
**DRUŽBENA REGULACIJA
IN NJENE TEHNIKE**

DRUŽBENA REGULACIJA IN NJENE TEHNIKE

Mirko Pečarič

Univerza *v Ljubljani*
Fakulteta *za upravo*



Mirko Pečarič

DRUŽBENA REGULACIJA IN NJENE TEHNIKE

Zbirka znanstvenih monografij: **Upravna misel**

Izdala in založila: **Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo**
Gosarjeva ulica 5, Ljubljana

Za založbo: **doc. dr. Tadeja Rozman**

Recenzenta: **prof. dr. Igor Kaučič,**
izr. prof. dr. Simona Kukovič

Naslovnica: **Branka Smodiš, u. d. i. a.**

Prelom in priprava za tisk: **Dean Zagorac**

Lektura: **Martina Oberman Žnidarčič**

Naklada: **100 izvodov**

Tisk: **Demat**

Natis: **Prvi natis, Ljubljana 2023**

Cena: **35 EUR**

© Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, 2023. Vse pravice pridržane. Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, javna priobčitev, predelava ali druga uporaba tega avtorskega dela ali njegovih delov v kakršnem koli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranitvijo v elektronski obliki. Tako ravnanje je, razen v primerih iz 46. do 57. člena Zakona o avtorski in sorodnih pravicah, kršitev avtorske pravice.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana
316.48

PEČARIČ, Mirko

Družbena regulacija in njene tehnike / Mirko Pečarič. - 1. natis. - Ljubljana :
Fakulteta za upravo, 2023. - (Upravna misel : zbirka znanstvenih monografij)

ISBN 978-961-262-151-3
COBISS.SI-ID 151570691

KAZALO VSEBINE

1	Uvod	13
2	Izhodišča za razumevanje in oblikovanje tehnik regulacije	21
3	Regulacija je odločanje in upravljanje.....	41
3.1.	Regulacija.....	41
3.2.	Regulacija v luči določanja javnih ciljev	52
4	Regulativne tehnike.....	57
5	Vzroki za pojav razlik v okviru regulacije	63
5.1.	Idejne smeri javne uprave s praktičnimi stranskimi učinki.....	65
5.2.	Kulturni koncepti javnih reform	67
5.2.1.	Kulturni model pritiska pravil in skupin	70
5.2.2.	Organizacijska strategija, struktura in proces	71
5.2.3.	Kulturne dimenzije	73
5.2.4.	Med koncepti in državami	74
5.2.5.	Uporabnost razlik za javno upravo.....	78
5.2.5.1.	Razvrstitev vrednot za boljše odločanje.....	80
6	Način ugotavljanja javnih vrednot	83
6.1.	Pogledi na moralnost javnih uslužbencev	85
6.1.1.	Osebna pogojenost javnega uslužbenca.....	87
6.2.	Načini oblikovanja individualnih odločitev.....	87
6.2.1.	Ali je uslužbenska diskrecija eden od temeljnih kamnov pravne države?.....	90
6.2.2.	Problem identifikacije in razmestitve vrednot	92
6.2.3.	Javne vrednote kot osebne vrednote, gledane z univerzalnega vidika.....	95
6.2.4.	Vrednote se dosegajo v razmerjih.....	97
7	Vzroki za oblastno poseganje države	101
7.1.	Neučinkovitost na trgu – ekonomski vzroki.....	111
7.1.1.	Država kot »legitimni cilj«	112
7.1.2.	Javne dobrine	112

7.1.3.	Potreba po kontroli monopolov.....	113
7.1.4.	Asimetrija informacij	116
7.1.4.1.	Nepopolni trgi – nepopolne informacije na strani ponudnika.....	116
7.1.4.2.	Nepopolne informacije na strani povpraševalca	117
7.1.5.	Eksterni učinki	118
7.1.6.	Obstoj nezaposlenosti in makroekonomska neravnotežja.....	119
7.1.7.	Kombinacija različnih oblik tržne neučinkovitosti	119
7.1.8.	»Kupovanje« države v imenu »potrošnika«.....	120
7.2.	Neučinkovitost zunaj trga – komunitarni vzroki	120
7.2.1.	Kontrola nesorazmernih dobičkov	121
7.2.2.	Javne službe.....	122
7.2.3.	Distribucija dohodkov.....	124
7.2.4.	Paternalizem	124
7.2.5.	Individualizem.....	126
7.2.6.	Tveganja.....	126
8	Teorije regulacije	129
8.1.	Teorije javnega interesa.....	131
8.2.	Teorije zasebnih interesov	134
8.3.	Politične teorije regulacije	135
8.4.	Institucionalne teorije regulacije	138
9	Regulativni instrumenti.....	149
9.1.	Ukaz.....	150
9.2.	Trg.....	151
9.3.	Komunikacija	152
9.4.	Soglasje.....	153
9.5.	Arhitektura/arhitekturni kod ali strukturna regulacija	153
9.6.	Regulacija – ciklični, široki in vseobsegajoči življenjski fenomen	155
9.6.1.	Različna in enaka imena za iste regulativne instrumente.....	159
9.7.	Ekonomski regulativni instrumenti	162
9.7.1.	Storitev.....	163
9.7.2.	Pogodba.....	165
9.7.3.	Davščine	166
9.7.4.	Konkurenca.....	167
9.7.5.	Državna lastnina	170
9.7.6.	Registracija.....	172
9.7.7.	Cena	173
9.7.8.	Standard (kvaliteta).....	176

