

## ZAKONI

- Zakon o vladi RS, ki ima številne dopolnitve
- Zakon o drž. Upravi (2004)
- Zakon o javnih uslužbencih (2003)
- Zakon o funkcionarjih v DU je star, pripravljajo nov zakon (razlikoval se bo v dobah itd.)
- Zakon o javnih agencijah (2002)
- Zakon o inšpekcijskem nadzoru (2002)
- Zakon o zavodih je star (1991), sedaj vprašanje o naslovu novega zakona
- Zakon o lokalni samoupravi
- Zakon o koncesijah (podeli zdravnikom)-----je v pripravi
- Zakon o javno zasebnem partnerstvu-sovlaganja-----je v pripravi

## KAJ SPADA V JU

DRŽAVNA UPRAVA – oblastne in neoblastne funkcije (vlada in ministrstva)

LOKALNA SAMOUPRAVA – občine in pokrajine (jih še ni)

JAVNE SLUŽBE – šolstvo, zdravstvo

- materialna infrastruktura (pošta, vodovod, javna razsvetljava, ceste,...)

JAVNI SEKTOR – javne službe (občine, podjetja), problem državna uprava

Kriterij je lastništvo države (prim. država ni lastnica vlade)

## JAVNA UPRAVA IN JAVNI SEKTOR

Sta medsebojno povezana pojma ali gre za dve plati medalje. JU bedi nad JS ali JS je pod vodstvom JU. Naloga JU je izvrševati oblast, izvajati javne službe in druge javno pomembne dejavnosti (npr. pogrebna dejavnost) tudi v območju t. i. javnega sektorja. JU pa obsega NEVLADNI DEL (predsednik RS, DZ, DS, republiška volilna komisija, varuh ČP, ustavno sodišče, računsko sodišče, drž. Revizijska komisija in slo. Akademija znanosti in umetnosti).

VLADNI DEL (vladne službe, ministrstva, organi v sestavi ministrstev in upravne enote, občinska uprava – uprave občin obeh združenj občin (SOS in ZOS), krajevne skupnosti in drugi deli občin (vaške skupnosti). Pravosodje (sodni svet, okrožna sodišča, drž. Tožilstvo,...)po teoriji ne sodi v pojem JU . Zakonodaja jih šteje za neposredne uporabnike proračunov, deloma jih poriva na področje JU. V JU spadajo osebe javnega prava (posredni uporabniki proračunov). To so JAVNI ZAVODI in drugi izvajalci javnih služb. To so s področja vzgoje in izobraževanja, kulture, športa, zdravja, različnih dejavnosti,...(zavod za gozdove, skupnosti vrtcev,...)

## JAVNE AGENCIJE

- Agencija za trg vrednostnih papirjev
- Agencija za zavarovalni nadzor
- Agencija za revidiranje lastninskega preoblikovanja podjetij
- Agencija za plačilni promet, nadziranje in informacije
- Agencija za pošto in elektronske komunikacije
- Agencija za železniški promet
- Agencija za energijo

## JAVNI SKLADI

### SAMOSTOJNI SKLADI:

- ekološki sklad RS
- filmski sklad RS
- sklad za vzpodbujanje razvoja TNP
- sklad za regionalni razvoj in ohranitev ponaseljenosti
- jamstveni sklad
- stanovanjski sklad
- sklad za sukcesijo RS
- sklad za financiranje razgradnje NUK
- sklad za razvoj kmetijstva
- sklad za izobraževanje odraslih
- slovenski podjetniški sklad
- nepremičninski sklad pokojninskega in invalidskega zavarovanja
- kapitalni sklad
- vzajemni pokojninski sklad

### SKLADI V SKLOPU MINISTRSTVA:

- sklad za vodo

## JAVNA PODJETJA

So na ravni države in občin (npr. komunalna podjetja)

## ZBORNICE

Te se financirajo iz proračuna (npr. socialna zbornica Slovenije)

## SAMOUPRAVNE NARODNE SKUPNOSTI

Italijanov, Madžarov

## USTAVNA IZHODIŠČA IN NAČELA ZA DELOVANJE UPRAVE

Najbolj splošna načela javne uprave so:

- načelo delitve oblasti (zakonodajna, izvršna, sodna – tripartitna razdelitev oblasti)  
ljudstvo ima v svojih rokah oblast
- načelo demokratičnosti javne uprave (ljudstvo je nosilec oblasti, o javnih zadevah odločajo ljudje)
- načelo pravne države (Slovenija je pravna in socialna država)  
organi uprave morajo biti usklajeni med seboj (na državni, lokalni, pokrajinski ravni)
- načelo usklajenosti pravnih aktov (zakoni, podzakonski akti morajo biti v skladu z ustavo in zakoni)
- načelo zakonitosti -120. člen ustave (ta zahteva, da upravni organi opravljajo zadeve v skladu z ustavo)
- načelo samostojnosti – 120. člen (uprava je pri svojem delu samostojna in upravi ni mogoče dajati neposrednih pravil na odločitve v konkretnih primerih)

### **Neposredno izvajanje nalog preko ministrstev in javno pooblastilo**

- neposredno izvajanje nalog preko ministrstev in javno pooblastilo (funkcijo uprave opravljajo neposredno ministrstva in to vključuje organe v sestavi in upravne enote (vladne službe ne morejo)
- upravnih nalog ne morejo opravljati vladne službe, pa četudi tako službo vodi minister brez resorja
- lahko pa opravljajo funkcijo uprave tudi subjekti izven državne uprave na podlagi javnega pooblastila na neke subjekte izven državnega navodila
- tak prenos je vedno možen samo z zakonom

### **SODNO VARSTVO**

Ustava zagotavlja sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacije proti odločitvam upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil. Pravice se zagotavljajo s sodnim sporom.

**ZAPOSLOVANJE V UPRAVI (Načelo javnega natečaja)**

Zaposlitev je možna samo na podlagi javnega natečaja.

Načela so opredeljena še v posameznih zakonih.

## KDO JE PRISTOJEN ZA UPRAVO?

Pristojnost za upravo opravljajo ministrstva, ta izvajajo funkcije na podlagi resornega načela, število ministrstev je določeno v ustavi in danes jih imamo 15.

Javno pooblastilo – na podlagi tega lahko drugi opravljajo zadeve javne uprave.

Splošno pristojno je ministrstvo za javno upravo (vsa ministrstva ureja to ministrstvo)-2004

Sem spada:

- zaposlovanje
- sistem javnih uslužbencev
- informacijska podpora

Prej je bilo ministrstvo za notranje zadeve!

Ministrstvo za pravosodje – pred 1991

Ministrstvo za notranje zadeve – 1991-2004

Ministrstvo za javno upravo – po 2004

## RAZMEJITEV PRISTOJNOSTI MED RAVNMI

### OBČINA, POKRAJINA in DRŽAVA

Občine so se začele l. 1995, prejšnje občina so bile komune – te so opravljale 80%zadev za državo, 20% pa za svoje lokalne zadeve, torej vse državne stvari je bilo potrebno prenesti iz občin na državo (to je bilo l. 1995).

Pokrajine so bile prostovoljne oblike združevanja in naloge države so se lahko prenesle na občino samo pod naslednjimi pogoji:

- potrebno je soglasje občine
- država naj bi zagotavljala ustrezna sredstva
- prenos je treba izvršiti z zakonom

Slovenija je zelo centralizirana država, kjer je izpeljana samo dekoncentracija nalog na upravne enote ne pa na občine in pokrajine. Nasprotje dekoncentracije je načelo decentralizacije.

Ustavne spremembe uvajajo pokrajine (2006), ki se ustanovijo z zakonom, določi tudi sedež, območje,... Zakon sprejme z 2/3 večino navzočih poslancev in v postopku za sprejem zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin.

Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena. Pokrajina torej izvaja naloge lokalnega, regionalnega pomena in naloge državnega pomena. Odpravljeno je predhodno soglasje občin in pokrajin za prenos izvrševanja določenih nalog iz državne pristojnosti.

Slovenija se bo postopoma decentralizirala (danes imamo 210 občin).

