ANALIZA POTENCIALA NVO ZA PRENOS JAVNIH FUNKCIJ

Mreža Plan B za Slovenijo in Mreža za prostor
Pripravila: Teja Baloh, PIC
Ljubljana, junij 2015

KAZALO:

1. UVOD 3
2. POVZETEK DOSEDANJEGA DELA OBEH MREŽ NA TEM PODROČJU 3
2.1. Prenos izvajanja javni nalog in pooblastil na področju trajnostnega razvoja in varovanja okolja na nevladne organizacije, Plan B za Slovenijo, 2010 3
2.2. Analiza možnosti storitev NVO in prenos javnih pooblastil in Akcijski načrt Mreže za prostor – nabor storitev, Mreža za prostor, 2011, 2012 4
3. NORMATIVNI OKVIR KOT OSNOVA ZA PRENOS 5
3.1. Strateški dokumenti EU 6
3.2. Strateški dokumenti RS 7
3.3. Normativen okvir javne uprave 10
3.3.1. Sistem javne uprave 10
3.3.2. Prenos javnih pooblastil 11
3.3.3. Koncesije, javna naročila, javni razpisi, javni natečaji 13
4. POTREBE PO PRENOSU JAVNIH FUNKCIJ NA NVO 14
4.1. Potrebe po prenosu kot izhajajo iz strateških dokumentov 15
4.2. Dejanske potrebe po prenosu, kot jih prepoznava MOP 16
4.3. Zakaj prenos na NVO 17
5. MOŽNA PODROČJA ZA PRENOS POOBLASTIL, STORITEV ALI FUNKCIJ 18
6. IDENTIFIKACIJA POTENCIALNIH IZVAJALCEV 22
6.1. Status delovanja v javnem interesu 23
6.2. Vsebinske mreže NVO 23
6.3. Konkretna merila za izbor NVO 24
7. OCENA IZVEDLJIVOSTI PRENOSA 24
8. OCENA IZVEDLJIVOSTI PRENOSA FUNKCIJE OZAVEŠČANJA IN IZOBRAŽEVANJA NA PODROČJU VARSTVA OKOLJA IN UREJANJA PROSTORA 26
9. ZAKLJUČNA BESEDA 29
10. VIRI 29

1. UVOD

Pričujočo analizo sta pripravili mreži Plan B za Slovenijo, ki je mreža nevladnih organizacij za trajnosti razvoj, ter Mreža za prostor, ki združuje nevladne organizacije na področju urejanja prostora, v okviru skupne projektne aktivnosti z nazivom »Analiza potenciala NVO za prenos javnih funkcij«. Analiza je namenjena ugotavljanju možnosti za prenos določenih javnih storitev na nevladne organizacije. Javni sektor je v zadnjem času namreč podvržen racionalizaciji procesov, nenehnemu pritisku za zmanjševanje administrativnih bremen in dodatnim nalogam, ki so posledica bodisi omejevanja zaposlovanja bodisi spreminjajočih se evropskih zahtev. Na drugi strani obstaja veliko NVO, ki so dobro strokovno usposobljene in bi zmogle opravljati določena podporna dela javnemu sektorju. Takšna razbremenitev javnega sektorja bi po našem mnenju pripomogla tudi k bolj reprezentativnim in legitimnim rezultatom, saj ima nevladni sektor pogosto več informacij o dejanskem stanju iz prakse, medtem ko javni sektor pooblastila izvaja institucionalizirano »od zgoraj«. V vmesnem prostoru je seveda prostor in čas za civilni dialog in participativne procese, ki pa so v Republiki Sloveniji še vedno premalo prepoznani in uporabljeni. Prenos določenih podpornih javnih funkcij in pooblastil na NVO bi tako izboljšal raven civilnega dialoga, zagotovil trajnost in strokovnost nevladnega sektorja ter doprinesel k boljšim končnim rezultatom.

Cilj analize je tako ocena realnih možnosti in izvedljivosti prenosa javnih funkcij na NVO, pri čemer želimo opredeliti pogoje za začetek takšnega prenosa. Rezultati analize bodo namreč uporabljeni pri načrtovanju trajnosti obeh mrež NVO. Naše delo je usmerjeno na področji varstva okolja in urejanja prostora, za kar je na vladni strani pristojno predvsem Ministrstvo za okolje in prostor (MOP), deloma pa tudi Ministrstvo za javno upravo (MJU).

Analiza je pripravljena na podlagi pregleda dosedanjih dokumentov in dela obeh mrež NVO na tem področju, proučitve strateškega in normativnega okvira, preverjanja dejanskih potreb ministrstev in izvedenega strokovnega posveta »Kaj lahko NVO naredijo namesto države? Potencial in predlogi za prenos javnih funkcij na NVO na področju okolja in prostora«, ki je potekal dne 28.5.2015 v knjižnici Urbanističnega inštituta v Ljubljani. V zaključnem delu dokumenta je prepoznanih 14 možnih področij za prenos javnih funkcij na NVO, konkretneje pa je prikazana ocena izvedljivosti prenosa funkcije ozaveščanja in izobraževanja na področju varstva okolja in urejanja prostora. Funkcija obsega tako ozaveščanje in izobraževanje širše javnosti in NVO, kot tudi izobraževanje in usposabljanje javnih uslužbencev ter predstavnikov gospodarstva.

2. POVZETEK DOSEDANJEGA DELA OBEH MREŽ NA TEM PODROČJU

V okviru delovanja mreže Plan B za Slovenijo in Mreže za prostor so bili v preteklosti že pripravljeni nekateri dokumenti, ki se nanašajo na prenos javnih nalog in pooblastil, predvsem:

- delna analiza, ki jo je za področje varstva okolja leta 2010 pripravil Focus, društvo za sonaravni razvoj (član mreže Plan B) z naslovom »Prenos izvajanja javni nalog in pooblastil na področju trajnostnega razvoja in varovanja okolja na nevladne organizacije«;
- delna analiza, ki jo je leta 2011 pripravila Mreža za prostor za področje urejanja prostora z naslovom »Analiza možnosti storitev NVO in prenos javnih pooblastil«
- »Akcijski načrt Mreže za prostor – nabor storitev«, ki ga je leta 2012 pripravila Mreža za prostor.

2.1. Prenos izvajanja javni nalog in pooblastil na področju trajnostnega razvoja in varovanja okolja na nevladne organizacije, Plan B za Slovenijo, 2010

Namen dokumenta je pregled primerov dobre prakse v tujini ter analiza interesa in kapacitet slovenskih NVO za opravljanje določenih javnih funkcij. Predstavljeni so ključni interesi in kapacitete NVO za prevzem določenih nalog, kakor so bili ugotovljeni na podlagi manjše raziskave. 14 NVO je namreč odgovorilo na vprašalnik glede njihovih možnosti za vključevanje v izvajanje javnih nalog. Rezultati raziskave so pokazali, da se okoljske NVO večinoma ukvarjajo z ozaveščanjem javnosti o okoljskih vsebinah (86,7%), s pripravo strokovne literature, poročil, analiz ali izobraževalnih orodij (73,3%), z oblikovanjem predlogov za rešitve (66,7%) in izobraževanjem ter usposabljanjem (66,7%). Približno polovica NVO deluje na področju okoljske

politike in zakonodaje, manj pa na področju mednarodnih sporazumov in prava EU. Dve NVO sta pooblaščeni za upravljanje zaščitenih območij. NVO ocenjujejo, da imajo zadostne kapacitete za delo na področjih informiranja javnosti o okoljskih vsebinah, ozaveščanja javnosti ter priprave strokovne literature, poročil, analiz in izobraževalnih orodij. Zelo malo NVO ima kapacitete za strokovno sodelovanje pri pripravi politik in zakonodaje v RS, še bistveno manj NVO pa je to sposobno početi na mednarodni ravni oz. ravni EU. Po mnenju NVO bi se nanje lahko prenesle naslednje javne funkcije: javni nadzor nad onesnaževalci okolja, upravljanje zaščitenih območij, izobraževanje in usposabljanje, monitoring, spremljanje in izvajanje zakonodaje, raziskovanje, naravovarstveni nadzor, poročanje mednarodnim sporazumom, nadzor nad izvajanjem zakonodaje, opozarjanje, priprava pravilnikov, izvajanje opazovanj in varovanje prostora, informatizacija, poročanje o stanju okolja, izdelava strokovnih podlag za zakonodajo, informiranje javnosti, izdelava katastrov. Med temi možnostmi je monitoring prepoznan s strani največ NVO. Pri tem je izražen pomislek, da prenos brez povečanja finančnih sredstev ni smiseln in da bi NVO s prenosom lahko deloma izgubile nevladni značaj.

Ugotovitve analize so pokazale, da obstaja pet pomembnejših javnih nalog, ki jih NVO že deloma opravljajo, vendar pa je njihovo sodelovanje potrebno ojačati – to so: ozaveščanje in informiranje javnosti o okoljskih nalogah; priprava strokovnih osnov, poročil in analiz; monitoring stanja okolja in izvajanja zakonodaje; sodelovanje pri pripravi strategij, politik, zakonov in predpisov; upravljanje zaščitenih območij.

Med tujimi primeri prenosa določenih javnih funkcij na NVO so izpostavljeni naslednji:
- Generalni direktorat EU za okolje je preko programa LIFE+ prenesel izvrševanje nalog na evropske okoljske mreže NVO;
- Organizacija Ecologia vodi civilno mrežo za okoljski monitoring na področju voda;
- Priprava in sprejem Aarhuške konvencije, do katere je prišlo na pobudo in z dobrim sodelovanjem NVO;
- Domačini so preko ustanovitve podjetja in pridobljene koncesije pridobili v upravljanje krajinski park Logarska dolina;

Podanih je tudi nekaj priporočil za izboljšanje pravnega in programskega okolja za prenos javnih funkcij na NVO, in sicer:
- prepoznavanje vloge NVO pri procesih odločanja v smislu polne participacije;
- zagotovitev primernih in trajnih finančnih okvirov za delovanje NVO;
- okrepitev zmogljivosti NVO za delo pri oblikovanju politik.

2.2. Analiza možnosti storitev NVO in prenos javnih pooblastil in Akcijski načrt Mreže za prostor – nabor storitev, Mreža za prostor, 2011, 2012

Omenjena analiza opredeljuje tri načine, v okviru katerih bi Mreža za prostor lahko razvijala in uveljavljala nove storitve in produkte. Ena od teh je tudi možnost izvajanja javnih pooblastil na podlagi prenosa iz javnega sektorja na NVO, pri čemer te storitve sodijo v vsebinski okvir delovanja NVO.

Na področju varstva okolja in urejanja prostora prihaja do »implementacijskega deficita«, ki predstavlja razliko med formalno sprejetimi zavezami in dejanskim uresničevanjem teh zavez[1]. To se kaže predvsem v šibkem izvajanju nadzorne funkcije, ki je ključnega pomena za smiseln in uravnotežen razvoj posameznega področja. Prav pri tej širši nadzorni funkciji (v smislu merjenja, vrednotenja, monitoringa, itd.) bi se država lahko naslonila na obstoječe mreže NVO, kot so mreža lovskih in ribiških čuvajev, mreža turističnih društev, itd. Monitoring in znanstveno obdelavo podatkov bi vsaj deloma lahko izvajale NVO.

Med prednostmi izvajanja javnih nalog s strani NVO so prepoznane naslednje:
- zaradi lokalne prepredenosti so NVO v stalnem stiku s fizičnim prostorom in imajo dober pregled nad dejanskim stanjem;

[1] Slovenija v Evropski uniji – Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, 2001, str. 16

- delovanje NVO je fleksibilno in hitro odzivno na spreminjajočo se problematiko;
- NVO nudijo strokovnost širokega profila;
- NVO lahko izvedejo storitve ceneje kot državna uprava;
- NVO bi lahko državi pomagale na deficitarnih področjih, pri čemer bi se krepila zakonitost in transparentnost izvršilne veje oblasti. Za primerjavo je na področju socialnih storitev že dolgo prepoznana prednost zunanjih izvajalcev javnih storitev ter prenosom na lokalno raven.

Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja 2005-2012 je v poglavju 5.3. že predvidela nabor javnih funkcij, ki jih lahko prevzamejo NVO deloma ali v celoti. To so:
- promocija varstva okolja;
- ozaveščanje in izobraževanje javnost, predstavnikov NVO, javnih uslužbencev, predstavnikov gospodarstva;
- izobraževanje o pomenu in vlogi okoljskih NVO;
- izobraževanje za projektno sodelovanje občin in NVO;
- strokovna pomoč na specialnih področjih, priprava strokovnih podlag, mnenj in podobno;
- nadzorna funkcija;
- monitoring na posameznih področjih;
- sodelovanje pri oblikovanju in upravljanju zavarovanih območij;
- vzpostavitev in vodenje registra okoljskih NVO;
- izvajanje funkcije »izvoznik znanja in izkušenj« na področju okolja v JV Evropo;
- zagotavljanje informacij iz specifičnih področij;
- lokalne NVO lahko postanejo informacijska točka;
- vključevanje NVO v prenos informacij o novih tehnologijah in izdelkih;
- sodelovanje NVO pri promociji turizma;
- vse možne oblike sodelovanja NVO v pripravo dokumentov in odločitev ter v sestavo organov, pristojnih za okolje.

Analiza je že prepoznala nekaj institutov, ki udejanjajo možnost prenosa javnih pooblastil;
- naravovarstveni nadzorniki po Zakonu o ohranjanju narave (delujejo na podlagi pooblastila);
- okoljevarstveni nadzorniki po Zakonu o varstvu okolja (lahko opravljajo posamezna dejanja v inšpekcijskih zadevah na podlagi pooblastila);
- lovski čuvaji po Zakonu o divjadi in lovstvu;
- ribiški čuvaji po Zakonu o sladkovodnem ribištvu (delujejo na podlagi pooblastila).

Za dosego boljše pravne podlage za delovanje NVO na področju varovanja okolja bi bilo potrebno dopolniti Zakon o varstvu okolja v smislu, da varstvo okolja v okviru svojih pristojnosti in pravic zagotavljajo tudi državljani in drugi prebivalci kot posamezniki ali organizirani v društva, strokovna in druga združenja ter NVO za varstvo okolja. Podano je še opozorilo glede prenosa javnih storitev, saj bi lahko ogrožalo poslanstvo nevladnega sektorja, ki naj deluje kot protiutež oz. nadzornik oblastnega sektorja.

Akcijski načrt Mreže za prostor – nabor storitev iz leta 2012 je izpostavil dve storitvi (monitoring in nadzor) kot tisti, ki bi glede na Nacionalni program varstva okolja prišli v poštev za prenos ob predhodni spremembi normativnega okvira.

3. NORMATIVNI OKVIR KOT OSNOVA ZA PRENOS

Podlaga za to, da lahko govorimo o javnih funkcijah in pooblastilih ter njihovem morebitnem prenosu na NVO je, da so nam znane strateške usmeritve razvoja Slovenije in upravne naloge, ki jih državni organi opravljajo.

Normativni okvir obsega:
- Pregled strateških EU dokumentov, ki izkazujejo podlage za možen prenos javnih pooblastil/funkcij;
- Pregled nacionalnih strateških dokumentov, ki izkazujejo podlage za prenos javnih pooblastil/funkcij;
- Pregled normativnega nacionalnega okvira, ki že določa sisteme, podobne prenosu javnih pooblastil.

3.1. Strateški dokumenti EU

Strategija Evropa 2020 – Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast[2]

Strategija Evropa 2020 je bila sprejeta leta 2010. Strategija spodbuja med drugim tudi pametno rast, okrepitev raziskovalnih dejavnosti, prenos znanja in inovacij, itd., kar se nanaša tudi na sfero civilne družbe. Je naslednica Lizbonske strategije (sprejete leta 2000 in prenovljene 2005), ki je kot enega od ukrepov za učinkovito delovanje notranjega trga določila tudi boljše predpise. Stebri izvajanja priprave boljših predpisov so štirje, med drugim tudi sodelovanje z javnostjo ter odprava administrativnih ovir in poenostavitev zakonodaje.

