UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Ana Bole

NOVA ZAKONODAJA V DRŽAVNI UPRAVI

Diplomsko delo

Ljubljana, 2003

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Ana Bole
izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

NOVA ZAKONODAJA V DRŽAVNI UPRAVI

Diplomsko delo

Ljubljana, 2003

KAZALO

1 UVOD 4

2 TEORETIČNA OPREDELITEV DRŽAVNE UPRAVE 6

2.1 DRŽAVA 6
2.2 UPRAVA 8
2.3 JAVNA UPRAVA 11
2.4 DRŽAVNA UPRAVA 12

3 REFORMA DRŽAVNE UPRAVE 14

3.1 O REFORMI JAVNE UPRAVE 14
3.1.1 Pomen novega javnega menedžmenta 19
3.2 PROBLEMSKA ANALIZA SPREJEMANJA ZAKONA O DRŽAVNI UPRAVI 21
3.2.1 Togost in nepreglednost zakona 21
3.2.2 Status in število organov v sestavi in organizacij v sestavi ministrstev 23
3.2.3 Kakovost poslovanja uprave s strankami 24
3.2.4 Nadzor nad spoštovanjem predpisov s področja notranje organizacije 25
3.2.5 Pretirana centralizacija upravnih enot 26
3.2.6 Nadzor nad izvajalci javnih pooblastil 28

4 ANALIZA ZAKONODAJE O DRŽAVNI UPRAVI 29

4.1 PREDSTAVITEV ZAKONODAJE 29
4.2 PRIMERJAVA NOVE ZAKONODAJE S PREJŠNJO 31
4.2.1 Splošne določbe in temeljna načela 31
4.2.2 Upravne naloge 35
4.2.3 Upravni organi in nosilci javnih pooblastil 37
4.2.4 Ministrstva 39
4.2.5 Teritorialna organizacija uprave 44
4.2.6 Razmerja ministrstev 50
4.2.7 Predpisi uprave 55
4.2.8 Prehodne in končne določbe 56

5 ZAKLJUČEK 60

6 LITERATURA 65

6.1 KNJIGE 65
6.2 ČLANKI 65
6.3 PRAVNI VIRI 67

1 UVOD

Z naslovom Nova zakonodaja v državni upravi je mogoče predvideti vsebino diplomske naloge, vendar je potrebno v uvodu tudi odgovoriti na vprašanja, kaj je osrednja tema analize, kakšna hipoteza se oblikuje, kakšna je struktura naloge ter kakšna metodologija je uporabljena.

Izhodišče diplomske naloge predstavlja teorija, ki zajema opredelitev pojma državne uprave in spremljajočih teorij državne uprave ter drugih pojmov, ki so z njo povezani. Razlaga teoretične podlage države, uprave, javne uprave in državne uprave je bistvenega pomena za lažje razumevanje osrednjega besedila diplomskega dela.

Pri preoblikovanju državne uprave se ne da obiti reforme javne uprave, s katero lahko pojasnimo nujnost sprememb na področju njenega ožjega dela, državne uprave. V okviru reforme javne uprave je mogoče priti do razlogov za oblikovanje Zakona o državni upravi. Kot posledica ugotovitve slabosti upravnega sistema in ponujenih rešitev nove zakonodaje, se nam zastavi hipotetično vprašanje*: »V kolikšni meri je nova zakonodaja v državni upravi pripomogla k reševanju problemov državne uprave?«* Na vprašanje se skuša odgovoriti z razlago zakona in primerjavo s prejšnjo ureditvijo, predvsem pa z razlago razlogov za sprejem zakona oziroma spremembo zakonodaje. Navedene so tudi dileme, ki so nastale pri sprejemanju zakona, saj gre za sistemsko ureditev državne uprave in ne le enostavno črtanje starih in pisanje novih določb.

Obsežnejši del diplomske naloge se nanaša na obravnavo Zakona o državni upravi, ki je bil sprejet 31. maja 2002 v Državnem zboru Republike Slovenije. Z analizo tega besedila se skuša ugotavljati razmerja z zakoni, ki so z njim povezani in ključni pri njegovi uporabi. Gre za novejše zakone in uredbe vlade s področja javne uprave. Ob tem se skuša primerjati novo stanje na področju zakonodaje s prejšnjo. Z uveljavitvijo Zakona o državni upravi sta v večjem delu prenehala veljati Zakon o upravi in Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev. Primerjava razkriva novosti, ki so nastale z vpeljavo novega zakona.

Pri izdelavi diplomske naloge je uporabljena različna metodologija. Osrednja metoda je študij literature in virov, ki je uporabljena tako pri teoretičnem delu kot pri analizi osrednjega zakona in drugih spremljajočih aktov. Značilna je raznovrstnost virov. Uporabljene so knjige, pravni akti in članki. Ob tem se ne moremo izogniti primerjalni metodi, s katero se primerja prejšnjo in obstoječo zakonodajno ureditev. Metoda dedukcije (uporabljena predvsem pri analizi zakonov) in metoda indukcije (uporabljena predvsem pri povezovanju, sklepanju, zaključnih ugotovitvah) pa sta skozi vse besedilo diplomske naloge nujni in nepogrešljivi.

2 TEORETIČNA OPREDELITEV DRŽAVNE UPRAVE

V diplomskem delu se obravnava Zakon o državni upravi. Pred analizo le tega je smotrno najprej oblikovati teoretično osnovo, ki predstavlja izhodišče za razumevanje strokovnega področja javne uprave.

Poglavje opredeljuje predvsem pojem državne uprave z vidika različnih teorij. Pred tem je potrebno pojem tudi razčleniti in s tem opredeliti pojma država in uprava.

Poleg pojma državne uprave, ki je sestavni del naslova diplomskega dela, je potrebno opredeliti še druge pojme, ki so s tem pojmom v tesni zvezi in s katerimi se srečamo ob analizi temeljnega zakona in spremljajočih zakonov.

2.1 DRŽAVA

Pri opredeljevanju državne uprave je smotrno najprej pojasniti pojem države. Le na ta način je mogoče razumeti državno upravo kot posebno vrsto uprave.

Grega Virant v Pravni ureditvi javne uprave povezuje pojem države s pojmom javne uprave. Pri tem opredeli državo kot najširšo javnopravno skupnost. Država predstavlja temelj, da se javna uprava sploh razvije in brez nje ne more delovati. Tudi država pa potrebuje pomoč javne uprave, ki je njen strokovni izvršilni mehanizem (Virant, 1998).

Državo je mogoče definirati v dveh pomenih:

- kot organizacijo ljudi na določenem ozemlju, ki jih povezuje politična oblast[1] oziroma
- kot organizacijo, ki izvaja politično oblast na določenem teritoriju.

[1] *"Oblast pomeni moč prisiliti druge k določenemu ravnanju, politična oblast pa je izraz, ki se uporablja za označitev oblasti na določenem teritoriju."* (Virant, 1998: 23). V preteklosti je politična oblast izvirala

Politična oblast pa mora biti institucionalizirana, kar pomeni, da morajo v državi obstajati institucije in mehanizmi, preko katerih se izvaja odločanje o javnih zadevah.

Virant v svojem delu predstavlja tendence, ki so prisotne v zgodovinskem razvoju države (Virant 1998):

- demokratizacija – razpršitev dejanske družbene moči, vzpostavljanje institucij in mehanizmov, ki omogočajo odločanje državljanov o javnih zadevah,
- zmanjševanje vloge prisile ter
- razvoj servisne vloge – zagotavljanje številnih dobrin, ki ne zahtevajo oblastnih posegov v posameznikovo zasebno sfero.