## NAČELA PO NUJS-u

### GLAVNA NAČELA

Novi javni management je neka nova paradigma, ki teži k uporabnikom in splošni učinkovitosti in na podlagi prenosa managerskih metod dela iz zasebnega v javni sektor. Ta NUJS poskuša preoblikovati postopke, način delovanja zaradi doseganja večje konkurenčnosti, učinkovitosti in izvajanja storitev (vodenje približati poslovnim vodenjem). NUJS pomeni uvajanje podjetniških funkcij ločitev politične in strokovne funkcije, naravnost k rezultatom, usmerjenost k uporabnikom, deregulacijo in strateški management, privatizacijo itd.

10 glavnih načel NUJS-a:

- usmerjanje namesto samo izvajanja
- uporabnik
- strateški management
- uspešnost in učinkovitost dela (uspešnost opredelimo glede na cilj, učinkovitost pa glede razmerja med inputom in outputom)
- ekonomičnost
- avtonomnost
- decentralizacija
- konkurenčnost
- preventivno delovanje
- tržišče

To je anglosaksonski model. Še zmeraj je to zgolj funkcionalna paradigma, ki je izboljšala Webrov model, ni pa ga povsem odstranila.

### NAČELA O JAVNIH USLUŽBENCIH

- načelo enakopravne dostopnosti
- načelo strokovnost
- načelo častnega ravnanja
- načelo prepovedi sprejemanja daril
- načelo zaupnosti
- načelo odgovornosti za rezultate
- načelo dobrega gospodarja
- načelo varovanja poklicnih interesov

### NAČELA ZA URADNIKE

- načelo javnega natečaja
- načelo politične nevtralnosti
- načelo kariere
- načelo odprtosti do javnosti

## NAČELO (po upravnem postopku) ZAKONITOSTI

- varstvo pravic strank
- varstvo javnih koristi
- načelo materialne pravice
- načelo zaslišanja stranke
- načelo dolžnost govoriti resnico
- načelo samostojnosti pri odločanju
- načelo pravice do pritožbe
- načelo ekonomičnosti postopka

## NAČELA JAVNIH SLUŽB

- načelo kontinuitete
- načelo nevtralnosti
- načelo prilagodljivosti
- načelo enakopravnosti

## NAČELA JU V EVROPSKEM PROSTORU

- načelo zanesljivosti in predvidljivosti
- načelo odprtosti in transportnosti
- načelo odgovornosti in odzivnosti
- načelo učinkovitosti in uspešnosti
- načelo participacije ljudi

## DELITEV OBLASTI

### HORIZONTALNA

Zakon, izvršno-upravna, sodna

### TRIALISTIČNA

samouprava

Parlamentarni sistem

samouprava

Večja moč ustavnega sodišča

### VERTIKALANA

stopnje/ravni

enostranska lokalna

dvostranska lokalna

unitarni sistem

## VLADA – SESTAVA in FUNKCIJE

Vlada je organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave RS. Vlado sestavljajo predsednik vlade in ministri, ki vodijo posamezne resorje (določeno z ustavo-110. člen). Zakon določa, da vlada sestavlja 15 ministrov z resorjem (se spreminja), v vlado pa se lahko imenujeta največ 2 ministra brez resorja. Zakon o vladi ne govori več o podpredsedniku vlade, je pa v zakonu določba, kdo nadomešča predsednika vlade v primeru njegove odsotnosti ali zadržanosti, določi ga predsednik vlade. Trenutno ima naša vlada 17 članov (1+15+1).

Ministre imenuje državni zbor, na predlog predsednika vlade. Vsak minister vodi in predstavlja sprejeto vsebino (izdane predpise in akte in orane v sestavi). V ministrstvih se imenuje sam en državni sekretar, ki pomaga ministru po opravljanju njegove funkcije in ga lahko nadomešča v primeru njegove odsotnosti ali zadržanosti. Ne more pa nadomestiti ministra v funkciji izdajanja podpisov in pri glasovanju v vladi. Državni sekretar ima status funkcionarja, imenuje ga vlada, funkcija pa mu preneha hkrati s prenehanjem funkcije ministra. Upravno in strokovno delo na zaokroženih delih področja znotraj ministrstva vodijo generalni direktorji.

## FUNKCIJE

Vlada določa, usmerja in usklajuje uresničevanje državne politike in je zato odgovorna državnemu zboru (konstruktivna nezaupnica, interpelacija, javna ali ustavna obtožba in poslansko vprašanje), ustava RS ne določa funkcije vlade, pač pa jih določa zakon o vladi, po katerem so funkcije vlade predvsem izvajanje politike, ki jo določi Državni zbor ter izvajanje zakonov in drugih aktov Državnega zbora.

- IZVAJANJE POLITIKE – v okviru te funkcije vodi, usmerja in usklajuje politiko države, ki jo določa Državni zbor
- IZVAJANJE ZAKONOV IN DRUGIH AKTOV – bodisi sama sprejema ali pa predlaga Državnemu zboru sprejem političnih, pravnih, ekonomskih, finančnih in drugih ukrepov, ki so potrebni za izvajanje nalog državnih pristojnosti na posameznih področjih.

Vse svoje funkcije mora vlada izvrševati v okviru ustave in v skladu u Z zakonom. Po zakonu je vlada organ izvršilne oblasti in v tej funkciji predlaga parlamentu v sprejem zakonov in druge akte ter skrbi za njihovo uresničevanje in je najvišji organ državne uprave in v tej funkciji usmerja in nadzoruje delovanje upravnih organov preko ministrov od članov vlade nadzoruje delovanje pravnih organov in tudi neposredno vodi posamezne upravne organe.

Pomembna je predlagateljska funkcija vlade, saj je vlada tista, ki Državnemu zboru predlaga v sprejem zakone. Državna uprava ali posamezna ministrstva ne morejo samostojno in neposredno predlagati v sprejem zakona v Državni zbor. To je treba storiti vedno neposredno preko vlade. Vlada izdaja tudi pravne akte splošne, konkretne iz svoje pristojnosti, vlada zastopa RS kot pravno osebo, upravlja z nepremičninami in drugim premoženjem RS, razen s premoženjem, ki je v upravljanju DZ (upravlja DZ sam). Vlada izvršuje tudi ustanoviteljske pravice, ki jih ima kot ustanoviteljica javnih podjetij,...

#### VLADA

ORGAN IZVRŠILNE OBLASTI	SAMOSTOJNO	NAJVIŠJI ORGAN DRŽAVNE UPRAVE
-določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države -izdaja predpise in sprejema ukrepe (eko., politične) za zagotovitev razvoja države -predlaga DZ sprejem v zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte -pripravi proračunski memorandum -zastopa RS kot pravno osebo -upravlja z nepremičninami -izvršuje ustanoviteljske pravice	.je odgovorna DZ -lahko zadrži izvršitev predpisa ministra	-vodi in usmerja državno upravo prek ministrov -nadzoruje delo ministrstev -da ministrom smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov -skrbi za usklajeno izvrševanje nalog ministrov -ureja delovni čas v državni upravi ter sprejema organe kadrovske in druge ukrepe za vlado in ministrstva -odloča o sporih glede pristojnosti med ministrstvi



## NAČIN DELOVANJA VLADE

Vlada vodi in usmerja upravo preko ministrov, pri tem nadzoruje delo ministrstev, daje jim politične usmeritve za izvajanje politike in izvrševanje zakonov in skrbi, da ministri usklajeno izvršujejo svoje funkcije. Vlada kot celota ali njen predsednik ima pravico zadržati izvršitev predpisa, ki ga izda minister in vlada odloča tudi o kompetenčnih sporih med posameznimi ministrstvi. Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, skrbi za politično in pravno enotnost vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje. Predsednik vlade lahko daje ministrom obvezujoče napotke v zvezi z nalogami, ki izhajajo iz usmeritev vlade in so pomembne za delo posameznih ministrov. Če minister meni, da obvezujoči napotki predsednika vlade ne izhajajo iz usmeritev vlade, lahko zahteva, da vlada obravnava sporno vprašanje.

Predsednik vlade lahko določi ministra, ki ga nadomešča v primeru odsotnosti ali zadržanosti. Ni ga mogoče nadomeščati pri opravljanju nalog, ki se nanašajo na zaupnico vladi ter na imenovanje in razrešitev ministrov.

Kot posebna vladna služba se opisuje kabinet predsednika vlade, ki opravlja strokovne in druge naloge za predsednika vlade. Vodi ga vodja kabineta, ki ga imenuje in razrešuje predsednik vlade. Za postopek izbire se ne uporablja zakon o uslužbencih.