7. okoljski akcijski program Unije

Program je bil sprejet s sklepom št. 1386/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. novembra 2013 o splošnem okoljskem akcijskem programu Unije do leta 2020 „Dobro živeti ob upoštevanju omejitev našega planeta". Za njegovo izvedbo so prvenstveno odgovorne posamezne institucije Unije in države članice – v tem okviru pa je potrebno, da javni organi na vseh ravneh sodelujejo s podjetji in socialnimi partnerji, civilno družbo in posameznimi državljani[3]. Kot 7 prednostnih ciljev programa je določeno:

(1) Tematske prednostne naloge
- varovanje, ohranjanje in izboljšanje naravnega kapitala Unije;
- spreminjanje Unije v z viri gospodarno, zeleno in konkurenčno nizkoogljično gospodarstvo;
- varovanje državljanov Unije pred pritiski ter tveganji za zdravje in dobro počutje, ki so povezani z okoljem;

(2) Okvir, ki omogoča izvedbo
- povečanje koristi okoljske zakonodaje Unije z izboljšanjem izvajanja;
- izboljšanje zbirke znanja in dokazov, na katerih temelji okoljska politika Unije;
- zagotovitev naložb za okoljsko in podnebno politiko ter odpravljanje okoljskih posledic;
- izboljšanje vključevanja okoljskih vidikov in usklajenosti politike;

(3) Izpolnjevanje lokalnih, regionalnih in svetovnih izzivov
- krepitev trajnosti mest v Uniji;
- povečanje učinkovitosti Unije pri spoprijemanju z mednarodnimi okoljskimi in podnebnimi izzivi.

22. točka preambule omenjenega sklepa izrecno navaja tudi, da »pri zagotavljanju uspešnosti sedmega okoljskega akcijskega programa in doseganju njegovih prednostnih ciljev je pomembno pregledno sodelovanje z nevladnimi udeleženci«.

Prednostni cilj »povečanje koristi okoljske zakonodaje Unije z izboljšanjem izvajanja«, ki naj služi kot okvir za dosego vsebinskih ciljev, predvideva, da je potrebno predvsem izboljšanje izvajanja okoljskega pravnega reda Unije na ravni držav članic. Vsem, ki sodelujejo pri izvajanju okoljske zakonodaje na ravni Unije in na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, je treba zagotoviti znanje, orodja in možnost za izboljšanje zagotavljanja koristi te zakonodaje ter za izboljšanje upravljanja procesa izvrševanja. Veliko število kršitev, pritožb in peticij na področju okolja kaže, da je treba vzpostaviti učinkovit in delujoč sistem zavor in ravnotežja na nacionalni ravni.

Potrebne naj bi bile izboljšave na 4 področjih:

(1) izboljšati način zbiranja in razširjanja znanja o izvajanju, da bodo splošna javnost in okoljski strokovnjaki v celoti razumeli namen in koristi okoljske zakonodaje Unije ter kako nacionalne in lokalne uprave uresničujejo zaveze Unije;

[2] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:SL:PDF
[3] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN

(2) spodbujati je treba okrepljene strokovne inšpekcijske preglede in izmenjave najboljše prakse na tem področju;
(3) izboljšati je potrebno način obravnavanja in reševanja pritožb glede izvajanja okoljskega prava Unije na nacionalni ravni;
(4) državljani Unije morajo imeti učinkovit dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah ter učinkovitega pravnega varstva v skladu z Aarhuško konvencijo in razvojem, zagotovljenim z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe in najnovejše sodne prakse Sodišča Evropske unije.

Da se z izboljšanjem izvajanja čim bolj povečajo koristi okoljske zakonodaje Unije, sedmi okoljski akcijski program do leta 2020 zagotovi naslednje:

(a) javnost ima dostop do jasnih informacij, ki kažejo, kako se izvaja okoljsko pravo Unije, skladno z Aarhuško konvencijo;
(b) skladnost s posebno okoljsko zakonodajo se poveča;
(c) okoljsko pravo Unije se izvršuje na vseh upravnih ravneh in zagotovljeni so enaki konkurenčni pogoji na notranjem trgu;
(d) okrepi se zaupanje državljanov v okoljsko pravo Unije in izvrševanje tega prava;
(e) omogoči se upoštevanje načela učinkovitega pravnega varstva za državljane in njihove organizacije.

Prednostni cilj »izboljšanje zbirke znanja in podatkov za okoljsko politiko Unije«, ki prav tako služi kot okvir za vsebinske cilje, predvideva, da je na ravni Unije in mednarodni ravni treba sprejeti ukrepe za dodatno krepitev in izboljšanje povezave med znanostjo in politiko ter vključevanja državljanov, kot na primer z imenovanjem glavnih znanstvenih svetovalcev. Države članice bi morale zagotoviti tudi, da bodo zbrane informacije za presojo vplivov načrtov, programov in projektov na okolje (npr. s PVO ali CPVO) javnosti bolj dostopne. Program zagotovi, da se povezava med znanostjo in politiko na področju okolja okrepi, vključno z dostopnostjo podatkov za državljane in prispevkom znanosti državljanov.

Da se okrepi trajnost mest v Uniji, sedmi okoljski akcijski program do leta 2020 zagotovi, da večina mest v Uniji izvaja politike za trajnostno urbanistično načrtovanje in projektiranje, vključno z inovativnimi pristopi za javni mestni prevoz in mobilnost, trajnostna poslopja, energetsko učinkovitost in ohranjanje biotske raznovrstnosti v mestih. Za to je potrebna tudi izmenjava najboljše prakse v zvezi z inovativnim in trajnostnim mestnim razvojem na ravni Unije in mednarodni ravni ter razvijanje in spodbujanje skupnega razumevanja o tem, kako prispevati k izboljšanju urbanih okolij z osredotočanjem na povezovanje urbanističnega načrtovanja in ciljev.

3.2. Strateški dokumenti RS

Strategija razvoja Slovenije

Gre za kroven strateški dokument RS. Staremu dokumentu, ki je veljal za obdobje 2005 do 2013 se je iztekla veljavnost. Avgusta 2013 je bil javno objavljen osnutek Strategije razvoja Slovenije 2014 – 2020, ki pa še vedno ni sprejet. Za njegovo pripravo skrbi Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. Med prioritetnimi področji in kratkoročnimi ukrepi sta v zadnjem objavljenem osnutku navedena tudi razvoj kakovostnejšega, odzivnega in vključujočega socialnega in civilnega dialoga, ter uvajanje smotrnih poenostavitev delovanja države in njenih institucij[4]. Kot eden od ciljev na področju znanja in zaposlovanja je predvideno povečanje pretoka znanja in mobilnosti med gospodarstvom, javno upravo in nevladnimi organizacijami[5]. Eden od pogojev do dosego učinkovite pravne države in javne uprave je razvoj in uveljavitev ustreznega podpornega in sistemskega pravnega okolja za razvoj nevladnih organizacij in prostovoljskega dela (večji prispevek nevladnih organizacij v strukturi BDP, spodbujanje zaposlovanja in prenos storitev v izvajanje nevladnim organizacijam).[6] Poleg tega naj bi bila javna uprava oblikovana

[4] Osnutek Strategije razvoja države, str. 9; http://www.svrk.gov.si/fileadmin/svrk.gov.si/pageuploads/KP_2014-2020/SRS_09_08_2013.pdf
[5] Osnutek Strategije razvoja Slovenije, str. 13; http://www.svrk.gov.si/fileadmin/svrk.gov.si/pageuploads/KP_2014-2020/SRS_09_08_2013.pdf
[6] Osnutek Strategije razvoja Slovenije, str. 21; http://www.svrk.gov.si/fileadmin/svrk.gov.si/pageuploads/KP_2014-2020/SRS_09_08_2013.pdf

kakovostno, učinkovito, moderno, ustvarjalno in ceneje, kar bi bilo mogoče preko debirokratizacije in racionalizacije delovanja javne uprave, povečanja odprtosti in transparentnosti, uveljavitve participatornega upravljanja, informatizacije poslovanja, bolj fleksibilnega sistema plač v javnem sektorju, povečanja usposobljenosti javnih uslužbencev, dviga upravljavske sposobnosti občin.

Strategija razvoja javne uprave 2015 - 2025

Dne 29.4.2015 je bila sprejeta Strategija razvoja javne uprave 2015 – 2025. Gre za krovni strateški dokument na področju javne uprave, kjer že od leta 2005 ni bilo sprejetega strateškega dokumenta. Vlada RS je potrdila tudi Politiko napredka in kakovosti sodobne javne uprave, kjer je med temeljnimi vrednotami navedeno tudi »sodelovanje, pravičnost, vključenost«. Vlada RS je naložila Ministrstvu za javno upravo, da v sodelovanju z ostalimi pristojnimi organi na podlagi sprejete Strategije razvoja javne uprave 2015–2020 pripravi akcijski načrt za leti 2015-2016 najkasneje do konca junija 2015. Sprejeta strategija bo namreč podlaga za nadaljnje dvoletne akcijske načrte ukrepov.

Strategije vsebuje tudi SWOT analizo, kjer je med priložnostmi navedeno;

- da je potrebno dvigniti odzivnost in učinkovitost javne uprave, izboljšati učinkovito vodenje, zagotoviti ustrezna znanja, veščine in kompetence zaposlenih ter povečati preglednost in odgovornost in uvesti zunanje ocenjevanje uspešnosti ter postopke za nadzor kakovosti;
- da je potrebna posodobitev sistemske ureditve uslužbenskega sistema glede upravljanja z zaposlenimi za zagotovitev njihove večje prožnosti/mobilnosti in glede odgovornosti javnih uslužbencev za rezultate njihovega dela;
- da globalne spremembe vzpodbujajo zaposlene k dvigu profesionalnosti in inovativnosti na delovnem mestu in osebnemu razvoju;
- da je potrebno sprejemanje uprave kot partnerja za uveljavitev pravic in pravnih koristi, ter večja odprtost uprave (sprememba upravne kulture).

MJU kot krovni nosilec za uvedbo projektnega načina dela bo v okviru Upravne akademije prevzel izvedbo usposabljanj zaposlenih za delo na projektih in usposabljanje projektnih vodij ter prevzelo izdelavo orodja za informacijsko podporo projektom. Ključni deležniki pri tem so ostala ministrstva, vladne službe, organi v sestavi, občinske uprave in nosilci javnih pooblastil in nevladne organizacije[7]. Med ukrepi za uresničitev strateških ciljev na področju uveljavitve projektnega managementa je tudi izvedba sistematičnega usposabljanja zaposlenih v javni upravi o projektnem načinu dela in sicer z izvedbo internih usposabljanj (deljenje znanja znotraj ministrstev) ter z izvedbo izobraževanj v okviru upravne akademije in s strani zunanjih izvajalcev.

Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014-2020

V dokumentu, ki je bil sprejet 11.12.2014[8], so predstavljene prednostne osi izbranih prednostnih naložb, kamor bo Slovenija vlagala sredstva evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014 – 2020, z namenom doseganja nacionalnih ciljev v okviru ciljev EU 2020. Dokument je izhodišče za nadaljnja usklajevanja tako na ravni države (ministrstva in drugi deležniki), kot tudi z Evropsko komisijo. V dokumentu so določene prednostne osi, med katerimi so tudi naslednje:

- (2.4.) trajnostna raba in proizvodnja energije in pametna omrežja;
- (2.5.) prilaganje na podnebne spremembe;
- (2.6.) boljše stanje okolja in biotske raznovrstnosti;
- (2.7.) izgradnja infrastrukture in ukrepi za spodbujanje trajnostne mobilnosti;
- (2.11.) pravna država, izboljšanje institucionalnih zmogljivosti, učinkovita javna uprava, podpora razvoju NVO ter krepitev zmogljivosti socialnih partnerjev.

V okviru zadnje omenjene prednostne osi je v dokumentu zapisano, da ima Slovenija na področju javne uprave ustavno in zakonsko pogojeno in predpisano centralizirano upravljanje in poslovanje. Za področje

[7] Strategija razvoja javne uprave 2015 – 2025, str. 27

[8] http://www.eu-skladi.si/ostalo/operativni-programi/op-2014-2020-december-konni

izobraževanja in usposabljanja v javni upravi deluje Upravna akademija. Kot specifični cilj 2 na tem področju je predviden dvig usposobljenosti in integritete zaposlenih v javni upravi preko nadgradnje sistema upravljanja s kadri in usposabljanji. K smotrnejši izrabi človeških virov bo pripomogla modernizacija enotnega informacijskega sistema za upravljanje človeških virov in strateško načrtovanje v organih državne uprave, ki bo izvedena v obdobju 2014-2020 na podlagi ugotovitev funkcijske analize. Prenovljen sistem naj bi omogočal poenostavitev kadrovskih postopkov in hitrejše prilagajanje spremembam na kadrovskem področju ter dajal podporo vodenju, odločanju in strateškemu načrtovanju. Na ključnih identificiranih področjih, kot so veščine vodenja, strateški in projektni menedžment, boljša zakonodaja, upravljanje kakovosti, javno naročanje in javne finance, digitalne kompetence, bo Slovenija okrepila usposabljanje z uvedbo novih programov, povečanjem števila vključenih v usposabljanje in okrepljenim sodelovanjem z akademskim okoljem. Specifični cilj 3 na tem področju je »Izboljšanje upravljanja in večja transparentnost v javni upravi z uvedbo novih orodij, metod in interoperabilnih rešitev«. Dobro delovanje javne uprave je eden od gradnikov večjega zaupanja in blaginje, zato bo Slovenija skladno s Priporočili Sveta EU in priporočili OECD uvedla notranje presoje kakovosti delovanja, zunanje ocenjevanje uspešnosti in postopke za nadzor in kontrolo kakovosti z ustrezno informacijsko podporo. Specifični cilj 4 »Izboljšanje zakonodajnega okolja in nadgradnja e-storitev za k uporabniku usmerjeno javno upravo« predvideva nadaljevanje programa ukrepov odprave zakonodajnih/administrativni ovir. Upoštevani naj bi bili predlogi za racionalizacijo procesov iz funkcionalne analize javne uprave, nadaljevali pa naj bi z merjenjem administrativnih stroškov in bremen v predpisih, z informiranjem in obveščanjem javnosti ter s pripravo primerjalnih analiz regulacij (tudi na ravni EU) z vključevanjem zunanjih partnerjev. Za izvedbo te prednostne osi naj bi se glede na podatke finančnega načrta Operativnega programa predvidevalo 105.337.690,00 eur[9] (tako prispevka Unije kot tudi nacionalnega prispevka).

Posebna prednostna os (2.14.) je postavka tehnične pomoči za izvajanje programa. Tehnična pomoč bo namenjena ukrepom za učinkovito izvajanje operativnega programa, pri čemer bo posebna pozornost namenjena njihovemu izvajanju na tistih področjih, ki so se v preteklem obdobju pokazala kot problematična, kot tudi tistim na katerih Slovenija do sedaj še nima izkušenj pri izvajanju. Tudi tehnična pomoč ima seveda predvidena finančna sredstva za izvedbo (11.340.197,00 eur za manj razvite regije ter 4.744.859,00 eur bolj razvite regije, financirano preko ESS).

<u>Enotni dokument za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti</u>

Program in spletni portal STOP BIROKRACIJI se je začel s sprejemom prvotnega Akcijskega programa za odpravo administrativnih bremen za 25% do leta 2012. Ta je bil posodobljen in nadgrajen s sprejemom Akcijskega programa za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje zakonodajnih bremen za obdobje 2012 in 2013. 3.10.2013 je Vlada RS sprejela Enotni dokument za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti z ukrepi po področjih. Enotni dokument predstavlja dokument s konkretnimi opredelitvami ukrepov, zavezami, predlogi rešitev, nosilci ter roki realizacije. Največji poudarek je namenjen procesu razbremenjevanja na področju okolja in prostora, širšem delovno pravnem področju, koheziji (črpanje evropskih sredstev), področju financ (davki in trošarine ter druge dajatve) in področju gospodarstva (statusno pravne zadeve in poslovna oziroma finančna poročila). Ob njegovem sprejemu je bila oblikovana tudi stalna medresorska delovna skupina. V Enotnem dokumentu so prvič poenoteni ukrepi iz 11 strateških dokumentov, ki so smiselno združeni po šestnajstih področjih. Predvideno je poročanje o izvedenih ukrepih dvakrat letno. 17.7.2014 je Vlada RS sprejela drugo poročilo o realizaciji ukrepov iz Enotnega dokumenta. Izvajanje aktivnosti trenutno poteka v IV. fazi v kateri se izvaja postopek normativnih sprememb predpisov na podlagi sprejetih ukrepov. V zadnji V. fazi pa bo izvedena evalvacija, s čimer se bo ugotavljala učinkovitost sprememb.