V nadaljevanju bo mogoče ugotoviti, da je navedene tendence mogoče opaziti že s sprejetjem Zakona o državni upravi.

Državo je mogoče opredeliti tudi kot *"organizacijo, ki jo oblikuje določena družba, da bi prek nje zadovoljevala določene potrebe in interese"* (Rakočevič, 1991: 98).

Poleg tega je potrebno poudariti, da država razpolaga z monopolom fizične prisile, ki ga lahko izkoristi za uresničevanje svojih ciljev. Vendar sodobna država opravlja veliko nalog, pri katerih ji ni potrebno pretiti s fizično prisilo (Rakočevič, 1991).

Položaj in vloga države sta odvisni od njenega družbenopolitičnega in družbenoekonomskega položaja. Glede na to obstaja več možnosti (Rakočevič, 1991):

1. etatističen model - produktivne dejavnosti so vključene v državni organizem, država je dominantna,
2. liberalni model – vse te dejavnosti opravljajo organizacije samostojno po tržnih načelih in zakonitostih, država je šibka in
3. mešani model – organizacije poslujejo po tržnih načelih, vendar jih država omejuje in vpliva nanje.

Sodobna država se vse bolj nagiba k tretjem modelu, ki ima za posledico ustanavljanje javnih služb. Ureditev državne uprave je namreč odvisna od ureditve odnosa med državo in civilno družbo.

---

iz monopola nad sredstvi fizičnega prisiljevanja, danes pa ima država možnost njihove uporabe le v skrajnem primeru.

2.2 *UPRAVA*

Upravo lahko definiramo na več načinov, saj je definicij uprave toliko, kolikor avtorjev se je z njo ukvarjalo. V literaturi se večkrat pojavi pojmovanje uprave v odnosu s pojmovanjem upravljanja, zato se je tudi v tem primeru težko izogniti razlagi obeh pojmov. Le v njuni povezavi je mogoče natanko dojeti sam pojem uprave.

V vsakdanjem življenju se upravo večkrat enači s pojmoma administracije in birokracije, vendar je tovrstno povezovanje zmotno. Za pojmoma uprava in upravljanje stoji veliko teorij, ki jih je težko sintetizirati v enem stavku oziroma trditvi.

Janez Šmidovnik je v svojem delu Temeljni pojmi o upravi opredelil več teorij, s katerimi razlaga upravo in upravljanje, in sicer (Šmidovnik, 1980):

1. *Organizacijska teorija*, ki razlaga upravo kot organizatorično dejavnost, ki omogoča sodelovanje večjega števila ljudi, ki imajo nek skupen cilj oziroma neko skupno nalogo (Simon, Smithburg in Thompson v: Šmidovnik, 1980). S to definicijo si lahko upravo predstavljamo kot organizacijo. S pomočjo organizacijske teorije je upravo definiral tudi Vavpetič, in sicer kot organizatorično tehnično dejavnost, ki se pojavlja povsod, kjer imamo opravka z organiziranim človeškim delom, zlasti seveda v vseh organizacijah. Organizacijske naloge je razdelil na temeljne in upravne. Upravne naloge razlaga kot naloge v zgornjem delu organizacije (Vavpetič v: Šmidovnik, 1980).
2. *Fayolova opredelitev uprave* – Fayol je celotno dejavnost podjetja opredelil na šest funkcij: tehnično, komercialno, finančno, varstveno, računovodsko in upravno. Upravno funkcijo pa je še podrobneje razčlenil na več sestavin: predvidevanje, organiziranje, ukazovanje, usklajevanje in kontroliranje.
3. *Upravljanje po sistemski teoriji* – Bistvo upravljanja po sistemski teoriji je *»zavestno človekovo usmerjanje sistemskih interakcij*[2] *znotraj družbenih sistemov*[3] *in med njimi, da bi dosegel določene cilje«* (Šmidovnik, 1980: 20). Avtor ločuje odprte in zaprte sisteme, ki označuje stopnjo dovzetnosti za vplive z okolja. Poleg tega je za sistem značilno, da vanj vstopajo določeni inputi[4] in izhajajo outputi[5].

---

[2] Gre za izmenjavo energije znotraj sistema ter med njim in okoljem (Šmidovnik, 1980).
[3] Sistem je sestav medsebojno odvisnih in povezanih delov; družbeni sistem pa vrsta sistema, sestavljena iz več podsistemov, končno sestavino pa predstavlja človek (Šmidovnik, 1980).
[4] V upravi predstavljajo inpute vloge, pobude, predlogi in drugi podobni vhodni dokumenti.

4. *Upravljanje po kibernetsko-informacijski teoriji* – Kibernetsko-informacijska teorija je zelo podobna sistemski teoriji, saj tudi tu v sistem vstopajo in izstopajo informacije, njihovo predelavo v sistemu pa se lahko razlaga s kiberentiko[6]. Bistvo teorije je namreč ravno predelava informacij, za katere je potrebno zgraditi komunikacijsko omrežje[7]. Za upravljanje po kibernetsko-informacijski teoriji je potrebno, poleg vzpostavitve komunikacijskega omrežja, tudi kodirati informacije. Sodoben model te teorije predstavlja računalniška obdelava podatkov, ki je pri veliki količini informacij neizogibna. Upravljanje po tej teoriji nam omogočajo tudi povratne informacije, ki so pokazatelji doseganja zastavljenih ciljev. Povratno informacijo se lahko doseže le pod pogojem, da so že na začetku opredeljeni želeni cilji. Te se lahko nato primerja z doseženimi cilji. Z uporabo kibernetsko-informacijske teorije je šele dejansko omogočeno izboljševanje upravljanja.

Šmidovnik je v svojem delu opredelil tudi več nivojev upravljanja, in sicer:

- *institucionalna (politična) raven upravljanja* – to je upravljanje na najvišji ravni, pri čemer se določijo cilji organizacije in se sprejemajo temeljne odločitve,
- *instrumentalna (upravna) raven upravljanja* – gre za uresničevanje ciljev, postavljenih na institucionalni ravni, odgovarja se na vprašanje, kako doseči cilje organizacije, pri tej se zahteva strokovnost, stalnost in profesionalnost,
- *izvršilna raven upravljanja* – na tem nivoju se prej opredeljeni cilji in način njihovega uresničevanja oblikujejo v konkretne izvedbene akcije, ki se jih usmerja in nadzoruje ter
- *tehnična raven* – ki pomeni neposredno izvrševanje aktivnosti (fizično ali umsko).

Poleg vseh navedenih ravni se pri upravljanju posebno pozornost nameni vlogi povratne informacije, ki je bila omenjena že pri opredeljevanju kibernetsko-informacijske teorije. V tem primeru se povratna informacija vrne od tehnične ravni nazaj k institucionalni ravni.

---

[5] Outputi v upravi predstavljajo rezultati dela uprave.
[6] »*kibernetika je veda o optimalnem upravljanju kompleksnih (sestavljenih) sistemov, ki temelji na načelih samoregulacije*« (Markovič v: Šmidovnik, 1980: 20).
[7] To je sistem komunikacijskih kanalov, poti, po katerih tečejo informacije.

V delu Temeljni pojmi o upravi se v posebnem poglavju ločuje med pojmoma uprava in upravljanje, pri čemer je uprava ožji pojem in zajema le del procesa upravljanja (poleg tega obsega še usmerjanje, vodenje in neposredno izvrševanje).