Leta 2000 je bila 6 mesečna vlada Bajuka. Tega leta pa je bila uvedena funkcija ministrskega svetnika kot posebnega svetovalca predsednika vlade. Leta 2004 pa je bila ukinjena. To leto je bila uvedena možnost imenovanja državnega sekretarja, ki pomaga predsedniku vlade ali ministru brez resorja pri opravljanju njegove funkcije. Zakon omejuje število državnih sekretarjev pri ministru brez resorja na enega, v kabinetu predsednika vlade pa število ni omejeno.

Vlada kot kolegijsko telo (neparitetno število članov) praviloma deluje na sejah (vsi ostali so monokratični, edino ta je kolegijski), to podrobno ureja poslovnik. Redne seje so enkrat tedensko (praviloma četrtek). Redna seja vlade je sklepčna, če je na seji, če je na seji navzoča večina članov vlade ter s tako večino sprejema tudi odločitve. Na seji vlade sodelujejo predsednik vlade, ministri, generalni sekretar vlade, vodja kabineta predsednika vlade, direktor službe vlade za zakonodajo in pa vabljeni (tisti, katerih se zadevno vprašanje tiče). Na predlog ministra in soglasja predsednika vlade lahko sodelujejo še nekatere druge osebe, na primer državni sekretar, vendar le pri točki, kjer je sodelovanje potrebno.

Predhodno se vprašanja obravnavajo na vladnih odborih oziroma drugih delovnih telesih. Gradivo je sprejela vlada, če za sprejem gradiva glasujejo navzoči ministri, ki so člani delovnega telesa in če noben član vlade ne zahteva obravnave vladnega gradiva (racionalizacija). Generalni sekretar vlade vodi generalni sekretariat vlade, ki opravlja koordinacijske in druge naloge za vlado oziroma skrbi za pripravo sej, izvrševanje njenih odločitev in razne druge zadeve. Je funkcionar, ni član vlade in nima pravice glasovanja, njegov status je primerljiv ministrskim. Generalnemu sekretarju preneha funkcija s koncem ministrskega položaja. Pri vladi so ustanovljeni tudi sveti z namenom vzpostavitve dialoga z organizacijami civilne družbe in

nevladnimi strokovnimi institucijami in predsednikom vlade lahko ustanovi tudi strateške svete, ki obravnavajo posamezna vprašanja. Strokovne naloge za vlado opravljajo tudi različne strokovne službe (urad za verske skupnosti,...).

## VLADNE SLUŽBE

Ustanovljene so za opravljanje vladnih nalog. Vodijo jih predstojniki oz. direktorji, ki so po novem zakonu javni uslužbenci na uradniškem delovnem mestu in položaju. Pred tem so bili funkcionarji. Vladno službo lahko vodi tudi minister brez resorja (nap. služba za lokalno samoupravo in regionalni razvoj). Imenuje jih vlada in generalni sekretar vlade ima do vladnih služb enaka pooblastila kot minister do organa v sestavi. To pa ne velja za vladne službe, kjer so direktorji neposredno odgovorni predsedniku vlade (nap. SOVA, SU). Vlada se je odločila za zmanjšanje vladnih služb in sprejela odločitev o prekinitvi nekaterih služb in to tudi realizirala:

- urad za javna naročila
- urad vlade RS za droge (sedaj zdravje)
- urad vlade RS za slovenski jezik (sedaj kultura)
- urad vlade RS za priseljevanje in begunce (sedaj notranje zadeve)
- urad vlade RS za invalide in bolnike (sedaj zdravstvo)

Obstajajo še predlogi za naprej:

- urad vlade RS za preprečevanje korupcije (sedaj pravosodje)
- urad vlade RS za enake možnosti
- urad vlade RS za nagnjenosti (sedaj kultura)
- urad vlade RS za verske skupnosti (sedaj kultura)
- urad vlade RS za varovanje tajnih podatkov (sedaj notranje zadeve)

Trenutno deluje 16 vladnih služb:

- Služba vlade za zakonodajo
- Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko
- Služba vlade za informiranje
- Služba vlade za evropske skupnosti
- Služba vlade za narodnosti (skrbi za Rome)
- Služba vlade za makroekonomske analize in razvoj
- Statistični urad RS
- Slovenska obveščevalna varnostna agencij
- Služba vlade za protokol RS
- Služba vlade za varovanje tajnih podatkov
- Služba vlade za zamejce v Sloveniji in po svetu
- Služba vlade za usklajevanje in spremljanje strategije razvoja RS

## AKTI VLADE IN UPRAVE

### VRSTE PRAVNIH AKTOV

	<b>OBLASTNI</b>	<b>NEOBLASTNI</b>
<b>SPOLŠNI</b>	Ustava, zakon, podzakonski predpisi, predpisi lokalnih skupnosti, predpisi nosilcev javnih pooblastil	Pravila društev, statut delniške družbe
<b>POSAMIČNI</b>	Sodba, odločba, sklep	Pogodba, oporoka, vpis v zemljiško knjigo

Državna uprava pri izvajanju svojih funkcij deluje na naslednjih oblikah, izdaja splošne pravne akte, izdaja oblastne in posamične akte (upravne odločbe), sklepa akte poslovanja, opravlja materialna dejanja in izdaja interne akte.

#### MATERIALNA DEJANJA

Sem spada DOKUMENTIRANJE, s tem se doseže pregled, stanje dejstev in namen je zagotavljanje pravne varnosti. Nekaj se piše, to so vodenje evidenc, razvidov, registrov državljanov, rojstev, porok, smrti, osebna vozila, ladje, obrtniki,.. Sem spada tudi IZDAJANJE POTRDIL in OBVEŠČANJE, sprejemanje izjav, carinskih deklaracij, vlaganje davčnih napovedi itd.

#### AKTI POSLOVANJA

To so tisti akti, s katerimi stopajo organi Javne uprave v zasebno – pravna razmerja z drugimi subjekti.

Vlada in uprava izdajata splošne in posamične PRAVNE AKTE in vlada izdaja UREDBE (splošni upravni akt, s katerim vlada podrobneje ureja in razčlenjuje z zakonom določena razmerja). Na podlagi pooblastila in zakona lahko vlada ureja tudi uresničevanje pravic in obveznosti državljanov. Prim. uredb v praksi:

- Uredba o vpisu družb v sodni register
- Uredba o upravnem poslovanju
- Uredba o višini posebne takse za igralne avtomate

ODLOK je akt, s katerim vlada opravlja posamezna vprašanja ali sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen ter sprejema z njimi druge odločitve, s katerimi je z zakonom določeno, da jih ureja vlada z odlokom. Prim:

- Odlok o državi
- Odlok o ustanovitvenih nalogah in organizaciji o podjetju
- Odlok o elektronskem poslovanju

POSLOVNIK je akt, s katerim vlada ureja notranje delo. SKLEP vlade prav tako ureja notranjo organizacijo in delo, npr. ustanavlja delovne komisije ali pa ustanavlja in sprejema sklepe o imenovanju in razrešitvah, izdaja odločbe in to je konkretni upravni akt. PRORAČUNSKI MEMORANDUM predstavi vlada DZ, tu so opredeljeni cilji ekonomske,... politike. Uprava ali ministrstva izdajajo praviloma

PRAVILNIKE (prim. pravilnik o štipendiranju, o vozilih s prednostjo in vozilih spremstva,..). Prejšnji zakon je določal tudi ODREDBE, NAVODILA, SKLEPE in ODLOČBE.

## MINISTRSTVA

Vodi in predstavlja jih minister. Imenuje se en državni sekretar(v Slo. Jih je 17). V ministrstvu se imenujejo generalni direktorji, ki vodijo upravno in strokovno delo na zaokroženem delovnem področju znotraj ministrstva in organizacijska enota se imenuje DIREKTORAT in njegove delovne naloge niso le organizacijske ampak tudi odgovarja za določeno področje ministrstvu. Ministrstvo ima tudi generalnega sekretarja, ki skrbi za organizacijo ministrstva. Generalni sekretar vodi strokovno delo na področju upravljanja s kadrovskimi, finančnimi, informacijskimi in drugimi viri ter pomaga ministru pri koordinaciji pri notranjimi organizacijskimi enotami. Vsebinsko ni zadolžen za delovanje. Druge naloge opravljajo javni uslužbencih, o katerih je nov zakon in to velja tudi za predstojnike organov v sestavi.

