

JAVNA UPRAVA

1. DRŽAVNA UPRAVA
2. LOKALNA SAMOUPRAVA
3. JAVNE SLUŽBE
4. JAVNI SEKTOR

DRŽAVNA UPRAVA

Je sredstvo države za izvajanje njene prvenstveno oblastne funkcije. Oblast se izvaja preko in kot državna uprava.

S svojimi abstraktnimi in konkretnimi odločitvami (izdaja akte kot npr. odločbe o dohodnini) na praven način ureja odnose v družbi. Z oblastno funkcijo je povezano neposredno izvajanje prisile, ki je posledica pravnih odločitev na podlagi ustave in zakonov.

Oblastna funkcija državne uprave:

- izvrševanje zakonov, ki jih sprejema DZ, izvršuje pa uprava
- odločanje v upravnih stvareh (izdaja gradbenih dovoljenj, za nošenje orožja...)
- izvrševanje upravnega nadzorstva
- večino predstavlja inšpekcijski nadzor (inšpekcija navzven)
- upravna inšpekcija (inšpekcija navznoter)

Oblastno funkcijo izvajajo vlada in ministrstva. Državna uprava pa izvaja tudi nekatere **neoblastne funkcije:**

1. naloge strokovno-tehnične uprave – zbiranje informacij (stanje kriminala, cestnega prometa...), oblikovanje alternativ za podporo upravnega odločanja (spremljanje stanja na posameznem področju ter predlaganje zakonov in drugih ukrepov). To funkcijo izvajajo vlada in ministrstva, natančneje posebne vladne službe oz. upravne **organizacije** (agencije, direkcije ipd.). Inšpekcija je upravni **organ!**

2. pospeševalne naloge, kjer vlada in ministrstva z neoblastnimi ukrepi pospešujejo razvoj drugih delov družbenega sistema, predvsem gospodarstva (turizem, drobno gospodarstvo...)

Organizacijsko tvorijo državno upravo vlada in ministrstva – teritorialni upravni sistem na državni ravni ali centralni upravni sistem

S funkcionalnega vidika (širši pojem) sodijo v državno upravo tudi drugi subjekti (npr. privatniki). Namen je racionalizacija. DU da npr. tiskati osebne izkaznice drugim... Na podlagi javnega pooblastila lahko upravljajo funkcije DU drugi subjekti.

LOKALNA SAMOUPRAVA

Je sestavljena iz občin (210) in pokrajin (14), ki tvorijo lokalni teritorialni upravni sistem.

Je način upravljanja v družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti.

Lokalna skupnost je dejanski družbeni pojav: prebivalci, ozemlje, zavest v skupni pripadnosti...

Lokalna samouprava je pravna/normativna institucija, pri kateri gre za *pravno urejena razmerja* v lokalni skupnosti na področju odločanja o skupnih zadevah. Narava tega odločanja je, da mora biti to odločanje avtonomno oz. neodvisno od države. Nasprotje je lokalna uprava – izvedeno in odvisno odločanje.

Lokalna samouprava je institucionalizirana, pravo urejena avtonomija samostojnega odločanja o skupnih zadevah o lokalni skupnosti, ki izvira iz lastne pristojnosti.

JAVNE SLUŽBE

So dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje posameznega družbenega sistema, pa jih iz različnih razlogov ni mogoče ustrezno ali v celoti zagotoviti preko sistema tržne menjave (javne razsvetljave, ceste, javni parki...) – to je materialna/vsebinska definicija javnih služb. Vsebuje pa še pravni element – tiste dejavnosti iz materialne opreelitve, ki jih država določi kot takšne in za njih vzpostavi poseben pravni režim.

V javne službe spadajo vse družbene dejavnosti (šolstvo, šport, kultura...) in vse dejavnosti materialne infrastrukture (vodovod, pošta, komunala...). Javne službe (kot sistem) so funkcionalni upravni sistemi!

JAVNI SEKTOR

Za določitev javnega sektorja je kriterij lastništvo države. Sem sodi vse, kar je v lasti države. Javne službe (in koncesije, ker jih financira država) sodijo v javni sektor, ne pa privatne!! Po definiciji DU ne sodi v javni sektor. S praktičnega vidika pa spada. Zato je javni sektor večkrat sinonim za javno upravo.

LOKALNA SAMOUPRAVA KOT DEL JAVNE UPRAVE

V javni upravi velja:

- *Načelo delitve oblasti*: javna uprava je izvršna veja oblasti (decentralizirana)
- *Subsidiarnost*: princip omejevanja oblasti. Če lahko neka oblast opravlja nižjo dejavnost kot višjo za nižje stroške, jo mora.
- *Participacija/soodločanje*: ljudje soodločajo o zadevah, ki jih neposredno zadevajo.
- *Decentralizacija/dekoncentracija*: decentralizacija pomeni, da nižja oblast dobi tudi neke pristojnosti, da dejavnosti regulira. V decentralizaciji volimo načelnika javne uprave (župan svetniki). Dekoncentracija je upravna decentralizacija.

Lokalna samouprava ima regulatorne pristojnosti. Občine same odločajo, kako se bodo kake zadeve v tej občini odvijale (npr. ureditev prometa). Občina sama sprejme odlok. Občina je temeljna oblika lokalne samouprave. Lokalna samoupravna skupnost je pravni pojem. Država ima nadzor nad lokalno samoupravo.

Normativna ureditev lokalne samouprave:

Konvencija Sveta Evrope -> sprejem Evropske listine o lokalni samoupravi

OBČINA

Občina ima:

Izvirne naloge: njene temeljne naloge. Občina ima regulatorne pristojnosti

Prenesene naloge: državna naloga, ki jo ponavadi izvrši državna uprava, a jih prenese na občine. Občina nima regulatorne pristojnosti.

V občinah poteka odločanja posredno (prek predstavnikov - volitve; za župana večinske volitve) in neposredno.

DVOTIRNI SISTEM: državna uprava in javna uprava sta strogo ločeni. Edina povezava so sosveti pri načelniku upravne enote. Z uvedbo pokrajin gremo v enotirni upravni sistem. Pokrajine bodo prevzele nekaj od lokalne in nekaj od državne uprave

PARKINSONOV ZAKON ali RASTOČA PIRAMIDA

Govori o tem, kako narašča birokracija. Tu delujeta dva dejavnika: število podrejenih, delo se predaja drugemu.

KAJ SPADA V JAVNO UPRAVO

V javno upravo spada: državna uprava, lokalna samouprava, javne službe, javni sektor.

Javna uprava bedi nad javnim sektorjem (ta je pod nadzorom javne uprave). Javna uprava obsega (zakoni in dokumenti): nevladni in vladni del.

- *Nevladni del:* predsednik republike, državni zbor, državni svet, republiška volilna komisija, varuh človekovih pravic, ustavno sodišče, računsko sodišče, državna revizijska komisija ter Slovenska akademija znanosti in umetnosti.
- *Vladni del:* vladne službe, ministrstva in organi v sestavi ministrstev, upravne enote.

V pojem javne uprave sodi tudi občinska uprava: uprava občin, obe združenji občin (ZOS – Zveza Občin Slovenije, SOS - Skupnost Občin Slovenije), Krajevne skupnosti in drugi ožji deli občin.

V pojem javne uprave pa ne sodi pravosodje: Vrhovno sodišče RS, Sodni svet RS, višja sodišča, okrožna sodišča, Državno tožilstvo RS, višja državna tožilstva, okrožna državna tožilstva, Državno pravobranilstvo RS, upravno sodišče RS, senat za prekrške RS, delavska in socialna sodišča, sodišča za prekrške). Kljub temu pa jih zakonodaja o javnih financah in proračunu skupaj z vladnim in nevladnim delom javne uprave šteje za t.i. *neposredne uporabnike proračuna*.

Sodijo pa v javno upravo osebe javnega prava (država, občine...), ki sestavljajo javni sektor. Stranke sodijo v zasebno pravo.

Posebni uporabniki proračuna so:

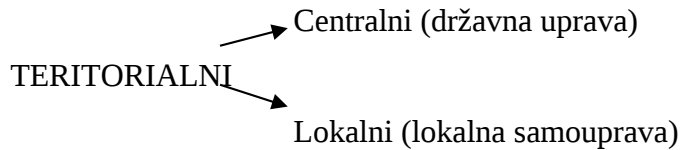
- Javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb (na področju vzgoje in izobraževanja)
- Javne agencije* (trg papirjev, energija, odpadki,...)
- Skladi socialnega zavarovanja (jamstveni sklad, zavod za zaposlovanje, invalidsko zavarovanje...)
- Javni skladi (na ravni države in občin)
- Javna podjetja (na ravni države in občin)
- Zbornice (če se financirajo iz proračunskih sredstev: socialna zbornica Slovenije, kmetijska...)
- Samoupravne narodne skupnosti (krovne samoupravne narodne skupnosti in občinske narodne skupnosti)

*agencija = organ v sestavi ministrstva, javne agencije ustanovljene s posebnim zakonom

Slovenska zakonodaja, pojem javne uprave in javnega sektorja določa neenotno in nedosledno. **Opredelilne značilnosti javne uprave** pa so:

- Povezanost in podrejenost enot javne uprave na državni ravni pristojnim ministrstvom
- Financiranje iz državnega proračuna oz. iz občinskih proračunov
- Odločanje po predpisih upravnega prava (upravni zakon, upravni spor, postopek)
- Opravljanje dejavnosti po pravilih stroke
- Zaposleni v javni upravi (so javni uslužbenci, za katere velja poseben sistem delovnih razmerij in sistem plač)

UPRAVNI SISTEMI



FUNKCIONALNI – javne službe

ASOCIACIJSKI U.S. - društvo, politične stranke

Usmeritev razvoja upravnega sistema je spreminjajoča se vloga državne uprave:

1.) *Državna vloga* prehaja iz področja javne upravnega policijskega dela na področju zagotavljanja javnih dobrin in storitev državljanov, ter na področju pospeševanja družbenega razvoja. Država postaja vedno bolj skupnost javnih služb.

2.) Druga razvojna težnja je *decentralizacija teritorialnih upravnih sistemov*. Slovenija je izrazito centralizirana država (hierarhija, počasni postopki, počasne spremembe). Z uvedbo pokrajinske decentralizacije.

3.) *Profesionalizacija uprave*: Nasprotje je politična samovolja (volunterizem). Z zakonom o javnih uslužbencih je mišljeno, da vpliv na najvišje funkcije deli uradniški svet (neko »novo telo«).

4.) *Notranja organizacija upravnega sistema*: Prehod iz hierarhije v heterarhijo (timske mreže, projektne skupine). Za heterarhijo je značilno, da neposredno več vodenja posameznega projekta na nosilce posameznih znanj.