9.7.9.	Certifikat	183
9.7.10.	Akreditacija.....	184
9.7.11	Franšiza	185
9.7.12.	Koncesija	186
9.7.13.	Ostali ekonomski instrumenti.....	189
9.8.	Družbeni regulativni instrumenti	190
9.8.1.	Ustava	190
9.8.2.	Zakon.....	191
9.8.3.	Podzakonski predpis kot splošni upravni akt.....	193
9.8.4.	Avtorizacija/dovoljenje.....	194
9.8.5.	Licenca.....	196
9.8.6.	Dostop do informacij	198
9.8.6.1.	Podjetja, pravne osebe javnega prava, letna poročila	198
9.8.6.2.	Bančništvo.....	199
9.8.6.3.	Hrana	199
9.8.6.4.	Zdravila	200
9.8.6.5.	Informacije javnega značaja.....	201
9.8.7.	Pomen in merila regulativnih orodij	205
9.8.8.	De-/centralizacija mesta odločanja.....	208
10	Alternative za napake regulacije.....	213
10.1.	Analiza stroškov in koristi.....	216
10.2.	Izjave o oceni vplivov ali učinkov	219
10.2.1.	Slovenija	224
10.3.	Pregled posameznih upravnih organov ali programov	227
10.3.1.	Razvezna klavzula	228
10.4.	Demokratska participacija.....	230
10.5.	Boljši kader.....	235
10.6.	Strukturne spremembe	235
10.6.1.	Informacijske kampanje za ozaveščanje ljudi.....	236
10.6.2.	Model vrednosti javne storitve	236
10.7.	Drugačni normativni pristopi	239
10.7.1.	Samoregulacija in koregulacija	239
10.7.2.	Eksperiment kot fleksibilen izraz dejanskega stanja	240
10.7.2.1.	Pravni silogizem in eksperimentalizem.....	242
10.7.2.2.	Eksperiment v Franciji.....	245
10.7.2.3.	Eksperiment na ravni EU	249
10.7.3.	Noveliranje zakonodaje ali klavzula »Henrik VIII«	250
10.8.	Sklepno o alternativah	253
11	Regulativne strategije	255
11.1.	Modeli izbire regulativnih instrumentov	273

11.2. Splošni pristopi	275
11.2.1. Izbira regulativnega instrumenta	277
11.3. Matrica odločanja.....	284
11.3.1. Kulturna teorija pritiska skupin in pravil in (ne) gospodarska regulacija	289
11.4. Odzivna regulacija.....	296
11.4.1. Resnično odzivna regulacija	298
11.5. Algoritmi in regulacija.....	302
11.5.1.1. Samodejni sistemi preračunavanja oziroma odločanja..	306
11.5.1.2. Algoritmi in varnost.....	308
11.5.1.3. Algoritmi in regulacija	313
11.5.1.4. Algoritmi in modrost množic	317
11.5.1.5. Prihodnje smeri razvoja.....	318
11.6. Meta regulacija.....	320
11.7. Regulativne tehnologije za 21. stoletje.....	320
12 Načrtovanje scenarijev – oblikovanje možnih prihodnosti.....	325
12.1. Transformativni scenariji	331
12.2. Negativni scenariji.....	333
13 Regulativne perspektive	345
13.1. Sedem zlatih vprašanj	347
13.2. Vožnja avtomobila.....	348
13.3. Deming in model PDCA.....	349
13.4. Sistem reševanja problemov.....	351
13.5. Možgani institucije.....	352
13.6. Intuicija.....	359
13.6.1. Razumnost dokaznih standardov	361
13.7. Bayesov teorem.....	365
13.7.1. Aplikacija načela sorazmernosti skozi Bayesov teorem.	373
13.7.2. Sorazmernost in vrednote.....	380
13.7.3. Od Bayesovega pravila do regulacije	382
14 Razmišljanje skozi redukcionizem, holizem, razstavljanje in metaimenovalce.....	387
15 Regulativna odgovornost in legitimnost.....	393
16 Zaključek.....	399
Literatura.....	403
Stvarno kazalo.....	419