Upravni organi v sestavi ministrstev spadajo v notranjo organizacijo ministrstva. Imajo pa status upravnega organa, Ustanovijo se za opravljanje specializiranih, strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb. Kako se bodo organi imenovali, zakon ne določa(več), sedaj to ureja uredba o oranih v sestavi ministrstev.

Nazivi UPRAVNIH ORGANOV (opravljajo oblastne zadeve)

1. Uprava (resorno načelo)
2. Urad
3. Inšpektorat

ORGANIZACIJE v upravi ministrstva (opravljajo strokovno-tehnične zadeve)

1. agencija
2. direktorat (direkcija)

## NOTRANJE ORGANIZACIJE ENOTE V ORGANIH DRŽAVNE UPRAVE

- kabinet
- direktorat (80)
- sekretariat
- urad
- sektor
- oddelki
- centri
- konzulat
- služba
  - glavna pisarna
- območna enota
- izpostava
- referat
- krajevni urad
- diplomatsko predstavništvo

## UPRAVNE ENOTE

### POJEM IN ŠTEVILO UE

Funkcija DU na lokalni ravni opravljajo t. i. splošne teritorialne upravne enote. UE opravljajo upravne naloge, ki jih je zaradi njihove narave organizirajo teritorialno. Ustanovljene so za dekoncentrirano opravljanje nalog, praviloma za vsa ministrstva oz, vse upravne naloge, razen za tiste, ki so izrecno izključene. Vsako ministrstvo ne določi svoje posebne teritorialne organiziranosti. Izjeme pa so obramba in zaščita in geodetska služba. Posamezno ministrstvo določi svojo organizacijo in poleg SPLOŠNIH upravnih enot (teh je 58), poznamo tudi FUNKCIONALNE UE (11 obrambnih in nekaj policijskih). UE imajo svoje vodstvo, pri izvajanju svojih nalog so odvisne od ministrstev, ki opravljajo nadzor nad njimi. UE odločajo o upravnih stvareh iz državne pristojnosti. UE vodi načelnik in načelnika UE imenuje minister, pristojen za upravo po postopku preko uradniškega sveta (po javnem natečaju). Pristojnosti načelnika so dokaj velike, izdajanje odločb v nap. Postopku na prvi stopnji. Načelnik predstavlja UE, koordinira delo notranjih organizacijskih enot, skrbi za sodelovanje z lokalnimi skupnostmi itd. Upravne enote notranje niso enolike, ampak so razdeljene na notranje organizirane enote (notranje zadeve, okolje in prostor, kmetijstvo,...). Posebna možnost je organizacija krajevnega urada. Ministrstvo daje UE usmeritve, strokovne napotke in pomoč, obvezna navodila za izvrševanje nalog, spremljajo organizacijo dela v UE, nadzorujejo izvrševanje nalog in podobno in nekatere pristojnosti ima ministrstvo za JU.

Razmerje organov do lokalne skupnosti

Obstaja poseben sosvet na področju UE, kjer so poleg načelnika tudi predstavniki direktorji uprav, ki usklajujejo določene zadeve.

UE pa ima možnost opozoriti ministrstvo, če ugotovi, da organi lokalne skupnosti pri izvajanju svojih nalog ravnajo nezakonito.

## ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH

Javni uslužbenec opredelimo kot vse zaposlene v javnem sektorju (državni organi, uprave lokalne skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in drugi zavodi, ki se financirajo iz državnega proračuna).

JAVNI USLUŽBENEC opravlja javne naloge v imenu osebe v javnem sektorju, ki ga za določeno področje urejajo predpisi (klasična ureditev, ki daje javnemu uslužbencu poseben položaj).

URADNIK (tega naziva nimajo tisti uslužbenci, ki opravljajo v nekem organu podporna dela) Je javni uslužbenec, ki v pravnih organih opravlja javne naloge, za katere je ta organizacija ustanovljena. Uradnik kot samostojni izvajalec ne deluje v lastnem področju, temveč v medsebojnem razmerju, ki temelji na politični nevtralnosti, lojalnosti in politični odgovornosti za svoje delo. Samo uradnik lahko daje javne informacije, lahko pridobi naziv in položaj, ima pravico do kandidature, do nadaljnjega izobraževanja, ima možnost, da načrtuje delovno področje, najvišji

dopust in druge ugodnosti. Status je podrobneje opredeljen, ker je v razmerju do uporabnikov predstavnik javnih pooblastil. Je oblastna oseba in ta razmerja se urejajo v zakonu.

## NOVOST V ZAKONU

- KATALOG NAČEL je katalog, po katerem zakon deluje, je vrednostno izhodišče, ki zagotavlja delovanje v skladu z zakonitostjo, strokovnost, politično nevtralnost, nepristranskost itd.
- Nima pravnega učinka, je ustanovljen za izražanje temeljnih vrednot, k temu sledi in vodi
- Služi nam za vzpostavljanje standardov kakovosti. Nanaša se na vse javne uslužbenke znotraj sektorja.

## NOTRANJI IN ZUNANJI NADZOR

Uradnik ima pravico imenovanja v POLOŽAJ ali NAZIV. Po členu 84 se določa, da uradniki izvršujejo delo v nazivu, ki se dobi z imenovanjem v natečaju ali z napredovanjem. Po izbiri na javnem natečaju se uradnika imenuje na najvišji položaj. Nazivi se razporedijo v 16 stopenj v 5 kariernih razredih. Pogoji za imenovanje v naziv so:

- najmanj predpisana izobrazba
- strokovni izpit (uradniški)
- aktivno znanje uradnega jezika
- delovne izkušnje (v skladu z zakonom se lahko doda)
- dodatno znanje (v skladu z zakonom se lahko doda)

V vsakem kariernem razredu je zaželen vsaka izobrazbena stopnja (NAZIV). Uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu (POLOŽAJ).

**Položaji glede na organ:**

- generalni direktor
- generalni sekretar
- vodje organizacijskih enot

**Položaji v organih glede sestave ministrstva:**

- direktor
- vodje organizacijskih enot

**Položaji v upravnih enotah:**

- načelnik
- vodje organizacijskih enot

**Položaji v vladnih službah:**

- direktor
- vodje organizacijskih enot

### Položaji v **upravnih lokalnih skupnostih**:

- direktor
- vodje organizacijskih enot

Položaj je uradniško delovno mesto, na katerem se izvajajo naloge nadomeščanja ali pomoči generalnemu direktorju ali generalnemu sekretarju. Pogoji vstopa, ki se določijo za uradniška mesta (pogoji z del prava, izobrazba,..) in funkcionalna znanja iz nap. Kadrovskimi viri ali druga znanja glede na položaj v sistemu.

Pogoji za položaj in naziv se določajo v aktu o sistematizaciji.

V svetu sta 2 uslužbenska sistema:

- POZICIJSKI
- KARIERNI

### KARIERNI USLUŽBENSKI SISTEM

Temelji na posebnih izobraževalnih institucijah, pri katerih se po pridobitvi izobrazbe odpre pot v upravo. Posameznik se tako zgodaj odloči in zgodaj vstopi, po vstopu pa mu je služba zagotovljena dolgotrajno. Vstop možen samo v začetku. Karierni nazivi ločeni od položaja in obstajajo 2 piramidi:

#### KARIERNI SISTEM

##### 1. PIRAMIDA URADNIŠKIH NAZIVOV

##### 2. PIRAMIDA URADNIŠKIH MEST

Slabosti kariernega sistema so te, da pada produktivnost, tog sistem, izgubi se stalnost, izkušnje, nobena država nima samo enega sistema. Togost kariernega sistema se razbije s pogodbenimi delavci na visokih položajih.

#### ELEMENTI KARIERNEGA SISTEMA

- pomemben element kariernega sistema je državni izpit iz Javne uprave
- ločitev nazivov od uslužbenskih mest
- možnost napredovanja
- interni natečaj
- sistem izobraževanj poteka znotraj

##### 1. KARIERNI RAZRED

Višji sekretar

Sekretar

Podsekretar

##### 2. KARIERNI RAZRED (4.,5.,6. stopnja)

Višji svetovalec I.

