Branko Stanić, Maja Klun, Jože Benčina

V okviru javnega upravljanja se med reformami, ki temeljijo na novem javnem upravljanju (NPM), vse bolj uveljavlja transparentnost, zlasti pri ocenjevanju učinkovitosti javnega sektorja. Članek se osredotoča na transparentnost lokalnih proračunov na spletu v dveh sosednjih državah – na Hrvaškem in v Sloveniji. Gre za pionirski članek v obliki primerjalne študije determinant transparentnosti proračunov v državah Srednje in Vzhodne Evrope (SVE), ki temelji na unikatni enotni bazi podatkov in merjenju transparentnosti na tej podlagi.

Članek proučuje determinante transparentnosti proračunov, ki odražajo odgovornost lokalnih oblasti in predstavljajo temelj sodelovanja javnosti v proračunskem postopku. Uporabljena je bila naslednja metodologija: obdelava podatkov 768 slovenskih in hrvaških lokalnih uprav v obdobju 2015–2017 in njihova primerjava z več finančnimi in družbeno-ekonomskimi spremenljivkami ter logistična regresija naključnih učinkov, ločeno za Hrvaško in Slovenijo ter združeno za obe skupaj. Rezultati kažejo, da večje število prebivalcev, višja upravna zmogljivost in nižja stopnja brezposelnosti v posameznih lokalnih upravah pomembno prispevajo k višji ravni transparentnosti lokalnih proračunov na spletu. Študija prikazuje možnost razvoja standardiziranega merjenja transparentnosti lokalnih proračunov in njegove uporabe za proučevanje razlogov za različne stopnje transparentnosti v dveh – in potencialno drugih – državah SVE. Rezultati te in podobnih študij lahko služijo kot podlaga za razvoj kohezivne politike transparentnosti lokalnih proračunov za različne države in kombinacije političnih instrumentov za povečanje transparentnosti.

Ključne besede: lokalna samouprava, transparentnost lokalnih proračunov na spletu, panelna analiza podatkov, Hrvaška, Slovenija

9. Družbena odgovornost in usmerjenost k soglasju v javnem upravljanju: analiza vsebine

Nina Tomažević

V zadnjih dveh desetletjih je postala družbena odgovornost ključno načelo številnih subjektov zasebnega sektorja, ki si prizadevajo za poslovno odličnost. Podobno so tudi v javnem sektorju najnovejši modeli javnega upravljanja zasnovani na izbranih načelih javnega upravljanja (npr. usmerjenost k soglasju, participacija, enakopravnost in vključenost), usmerjenih v povezovanje in vključevanje vseh vrst deležnikov v odločanje in izvajanje dejavnosti organizacij javnega sektorja. Žal pa ni dovolj zanesljivih empiričnih dokazov o razmerju med družbeno odgovornostjo in temeljnimi načeli javnega upravljanja. Glavni cilj prispevka je torej ugotoviti razmerje med konceptom družbene odgovornosti in usmerjenostjo k soglasju, ki je eno glavnih teoretično in praktično utemeljenih načel javnega upravljanja. Ta cilj je naslovljen z uporabo programskega paketa QDA Miner in metodo analizo vsebine 100 najpomembnejših znanstvenih člankov iz baze podatkov Web of Science. Posebej je opredeljen in izmerjen odnos med načeloma usmerjenosti k soglasju in družbene odgovornosti, ki nakazuje na pomen slednje. Poleg tega so bili analizirani različni modeli javnega upravljanja z vidika uveljavljanja usmerjenosti k soglasju in družbene odgovornosti, kar daje oprijemljive smernice za nadaljnji razvoj teorije in prakse na področju javnega upravljanja.

Ključne besede: usmerjenost k soglasju, metoda vsebine analize, pregled literature, modeli upravljanja, javni sektor, družbena odgovornost

10. Vključevanje prek koprodukcije pri socialnih stanovanjih: izkušnja Slovaške

Maria Murray Svidronova, Beata Mikušová Meričková, Juraj Nemeč

Področje socialnih stanovanj je eno izmed tistih, kjer se lahko izkoristi potencial koprodukcije. Cilj trajnostnega razvoja št. 11.1 je namreč »do leta 2030 vsem zagotoviti dostop do ustreznega, varnega in cenovno sprejemljivega prebivališča in osnovnih storitev ter komunalno urediti siromašne mestne četrti«. Trenutni slovaški Koncept državne stanovanjske politike do leta 2020 med drugim določa tudi, da je treba povečati ali vsaj ohraniti enak delež javnih izdatkov za stanovanja, uvesti nov stanovanjski dodatek in podpirati razvoj neprofitnega sektorja pri zagotavljanju stanovanj. Cilj članka je ugotoviti, v kolikšni meri lahko koprodukcija – razumljena kot skupno delovanje javnega, zasebnega in neprofitnega sektorja – odpravi vrzeli v zagotavljanju socialnih stanovanj na Slovaškem. S pomočjo metode študije primerov raziskujemo obseg in oblike koprodukcije pri socialnih stanovanjih ter analiziramo ključne dejavnike in ovire na tem področju. Po mnenju avtorjev je koprodukcija socialnih stanovanj najučinkovitejša metoda zagotavljanja tovrstnih načinov nastanitve, ki izboljšuje trajnost in prispeva k vključevanju upravičencev v družbo. Vendar ta pristop zahteva dodatno energijo vseh deležnikov, zlasti javnih uslužbencev, zato se v praksi še vedno redko uporablja.

Ključne besede: koprodukcija, socialna stanovanja, socialna vključenost, študija primera, Slovaška