KAZALO SLIK

Slika 1: Slonova krivulja globalne neenakosti in rasti 1980 – 2016 (Alvaredo et al., 2018: 12).....	18
Slika 2: Stol kakovosti odločanja	45
Slika 3: Šest-členska veriga odločanja	45
Slika 4: Kognitivne napake, ki vplivajo na oblikovanje in izvajanje predpisov (The Behavioural Insights Team, 2018).....	48
Slika 5: Umestitev regulativnih tehnik v okvir odločanja.....	60
Slika 6: Pritisk skupin in pravil.....	70
Slika 7: Razdalje moči in individualizma.....	75
Slika 8: Razdalje v moči glede na negotovost	77
Slika 9: Javne in zasebne dobrine	113
Slika 10: (Ne)uspešni in (ne)učinkoviti ukrepi ter njihove posledice	141
Slika 11: Trije pomeni regulacije (Povzeto po Jordana in Levi-Faur, 2004: 3).....	142
Slika 12: Regulativni prostor.....	143
Slika 13: Državni sistem regulacije vs. Fičo	146
Slika 14: Regulativni sinusni cikli	156
Slika 15: Akreditacijski organi.....	185
Slika 16: Model vrednosti javne storitve	237
Slika 17: Model vrednosti javne storitve v letih	237
Slika 18: Model vrednosti storitve, davčni organ Arizona.....	238
Slika 19: Tipi strategij	262
Slika 20: Regulativni instrumenti v regulativnem okolju.....	278
Slika 21: Rezultati regulativnih orodij in njihovih alternativ	280
Slika 22: Matrica odločanja.....	285
Slika 23: Regulativni pristopi v modelu pritiska	291

Slika 24: Družbena regulacija	295
Slika 25: Ekonomska regulacija	296
Slika 26: Piramida izvrševanja	297
Slika 27: Piramida izvrševalskih strategij	297
Slika 28: Wi-Fi scenariji in različna pravila glede na vnaprej določene vrednosti	340
Slika 29: Prilagodljive norme z različnimi vložki	341
Slika 30: Sedem zlatih vprašanj	348
Slika 31: Glavni sistemi v avtomobilu	349
Slika 32: Demingov model PDCA	350
Slika 33: Nenehno izboljševanje kvalitete s PDCA	350
Slika 34: Sistem reševanja problemov	352
Slika 35: Delitev enot organizacije glede na možganske dele	353
Slika 36: Sistemski model prilagajanja	357
Slika 37: Model VSM z ojačevalniki in filtri	358
Slika 38: Krogotok (spreminjanja) navad	358
Slika 39: Puščica (ne)racionalnosti odločanja	363
Slika 40: Drevo odločanja	369
Slika 41: Sorazmernost kot Bayes drevo	378
Slika 42: Bolniška odsotnost vs. delovna prisotnost	379
Slika 43: Bayesovo drevo in javne vrednote	381
Slika 44: Ocenjevanje z več kazalniki	382
Slika 45: Agenda za odločanje (leva stran) in regulacijo (leva + desna stran)	384
Slika 46: Drevo odločanja (predlog zakona)	385
Slika 47: Drevo odločanja (predlog zakona z dodanimi splošnimi koristmi)	385
Slika 48: Primer sklepanja	387
Slika 49: Načelo neprotislovja	388
Slika 50: Hierarhični organigram	388
Slika 51: Uroboros	389
Slika 52: Redukcionizem in holizem	390
Slika 53: Obrnjeni lijak	390
Slika 54: Problem neupoštevanja manjšine	395

KAZALO TABEL

Tabela 1:	Vloga prava.....	51
Tabela 2:	Pristop posameznika do skupine, ki temelji na rezultatih in postopkih.....	54
Tabela 3:	Razvrstitev vrednot v kulturnih dimenzijah	82
Tabela 4:	Kombinacija dobrin.....	124
Tabela 5:	Načini regulacije (skupin in pravil).....	206
Tabela 6:	Pomeni in kriteriji regulativnih orodij.....	207
Tabela 7:	Rekurzija/funkcija.....	210
Tabela 8:	Alternative klasični regulaciji glede na elemente dobre regulacije (Prirejeno po Lodge in Wegrich, 2012).....	214
Tabela 9:	Kombinacije javne preskrbe, financiranja in regulacije.....	270
Tabela 10:	Prirejeno po Breyer, Regulation and Its Reform.....	271
Tabela 11:	Prirejeno po Breyer in drugi, Administrative Law and Regulatory Policy.....	272
Tabela 12:	Štirje načini izvajanja regulacije v državi (pritisk & skupine).....	274
Tabela 13:	Preference glede na pomen kriterijev za posamezne instrumente.....	278
Tabela 14:	Rezultati regulativnih orodij in njihovih alternativ.....	283
Tabela 15:	Utežena matrica odločanja	288
Tabela 16:	Utežena matrica odločanja z verjetnostjo.....	289
Tabela 17:	Odzivna regulacija	299
Tabela 18:	Regulativne tehnologije in možnosti uporabe (Word Economic Forum, 2022, str. 19).....	322
Tabela 19:	Izračuni verjetnosti.....	371

Poglavje 1

UVOD

Lahko je hoditi naokoli in govoriti, da je regulacija slaba, da naj gre država dol iz naših hrbtov itd. Seveda je naše življenje regulirano: ko pridete do STOP znaka, se ustavite; če želite na ribolov, morate dobiti dovoljenje; če želite ustreliti raco, jih lahko le tri. Alternative so trupla v križiščih, ni več rib in rac. OK?