Uprava se je skozi zgodovino razvijala in pridobivala različne poglede (Šmidovnik, 1980):

- *kameralistika*[8] - to je prva znanost (obdobje absolutizma[9]), ki se je ukvarjala z upravo, vendar še ni bila kritična in analitična, ampak je le opisovala in sistemizirala delo, postopke, organizacijske oblike in postopke poslovanja, po katerih je delovala policija;
- *razvoj upravnega prava* – to je pravna veda, ki se je razvila v obdobju liberalizma[10], proučuje državno upravo le z vidika njene oblastvene funkcije, zlasti pa pravne odnose države s posamezniki , njeno poseganje v sfero zasebnih pravic in v njene postopke;
- *znanstveno upravljanje ali taylorizem*[11] - gre za študijo gibov, pri čemer se meri rutinske, fizične, stalne se ponavljajoče posle in se ugotavlja storilnost in produktivnost dela.
- *upravnotehnična smer* – Utemeljitelj te smeri je bil Henry Fayol, ki si je prizadeval povečati učinkovitost podjetja, na katerega je gledal kot celoto za razliko od Taylorja. Postavil je pravila za dobro upravljanje (enotnost komande, skladnost hierarhije, razpon kontrole, kolektivni organi za svetovanje, koordinacija dela preko proračuna);
- *sodobno proučevanje uprave* – Maks Weber je podal možnost univerzalnosti uprave z birokratskim modelom, ki ima strokovni značaj.
- *psihološke smeri proučevanja uprave* – proučuje se človekovo obnašanje (behavioristi), medčloveške odnose (human relations), oblikujejo se različne motivacijske teorije, poudarek se daje tudi timskemu delu;
- *sociološke smeri preučevanja uprave* – v okviru sistemske teorije se proučuje družbeni sistem, pri čemer je družba širši sistem, človek pa le del sistema, druga

[8] To je veda o policiji.
[9] *"zgodovinskopolitični pojem oz. izraz za državnopolitični sistem v dobi zgodnjega novega veka in poznega fevdalizma – od 16. do 18. stoletja(...)Absolutistična država naj bi bila zmožna ohraniti tradicionalno socialno strukturo, zavarovati poglavitne interese in privilegije elite posvetne in duhovne oblasti"* (Sruk, 1995: 8)
[10] *"gospodarska in politična nazorska platforma, ki je nastala in se razvila v meščanski družbi, poudarja pa predvsem ekonomsko in politično svobodo"* (Sruk, 1995: 182)

smer je zgodovinsko proučevanje uprave, navsezadnje pa sem sodi tudi splošna teorija upravljanja ter

- *novotehnične smeri preučevanja uprave* – povečevanje tehnične učinkovitosti z uporabo matematičnih in statističnih metod pri planiranju in predvidevanju.

2.3 JAVNA UPRAVA

Pri opredeljevanju javne uprave si lahko pomagamo z ločevanjem med javno upravo in poslovno upravo. Šmidovnik je poslovno upravo opredelil kot upravo na področju tržnega gospodarstva. Javna uprava je definirana kot:

"upravljanje v organizacijah, ki opravljajo javne zadeve, ali z drugimi besedami: upravljanje v organizacijah, ki zagotavljajo javne dobrine" (Šmidovnik, 1980: 106).

Vse to pa sodi v javni sektor, ki je nasproten s pojmovanjem zasebnega sektorja. V javnem sektorju se opravljajo dejavnosti splošnega pomena[12], medtem ko se v zasebnem sektorju uresničuje zgolj zasebni interes.

Za lažje razumevanje citirane opredelitve javne uprave je potrebno opredeliti pojem javnih dobrin. Te se, za razliko od poslovnih dobrin, pridobivajo izven tržnega gospodarstva, zanje pa je značilno, da gre za dobrine, ki jih človeštvo nujno potrebuje za svoje življenje, delo in razvoj. Pri njihovem zagotavljanju ima pomembno vlogo država, ki intervenira s finančno, z davčno ali normativno politiko. Država na različne načine regulira kulturo, izobraževanje, zdravstvo, cestno gospodarstvo, javno varnost in družbeno pomembna področja. V definiciji javnih dobrin je še pomembna ugotovitev, da so to tiste dobrine, ki jih ni mogoče uspešno zagotavljati po načelih tržnega gospodarstva (Šmidovnik, 1980).

Šmidovnik je v svojem delu javne dobrine razvrstil v štiri kategorije:

---

[11] Utemeljitelj te smeri je Frederick Taylor, ki se je ukvarjal s procesom upravljanja.

[12] *"splošni družbeni interes je nekaj, kar šteje družba, organizirana v državo – po svojih vrednostnih merilih –za svojo korist"* (Šmidovnik, 1980: 110)

- dobrine, ki morajo biti na razpolago vsem ljudem,
- dobrine, ki jih zaradi splošnega družbenega interesa, potrebno "vsiliti" posameznikom,
- dobrine, pri katerih ni mogoče določiti neposrednega uporabnika ter
- dobrine, katerih proizvajalci so po naravi v monopolnem položaju nasproti uporabnikom.

Glede na opredelitev javnih dobrin, ki so sestavni del javne uprave, je mogoče sklepati, da je pojem javna uprava ožji od pojma uprava, sicer pa širši od pojma državna uprava.

2.4 *DRŽAVNA UPRAVA*

Državna uprava predstavlja ožji del javne uprave. Le-ta poleg državne uprave obsega še lokalno samoupravo, nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb (Virant, 1998).

Posebno pozornost na področju javne uprave je potrebno posvetiti opredelitvi pojma državne uprave, saj Zakon o državni upravi ureja ravno to področje in je v posebnem poglavju naloge natančno analiziran.

Grega Virant v Pravni ureditvi javne uprave opredeljuje državno upravo z različnih zornih kotov:

- organizacijsko je državna uprava *"skupek organov, ki upravljajo z državo… v smislu izvajanja te politike"* (Virant, 1998: 63),
- funkcionalno pa je državna uprava *"dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni"* (Virant, 1998: 63).

Oba pogleda je mogoče združiti v enotno definicijo. Državna uprava je skupek organov, ki izvajajo politiko države v javnih zadevah. Razlaga državne uprave je pravzaprav razlaga instrumentalne ravni uprave. Državna uprava namreč izvršuje politične odločitve in zagotavlja uresničevanje javnega interesa. Vendar pa to ni edina naloga državne uprave, saj pripravlja tudi strokovne podlage oziroma alternative za politično

odločanje. Kljub temu pa z vidika delitve oblasti sodi državna uprava v izvršilno vejo oblasti (Virant, 1998).

Več teoretikov je opredeljevalo naloge državne uprave in jih različno klasificiralo (Virant, 1998):

1. Godec je ločil na eksekutivno[13], kurativno[14] in servisno[15]funkcijo;
2. Šmidovnik je razdelil na več nalog: policijske naloge in skrb za obstoj sistema, javne službe, pospeševalne naloge, servisne naloge, predlaganje nove politike in izvajanje politike;
3. Cijan in Grafenauer navajata več vrst dejavnosti državne uprave: regulativna, kontrolno-nadzorna, operativna, študijsko-analitična in represivna;
4. Naloge uprave, ki so v posebnem poglavju navedene v Zakonu o državni upravi[16];
5. Virant je na podlagi analize razdelil na eksekutivne in strokovno-tehnične ali strokovno-servisne funkcije. Znotraj eksekutivne funkcije je razdelil na regulativno funkcijo, funkcijo upravnega odločanja, funkcijo upravnega nadzora, pospeševalno in servisno funkcijo.S strokovno-tehničnimi funkcijami misli na pripravljanje strokovnih podlag za odločanje Vlade

Državna uprava je sestavni del državne organizacije, zato ima take značilnosti, ki izvirajo iz značilnosti državne ureditve (Rakočevič, 1991). Spremembe v družbi vplivajo na državo, spremembe v državi pa na ureditev državne uprave. Podobno je mogoče tudi razlagati, da se *"naloge državne uprave spreminjajo odvisno pač od vloge in koncepta, ki ga ima država v določeni družbi"* (Rakočevič, 1991: 134). Zaradi teh sprememb se oblikuje nova zakonodaja na področju državne uprave, ki je prilagodljiva državi in družbi.