5.) *Kontrolni proces (feedback)*: V klasični ureditvi (hierarhija) je kontrola nad izvajanjem predpisov. V modernih sistemih se kontrola izvaja na ocenjevanju posameznih rezultatov (učinkovitost – čim več rešenih primerov / uspešnost – glede na cilj, čim manj kriminala npr.).

6.) Prehajanje *servisne funkcije uprave* iz državne domene v izvajanje v zasebno sfero (privatizacija javnih služb).

TEMELJNI POJMI

UPRAVA

Pojem izhaja iz upravljati, pomeni pa:

- Urejati, usmerjati življenje v kaki družbeni skupnosti (država, občina)
- Odločati o uporabi ali izkoriščanju ali vzdrževanju česa (upravljati Triglavski narodni park, hišo, premoženje)
- S posebnimi sredstvi uravnavati delovanje česa (federalizem)

Uprava kot zbir upravnih organizacij (ZDA, zvezna administracija) -> vsebinska definicija

Uprava označuje določene dejavnosti (za zunanje odnose) -> **funkcionalna objektivna definicija**

Formalna definicija: Uprava je tisto, kar določa neko vrsto predpisa.

Vse zgornje definicije so *pozitivne* (kaj uprava je).

Negativna definicija (kaj uprava ni): zakonodaja in sodstvo.

BISTVO UPRAVE: metode, kako pridemo do bistva

Bistvo lahko spoznamo samo, če spoznamo glavne značilnosti in vsebino upravnega delovanja. Dejavnost je glede na organizacijo vedno priznana (temeljna), organizacija pa vedno samo sredstvo ali instrument, ki nam omogoča opravljanje določene dejavnosti. Z različnimi dejavnostmi se ustvarjajo in zagotavljajo dobrine potrebne za zadovoljitev potreb družbe in njenih članov. Za opravljanje različnih dejavnosti je treba oblikovati ali vzpostaviti različne organizacije, ki bodo omogočale opravljanje teh dejavnosti. Organizacija se prilagaja dejavnosti. Če želimo razumeti upravo, moramo predvsem obravnavati tiste njene značilnosti, ki so lastne upravi kot posebni dejavnosti. Samo z organizacijskih vidikov pa v nobenem primeru ne moremo priti do bistva pojma uprave.

Avtorji se razlikujejo pri sami *opredelitvi vsebine* pojma upravljanje.

1. **SMER:** v Ameriki (pri nas France Bučar): trdi da je upravljanje proces odločanja o skupnih ciljih in načinih za njihovo uresničitev. Ta dejavnost poteka preko različnih faz, ki skupaj tvorijo upravne procese. *Te faze so:* zbiranje informacij ali pa

ugotravljanje dejanskega stanja, oblikovanje različnih alternativ, izbor med alternativami (odločitve), nadzor nad izvajanjem odločitev.

Upravljanje zajema vsak proces odločanja in vso strokovno pomoč pri odločanju. Ta opredelitev je najvišja saj na področju družbenih zadev zajema celoten proces družbenega odločanja, organizacijsko gledano pa opravlja ta dejavnost celoten upravno-politični podsistem.

2. **SMER:** opredeljuje upravljanje kot nujno potrebno panožno dejavnost, ki omogoča, da lahko nemoteno tečejo procesi v temeljni dejavnosti. Ta definicija je ožja od prve in zajema samo instrumentalen del uprave (izključuje politični vidik). Posebnost te opredelitve je v poudarku na razlikovanje med t.i. temeljno in upravno dejavnostjo (pomožne naloge, ki omogočajo opravljanje temeljne dejavnosti). Čeprav je uprava pomožna dejavnost je kljub temu nujno potrebna, ker omogoča uresničevanje glavnih nalog.

Rezultati upravljanja se kažejo v temeljni dejavnosti in ne v sami upravi (kakšno gospodarstvo imamo). Upravljanje ne more biti samo sebi namen. Zmeraj je namenjena določeni temeljni dejavnosti, to je ustvarjanje določenih dobrin s katerimi se zadovoljujejo potrebe ljudi in družbe kot celote. Upravljanje je umska dejavnost in vedno samo umska. Je univerzalni sodobni pojav. Je interdisciplinarna dejavnost.

POZOR!!!

Bistvo uprave ali funkcionalno poimenovanje uprave je en in isti odgovor. ZA IZPIT!!!

DRUŽBENO BISTVO UPRAVE:

Kaj je družbeno bistvo? IZPITNO VPRAŠANJE

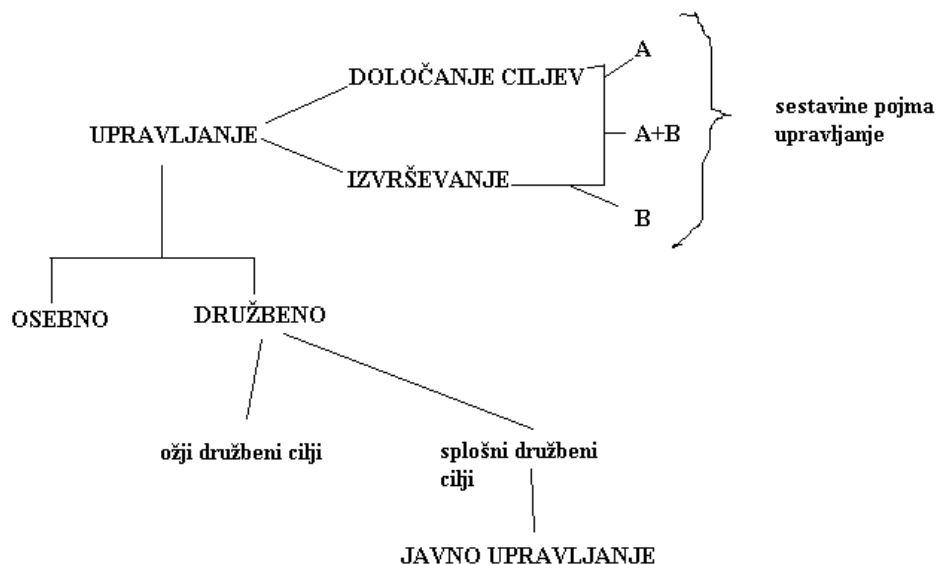
Pri upravljanju kot družbenem pojavu gre za odnose med ljudmi do stvari. Materialnih procesov se neposredno ne tiče, čeprav je končni cilj slehernega upravljanja v fizičnem svetu, ta je proizvodnja dobrin za zadovoljitev naših potreb. Upravljanje se materialnih procesov dotika šele preko ljudi.

Upravljanje ni samo odločanje o potrebah in načinu zadovoljitve teh potreb ampak je tudi poseben družbeni pojav in v tem smislu je upravljanje odločanje o tem, kaj morajo napraviti

oz. kako morajo ravnati drugi ljudje, da se doseže nek smoter, to je: neposredna ali posredna zadovoljitev neke potrebe. Sstavni del takšnega pojmovanja je tudi prisila. Ta prisila ni nujna samo fizično, lahko je tudi ekonomska, moralna, psihična...

Sodobne organizacije vodenje vse manj naslanjajo na prisilo, ker se z njo ne da doseči optimalnih rezultatov. Tudi država nerada posega po fizični prisili, toda ob potrebi se fizični prisili nikoli ne odreče, ker je dostikrat zadnje sredstvo, da se zagotovi izvajanje njenih odločitev. Uprava brez prisile je protislovje.

JAVNO UPRAVLJANJE



Dve osnovni sestavini upravljanja:

1.

- Element določanja smeri ali upravljanje je vedno določeno z nekim ciljem.
- Element izvrševanja dejanja, ki omogoča dosego določenega cilja.

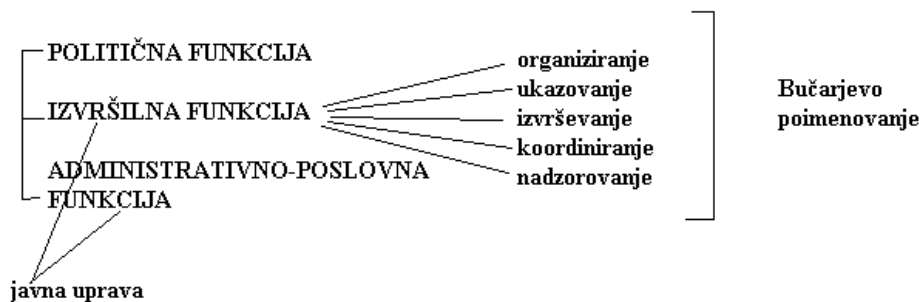
2.

Nekdo določa cilje (poslanci), nekdo drug jih izvaja (JU).

Javno in družbeno upravljanje nista sinonima. Javno je splošno družbeno. Javno obsega vse kar se nanaša na celotno družbo in JU je upravljanje s tistimi družbenimi zadevami za katere je zainteresirana družba v celoti oziroma kadar obstaja splošni družbeni interes.

Družbeno upravljanje ima *ožji smisel*. Nanaša se na ožji del družbe (posamezne družbene skupine, zavodi, podjetja). Javno in družbeno se deloma prekrivata. Javno je zmeraj družbeno, družbeno pa ni zmeraj javno.

FUNKCIJE JAVNEGA UPRAVLJANJA



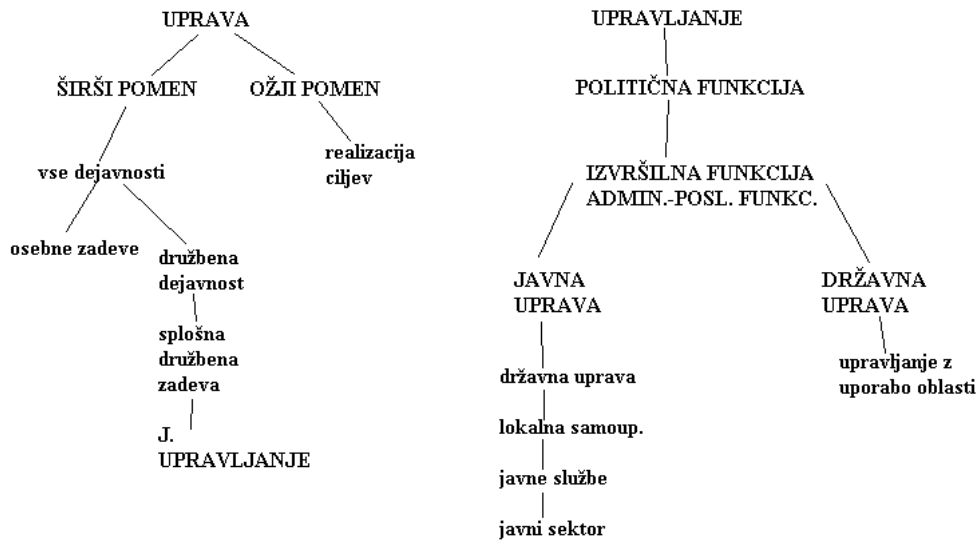
Kakšna je razlika med javno upravo in javnim upravljanjem? IZPITNO VPRAŠANJE

Funkcije so tri:

- *Politična* (upravljanje pri katerem pride do izraza splošni družbeni interes. Parlament to dela)
- *Izvršilna* (organiziranje, ukazovanje, izvrševanje, koordinacija in nadzorovanje. Gre za konkretizacijo politične funkcije)
- *Administrativna oz. poslovodna* funkcija (gre za neposredno tehnično izvrševanje)

Zadnja dva izvajata vlada in ministrstva

Razlikovanje je, ker se te funkcije zaupajo različnim nosilcem. Parlament nadzira vlado.