Molly Ivins, *Getting Control of the Frontier*,
Gainesville Sun, 22. marec, 1995

Zakon postane legitimen šele takrat, ko ga razume najneumnejši
svinjski pastir v Galiciji.

Marija Terezija (Demmerle, 2013)

Predpisi, tako kot klobase – izgubijo spoštovanje skladno s poznavanjem njihovega nastanka.

Otto von Bismarck (Sueur et al., 2016: 407).

Regulatorni organi morajo dajati veliko pomembnost vzdrževanju dobrih odnosov s strankami...uspešna regulacija se ne doseže v nasprotnem okolju. Regulacija, tako kot poročna zveza ali delovna razmerja, vključuje nenehno razmerje.

Komisija za reformo upravnih sankcij (Kanada, 1981)

Edini razlog, zaradi katerega se lahko upravičeno izvaja oblast nad katerim koli članom civilizirane skupnosti proti njegovi volji, je preprečiti škodo drugim

(Mill, 2002).

Nihče ne vzklika: »Kaj potrebujemo? Regulacijo! Kdaj jo potrebujemo? Zdaj! Noben politični transparent ne pravi: »Več regulacije!« Res pa je, da si ljudje želijo varno hrano, čist zrak in čisto vodo. V abstraktni obliki regulacija ni nikoli priljubljena ideja (Sunstein, 2013).

Vsi govorijo o ... revoluciji, evoluciji ... regulaciji.

John Lennon, Give Peace a Chance

Iz zgornjih izjav je razvidno, da je regulacija kontroverzna tema: *nihče je ne mara, vsi jo zahtevamo*, vsi rutinsko spregledamo formalna, vsi smo občutljivi na neformalna pravila, radi ukazujemo, radi imamo svobodo, vsi smo regulirani, vsi reguliramo. Ta »menjava« regulatorjev in reguliranih je po drugi strani temeljna lastnost demokratične ureditve, o kateri je govoril že Aristotel v *Politiki*: državljani morajo po vrsti upravljati in biti upravljani, ker enakost pomeni enako obravnavo podobnih oseb. Regulirati tako pomeni usmerjati, prilagajati ali kontrolirati (zagotavljati pravilnost delovanja prek uravnavanja) s pomočjo različnih strategij, načel ali metod (ki delujejo kot perspektive ali fokus na določeno področje) na sredstva (ki delujejo kot tehnike) glede na določeno zahtevo, stopnjo ali nalogo kot cilj (na določenem področju). Pomeni še veliko več; gre (predvsem) za regulacijo sistemov glede na določen niz procesnih pravil, načel logike in pravil verjetnosti. Vsak sistem se namreč vede, odziva tako, kot mu to omogoča njegova *temeljna struktura* delovanja, ki je tudi temeljno izhodišče regulacije; slednja se lahko označuje tudi z drugimi imeni: računalniški program je *programiran*, živali in ljudje imajo naravo ali *karakter*, stvari imajo *sestavo*, regulacija pa *tehnike* za oblikovanje in doseganje ciljev.

Regulacija je lahko težka, hkrati pa enostavna. Znano je, da so »po vojni vsi generali«; v praksi je to zaznati tudi v reku: »Ja, saj to je vendar jasno!«. Ko to ponovi tudi druga oseba z drugačnim mnenjem, gre za indic, da *nič ni jasno* – ni nujno, da ne bi bilo lahko tudi drugače. Velikokrat gre za kognitivno napako, ki za nazaj išče argumente za lastno prepričanje, ne išče pa tudi nasprotna prepričanja, ki izhajajo iz (pri presoji zanemarjene) celote vseh (pozitivnih in negativnih, tj. drugačnih, različnih) »prepričanj«. Vsakemu ocenjevalcu ali presojevalcu je lažje, ko ocenjuje ukrepe v času, ko je situacija (bolj) jasna, medtem ko regulator v času odločitve deluje v večji negotovosti. Postaviti se je treba »v njegove čevlje« v danem trenutku in presoditi, kaj bi lahko storili drugače z naborom informacij, ki so bile *takrat* na voljo. Poleg tega, da naj se posege presoja glede na čas sprejetja ukrepov, glede na takratne okoliščine, znani izraelsko-ameriški psiholog napotuje še na spre-

jemanje odločitev v organizaciji.¹ Če se je motiti človeško, je še bolj človeško spremljati svoje odločitve in *priznati napako*,² če je to potrebno ter se hitro prilagoditi novim razmeram. Slednje nas lahko doletijo nepripravljene, ali pa smo na njih že pripravljeni glede na predhodno spremljanje stanja na opazovanem področju.