<u>Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja 2005-2012</u>

[9] Operativni program za izvedbo Evropske kohezijske politike 2014-2020, str. 241

Resolucija je sicer že izven svojega časovnega okvira, vendar je še vedno veljaven strateški dokument države. V pripravi naj bi bil sicer nov nacionalni program varstva okolja[10]. Resolucija ureja področje nevladnih organizacij v posebnem 5.3. poglavju. Vplivanje na oblikovanje politike in zakonodaje v Sloveniji in na ravni Evropske skupnosti, ter ozaveščanje javnosti na področju okolja in trajnostnega razvoja sta prepoznana kot glavna vidika delovanja okoljskih in naravovarstvenih NVO. Velik pomen je pripisan tudi razpršenosti aktivno delujočih okoljskih organizacij in njihovi geografski razpršenosti. Resolucija izrecno navaja, da bi NVO lahko delno ali v celoti prevzele izvajanje nekaterih javnih funkcij in pooblastil. Pravna podlaga za tak prenos že obstaja, pri čemer so kot možnosti navedene koncesije, javni razpisi in javna naročila. Predvsem pa naj bi država delovala proaktivno pri vzpostavljanju možnosti za izvajanje posameznih javnih funkcij s strani okoljskih NVO, ki bi lahko bile naslednje:

- promocija varstva okolja;
- ozaveščanje in izobraževanje javnosti, predstavnikov NVO, javnih uslužbencev na vseh ravneh, predstavnikov gospodarstva;
- izobraževanje o pomenu in vlogi okoljskih NVO;
- izobraževanje za projektno sodelovanje občin in NVO;
- strokovna funkcija – pomoč na specialnih področjih, priprava strokovnih podlag;
- funkcija nadzora;
- monitoring na posameznih področjih;
- sodelovanje pri oblikovanju in upravljanju zavarovanih območij;
- vzpostavitev in vodenje registra okoljskih NVO;
- izvajanje funkcije »izvoznik znanja in izkušenj« v JV Evropo;
- zagotavljanje informacij iz specifičnih področij;
- razvoj spletnih strani NVO;
- NVO lahko postanejo e-informacijska točka;
- vključevanje NVO v prenos informacij o novih tehnologijah;
- sodelovanje NVO pri promociji turizma;
- vse možne oblike vključevanja NVO v pripravo dokumentov in odločitev in v sestavo organov, pristojnih za okolje.

Povečanje in vsebinsko poglabljanje sodelovanja države z NVO na področju okolja je prepoznano kot nujen in dolgoročen proces, pri čemer bo morala država posebno pozornost nameniti zagotavljanju pogojev NVO za izvajanje participativne funkcije, razširiti partnerstva iz države na občine, ministrstva, univerze in druge subjekte, ter upoštevati določila Aarhuške konvencije.

Poleg navedenih so že dalj časa v postopku priprave Strategija prostorskega razvoja Slovenija, Strategija prometa v RS.

3.3. Normativen okvir javne uprave

3.3.1. Sistem javne uprave

Javna uprava je družbeni sistem, ki ima dve ključni funkciji: strokovno sodeluje pri pripravi javnih politik in sprejete politike neposredno izvršuje. V kolikor govorimo o javnem sektorju, pa je to najširši pojem, ki poleg javne uprave zajema tudi zakonodajno in sodno vejo oblasti ter tako vse neposredne ali posredne uporabnike državnega in občinskih proračunov.

Javno upravo sestavljajo državna uprava, občinske uprave in nosilci javnih pooblastil. Državno upravo nadalje sestavljajo ministrstva, organi v njihovi sestavi ter upravne enote, ki vsi izvajajo upravne naloge. Upravne naloge lahko opravljajo tudi nosilci javnih pooblastil – to so javne agencije ali druge osebe javnega prava (npr. javni zavodi), posamezniki in pravne osebe zasebnega prava. V praksi velikokrat v teh primerih govorimo o javnih službah. Na nosilce javnih pooblastil se opravljanje posameznih upravnih nalog prenese

[10] Koalicijski sporazum o sodelovanju za mandatno obdobje 2014-2018, september 2014, poglavje 4.14. Poleg tega je med ukrepi naveden ukrep kadrovska popolnitev in finančna okrepitev področja okolja

z zakonom ali pa obstaja vsaj zakonska pravna podlaga za prenos. V Zakonu o državni upravi[11] je predviden prenos pooblastil na javne agencije v primeru, če je s tem omogočeno učinkovitejše in smotrnejše opravljanje upravnih nalog, kot bi bilo v primeru opravljanja nalog v upravnem organu, zlasti če se lahko opravljanje upravnih nalog v celoti ali pretežno financira z upravnimi taksami oziroma plačili uporabnikov, ali če glede na naravo oziroma vrsto nalog ni potreben ali ni primeren stalni neposredni politični nadzor nad opravljanjem nalog. Pri izvajanju javnih pooblastil imajo nosilci javnih pooblastil pravice in dolžnosti uprave, ki jih določa zakon ali drug predpis.

Med upravne naloge Zakon o državni upravi uvršča naslednje:
- sodelovanje pri oblikovanju politik;
- izvršilne naloge (podrobneje urejeno npr. v Zakonu o Vladi);
- inšpekcijski nadzor (podrobneje urejeno v Zakonu o inšpekcijskem nadzoru);
- spremljanje stanja;
- razvojne naloge;
- zagotavljanje javnih služb (podrobneje urejeno v Zakonu o gospodarskih javnih službah).

Znotraj MOP je bila s soglasjem Vlade sprejeta sistemizacija, pri čemer je določeno, da ima MOP trenutno 3 direktorate (Direktorat za okolje, Direktorat za vode in investicije, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja), njim podrejene posamezne sektorje, znotraj MOP pa delujejo 4 organi v sestavi ministrstva (Agencija RS za okolje, Geodetska uprava RS, Inšpektorat RS za okolje in prostor, Uprava RS za jedrsko varnost). Organi v sestavi se ustanovijo za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog na področju inšpekcijskega nadzora in nalog na področju javnih služb, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog oz. če je potrebno zagotoviti večjo stopnjo strokovne samostojnosti . V aktu o sistemizaciji so za vsak sektor navedene upravne naloge, ki jih opravlja ta sektor ali druga organizacijska enota MOP. Ob pregledu tega dokumenta je bilo ugotovljeno, da imajo vsi sektorji znotraj Direktorata za prostor, graditev in stanovanja opredeljeno sodelovanje z NVO kot eno izmed svojih pooblastil oz. pristojnosti, medtem ko znotraj Direktorata za okolje sektorji te naloge nimajo izrecno zapisane.

Poleg tega v normativen okvir sodi tudi Zakon o javnih uslužbencih, ki postavlja definicijo javnih uslužbencev kot posameznikov, zaposlenih v delovnem razmerju v javnem sektorju. Pri tem je potrebno razločevati javne uslužbence in javne funkcionarje, ki so načeloma imenovani ali izvoljeni posamezniki (npr. ministri, državni sekretarji). Javne uslužbence nadalje delimo na uradnike, ki opravljajo javne naloge, ter na strokovno-tehnične javne uslužbence, ki opravljajo spremljajoča dela. Javni uslužbenci imajo v skladu s 102. členom Zakona o javnih uslužbencih pravico in dolžnost do usposabljanja in izpopolnjevanja po določenem programu in po napotitvi nadrejenega. Strategijo izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, ki zajema vsebine, ki so pomembne za vse organe, naj bi določila Vlada na podlagi predloga ministrstva, pristojnega za upravo. Posamezni organi pa nato pripravijo načrte usposabljanja in izobraževanja. Kolikor nam je znano, takšna strategija trenutno ni sprejeta. Izobraževanja in usposabljanja za javne uslužbence izvaja Upravna akademija, ki deluje v okviru Direktorata za javni sektor pri Ministrstvu za javno upravo.

3.3.2. Prenos javnih pooblastil

Država lahko nastopa v razmerjih do državljanov in oseb zasebnega prava v dveh vlogah – prva je oblastvena, kjer gre za razmerje nadrejenosti države in izvajanje javnih pooblastil in nalog, druga pa poslovna oz. tržna, kjer nastopa država kot prirejeni subjekt do oseb zasebnega sektorja in kupuje ali prodaja storitve/dobrine kot drugi subjekti na trgu.
Ko država deluje oblastno, lahko prenese svoja pooblastila za izvajanje javnih funkcij na drugo osebo (to je na pravne osebe javnega prava kot so javni zavodi in javne agencije, ali na osebe zasebnega prava kot

[11] http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3225

so posamezniki, gospodarske družbe, zasebni zavodi, društva, itd.). To lahko naredi zgolj na podlagi zakona - ni pa nujno da s samim zakonom, torej zakon ne rabi nujno določiti konkretnega nosilca javnega pooblastila, ampak lahko določi le pogoje in postopek podelitve ter opiše vsebino javnega pooblastila[12]. Nosilec javnega pooblastila je tako pravna oseba zasebnega ali javnega prava ali fizična oseba, ki na podlagi zakona pridobi javno pooblastilo za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave[13]. Gre za ustavno kategorijo, ki jo Ustava RS ureja v 121. členu in postavlja temelj za nedržavno izvajanje upravnih nalog. Država na ta način približa upravljanje tistim, ki so zanj najbolj zainteresirani in jim omogoča bodisi neko stopnjo samostojnosti, bodisi določeno stopnjo samoregulacije (npr. odvetniška zbornica) ali pa je takšna ureditev bolj ekonomična in učinkovita. Posebej tedaj, ko obstaja možnost financiranja neposredno s strani uporabnikov, je pogosto smiselna uporaba instituta prenosa javnega pooblastila (npr. naravovarstveni nadzorniki, lovski čuvaji, itd. imajo določena inšpekcijska pooblastila). Predmet prenosa javnega pooblastila so vedno naloge državne uprave.

Javna pooblastila so lahko taka, da njihovo število ni omejeno in je mogoče javno pooblastilo urediti tako, da vsakdo, ki izpolni določene splošne pogoje to javno pooblastilo pridobi (npr. pooblastilo za pridobitev statusa naravovarstvenega nadzornika). V upravnem postopku pristojni organ presodi ali tisti, ki je dal vlogo za pridobitev javnega pooblastila izpolnjuje z zakonom ali podzakonskim predpisom določene pogoje in odloči o tem ali se mu javno pooblastilo podeli ali pa se njegova zahteva zavrne. Ponavadi so upravne naloge pri tem plačane s strani končnih uporabnikov (npr. dimnikarske storitve, registracija motornega vozila), ni pa nujno (npr. prostovoljni nadzorniki po ZON delujejo brezplačno, naravovarstveni nadzorniki so načeloma zaposleni pri upravljalcu zavarovanega območja, ki pridobi sredstva za upravljanje v okviru koncesijskega razmerja z državo). Akt podelitve pooblastila je upravni akt.

Že prva analiza Mreže za prostor iz leta 2011,2012 (opisana v poglavju 2.2.) je prepoznala nekaj institutov, ki udejanjajo možnost prenosa javnih pooblastil na posamezne fizične osebe;

- naravovarstveni in prostovoljni nadzorniki po Zakonu o ohranjanju narave. V skladu s 155. in 157. Členom ZON delujejo na podlagi pooblastila, ki ga izda minister po opravljenem preizkusu znanja. Naravovarstveni nadzorniki opravljajo naloge neposrednega nadzora v naravi in imajo načeloma 4 vrste nalog: neposredno spremljanje stanja; nadzor nad izvajanjem varstvenih režimov; ugotavljanje dejanskega stanja pri kršitvah prepovedi iz tega zakona in na njegovi podlagi sprejetih predpisov ter obveščanje pristojnih inšpekcijskih organov; opozarjanje oseb na varstvene režime zaradi preprečevanja kaznivih ravnanj. Naravovarstveni nadzornik samostojno vodi postopek in odloča o prekrških iz ZON. Prostovoljni nadzorniki lahko postanejo polnoletne fizične osebe, ki so državljani RS in opravijo preizkus znanja. Imajo bolj omejena pooblastila v primerjavi z naravovarstvenimi nadzorniki.
- okoljevarstveni nadzorniki po Zakonu o varstvu okolja (ZVO-1). Materijo urejajo členi od 158 do 160 ZVO-1. Okoljevarstveni nadzorniki lahko opravljajo posamezna dejanja v postopku pred izdajo odločbe v inšpekcijskih zadevah, zlasti ugotavljanje dejstev in okoliščin in nadzor nad spoštovanjem izdanih ukrepov inšpektorjev. Delujejo na podlagi pooblastila, ki ga po opravljenem preizkusu znanja podeli minister.
- lovski čuvaji po Zakonu o divjadi in lovstvu. Členi od 70 do 73 Zakona o divjadi in lovstvu urejajo lovskočuvajsko službo. 3. Odstavek 72. Člena izrecno določa »Lovski čuvaj je v času opravljanja službe lovišču ali lovišču s posebnim namenom uradna oseba.«. Lovski čuvaj ima pooblastila, da pod določenimi pogoji preveri istovetnost osebe in o kršitvah obvesti pristojne organe. Zakon tako izrecno ne pravi, da delujejo na podlagi podeljenega pooblastila, ampak jih opredeljuje kot uradne osebe.
- ribiški čuvaji po Zakonu o sladkovodnem ribištvu. Členi od 60 do 62. Zakona o sladkovodnem ribištvu urejajo ribiškočuvajsko službo. Izvaja se na podlagi javnega pooblastila, ki se podeli izvajalcem

[12] 121. Člen Ustave RS, se je leta 2006 spremenil. Prej je bil prenos javnega pooblastila mogoč samo z zakonom, sedaj je določeno, da je prenos mogoč z zakonom ali na podlagi zakona.
[13] Vir: https://www.kpk-rs.si/sl/zavezanci-in-njihove-dolznosti/kdo-so-zavezanci/nosilci-javnih-pooblastil

ribiškega upravljanja. Naloge so predvsem nadzor, pomoč, obveščanje inšpektorjev, spremljanje posegov, evidentiranje.

Drugačen je položaj, ko je število javnih pooblastil omejeno, bodisi zato, ker po naravi stvari lahko javno pooblastilo izvaja samo ena oseba (npr. izdajanje splošnih aktov z veljavnostjo na celotnem območju RS, licence), ali pa je število možnih izvajalcev javne službe omejeno in je potrebno izvesti izbirni postopek. Ključno vprašanje je, kako izvesti izbirni postopek. Načeloma se v teh primerih izvede javni natečaj. 15. Člen Zakona o državni upravi namreč določa: »Če zakon dopušča, da za pridobitev javnega pooblastila kandidira več fizičnih oziroma pravnih oseb, se izbira opravi na javnem natečaju.«. Poleg tega še vedno velja prehodna določba Zakona o državi upravi, ki v primerih takšnih javnih natečajev napotuje na smiselno uporabo zakona, ki ureja javna naročila.

3.3.3. Koncesije, javna naročila, javni razpisi, javni natečaji

Postopek podelitve koncesije, javni natečaji, javni razpisi in deloma tudi javna naročila so lahko operativni način, kako država izbere primerno osebo, ki bo izvajala določene upravne naloge na podlagi prenosa javnega pooblastila.

Posebnost, ko se država ali lokalna skupnost obnaša deloma tržno deloma oblastveno in zasleduje nek javni interes in izvaja javno politiko, je koncesija. Koncesij poznamo več vrst in žal v Sloveniji niso celovito urejene, saj so normativno zelo parcialno določene po posameznih predpisih. Poleg tega se pojem koncesije v RS tudi povsem ne sklada z definicijo koncesije v EU. Sprejem enotnega sistemskega zakona o koncesijah je sicer predviden že vrsto let, ni pa še prišel do realizacije. Koncesije so tako urejene:

- za opravljanje gospodarske javne službe (npr. za področje komunale, prometa) v Zakonu o gospodarskih javnih službah;
- za opravljanje negospodarske javne službe na splošno v Zakonu o zavodih (npr. za področje zdravstva, izobraževanja, socialnega varstva);
- za uporabo, upravljanje in /ali izkoriščanje naravnih dobrin v ZVO-1;
- v drugih področnih zakonih, kot je Zakon o gozdovih, Zakon o telekomunikacijah, itd.