Višji svetovalec II.

Višji svetovalec III.

### **3. KARIERNI RAZRED (7.,8.,9. stopnja)**

Svetovalec I.

Svetovalec II.

Svetovalec III.

### **4. KARIERNI RAZRED (10.,11.,12. stopnja)**

Višji referent I.

Višji referent II.

Višji referent III.

### **5. KARIERNI RAZRED (14.,15.,16. stopnja)**

Referent I.

Referent II.

Referent III.

Referent VI.

Del mesto:

Uradniško delovno mesto

Strokovno tehnična delovna mesta

## **POZICIJSKI USLUŽBENSKI SISTEM**

Pozna samo klasifikacijo uradniških mest oz. položajev. Kot nasprotje pomeni, da se da vstopiti v JU kasneje in na višje položaje. Slabost sistema je, da ima prevelik pretok zunanjih delavcev, s tem pa se izgubi stalnost in trdnost.

## **NAČELO JAVNEGA NATEČAJA**

Pri nas je možen tak vstop. Temeljno načelo je strokovna sposobnost. Zakon je prinesel velike spremembe med političnimi in uradniškimi položaji. Vodstveni položaji v ministrstvu prehajajo iz uradniških položajev v upravne managerje. Tako se je krog političnih funkcionarjev zožil (predsednik vlade, ministri, generalni sekretar vlade in državni sekretarji). Pojavi se vprašanje IZBIRE URADNIKOV NA NAJVIŠJIH POLOŽAJIH ali so strokovno dovolj sposobni, da vodijo tako visok položaj. Uradniki najvišjih položajev ponavadi pridejo v stik s političnimi funkcionarji.

Postavlja se vprašanje 4 veje oblasti (to naj bi bili ljudje na uradniških položajih, saj so vseskozi zraven, najbolj poznajo sistem, kljub menjavi oblasti so oni še vedno tam).



## NAPREDOVANJE, OCENJEVANJE, UGOTAVLJANJE NESPOSOBNOSTI, NADZOROVANJE

Sprememba na napredovanju-napredovanje ni več avtomatično, temveč je ocena glede na delovne in strokovne lastnosti (ocenjevanje zaradi konkurenčnosti, proizvodnosti itd.). Težava je v ljudeh, ki ocenjujejo (njihova izobrazba itd.).

Uradniki lahko napredujejo v višji naziv v istem delovnem mestu pod pogoji:

- predpisane pogoje v napredovanje v višji naziv, da opravlja vse obveznosti po programu, je bil ocenjen po programu, ni bil kaznovan (119. člen).
- Uradnik v nazivu od 2. do 5. kariernega razreda napreduje v 1. stopnjo v višji naziv, ko 5X doseže najmanj dobro ocena ali 3X odlično. Uradnik v nazivu 1. kariernega razreda lahko napreduje za 1 stopnjo, ko dobi najmanj 6X oceno dobro ali 3X odlično. Ne glede na te določbe lahko uradnik napreduje, če doseže 1 oceno odlično in je njegovo delo izrednega pomena za organ- to določi predstojnik, vendar je ta izjema omejena (možno imeti samo 5% znotraj napredovanj).
- Napredovanje v višji razred je mogoč le, če je v skladu z načrtom zaposlovanja v organizaciji. Če je več uradnikov hkrati, ki izpolnjujejo pogoje za višje delovno mesto, se predstojnik glede na njihovo delo odloči, kdo bo napredoval.
- Ocenjujejo se vsi zaposleni enkrat na leto, ocena se vpiše v osebni list uradnika, ki ga izpolni neposredno nadrejeni in ta neposredno nadrejeni mora seznanit uslužbenca v obliki pogovora. Seznanit ga mora z oceno v najkasneje v 30 dneh od določitve ocene in oceno uslužbenec tudi podpiše (v primeru strinjanja z oceno), v nasprotnem primeru jo lahko uslužbenec zavrne in nato sledi preizkusna ocena pred komisijo, ki jo sestavljajo nadrejeni uradnik in dva druga uradnika.

Javni uslužbenec je nesposoben, če ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov (to pomeni, rezultate, ki so določeni znotraj delovnega programa). Uradnik je nesposoben za položaj, če njegov organ ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov (141. člen). Javnemu uslužbencu, ki je nesposoben za svoje delovno mesto, delodajalec odpove pogodbo po poteku odpovednega roka brez pravice odpravnine oz. ga v 3 mesecih ne uspejo premestiti na drugo delovno mesto. V primeru premestitve uradnika se ta razreši naziva in se ga imenuje v nov naziv na delovno mesto v katerega je premeščen.

Postopek za ugotavljanje nesposobnosti se uvede na predlog nadrejenega ali inšpektorja ali na reprezentativni sindikat. Predstojnik odda pisni sklep in ja da javnemu uradniku. Postopka ni mogoče uvesti v času dopusta, bolniškega staleža itd. Če uradnik 2X delo opravlja nezadovoljivo, mora uradnik to naprej posredovati. Nesposobnost naj ne bi temeljila na krivdnem dejanju, saj zaradi tega nastopi disciplinska odgovornost.

Zagotavljanje dejstev za ugotavljanje nesposobnosti se mora imenovati v komisijo, kjer ugotavljajo nesposobnost, komisijo pa morajo sestavljati uradniki, ki imajo najmanj to izobrazbo, kot nesposoben uslužbenec in 5 let delovne dobe.

Ob ugotovitvi nesposobnosti mora vodja v 5 dneh predložiti kadrovske službi za najdbo drugih delovnih mest. V primeru, da nove službe ne sprejmejo, se javnemu uslužbencu prekine pogodba o zaposlitvi in nima pravice do odpravnine. Nova zakonodaja uvede tudi nadzorstvo, to nadzorstvo opravljajo upravni inšpektorji, ki so samostojni javni uslužbenci ministrstva za upravo. Ti imajo pooblastila, ki veljajo enako za vse osebe v javnem sektorju.

## URADNIŠKI SVET

Sestavljen je TRIPARTITNO (del članov imenujejo univerze, del DZ, del pa se izvoli na neposrednih volitvah visokih državnih uradnikov). Ta svet določa standarde strokovnosti ljudi za najvišje uradniške položaje (hočejo zagotoviti nevtralnost in najvišjo strokovnost). Znotraj se za posamezne razpise imenuje natečajne komisije, te nato opravijo teste in preizkuse. Med temi kandidati lahko potem funkcionar izbere kandidata, ki mu najbolj ustreza. S tem sistemom naj bi bil Slovenski model podoben Nem-Fr »političnim uradnikom«.

Najnovejša novost 83. člena je prenehanje položaja najvišjim javnim uslužbencem in sicer:

- po lastnem zahtevku,
- v enem mesecu od imenovanja pogodbe se ta ne podpiše,
- če se v predpisanem postopku ugotovi, da ni sposoben opravljati nalog na položaju
- ugotovi se disciplinske kršitve.

Ne glede na navedene razloge, lahko funkcionar ali pristojni organ razreši generalnega direktorja v ministrstvu, predstojnika vladne službe, sekretarja v ministrstvu, predstojnika v sestavi ministrstva in direktorja občinske uprave. Lahko je razrešitev iz kateregakoli razloga.

## NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE

- z nadzorom uprave skušamo doseči pravilnost dela ju oz. preprečiti/odpraviti nepravilnosti; v primeru večje nepravilnosti → kaznovanje kršiteljev
- naloga: zagotavljanje uresničevanja upravnih ciljev, ki so opredeljeni v posameznih javnih normah
- nadzor ni samo sredstvo za odkrivanje nepravilnosti, pač pa je smisel v nudenju pomoči, svetovanju, odpravljanju napak, izboljšanje dela...
- nadzor delimo na:
  1. FORMALNI NADZOR
  2. NEFORMALNI NADZOR

### FORMALNI NADZOR

sem spadajo državni organi v predpisanih postopkih → odpravljajo napake  
V formalni nadzor spada:

1. Upravni nadzor – nadzor znotraj ju; je najstarejša oblika nadzora znotraj uprave  
→ pritožba kraljev; organi uprave so subjekti in objekti nadzora; ni neodvisen; delimo ga na notranji in zunanji upravni nadzor
  - a) *notranji*: zgodovinsko gledano se je razvil brez posebnih pravnih predpisov in norm; pritožbe; razvil se je v policijski državi v absolutni monarhiji, kjer je predstavljal edino obliko nadzora; prvotno ne nadzor nad zakonitostjo, ker uprava ni bila vezana s tem načelom; danes je to nadzor nad zakonitostjo, strokovnostjo in racionalizacijo dela različnih organov. Notranji upravni nadzor delimo na hierarhičen in instančni notranji upravni nadzor.
    - Hierarhični upravni nadzor: na podlagi hierarhično višjega položaja; višji upravni organi imajo pravico in dolžnost nadzora nad delom nižjih upravnih organov na osnovi izrecnih določil; zakon o državni upravi predvideva tak nadzor v primerih:
      - nad organi v sestavi (ministrstva nadzorujejo delo, zahtevajo poročila, podatke... v zvezi z upravljanjem tega dela; predstojnik organa v sestavi (npr. policija) mora redno poročati ministrstvu o delu)
      - nad upravnimi enotami (ministrstvo nadzoruje izvrševanje upravnih nalog; vsako ministrstvo ima svoje področje; upravnim enotam dajejo navodila in lahko jim naložijo upravljanje določenih nalog ali sprejem ukrepov; načelnik upravne enote mora redno poročati resornemu ministrstvu in ministrstvu pristojnemu za upravo; ministrstvo za upravo v upravnih enotah izvaja nadzor nad organizacijo dela, učinkovitostjo ter spremlja usposobljenost delavcev)
      - nad nosilci javnih pooblastil (ministrstva upravljajo nadzor na zakonitosti splošnih in posameznih aktov izdanih za izvrševanje javnih pooblastil; izvaja pristojno ministrstvo; ministrstvo za javno upravo opravlja nadzorstvo nad notranjimi organi, poslovanjem...; nadzor opravlja uradni inšpektor; vlada nadzoruje delo posameznih ministrstev in daje usmeritve)

- Inстанčni upravni nadzor: predstavlja kontrolo zakonitosti, smotrnost in strokovnost odločbe upravnega organa 1. stopnje, ki ga opravi organ 2. stopnje (ministrstvo); se opravlja na osnovi nezadovoljstva, ki ga stranka izrazi s pritožbo → pravno varstvo (ustavna pravica); vidik zakonitosti, kvalitete in smotrnosti odločanja zlasti, če gre za prosti preudarek oz. diskreacijsko odločanje; nadzor o izvajanju zakona → upravna inšpekcija, organizirana v okviru ministrstva za ju, opravlja nadzor nad lokalnimi skupnostmi, nosilci javnih pooblastil (nad izvajanjem zakona o splošnem upravnem postopku in drugih), organi državne uprave; nadzor opravljajo upravni inšpektorji s posebnimi pooblastili)
- b) *zunanji*: opravljajo ga organi zunanje uprave → inšpektorati; usmerjen na posameznike ali pravne osebe, lahko pa se uporabi tudi nad upravnimi organi; najpomembnejši je inšpektorski nadzor, ki predstavlja pomembno funkcijo pri izvajanju sprejetega pravnega reda; s sprejemom zakona o inšpektorskem nadzoru so bile vsem državnim inšpektorskim organom zagotovljene enake možnosti ukrepanja zagotavljanja nadzora; delimo ga na inšpektorski nadzor in druge vrste upravnega zunanjega nadzora.
- Inšpekcije: organizirane za posebna upravna območja; samostojni organ v sestavi ministrstva; so nujne, zaradi zagotovitve nepristranskosti in zagotavlja lastna sredstva za delovanje; inšpektor lahko pregleda prostore, jemlje vzorce, zaslišuje, dokumentira..; na voljo različni ukrepi → lahko odredi, da se v določenem roku odpravijo pomanjkljivosti, predlaga sprejem ukrepov, prepoveduje..; npr. inšpektorat RS za delo, urad RS za nadzor proračuna, devizni inšpektorat...
  - Druge vrste u.z.n. : proračunski nadzor; revizija pred državno revizijsko komisijo
2. Politični nadzor – izvaja ga predstavniško telo, gre za odgovornost vlade in ministrov; ne zajema poslovnih aktov in dejanj izvršilne veje oblasti; interpelacija, nezaupnica; parlament ima tudi splošen družbeni nadzor → parlamentarne preiskave (komisije za ugotavljanje kršitev javnih funkcij)
3. Finančni nadzor – učinkovit nadzor javnih financ bistveno pripomore k delu ju; pregled finančnega poslovanja; zunanji (DZ, računsko sodišče) in notranji/naknadni nadzor (ministrstvo za finance) pri neposrednih uporabnikih; računsko sodišče je najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna, je neodvisne organ, deluje na podlagi ustave in zakona – 1995, ne preverja zgolj računovodskih izkazov, pač pa tudi zakonitost in gospodarnost poslovanja

4. Sodni nadzor – določa ga ustava; opravljajo ustavno sodišče, upravno sodišče in sodišča splošne pristojnosti; ustavno sodišče je najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti, je samostojno in neodvisno, nadzoruje tudi upravo, ko odloča o medsebojnih skladnostih splošnih pravnih aktov in ko odloča o ustavnosti aktov na podlagi ustavne pritožbe (= eden najpomembnejših pravnih instrumentov za varstvo ČP in TS)- zoper posamičen akt državnega organa, lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil, pod pogojem, da so izčrpana vsa pravna sredstva; upravno sodišče → upravni spor glede zakonitosti posamičnih upravnih aktov s katerimi državni organi, organizacije lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah in obveznostih ali pravnih koristih posameznikov in organov; odločata upravno sodišče na 1. stopnji in vrhovno na 2. stopnji
5. Ostale oblike nadzora
- varuh človekovih pravic (neformalno in zunaj sodno varstvo, samostojen in neodvisen
  - nadzor s strani evropskega sodišča za človekove pravice (za zadeve v zvezi z razlago in uporabo evropske konvencije ter njenih protokolov; sodišče obravnava zadeve na predlog posameznika, države pogodbenice, nevladnih organizacij; predhodno morajo biti izčrpana vsa pravna notranja sredstva)
  - nadzor s strani državnih tožilcev (organ, ki izvaja kazenski pregon v imenu države; funkcija je vlaganje in zastopanje kazenskih pritožb, opravljanje drugih procesnih dejanj ter vlaganje predlogov za pregon v zadevi prekrškov; državno tožilstvo je samostojno, vendar vezano na vlado in ministrstvo za pravosodje)
  - nadzor državne uprave nad organi lokalne skupnosti (ustava določa, da državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov v lokalni skupnosti in pri tem moramo ločiti med nadzorstvom izbirnih in prenesenih pristojnosti, prenesene pristojnosti opravljajo državni organi poleg nadzorstva zakonitosti tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela)

## JAVNE SLUŽBE

- so del javne uprave; obravnavamo jih s formalnega (organizacija) in materialnega (funkcija, dejavnost) vidika
- najprej v francoski pravni ureditvi
- temelje je postavil Duguice → javna služna je vsaka dejavnost, ki je potrebna za obstoj in razvoj družbe in jo morajo zagotoviti in nadzirati tisti, ki vladajo, ker lahko po potrebi to zagotovijo tudi s prisilnimi sredstvi
- država je kooperacija javnih služb, ki jih nadzira vlada
- javne službe so izključno za potrebe splošnega interesa; gre za primere, ko gospodarska iniciativa ne zadovoljuje družbenih potreb
  
- značilnosti:
  - javna služba je dejavnost preko katere se zagotavljajo javne dobrine
  - izvaja se v javnem interesu
  - za njeno zagotavljanje je odgovorna država
  - izvzeta iz javnega režima tržnih dejavnosti
  - izvaja se po posebnem javno-pravnem režimu, da se zagotovi redno izvajanje in, da je enako dostopna vsem
  - javno-pravni režim se nanaša na način izvajanja, na razmerje izvajalec – uporabnik – država ter na cenovni režim
  
- merila (Pirnat):
  - odsotnost delovanja tržnih zakonitostih
  - nujnost trajnega delovanja dejavnosti za normalno življenje v skupnosti
  - prisilnost uporabe neke dobrine
  