Bistveni element, ki velikokrat izostane pri regulaciji, je potreba po *prilaganju*, kot nujno potrebnem *odzivanju* na zaznane spremembe – glede na zelene cilje. Regulacija prihodnjih, spreminjajočih se in negotovih situacij, je težja kot to velja za razmeroma jasne, manj spreminjajoče se primere. Ker so prvi (kompleksnejši) primeri v večini, je potrebna sistemska usmerjenost v opazovanje »sveta okoli nas«, v opazovanje vložkov in izložkov v spremljan sistem, v povratne zveze in spremembe v okolici glede na sprejete odločitve, v stanje zalog in trenutne trende porabe (na opazovanem področju), v postavljanje tipal (senzorjev za notranjo in zunanjo okolico) in kazalnik, ki bi lahko v relativno kratkem času podali (vsaj grobo ocenjeno) dejansko stanje in aktivirali vnaprej pripravljene/določene ukrepe glede na ugotovljene mejne vrednosti dejanskega stanja. Le na (približno) tak način lahko upravljamo kompleksne prilagodljive sisteme. Temu je pritrčila epidemiološka kriza s Covid-19, kjer je »ideal tip samodejne regulacije« zahteval dnevno spremljanje trendov (število testiranih, okuženih in umrlih) in ustrezno reagiranje (zaostrovanje ali rahljanje ukrepov) glede na spreminjajoče se razmere. Epidemiološka kriza je pokazala tudi tesno povezavo regulativnih sistemov z zaupanjem *ljudi*, s spoštovanjem ukrepov. Prilagodljiva, odzivna regulacija je povezana z zaupanjem ljudi v delovanje oblasti in stalnim preverjanjem uspešnosti in učinkovitosti reševanja problemov. Dobra regulacija je tista, ki pomaga, rešuje, odpravlja, varuje obstoječe in dosega nove cilje. V tem

1 Organizacije so boljše kot posamezniki, ko gre za izogibanje napakam, ker po naravi stvari razmišljajo počasneje in imajo moč, da vnesejo postopke v okvir odločanja. Organizacije lahko institucionalizirajo in vsilijo uporabo uporabnih kontrolnih list, prav tako tudi bolj izdelanih praks ... organizacija, ki želi izboljšati svoje odločitve, mora rutinsko izboljševati učinkovitost čez celoten proces. Operativni koncept je rutina. Stalna kontrola kvalitete je alternativa celotnemu pregledu procesov, ki ga organizacije navadno uporabijo le ob katastrofah. Veliko je treba še narediti za izboljšanje sprejemanja odločitev. Eden izmed mnogih primerov je izjemna odsotnost sistematičnega usposabljanja bistvenih veščin pri vodenju sestankov ... boljši jezik je potreben za večino konstruktivne kritike ... odločevalci bodo izbirali boljše možnosti, ko bodo zaupali bolj prefinjenim in poštenim kritikom, ko bodo pričakovali, da bodo njihove odločitve presojane po tem, kako so bile narejene, ne le po tem, kakšne so na koncu izpadle (Kahneinan, 2013: 418).

2 George Orwell je izogibanje realnosti pripisal predvsem politiki, čeprav je ta pojav samo-opravičevanja (temelj je kognitivna disonanca) moč najti tudi drugje; zapisal je, da smo »vsí sposobni verjeti v stvari, za katere vemo, da so neresnične, in potem, ko se končno izkaže, da smo se motili, predrzo izkrivljati dejstva, da bi dokazali, da smo imeli prav. Intelektualno je ta proces mogoče nadaljevati v nedogled: edina kontrola je, da napačno prepričanje prej ali slej naleti na trdno resničnost, običajno na bojišču. Da bi videli, kaj imamo pred nosom, se je treba nenehno boriti. K temu pripomore vodenje dnevnika ali vsaj beleženje svojih mnenj o pomembnih dogodkih. V nasprotnem primeru, ko dogodki razblinijo kakšno posebej absurdno prepričanje, lahko preprosto pozabimo, da smo ga kdaj imeli. Na splošno ima človek prav le takrat, ko želja ali strah sovpadata z resničnostjo« (Orwell, 1946).

smislu ne gre za regulacijo ali pravno znanost *per se*, pač pa za metode, *teh-nike*, s katerimi se omogoča vse navedeno. Dobra regulacija je dobra (le) pri reševanju dejanskih problemov.

V tem smislu ni presenečenje, da so države z visokim indeksom zadovoljstva ljudi, visoko umeščene tudi na lestvici vladavine prava. Njihov sistem deluje – rešuje težave, odgovarja na odprta vprašanja in vliva zaupanje. Regulacija naj zato v okviru ustavno-zakonitega in dejanskega deluje uspešno in optimalno učinkovito; ta zaveza ni odvisna od njenega povečevanja ali zgolj besed o približevanju ljudstvu, transparentnosti in drugih, visoko letečih »legitimizirajoč« pojmov – ne gre za romantičen, pač pa profesionalen, na podatkih in argumentih temelječ odnos, ki enakopravno, nepristransko, nediskriminatorno in sorazmerno skrbi za javni interes, družbene vrednote in pravice ljudi. Regulacija je ljudem vedno blizu, a se je večkrat ne zavedamo (kot se riba ne zaveda vode okoli nje) – kar ne pomeni, da je ni - to po drugi strani prav tako ne pomeni, da ne moremo spremeniti kvalitete regulacije in reguliranega področja.