Koncesijsko razmerje daje pridobitelju koncesije neke vrste monopol in dovoljenje oblasti za izvajanje določenih nalog, ki ga nadzira in ureja država s pogoji, določenimi v koncesijski pogodbi

Primeri podelitve koncesije na druge pravne osebe, ki so lahko tudi NVO:

- koncesija na naravnih dobrinah v skladu s 164. Členom ZVO-1; »Država ali občina lahko proti plačilu podeli koncesijo za upravljanje, rabo ali izkoriščanje naravne dobrine, ki je v njeni lasti ali ima na njej zakonito pravico upravljanja ali gospodarjenja, pravni ali fizični osebi (v nadaljevanju: koncesionar), če je ta usposobljena za njeno izvajanje.«. Koncesija na naravni dobrini se lahko podeli, če so izpolnjeni vsi okoljevarstveni pogoji, ki so za poseg v okolje določeni s tem zakonom ali zakoni, ki urejajo varstvo in rabo naravnih dobrin. Koncesija se lahko podeli samo na podlagi javnega razpisa, če zakon ne določa drugače. Pri pridobitvi koncesije na podlagi javnega razpisa se lahko uveljavlja prednostna pravica. Prednostno pravico pridobitve koncesije ima lastnik zemljišča, na katerem je naravna dobrina, če izpolnjuje pogoje.
- Koncesija za rabo naravne dobrine po 43. Člen ZON - koncesija za upravljanje zavarovanih območij. Društvo za opazovanje ptic Slovenije (DOPPS) je leta 2000 kot prva NVO podpisala koncesijsko pogodbo za upravljanje naravnega rezervata Škocjanski zatok. Ta koncesijska pogodba spada med koncesije za izvajanje javnih služb na področju varstva naravnih vrednot. Ugotovljeno je bilo, da je za izvedbo tako zahtevne naloge potrebno dobro kadrovsko in finančno upravljanje NVO, ki mora biti zastavljeno dolgoročno.
- 2. odstavek 24. člena Zakona o divjadi in lovstvu. Z divjadjo v loviščih trajnostno gospodarijo lovske družine. Za trajnostno gospodarjenje z divjadjo v lovišču se podeli koncesija in določi upravljavca na podlagi javnega razpisa.
- 28. člen Zakona o sladkovodnem ribištvu. Za izvajanje ribiškega upravljanja v ribiških okoliših lahko država podeli koncesijo.

Javno naročanje je urejeno s številnimi predpisi, med katerimi je bistven Zakon o javnem naročanju ter Uredba o zelenem javnem naročanju[14]. Za javne razpise so aktualni tudi npr. veljavni zakoni o izvrševanju državnega proračuna[15] ter Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije[16]. Javni razpisi namreč nimajo sistemske pravne podlage v krovnem zakonu, ampak predstavljajo način izvedbe ukrepov oz. projektov, ki se financirajo ali vsaj sofinancirajo iz državnih ali občinskih proračunov. Gre torej za postopek podelitve finančnih sredstev. Pogoji za dodelitev sredstev so določeni s posebnim zakonom, podzakonskim predpisom ali v samem javnem razpisu[17]. Javni razpis za dodelitev sredstev mora tako biti objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije, konča se s sklepom o izboru in podpisom pogodbe z izbranim prejemnikom sredstev. Podrobnejši pogoji so opredeljeni v poglavju »12.2. Postopek za dodelitev sredstev« omenjenega Pravilnika. Za kakšne storitve so ta finančna sredstva namenjena? Na to vprašanje zakonodaja ne daje jasnega odgovora, vsekakor pa gre za javne naloge, skladne s strateškimi in operativnimi dokumenti države, predvidene v tekočih državnih ali občinskih proračunih. Javni razpis kot tak torej lahko služi kot način izvedbe prenosa javnih nalog če za tak prenos obstaja ustrezna zakonska podlaga.

Takšni primeri javnih razpisov, na katerih so bile izbrane NVO ali mreže NVO izmed vseh ostalih subjektov, so npr. projekti »Slovenija znižuje CO2« ali »Zelena delovna mesta«, ki jih je izvajala NVO koordinatorica mreže Plan B za Slovenijo – Umanotera.
Projekt Slovenija znižuje CO2: dobre prakse je prinesel promocijo dobrih praks, razširjanje znanja in spodbudo za spremembe. V okviru projekta v letih 2011/2012 je Umanotera izbrala in javnosti predstavila 15 slovenskih in 5 tujih dobrih praks, ki so predstavljene v Katalogu 2012, na spletni strani www.slovenija-co2.si in v kratkih animiranih filmih. Na podlagi izvedenih predstavitev so bila oblikovana tudi priporočila odločevalcem za nadaljnje širjenje in uporabo dobrih praks. Projekt se je nadaljeval tudi v letu 2013 in predstavljal dobre prakse na naslednjih prednostnih področjih: (1) energetska učinkovitost, obnovljivi viri energije ter energetska prenova stavb, (2) trajnostno gospodarjenje z gozdovi, predelava lesa v obrti in industriji, les kot gradbeni material in oskrba z lesnimi gorivi, (3) ekološko kmetovanje, oskrbne mreže s sonaravno pridelano hrano, (4) trajnostni razvoj podeželja, (5) trajnostna mobilnost, (6) trajnostna proizvodnja in potrošnja, (7) prilagajanje na podnebne spremembe.
Projekt Spodbujamo zelena delovna mesta si je prizadeval izboljšati razumevanje in poznavanje zelenih delovnih mest ter dvigniti osveščenost o tem, kaj sploh so zelena delovna mesta in kakšne razvojne priložnosti prinašajo; celostno predstaviti problematiko zelenih delovnih mest v povezavi z zelenim gospodarstvom; spodbuditi povezovanje različnih akterjev na področju zelenih delovnih mest s ciljem spodbujanja oblikovanja pogojev za ustvarjanje zelenih delovnih mest.

4. POTREBE PO PRENOSU JAVNIH FUNKCIJ NA NVO

Potrebe po zunanjih izvajalcih javnih storitev lahko nastopijo, če določena javna storitev ni nujno in strateško potrebna za izvajanje oblastne funkcije države, če njeno izvajanje ni ekonomsko ali časovno učinkovito, če zahteva prevelik obseg specialnega ali inovativnega znanja, če obstaja pomanjkanje kadrovskih kapacitet, če izvajanje ni kvalitetno oz. uporabnikom ni dovolj prijazno in če hkrati obstaja volja za prenos na strani odločevalca. Prenosi določenih javnih funkcij so mogoči, nazadnje tudi sistem lokalne samouprave temelji na prenesenih funkcijah državne uprave na lokalno raven. Določene upravne pristojnosti je država že prenesla, ker da potrebujejo bodisi več samostojnosti pri odločanju bodisi več specifičnega znanja. S tem namenom so oblikovani organi v sestavi ministrstev, ki so državni organi. Nadaljnji prenosi so izvedeni na nosilce javnih pooblastil, ki niso več del državne uprave (javni zavodi, skladi, agencije).

[14] http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED5194
[15] Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015, 11. In 12. točka 25. Člena, http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6666
[16] http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV7654
[17] 216. Člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV7654

Ugotavljanje, ali obstajajo potrebe po prenosu javnih funkcij na NVO, je načeloma potrebno izvesti v sferi javnega sektorja in v sferi končnih uporabnikov javnih storitev. Preverjanje dejanskega stanja in mnenja uporabnikov o javnih storitvah je bližje NVO, saj gre načeloma za sfero civilne družbe, katere del je tudi NVO in so zato NVO s tem seznanjene. Samo javni sektor lahko preverja sam sebe iz finančnega oz. stroškovnega vidika, zaradi česar je finančna evalvacija javnih storitev in funkcij omejena na načrtovanje porabe proračunskih sredstev in preverjanje smotrnosti porabe pri Računskem sodišču RS. Seveda lahko o potrebah javnega sektorja sklepamo tudi iz strateških in razvojnih dokumentov države, ki kažejo na bistvene pomanjkljivosti sistema in glavne razvojne usmeritve vseh sfer razvoja države. Pri tem je potrebno upoštevati tudi bistvene strateške dokumente EU, ki dajejo glavne usmeritve.

Poleg navedenega pa se je treba ukvarjati tudi z drugo stranjo prenosa javnih funkcij – torej s potrebami nevladnega sektorja, na katerega naj bi se funkcije prenesle in zakaj ravno nanj.

Vlada RS je 16.4.2015 Ministrstvo za javno upravo pooblastila za izvedbo projekta »Analiza izvajanja funkcij subjektov javne uprave in izdelava instrumentov primerljivosti subjektov javnega sektorja«[18]. Gre za operacijo Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013. Obenem je bilo vsem ministrstvom naročeno, naj imenujejo kontaktne osebe, zadolžene za komunikacijo, pripravo podatkov ter druge aktivnosti, vezane na projekt. Ministrstvu za javno upravo je bilo dano soglasje k posredovanju povabila k oddaji ponudb za izvedbo tega projekta. Namen projekta je okrepitev institucionalne usposobljenosti subjektov za stalno izboljševanje v javni upravi - za bolj učinkovito delovanje in bolj kakovostno zagotavljanje javnih storitev, za nadaljnjo krepitev sistema javne uprave kot dejavnika konkurenčnosti, rasti in razvoja v Republiki Sloveniji. Cilj projekta je izvedba analize in oblikovanje instrumentov primerljivosti (kazalnikov), s pomočjo katerih bo možno prepoznati bolj in manj učinkovite dele javnega sektorja. Priprava analitičnih podlag bo omogočila oblikovanje pravih in usmerjenih rešitev ter ukrepov za optimizacijo in racionalizacijo delovanja sistema javne uprave oziroma širšega javnega sektorja, ki bodo s kasnejšo izvedbo prispevali k modernizaciji, povečani učinkovitosti in znižanju stroškov delovanja sistema. Prav takšno analizo bi že sedaj potrebovali tudi za ugotavljanje potreb in možnosti za prenos javnih storitev ali pooblastil na NVO. Nadejati se je, da bo v prihodnje bolj jasno, kje so šibke točke delovanja javne uprave.

4.1. Potrebe po prenosu kot izhajajo iz strateških dokumentov

Na drugi strani je bilo potrebno analizirati strateške dokumente EU in RS, v katerih bi bile nakazane potrebe po morebitni deinstitucionalizaciji javne uprave.

Takšne potrebe niso izrecno izkazane, je pa najbolj relevanten pokazatelj dejanskega stanja nedavno sprejet dokument – Strategija razvoja javne uprave 2015 – 2025. Strategija vsebuje SWOT analizo, kjer so med slabostmi navedene:

- neustrezna umeščenost nekaterih področij kot denimo kakovosti in upravnega postopka, ki se z nezadostnimi finančnimi in kadrovskimi viri ne morejo ustrezno sistemsko razvijati,
- pogosto prepoznavanje upravnega procesnega prava ali posameznih procesnih institucij kot administrativne ovire oziroma nepotrebnega stroškovnega bremena,
- v zakonodajnem postopku so sicer predvidene presoje posledic učinkov na posamezna področja, ki pa se v praksi zelo redko izvajajo (še najbolj presoja na finance in administrativne posledice),
- zaradi politične nestabilnosti in pogostega menjavanja vlad je preveliko število zakonov sprejetih po nujnem postopku brez predhodnih analiz, nezadostnega medresorskega usklajevanja ter sodelovanja z deležniki,
- pomanjkanje motivacijskih mehanizmov za vzpodbujanje profesionalnosti in inovativnosti zaposlenih,

[18] http://www.vlada.si/delo_vlade/seje_vlade/sporocila_za_javnost/sporocila_za_javnost/article/32_redna_seja_vlade_rs_52522/

– nemotiviranost za spremembe in slabo poznavanje orodij »managementa sprememb«.

Med nevarnosti so v nadaljevanju navedene:

- splošno slabo zaupanje državljanov in ostalih subjektov v javno upravo,
- nadaljnji izoliran pristop institucij, premajhna pozornost digitalnim kompetencam v družbi in javni upravi, slab prenos znanja ter najboljših praks, nadaljnja slaba in neenakomerna pokritost širokopasovnega dostopa do interneta,
- nezadostna podpora strokovnosti in kadrovanju v skladu z zahtevami delovnih procesov in ciljev organizacije,
- zahteve po spremembah zakona zaradi aktualnih dogodkov in razmer ter konkretnih primerov.

Že 7. Okoljski akcijski program Unije določa, da je potrebno vzpostaviti učinkovit in delujoč sistem zavor in ravnotežij na nacionalni ravni ter izboljšati način zbiranja in razširjanja znanja o okoljski zakonodaji. Posredno priznava, da je zaupanje državljanov v okoljsko evropsko pravo slabo, saj ga je potrebno okrepiti. Prav tako je potrebno zagotoviti izvajanje evropskega okoljskega prava na vseh upravnih ravneh ter izboljšati nadzor, kar posredno povleče za seboj tudi vidik izobraževanja in zadostne strokovnosti izvajalcev teh nalog.

Tudi v Resoluciji o nacionalnem programu varstva okolja 2005-2012 je izrecno prepoznano, da je povečanje in vsebinsko poglabljanje sodelovanje države in NVO nujen in dolgoročen proces, pri čemer mora država posebno pozornost nameniti zagotavljanju pogojev NVO za izvajanje participativne funkcije, razširiti partnerstva iz države na občine, ministrstva, univerze in druge subjekte, ter upoštevati določila Aarhuške konvencije.

Debirokratizacija in racionalizacija javne uprave sta omenjeni tudi v osnutku Strategije razvoja Slovenije. Zmanjševanje birokratskih bremen je preko programa Stop birokraciji in Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike 2014-2020 prepoznano tudi na operativni ravni in se izvaja že dalj časa.

4.2. Dejanske potrebe po prenosu, kot jih prepoznava MOP

V raziskavi smo se osredotočili na potrebe Ministrstva za okolje in prostor (MOP), da bi preneslo katere od svojih javnih pooblastil ali funkcij na NVO. Na področje varstva okolja in urejanja prostora se sicer navezujejo tudi vsebine Ministrstva za infrastrukturo (MzI) in Ministrstva za kmetijstvo, prehrano in gozdarstvo (MKGP), vendar je MOP nosilec bistvenega dela javnih nalog s tega področja. Izhajali smo iz predpostavke, da potreba po prenosu obstaja, saj je MOP kadrovsko in finančno podhranjeno (kar prepoznavajo tudi sami), poleg tega pa se vsaj na področju varstva okolja soočajo z veliko in skoraj nepregledno množico pravnih predpisov ter iz njih izhajajočih se nalog ter zahtev.

Ker je nevladni sektor pri ugotavljanju potreb MOP odvisen predvsem od dobre komunikacije in sodelovanja s tam zaposlenimi javnimi uslužbenci, je težje priti do aktualnih in koristnih informacij. Ta ovira je bila poskušana rešiti tako, da je bilo s strani obeh mrež NVO podanih več pobud za skupne sestanke s predstavniki NVO, oblikovan je bil vprašalnik o tej tematiki za posamezne vodilne javne uslužbence na MOP, ne nazadnje pa so predstavniki mrež NVO ob vsaki priliki oz. kontaktu s predstavniki MOP poizvedovali o omenjenih potrebah in možnostih po prenosu javnih funkcij.