Državna uprava (upravljanje z uporabo oblasti) je celotna skupnost dejavnosti upravljalca, ki sodijo v 2. in 3. funkcijo javnega upravljanja in katerih bistvena značilnost je, da se *opravljajo z uporabo državne prisile*.

Sem spadajo vse tiste dejavnosti, po katerih se nosilec teh dejavnosti pojavljajo kot nosilec oblasti oz. kot subjekt z močnejšo voljo. Ne glede na to, če je del državnega aparata ali pa spada med nedržavne (družbene) organe opravljanja, ki pa imajo javna pooblastila.

Državna uprava (avtoritarna uprava) opravlja:

- Sprejema izvedbene predpise na podlagi zakonskih pooblastil (izvršuje zakone)
- rešuje stvari v upravnih sporih
- izvaja upravni nadzor in inšpekcijske zadeve (inšpekcija)
- izvaja druge zadeve z javnim pooblastilom

Javna uprava je celotna skupnost vseh dejavnosti upravljanja, ki vodijo v 2. in 3. funkcijo javnega upravljanja, ne glede na to, če jih opravljajo državni organi uprave, drugi državni organi ali organizatorji izven državnega organizma in ne glede na to, če nastopajo oblastno ali ne.

Javna uprava zagotavlja v družbi naslednje vrste dobrin:

- Dobre, ki morajo biti na voljo vsem ljudem, ne glede na socialni položaj (osnovno zdravstvo in šolstvo)

- Dobrine, ki jih je posamezniku zaradi splošnega družbenega interesa morda treba celo vsiliti (komunala, veterina, ...)
- Dobrine, pri katerih ni mogoče ugotoviti neposrednega uporabnika (javna razsvetljava, ceste, varstva okolja, narodi...)
- Dobrine, katerih proizvajalci so po naravi stvari monopolnem položaju nasproti uporabnikom (pošta, elektro?, ...)

Naloge sodobne javne uprave:

- Policijske naloge (za izpit: opiši policijske naloge javne uprave)
- Oblastne zadeve (reče se policijske, ker se je začela s policijo)
- Javne službe
- Pospeševalne naloge
- Skrb za razvoj sistema

POSPEŠEVALNE NALOGE: Vojaški, policijski, javni red in mir. Obramba meja, pravosodje, kazenske sankcije. Patriotizem in vzgoja. Ustvarjanje blagovne rezerve.

POLICIJSKE NALOGE:

BISTVO: nadzor nad ravnanjem državljanov in organizacij.

Ali je ravnanje v skladu s pravili, ki jih postavlja država s svojim ustavnim in upravnim redom.

Na ta način zagotavlja JU *dobrine* kot so: red in mir, varnost premoženja in osebna varnost, pravna varnost, zakonitost, racionalno gospodarjenje s prostorom.

Policijsko vlogo opravlja javna uprava pretežno s pomočjo oblastniških sredstev z oblastniškimi ukrepi, s katerimi zapoveduje ali prepoveduje določeno ravnanje ljudi, nalaga določene dolžnosti ali priznava določene pravice. Najpomembnejši oblastni ukrep je odločba (najpogostejši upravni akt).

Pol. naloge niso torej samo tiste naloge, ki jih opravlja policija, pač pa *vse vrste nalog po katerih nastaja javna uprava z oblastnimi oz. policijskimi sredstvi*.

Poleg policijskih zadev še:

- naloge, ki se opravljajo v resorju notranjih zadev (upravni del notranje zadeve – tujci, azil, potni list oz. izkaznica)
- naloge, ki se opravljajo v resorju urbanizma (carinska kontrola, obmejna kontrola,...)

Policijska uprava je najstarejša funkcija upravne oz. drž. Uprava je bila v svojih zametkih vojaška oz. policijska in je izvorna predpostavljala zgolj oboroženo gardo vladarja in ta je vzdrževala obstoječo ureditev.

VRSTE UPRAV

1. Strokovno-tehnična uprava
2. Formalna in materialna uprava
3. Interna uprava

STROKOVNO-TEHNIČNA UPRAVA:

Upravljanje kot odločanje je v bistvu izbor med različnimi potrebami in različnimi možnostmi za zadovolitev teh potreb. Tisti, ki odloča, pri tem potrebuje strokovno pomoč:

- glede ugotavljanja potreb in izbora med različnimi potrebami
- glede odločanja o načinu zadoščanja potreb – to prepusti ponavadi komu drugemu, ne naredi sama, treba določiti kriterij (cena, oblika, ...)
- glede sporočila odločitev

Vse te tri so na upravljanje neposredno vezane, včasih tako tesno, da jih kar enačimo s samim upravljanjem, vendar pa jih z upravljanjem ne bi smeli enačiti.

Upravljanje je samo odločanje.

To pa služi samo temu, da tisti ki lahko odloča sploh odloči. Je izrazito pomožna dejavnost, pa čeprav še tako zahtevna v primeru strokovnosti.

FORMALNA IN MATERIALNA UPRAVA:

Razmerje pooblaščenec – pooblastitelj

Tisti, ki odloča, in ne potrebuje posebne strokovne pomoči samo za odločanje, ker bo število primerov o katerih bo moral odločiti tako veliko, da enostavno ne bo mogel v vsem sam odločati.

Tisti, ki se odloči, zato prenaša nekatere svoje pravice za odločanje na druge, njemu odgovorne osebe. Vendar se s tem prenosom pravice za odločanje ne more znebiti svoje lastne odgovornosti v procesu odločanja.

Pooblaščenec sprejema odločitve vedno v imenu in pod odgovornostjo pooblastitelja. S prenosom pooblastil nastaja cel mehanizem, sestavljen iz nosilcev pooblastil za odločanje in

celokupnost fizičnih ali pravnih oseb pooblaščenih za odločanje na posameznem področju, med katerimi je vzpostavljen sistem medsebojnih razmerij pooblastil in odgovornosti oz. nadrejenosti in podrejenosti – uprava v formalnem smislu. Če pa mislimo na sam proces sprejemanja odločitev oz. odločanje kot posebna dejavnost, pa je ta uprava v materialnem pomenu.

INTERNA UPRAVA

Sleherna večja organizacija potrebuje tudi vrsto odločitev zaradi urejevanja lastnih pogojev dela in delovnih razmerij. Ne zaradi ciljev organizacij, ampak da organizacija sploh lahko deluje (delovni odnosi, raspored delavcev, sistem dela...).

Zato rabi organizacija posebno upravo, ki ne odloča o ničemer glede ciljev organizacije in navadno tudi ne o tem kako naj se ti cilji dosežejo, ampak samo ureja razmerja med člani organizacij samimi in skrbi za ustrezne pogoje dela. To je interna uprava. Za izvrševanje te uprave so navadno pooblašteni delavci strokovno-tehnične uprave.

Kot zunanjo upravo pa pojasnujemo tisto upravo ki sprejema odločitve navzven, napram tretjim osebam, ki naj te odločitve izvajajo.

Interna uprava predstavlja tudi neposredno izvršilno dejavnost na podlagi katere se zagotavljajo materialni pogoji, ki so potrebni za delo organizacije npr. vzdrževanje stavb, parkov...

RAZMERJE MED POJMOMA UPRAVLJANJE IN SAMOUPRAVO:

Samoupraven je tisti, ki imaj pravico in možnost odločati o svojih zadevah na podlagi lastne moči (država, posameznik). Samo država je neodvisna in kot taka lahko vsili svoje odločitve proti komurkoli v državi. Vse druge skupnosti ali organizacije ali občine črpajo svoje pravice do samouprave iz države. Država jim lahko prepusti pravice, da v določenih zadevah samostojno odločajo. Če se zavzamemo za krepitev samouprave s tem dejansko spremenimo samo pooblastila razmerja do organov uprave.

VEDA O JAVNI UPRAVI

Je empirična znanost. Proučuje – opisuje javno upravo v njenih oblikah, sestavnih delih, opredeljuje temeljne pojme, preučuje njihov pomen. Je ena izmed družboslovnih disciplin, ki poskuša ugotoviti zakonitosti, ki vplivajo na ravnanje ljudi, kadar gre za njihove odnose pri upravljanju (tudi normativna znanost). S pojmom bistvo uprave se teorija ni ukvarjalo do pred kratkim. Zanimala jih je le državna uprava (teorija države in uprava). Posebna veda o državni upravi se v večjem obsegu pojavi v 18.st.

Kibernetika: veda o krmiljenju. Že v antiki uporabljeno upravljanje (krmiljenje). V času nastanka absolutnih monarhij prehod iz patriarhalnih v bolj državen način upravljanja.

V začetku je teorijo zanimala bolj teorija oblasti (kako priti do oblasti) – **Machiavelli**: Vladar Dokler je bila absolutistična oblast notranje-zavojevalna se je ukvarjala le s politiko, ne z upravo. Ko pa se je oblast utrdila, se je pojavilo vprašanje, kaj naj dela sedaj.

Odgovor je: v odnosu do drugih držav naj se ukvarja s politiko, v odnosu do podanikov pa s policijo. Za državni ideal se začne smatrati dobra policija. V 18. st.: policija=civilizacija.

Pojavita se dve vprašanji:

- razlika politike in uprave/policije (to so rešili, ko so nasproti Machiavelliju postavil etična načela. Pomemben avtor baron Bielfeld, ki je zavražal Machiavellija, ker ne pozna pojma policije)
- kakšni so smotri policije/uprave (ščititi in voditi podanike).

Na tej podlagi se je izoblikovala *kameralistika* - veda o policiji. Ta veda ima tudi dodatek o državnih financah. Tudi kot teorija birokratov o birokratih, je deskriptivna znanost s praktičnimi cilji, kako voditi državo. Razvila se je v Nemčiji (poudarek na financah) in Franciji (poudarek na policiji).

