

Povzetki

1. Nekaj misli o upravljanju regionalnega razvoja v državah članicah EU – v luči vloge občinskih organov

István Hoffman

Ne glede na različne sisteme, ki so se uveljavili v državah članicah Evropske unije, veliko nalog regionalnega načrtovanja in razvoja tradicionalno opravljajo občine. Na področju upravljanja regionalnega načrtovanja je čutiti močan vpliv evropske integracije. Dodelitev sredstev iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov je bila za prejemnike zahtevna naloga. Regionalni pristop strukturnih skladov je deloval kot katalizator teritorialnih reform v več državah članicah. Čeprav so regionalne reforme prvotno temeljile na reformah, povezanih z doktrino novega javnega managementa, so bile spremembe podprte tudi s post-NJM paradigmi (zlasti paradigmo dobrega upravljanja). V več državah je kriza privedla do centralizacije in koncentracije struktur. Tako danes razlikujemo med tremi ključnimi sistemi regionalnega razvoja: centralizirani, decentralizirani in federalni sistem. Članek obravnava značilnosti teh sistemov s poudarkom na njihovih glavnih razlikah in podobnostih.

Ključne besede: centralizacija, decentralizacija, evropski strukturni in investicijski skladi, federalizem, občine, regionalni razvoj

2. Vpliv programov aktivne politike trga dela na zaposlovanje v EU v času krize

Lucija Cerar Godec, Jože Benčina

Zaradi finančne krize in povečane stopnje brezposelnosti se je s svojo »aktivacijsko strategijo« v ospredje neizogibno vrnila aktivna politika trga dela (APTD). Raziskovalni izziv članka je analizirati učinkovitost APTD v obdobju 2007–2013. Metodologija dela je panelna regresija z oceno stalnih učinkov. Model ocenjuje učinek dveh največjih programov ukrepov APTD – Usposabljanje in Spodbude za zaposlovanje – na stopnjo zaposlenosti, pri čemer upošteva šest dodatnih nadzornih spremenljivk s potencialnim učinkom na trg dela. Rezultati kažejo na pozitiven učinek programa Usposabljanje na stopnjo zaposlenosti tudi v času krize. Nasprotno je imel program Spodbude za zaposlovanje skupaj s pasivno politiko trga dela (PPTD) nekoliko negativen učinek na stopnjo zaposlenosti. Ugotovitve omogočajo vpogled v način izvajanja APTD v času finančne krize. Medtem ko programi usposabljanja ohranjajo svoj aktivni značaj, so spodbude za zaposlovanje reaktivne in v določeni meri delujejo kot ukrep PPTD.

Ključne besede: uspešnost, program Spodbude za zaposlovanje, stopnja zaposlenosti, finančna kriza, program Usposabljanje, brezposelnost, EU, trg dela

3. Urad za konkurenco v pasti? Nekaj (grenkih) besed o oblikovanju javnih politik s preprečevanjem nepoštene uporabe pogodbene prednosti v agroživilskem sektorju na Poljskem

Agata Jurkowska-Gomułka

Vprašanje pogajalskih pooblastil trgovcev na drobno, zlasti v agroživilskem sektorju, je bilo nedavno sicer urejeno v predpisih nekaterih evropskih držav, a doslej še ni bilo deležno akademske pozornosti. Namen članka je ugotoviti, zakaj bi bilo smiselno upravnim organom dodeliti pristojnost za poseganje v pogodbeno razmerja med udeleženci na trgu v primeru zlorabe ali nepravilne uporabe pogajalske moči, ter oceniti možnost in verjetnost uravnoteženja javnih in zasebnih interesov s strani upravnih organov z uporabo predpisov o preprečevanju nepoštene uporabe pogajalskih pooblastil. Referenčna točka za razpravo je poljski zakon o preprečevanju nepoštene uporabe pogodbene prednosti pri trgovanju s kmetijskimi in živilskimi proizvodi iz decembra 2016. Zaradi pomanjkanja ustrezne sodne prakse je članek zasnovan na metodah deskripcije in konceptualne analize. Članek opozarja na spornost primernosti in smotrnosti imenovanja urada za konkurenco kot izvajalca obravnavanega zakona. Zdi se, da je urad za konkurenco ujet v past nasprotnih (javnih in zasebnih) interesov – protimonopolni organ lahko sicer ukrepa v interesu zasebnega subjekta, a se isti ukrep pogosto lahko obravnava kot poseg v javni interes. Članek prispeva k razpravi o predlaganih ukrepih EU za odpravo neravnovesij med velikimi mrežami trgovcev na drobno in dobavitelji.