Ideal sodobne državne uprave je njena politična nevtralnost, učinkovitost, strokovnost ter strmenje k varovanju pravic posameznikov in pravnih oseb (Bučar v: Virant, 1998). Podobno so opredeljena tudi načela v Zakonu o državni upravi, ki predstavljajo temelj za delovanje državne uprave.

---

[13] Eksekutivna funkcija pomeni izvrševanje zakonov in drugih političnih odločitev.
[14] Kurativna funkcija pomeni skrb oziroma odgovornost za upravno področje.
[15] Servisna funkcija pomeni strokovne naloge za potrebe predstavniškega organa in vlade.

3 REFORMA DRŽAVNE UPRAVE

3.1 O REFORMI JAVNE UPRAVE

V teoretičnem poglavju je bilo ugotovljeno, da je javna uprava širši pojem državne uprave, ki obsega poleg državne uprave, tudi lokalno samoupravo, nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb. Kljub temu, da je tema dela strnjena na državno upravo, se ne da prezreti dejstva, da je državna uprava del celotnega sistema javne uprave. Najprej se je potrebno opredeliti do reforme celotne javne uprave, da bi prišli do dna reformi, ki se izključno nanaša na državno upravo.

Nekateri avtorji menijo, da je reforma javne uprave potrebna zaradi vstopa Republike Slovenije v Evropsko unijo. Leta 1998 je namreč Vlada Republike Slovenije sprejela strategijo Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo, pri čemer je izpostavila reformo javne uprave (Brezovšek, Haček, 2002).

Evropska unija natančno ne določa, načina oblikovanja upravnega sistema, ampak postavlja le določene **standarde**, ki so v evropskemu upravnemu prostoru skupni. Ti so zanesljivost, predvidljivost, sposobnost in transparentnost uprave, pravna država, zagotavljanje demokracije, učinkovito izvajanje politike in gospodarski razvoj (Brezovšek in Haček, 2002).

Pri reformi javne uprave se je upoštevalo mnenje Evropske komisije, ki je priporočala (Fournier v: Brezovšek, Haček, 2002):

- posebej urejeno področje javnih uslužbencev,
- karierni sistem,
- zagotavljanje neodvisne javne uprave,
- pomen dodatnega izobraževanja in
- izenačevanje plač v zasebnem in javnem sektorju.

[16] glej naslednje poglavje

Vsa ta priporočila so bolj ali manj upoštevana v novi zakonodaji v javni upravi. Sprejeti so bili namreč Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o plačnem sistemu v javnem sektorju in Zakon o državni upravi ter drugi spremljajoči zakoni, ki skupaj tvorijo konsistenten sodobni upravni sistem. Neodvisnost javne uprave se pri vsakem posameznem zakonu v poglavju posebej poudarja, kjer so navedena načela uprave. Zakon o državni upravi je prispeval predvsem k oblikovanju kariernega sistema. Oblikuje namreč sistem, ki omogoča tudi nefunkcionarjem napredovanje do najvišjih položajev. S tem se oblikuje politično nevtralna, strokovna državna uprava, ki v določeni meri zagotavlja večjo stabilnost.

Reforme javne uprave zahteva predvsem (Brezovšek in Haček, 2002):

- učinkovitost javnega sektorja,
- kakovost delovanja javnih uslužbencev,
- racionalnost in gospodarnost,
- kakovost storitev javnega sektorja,
- strokovnost in politična nevtralnost javne uprave ter
- upravljanje človeških virov.

Brejc je opredelil **učinkovitost** javne uprave v najširšem smislu, in sicer kot *"zmožnost javne uprave, da stori vse tisto, kar je treba storiti"* (Brejc, 1997: 24). Sicer pa je mogoče učinkovitost opredeliti s pomočjo različnih znanstvenih ved. Z ekonomskega vidika se učinkovitost dosega z zmanjševanjem stroškov in izboljševanjem rezultatov.

Brejc meni, da ni nujno privatizirati javni sektor zato, da se doseže večjo učinkovitost. Zavzema se za spremenjeno vodenje javnega sektorja, pri čemer pripisuje velik pomen novemu javnemu menedžmentu, ki narekuje naslednje organizacijske paradigme: decentralizacija kot splošen princip, centralizacija najbolj vitalnih funkcij, fleksibilnost organizacijske zgradbe, zmanjšanje hierarhičnih ravni, razvijanje in upoštevanje človeških virov ter spodbujanje inovativnosti (Brejc, 1997).

Pečar razlaga, kako decentralizacija oblasti prispeva k večji učinkovitosti javne uprave. Z decentralizacijo je namreč mogoče razviti samostojni menedžment, pri čemer je menedžer, ki vodi decentralizirano enoto, odgovoren za njeno uspešnost. S tem se razvije tekmovalnost, pri čemer je potrebno upoštevati zakonske predpise. Šele z

decentralizacijo in omogočanjem tekmovalnosti je smiselno razviti kazalce za merjenje učinkovitosti decentraliziranih enot (Pečar, 1997).

Tudi *Trpin* meni, da je večjo učinkovitost upravnega sistema mogoče zagotoviti z večjo devolucijo pristojnosti in zagotovitvijo njegove večje fleksibilnosti, kar je mogoče doseči z boljšim izvajanjem nalog, ustreznimi nadzornimi mehanizmi (uveljavljanje odgovornosti), s konkurenčnostjo, z razvojem javnih služb usmerjenih k uporabniku, z izboljšanjem položaja javnih uslužbencev, z izkoristkom moderne informacijske tehnologije, z izboljšanjem pravne regulacije in z okrepitvijo usmerjevalne in spremjevalne funkcije centra upravnega sistema (Trpin v: Bandelj, 1998: 555)

Nekdanji minister *Bandelj* je opredelil učinkovitost državne uprave kot *"odzivnost na dogodek oziroma s časom, ki ga potrebuje da kvalitetno razreši vprašanje oziroma problem ali udejani odločitev, ki sodi v pristojnost države"* (Bandelj, 1998).

Za doseganje učinkovitosti javnega sektorja je potrebno izboljšati **kakovost delovanja javnih uslužbencev**. To pomeni, da se od javnih uslužbencev pričakuje strokovnost, učinkovitost, racionalnost in še druge značilnosti, ki so v skladu z doseganjem ciljev reforma javne uprave.

Problem je predvsem ločevanje politike od stroke, kar naj bi omogočal nov sistem javnih uslužbencev. *Virant* se zavzema za mešani karierno-pozicijski sistem z delno ločitvijo uslužbenskih nazivov od delovnih mest in položajev. Zagovarja tudi obstoj položaja najvišjega upravnega menedžerja (Virant, 2000).

Veliko vlogo pri večanju kakovosti javnih uslužbencev ima izobraževanje. Predvidenih je bilo veliko projektov za razvoj izobraževanja vseh ravni javnih uslužbencev. Izboljšanje njihovega znanja in sposobnosti vpliva na uspeh reforme javne uprave. Pri tem je potrebno razviti izobraževalne institucije, med katerimi se omenja Visoka upravna šola, projekt Tempus, Upravna akademija ter spodbujanje študija v tujini (Brejc, 1997).