Šele sredi 19.st. (Lorenz von Stein) napravi sintezo in postavi splošno načelo uprave ne glede na konkretno ureditev v posamezni državi. Uprave ni pojmoval samo kot izvršilno oblast, ker tudi samam izdaja odredbe (odloča o nečem). Zanj so bolj pomembna vprašanja upravljanja kot ustave.

Konec 19. St imamo v Franciji Duguita [Digi]. Ta je postavil prvi pojem pravnih služb. Vprašanje javne uprave proučuje s stališča funkcije v družbi. To so javne usluge, službe, storitve. Naloga oblasti je nudenje storitev. 19. stoletje je liberalizem – svoboda posameznika, zaščita. Zanima ga pravni vidik odnosov med državno upravo in državljanom.

V tem okviru se razvije upravno pravo, ki postane samostojna pravna disciplina, ki iz množice zakonskega gradiva izlušči pojme in situacije. To velja za kontinentalno Evropo do pred 20.let. V Angliji je nasprotno, tam velja načelo, da splošna sodišča izvajajo kontrolo nad upravo po načelih splošnega prava. S tem je zaustavljen razvoj upravnega prava kot posebne discipline. Angleški sistem daje prednost področju teritorialnega in institucionalnega upravljanja.

Sodobna znanost javne uprave ima korenine v začetku 20. Stol. Začetniki so praktiki v gospodarstvu. V Ameriki je to Taylor v Evropi pa Foyd. Na ekonomičnost javne uprave je leta 1887 opozoril Woodrow Wilson (kasnejši predsednik ZDA). Razvila se je upravno-tehnična smer, ki razvije vrsto organizacijskih načel: enotnost komande, razpon kontrole in pomembnost hierarhije.

RAZVOJ PROUČEVANJA UPRAVE

Veda o policiji ali katedralistika (18. stoletje)

- ❖ Postopno odkrivanje mnogostranskosti in zapletenosti uprave

- ❖ zametki državne uprave v absolutistični državi, prva znanstvena dela se pojavijo v Franciji in Nemčiji
 - uprava sta vladar in njegov aparat
 - policija – policijske naloge, pospeševanje financ in trgovske dejavnosti

- ❖ veda o policiji – katedralistika
 - praktični pomen – konkretno usmerjena opisna smer znanosti o upravi
 - opisuje in sistematizira delo, organizacijske oblike, postopke in pravila poslovanja

- namenjena birokratom v policiji
- avstrijska profesorja Sonnenfels in Lorenz von Stein

UPRAVE:

Obdobje liberalizma in upravno pravo (19. stoletje)

- politična filozofija liberalizma – ideja svobode
- država je čuvaj javnega reda
- načelo delitve oblasti in vezanost uprave na pravne predpise
- upravno pravo – proučuje državno upravo z vidika njene oblastne funkcije
- liberalizem se umakne filozofiji državnega intervencionizma in filozofiji državne uprave kot javne službe
- sodobne upravne znanosti črpajo večji del svojih ugotovitev iz dela osebnosti konec 19. stoletja
- UPRAVNO-TEHNIČNA SMER, Taylor in Fayol, v klasično teorijo organizacije spada tudi Weber

Taylorizem – znanstveno upravljanje (Frederic TAYLOR, 1856-1915)

- Prva smer proučevanja uprave oz. organizacije na področju gospodarstva (vzporedno z merkantelizmom)
- Proučevanje organizacije dela v proizvodnem obratu
- Kako izpopolniti in poenostaviti ravnanje delavca proti stroju
- Človek je orodje v organizaciji
- S svojimi gibi služi pravemu stroju
- ❖ **Uporabil je analitično metodo – delovni proces je razčlenil na posamezne delovne operacije**
- ❖ Kot podaljšek stroja se mora podrediti zahtevam stroja
- ❖ Študij gibov in časa
- ❖ Gib je zadnja enota fizičnega dela delavca
- ❖ Postavitev norme, tekoči trak (privrženec je bil Ford v avtom. industriji)
- ❖ **Racionalizacijo ročnega dela je posplošil na upravljanje dela kot celote**

- ❖ Uspeh podjetja je odvisen od pospeševanja operacij v podjetju, ne od voditelja
- ❖ Organizacije dela in vodenja proizvodnje se je mogoče naučiti
- ❖ Ukvarjal se je tudi z vodenjem in postavil **3 osnovna načela znanstvenega vodenja:**
 - Zastarele metode dela je potrebno zamenjati z delovnimi normami, ugotavljanje z analizo telesnih gibov, časa dela...
 - Izbrati najsposobnejše delavce in jih usposobiti za uporabo novih metod dela, druge, ki ne dosežejo ciljev, pa odstraniti iz proizvodnje
 - Ločiti je treba pripravljalni proces (ki je v rokah vodilnih) od procesa izvrševanja – gre za specializacijo, funkcionalni sistem vodenja
- ❖ Ne upošteva človeka kot bitja z lastnimi psihološkimi problemi

Henry FAYOL

- Izhaja iz vodilnih položajev v podjetju in razvije strategijo vodenja, ki temelji na temeljnih načelih organiziranja, ki jih je postavil
- Kako povečati učinkovitost dela – isto kot pri Taylorju (imata isti cilj, a različne metode)
- Gre za upravno-tehnično smer, ki preraste v splošno znanost o organizaciji in vodenju uprave
- Gre za hierarhijo – oblast višjega nad nižjim
- Bistvo je v vodenju organizacije, zapovedovanje, usmerjanje, ukazovanje...

Navedel je **splošna načela upravljanja**, ki jih je potrebno uveljaviti, da bi upravljanje podjetja uspešno potekalo:

Delitev dela, avtoriteta, disciplina, enotnost upravljanja, enotnost ukazovanja, podrejanje posamičnih interesov splošnim, nagrajevanje osebja, centralizacija, hierarhija, red, pravičnost, enotnost osebja ...

Tudi država in njeni organi bi po njegovem morali delovati kot velika podjetja tako, da ugotovitve in izkušnje, nastale v gospodarstvu, veljajo v načelu tudi za druga področja oz. druge vrste organizacij.

Funkcije podjetja:

- Tehnična funkcija
- Komercialna funkcija
- Finančna funkcija
- Varnostna funkcija
- Računovodska funkcija in
- Upravna (administrativna) funkcija, ki se pojavlja v vseh ostalih funkcijah in predstavlja »živčni sistem« podjetja (jo razčleni)

Sestavine upravne funkcije, ki jih je razporedil v sistematično zaporedje:

- Predvidevanje (postavitve ciljev)
- Organiziranje (sprejemanje organizacijskih ukrepov, finančnih ukrepov...)
- Ukazovanje (odločanje kaj se bo delalo in kaj bo kdo delal) – centralni element
- Usklajevanje (koordiniranje dela večih ljudi, da se doseže skupni cilj)
- Kontroliranje (nadzor in ugotavljanje, če akcija teče kot je načrtovano)

Smisel vseh elementov je vodenje organizacije. Nekateri avtorji te elemente imenujejo »elementi vodstvene dejavnosti«.

Pravila za dobro upravljanje:

- Enotnost komande
- Skladnost hierarhije
- Razpon kontrole
- Kolektivni in individualni organi
- Koordinacija dela

Webrov model racionalne birokratske organizacije

Nemški sociolog, začetnik moderne teorije o organizaciji

Ni se ukvarjal z upravo z njene tehnične smeri (kot T. In F.), pač pa ga je kot sociologa zanimala družbena vloga uprave v sodobnem svetu ali funkcija uprave/organizacije kot družben pojav

- Utemeljitelj funkcionalizma

Podal je prvo celovito analizo uprave, ki velja za vsa družbena področja (državno, gospodarsko in privatno upravo), s tem je prvi ugotovil univerzalnost upravljanja

Proučevanje državne uprave in gospodarske uprave

Osvetlil je odnos uprave in politike, zavzemal se je za strogo ločitev uprave in politike

- Pravi, da naj bi bila uprava sredstvo v rokah politike in je ni mogoče obravnavati kot samostojni faktor oblasti
- Vendar pa se oblast izvaja preko uprave in kot uprava, to pa daje upravi veliko moč, ki je strokovne narave, a se lahko uveljavi kot politična sila
- Postavljanje političnih ciljev ne sme biti stvar strokovne uprave, politika ne sme se ne vmešava v upravo

Štejemo ga v klasično šolo upravne tehnike, ker je podal filozofsko osnovo in utemeljenost te smeri.

Z organizacijskega vidika je razlikoval **3 čiste oblike avtoritete**:

1. Zakonita avtoriteta (racionalno), ki temelji na normativnih pravilih (zakonih) in pravici avtoritete, da ukazuje na podlagi teh pravil
2. Tradicionalna avtoriteta, ki temelji na prepričanju o vrednosti starih tradicij (npr. pater familias)
3. Karizmatična avtoriteta, ki temelji na posameznih lastnostih posameznika, ki ima neko privlačnost do ljudi

Webrov model racionalne birokratske organizacije:

1. Opravljena delitev dela (kot F.) vse do posameznega delovnega mesta – s tem je omogočena specializacija, ki jo zahteva obseg nalog sodobnih organizacij. Posameznik lahko obvladuje to sorazmerno ozko delovno področje. Takšna specializacija zagotavlja popolno jasnost kakšno je delovno področje oz. naloga in pooblastila posameznika v organizaciji.

2. Vsa delovna mesta so med seboj povezana v hierarhični piramidalni sistem, kso komu odgovarja, ukazuje...
3. Delo je profesija oz. poklic, praviloma stalna in ki zahteva določeno izobrazbo in izkušnje. Znanje in sposobnost sta edini merili za izbor na delovno mesto.
4. Delo teče po predpisanih pravilih in postopkih, kar zagotavlja, da se čimbolj izključuje možnost samovolje in nepredvidenega ravnanja posameznikov (kar posledično pelje v rutinsko delo).
5. Odnosi v takšni organizaciji so službeno brezosebni (depersonalizacija odnosov). Odnosi potekajo med funkcijami, ne pa med posamezniki. Birokratska organizacija deluje brezosebno, hladno, kot stroj. Taki odnosi veljajo tudi navzven (do strank – brez privilegijev).
6. Poudarek je na pisni dokumentaciji, kar omogoča dokazovanje opravljenih del, kontrolo...
7. Delavec je v birokratski organizaciji osebno svoboden, dela na podlagi pogodbe, vezan je na službeno disciplino, profesionalno etiko, v službi ima možnost napredovanja...