- vrste (določene s posameznimi področnimi zakoni):
  - gospodarske (monopolno; delimo jih na državne in lokalne ter na obvezne in neobvezne oz. izbirne; npr. varstvo okolja, energetika, promet, infrastruktura...)
  - negospodarske (vzgoja, izobraževanje, šport, kultura...)
  - glavna zakona, ki urejata režim njihovega izvajanja sta zakon o gospodarstvu javnih služb in zakon o zavodih – še nimamo v Slo)
  
- načini izvajanja javnih gospodarskih služb:
  - režijski obrat (izvaja organizirana enota v ministrstvu oz. v občinski enoti)
  - javni gospodarski zavod (izvajajo ga občine ali država, pravna ali fizična oseba, vendar ne več kot 94%, akt o ustanovitvi)
  - javno podjetje (najpogostejša oblika; lokalne skupnosti ali država; SŽ...)
  - koncesija (privatizirano izvajanje; pooblastilo osebi zasebnega prava, koncedent, koncesionar)
  - vlaganje javnega kapitala (financiranje iz sredstev koncesionarja; država vложи javna sredstva v osebo zasebnega prava)

- načini izvajanja javnih negospodarskih služb:
  - javni zavodi (tripartitno načelo → ustanovitelj – izvajalec – uporabnik; je pravna oseba; upravlja ga svet zavoda; direktor → poslovna funkcija; šole, univerze, muzeji, bolnice...)
  - tudi koncesija
  
- financiranja:
  - javne gospodarske službe: plačevanje cen storitev → ceno določa ustanovitelj
  - javne negospodarske službe: iz javnih sredstev → skladi za prispevek in iz cen storitev → razne manjše vstopnine
  
- razmerja med izvajalci – uporabnik – država/ lokalna skupnost: izvajalci zagotavljajo storitve neposredno uporabniku-pogodbeno razmerje; država ali lokalna skupnost nadzoruje izvajalce javnih služb, upravljajo naloge, izdajajo soglasja... ; razmerje deluje po načelu enake dostopnosti
  
- EU- prost konkurenčni boj → liberalizacija

## JAVNO POOBLASTILO

Je pooblastilo subjektu, ki organizacijsko ni vključen v državno upravo, vendar pa za opravljanje nalog drž. Uprave (samoupravne skupnosti, podjetja, organizacije itd.). Ustava opredeljuje javno pooblastilo kot pravico posameznikov in javnih organizacij, ki niso državni organi, da izvršujejo funkcije uprave. Javno pooblastilo se lahko prenese samo z zakonom. Namen podelitve je zagotoviti večjo racionalnost in učinkovitost izvajanja upravnih nalog. Zaupa se subjektom, ki so strokovno usposobljeni (kadrovsko in teh. opremljeni, da izvajajo določene naloge). Gre za subjekte, ki so povezani z nalogami. Podelitev javnega pooblastila je oblika državne dekoncentracije saj se pristojnosti opravljanja izselijo izven državne oblasti, nikakor pa nima namena politične decentralizacije, torej prenosa oblasti (ni političnega nabora). Javno pooblastilo lahko zajame vse vrste izvršilnih upravnih nalog, z izjemo zadev inšpekcijskega nadzorstva. Javno pooblastilo lahko zajema izdajanje podzakonskih predpisov, vodenje odločb ter opravljanje materialnih dejanj (izvajanje geodetskih meritev, tehnični pregledi itd.). Podelitev javnega pooblastila obsega 2 elementa t.j. določitev vsebine javnega pooblastila in določitev nosilca javnega pooblastila. Pooblastilo se podeljuje ne samo osebam javnega prava, temveč tudi organizacijam zasebnega prava in tudi posameznikom (Center za socialno delo, Zavod za pokojninsko zavarovanje, Zavod za gozdove itd.). Nosilec javnega pooblastila ima pri izvajanju podoben položaj kot ga imajo organi državne uprave, kar pomeni, da so pri svojem delovanju pravno vezani na čelu zakonitosti.

Nadzor nad izvajalci javnega pooblastila opravljajo organi gržavne uprave ali ministrstva.

## OSEBE JAVNEGA PRAVA

Pravne subjekte delimo:

- fizične osebe (s. p. in druge fizične osebe, ki na prostem trgu samostojno in trajno opravljajo različne, izključno pridobitvene dejavnosti)
- pravne osebe (zavodi, društva, ki z vpisom v register pridobijo status oz. lastnost pravne osebe in se delijo v osebe zasebnega prava, to so korporacije in ustanove, gospodarske družbe, društva, politične stranke in osebe javnega prava, te so **teritorialne**, to so država, občine in **specializirane** to so javna podjetja, javni zavodi, javni skladi, javne agencije in zbornice z obveznim članstvom.

Za razliko od oseb zasebnega prava, ki jih ustanovijo zaradi proste volje posamezniki ali osebe zasebnega prava, zaradi doseganja zasebnih interesov pa so osebe javnega prava tiste pravne osebe, ki so ustanovljene zaradi zasledovanja javnih ciljev, ustanovljene so z javno pravnim aktom.

Najširša organizacija, ki ima status pravne osebe je DRŽAVA. Ta nastopa kot pravni subjekt, je nosilec pravic in obveznosti, lahko sklepa pravne posle in je odškodninsko odgovorna. Država se lahko ustanovi z ustavo. Občine in pokrajine se ustanovijo z zakonom. Druge osebe javnega prava so tudi ustanovljene z zakonom (javne agencije), v drugih primerih lahko zakon določi državni organ, ki s svojim aktom ustanovi osebo javnega prava.

Teritorialne osebe javnega prava so javna podjetja (DARS, Telekom, Pošta Slovenije, Slovenske železnice itd.), javni zavodi (gospodarski javni zavodi), javni skladi, zbornice z obveznim članstvom in druge organizacije (Rdeči križ).

USTANOVITEV OSEB JAVNEGA PRAVA z zakonom, državnim predpisom ali posamičnim aktom državnega organa in predpisom lokalne skupnosti, če je to potrebno.

FINANCIRANJE OSEB JAVNEGA PRAVA iz javnih sredstev, preko proračuna ali pod posebnim režimom javnih financ. Nekatera tudi z zaračunavanjem svojih storitev.

OBDAVČENJE OSEB JAVNEGA PRAVA je zelo nerešeno vprašanje.

IDENTIFIKACIJA OSEB JAVNEGA PRAVA

Ni registra, zato večina oseb ni registrirana.



## JAVNE AGENCIJE

Pri nas je to dokaj nov pojav, v modernih družbah pa je ta oblika organizacije že dovolj časa znana in uporabljena.

### ZAKAJ JO USTANAVLJATI?

- Racionalizacija trošenja javnega denarja, približati javno upravo ljudem (politična legitimnost), izoliranje občutljivih tematik od političnega dela javne uprave, povečanje učinkovitosti javne uprave, vključevanje strokovnjakov in civilne družbe v proces odločanja, tesnejši odnos z uporabniki storitev.
- Tveganje z zadolženostjo, zakonsko odločanje, problem zaposlovanja

Javne agencije se ustanovijo kot poseben upravni organ in na podlagi javnega pooblastila. Javna agencija je oseba javnega prava in financirajo se večinoma iz državnega proračuna in izvajajo dejavnosti v javnem interesu. Cilje in funkcije opredeljuje zakon o agencijah.

### NALOGE JAVNIH AGENCIJ

So urejanje pravnih razmerij ter opravljanje razvojnih, analitičnih ter strokovnih nalog na določenem področju.

Pri izvajanju teh nalog je agencija samostojna in neodvisna, kar pomeni, da je ključni element opravljanja teh nalog strokovnosti. Za njihovo izvrševanje je agencija odgovorna ustanovitelju ter uporabnikom njenih storitev. Poznamo **javno regulatorno agencijo** (urejanje pravnih razmerij in odločanje o posamičnih stvareh), **javna razvojna agencija** in **javna analitična agencija** za zbiranje in obdelavo podatkov.

### USTANOVITEV JAVNIH AGENCIJ

Ustanovitelj je lahko RS ali samoupravna lokalna skupnost, lahko je tudi več ustanoviteljev hkrati (več občin skupaj za pospeševanje razvoja). Javna agencija se ustanovi z ustanovitvenim aktom, ki ga sprejme ustanovitelj. Ustanovitveni akt sprejme vlada RS ali svet lokalne skupnosti. Obvezne sestavine ustanovitvenega akta so ime in sedež, namen Javne agencije, oblika, naloge in pristojnosti, sestava organov Javne agencije, razmerja do ustanovitelja in do drugih subjektov, način financiranja, odgovornost ustanovitelja za obveznosti in druge zadeve.