Delo, ki je pred vami, poskuša narediti to »vodo čistejšo«; prek novih vsebin poskuša odgovoriti na potrebe prilagajanja in odzivanja na spremembe, s tem pa na potrebnost (zavedanja) sistema regulacije glede na dejansko stanje, želje ter potrebe, ki jih imamo v zvezi s tem. Podaja nekatere tehnike reguliranja, ki se odzivajo na negotovo prihodnost, kot je načrtovanje (boljših, tj. bolj odzivnih) strategij in scenarijev, drugačen način uporabe verjetnosti tako pri posamičnem odločanju, kot pri splošnem določanju pravil. Podaja sistemski vidik regulacije in napredno reguliranje z uporabo algoritmov. Regulacije se ne razume bolje z vidika zakonodaje ali najvišjih položajev upravljalcev, kot je to primerneje prek nižjih institucij in ljudi, zaposlenih v njih, ki *vplivajo* na ljudi izven njih in obratno. Odločitve uradnikov, rutine, ki jih vzpostavljajo in načini, ki jih ustvarjajo za spopadanje z (znanimi) tveganji in (neznano) negotovostjo ter delovnimi nalogami, se tako ali drugače prelevijo v regulacije, ki jih ne le da izvajajo, pač pa tudi pripravljajo kot podlage in predloge za sprejem. Njihov način dela, dobro ali slabo izvajanje, prispeva k dobri ali slabi regulaciji ter k že omenjenemu zadovoljstvu države.

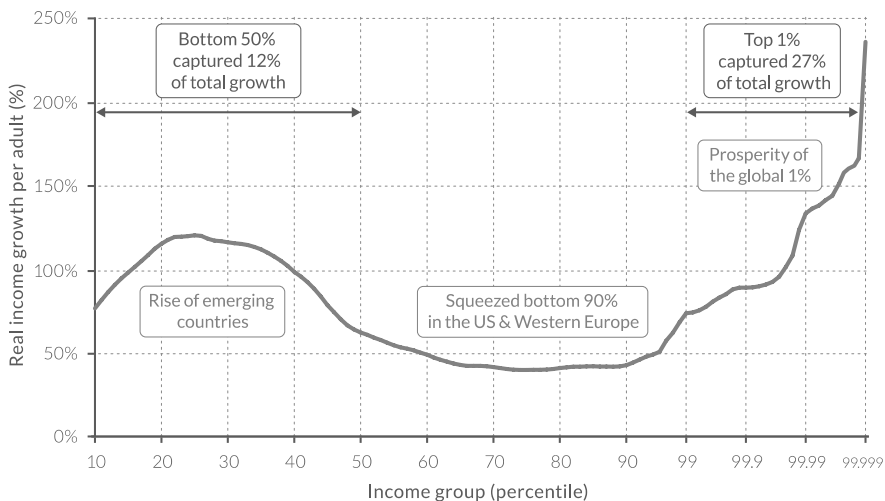
To delo, tako kot teorija, z njo pa tudi niz tehnik, ni tog sklop struktur, ki bi korak za korakom predpisoval, kaj in kako bi morali delovati. Gre za splošni okvir, ki pomaga osmisлити številne vidike skupinskega procesa, daje zemljevid področja, ki usmerja to, kar počnemo (največkrat v skupini) in pomaga razmišljati o možnih rezultatih naših ravnanj. Najbolj smiselna perspektiva, pot ali tehnika je tista, ki odraža naše vrednote, ki je odraz naše osebnosti. Teorija ali tehnika ni nekaj, kar je ločeno od osebe; je njen sestavni del, odraz njene edinstvenosti. Zaradi navedenega ni moč za vse predvideti enakega

pristopa; kljub temu, da gre za delo, ki naslavlja tehnike regulacije, je lahko na prvi pogled presenetljivo, da že vnaprej pove, da (tudi tu) ni unikatnih odgovorov, kar je po drugi strani le odraz kompleksnosti v kateri živimo in delujemo. Delo predstavlja prizadevanje, da »preženemo zmaje« (lat. *hic sunt dracones*) iz na zemljevidu neznanega območja možnih regulacij in izberemo pristop, ki je najbolj primeren za skupnost in posameznike v danem kontekstu časa in prostora. Iz katerekoli že strani človek namreč gleda na državo, na koncu šteje, da jo sestavljajo in predstavljajo *ljudje*. Starogrški basnopisec Ezop je menil, da nobeno dejanje prijaznosti, naj bo še tako majhno, *ni* izgubljeno. Naj tudi ta zapis odraža to upanje – en obraz upanja v regulacijo s človeškim obrazom.