Predstavniki mreže Plan B za Slovenijo in Mreže za prostor so se tako v mesecu januarju 2015 na lastno pobudo udeležili dveh skupnih sestankov z MOP. Osnovna tema je bila inovativno sodelovanje preko programa javnih del kot dela ukrepov aktivne politike zaposlovanja (Pobuda za inovativno partnerstvo – NVO za javna dela 2015). Predlagano je bilo, da bi strokovne NVO izvajale mentorski program v sklopu katerega bi mlade brezposelne osebe ob podpori mentorjev prevzele in opravljale določene javne storitve na področju okolja in prostora. Poleg tega je bilo predlagano, da bi NVO lahko opravljale določene javne naloge, kot so ozaveščanje in informiranje, priprava strokovnih osnov, poročil in analiz, monitoring stanja okolja in izvajanja zakonodaje, sodelovanje pri pripravi strategij in politik ter upravljanje zaščitenih območij.

Predstavniki MOP so bili na obeh sestankih zelo zainteresirani, prišlo je veliko različnih deležnikov in obljubljena je bila priprava nekega seznama potreb MOP po prenosu javnih funkcij. Za lažjo izpeljavo komunikacije sta obe mreži nato oblikovali vprašalnik o prenosu potreb in ga poslali vodilnim javnim uslužbencem na MOP. Glavni problem vidi MOP v dejanski izpeljavi takšnega sodelovanja z NVO, pri čemer prepoznava program javnih del kot zelo primeren model sodelovanja. Predstavniki obeh mrež so se udeležili tudi sestanka z ministrom za javno upravo Borisom Koprivnikarjem. MJU izraža interes za prenos javnih funkcij, vendar na način razbremenitve javne uprave brez dodatnih finančnih breme države.

Na MOP in vodilne predstavnike posameznih sektorjev znotraj MOP smo naslovili vprašalnik glede potreb javnega sektorja za prenos posameznih javnih funkcij na NVO. Prejeli smo zgolj 2 izpolnjena vprašalnika iz sektorjev s področja direktorata za prostor, ki pa sta vseeno pokazala nekaj rezultatov:

- sodelovanje njihovega sektorja z NVO je ocenjeno s povprečno oceno 4 (na lestvici 1-5);
- potreba po participativnih procesih in sodelovanju NVO pri procesih javnega sektorja je ocenjena s povprečno oceno 4,5 (na lestvici 1-5);
- količina nalog in pristojnosti v sektorju je ocenjena s povprečno oceno 4 (na lestvici 1 premalo -5 preveč);
- kadrovske kapacitete sektorja so ocenjene s povprečno oceno 2 (na lestvici 1 premalo – 5 preveč);
- finančne kapacitete sektorja so ocenjene s povprečno oceno 1 (na lestvici 1 premalo – 5 preveč);
- količina funkcij/pooblastil sektorja, za katere ocenjujejo, da ni nujno, da se opravljajo znotraj samega sektorja, je bila ocenjena s povprečno oceno 2,5 (na lestvici 1 nič -5 veliko);
- med naštetimi funkcijami in pooblastili, ki bi se lahko prenesle na NVO, pa so naštete naslednje:
    - monitoring izvajanja programov (2x);
    - priprava in izvajanje programov ozaveščanja (2x);
    - priprava ali podpora participativnim procesom (sodelovanja javnosti pri sprejemanju odločitev) 2x;
    - strokovno izobraževanje in usposabljanje javnih uslužbencev (1x).

Iz navedenega gre sklepati, da javni sektor ni vnaprej negativno naravnan glede morebitnega prenosa javnih funkcij in pooblastil na NVO, saj ima z NVO že pozitivno ovrednoten odnos in prepoznava določena področja kot primerna za prenos. Trenutna situacija v državni upravi je takšna, da nimajo zadosti finančnih sredstev za izvajanje vseh svojih nalog ter trpijo kadrovsko pomanjkanje.

4.3. Zakaj prenos na NVO

Bistvenega pomena je tudi vprašanje, zakaj prenašati javne funkcije ravno na NVO. NVO so del civilne družbe, ki naj bi bila v demokratičnih državnih sistemih pravi nosilec oblasti. Ker pa je neposredne demokracije dandanes čedalje manj oz. je skrčena na ozek del zakonodajne oblasti, je izvršilni del prepuščen postavljenim predstavnikom in aparatu državne uprave. Sodelovanje med izvršilno vejo oblasti in predstavniki civilne družbe je zato nujno, saj omogoča legitimnost in kakovost končnih rezultatov. V nasprotnem primeru namreč pridemo do situacije, ko je izvrševanje predpisov brez pravega stika s stanjem v praksi, kar lahko pomeni samo oddaljenost od aktualnega dejanskega stanja, nepriznavanje odločitev s strani končnih uporabnikov ter občutek nemoči končnih uporabnikov, da ne morejo na nikakršen način vplivati na izboljšanje kakovosti postopkov in odločitev.

NVO posedujejo dovolj strokovnega znanja in so aktualne ter fleksibilne pri svojem delovanju, zaradi česar se lahko pri določenih nalogah obnesejo dosti bolje kot tog in birokratiziran državni aparat. Po drugi so to pravne osebe, ki niso gospodarski subjekti, torej niso pretežno tržno naravnane in načeloma s svojim delovanjem presegajo interese posameznih članov. NVO si torej prizadevajo za neke skupne družbene interese, ki bi morali biti prepoznani kot vsebina javnega interesa, saj izhaja iz javnosti. Čeprav naj bi bila za formaliziranje javnega interesa prisojna država, je za to pristojna le na podlagi pooblastila državljanov. Torej organizirani javnosti kot je NVO ne gre odrekati pravice do izražanja, zastopanja in izvajanja svojega (javnega) interesa, pod pogojem da se to odvija v ustreznem strukturnem okviru. Kvečjemu je za potrebe razvoja demokratične družbe dobro, da so procesi sprejemanja pravnih predpisov participatorni in da je glas civilne družbe ustrezno upoštevan.

Med razloge za prenos javnih funkcij na NVO lahko uvrstimo tudi potrebo po okrepitvi nevladnega sektorja. NVO imajo namreč velike probleme pri zagotavljanju trajnih finančnih virov svojega delovanja, saj se večinoma financirajo preko kratkotrajnih projektov. Pri tem je bil večkrat izpostavljen problem neodvisnosti delovanja NVO od aktualne politične oblasti, saj se v primeru proračunskega financiranja takoj pojavi problem konflikta interesov. Nevladni sektor namreč deluje kot nek korektivni mehanizem državnemu delovanju, ki opozarja na razhode od dejanskega stanja, probleme, neizvrševanje zavez države, itd. Zaradi takšnega dela večkrat ni zaželen s strani pristojnih ministrstev. V kolikor bi NVO lahko izvajale določene javne naloge, bi si na ta način pridobile trajen vir financiranja, potrebno pa bi bilo izbrati takšne naloge, ki bi jih lahko izvajale dokaj neodvisno vendar v skladu s pravnimi predpisi.

Potreba po razvoju nevladnega sektorja je prepoznana tako v RS kot na ravni EU. MJU je na pobudo Centra za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij (CNVOS) v marcu 2015 začelo s postopkom priprave Strategije razvoja nevladnih organizacij in prostovoljstva. 21.4.2015 je potekala nacionalna konferenca »Sooblikujemo Slovenijo - Združimo moči za oblikovanje strategije razvoja nevladnega sektorja in prostovoljstva do leta 2020[19]«. Strategija naj bi se pripravljala skozi daljši vključujoč proces (konferenca, delovne skupine, razprave na Svetu za razvoj prostovoljstva, prostovoljskih in nevladnih organizacij ipd.). Njen sprejem je predviden za februar 2016. Sicer je že leta 2003 Vlada RS sprejela Strategijo za sodelovanje z NVO, ki nudi podlago in okvir za razvoj sodelovanja z NVO.

Na pobudo CNVOS je v fazi priprave tudi Zakon o nevladnih organizacijah, ki je predviden v Normativnem delovnem programu Vlade RS za leto 2015[20].

5. MOŽNA PODROČJA ZA PRENOS POOBLASTIL, STORITEV ALI FUNKCIJ

Na podlagi dosedanjih spoznanj, raziskave potreb po prenosu javnih funkcij na NVO, raziskave normativnega okvira in rezultatov izvedenega strokovnega posveta dne 28.5.2015, kot področja z možnostmi za prenos pooblastil, storitev ali javnih funkcij na NVO prepoznavamo 14 naslednjih področij (razporejenih v šest medsebojno povezljivih sklopov):

OZAVEŠČANJE/IZOBRAŽEVANJE

I) ozaveščanje in izobraževanje širše javnosti ter NVO o varstvu okolja in urejanju prostora

Veljavni strateški razvojni dokumenti EU in RS so usmerjeni v trajnostne programe razvoja, zeleno in nizkoogljično družbo, trajnostno mobilnost, itd. Možna bi bila izvedba izobraževalnih in promocijskih aktivnosti sicer državnih vsebin, projektov in dokumentov s strani NVO. Pri tem bi šel poudarek na vsebine iz prednostnih osi OP 2014-2020 (trajnostna raba in proizvodnja energije in pametna omrežja; prilagajanje na podnebne spremembe; boljše stanje okolja in biotske raznovrstnosti; izgradnja infrastrukture in ukrepi za spodbujanje trajnostne mobilnosti; pravna država, izboljšanje institucionalnih zmogljivosti, učinkovita javna uprava, podpora razvoju NVO ter krepitev zmogljivosti socialnih partnerjev). Vsebina varstva okolja in urejanja prostora bi se morala bolje vključiti v šolski kurikulum, saj se vsebine velikokrat prikazujejo enostransko (npr. revija Modri Jan, ki prikazuje zgolj prednosti izrabe hidroenergetskega potenciala, izdaja jo HSE d.o.o., prejemajo jo vrtci in šole brezplačno). Potrebna je večja dejavnost na socialnih omrežjih. Za izobraževanje s področja varstva okolja in urejanja prostora je kadrovsko sposobnih največ NVO, saj je ravno to vsebina, ki jo NVO same v največji meri izvajajo. Te vsebine bi lahko izvajale NVO na podlagi javnih razpisov, javnih natečajev in večinoma ni potreben dodaten prenos pooblastil.

II) izobraževanje in usposabljanje javnih uslužbencev na vseh ravneh ter predstavnikov gospodarstva o varstvu okolja in urejanju prostora

[19] http://www.cnvos.si/article/id/11561/cid/74
[20] http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/program_vlade/2015/PDV2015_DZ_2901.pdf

Kot rečeno v prejšnji točki. Usposabljanje javnih uslužbencev izvaja Upravna akademija pri MJU, zajema tudi seznanjanje z zakonodajo. Glede na analizirane dokumente (predvsem Strategija razvoja javne uprave 2014-2020) se bo vsebina razširila še na usposabljanje za projektno delo. Poleg tega je v okviru zadnje prednostne osi OP 2014-2020 o pravni državi navedeno tudi, da je potreben dvig usposobljenosti in integritete javnih uslužbencev, zaradi česar so predvidena dodatna usposabljanja na področjih veščine vodenja, strateški in projektni menedžment, boljša zakonodaja, upravljanje kakovosti, javno naročanje in javne finance ter digitalne kompetence. Na posvetu so bile prepoznane potrebe po izobraževanju s področja uporabe informacijsko-komunikacijske tehnologije za optimalno delo, zelenega javnega naročanja, zelenih delovnih mest.

III) <u>izobraževanje in usposabljanje javnih uslužbencev za projektno sodelovanje med občinami in NVO</u>

Usposabljanje za projektno delo je predvideno kot eden od ukrepov Strategije razvoja javne uprave 2015-2025. Ker veliko sredstev iz OP 2014-2020 črpajo občine, bi bilo tam zaposlene uradnike potrebno izobraziti in usposobiti tako o vsebinah varstva okolja in urejanja prostora, sami kohezijski shemi, kot tudi o možnostih povezovanja in projektnem delu nasploh. Pri tem je potrebno sodelovanje s Skupnostjo občin Slovenije (SOS) in Združenjem občin Slovenije (ZOS) ter Združenjem mestnih občin Slovenije (ZMOS).

RAZISKAVE/STROKOVNE NALOGE

IV) <u>priprava strokovnih podlag, analiz in raziskav na področju varstva okolja in urejanja prostora</u>

Gre za podporno funkcijo pri pripravi in izvajanju zakonodaje, ki je strokovna in mora ostati razmeroma neodvisna od politične oblasti. Potrebno je namreč pripravljati in zbirati podatke, opravljati raziskave in analize, na podlagi katerih se nato lahko pripravljajo strateški dokumenti, programi, itd. Gre za tipično upravno nalogo posameznih sektorjev na ministrstvu, ki je zelo primerna za prenos na zunanje izvajalce preko npr. javnih naročil storitev ali javnih razpisov, pri čemer ni potreben prenos javnega pooblastila. Aktivnost bi lahko opravljale bodisi NVO z veliko stika na terenu (npr. kolesarske mreže, ribiške družine, itd.) ali strokovne NVO.

V) <u>priprava in izvedba participativnih procesov priprave pravnih predpisov in drugih strateških dokumentov v RS s področja varstva okolja in urejanja prostora.</u>

Participativni procesi priprave dokumentov in izvršilnih predpisov so v Sloveniji zapovedani z Aarhuško konvencijo in Resolucijo o normativni dejavnosti. Ker se ta v praksi izvaja zelo slabo, bi bilo nujno potrebno okrepiti znanje javnih uslužbencev na tem področju, načine izvajanja teh procesov, ter nuditi državni in lokalni upravi pomoč pri njihovi izvedbi. Trenutno takšen proces izobraževanja in usposabljanja javnih uslužbencev poteka s strani CNVOS. Storitve NVO bi lahko bile usmerjene tudi v operativno pomoč pri izvedbi participativnih procesov. Sodelovanje z NVO je vsaj za sektorje s področja prostora v sistemizaciji opredeljeno kot njihova pristojnost oz. naloga.

VI) <u>sodelovanje pri pripravi pravnih predpisov in strateških dokumentov RS s področja varstva okolja in urejanja prostora.</u>

Nekatere večje NVO predvsem pa mreža Plan B za Slovenijo in Mreža za prostor že sedaj aktivno sodelujejo pri pripravi pravnih predpisov, s tem, da podajajo zakonodajne pobude ali pripombe in predloge za spremembe predpisov, ki so v teku priprave pri ministrstvih. Pri tem ni potreben prenos javnih pooblastil, saj gre zgolj za strokovno sodelovanje NVO pri javnem pooblastilu, ki ostane na ravni predstavnikov oblasti (ministrstev).

VII) <u>presoja učinkov pravnih predpisov</u>

V RS je izvajanje analize učinkov predpisov zelo oslabljeno. Po mnenju Računskega sodišča[21], ki je o tem leta 2012 izdelalo revizijsko poročilo, bi moralo biti spremljanje izvajanja predpisov stalna praksa resornih ministrstev in drugih organov, odgovornih za področje, ki ga predpis obravnava. Na ta način bi se resorni organ dosti lažje predvsem pa pravočasno odzval na spremenjene okoliščine. S sprejetjem Resolucije o normativni dejavnosti leta 2009 in s spremembo pravnih podlag so bile določene tudi

[21] http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/DF10C6B3B5FCCE94C1257A62001C3C1F

osnove za preverjanje učinkov sprejetih predpisov na družbo oziroma za naknadno analizo učinkov. Analiza učinkov naj bi torej bila pomoč pri sprejemanju odločitev in ne nadomestilo za politično presojo. Presoja posledic predpisov služi za utemeljevanje ukrepov za doseganje zastavljenih ciljev določene politike. Predstavila naj bi različne možnosti za ukrepanje in podala prednosti in slabosti (analitično oceno) za posamezne alternative, kjer je to mogoče. Leta 2011 je MJU pripravil Priročnik za izvajanje presoje posledic predpisov in politik[22] kot neobvezujoče gradivo za pripravljavce predpisov, da se z njegovo pomočjo vzpostavi krogotok informacij.

NVO

VIII) <u>koordinacija dialoga z NVO na področju varstva okolja in urejanja prostora</u>

Sodelovanje MOP z NVO je podvrženo številnim političnim spremembam in ni konsistentno urejeno, temveč je odvisno od dobrega neformalnega odnosa s tam zaposlenimi javnimi uslužbenci. Ker se na ta način ne doseže povsem reprezentativnega pogleda NVO, bi vsebinske mreže NVO lahko vodile dialog med državnimi organi in ostalimi NVO – tako v primerih priprave predpisov in drugih dokumentov, kot tudi pri npr. razvojnih in raziskovalnih ali nadzornih nalogah. Vsebinska mreža bi lahko sodelovala pri urejanju ustrezne spletne podstrani na posameznem ministrstvu (MOP in MzI) z informacijami o delovanju NVO in možnostih sodelovanja ter povezavami na vsebine. Poleg tega bi bilo potrebno vzpostaviti aktivno obveščanje tudi preko drugih kanalov (npr. generiranje e-novic) ter poskrbeti za koordinacijo stališč NVO na posameznih delovnih področjih.