PREDNOSTI MODELA:

- Birokratska organizacija omogoča opravljanje najbolj zapletenih nalog v sodobni družbi (količinske zmogljivosti in kvaliteta)
- Omogoča kontinuiteto dela in s tem stabilnost organizacije, natančnost v poslovanju, objektivnost v družbenih odnosih itd.

POMANJKLJIVOSTI MODELA:

- Birokratski formalizem
- Togost, brezosebnost v odnosih
- Prelaganje dela od enega na drugega
- Nasprotje med hierarhijo in strokovnostjo

SKUPNE ZNAČILNOSTI KLASIČNE TEORIJE (Tylorja, Fayola in Webra)

1. Klasična teorija obravnava organizacijo kot zaprt sistem
2. Človeka jemlje kot dodatek k stroju in kot zgolj ekonomsko-racionalno bitje. Ekonomski motivator je plača.
3. Takšna organizacija temelji zgolj na strukturi avtoritete (na vezi nadrejeni – podrejeni), na pravici ukazovanja in kontrole – na hierarhični strukturi
4. Usmerjena je le na študij enega dela organizacije – na formalno strukturo (neformalna struktura obstaja, če šteje 7 ali več članov in z njo nadaljne teorije skušajo odgovarjati na pomanjkljivost klasičnih teorij)

NEOKLASIČNE TEORIJE

(So sestavljene iz psiholoških in socioloških smeri)

PSIHOLOŠKE TEORIJE

Behaviorizem

Organizacijo proučujejo z vidika posameznika in njegovega ravnanja v organizaciji.

Tehnična načela ne pripeljejo vedno do želenih rezultatov.

V organizaciji, ki niso zgrajene na hierarhičnih načelih, se lahko dosežejo boljši rezultati

Gredo v smer individualizacije upravne in organizacijske problematike.

Človek je zapleteno psiho-fizično bitje, z lastnimi problemi, ki opredeljujejo njegovo obnašanje v organizaciji.

Teorije, ki se s tem ukvarjajo, se imenujejo behavioristične in imajo 2 osnovni izhodišči:

- Individualna psihološka orientacija posameznika
- Motivacija posameznika

Človekovo ravnanje motivira okolje v katerem živi.

Delavec ne reagira na vzpodbude avtomatično kot stroj, ampak nepredvidljivo, nepričakovano, kar pomeni, da na obnašanje in reagiranje ter delavno učinkovitost delavca vplivajo zadovoljstvo na delu, občutek varnosti in svobode, samostojnosti, solidarnosti v skupini ipd.

Motivacija je proces vzbujaanja aktivnosti pri človeku in usmerjanje k določenemu cilju.

Ena pomembnih smeri je HUMAN RELATIONS, ki kritizira hierarhijo in razvije modele, ki niso hierarhični. Predstavnik in utemeljitelj te smeri je **Elton Mayo**. Pravi, da na produktivnost vplivajo bolj človeški vidiki kot fizični pogoji.

Teorije motiviranja pa predstavlja **MASLOW** in pravi: Človek ima potrebe in vsaka služi kot motivator.

Predstavi 5 *potreb* po hierarhičnem zaporedju:

- Fiziološke (za preživetje)
- Varnost
- Družbene potrebe
- Ugled (samozavedanje, sprejemanje strani drugih)
- Samouresničitev

HERZBERG pa meni, da delovanje zaposlenih motivirajo 2 *skupine faktorjev*:

- Higijenski faktorji (delovno okolje, pogoji dela...)
- Motivatorji (ugled, dosežki, odgovornost, osebna rast in razvoj...)

Če pogledamo, dejansko razvrsti Maslowove v skupini (prve tri spadajo pod higijenske, drugi dve pa pod motivatorje)

McGREGOR razvije »Teorija X in teorija Y«:

- Pri teoriji X gre za usmerjanje in nadzorovanje z izvajanjem avtoritete, ki je temeljni princip organizacije
- Pri teoriji Y pa izhaja iz integracije (oblikovanje pogojev, v katerih lahko posameznik uresničuje svoje cilje v skladu s cilji organizacije)

Skupne značilnosti psiholoških teorij:

1. Podjetje je tudi socialni oz. družbeni sistem, ki se izraža v obliki neformalne organizacije
2. Posameznika motivirajo poleg ekonomskih tudi socialni in psihološki dejavniki
3. Posameznik ni le racionalno bitje, ampak tudi emocionalno
4. Obnašanje določajo občutki, stališča...
5. Bistvenega pomena je neformalna skupina

POMANJKLJIVOSTI PSIHOLOŠKIH TEORIJ:

- Zanemarjajo širši okvir organizacije, okolje organizacije
- Precenjujejo vlogo človeškega dejavnika
- Vloga konfliktov je ocenjena negativno

SOCIOLOŠKE TEORIJE

Proučevanje povezanosti organizacije z okoljem.

Nobena organizacija NI zaprt sistem in je nujno v interakciji s svojim okoljem.

Ljudje v organizaciji se morajo organizaciji prilagajati.

Poleg strukturalnih značilnosti poudarjajo, da je potrebno proučevati tudi odnose do drugih organizacij kot družbenih sistemov ter odnose med organizacijo in posamezniki, ki so njeni člani.

Vprašanje uveljavljanja in obstoja organizacije v okolju, ter vprašanje odnosov med ljudmi pri upravljanju v organizaciji.

Splošna teorija sistemov je teorija znotraj socioloških teorij in je usmerjena k celovitemu vseobsežnemu pristopu.

- Pojavi se ker družboslovne teorije niso znale več komunicirati med sabo.

Podlaga za splošno teorijo sistemov pa je **kibernetsko – informacijska teorija**, ki je model upravljanja organizacij.

1. Nov pogled na vsebino upravljalnega procesa kot na krožni informacijski proces

2. Kibernetika je veda o optimalnem upravljanju kompleksnih sistemov
3. 3 temeljni pojmi: sistem, informacijski input in feedback
4. Sistem je skupina elementov, ki tvorijo neko celoto. Vrste sistemov v odvisnosti do okolja:
 - *Odprti sistemi* – so odvisni od okolja, so nepredvidljivi in so družbeni sistemi
 - *Zaprte sistemi* – neodvisni od okolja, so predvidljivi in mehanski

Družbeni sistemi delujejo po neki matrici: INPUT - PREDELAVA - OUTPUT

Ta sistem je krožni in ga obdaja okolje.

Glavne značilnosti odprtih sistemov:

- Težnja po ohranitvi sistema, obramba pred razkrojem (entropiji)
- Kontingenčnost (naključnost)
- Dinamika nasprotij (vendar se deli med sabo ne smejo preveč razlikovati)

Odprti sistemi so zelo spremenljivi, imajo različne funkcije in cilje, najbolj pa so spremenljivi ljudje.

Socialni temelji so:

- ❖ Vloge – so standardizirani vzorci obnašanja, ki jih zahtevamo od določene osebe in so v funkcionalnem razmerju do naloge, ki jo je potrebno opraviti
- ❖ Norme – so pričakovanja, izražena v obliki zahtev glede obnašanja nosilca posamezne vloge
- ❖ Vrednote – so ideološka posploševanja, ki naj dajo zahtevanemu obnašanju moralno opravičilo.

Obstaja pa tudi **vrsta podsistemov:**

- Tehnični/proizvodni – dejavnost v zvezi s predelavo
- Vzdrževalni – menjava z okoljem (input, output)
- Ohranjevalni – skrb za ustrezno ravnanje
- Prilagojevalni – spremembam v okolju
- Upravljalni – usklajuje, usmerja dejavnosti podsistemov in je *iz 2 delov*: Regulacija in struktura oblasti

Bistvo je v **predelavi informacij**, ki so lahko:

- Aksiološke – informacije o ciljih
- Metodološke – o sredstvih ali načinih doseganja ciljev
- Faktološke – o dejanskem stanju

»**feedback**« je tok informacij znotraj sistema in teče v obratni smeri kot izvrševanje akcije; spremljanje akcije in možnost reagiranja, če cilj akcije odstopa od zastavljenega cilja.

Potek kibernetike akcije – je sklenjen krožni informacijski proces/sistem

1. Določanje ciljev
Politična/institucionalna raven
V kibernetiki se imenuje »selektor«
Gre za sprejemanje zakonov

2. Vodenje in usmerjanje
Instrumentalna izvršno-upravna raven
V kibernetiki se imenuje »transduktor«
Gre za podzakonske izvršilne predpise

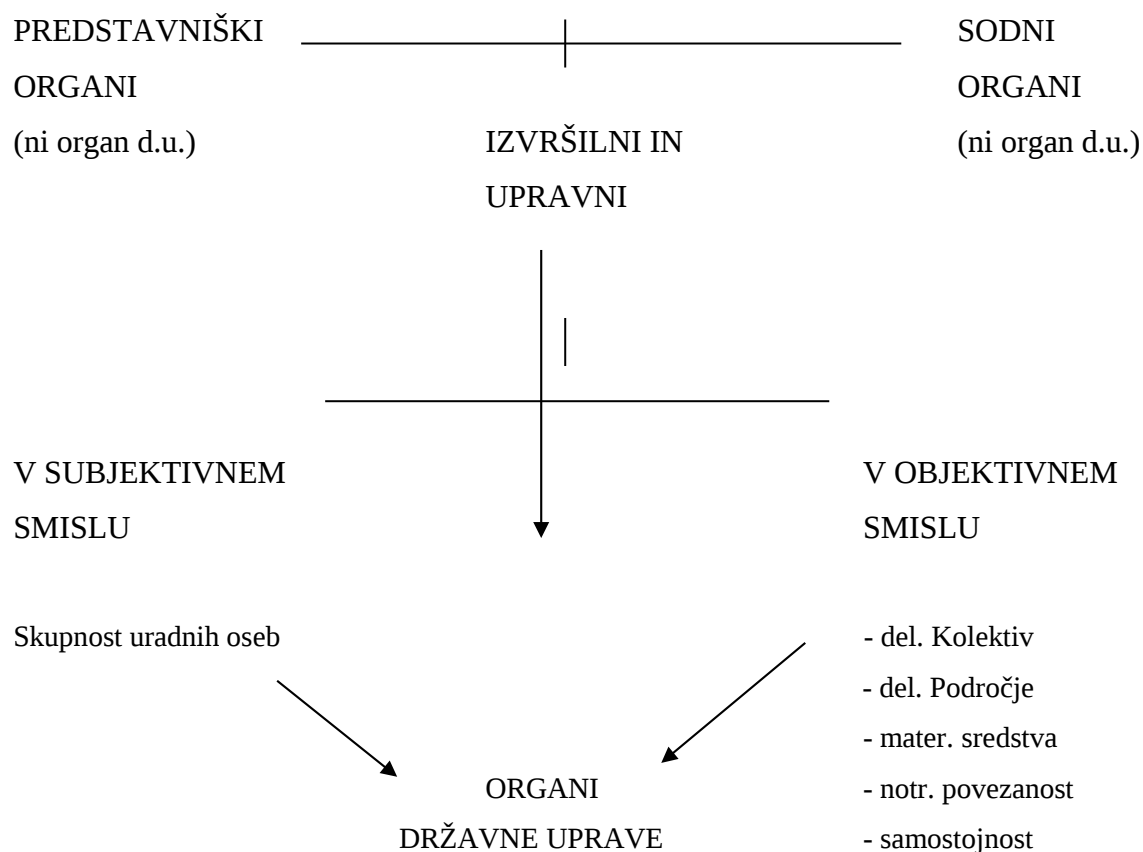
3. Neposredno uresničevanje
Tehnična raven
V kibernetiki se imenuje »efektor«
Gre za ravnanje po predpisih

Od tretje točke dalje se kot »feedback« vrne na prejšnje točke in tako ustvari krožni proces. Iz tega sistema je razvidno, da je uprava posrednik (na sredini) na instrumentalni ravni. Tehnična raven pa ni več raven upravljanja, vendar pa spada v proces upravljanja, ker ta tukaj ni končan, a se obrne v nasprotno smer (feedback).