Knjiga podaja nekatere osnovne tehnike regulacije, medtem ko je njihova uporaba in kombinacije, še vedno, predvsem na *nas*. Tudi slovenska javna uprava (kot večina drugih) pripravlja največji del predlogov zakonov in drugih predpisov, pri čemer so ji v pomoč *Nomotehnične smernice* (2008), a se te ukvarjajo (le) s pravno pravilnim pisanjem in redakcijo pravnih predpisov, ne pa z njihovimi razlogi, cilji, sredstvi in načini vplivanja, učinkovanja ter sklepanja. Številna in tudi pričujoče delo opozarja na vse hitrejši razvoj, na spremembe, tehnologijo in druge dejavnike, ki vplivajo na določeno področje – vsa skušajo na svoj način podati sredstva za obvladovanje sprememb. V jedru vsake družbene ureditve je osebno in kolektivno razlikovanje med dobrim in zlim, pravilnim in napačnim; čeprav ni s tem nič narobe, gre večinomoma že za rezultate (ne pa sredstva), do katerih je treba šele priti na najbolj optimalen način. Od domnevno prve javne odločitve (»Bodi svetloba!« 1 Mz 1,3) je preteklo že »veliko vode«; tudi Heraklitov rek (»nič ni večno, razen spremembe. Vse teče, vse se spreminja, vse gre, *panta rei*«) velja še vedno, saj poudarja spreminjajoči se kontekst.

Tak pragmatični pogled na svet, npr. pove, da na svetu obstaja več plinovodov in naftovodov kot vodovodov. Ste vedeli, da več kot 95% mednarodnega prometa prek spleta dejansko poteka po podmorskih kablinskih povezavah? Samo južni kablinski križ kot čez pacifiško omrežje, ki spletno povezuje Avstralijo, meri skoraj 29.000 km podmorskih in 1.600 km zemeljskih optičnih kablov. Ste vedeli, da se največ mineralov/rud na svetu izkoplje v Afriki, kjer po drugi strani več kot milijarda ljudi nima dostopa do pitne vode? So ti in podobni problemi, problemi družboslovja ali naravoslovja? »Velike načelne izjave, oblikovane npr. med francosko revolucijo ali ameriško Deklaracijo o neodvisnosti, niso preprečile obstoja in slabšanja velikih družbenih neenakosti v obeh državah 19. in 20. stoletja; prav tako tudi niso preprečile pojava sistemov kolonialne prevlade, suženjstva in rasne segregacije, ki je trajala do šestdesetih let 20. stoletja. Zato je modro biti previden pri abstraktnih in splošnih načelih socialne pravičnosti in se raje osredotočiti na način, kako

ta načela utelešajo v določenih družbah, konkretnih politikah in institucijah» (Piketty, 2020: 969). Kako si lahko razložimo dejstvo, da ob vseh ukrepih držav niso mogle preprečiti rasti družbeno-ekonomske neenakosti od 1980ih let naprej (glej Slika 1)?



Slika 1: Slonova krivulja globalne neenakosti in rasti 1980 – 2016 (Alvaredo et al., 2018: 12)

Številni neoliberalni pristopi so to stanje še pospešili, zato postaja zavedanje državnega (ne)ukrepanja – tudi na področju regulacije – toliko bolj pomembno. Ob obstoju tehnoloških rešitev se zdi, da je večina večjih problemov na svetu povezana s problemi družboslovja, z javnimi institucijami, ki ne vedo kako delovati, kako povezati deležnike za preprečitev družbenih in socialnih kriz, kako preprečiti revščino, zagotoviti dostop do čiste pitne vode, varne hrane in do podobnih problemov. Vse to sodi tudi v okvir regulacije; najpomembnejša politična razlika med državami se zato verjetno ne nanaša na obliko vladavine, temveč na njeno *stopnjo* vladanja (kot »utelešenje« stopnje soglasja v skupnosti glede določenega ukrepa, legitimnosti, organiziranosti, učinkovitosti, stabilnosti) institucij kot stabilnih, ponavljajočih se vzorcev ravnanja (Fukuyama, 2014; Huntington, 1968). Ko ljudje govorijo o pravni državi, imajo v mislih predvsem njeno izvajanje s strani institucij.

Država je lahko bogata z naravnimi viri, kot so kmetijska zemljišča, nafta, minerali, ali s kapitalskimi sredstvi (podjetniški obrati in oprema), a to niso najpomembnejši viri bogastva (tovrstne države navadno niso »dovzetne« za človekove pravice, pravno in socialno državo, npr. Libija, Venezuela, Savdska Arabija). Svetovna banka (World Bank, 2006) ocenjuje, da naravna in kapitalska sredstva v državah predstavljajo le 22 % premoženja države; drugih

78 % sestavljajo neopredmetena sredstva (človeški kapital [veščine, know-how], formalne in neformalne institucije [upravljanje in zaupanje ljudi, zmožnost medsebojnega sodelovanja], tuje finančne naložbe), pri čemer so najpomembnejši element institucije, tj. spoštovanje pravne države (57 %), sledijo šolanje (36 %) in naložbe iz tujine (7 %). Sistemske reforme naj bi bile v prvi vrsti torej usmerjene v delovanje *institucij*, tj. v učinkovitost upravljanja, v odpravljanje korupcije, naložbe v izobraževanje, v delovanje pravnega sistema in politike, *pred* davčno, zdravstveno in drugimi reformami (The World Bank, 2006). Pozornost velja temeljni strukturi pred njenimi učinki (prek slednjih lahko povratno sklepamo na »zdravje« prve – uvajanje novih reform na slabi podlagi je podobno, kot da bi vedno znova pobelili strop po vsakem deževju, medtem ko bi streho, ki pušča, pustili pri miru).