Ključne besede: kmetijstvo, pogajalska moč, urad za konkurenco, pogodbeno prednost, nepoštene prakse

4. Pravna sredstva v azilnem in imigracijskem pravu: ravnovesje med učinkovitostjo in postopkovno avtonomijo?

Alžbeta Králová

Članek obravnava splošno znano, a še vedno premalo raziskano vprašanje zakonodaje na področju azila in priseljevanja, natančneje njene postopkovne vidike in vplive v okviru javne uprave in upravnega sodstva. S tem prispeva k razpravi o evropeizaciji javne uprave v specifičnem okviru azilnega in imigracijskega prava. Namen članka je proučiti vpliv evropske zakonodaje na pravno ureditev upravnega in sodnega nadzora nad odločbami, izdanimi v azilnih in imigracijskih postopkih. Raziskava temelji na poglobljeni analizi dinamike sprememb in razlogov za sprejemanje novih postopkovnih pravil na omenjenem področju na Češkem (na podlagi opisa in analize pravne ureditve, obrazložitvenih memorandumov in sodne prakse, dopolnjene z nekaterimi primerjalnimi vidiki). Načelo postopkovne avtonomije vse bolj omejujejo druga načela, med drugim načelo učinkovitosti in načelo učinkovitega sodnega varstva.

Prispevek se zato osredotoča na prosto presojo nacionalnih zakonodajalcev. Pri tem ugotavlja, ali načelo procesne avtonomije ob usklajevanju zakonodaje na področju azila in priseljevanja še vedno ohranja svoj pomen ter kakšen je vpliv trenj med navedenimi načeli. Raziskave kažejo, da ima zakonodajalec še vedno precejšnjo diskrecijsko pravico pri upravnem in sodnem nadzoru nad odločitvami, povezanimi z azilom in priseljevanjem (z izjemo postopkov za izdajo vizumov). Ne glede na to pa širša razlaga načela učinkovitega sodnega varstva, zapisanega v 47. členu Listine EU o temeljnih pravicah, zmanjšuje obseg postopkovne avtonomije in lahko vpliva ne le na posamezno pravno sredstvo, ampak tudi na sistem upravnih ali sodnih sredstev kot tak. Poleg splošnih ugotovitev v zvezi z vplivom evropske zakonodaje na nadzor v postopkih azila in priseljevanja članek obravnava številne praktične posledice sprememb, ki temeljijo na pravu EU, in praktične izzive upravnega in sodnega nadzora na zadevnem pravnem področju. Prispevek predstavlja odgovor na dilemo, ki izhaja iz potrebe po vzpostavitvi ravnovesja med obveznostjo zagotavljanja učinkovitega pravnega sredstva ter avtonomijo držav članic in njihovimi poskusi ohranjanja nacionalnih proceduralnih tradicij in posebnosti v sistemu upravnega in sodnega nadzora. Njegova izvirnost je v splošnem stališču o problematiki pravnih sredstev v zakonodaji na področju azila in priseljevanja ter v novem pogledu na medsebojne vplive med nacionalno zakonodajo in pravom EU. Čeprav je raziskava omejena na študijo primera Češke republike, določeni vidiki veljajo tudi za druge države članice s podobnim sistemom upravnega in sodnega nadzora.

Ključne besede: azilni postopki, učinkovito pravno sredstvo, imigracijski postopki, postopkovna avtonomija, sodni nadzor

5. Pregled in vrednotenje večnivojskega upravljanja v času migracijske krize: primer Slovenije

Danila Rijavec, Primož Pevcin

Članek predstavlja dodano vrednost k analizi večnivojskega upravljanja v kontekstu EU. Poleg tega prispeva k študijam majhnih držav, saj analizira blažitev krize z vidika majhne države. Cilj raziskave je bil ugotoviti, ali je bilo večnivojsko upravljanje v času migracijske krize uspešno in kateri dejavniki so vplivali na raven uspeha. Analiza uporablja metodo študija primera ter proučuje odzive v času najboljše migracij po zahodni balkanski poti in Slovenijo kot majhno državo na schengenski meji. Rezultati kažejo, da je bilo večnivojsko upravljanje v času krize neuspešno, predvsem v smislu odločanja od zgoraj navzdol oz. na pod-nacionalni ravni, ki ni bila dovolj vključena v proces. Poleg tega je mogoče opaziti, da je bilo razslojeno tudi oblikovanje in izvajanje politik. Rezultati analize so pokazali tudi, da lahko večnivojsko upravljanje v primeru migracijske krize na balkanski poti štejemo kot upravljanje tipa 1, če sledimo predlogu Hogheja in Marksa (2003). Glede na rezultate je imelo neuspešno večnivojsko upravljanje negativen vpliv na obvladovanje krize, pa tudi na dojetje EU

in schengenskega območja. Študija je po svoji vsebini novost, saj predstavlja prvi pregled in vrednotenje večnivojskega upravljanja med migracijsko krizo v EU na primeru balkanske migracijske poti in Slovenije kot majhne države na zunanji schengenski meji.