IX) <u>sodelovanje predstavnikov NVO v delovnih skupinah ter v sestavi organov s področja varstva okolja in urejanja prostora</u>

Na podlagi potreb po sodelovanju javnega sektorja z NVO in vzpostavitve demokratičnega in reprezentativnega okvira delovanja javnega sektorja, bi bilo potrebno imenovati predstavnike NVO v nadzorne odbore in posvetovalna telesa organov javnega sektorja, pristojnih za varstvo okolja in urejanje prostora. Poleg tega bi predstavniki NVO morali sodelovati v delovnih skupinah, oblikovanih za posamezne večje projekte države s področja varstva okolja in urejanja prostora. Pri tem ni potreben prenos javnih pooblastil, so pa potrebne normativne spremembe v smeri določitve sestave določenih organov. CNVOS je že vzpostavil postopek izbora takšnih predstavnikov NVO. Seznami teh delovnih skupin in predstavnikov NVO v njih bi morali biti pregledno objavljeni. Prav tako obstaja potreba po izvajanju tehnično-administrativne podpore delovanja delovnih skupin, katero bi lahko izvajale npr. vsebinske mreže s tega področja.

MONITORING/NADZOR

X) <u>opravljanje določenih nalog inšpekcijskega nadzora</u>

To funkcijo je država že prenesla na organe v sestavi (inšpektorat), torej je ocenila, da gre za funkcijo, ki je lahko ločena od resornega ministrstva ter potrebuje določeno stopnjo neodvisnosti. Izvajanje nadzora je prepoznano kot problematično področje ne samo v strateških dokumentih RS, temveč tudi na ravni EU, saj je to eno od področij 7. Okoljskega akcijskega programa Unije, kjer so potrebne izboljšave. Računsko sodišče RS je konec maja 2015 izdalo revizijsko poročilo[23], v katerem je ocenilo delo inšpektoratov na področja okolja in prostora v letih 2011 in 2012 kot negativno, predvsem pa je izpostavilo delo gradbene inšpekcije, ki da ni izpolnjevala svojih temeljnih nalog. Nadzor na terenu oz. določena inšpekcijska pooblastila že po veljavni zakonodaji na podlagi prenosa javnega pooblastila izvajajo fizične osebe (naravovarstveni nadzorniki, prostovoljni nadzorniki, okoljevarstveni nadzorniki,

[22] http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0CDcQFjAEahUKEwjw-a7zvZHGAhWGWywKHctFAHI&url=http%3A%2F%2Fwww.stopbirokraciji.si%2Ffileadmin%2Fuser_upload%2Fmju%2FBoljsi_predpisi%2FPublikacije%2FPRIROCNIK_-_julij_2011.doc&ei=9qd-VfCmKYa3sQHLi4GQBw&usg=AFQjCNG-nxG9-0wJ9GHRim5-b8OdIrHo4g&sig2=jfAZzXUXhucNTKTkWwfAPA&bvm=bv.95515949,d.bGg

[23] http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K320835FAF7F6D147C1257AA3002CC7BD

ribiški čuvaji, lovski čuvaji). Omeniti velja, da je javnih razpisov za pridobitev teh statusov premalo, saj se niti ne izvajajo vsako leto. Potrebno jih je izvajati večkrat, prav tako bi lahko bilo izobraževanje in opravljanje izpita za člane okoljskih NVO brezplačno, s čimer bi se bistveno razširil nabor teh oseb. Smiselna bi bila tudi določena razširitev njihovih pooblastil, saj so kot instituti že uveljavljeni. Inšpektorati so preobremenjeni in ne zmorejo obdelati vseh prijav s terena. Pri tem bi lahko NVO izvajale določene naloge kot pomoč inšpekcijam in zaradi opravljenega terenskega dela skrajšale inšpekcijski postopek (npr. če kršitev s področja prava varstva okolja prijavi NVO s statusom delovanja v javnem interesu,, bi inšpekcija primer obravnavala prednostno ali brez preverjanja na terenu, ker bi NVO že proučila relevantnost primera; NVO bi lahko izvajale nadzor nad onesnaževalci okolja, vodile evidenco o zaznanih kršitvah, itd.). Preverjanje na terenu se tako prenese na NVO, inšpekcija pa bi ukrepala na podlagi prijave NVO v skladu z zakonodajo brez dodatnega preverjanja. Nadzor bi lahko izvajale NVO, ki so specializirane za določeno vsebinsko področje. Pri tem velja omeniti, da se pri Pravno-informacijskem centru nevladnih organizacij - PIC trenutno izvaja projekt »Zagovorniki okolja«, katerega namen je oblikovati mrežo pravnih in drugih strokovnjakov, ki bodo obravnavali kršitve s področja varstva okolja in urejanja prostora. Za prenos funkcij nadzora bi bil potreben prenos javnega pooblastila. Kot možnost financiranja delovanja NVO se je oblikovala ideja o deljenem poplačilu iz plačane globe s strani kršitelja (plačana globa se razdeli na del, ki gre v državni proračun, del, ki gre NVO in del, ki gre pro bono odvetnikom za pravno podporo izterjave globe). Zaradi pomoči NVO v inšpekcijskih postopkih bi bilo le-teh lahko bistveno več oz. bi se skrajšal njihov čas obravnavanja, zaradi česar bi se lahko bistveno povečal delež izrečenih glob s strani inšpektorjev, za izterjavo katerih bi lahko skrbeli tudi npr. pro bono odvetniki, katerim bi se povrnili zgolj administrativni stroški.

XI) <u>monitoring posameznih področij</u>

Funkcija spremljanja stanja na terenu je v večji meri že prenesena izven resornih ministrstev (npr. ARSO kot organ v sestavi, razni javni zavodi na podlagi prenosa javnih pooblastil – npr. Zavod za ribištvo Slovenije na področju spremljanja stanja rib in njihovih habitatov). Funkcija se lahko izvaja ločeno in neodvisno od ostalih, ter bi jo lahko opravljale tudi NVO. Gre tudi za področje, ki jo NVO same prepoznavajo kot relevantno za prenos javnega pooblastila. Funkcije bi lahko obsegale izvajanje opazovanj na terenu, zbiranje in obdelavo statističnih podatkov, posredovanje rezultatov javnemu sektorju, itd. Potrebno bi bilo bolje izkoristiti obstoječe institute (naravovarstveni nadzornik, okoljevarstveni nadzornik, itd.) in vzpostaviti ustrezen krogotok informacij – od podatkov do oblikovanja politike, ukrepov in postopkov.

XII) <u>pomoč pri izdelavi katastrov, popisov, ocen stanja</u>

Podobno kot v prejšnjih točkah monitoringa in nadzora.

UPRAVLJANJE VAROVANIH OBMOČIJ

XIII) <u>sodelovanje pri oblikovanju in upravljanju varovanih območij ter nadomestnih habitatov</u>

Varovana območja narave je skupen termin, ki vključuje varstvena območja - območja omrežja Natura 2000 in območja, ki izpolnjujejo pogoje za območja Natura 2000, ter zavarovana območja narave, to so parki, naravni rezervati in naravni spomeniki. Trenutno je upravljanje varovanih območij sektorsko (npr. Natura 2000), pri čemer bi teritorialno upravljanje verjetno povečalo učinkovitost upravljanja, predvsem za manjša varovana območja (npr. Podvinski ribniki so v upravljanju ribiške družine). Za teritorialno upravljanje ni zakonskih ovir. Sektorstvo bi lahko bilo preseženo preko konzorcijev NVO ali vsebinskih mrež NVO. DOPPS je kot edina NVO v RS prevzela v upravljanje naravni rezervat Škocjanski zatok. Prenos funkcije je bil izveden s pomočjo instituta koncesije. Varovana območja drugače prevzemajo v upravljanje večinoma javni zavodi, ni pa nobenih večjih omejitev za prevzem s strani NVO v primerih podelitve koncesije. Prav tako ni ovir za prenos upravljanja nadomestnih habitatov na NVO. Gre za habitate, ki se vzpostavijo kot omilitveni ukrep pri osnovnem posegu v prostor (npr. gradnji in obratovanju avtoceste) in so načeloma določeni v samem prostorskem aktu. Investitor teh ukrepov je investitor ukrepa v prostor (npr. DARS v primeru Pomurske AC), ki sklene sporazum s

pristojnimi institucijami (npr. MzI, MOP, SKGZ in ZRSVN), vzpostavi habitat in ga prenese v upravljanje določenemu upravljavcu.

EVROPSKA KOHEZIJSKA POLITIKA

XIV) <u>Izvedba programov evropske kohezijske politike s področja varstva okolja in trajnostnega urejanja prostora ter tehnična pomoč</u>

Podpora razvoju NVO je sicer predvidena na 11. prednosti osi v OP 2014-2020, pri čemer bi bilo potrebno dejansko vključiti NVO tudi v druge vsebinske prednostne osi na določenih področjih. Takšno sodelovanje bi bilo možno na področju izobraževanja in usposabljanja upravičencev do sredstev evropske kohezijske politike, da bi se dosegli določeni cilji kohezije npr. trajnostni razvoj in zeleno gospodarstvo. Pri tem bi bilo črpanje sredstev lahko dosti boljše, ker bi bili projekti bolje vsebinsko pripravljeni. Potrebno bi bilo sodelovanje med npr. javnimi zavodi in NVO (in ne konkurenca). Tehnična pomoč zajema podporne aktivnosti, ki so nujno potrebne za izvajanje operativnih programov evropske kohezijske politike. Z vsebinskega vidika to zajema tudi obveščanje javnosti, študije in vrednotenja, upravljanje in izvajanje programa. Upravičenci do te pomoči so trenutno ministrstva in vladne službe, javne agencije in zavodi, itd. Med upravičenci ni NVO, čeprav je v OP 2014-2020 predvideno sodelovanje z NVO in čeprav lahko NVO vsebinsko sodelujejo pri izvedbi posameznih prednostnih osi.

6. IDENTIFIKACIJA POTENCIALNIH IZVAJALCEV

Izvajalke javnih storitev, funkcij in pooblastil bi v skladu s to analizo postale nevladne organizacije. NVO se načeloma pojavljajo v treh najbolj pogostih statusnih oblikah: zavod, društvo in ustanova. Pri tem je društvo daleč najbolj pogosto uporabljana statusna oblika, saj se pojavlja v skoraj 90% vseh NVO[24]. Krovnega zakona o NVO še ni, se pa na pobudo CNVOS aktivno pripravlja v sodelovanju z MJU. Zaradi odsotnosti sistematične ureditve v praksi prihaja do različnih tolmačenj, kaj so nevladne organizacije in kaj npr. civilna družba kot širši pojem. Vsaka statusna oblika NVO ima svoje specifičnosti in veže nase določene pravice in obveznosti, vežejo pa jih skupne značilnosti: njeni ustanovitelji ali družbeniki so izključno domače ali tuje fizične ali pravne osebe zasebnega prava, so nepridobitne in neprofitne, delujejo neodvisno od državnih organov, političnih strank ali gospodarskih subjektov.

Na področju varstva okolja in urejanja prostora deluje veliko število NVO. Po podatkih MOP, ki zbira prostovoljne prijave na seznam okoljskih NVO, je na ta seznam uvrščenih 236 NVO[25]. Verjetno je v praksi ta številka dosti večja. Vseh NVO je bilo po podatkih AJPES na dan 30.4.2015 v RS registriranih 26861.

V vsakem primeru je položaj NVO v RS zelo slab. Razlog gre iskati predvsem v nekonstistenci zagotavljanja finančnih sredstev. Država namreč namenja zelo malo finančnih sredstev za podporo vsebinskega delovanja NVO, lokalne skupnosti jih namenjajo še manj, sistem donacij s strani pravnih in fizičnih oseb zasebnega prava pri nas ni razvit. NVO se same težko neposredno prijavljajo na mednarodne javne razpise ali razpise EU, saj gre za vsebinsko preobsežne projekte. Tako NVO dejansko manevrirajo med zelo omejenimi finančnimi viri, pri čemer lahko kot predstavniki te sfere ocenimo, da NVO sredstva uporabljajo zelo premišljeno in stroškovno učinkovito v primerjavi z drugimi proračunskimi porabniki, saj so podvržene določeni stopnji tržne konkurence pri svojem delovanju. Finančna sredstva se namreč delijo preko postopkov javnih razpisov, na katerih se izbira najboljše projekte. Strokovno izpopolnjevanje zaposlenih se večinoma izvaja z izmenjavo dobrih praks, medsebojnim sodelovanjem v projektih, delovanjem mrež NVO, vzajemnim izmenjevanjem informacij in udeležbo na seminarjih in delavnicah drugih mrež ali NVO v RS in na mednarodnem nivoju. NVO imajo tako na voljo zelo veliko strokovnega znanja in informacij s terena.

Ker so NVO lahko manjše ali večje, strokovno bolj ali manj podkovane, s parcialnimi ali nekimi širšimi družbenimi interesi, je verjetno vseeno potrebna določena selekcija, če iščemo potencialne izvajalce

[24] Podatek dostopen iz raziskave CNVOS za dan 30.4.2015, http://www.cnvos.si/article/id/10027/cid/359
[25] http://www.mop.gov.si/si/nevladne_organizacije/

upravnih nalog. To morajo biti stabilne, večje in dolgoročno naravnane NVO, ki imajo bodisi zaposlene delavce ali z njimi sodelujejo na neki dolgoročni pogodbeni ravni ter imajo izdelan programski in finančni načrt razvoja. Na voljo sta tako dve poti – bodisi naslonitev na eno od obstoječih orodij ali institutov, ki ločujejo manjše NVO od večjih (npr. status delovanja v javnem interesu, vsebinske mreže NVO) bodisi postavitev izrecnih meril za NVO (npr. o kadrovski in finančni strukturi NVO).

6.1. Status delovanja v javnem interesu

Kot eden od primernih načinov za selekcijo NVO, ki bi bile teoretično sposobne prevzeti javne funkcije, je status delovanja v javnem interesu. Gre za že vpeljan in normativno urejen sistem statusa, ki ga lahko pridobijo NVO pod določenimi pogoji. Trenutno poznamo 3 pravne podlage za pridobitev omenjenega statusa:

- po Zakonu o društvih lahko društva pridobijo pridobijo status delovanja v javnem interesu, če delovanje njegovih članov presega interese njegovih članov in je splošno koristno (1. odstavek 30. Člena ZDru-1). Področja, na katerih se lahko pridobi ta status so primeroma našteta, med njimi je tudi varstvo okolja. Status delovanja NVO v javnem interesu podeljuje resorno ministrstvo na podlagi ustreznih podzakonskih aktov. Na področju prostora, energije in prometa je to Pravilnik o določitvi kriterijev za izkazovanje pomembnejših dosežkov delovanja društva za podelitev statusa društva v javnem interesu na področju prometa, energije in prostora[26]. Kolikor nam je znano, tega statusa zaenkrat ni pridobila še nobena NVO, potekajo pa postopki priprave dokumentacije za vložitev prošnje za pridobitev statusa.
- Po Zakonu o varstvu okolja (ZVO-1) status lahko pridobijo društva ali druge NVO, v skladu s Pravilnikom o podrobnejših pogojih in merilih za pridobitev statusa nevladne organizacije na področju varstva okolja, ki deluje v javnem interesu. Status podeljuje MOP. Po njihovih trenutno dostopnih podatkih je takšnih NVO 23.
- Po Zakonu o ohranjanju narave (ZON) s področja ohranjanja narave, v povezavi z Zakonom o društvih, lahko ga pridobijo društva, ki delujejo na področju ohranjanja narave. Status podeljuje MOP. Po trenutno dostopnih podatkih je takšnih NVO 32.