DRŽAVNA UPRAVA

- I. Pojem organov d.u.
- II. Vrste dejavnosti d.u.
- III. Vrste organov d.u.
- IV. Vrste aktov d.u.

DRŽAVNI ORGANI (instrument države)



I. POJEM ORGANOV DRŽAVNE UPRAVE

DEFINICIJA: so tiste vrste državnih organov, ki v mejah svojih pooblastil, na podlagi zakonov in podzakonskih predpisov, v imenu države, izvršujejo in opravljajo upravne naloge in zadeve.

Glede opravljanja upravnih zadev velja **presunkcija** (domneva ali predpostavka pristojnosti) v prid organov države uprave.

Upravne zadeve izvajajo organi državne uprave, razen, če z zakonom ali podzakonskim predpisom posamezne zadeve niso dane v pristojnost drugih organov in organizacij.

Organi državne uprave predvsem izvršujejo zakone in druge akte predstavniškega telesa in vlade. Izvajajo določeno politiko, spremljajo stanje na določenem področju, organizirajo in izvršujejo določene službe, odločajo o upravnih zadevah, opravljajo upravni nadzor, analitično-strokovne zadeve in drugo.

Značilnosti organov državne uprave

- Upravni organi se ustanovijo z zakonom oz. drugim splošnim pravnim aktom. Ministrstva se ustanovijo z zakonom, organi v sestavi z ministrstvom pa se ustanovijo z vladno uredbo.
- Ustanovitev upravnega organa ima namen omogočiti popolno, učinkovito in smotno opravljanje upravnih zadev.
- Upravni organi se ustanovijo v skladu z obsegom zadev in načeli povezovanja upravnih nalog po vrsti, sorodnosti in medsebojni povezanosti, ter v skladu s potrebami po usklajevanju dela upravnih organov, učinkovitem vodenju njihovega dela, ter samostojnosti in odgovornosti pri delu.
- Ob ustanovitvi upravnih organov se najprej določi njihovo delovno področje (splošna vsebina, okvir oz. meje delovanja nekega organa), s tem se razmeji delo organa. Na

tej podlagi se določi pristojnost upravnega organa, ki je v odnosu do delovnega okolja vedno sekundarna.

- Pristojnost lahko razumemo kot pravico in kot dolžnost. Pravica – zadeve, za katere je pristojen organ, se lahko temu odvzamejo samo z istim predpisom, s katerim mu je bila ta pristojnost določena. Dolžnost – upravni organ opravlja zadeve, za katere je pooblaščen in ne more zavrniti izvršitve dejanja, ki mu je dano v pristojnost. S pristojnostjo se zagotavlja pravilno opravljanje upravnih zadev. V nasprotnem primeru določene zadeve sploh ne bi bile izvršene ali pa bi jih opravljal več orhanov.

Vrste pristojnosti

1. **Stvarna/materialna** – določa krog zadev, ki jih mora opravljati določen upravni organ glede na njihovo naravo. S stvarno pristojnostjo se določajo vrste zadev ali sorodne zadeve, katerih opravljanje je zaupano enemu organu ali večjemu številu istovrstnih organov (npr. upravnim emotam). Določa se le pri centralnih organih, ker segajo na celotno ozemlje.
2. **Krajevna/teritorialna** – določa področje državnega ozemlja, na katerem lahko posamezni državni organi opravljajo zadeve iz svoje stvarne pristojnosti.

Način vodenja upravnih organov

Vodi jih lahko ena oseba ali več oseb oz. neko telo. Kadar je na čelu upravnega organa predstojnik/funkcionar, katerega volja kot posameznika je odločujoča pri odločanju in vodenju upravnega organa. Govorimo o upravnih organih z individualnim vodenjem (monokratični organi), npr. ministrstvo.

Kadar pa je odločanje oz. sprejemanje zaupano kolegiju, pa govorimo o kolegijskem načinu odločanja in vodenja upravnega organa. Kolegij sprejema odločitvena seja, ki jih vodi predsednik, ki je v tem primeru samo prvi med enakimi. Praviloma ne obstajajo, ker jim očitajo togost in nekoristnost. Bili pa so v času socializma. Skorajšen primer je npr. vlada, kjer odloča seja, vendar, če je izid neodločen, gre večina na tisto stran, v kateri je predsednik.

Avtoritativno nastopanje pri vzpostavljanju upravno-pravnih razmerij – državni organi pri izvajanju oblasti nastopajo v razmerju do drugih subjektov avtoritativno (oblastno) – enostransko in pomeni, da pri izdaji upravnih aktov samostojno določajo pravice in dolžnosti pravnih subjektov. Organi državne uprave so pooblaščen, da v konkretnih primerih avtoritativno ugotavljajo in določajo splošni interes in v skladu s tem ukrepajo.

Samostojnost pri delu: glede položaja organov državne uprave velja načelo, da so z zakonskimi pooblastili pri opravljanju zadev iz svoje pristojnosti smostojni in ta samostojnost pride do izraza najbolj, kadar upravni organi pri neposrednem izvrševanju zakonov ugotavljajo dejstva in druge okoliščine ter na tej podlagi uporabljajo upravne predpise – izdajajo konkretne upravne akte (odločbe), s katerimi odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov in pravnih oseb.

Načelo ustavnosti in zakonitosti delovanja:

delovanje organov državne uprave je vezano na načelo ustavnosti in zakonitosti, ki pomeni vladavino prava (nasprotje je samovolja) in zagotavlja varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Upravni organi so dolžni upoštevati pozitivne pravne norme oz. morajo imeti za vsako svoje dejanje temelj v ustavi in zakonu.

Načelo ustavnosti in zakonitosti je utemeljeno s 3 razlogi:

- Politični – ker se stem uprava podreja odločitvam, ki jih je v obliki ustave in zakonov sprejel predstavniški organ (pri nas DZ)
- Tehnični – ker se s tem zagotavlja pravilno in enotno delovanje celotnega upravnega aparata
- Psihološki – ker se tako ustvarja pravna varnost državljanov, da uprava ne deluje po svoji volji, ampak po naprej sprejetih predpisih

II. VRSTE DEJAVNOSTI DRŽAVNIH ORGANOV

NOSILCI JAVNIH

POOBLASTIL lahko opravljajo z

UPRAVNI

ORGANI lahko opravljajo z

REGULATIVNA DEJAVNOST
KONTROLNO NADZORNA DEJAVNOST
OPERATIVNA DEJAVNOST
ŠTUDIJSKO ANALITIČNA DEJAVNOST
REPRESIVNA DEJAVNOST

Regulativna dejavnost

Gre za urejanje družbenih odnosov z izdajanjem pravnih predpisov in preko njih usmerjanje družbenega razvoja. Pod »usmerjanje družbenega razvoja« imamo v mislih postavljanje ciljev, ki je politična funkcija. Državna uprava pripravlja predloge.

Regulativna dejavnost ni tišična funkcija upravnih organov, praviloma to funkcijo opravljajo predstavniška telesa, vendar pa upravni organi pri tej dejavnosti sodelujejo na 2 načina:

1. Sami lahko izdajajo pravne predpise, če so za to posebej pooblaščen (redko!)
2. Upravni organi pripravljajo predloge, mnenja in osnutke predpisov in ukrepov, ki jih sprejme predstavniški organ (ali predstavniška telesa). (predlogi grejo v DZ preko vlade)

Kontrolno nadzorna dejavnost

Je tipična dejavnost državne uprave in se imenuje tudi upravno nadzorstvo. Obseg in intenzivnost te dejavnosti upravnih organov sta odvisni od obsega in intenzivnosti pravnega urejanja družbenih odnosov na različnih področjih družbenega življenja.

Upravni nadzor ali inšpekcijsko nadzorstvo je tipična funkcija oblastnega nadzora. Upravni organi nadzorujejo kako podjetja, organizacije, skupnosti ali posamezniki spoštujejo zakone in ostale predpise.

Naloge inšpekcij:

1. Ugotavljanje dejanskega stanja v posameznih primerih. V ta namen imajo nekatere pravice (vpogled v poslovanje, pregled objektov, poslovnih prostorov, predmetov, blaga, dokumentacije, listin, potrdila, zaslihanje oseb itd.)

2. Ugotavljanje skladnosti dejanskega stanja s predpisi in v primeru ugotovljenih neskladnosti, tudi ugotavljanje možnosti in načinov za odpravo teh neskladij. Pri tej dejavnosti je pomembna preventivna vloga inšpektorskega nadzorstva, pomoč pri izdajanju predpisov, dajanje predhodnih dovoljenj, opozarjanje na kršitve itd.
3. Izrekanje/predlaganje sankcij in ukrepov po ugotovljenih kršitvah. Inšpektor ima pravico in dolžnost, da odredi ukrepe v določenem roku.

Organizacija inšpekcij: organizirane so kot inšpektorati, kot organi v sestavi ministrstov
Vrste inšpekcij: veterinarska, gradbena, sanitarna itd.

Operativna dejavnost

Izvajajo jo upravni organi, ko izdajajo oz. sodelujejo pri izdaji individualnih in konkretnih upravnih aktov (odločb) in ko opravljajo različna materialna dejanja (vodenje evidenc, registrov, kartotek, izdajanje potrdil itd.).

V razmerju do občanov se to razmerje kaže kot odločanje v upravnih stvareh, kot opravljanje upravnih dejanj, uporaba upravnih ukrepov/sankcij.