Ključne besede: krizni management, migracijska kriza, večnivojsko upravljanje, vrednotenje, majhna država, Slovenija.

6. Davčna tajnost in njene omejitve: kako doseči ravnovesje?

Tereza Rogić Lugarić, Irena Klemenčič

Gospodarski razvoj v preteklih desetletjih in porast čezmejnega poslovanja multinacionalk sta v luči nedavne finančne krize sprožila veliko vprašanj o tem, ali davkoplačevalci pošteno poravnajo svoj delež obveznosti. Da bi ocenili pravično višino zapadlih davkov, se davčni organi pogosto zanašajo na informacije, ki jim jih posredujejo davkoplačevalci. Pri vodenju postopkov so davčni organi načeloma zavezani davčni tajnosti. Vendar pa so davčni sistemi pred kratkim uvedli nove instrumente davčne politike z nasprotnimi učinki, ki naj bi zagotovili popoln vpogled v prihodke posameznih davkoplačevalcev po vsem svetu in povečali željo po dolžni izpolnitvi davčnih obveznosti tudi na strani davkoplačevalcev. Omembe vredna sta zlasti dva takšna instrumenta, t. j. javni sramotilni seznam dolžnikov, ki se uporablja predvsem na nacionalni ravni, in mednarodna izmenjava informacij kot čezmejni postopek. S primerjalnim pravnim pristopom prikazujemo analizo pravnih instrumentov, ki uravnava davčno zaupnost in davčno transparentnost. Kot razvidno iz raziskave, je zelo težko, če ne celo nemogoče, doseči optimalno raven davčne tajnosti ob ohranjanju mednarodnih standardov davčne transparentnosti. Preden sprejmemo kakršnekoli sklepe o popolni uravnoteženosti, je treba upoštevati vse pravne tradicije na področju tajnosti, uveljavljanja mednarodnih standardov in vrednotenja primernosti teh ukrepov. Ne gre zanemariti niti cilja doseganja poštenega in pravičnega davčnega sistema.

Ključne besede: davčna tajnost, davčna transparentnost, javni sramotilni seznam dolžnikov, izmenjava informacij

7. Razvoj davčnega procesnega prava in področne sodne prakse v izbranih državah

Tjaša Vozel

Namen prispevka je proučiti razvoj slovenskega Zakona o davčnem postopku in njegovih novel do leta 2017 ter s tem razširiti znanje o davčnih postopkih v upravnem sistemu kot celoti. Zakon o davčnem postopku določa vsebinski okvir postopkovnega davčnega sistema. Prvi ZDavP je bil sprejet leta 1996, sledilo pa mu je pet novel vse do sprejetja drugega ZDavP-1 leta 2004. Tretji

in trenutno aktualni ZDavP-2 ima do danes že preko deset novel. Prispevek primerja razvoj davčnega postopka v Sloveniji in na Švedskem. S pomočjo normativne in primerjalne analize, pregleda domače in tuje literature ter analize zadevne sodne prakse opredeljuje prednosti in slabosti razvoja davčnega postopka v Sloveniji. Analiza je pokazala, da so novele pripomogle k poenostavitvi davčnega postopka, odpravile nepotrebno administriranje, znižale stroške, povečale učinkovitost delovanja davčnih organov in zavezancem za davek zagotovile večjo pravno varnost. Zakon o davčnem postopku je doživel največ sprememb na področju instituta dohodnine. Empirična raziskava sodne prakse Upravnega, Vrhovnega in Ustavnega sodišča RS v izbranem obdobju je pokazala, da je bilo največ napak najti glede bistvenih kršitev določb postopka in ne zaradi nepravilne uporabe materialnega prava. Študija prispeva k upravni in pravni znanosti ter davčni stroki kot taki. Rezultati so uporabni za pripravo nove davčno procesne zakonodaje z namenom izboljšanja njene učinkovitosti.

Ključne besede: sodna praksa, razvoj davčnega postopka, zakonske spremembe, Slovenija, Zakon o davčnem postopku, davčno procesno pravo

8. Z EU usklajeni državni ukrepi in interesi držav članic za javne službe: spoznanja iz izkušenj Madžarske

Tamás M. Horváth, Ildikó Bartha

Nacionalni interes je dandanes v javnih politikah, tudi sektorskih, močno poudarjen in predstavlja nekakšno kritiko paradigme novega javnega managementa. Prispevek obravnava odmik od klasičnega pomena splošnega (javnega) interesa v smeri omenjenega novega pristopa, ki ga zagovarjajo nekatere države članice EU. Analiza se osredotoča na vsebinske razloge in vplive teh sprememb in jih ponazarja na primeru Madžarske. Rezultat kaže, da so na trg komunalnih storitev že vplivali neposredni politični vidiki. Naše ugotovitve kažejo, da lahko razumevanje za legitimen vpliv na tržna pravila EU izhaja tudi iz samega pravnega okvira. Ukrepi, obravnavani v prispevku, so popolnoma v nasprotju z duhom prvotne namere pobudnikov integracije, nedavne spremembe v evropski zakonodaji pa očitno ne zagotavljajo neizogibnih ovir za takšne primere. Izkušnje iz tega primera so lahko koristne tudi za druge države članice EU, vsaj za tiste iz srednjeevropske regije.