Pristojnost ustanovitelja je tudi imenovanje in razrešitev direktorja in članov sveta Javne agencije, razen če zakon ne določi drugače. Ustanovitelj daje soglasje k programu dela, finančnemu načrtu, letnemu poročilu in kakšna druga poročila.

## ORGANI JAVNE AGENCIJE

V zakonu sta določena 2:

### 1. SVET JAVNE AGENCIJE

Šteje od 3 do največ 9 strokovnjakov s področja dela agencije in veljajo nekatere omejitve (ne smejo biti osebe, ki so zaposlene v javni upravi, funkcionarji v izvršilni veji oblasti). Zakon določa tudi vpliv uporabnikov na upravljanje in člani sveta so lahko predstavniki uporabnikov storitev. Glavne pristojnosti sveta so skrb za delovanje Javne agencije javnemu interesu, sprejemanje splošnih aktov, sprejemanje programa dela, finančnega načrta, predlaga direktorja, daje usmeritve za delo itd.

2. direktor je imenovan na podlagi javnega natečaja za 5 let in ima pravico ponovne izvolitve. Mora biti državljan RS, zastopa in predstavlja Javno agencijo, organizira in vodi delo, izdaja pravne akte in dolžan je varovati poslovne skrivnosti agencije (odgovarja za škodo, ki jo je povzročil).

Notranjo organizacijo delovnih mest sprejme svet javne agencije. Naloge Javne agencije so regulacija, razvojne naloge, analitične in strokovne naloge ter nadzorstvene naloge.

## FINANCIRANJE JAVNE AGENCIJE

Iz sredstev proračuna, pridobljena na podlagi pogodbe, iz prihodkov, pridobljenih s prodajo storitev in drugo.

Če Javna agencija opravlja storitve za posameznike in pravne osebe, določi tarifo oz. višino plačil za storitve, ki jih opravlja in tarifa je splošni akt agencije, ki se objavi v uradnem listu RS (pri tem mora dobiti soglasje ustanovitelja).

## NEODVISNOST IN NADZOR

Neodvisnost se kaže v **organizacijski** neodvisnosti, ni neposredne podrejenosti drugemu organu, **funkcionalni** neodvisnosti (naloge so opredeljene po zakonu), **personalna** neodvisnost (kako se imenuje direktor, kako se razrešuje) in **finančna** neodvisnost, če obstaja samostojno financiranje.

## ODNOS Z UPORABNIKI

Javna agencija je dolžna uporabnike na primeren način obveščati o svojem delu, nalogah in pristojnostih, o pravicah in obveznostih uporabnikov ter postopki za njihovo uresničevanje kot tudi o drugih pomembnih okoliščinah, ki vplivajo na posameznike. Pri obveščanju je agencija dolžna pisno obvestiti uporabnike itd.

## PROGRAM DELA IN POROČANJE

Zakon ureja sprejemanje programskega dela agencijam, ki je temeljni strateški del agencije in sporočanje v skladu z zakonom o javnih financah.

## JAVNI SKLADI

Ponovno ustanovljeno po l. 1991 za razreševanje problematik na področju pospeševanja razvoja, stanovanjske problematike, ekologije itd. Število skladov narašča iz leta v leto in to je zelo neurejeno področje, zato je bil leta 2000 sprejet zakon.

Javni sklad je javna oseba javnega prava, ki opravlja in razpolaga s premoženjem, ki ga RS ali samoupravna lokalna skupnost namenila za zagotavljanje javnega interesa. Javni sklad se lahko ustanovi kot finančni sklad, nepremičninski sklad ali kot javna ustanova. Javni finančni sklad se ustanovi z namenom vzpodbujanja razvoja na določenem področju (dajanje poroštev, krediti,...). Javno nepremičninski sklad se ustanovi z namenom poslovanja z nepremičninami, premoženje tega sklada predstavljajo nepremičnine. Javna ustanova se ustanovi z namenom vzpodbujanja razvoja in ustvarjalnosti na posameznih področjih, dodeljevanjem nagrad, štipendij, dodeljevanjem nepovratnih sredstev,...

Ustanoviteljica javnega sklada je država ali lokalna skupnost in jo ustanovi z ustanovitvenim aktom, ki ga sprejme ustanovitelj. Določi se namen, sedež, pristojnosti, število članov, ustanovitveni stroški itd. Vpiše se v sodni register in s tem pridobi pravno sposobnost. Ustanovitelj za obveznosti Javnega sklada ne odgovarja. Odloča pa o imenovanju in razrešitvi članov uprave in nadzorstvenega sveta, o povečanju in zmanjšanju premoženja itd.

## ORGANI JAVNEGA SKLADA

Zakon določa 2:

1. UPRAVA
2. NADZORNI SVET

Večino pristojnosti ima nadzorni svet, ki skrbi za delovanje v javnem interesu, sprejema poslovni in finančni načrt, daje soglasje k odločitvam, mnenja k imenovanju itd.

Uprava pa je organ, ki zastopa in predstavlja Javni sklad.

Nadzorni svet javne ustanove ima predsednika in največ 14 članov. Za upravljanje Javnega sklada je zelo pomemben akt o splošnih pogojih poslovanja, ki je obrnjen predvsem k uporabnikom njegovih storitev.

## PREMOŽENJE JAVNEGA SKLADA

Javni sklad se ustanovi z javnimi sredstvi, ki se prenesejo nanj za čas njegovega obstoja in se uporabljajo z namenom, zaradi katerega so bili ustanovljeni. Pri javnih skladih ločimo 2 vrsti premoženja:

- namensko premoženje (za doseganje ciljev)
- sredstva za delo (plače zaposlenih itd.)

Obe vrsti sredstev sta strogo ločeni, tako da obstajata tudi dva različna računa.

Namensko premožnino sklada mora ob ustanovitvi doseči 15. milijonov tolarjev. IN javni sklad mora z njimi upravljati tako, da ohranja oz. povečuje vrednost tega premoženja. Upravljanje namenskega javnega sklada lahko nalaga v vrednostne papirje, bančno-denarne depozite oz. posojila.

## ZADOLŽEVANJE JAVNEGA SKLADA

Zadolži se lahko samo v primeru, ko gre za zagotavljanje sredstev zaradi namena, zaradi katerega je bil sklad ustanovljen. Skupna vrednost zadolženosti ne sme presegati 10% skupne vrednosti namenskega premoženja.

## NADZOR

Opravlja ga pristojni minister oz. nadzorni svet lokalne skupnosti v skladu z zakonom o javnih financah opravlja nadzor DZ ali občinski svet.

## JAVNI ZAVOD

Zavodi so organizacije, ki se ustanavljajo za opravljanje dejavnosti vzgoje, izobraževanja, zdravja, socialnega varstva itd. Cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička.

## USPEŠNOST IN UČINKOVITOST

Uspešnost označuje neko splošno vrednost organizacije glede napredovanja k postavljenim ciljem, se pravi da uspešnost merimo glede na cilj.

Uspešnost lahko opredelimo kot stopnjo, do katere so zadovoljene zahteve strank.

Učinkovitost pa je merilo ekonomičnosti uporabe virov organizacije pri zagotavljanju dane stopnje zadovoljstva strank. Učinkovitost merimo z razmerjem med inputom in outputom. Učinkovitost je del uspešnosti, učinkovitost uprave lahko opredelimo kot odzivnost na dogodek oz. s časom, ki ga ta potrebuje, da kvalitetno razreši neko vprašanje oz. problem ali udejanji odločitev, ki sodi v pristojnost države. Za ocenjevanje učinkovitosti imamo naslednje kriterije:

- potrebnost storitve (ali je stranka zadovoljna s storitvijo)
- kakovost storitve
- standardiziranje storitve in postopkov zanje
- strošek na storitev
- ustreznost kontrolnih mehanizmov in njihovih izsledkov
- makroekonomski kriteriji
- varstvo javnega interesa
- politični kriterij (merijo se po rezultatih volitev)