Problemi v zvezi s to dejavnostjo:

- varstvo osebnih podatkov
- tehnična opremljenost
- diskrecijsko odločanje (odločanje po prostem preudarku)

Študijsko analitična dejavnost

Je nujna dejavnost pri uresničevanju funkcije spremljanja stanja in odkrivanja problemov na posameznih področjih (informacije, analize, laborati...).

Represivna dejavnost

Gre za prisilno izvrševanje posameznih upravnih funkcij. Je del operativne dejavnosti državne uprave, ki pa ima nekatere posebne značilnosti oblastnega in prisilnega izvrševanja pri zagotavljanju reda in miru, varovanja premoženja in oseb... To dejavnost ne opravljajo vsi upravni organi, a tisti, ki so za to posebej pooblašeni.

III. VRSTE ORGANOV DRŽAVNE UPRAVE

Glede na ozemlje na katerem delujejo:

1. CENTRALNI

Delujejo na celotnem ozemlju države in so organizirani na podlagi resornega načela (glede področja dela – zdravstvo, šolstvo, kmetijstvo...) – ministrstva.

2. REGIONALNI

Širše regijsko območje, opravljajo zadeve, ki jih nanje prenese država oz. zadeve za katere jih pooblastijo lokalne skupnosti oz. občine. (upravne enote, načelo dekocentracije).

3. LOKALNI

Delujejo praviloma na ozemlju ene občine (občinski upravni organi). Niso neposredno podrejeni centralnim upravnim organom. Njihova razmerja temeljijo na medsebojnih pravicah in dolžnostih, določenimi z zakonom. (občine, načelo decentralizacije).

4. OBMOČNI

So neposredno podrejeni centralnim upravnim organom in delujejo na ožjem delu državnega ozemlja kot njihove izpostave oz. enote.

Glede na način odločanja:

1. INDIVIDUALNI (monokratični)

So tisti organi, pri katerih ima presdostojnik organa pri odločanju in izdaji aktov glavno vlogo.

2. KOLEGIJSKI

Pri izdaji aktov sodeluje več oseb. Akti se sprejemajo na seji oz. kolegijsko. Problem zagotavljanja enotnega vodenja. Na področju uprave so redki (značilni za socializem).

Glede na obseg in stopnjo samostojnosti:

1. SAMOSTOJNI

Mi jih imamo nekje 44. So pod neposrednim nadzorstvom predstavniškega telesa in vlade. So operativno neodvisni (v okviru svojih pooblastil so samostojni pri delu), vezani na odločitve predstavniškega telesa in vlade. Predstojnike imenuje in razvršuje predstavniško telo. (npr. policija)

2. V SESTAVI SAMOSTOJNIH UPRAVNIH ORGANOV

Ustanovijo se za opravljanje določenih upravnih zadev z delovnega področja tega organa, ki zahtevajo posebno organizirano službo in določeno stopnjo samostojnosti pri opravljanju teh zadev. V sestavi samostojnih upravnih organov so lahko:

- upravni organi in
- upravne organizacije

Glede vsebine dela in funkcij:

1. UPRAVNI ORGANI

Pri njih prevladujejo oblastne funkcije (čisti upravni organi ali avtoritativni (oblastni) – inšpektorat.

2. UPRAVNE ORGANIZACIJE

Prevladujejo strokovne naloge in z njimi povezane upravne zadeve, ki praviloma zahtevajo uporabo posebnih strokovnih in znanstvenih metod dela – agencije in direkcije. Pri tem mislimo agencije kot organ v sestavi ministrstva (agencija za okolje) in so organizirane po zakonu o državni upravi. Javne agencije pa so organizirane po posebnem zakonu o javnih agencijah (Vzajemna – javna agencija za zavarovalni nadzor).

Načela po katerih so organizirani državni organi:

- 1) **centralizacija** / centralizem
- 2) **decentralizacija** – gre za izvrševanje zadev na lokalni ravni, pri čemer je decentralizacija tudi pomembno politično vprašanje. Več vrst decentralizacije:
 - decentralizacija odločanja
 - decentralizacija izvrševanja
 - decentralizacija kontrole (ponavadi si jo zadrži center)

- 3) **dekocentracija** – blažja oblika centralizma, predstavlja le tehnično-organizacijsko vprašanje izvajanja ali prenašanja nalog
- 4) **monokratsko načelo (kolegijsko)**
- 5) **realno načelo**
- *resorno načelo* - državni upravni organi se lahko oblikujejo glede na vrsto dela, ki ga upravljajo
 - *funkcionalno načelo* - državni upravni organi se lahko oblikujejo glede na funkcije, ki jih je potrebno izvajati

IV. VRSTE AKTOV DRŽAVNE UPRAVE

Delijo se na:

1. **Pravne akte**, ki so lahko:

- ❖ Splošni + abstraktni (normativni predpisi - pravilniki, odredbe, navodila) in
- ❖ Individualni + konkretni (akti poslovanja, oblastni upravni akti, odločbe...):
 - Pozitivni in negativni
 - Konstitutivni in deklarativni (vzpostavljajo nove pravne situacije (zapovedi, priznanja, sposobnosti, lastnosti, priznavanje pravic, dovoljenja in odobritve)
 - Diskrecijski in vezani
 - Napačni in nezakoniti
 - Zbirni

2. **Materialne akte**, kjer gre za:

- dokumentiranje – evidence, registri (izdajanje potrdil o državljanstvu)
- obveščanje
- dostava
- sprejemanje izjav (zapisniki)
- drugi materialni akti: delo na osnutkih, predpisih, izdelava poročil, elaboratov, analiz, ..., analitično študijsko delo, izvajanje izvršilnih dejanj.

Akti državne uprave so vsi tisti akti, ki jih organi uprave sprejmejo in izdajajo ne glede na to ali so pravni ali materialni.

PRAVNI AKTI:

so izjave volje države, državne uprave, dane z namenom, da bi se ustvarili določeni pravni učinki, da bi se izvršile kakšne, tudi najmanjše spremembe v pravni ureditvi. Povzročijo določeno pravno učinkovanje, spremembe v pravnih razmerjih.

Delimo jih na:

- **normativne** (akti splošnega značaja, imenujemo jih tudi predpisi)
- **individualne ali konkretne pravne akte** (to so abstraktni in konkretni upravni akti)

Upravne norme so lahko *konkretne ali abstraktne* (nanašajo se na posamezen primer, konkretni dogodek ali pa gre za splošne opredelitve, ki veljajo za vse).

Abstraktni konkretni akt = predpis

NORMATIVNI AKTI UPRAVE (akti splošnega značaja):

so po svoji vsebini splošni pravni akti ali predpisi, ki vsebujejo splošna in abstraktna pravna pravila. Nanašajo se na nedoločeno število oseb, za katere se predpisuje neko generalno in abstraktno pravilo za nedoločeno število primerov.

S takšnimi akti se ustvarjajo nove ali spreminjajo oziroma ukinjajo obstoječe pravne norme in na ta način oblikujejo obstoječe pravne situacije oziroma stanja. Izdajajo jih predstavniški organi in njihovi politično izvršilni organi ali vlade.

Normativne akte lahko izdajajo organi državni uprave in organi upravljanja samostojnih organizacij, javnih zavodov, vendar samo takrat, kadar so za to izrecno pooblaščen z zakonom ali predpisom vlade.

Organi uprave ne morejo biti pooblaščen za urejanje družbenih razmerij v materialnem oz. vsebinskem pomenu. Lahko pa izdajajo samo predpise s katerimi se določa način izvedbe zakonov, precizira tahnika dela in organizacijski ukrepi, kot tudi razdelajo, razčlenijo ukrepi, ki jih je sprejel zakonodajalec.

Upravni organi izdajajo predpise v obliki pravilnikov (izdelajo določbe), odredb in navodil. Podobno velja za lokalne upravne organe, kadar so za to pooblaščen. Pristojni organi organizacij lahko izdajajo statute, pravilnike...

Individualni (konkretni) pravni akti državne uprave se delijo na oblastne (avtoritativne) akte in akte poslovanja. Pri oblastnih aktih se uprava pojavlja v razmerju do drugih subjektov z močnejšo voljo (zapovedovanje). Akti poslovanja pa so neavtoritativni pravni akti uprave, pri katerih se uprava pojavlja v razmerju do drugih organizacij in posameznikov z enako voljo (ne zapoveduje, ampak se sporazumeva).

Upravni akti so najpomembnejši in najbolj tipični pravni akti uprave, s katerimi se na avtoritativen način rešuje določen, konkreten primer.

Upravni akt je:

1. Pravni akt
2. Oblastni akt
3. Konkreten akt uprave (nanša se na določeno osebo ali stvar, lahko tudi na večje število oseb)

Pojem upravni akt (odločba) je ožji od pojma akt uprave!!!!!!

Upravni akti se delijo na: pozitivne in negativne (to je delitev glede na to ali je s takšnim aktom prišlo do kakšne spremembe obstoječega pravnega stanja ali razmerja ali pa do tega ni prišlo). Pri pozitivnih pride do spremembe, pri negativnih pa se stanje ne spremeni. Negativni akti se največkrat dajejo na podlagi zahtevkov, pozitivni pa na pobudo uprave ali uradnih dolžnosti.

Konstitutivni in deklarativni akti: Konstitutivni akti: spreminjajo ali ukinjajo se pravna stanja. Deklarativni ugotavljajo določeno pravno razmerje, pravice in obveznosti, ugotavljajo izpopolnjevanje zakonskih pogojev. Konstitutivni akti praviloma učinkujejo od trenutka, ko so izdani. Deklarativni veljajo tudi za nazaj (od takrat, ko so bili izpolnjeni pogoji).

Konstitutivne akte delimo še na:

- Zapovedi (uprave dajejo konkretne prepovedi, ukaze, lahko tudi s prisilo)
- Priznavanje sposobnosti ali lastnosti (pravna sposobnost osebam, na osnovi opravljenih izpitov, šole, kulturna dediščina...)
- Priznavanje pravic (posameznikom ali pravnim osebam se priznavajo osebne ali stvarne pravice – pravice na patentu, pravica lova v določenem območju, odločba o napredovanju v višji naziv)

- Dovoljenja in odobritve (nanašajo se na nadzor nad dejavnostjo, gradbena dovoljenja, nošenje orožja, obrtna dejavnost...)

Diskrecijski akti:

Izdani so po prostem preudarku. Organu uprave je z zakonom prepuščeno, da pri določenem dejanskem stanju odloči tako kot smatra za najprimernejše glede na njegovo oceno splošnega interesa. Npr. odločba o dodelitvi socialne pomoči.