Ključne besede: centralizem, izključne pravice, neregulativno znižanje cen, javne službe, storitve splošnega gospodarskega pomena (SSGP)

9. Novi pristopi do pravice biti slišan v zvezi z uporabo alternativ upravnim sankcijam

Soňa Skulová, Radislav Bražina

Pravica ‚biti slišan‘ je eden ključnih instrumentov za ustrezno zaščito pravic udeležencev v postopku pred upravnim organom. To je še posebej pomemb-

no v postopkih, ki zadevajo upravne prekrške, saj lahko upravni organi odredijo tudi zelo resne sankcije, kršiteljem pa mora biti dana možnost, da vplivajo na izid postopka. Zato lahko udeleženci izrazijo svoje ugovore, mnenja in predloge. Avtorja se osredotočata tudi na morebitne alternativne pristope do upravnih sankcij in s tem povezana vprašanja glede zagotavljanja ustreznega položaja kršitelja. Ta vprašanja doslej še niso bila znanstveno raziskana. Članek analizira trenutno sprejeto novo češko zakonodajo o postopkih upravnih prekrškov ter ugotavlja prekrivanja, ki izhajajo iz dokumentov Sveta Evrope in osnovne primerjave z ravnanjem ob upravnih prekrških v Nemčiji in na Poljskem. Avtorja opozarjata tudi na nov instrument ‚pravne poravnave‘, ki upravnim organom omogoča, da odobrijo dogovor med kršiteljem in oškodovancem o storjenem upravnem prekršku in s tem povezanim pravnim sredstvom. Novi institut je vsekakor vreden pozornosti raziskovalcev, zlasti ker je to eden prvih poskusov za sprejetje alternativnih pristopov v postopkih upravnih prekrškov in prinaša nove izzive za upravne organe. Za primerjavo z zakonodajo v Nemčiji in na Poljskem so bile uporabljene tudi metode analize pravnih zahtev pravnih dokumentov Sveta Evrope in nacionalne zakonodaje, normativne analize, pregled literature in dedukcija. Avtorja sta prišla do precej zanimivega zaključka, in sicer da so pristopi do alternativnega reševanja sporov v postopkih upravnih prekrškov v treh obravnavanih državah različni. Omenjene razlike so podrobno predstavljene v članku.

Ključne besede: pravica ‚biti slišan‘, upravni prekrški, postopki upravnih prekrškov, alternativno reševanje sporov

10. Poročilo z mednarodne delavnice o vlogi javne uprave pri oblikovanju javnih politik ter ob 15. obletnici CEPAR

Polonca Kovač, Tina Jukić

Aprila 2018 je Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani organizirala dvodnevno mednarodno delavnico o vlogi javne uprave pri oblikovanju javnih politik. Delavnica je obsegala tri tematske sklope in okroglo mizo. V prvem sklopu je potekala razprava o evalvaciji javne uprave in javnega upravljanja. Drugi sklop se je osredotočal na prepoznavanje ključnih dejavnikov uspeha za učinkovite javne politike v Sloveniji. Podlaga za oba sklopa je bil raziskovalni projekt »Razvoj modela za spremljanje in evalvacijo razvojnih programov in projektov v javnem sektorju«, znan kot projekt ATENA, ki ga za obdobje 2016–2019 sofinancira Agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (št. J5-7557). Tretji sklop je spodbudil evropski raziskovalni projekt EUPACK (*European Public Administration Country Knowledge*), ki se osredotoča na analizo značilnosti in učinkovitosti javne uprave v državah članicah EU. Poseben del delavnice je bil posvečen 15. letnici CEPAR (*Central European Public Administration Review* – Srednjeevropska revija za javno upravo). V tem delu je potekala okrogla miza z glavnimi uredniki uveljavljenih revij za javno upravo v regiji ter slovesna podelitev priznanj urednikom in recenzentom. Razprave so bile zelo plodne,

tudi zaradi sodelovanja številnih mednarodno priznanih strokovnjakov iz Nizozemske, Hrvaške, Nemčije, Slovaške, Češke republike, Romunije in Slovenije ter okrog 20 predstavnikov slovenskih ministrstev, drugih upravnih organov in nevladnih organizacij. V dinamični razpravi, ki je v celoti zajela evalvacijo v javno političnem ciklu ter vlogo javne uprave in univerze v njem, so udeleženci razpravljali o številnih vprašanjih.