Sodobna uprava zahteva tudi upoštevanje načela **racionalnosti** in **gospodarnosti**. Državna uprava mora učinkovito izvajati naloge, ki so v javnem interesu, kar pa ne

pomeni, da je za to potrebno veliko finančnih sredstev. Veliko večjega pomena ima racionalna in gospodarna organizacija. Struktura uprave mora biti taka, da so ustanovljeni le tisti organi, ki so nujno potrebni za izvajanje vseh državnih nalog, še vedno pa jih mora biti toliko, da so sposobni izvesti delo popolno in pravočasno. Ravno tako je pomembno tudi število javnih uslužbencev v teh organih. Še pomembnejše je, da javni uslužbenci ravnajo racionalno in gospodarno, kar pomeni, da skušajo opraviti svoje naloge čim hitreje s čim manjšimi stroški. Pri tem ima pomembno vlogo informacijska tehnologija, s pomočjo katere se pospeši izvajanje delovnih nalog in prihrani velike količine papirja.

Vse večjega pomena ima tudi **kakovost storitev javnega sektorja**. To pomeni, da cilj javnega sektorja ni več zgolj izvedba storitve zaradi njene nujnosti in pomena, ampak se z razvojem tržnih odnosov, veča tudi pomen kakovosti storitev.

Rus v delu Podjetizacija in socializacija države razlaga pozitivne učinke vpeljave nepopolne konkurence in razvoja kvazitrga: *"Privatizacija in tržna regulacija stopnjujeta motivacijo zaposlenih, kar se kaže v večji odzivnosti, višji kakovosti in tudi večji inovativnosti teh socialnih podjetij. V številnih primerih ima to celo vzvratne učinke na kakovostnejšo dejavnost javnih zavodov."* (Macur v: Rus, 2001: 36). Iz citata je mogoče sklepati, da je pogoj za večanje kakovosti storitev, privatizacija in tržna regulacija javnega sektorja.

Na drugi strani se *Brejc* sprašuje, ali je privatizacija res nujna ter nato podaja primere podjetij v zasebnem sektorju, ki so zelo neučinkovita ter primere dobro razvitih javnih institucij. Kot argument proti privatizaciji postavlja spremembe v sistemu vrednot, namreč v zasebnem podjetju je v ospredju dobiček, v javnem sektorju pa so pomembne vrednote enakopravnost, transparentnost in odgovornost za porabo javnih sredstev. Po drugi strani pa se strinja s pomenom povezanosti javnega in zasebnega sektorja v moderni družbi (Brejc, 1997: 25).

Pečar se ne sprašuje, ali je potrebno zaradi dviga kakovosti storitve uvajati tržne mehanizme v javni sektor, ampak je v to prepričan in skuša razviti kazalce, s katerimi je mogoče meriti kakovost javnih storitev. Pot do oblikovanja kazalcev vodi vprašanje, kaj je cilj javnih storitev ter kako uspešno je mogoče te cilje uresničiti. Z meritvami je

mogoče ugotoviti stanje kakovosti storitev, v drugi fazi pa se skuša iskati rešitve za njihovo izboljšavo (Pečar, 1997).

Bandelj je sistematično navedel kriterije, s katerimi lahko presojamo kakovost, in sicer je kakovostna storitev tista, ki vzbudi željo po nakupu, z objektivno možnostjo za zadovoljitev potrebe, tista, ki izpolni namen in se ujema z individualno predstavo o zahtevi (Bandelj, 1998: 553).

Strokovnost in politična nevtralnost javne uprave pomeni, da se skuša zagotoviti čim večja usposobljenost javnih uslužbencev in čim manjše vpletanje politike. *Virant* meni, da je potrebno tudi na najvišjih mestih v upravi zagotoviti strokovnjake. Z novim Zakonom o javnih uslužbencev naj bi se v večji meri pregnalo politiko z uprave in se tudi na najvišja delovna mesta postavilo strokovnjake. Po prejšnjem sistemu so bili lahko državni sekretarji tako funkcionarji kot upravni menedžerji, kar je dokaz tesne povezanost politike in stroke. Virant se zavzema za obstoj vrhunskih upravnih menedžerjev, ki bi opravljali svoje delo neodvisno od politike (Virant, 2000).

Kovačeva je opozorila na dilemo glede vodenja ministrstva, ki sta se je pojavila pri sprejemanju zakona, in sicer (Kovač, 2002):

- minister in državni sekretarji bi bili imenovani kot funkcionarji, generalni direktorji in generalni sekretar pa bi oblikovali menedžerski tim uradnikov ali
- minister bi bil edini funkcionar, državni sekretarji (vodje zaokroženih delovnih področij) in generalni sekretarji pa uradniki.

Ločitvi strokovnosti in politične nevtralnosti je v veliki meri pripomoglo tudi sprejetje novega Zakona o državni upravi.

Velik pomen pri preobrazbi javne uprave ima tudi **upravljanje s človeškimi viri**, ki *"poteka z namenom, da bi po eni strani zagotavljali domiselnost, motiviranost, kreativnost, uspešnost in učinkovitost posameznika pri delu, po drugi strani pa na tak način zviševali uspešnost, učinkovitost in konkurenčno prednost organizacije ter sočasno s tem povečevali zadovoljstvo zaposlenih z delom"* (Stare, 1997: 246).

Brejc meni, da bi bilo potrebno upravljanje s človeškimi viri postaviti v ospredje, saj gre pri tem za prehod v demokratično politično kulturo, za filozofijo ravnanja z ljudmi (Brejc, 1997). *Bandelj* pa je v okviru upravljanja s človeškimi viri poudaril pomen usposabljanja in izobraževanja, disperzijo odgovornosti za odločanje, povečanje mobilnosti in gibljivosti plačilnega sistema (Bandelj, 1998).

3.1.1 Pomen novega javnega menedžmenta

V javnem sektorju se je oblikoval koncept Novi javni menadžment, ki uvaja tržni pristop k javni upravi. Ta temelji predvsem na večji učinkovitosti, na usmerjenosti k uporabnikom ter na tržnih razmerjih. Ta koncept šibi vlogo države, poteka proces decentralizacije in dekoncentracije, plošči se hierarhična struktura, pomembna je deregulacija. Servisna funkcija se prenaša v zasebno sfero (Brezovšek in Haček, 2002).

V osemdesetih letih dvajsetega stoletja je bila v središču pozornosti novega javnega menedžmenta privatizacija javnega sektorja, ki se je pojavila kot posledica neučinkovitosti hierarhičnih sistemov upravljanja v sodobni družbi. Gre predvsem za posnemanje menedžerskih metod, ki so značilne v zasebnem sektorju ter prenos v javni sektor z namenom povečanja učinkovitosti in uspešnosti. Vpeljava novega javnega menedžmenta je postala neizbežna predvsem zaradi vse bolj kompleksnemu in spreminjajočemu sistemu javne uprave. Rus opozarja na nujnost sodelovanja med državo in civilno družbo, pri čemer morata ohranjati avtonomen položaj (Rus, 2001).

Pri novem javnem menedžmentu je bistveno prehajanje iz piramidastih hierarhičnih sistemov v **javnoupravna omrežja**, kar pomeni da se organizacije pogodbeno povezujejo. Oblika omrežja v posamezni državi je odvisna od različnih kulturnozgodovinskih okoliščin, ki vodijo lastnem sistemu javne uprave. Poleg tega, da se s pomočjo novega javnega menedžmenta prehaja v nova omrežja, je značilen tudi prehod od planiranja k strategiji. S **strategijo** ni mogoče natančno predvideti situacijo, ampak gre zgolj za nabor priložnosti in za izbiro med njimi. Pri tem se predpostavlja veliko stopnjo avtonomije, s čemer je omogočena večja odzivnost posameznikov na spremembe iz okolja. Pri tem je mogoče pričakovati nepričakovane rezultate (Rus, 2001).