Ti akti so zmeraj konstitutivni.

Vezani upravni akti:

Tisti, pri katerih je zakon v naprej predpisan, da se morajo izdati in znana je vsebina – npr. odločba o prenehanju delovnega razmerja

Zbirni akti se izdajajo v sodelovanju več organov.

Napačni in nezakoniti:

Pride do večjih ali manjših napak, oz. pride do kršitev. Vse napake razdelimo v dejanske napake in upravne napake.

- **Napačni akti:** akti z dejanskimi napakami. Npr. napake pri pisanju ali računanju.
- **Nezakoniti akti:** upravni akti, ki vsebujejo vsebinske napake, s katerimi se kršijo predpisi (nanašajo se na pristojnosti, kršitve postopka in razne druge napake, glede cilja in namena...)

MATERIALNI AKTI UPRAVE:

- **Dokumentiranje:** to so vsi tisti materialni akti s katerimi uprave beležijo razne pojave, osebne lastnosti ali druge podatke, npr. evidence, registri, matične knjige... Potrdilo ima lastnost javne listine (npr. volilni imenik)
- **Obveščanje** predstavlja akte, s katerimi uprava obvešča zainteresirano osebo o raznih dejstvih ali upravnih aktih (uradna glasila, sredstva javnega obveščanja...)
- **Sprejemanje izjav** (organi uprave sprejemajo izjave zainteresiranih oseb, lahko imajo različen pomen, so povod za dejavnost uprave, za izdajo pravnih aktov, prijava rojstev, smrti, sprejemanje carinskih deklaracij, davčna napoved...)

- **Drugi materialni akti uprave:** razna organizacijska, analitična, študijska, pedagoška, tehnična, strokovna glasila ipd. (npr. policijska intervencija).

Upravni predstojniki lahko dajejo splošna strokovna navodila, inštrukcije (to izdajajo predstavniki, tudi pisarniško poslovanje)

SISTEM DRŽAVNE UPRAVE V SLOVENIJI

Notranje organizacijske enote se direktorati.

NAČELO DELITVE OBLASTI IN UMESTITEV UPRAVE

Delitev na zakonodajno, sodno in izvršilno.

Uprava je zmeraj v izvršilni veji oblasti. Izvršilno funkcijo izvajajo vlada in upravni organi. Zakon o vladi RS opredeljuje vlado kot organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave RS.

Zakon o državni upravi pa opredeljuje upravo kot del izvršilne oblasti v RS, ki izvršuje upravne naloge. Vlada vodi in usmerja državno upravo preko ministrstev.

Izvršilno funkcijo veje oblasti izvaja vlada kot zgornji politični del in spodnji politični del (uprava).

USTAVNA IZHODIŠČA IN TEMELJNA NAČELA

Že ustava vsebuje nekatera ustanovna načela o upravi:

načelo zakonitosti, samostojnosti, javnih natečajev za zaposlitev v državni upravi.

Zakon o državni upravi pa določa še načela strokovnosti, politične nevtralnosti in nepristranskosti, načelo javnosti dela državne uprave, slovenščini kot uradnem jeziku in ital. in madž. jezika kot uradna jezika manjšin.

Glede poslovanja s strankami mora biti zagotovljeno spoštovanje osebnosti in dostojanstva tem čim hitreje in lažje uresničevanje njihovih pravic in javnih koristi.

Nekatera načela določa še zakon o javnih uslužbencih (uradnikih):

- *Načelo zakonitosti*: izhaja iz ustave. Zahteva od upravnih organov, da svoje delo opravljajo na podlagi ustave in zakona. Zakon o državni upravi načela povzema in konkretizira s tem da zahteva, da uprava izvršuje svoje naloge tudi na podlagi drugih predpisov.
- *Samostojnost*: tudi ustavna načela zajeta v zakonu o državni upravi (uprava je pri svojem delu samostojna oziroma upravi ni mogoče dajati neposrednih navodil glede odločitev v konkretnih primerih)
- *Neposredno izvajanje nalog preko ministrstev in javna pooblastila*: ustava določa, da funkcijo uprave določajo neposredno ministrstva. Ta vključuje tudi organe v sestavi in tudi upravne enote.

Upravnih nalog ne morejo opravljati vladne službe, ker nimajo statusa ministrstva, četudi tako službo vodi minister brez resorja. Lahko pa opravljajo funkcije uprave prenesene na subjekte izven državne uprave z javnim pooblastilom. Ta prenos se lahko opravi na pravne osebe kot tudi na fizične. Proces se lahko opravi samo z zakonom, kar pomeni, da uprava ne more sama brez pravne zakonske podlage prenesti svojih funkcij na druge.

- *Sodno varstvo*: ustava zagotavlja sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij proti odločitvam upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil. Realizira se z ustavnim sporom. Pomembne pristojnosti ima ustavno sodišče RS v primeru ustavne pritožbe.
- *Zaposlovanje v upravi*: zaposlitev je možna samo v obliki javnega natečaja, razen če izjeme določa zakon npr. področje obrambe.

- *Strokovnost, politična nevtralnost in nepristranskost*: uradnik izvršuje naloge v javno korist, politično nevtralnno in nepristransko. Uprava opravlja svoje delo po pravilih stroke. Ne sme dajati neopravičenih koristi in prednosti posameznikom, pravnim osebam ali internim skupinam. Ta ne zahteva zasebne politične neopredeljenosti javnih uslužbencev.
- *Zakon o javnih uslužbencih*: načelo častnega ravnanaja. Delitev v skladu s pravili politične etiek. Načela dobrega gospodarjenja., načelo odgovornosti za rezultate. Načelo kariere, varovanje poklicnih interesov... omejitve glede sprejemanja daril

PRISTOJNOSTI ZA ZADEVE UPRAVE

Razdelitev pristojnosti med ministrstvi. Iz ustave izhajajo, da naloge drž. uprave opravljajo ministrstva, ki na podlagi javnega pooblastila pravne in fizične osebe izven javne uprave.

Najbolj nejasen je status javnih služb. Spadajo v sistem državne uprave. Izvajanje upravnih funkcij je treba organizirati po ministrstvih. V zvezi s tem je uveljavljeno resorno načelo (posamezno ministerstvo se ustanovi za eno ali več medsebojno povezanih upravnih področij).

Število ministrstev je določeno z zakonom o vladi (15 ministerstev z resorji). Ministerstva se lahko ustanovijo z zakonom. Izvajanje določenih nalog na posameznih področjih se organizira v obliki upravnih organov v sestavi ministerstva. V zvezi z državno upravo pa obstajajo nekatere splošne in skupne zadeve, ki zadevajo celotno drž. upravo, na primer zaposlovanje, sistem javnih uslužbencev, usposabljanje, iobraževanje, usposabljanje, itd. Od 2004 imamo ministerstva za javno upravo.

RAZMEJITEV PRISTOJNOSTI MED DRŽAVO IN OBČINO OZ.

DRUGIMI LOKALNIMI SKUPNOSTMI

Gre za vertikalno delitev oblasti.

Z novo organizacijo drž. uprave in lokalne samouprave je bilo izvedeno samo načelo dekoncentracije ne pa tudi decentralizacije. Dekoncentracija ali teritorizacija je le organizacijsko tehnični ukrep.

Organizacija ostaja na centralni ravni, drž. uprava pa se izvaja sicer tudi na enotah, na lokalni ravni, vendar le kot del centralne drž. uprave.

Decentralizacija pa pomeni prenos drž. pristojnosti na lokalno raven. Z vzpostavitvijo pokrajin pa možnost decentralizacije obstaja. Do sprememb ustave v zvezi s pokrajinami je ustava določala, da je za prenos nalog z državne na lokalno raven bilo potrebno soglasje lokalne samoupravne skupnosti, pri čemer bi morala država zagotoviti določena sredstva za opravljanje teh nalog.

UPRAVNI VIDIKI

Vlada je organ izvršilne oblasti in najvišji organ drž. uprave RS.

Sestavljajo ga predsednik vlade in ministri. 15 ministrov z resorji in v vlado se lahko imenujeta največ 2 ministra brez resorja.

Minister imenuje državni zbor na predlog predsednika vlade.

Vlada dela na sejah in delo vlade podrobneje ureja poslovnik vlade RS. Redne seje vlade so enkrat tedensko, poslovnik omogoča tudi dopisne seje. Redna seja vlade je sklepčna, če je na seji navzoča večina članov vlade in 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 vabljeni. Na predlog ministra in soglasjem predsednika vlade lahko sodelujejo še druge osebe npr. drž. sekretar, vendar le pri točki, kjer je sodelovanje potrebno.

Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje. Lahko daje ministrom obvezujoče napotke, v zvezi z nalogami, ki izhajajo iz usmeritev vlade in so pomembne za delo posameznih ministrov. Lahko določi ministra, ki ga nadomešča v primeru odsotnosti ali zadržanosti.

Predsednika vlade ni mogoče nadomeščati pri opravljanju nalog, ki se nanašajo na zaupnico vlade in imenovanje ter razrešitev ministrov. Kot vladna služba se oblikuje tudi kabinet predsednika vlade, opravlja pa takšne in druge naloge za predsednika vlade. Vodi ga vodja kabineta, ki ga imenuje in razrešuje predsednik vlade.

Za postopek njegove izbire se ne uporabljajo določbe zakona o javnih uslužbencih. Od 2004 ministre svetnike nadomesti možnost imenovanja drž. sekretarja, ki pomaga predsedniku vlade ali ministru brez resorja pri opravljanju njegove funkcije.

Generalni sekretar vlade vodi sekretariat vlade, ki opravlja koordinacijske in druge naloge za vlado. Skrbi za pripravo sej, izvrševanje njenih odločitev oz. druge naloge z organizacijo dela na vladi.

Generalni sekretar ima glede vodenja vladnih služb enaka pooblastila kot jih ima minister do organov v sestavi. To velja za vladne službe, ki so neposredno odgovorne predsedniku vlade. Generalni sekretar vlade je funkcionar, ni član vlade, nima pravice do glasovanja.

V vladi so tudi delovna telesa, odbori in komisije ter sveti.

VLADNE SLUŽBE

Ustanovijo se za opravljanje strokovnih nalog. Ustanovi jih vlada s svojim aktom (služba vlade za zakonodajo, urad vlade za informiranje,...).

Vladne službe vodijo direktorji, ki so po novem zakonu javni uslužbenci na uradniškem delovnem mestu in položaju. Prej so bili to funkcionarji.

Vladne službe lahko vodi tudi minister brez resorja. Te so neposredno odgovorne predsedniku vlade (SOVA, statistični urad, urad za makroekonomske analize in razvoj,...).