Politični razvoj in razkroj je povezan z (*ne*)zmožnostjo prilagajanja institucij spremembam v njihovi okolici, kar je v grobem lahko razlog slabe (nenatančne zaradi pristranosti in razpršenosti kljub jasnemu skupnemu cilju) regulacije ali pa ne dovolj vztrajnih ljudi. Iz obeh razlogov naj bodo sistemske reforme prvenstveno usmerjene v delovanje institucij, tj. v njihovo strukturo, ki odpravlja (ali povzroča) pristranost in razpršenost (tj. odločevalske razlike pri enakem problemu), ki zaradi tega vodi proti želenim rezultatom, v učinkovitost upravljanja, odpravljanje korupcije, naložbe v izobraževanje, delovanje pravnega sistema in politike, *pred* davčno, zdravstveno in drugimi reformami. Dobro delovanje institucij se lahko povratno odraža na takem delovanju ljudi. Ne gre torej za spreminjanje delov sistema, za menjavanje ljudi na oblasti, pač pa za (drugačno) *strukturo* sistema (še tako obsežno ukvarjanje s propelerskim motorjem na notranje izgorevanje, ne bo privedlo do reaktivnega motorja – potrebna je/so drugačne perspektive). Med glavnimi strukturnimi izzivi javnih sistemov so jasna regulacija (celostna, na dokazih podprta analiza učinkov ukrepov, sistemski pristop, javno posvetovanje pri uvajanju novih pravil, integriteta, transparentnost in odgovornost itd.), novi načini (tudi ne-) reguliranja, učinkovite javne storitve in vse bolj mrežno-globalno povezovanje; vse to (in še kaj) postaja bistvenega pomena za delovanje tako javnih kot zasebnih trgov. Regulativne tehnike niso namenjene le iskanju dovolj dobrih rešitev (ki že obstajajo); take rešitve nam otežujejo iskanje še *boljših* rešitev, kjer je potreben preboj, razmišljanje izven okvirjev tj. uporabo različnih perspektiv in posledično, drugačnih tehnik reševanja problemov. *Upravljanje, menedžment, vodenje, usmerjanje in podobni pojmi ter življenje samo, vedno pomenijo sprejemanje odločitev.* Družba, država in regulacija imajo skupni imenovalec: *človeka – odločitve so vezane nanj, na skupnost.* Ljudje smo tisti, ki dajemo predznak kateremukoli od teh treh in drugih elementov, zaradi ljudi je regulacija dobra ali slaba. Strinjamo se, da »je daleč od tega, da bi izpolnjeval svojo dolžnost, tisti, ki je poučen

o naukih družbenega značaja, pa mu kljub temu ni mar, da bi prispeval k državni skupnosti«, kot je to trdil Dante Alighieri (2013: 5). Po najboljših močeh bomo zato poskušali predstaviti kompleksno učinkovanje večine regulativnih instrumentov, na katere navadno ne gledamo s systemskega vidika (nekateri pa tudi tako napačno poimenujemo ali uporabljamo). Odrpti um mora na koncu sprejeti dejstvo, da je uspeh ali propad individualnega regulativnega programa, regulativnega instrumenta odvisen od številnih, samostojnih, prepletajočih se, nadgrajujočih in zaviralnih dejavnikov, da vsako prizadevanje pusti določen vidik nepojasnen ali ga celo ne more vsebovati, ker ga (še) ne pozna. Celotna znana področja so tako široka (ekonomija, pravo, zgodovina, psihologija, statistika, metodologija ...), da jih eno delo ne more niti približno vključiti. Ob zavedanju tega pa lahko kljub temu drugače naslovimo številne stvari. V nadaljevanju bo zato podana vsebina regulativnih instrumentov (kot jo razume avtor), njihove razloge, tehnike in strategije, da bo bralec dobil boljši uvid v različne tehnike oblasti in vladanja, kako lahko vpliva in na kakšne načine je sam vplivan. Tako bomo vsaj približno vedeli, kdo, kako, s čim in na kakšen način vpliva na nas in na širšo okolico. Pristajanje, soglašanje – ko/če le vemo za temeljno vsebino, pa je temeljna poanta demokracije. Če je odločanje bistven element kakršnegakoli upravljanja, je treba odgovoriti na vprašanje o vzrokih ter razmerju med sredstvi in cilji, o čemer pa ne obstaja veliko (v slovenščini skoraj nič) del, ki bi se nanašala na izbiro najprimernejših regulativnih instrumentov. Regulativni okviri so postali pomembnejša tema od 90. let prejšnjega stoletja, ko so države začele skrbeti ne le za specifično regulacijo na področju mrežne infrastrukture, ampak tudi za kvaliteto regulacij. Za slednjo upamo, da bo boljša tudi zaradi pričujočega dela.