Instrument novega javnega menedžmenta je razvoj nepopolne konkurence in razvoj **kvazitrga**, pri čemer se preprečuje nastajanje monopolov tudi v javnem sektorju. Tekmovalni odnosi imajo za posledico veliko pozitivnih učinkov, kljub temu pa mora država poskrbeti za zakonsko reguliran kvazitrg, kajti v javnem sektorju mora biti še vedno v središču pozornosti javni interes (Rus, 2001).

Kot najpomembnejši instrument novega javnega menedžmenta opredeljuje Rus **privatizacijo**, ki ima za posledico naslednje pozitivne učinke:

- racionalnejša poraba sredstev,
- večja izbira uporabnikov,
- višja kakovost storitev in
- porazdelitev moči v korist izvajalcev in uporabnikov.

Navedeni učinki privatizacije predstavljajo večji del ciljev, ki jih zasleduje reforma javne uprave.

Rus meni, da je vloga novega javnega menedžmenta še posebej pomembna v majhnih državah. V Sloveniji se njegov pomen odraža predvsem zaradi "strukturne nezadostnosti" (Vogel v Rus, 2001: 79). Zaradi majhnega števila prebivalcev je pomembno prepletanje javnega in zasebnega sektorja, s čemer je mogoče uspešno reševati tudi globalna vprašanja.

Pečar je definiral bistvene lastnosti uvajanja novega javnega menedžmenta, in sicer (Pečar, 1997: 225):

- spremljanje učinkovitosti delovanja,
- usmeritev k večji menedžerski fleksibilnosti in finančnem menedžmentu,
- povečana vloga kadrovskega menedžmenta,
- večja odzivnost do uporabnikov,
- decentralizacija pristojnosti in odgovornosti in
- uporaba tržnega tipa sistemskih mehanizmov.

3.2 PROBLEMSKA ANALIZA SPREJEMANJA ZAKONA O DRŽAVNI UPRAVI

Ob pregledu različnih virov je bilo mogoče ugotoviti, da je sprejem novega Zakona o državni upravi eden bistvenih elementov **reforme javne uprave** za vstop v Evropsko unijo.

Vlada Republike Slovenije je zakon oblikovala že **26. julija 2001** ter predlagala njegovo obravnavo po **hitrem postopku**, ki je bil predlagan ravno zaradi nujne ureditve organizacije javne uprave v okviru reforme javne uprave. Zakon je postavila kot temelj za sprejetje zakona o sistemu plač in zakona o uslužbenskih razmerjih (Poročevalec, št. 68).

Vlada Republike Slovenije je podala bistvene razloge za sprejem zakona, ki hkrati predstavljajo pomanjkljivosti prejšnje ureditve (Poročevalec, št. 68):

- togost in nepreglednost zakona,
- status in število organov v sestavi in organizacij v sestavi ministrstev,
- kakovost poslovanja uprave s strankami,
- nadzor nad spoštovanjem predpisov s področja notranje organizacije,
- pretirana centralizacija upravnih enot ter
- nadzor nad izvajalci javnih pooblastil.

3.2.1 Togost in nepreglednost zakona

Zaradi **nepreglednosti** zakona je potrebno vložiti veliko napora za ugotavljanje, kaj vse sodi v državno upravo. Tako je bilo potrebno oblikovati sistem, ki bi združeval vso zakonodajo državne uprave na enem mestu. Nepreglednost prejšnje zakonske ureditve je povzročila preveliko število zakonov na področju državne uprave (zakon o upravi, zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev, področni materialni zakoni).

Jerovšek in Trpin menita, da je imela prejšnja zakonodaja, kljub usklajenosti z ustavo, sistemske zavore, s katero je bilo onemogočeno učinkovito upravljanje države. To pa je terjalo pripravo nove celovite ureditve izvršilne oblasti in njene funkcionalne in organizacijske strukturiranosti (Jerovšek in Trpin, 1999).

Kovačeva interpretira, da nepreglednost zakonodaje daje vtis neurejene in netransparentne organizacije državne uprave (Kovač, 2002a).

Togost pomeni nesposobnost odzivanja na spremembe. Pozitivna stran tega je povečevanje stabilnosti in predvidljivosti. Webrov upravni model, ki je hierarhično zasnovan, je zelo predvidljiv in stabilen. Naloge so natančno določene, vsak posameznik ima natančno opredeljene naloge. Sistem pa je potrebno vedno obravnavati v odnosu z okoljem.Tak sistem lahko zelo dobro deluje v ustaljenem okolju, v katerem ni mogoče pričakovati nekih bistvenih sprememb. Gre za nekakšno vegetiranje. Vnaprej je jasno, kaj se bo zgodilo, kako se bo reagiralo na vsakršen impulz iz okolja. Tak sistem je lahko zelo učinkovit v družbi s počasnim razvojem oziroma v družbi brez razvoja.

V sodobni družbi pa si je težko predstavljati stanje brez razvoja, mogoče le v nekaterih manj razvitih. Trend sodobne družbe je ravno nasprotje Webrovemu modelu. Prisotne so dnevne spremembe, razvoj družbe poteka vse hitreje. Za uspešno sledenje tempu razvoja je potrebno imeti oblikovan tak sistem, ki bo pripravljen reagirati na še tako nepričakovan impulz z okolja. Razvoj je prehiter, da bi bilo mogoče predvideti vse spremembe, ki se lahko pojavijo.

Ker sta civilna družba in država medsebojno povezani in vplivata ena na drugo, je potrebno državno upravo, ki je akter države, prilagoditi družbi. Zato je nujno preoblikovati državno upravo tako, da se bo sposobna čim hitreje odzivati na spremembe. Tako je upravo potrebno spremeniti iz toge v fleksibilno upravo.

V tem smislu je bilo potrebno spremeniti tudi zakonodajo državne uprave. Togost prejšnje zakonodaje predstavlja predvsem Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev, ki natančno določa vsa področja dela in naloge vseh ministrstev. Za vsako spremembo na kateremkoli ministrstvu je bilo potrebno sprejeti dopolnitev ali spremembo zakona.

Jerovšek in Trpin menita, da je Državni zbor preveč obremenjen s "tehničnimi predpisi", saj mora vsak akt vlade temeljiti na zakonu, kar ji omejuje maneverski prostor. Togost

organizacije državne uprave onemogoča učinkovitost in hitro prilagajanje spremembam. V letu 1999 je bilo 15 ministrstev in dve vladni službi, ki sta ju vodili ministri brez resorja, znotraj teh pa še 53 organov in organizacij, ki so ustanovljeni z zakonom. Zaradi organizacijske togosti in neučinkovitosti koordinacije in vodenja ministrstva, predlagata, da bi morala imeti vsaka inštitucija možnost določati svojo lastno organiziranost (Jerovšek in Trpin, 1999).

Rus se strinja, da se s prenosom zakonskega določanja strukture javne uprave na vlado povečuje možnost prožnejšega prilagajanja javne uprave spremembam (Rus, 2001).

3.2.2 Status in število organov v sestavi in organizacij v sestavi ministrstev

Bistveni problem celotne reforme javne uprave je bilo povečevanje uprave. Število organov v sestavi in njihovih zaposlenih se je iz leta v leto večalo[17]. Postavi se vprašanje, zakaj je veliko število organov in organizacij v sestavi škodljivo in neracionalno. Bistveni problem, na katerega je opozarjala tudi Evropska komisija, je preveliko število zaposlenih v državni upravi. Ugotovljeno je bilo, da je bilo ustanovljenih veliko organov in organizacij v sestavi ministrstev, ki sodijo v delokrog posameznih ministrstev. Te naloge bi morala opravljati ministrstva sama. Organi in organizacije v sestavi ministrstev bi se morali ustanoviti le v primeru, da ministrstvo določenih nalog samo ne bi moglo opravljati.