Pravice, ki se vežejo na status:

- Status po ZVO-1 je po vsebini najširši, saj veže nase največ pravic. Sem spada tudi možnost sodelovanja v upravnih in sodnih postopkih. Konkretno lahko NVO s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja pravno-formalno podajajo ugovore v imenu varovanja okolja, saj lahko nastopajo kot stranka v postopku predhodne presoje, ali je za nameravani poseg potrebno izvesti presojo vplivov na okolje - 51a. člen ZVO-1 (imajo pravico vložitve pritožbe zoper odločitev), v postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja – 64. člen ZVO-1, v postopku izdaje nekaterih okoljevarstvenih dovoljenj – 73. člen ZVO-1 in v postopku izvajanja sanacijskih ukrepov v primeru okoljske škode – 110e. člen ZVO-1.
- Društva s statusom delovanja v javnem interesu na področju ohranjanja narave (v skladu z Zakonom o ohranjanju narave) imajo pravico zastopati interese ohranjanja narave v vseh upravnih in sodnih postopkih - 137. člen ZON.
- Pravice po Zakonu o društvih so ožje in omejene na dodatne ugodnosti pri javnih razpisih ter možnost pridobitve dela dohodnine (0,5%).

6.2. Vsebinske mreže NVO

V RS trenutno deluje 12 vsebinskih mrež NVO. Omenjene mreže imajo široko strokovno zaledje vsaka na svojem področju, zelo veliko lokalno razpršenost, vsakodneven stik z dogajanjem v praksi, veliko sodelovanja pri participativnih procesih sprejemanja predpisov, itd. Takšne mreže so zato v odnosu do države ali lokalne skupnosti lahko učinkovit koordinator nadaljnje komunikacije z NVO in civilno družbo nasploh ter hkrati lahko tudi reprezentativen zastopnik širših interesov civilne družbe. Mreže NVO sicer zaenkrat večinoma niso pravne osebe, vendar bi zaradi prepoznavnih prednosti lahko bile nosilec določenih

[26] http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV12054

pravic in prepoznane kot učinkovit sogovornik pri pripravi predpisov in strateških dokumentov države ali izvajanju določenih funkcij države.

6.3. Konkretna merila za izbor NVO

Kakšna je obstoječa zmogljivost posameznih večjih NVO v RS s področja okolja je deloma ugotavljala raziskava v okviru analize »Prenos izvajanja javni nalog in pooblastil na področju trajnostnega razvoja in varovanja okolja na nevladne organizacije«, Plan B za Slovenijo, 2010 (opisano v poglavju 2.1. te analize). V tem okviru je bil večjim NVO s področja varstva okolja poslan vprašalnik o njihovih kapacitetah za opravljanje javnih funkcij. NVO tako same ocenjujejo, da imajo zadostne kapacitete za delo na določenih področjih (informiranje javnosti o okoljskih vsebinah, ozaveščanje javnosti; priprava strokovne literature, poročil, analiz in izobraževalnih orodij), medtem ko ima zelo majhno število NVO dovolj kapacitet za strokovno sodelovanje pri pripravi politik in zakonodaje v RS, še bistveno manj NVO pa je to sposobno početi na mednarodni ravni oz. ravni EU.

Glede na te rezultate je sklepati, da zaradi finančne podhranjenosti in kratkoročnih virov financiranja trpi kadrovska struktura NVO, ki bi omogočala zaposlitev za nedoločen čas vsaj nekaj zaposlenim v posamezni NVO.

Merila za izbor primernih NVO bi lahko bila postavljena v naslednji smeri:
- Ustrezni cilji delovanja NVO, ki zajemajo varstvo okolja in urejanje prostora;
- Strokovna podkovanost posameznikov, ki delujejo za ta NVO (na podlagi zaposlitve ali drugih pogodb);
- Ustaljenost delovanja, npr. delovanje NVO vsaj že 2 leti;
- Postavljen program delovanja NVO za naprej;
- Reference NVO o delu na določenem področju.

7. OCENA IZVEDLJIVOSTI PRENOSA

Za vsako javno funkcijo ali pooblastilo, ki bi se potencialno lahko prenesla na NVO, je potrebno izvesti oceno izvedljivosti prenosa. Možnost prenosa je namreč potrebno ovrednotiti iz 5 osnovnih vidikov:

I) potrebe po prenosu;
II) normativni okvir;
III) finančni okvir;
IV) operativni okvir;
V) potencialni izvajalec.

K I) <u>Potrebe po prenosu</u>

Funkcijo javne uprave je potrebno oceniti z vidika, ali obstaja potreba po prenosu upravne naloge iz javnega sektorja na NVO. To pomeni razjasnitev vprašanj; ali je potreba že prepoznana na ravni strateških dokumentov države ali EU; ali je potreba prepoznana na ravni samega ministrstva ali drugega organa, ki je njen nosilec; ali obstaja potreba za prenos na ravni samih NVO. Kakor je bilo že rečeno v sami analizi (str. 17), bo MJU kmalu začela izvajati funkcijsko analizo, ki bo prikazala bolj in manj učinkovite dele javnega sektorja. Deloma so nekatere potrebe javne uprave razvidne iz SWOT analize, povzete v Strategiji razvoja javne uprave 2014-2020.

K II) <u>Normativni okvir</u>

Funkcije javne uprave so opredeljene v predpisih kot so Zakon o državni upravi in področni zakoni, konkretno pa v aktih sistemizacije, ki opredeljujejo naloge posameznih organizacijskih enot ministrstev. Tudi strateški dokumenti države določajo smeri razvoja in naloge ter ukrepe, povezane z delovanjem javne uprave. Bistveno za prenos je, da ne gre za upravno nalogo, ki jo obvezno izvaja sama država kot temeljno dejavnost, ampak da gre bolj za neko podporno aktivnost tem dejavnostim. V nekaterih primerih izvajanja upravnih nalog je potreben formalen prenos javnih pooblastil (npr. za upravljanje zavarovanih območij, za izvajanje določenih nalog inšpekcijskega nadzora), pri čemer je samo v specifičnih primerih potrebna

sprememba predpisov. V primeru koncesij za rabo zavarovanega območja namreč ustrezen normativen okvir že obstaja. Določene naloge lahko NVO opravljajo brez dodatne spremembe predpisov in tudi brez formalnega pooblastila v zakonu, saj je pooblastilo zaobseženo npr. v splošnem načelu sodelovanja države s civilno družbo, Aarhuški konvenciji, itd. Takšne so npr. aktivnosti sodelovanja pri pripravi pravnih predpisov.

K III) Finančni okvir

Zagotavljanje finančnih sredstev za upravne naloge je seveda najbolj problematično. Iz rezultatov vprašalnika o potrebah je razvidno, da državna uprava ocenjuje, da so sredstva povsem premajhna za izvajanje vseh pristojnosti in nalog (ocenjeno s povprečno oceno 1 na lestvici 1-5). Za zagotavljanje finančnih sredstev imamo na voljo vire: proračun države, sredstva evropskih kohezijskih skladov, plačilo s strani uporabnikov, in druge oblike.

Pregled Rebalansa proračuna RS za leto 2015 (načrt razvojnih programov 2015 -2018)[27] je pokazal nekaj relevantnih številk:

- Podpora NVO in civilni družbi; spodbujanje razvoja NVO ter civilnega in socialnega dialoga, skupaj 1.741.732 eur, od tega aktivnost (3130) 3111-11-0017 podpora delovanju NVO, za leto 2015 predvidenih 57.206 eur, odstotek realizacije 36%, nosilec MJU (str. 160);
- aktivnost (3130) 3111-090008 Krep. Usposab. za izvaj. pres. uč. ter vklj. jav. Za leto 2015 predvidenih 142.298 eur sredstev, pri čemer je odstotek realizacije 60%, nosilec je MJU (str. 10)
- aktivnost (3130) 3111-11-0018 Organizacija usposabljanj in strokovnih izpitov, za leto 2015 predvidenih 403.191 eur, odstotek realizacije 76%, nosilec je MJU (str. 15);
- EP (1541) 1541-15-0037 Tehnična pomoč OP EKP 14-20, predvidenih v letu 2015 259.151 eur, odstotek realizacije 0%, nosilec SVRK (str. 129);
- Aktivnost na področju varstva okolja (2550) 2511-11-0041 Podlage za pripravo predpisov s področja okolja, za leto 2015 predvidenih 172.199 eur, odstotek realizacije 71%, nosilec MOP (str. 135);
- Aktivnost na področju varstva okolja (2550) 2511-11-0043 Sofinanciranje dela NVO, za leto 2015 predvidenih 89.329 eur, odstotek realizacije 80%, nosilec MOP (str. 135);
- Aktivnost na področju upravljanja s prostorom (2550) 2511-11-0032 Nadgradnja zakonodaje vključno s prenovo, predvidenih za leto 2015 55.000 eur, odstotek realizacije 71%, nosilec MOP (str. 154);
- Aktivnost na področju upravljanja s prostorom (2550) 2511-11-0033 Priprava podlag, priporočil in gradiv, za leto 2015 predvidenih 15.000 eur, odstotek realizacije 57%, nosilec MOP (str. 154);
- Aktivnost na področju upravljanja s prostorom (2550) 2511-11-0034 Promocija vsebine prostorskega načrta in graditve 20.000 eur, odstotek realizacije 57%, nosilec MOP (str. 154);
- Aktivnost na področju upravljanja s prostorom (2550) 2511-11-0035 Sofinanciranje primerov dobre prakse, predvidenih 20.000 eur, odstotek realizacije 72%, nosilec MOP (str. 154);
- Aktivnost na področju upravljanja s prostorom (2550) 2511-11-0036 Prenova strateških prostorskih ureditev 66.399 eur, odstotek realizacije 30%, nosilec MOP (str. 154).

Podana pobuda obeh mrež za sodelovanje pri programu javnih del predvideva, da bi delavec po modelu deljenega delavca bil financiran 75% s strani Zavoda za zaposlovanje, 25% pa s strani ministrstva ali lokalne skupnosti.

K IV) Operativni okvir

Gre za ocenitev možnosti za način izvedbe prenosa upravne naloge. Za razliko od normativnega okvirja, kjer se ocenjuje potreba po spremembah pravnih predpisov, se tukaj ocenjuje možnosti za operativni prenos na podlagi obstoječih pravnih instrumentov (kot so javni razpis, javni natečaj, javno naročilo, koncesija, javna dela). Način prenosa ni nikjer sistemsko urejen, niti ni taksativno zamejen, zaradi česar se lahko razvijejo tudi neki novi modeli sodelovanja (kot nadgradnja obstoječih modelov). Tako se npr. določene promocijske naloge s področja varstva okolja na podlagi javnega razpisa prenesejo v izvajanje

[27] http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti_prora%C4%8Dun/2015_rebalans/REB2015_NRP.pdf

NVO (npr. Slovenija znižuje CO2, zelena delovna mesta). Obe mreži sta že podali pobudo na MOP za sodelovanje pri programu javnih del, pri čemer bi bil delavec zaposlen v NVO. Določene upravne naloge ne potrebujejo uporabe posebnih institutov za prenos, temveč je njihov operativni okvir neformalne narave (npr. sodelovanje NVO pri pripravi predpisov nima zapovedanega načina sodelovanja, ampak je ta odvisen trenutno od nezavezujočih dokumentov kot je Resolucija o normativni dejavnosti in predvsem volje po transparentnem postopku s strani uradnikov. V tem primeru bi se lahko razvili novi modeli sodelovanja). Pri tem velja omeniti še na 2. Odstavek 138. Člena ZON, ki določa: »Pogodbo med državo in društvom iz prejšnjega odstavka v zvezi z nadomestili za stroške opravljanja dejavnosti društva, ki je v javnem interesu, sklene v imenu države ministrstvo.«. Torej že sam ZON predvideva nek pogodbeni in finančni okvir za delovanje društev s statusom delovanja v javnem interesu.

K V) Potencialni izvajalec

Poleg vsega je potrebno nenazadnje oceniti, ali obstaja NVO, ki bi določene javne funkcije oz. naloge lahko prevzela. Pri tem je kot prvo potrebno narediti selekcijo v smeri naslonitve na status delovanja NVO v javnem interesu, na vsebinske mreže NVO ali na konkretno izdelana merila. Vse te možnosti izbire pa seveda niso dovolj, če ustrezna NVO dejansko ne obstaja v RS. V takem primeru namreč na drugi strani nimamo osebe, ki bi pooblastila lahko izvajala. Glede na stanje v RS je sicer tako, da že same NVO ocenjujejo, da npr. spremljanja in sodelovanja v postopkih priprave dokumentov na ravni EU ne morejo izvajati ob sedanjih finančnih in kadrovskih kapacitetah. Vsekakor so potrebna dodatna finančna sredstva, od katerih je odvisna potem tudi sposobnost NVO po izvajanju določenih javnih pooblastil in nalog.

8. OCENA IZVEDLJIVOSTI PRENOSA FUNKCIJE OZAVEŠČANJA IN IZOBRAŽEVANJA NA PODROČJU VARSTVA OKOLJA IN UREJANJA PROSTORA

Cilj analize je prepoznati realne možnosti za prenos javnih funkcij na NVO in oceniti izvedljivost ene od možnosti, ki je bila na podlagi dosedanjih izkušenj ocenjena kot najbolj realna. V 5. poglavju so predstavljena možna področja prenosa, pri čemer smo se v nadaljevanju osredotočili na funkcijo ozaveščanja in izobraževanja na področju varstva okolja in urejanja prostora. Funkcija obsega tako ozaveščanje in izobraževanje širše javnosti in NVO, kot tudi izobraževanje in usposabljanje javnih uslužbencev ter predstavnikov gospodarstva.

Ocena izvedljivosti prenosa funkcije ozaveščanja/izobraževanja:

I) potrebe po prenosu;

Na podlagi vrnjenega vprašalnika o potrebah za prenos javnih funkcij je to področje, ki ga državna uprava sama ocenjuje kot možno področje za prenos. SWOT analiza iz Strategije razvoja javne uprave 2014-2020 pravi, da je »potrebno dvigniti odzivnost in učinkovitost javne uprave, izboljšati učinkovito vodenje, zagotoviti ustrezna znanja, veščine in kompetence zaposlenih ter povečati preglednost in odgovornost in uvesti zunanje ocenjevanje uspešnosti ter postopke za nadzor kakovosti«. Hkrati gre pri ozaveščanju za področje, na katerem so NVO najbolj aktivne ter se čutijo najbolj kompetentne za njeno izvajanje (86,7% se jih po podatkih analize iz poglavja 2.1. ukvarja z ozaveščanjem javnosti o okoljskih vsebinah).

Izobraževanja in usposabljanja za javne uslužbence trenutno organizacijsko izvaja Upravna akademija, ki deluje znotraj MJU. O svojem delu sprejema letne programe. Izvaja dve obvezni usposabljanji (1) za imenovanje v naziv ter (2) usposabljanje za najvišje vodilne javne uslužbence. Poleg tega organizira seminarje v 15 programskih sklopih (priprava predpisov, izvajanje predpisov, uslužbenski sistem, javne finance, javna naročila, javno-zasebno partnerstvo, upravljanje in vodenje, kakovost upravnega dela, posebna znanja, veščine in spretnosti, komuniciranje v upravi, integriteta in etika, upravljanje podatkov, varstvo in zdravje pri delu, seznanjanje z zakonodajnimi in sistemskimi novostmi; drugi seminarji in posveti izven programa Upravne akademije). Izvaja tudi 5 spletnih seminarjev (korupcija, integriteta, etika; zdravje javnih uslužbencev; mobing; jezik besedil v javni uprav; upravljanje poslovnih procesov) ter 5 modularnih programov (program usposabljanja za srednji upravni menedžment; program usposabljanja za inšpektorje;

program usposabljanja za izvajalce usposabljanj; program usposabljanja za zaposlene v kadrovskih službah; program usposabljanja za strokovno-tehnične javne uslužbence in druge javne uslužbence, ki niso dolžni opraviti obveznega usposabljanja za imenovanje v naziv). Opravljajo tudi 4 vrste strokovnih izpitov skupaj s potrebnimi pripravami nanje (izpit iz upravnega postopka, izpit za inšpektorja, izpit iz varnosti in zdravja pri delu, preizkus znanja za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku).

Glede na program dela Upravne akademije je razvidno, da vanj trenutno niso vključene določene aktualne vsebine, sicer opredeljene v strateških dokumentih kot tendence razvoja države (trajnostni programi razvoja, zelena in nizkoogljična družba, trajnostna mobilnost). Tako razen zelenega javnega naročanja pri delu Upravne akademije ni zaslediti drugih relevantnih vsebin, predvsem pa ne medresorskih vsebin ali obravnav širših vprašanj s področja varstva okolja in urejanja prostora (npr. nepreglednost predpisov, prepletenost okoljskih in prostorskih postopkov, zelena delovna mesta, itd.). Pri tem bi poudarek moral iti na vsebine iz prednostnih osi OP 2014-2020 (trajnostna raba in proizvodnja energije in pametna omrežja; prilagajanje na podnebne spremembe; boljše stanje okolja in biotske raznovrstnosti; izgradnja infrastrukture in ukrepi za spodbujanje trajnostne mobilnosti; pravna država, izboljšanje institucionalnih zmogljivosti, učinkovita javna uprava, podpora razvoju NVO ter krepitev zmogljivosti socialnih partnerjev).

Glede na analizirane dokumente (predvsem Strategija razvoja javne uprave 2015-2025) se bo vsebina razširila še na usposabljanje za projektno delo. Poleg tega je v okviru zadnje prednostne osi OP 2014-2020 o pravni državi navedeno tudi, da je potreben dvig usposobljenosti in integritete javnih uslužbencev, zaradi česar so predvidena dodatna usposabljanja na področjih veščine vodenja, strateški in projektni menedžment, boljša zakonodaja, upravljanje kakovosti, javno naročanje in javne finance ter digitalne kompetence.
Po podatkih Upravne akademije se delež izobraževanj in usposabljanj na javnega uslužbenca z leti zmanjšuje, kar nekako ni skladno z doseganjem cilja bolj učinkovite in kakovostnejše javne uprave. Kakor je že bilo rečeno bo v javni upravi s strani MJU v kratkem izvedena funkcionalna analiza, ki bo razkrila, kateri deli javne uprave so bolj in kateri manj učinkoviti.

Izobraževanje in ozaveščanje splošne javnosti in NVO je vsekakor potrebno izvajati, saj je prepoznano kot temeljno področje, kjer so potrebne izboljšave na ravni EU. 7. Okoljski akcijski program Unije namreč predvideva izboljšanje načina zbiranja in razširjanja znanja o izvajanju okoljske zakonodaje, da bodo splošna javnost in okoljski strokovnjaki v celoti razumeli namen in koristi okoljske zakonodaje Unije ter kako nacionalne in lokalne uprave uresničujejo zaveze Unije. Če upoštevamo dejstvo, da je cca. 80% nacionalnih pravnih predpisov s področja okolja v resnici pripravljenih na podlagi evropskih predpisov, je torej poznavanje vsebine s tega področja bistveno. Poleg tega bi bilo potrebno vsebine vključiti v šolski kurikulum, kjer so zaenkrat slabo obravnavane. Npr. Revija Modri Jan, ki jo izdaja HSE d.o.o. in jo prejemajo vrtci in šole brezplačno, zelo enostransko prikazuje prednosti izrabe hidroenergije.

Usposabljanje za projektno delo je predvideno kot eden od ukrepov Strategije razvoja javne uprave 2015-2025. Ker veliko sredstev iz OP 2014-2020 črpajo občine, bi bilo tam zaposlene uradnike potrebno izobraziti in usposobiti tako o vsebinah varstva okolja in urejanja prostora, sami kohezijski shemi, kot tudi o možnostih povezovanja in projektnem delu nasploh. Pri tem je potrebno sodelovanje s Skupnostjo občin Slovenije (SOS) in Združenjem občin Slovenije (ZOS) ter Združenjem mestnih občin Slovenije (ZMOS).

II) <u>normativni okvir;</u>
Izobraževanje splošne javnosti in NVO o varstvu okolja in urejanju prostora sicer ni neposredno upravna naloga, ampak je zaobjeta v vodenju politike z določenega področja. Izobraževanje in usposabljanje javnih uslužbencev pa ima neposredno pravno podlago. Zakon o javnih uslužbencih namreč določa pravico in dolžnost do izobraževanja in usposabljanja javnih uslužbencev. Tudi 11. člen ZON opredeljuje med upravne naloge s področja ohranjanja narave, za katere skrbi pristojno ministrstvo, skrb za izobraževanje delavcev, ki opravljajo naloge ohranjanja narave, skrb za usposabljanje naravovarstvenih in prostovoljnih nadzornikov in preverjanje strokovnega znanja.

Za izobraževanje javnih uslužbencev je zadolženo MJU, ki ima v te namene ustanovljeno Upravno akademijo. Upravna akademija ima za svoje storitve najete zunanje strokovnjake.

Prenos javnih pooblastil ni potreben. Za prevzem naloge ni normativnih ovir.

III) finančni okvir;
MJU ima za delovanje Upravne akademije predvidena finančna sredstva (glede na Rebalans proračuna za leto 2015 je to 403.191 eur). Upravna akademija ima tudi cenik storitev, saj se cena razlikuje glede na to, ali gre za neposrednega proračunskega uporabnika ali za ostale osebe. Zunanji uporabniki torej storitev Upravne akademije plačajo sami. Določene oblike izobraževanje se izvajajo tudi brezplačno. Glede na OP 2014-2020 in Strategijo razvoja javne uprave 2014-2020 je pričakovati razširjanje vsebin, ki jih ponuja Upravna akademija na naslednja področja: vodenje projektov oz. projektni in strateški menedžment, boljša zakonodaja, upravljanje kakovosti, javno naročanje in javne finance, digitalne kompetence. Za te dodatne programe so predvidena tudi finančna sredstva v OP 2014-2020 (v okviru zadnje prednostne osi). CNVOS že izvaja programe usposabljanja javnih uslužbencev za participativne procese sprejemanja predpisov, ki so kriti iz sredstev MJU.

Še en možen finančni vir je tehnična pomoč za OP 2014-2020. Zaenkrat NVO niso bili prejemniki do tehnične pomoči, čeprav le-ta sama po sebi lahko vsebuje tudi izobraževalne dejavnosti in bi NVO torej formalno gledano lahko bili upravičenci. V rebalansu proračuna za leto 2015 je pod postavko EP (1541) 1541-15-0037 Tehnična pomoč OP EKP 14-20, predvidenih v letu 2015 259.151 eur, odstotek realizacije 0%, nosilec je SVRK.

Na posvetu 28.5.2015 je bil kot možen vir financiranja izobraževalnih dejavnosti izpostavljen še Eko sklad.

Upravna akademija sicer deluje na podlagi letnega programa dela, kamor pa se lahko uvrstijo tudi npr. aktualne zakonodajne vsebine in seminarji (14. programski sklop), odprti pa so tudi za vsebine izven programa (15. programski sklop). Na tej podlagi bi šlo sklepati, da imajo tudi za izven-programske vsebine predvidena določena finančna sredstva.

IV) operativni okvir;
Ozaveščanja in izobraževanja javnosti in predstavnikov NVO in gospodarstva bi lahko izvajale NVO na podlagi javnih razpisov in večinoma ni potreben dodaten prenos pooblastil. Gre za prerazporejanje upravnih nalog in finančnih sredstev, predvidenih po strateških dokumentih države in predvsem po prednostnih oseh OP 2014-2020.

Za izobraževanje in usposabljanje javnih uslužbencev bi se na podlagi meril za izbor ali javnega razpisa ali drugi pogodbeni podlagi lahko izvedlo sodelovanje z Upravno akademijo.

Najboljša pa je seveda možnost, da se določena izobraževanja lahko izvajajo izven ministrstva na podlagi prenosa javnega pooblastila. Takšno dikcijo sedaj vsebuje osnutek Uredbe o strokovnem usposabljanju, dopolnilnem izpopolnjevanju, preverjanju znanja in javnem pooblastilu za opravljanje nadzora naravovarstvenih in prostovoljnih nadzornikov (podzakonski akt po ZON). Osnutek uredbe je v javni obravnavi do 25.5.2015. Med ključnimi novostmi uredbe je ta, da lahko strokovno usposabljanje in preverjanje znanja lahko poleg ministrstva organizira tudi drug pooblaščen izvajalec na podlagi javnega pooblastila ministrstva. Poleg prenosa pooblastila so navedena tudi glavna merila za podelitev takšnega pooblastila fizičnim osebam (izobrazba in delovne izkušnje).

V) potencialni izvajalec;
Večje NVO s področja varstva okolja in urejanja prostora bi lahko že v danem trenutku ob zagotovljenih finančnih sredstvih izvajale določene sklope ozaveščanj, izobraževanj in usposabljanj. Gre za področje, kjer

se največ NVO počuti kompetentne za izvajanje. Zaradi stika s prakso in povezanosti v vsebinske mreže kot sta mreža okoljskih NVO Plan B za Slovenijo in Mreža za prostor je pretok informacij med NVO, članicami mrež, zelo dober. Obe mreži že dalj časa aktivno sodelujeta pri pripravi strateških dokumentov in pravnih predpisov v RS ter imata številne strokovne reference. Ocenjujemo, da sta mreži in partnerske NVO v njih sposobne prevzeti določene ozaveščevalne in izobraževalne funkcije, prav tako pa tudi večje okoljske NVO.

9. ZAKLJUČNA BESEDA

Analiza je prikazala splošno oceno izvedljivosti nekaterih funkcij javne uprave, ki so se izkazale kot potencialne funkcije za prenos na NVO. Gre za 6 širših področij upravnih nalog: ozaveščanje/izobraževanje javnosti, NVO, javnih uslužbencev in predstavnikov gospodarstva o varstvu okolja in urejanju prostora; raziskave in strokovne naloge; koordinacija dialoga z NVO na področju varstva okolja in urejanja prostora; monitoring in nadzor posameznih področij; sodelovanje pri upravljanju varovanih območij ter izvedba programov evropske kohezijske politike in njene tehnične pomoči. Kot najbolj realna možnost se je na podlagi opravljene raziskave izkazala funkcija ozaveščanja in izobraževanja, saj ima pozitivno oceno izvedljivosti prenosa glede na test prenosljivosti. To pomeni, da že ima ustrezen normativni okvir, prepoznane potrebe po njenem prenosu, da obstajajo možni finančni viri in operativni načini prenosa, ter nenazadnje, da obstajata vsaj dve mreži NVO, katerih članice bi lahko izvajale to nalogo v praksi.

Mreža Plan B za Slovenijo in Mreža za prostor bosta vse navedene javne funkcije v prihodnje natančno analizirali ter si prizadevali za uveljavitev njihovega prenosa na NVO oz. za čim boljše sodelovanje med NVO in resornimi ministrstvi ter javno upravo nasploh.

Omeniti pa velja, da se je leta 2013 zgolj 0,07% državnih sredstev, namenjenih delovanju nevladnih organizacij v RS, namenilo okoljskim NVO[28] – kar je resnično zaskrbljujoč podatek. Glede na navedeno bi bilo nujno potrebno, da država finančno bolje poskrbi za delovanje nevladnega sektorja na področju okolja in prostora, saj je vložek učinkovit tako z vidika rezultatov dela kot tudi iz ekonomskega vidika. NVO namreč že z danimi sredstvi naredijo ogromno, ob bolj stabilnih pogojih delovanja pa bi državi lahko pomagale pri izvajanju določenih funkcij.

10. VIRI

- Ustava RS (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148 in 47/13 – UZ90,97,99);
- Slovenija v Evropski uniji – Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, 2001 (http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/01_sgrs-besedilo.pdf);
- Strategija Evropa 2020 – Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast (http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_SL_ACT_part1_v1.pdf);
- Sklep št. 1386/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. novembra 2013 o splošnem okoljskem akcijskem programu Unije do leta 2020 „Dobro živeti ob upoštevanju omejitev našega planeta" (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013D1386);
- Osnutek Strategije razvoja države (http://www.svrk.gov.si/fileadmin/svrk.gov.si/pageuploads/KP_2014-2020/SRS_09_08_2013.pdf);
- Strategija razvoja javne uprave 2015 – 2025, link: http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/strategija_razvoja_javne_uprave/;

[28] Gre za delež finančnih sredstev, ki ga je ministrstvo, pristojno za okolje (tedaj MKO) leta 2013 namenilo okoljskim NVO.

- Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014-2020; link: http://www.eu-skladi.si/2014-2020/operativni-program-za-obdobje-2014-2020;
- Koalicijski sporazum o sodelovanju za mandatno obdobje 2014-2018, september 2014, link: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/dokumenti/2014_Koalicijski_sporazum_parafiran.pdf;
- Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja 2005-2012 ((Uradni list RS, št. 2/06), link: http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=RESO41;
- Enotni dokument za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti, link: http://www.stopbirokraciji.si/ukrepi-za-boljse-poslovno-okolje-enotni-dokument/;
- Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14 in 90/14), link: http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3225;
- Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest v Ministrstvu za okolje in prostor (iz dne 15.12.2014);
- Zakon o varstvu okolja ZVO-1 (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12 in 92/13), link: http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1545;
- Zakon o ohranjanju narave (Uradni list RS, št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo, 61/06 – ZDru-1, 8/10 – ZSKZ-B in 46/14), link: http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1600;
- Zakon o divjadi in lovstvu (Uradni list RS, št. 16/04, 120/06 – odl. US, 17/08 in 46/14 – ZON-C), link: http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?sop=2004-01-0630;
- Zakon o sladkovodnem ribištvu (Uradni list RS, št. 61/06), link: http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3600;
- Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US in 82/13), link: http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4291;
- Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91, 8/96, 36/00 – ZPDZC in 127/06 – ZJZP), link: http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO10;
- Zakon o društvih (Uradni list RS, št. 64/11 – uradno prečiščeno besedilo), link: http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4242;
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (Uradni list RS, št. 101/2013), link: https://www.uradni-list.si/1/content?id=115326;
- Strategija razvoja javne uprave 2014-2020, link: http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/strategija_razvoja_javne_uprave/;
- Rebalans proračuna RS za leto 2015 (načrt razvojnih programov 2015 -2018), link: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/sprejeti_proracun/;
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 50/07, 114/07 – ZIPRS0809, 61/08, 99/09 – ZIPRS1011 in 3/13), link: http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV7654;
- Pravilnik o določitvi kriterijev za izkazovanje pomembnejših dosežkov delovanja društva za podelitev statusa društva v javnem interesu na področju prometa, energije in prostora (Uradni list RS, št. 35/14), link: http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV12054;
- Pravilnikom o podrobnejših pogojih in merilih za pridobitev statusa nevladne organizacije na področju varstva okolja, ki deluje v javnem interesu (Uradni list RS, št. 34/2014), link: http://www.uradni-list.si/1/content?id=117443;
- Spletna stran http://www.cnvos.si/article/id/11561/cid/74;
- Spletna stran http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/program_vlade/2015/PDV2015_DZ_2901.pdf
- Spletna stran https://www.kpk-rs.si/sl/zavezanci-in-njihove-dolznosti/kdo-so-zavezanci/nosilci-javnih-pooblastil

- Spletna stran http://www.vlada.si/delo_vlade/seje_vlade/sporocila_za_javnost/sporocila_za_javnost/article/32_redna_seja_vlade_rs_52522/
- Spletna stran http://www.cnvos.si/article/id/10027/cid/359
- Spletna stran http://www.mop.gov.si/si/nevladne_organizacije/
- Spletna stran http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Upravna_akademija/UA/ucna_gradiva/Upravna_akademija_2014.pdf
- Spletna stran http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K320835FAF7F6D147C1257AA3002CC7BD
- Spletna stran http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_sl.htm
- Spletna stran http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/sl.pdf
- Spletna stran http://www.eu-skladi.si/skladi/predstavitev-skladov/tehnicna-pomoc
- Spletna stran http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/DF10C6B3B5FCCE94C1257A62001C3C1F
- Spletni portal: http://www.slovenija-co2.si/
- Spletni portal: http://zelenadelovnamesta.si/
- Spletni portal http://www.stopbirokraciji.si/