Poleg tega je pomanjkljivost prejšnjega sistema tudi v statusu organov in organizacij v sestavi. Njihovo ustanavljanje je bilo omogočeno le s spremembo zakona, kar po nepotrebnem obremenjuje zakonodajalca.

Glede razmerja med ministrstvi in organi v njihovi sestavi je proučeval *Trpin,* ki ga je označil kot enega osrednjih problemov organizacije in delovanja državne uprave. Tako kot Jerovšek, tudi Trpin razlaga zgodovino večanja organov v sestavi od osamosvojitve Republike Slovenije pa vse do danes. Po prejšnji zakonodaji je bilo določeno razmerje med ministrstvom in organi v sestavi takšno, da je minister dolžen izvajati hierarhično

[17] Leta 1980 je bilo 16 organov v sestavi, leta 1991 jih je bilo 48, leta 2001 jih je bilo 60, pred sprejetjem novega zakona pa 53 (Jerovšek, 2002: 120).

nadzorno funkcijo nad organi v sestavi ter mu je omogočen dostop do vseh relevantnih informacij. Kljub temu pa Trpin opozarja na razdrobljenost, pri čemer so vodilna mesta v organih v sestavi del političnega plena. Zato se zavzema za oblikovanje takega zakona, ki bi zožil možnost neomejenega ustanavljanja organov v sestavi. Pri tem poleg novega Zakona o državni upravi opozarja tudi na Zakon o javnih uslužbencih, s katerim je določeno, da vodenje organizacijskih enot prevzamejo profesionalni javni uslužbenci. Na ta način je mogoče preprečiti večanje politične elite. Trpin kritizira tudi togost organiziranosti organov v sestavi, kajti še do sprejetja novega Zakona o državni upravi, so bili ti urejeni z zakonom. Neprilagodljivost organov v sestavi je danes problematična zaradi spreminjajočega okolja, ki vpliva na upravo. Trpin predlaga ukinitev vseh organov v sestavi ali vsaj prenos pooblastila na vlado (Trpin, 2002).

Kovačeva pa poleg števila razpravlja tudi o statusu organov v sestavi, ki so po prejšnji zakonodaji imeli samostojnost kot neposredni proračunski uporabniki, izvrševalci proračuna, odločevalci o kadrovskih zadevah v okviru kvote načrta delovnih mest in predlagane funkcije ministru glede svoje notranje organizacije ter imajo status upravnega organa. Glede na opredeljen status je mnenja, da je potrebno pristopiti selektivno in postaviti strožja merila glede nalog in obseg dejavnosti (Kovač, 2002a).

Kovačeva razmišlja o dveh možnostih (Kovač, 2002):

- ukinitev organov v sestavi kot zakonske kategorije ali
- zakonsko zmanjšanje števila organov v sestavi.

3.2.3 Kakovost poslovanja uprave s strankami

Kakovost poslovanja uprave s strankami je ena od teženj pri uveljavljanju sodobne javne uprave in predstavlja pomemben element reforme javne uprave. To je tudi ena od zahtev v okviru koncepta Novega javnega menedžmenta. Pred uvajanjem tržnih mehanizmov v upravo se poslovanje s strankami ni zdelo pomembno. Bistvena razlika med javnim in zasebnim sektorjem je v tem, da je zasebnem sektorju cilj dobiček, medtem ko je javnemu sektorju cilj zadovoljiti stranke. To pa je mogoče doseči le z večanjem kakovosti poslovanja uprave s strankami. Potrebno je torej imeti korekten pristop, biti nepristranski in opraviti storitev čim bolj kakovostno. Poleg tega je seveda

potrebno ravnati v skladu s predpisi. Zelo pomembno je tudi informiranje občanov, k čemer pripomore oblikovanje e-uprave.

Kovačeva poudarja pomen opredelitve načela usmerjenosti k strankam, vendar meni, da načelo pridobi pomen šele z operacionalizacijo. Poleg uredb, ki so bile sprejete naj bi se oblikovali še standardi javnih storitev nasproti strankam (Kovač, 2002).

Tudi *Bugarič* razmišlja o pomenu kakovosti poslovanja uprave s strankami in predstavlja tri modele participativne (odprte) javne uprave: pravica do dostopa do informacij javnega značaja, pravica do posvetovanja pri sprejemanju predpisov ter pravica do sodelovanja pri sprejemanju predpisov in drugih temeljnih političnih odločitev. S tem se povečuje demokratičnost in učinkovitost delovanja javne uprave (Bugarič, 2002).

Rus predlaga sodelujoč odnos med državo in civilno družbo (Rus, 2001). Civilno družbo pa predstavljajo tudi posamezniki, ki vstopajo v odnos z državo, v največ primerih kot stranke. Ob razlagi globalne revolucije javnega menedžmenta se zavzema za večjo odzivnost javnih služb na dejanske potrebe državljanov ter za približanje javnega sektorja neposrednim uporabnikom (Rus, 2001).

Na kakovost poslovanja uprave s strankami ima tudi velik vpliv razvoj e-uprave, s katero lahko uporabniki storitev pridejo do uporabnih informacij. Transakcijske storitve, ki bi omogočale opraviti vse faze upravnega postopka po elektronski pošti, še niso razvite. Vzrok za počasen razvoj ni le tehnološke narave, ampak v nerazvitosti prenove poslovanja uprave, organizaciji, procesni usmerjenosti ter nesodelovanju različnih resorjev (Vintar in drugi, 2002).

3.2.4 Nadzor nad spoštovanjem predpisov s področja notranje organizacije

Sodobni upravni sistemi zahtevajo dobro oblikovan nadzorni sistem, saj se le tako lahko omogoči izvajanje predpisov. Predpisi se lahko tudi različno tolmačijo in izvajajo. Nadzor je torej potreben tudi zato, da se predpisi enotno uporabljajo v celotni državni

upravi. Smisel je oblikovanje enotnega sistema državne uprave, v katerem veljajo skupna načela in pravila.

Rakočevič v svojem delu Državna uprava pojasnjuje, da je najpomembnejša in najbolj daljnosežna oblika upravnega nadzorstva, inšpekcijsko nadzorstvo. Potreba po inšpekcijskem nadzorstvu ni v nobeni državi sporna. *"Inšpekcijsko nadzorstvo je posebna oblika upravnega nadzorstva, v okviru katerega upravni organi nadzorujejo, kako državljani in organizacije spoštujejo in izvajajo zakone in druge predpise, pri čemer imajo vrsto pomembnih pravic in posegov."* (Rakočevič, 1991: 149). Inšpekcijsko nadzorstvo opravljajo organi državne uprave, ki ga moramo razumeti ločeno od nadzorstva, ki ga opravljajo drugi organi, zlasti sodišča. Rakočevič tudi pravi, da je inšpekcijski nadzor pomembna funkcija upravnih organov, zato mora biti posebej zakonsko urejena.

Trpin poudarja predvsem pomen nadzora ministra nad organi v sestavi, kar zagotavlja povratni tok informacij. Ministrstvo naj bi imelo dostop do vseh relevantnih informacij (Trpin, 2002).

Bandelj se strinja s tem, da ministrstvo za notranje zadeve opravlja upravno inšpekcijo glede izvajanja upravnih postopkov in nadzora nad racionalnostjo in učinkovitostjo, vendar pri tem primanjkuje osebja. Poleg tega pa predlaga, da bi morala upravna inšpekcija opravljati še dodatne naloge, kot so: analize primerjave med planiranim in doseženim, ugotavljanje odmikov, analiziranje vzrokov zanje predlaganje ukrepov in usmeritev v spremembe (Bandelj, 1998).

Rus, ki se zavzema za privatizacijo javnega sektorja, razmišlja tudi o njenih negativnih učinkih. Med njimi je tudi širjenje državnega nadzora nad civilno družbo (Rus, 2001).

3.2.5 Pretirana centralizacija upravnih enot

S primerjavo ureditve drugih držav Mednarodne organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj, je mogoče ugotoviti dva trenda (Kovač, 2002):

- centralizacija – večja racionalnost in učinkovitost dela ter

- decentralizacija – večje približevanje uporabnikom in potrebe po uporabi menedžerskih pristopih k upravljanju.

Pretirana centralizacija upravnih enot povečuje togost sistema in zmanjšuje kakovost poslovanja uprave s strankami. V določeni meri je centralizacija nujna zaradi enotnega razumevanja pravil in predpisov. Pri tem ima veliko vlogo že omenjeni nadzor. Sicer pa je potrebno upravnim enotam in njihovim organizacijskim enotam dopustiti samostojno razvijanje in jih ne omejevati pri njihovem ravnanju, ki je v korist celotne državne uprave. Upravne enote morajo biti dovolj fleksibilne, da v čim krajšem času reagirajo na spremembe. Z novim javnim menedžmentom se predvideva tudi upravljanje s človeškimi viri, ki omogoča različne oblike motiviranja zaposlenih v upravi in spodbujanja k večjemu zadovoljstvu, kar posledično vpliva na boljše delovne rezultate.

Veliko avtorjev utemeljuje pozitivne učinke decentralizacije in teži k zmanjšanju centralizacije v državni upravi:

- *Bandelj* vidi sodobno upravo z delegacijo pristojnosti in povečanjem fleksibilnosti, s čemer se prenese izvajanje upravnih nalog iz višjih na nižje organizacijske oblike. Ob tem pa zahteva nujno vzpostavitev kontrolnih mehanizmov za sprotno saniranje napak (Bandelj, 1998).
- *Rus* je pristaš privatizacije državne uprave, ki spreminja hierarhične sisteme v javnoupravna omrežja, kar pomeni, da se omrežje spremeni iz centraliziranega v decentralizirano, ki je sposobno komunicirati z okoljem neodvisno od centra. Gre za sodelovanje javnega sektorja z zasebnim sektorjem. Brez decentralizacije se Rusov koncept privatizacije in socializacije ne more uresničiti (Rus, 2001).
- *Kovačeva* meni, da se brez oblikovanja novih centrov moči, ne da prilagajati javne uprave okolju in ljudem je onemogočeno sodelovanje pri upravljanju. Tako se tudi olajša sodelovanje upravnih enot z lokalnimi skupnostmi (Kovač, 2002a).
- *Pečar* meni, da je decentralizacija oblasti pogoj za večjo učinkovitost in uvajanje novega javnega menedžmenta. Ustanovile naj bi se decentralizirane enote, ki jih vodi menedžer in je odgovoren za njeno uspešnost (Pečar, 1997).

Pozitivni učinki zmanjšanja centralizacije upravnih enot so nedvomni, zato je bilo potrebno oblikovati takšno zakonodajo, ki odvisnost upravnih enot od centra slabi in jim omogoča večji avtonomni razvoj.

3.2.6 Nadzor nad izvajalci javnih pooblastil

Nadzor nad nosilci javnih pooblastil je zelo pomemben. Določen del državnih nalog se prepusti nosilcem javnih pooblastil, ki morajo ravnati v skladu z državnimi predpisi. Ker država nima neposredne kontrole nad tovrstnimi pravnimi osebami, je potreben še ostrejši nadzor. Prepusti se jim opravljanje določenih državnih nalog, vendar pod pogoji, ki jih določi država. Zaradi ugotavljanja kršitev je potrebno nadzor predvideti že zakonsko.

Rus razlaga pozitivne učinke privatizacije in vstopanja zasebnega sektorja v javni ter spodbuja njihovo sodelovanje. Pri tem pa poudarja avtonomnost tako države kot civilne družbe. Nikakor se ne sme pozabiti na to, da so državne naloge javnega pomena in v interesu vseh državljanov, zato je potrebno poskrbeti za kakovosten nadzor nosilcev javnih pooblastil (Rus, 2001).

Prejšnja ureditev nosilcem javnih pooblastil ni prepustila velike samostojnosti, zato ni bilo potrebno posebej zakonsko urejati nadzor.

4 ANALIZA ZAKONODAJE O DRŽAVNI UPRAVI

4.1 PREDSTAVITEV ZAKONODAJE

Zakon o državni upravi (Ur. l. RS, št. 52/2002, 14. 6. 2002) je bil sprejet v Državnem zboru Republike Slovenije 31. maja 2002 po hitrem postopku. Tovrstni postopek je bil vpeljan zaradi izrednih potreb države po reformi javne uprave. Zakon je bil nato objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije 14. junija 2002, veljati pa je začel 29. junija 2002, z izjemo nekaterih določb, za katere je v zakonu navedeno, kdaj bodo začele veljati.

Zakon o državni upravi obsega osem poglavij, in sicer:

- Splošne določbe in temeljna načela,
- Upravne naloge,
- Upravni organi in nosilci javnih pooblastil,
- Ministrstva,
- Teritorialna organizacija uprave,
- Razmerja ministrstev,
- Predpisi uprave in
- Prehodne in končne določbe.

Nekatera izmed naštetih poglavij so razčlenjena še na podpoglavja, vsako poglavje pa vsebuje najmanj en člen. Zakon šteje skupaj 84 členov.

Z uveljavitvijo Zakona o državni upravi prenehata veljati Zakon o upravi (Ur. l. RS, št. 67/94, 27.10.1994) in Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Ur. l. RS, št. 71/94, 18.11.1994). Zakon o upravi je bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije 27. oktobra 1994 in začel veljati 11. novembra 1994. Ta vsebuje podobna poglavja kot Zakon o državni upravi. Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev pa je bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije 18. novembra 1994 in začel veljati 3. decembra istega leta. Zakona sta bila v veljavi nekaj manj kot osem let.

V primerjalni analizi se kot pripomoček uporabi tabelo[18], ki ponazarja, katere določbe iz prejšnjih zakonov se pojavljajo v novem zakonu ter s katerimi členi se prekrivajo. Že na prvi pogled je možno ugotoviti, kateri členi Zakona o državni upravi se ujemajo z Zakonom o upravi in kateri z Zakonom o organizaciji in delovnih področjih ministrstev. Zakon o upravi se ujema z Zakonom o državni upravi od 1.do 27. člena ter od 43. do 74. člena, členi od 28. do 42. člena Zakona o državni upravi pa se ujemajo z Zakonom o organizaciji in delovnih področjih ministrstev. Gre za zelo površno ugotovitev. Novi zakon vsebuje več določb, ki jih prejšnja zakonska ureditev ni vsebovala, nekatere določbe pa so drugače opredeljene ali jih nova ureditev ne vsebuje več.

Zaradi globljega vpogleda v pomen prejšnjega odstavka, je potrebno podrobneje dodelati in ugotoviti razlike. Zato se je potrebno posvetiti vsakemu poglavju posebej in celo posebej nekaterim členom, ki bistveno zaznamujejo razlike. Primerjalna tabela izhaja iz členov Zakona o državni upravi, ki se jih nato primerja s prejšnjima veljavnima.

Tri začetna in del četrtega poglavja novega Zakona o državni upravi lahko primerjamo s prejšnjim Zakonom o upravi, del petega poglavja lahko primerjamo z Zakonom o ministrstvih in določitvi njihovih delovnih področij, naslednja poglavja pa se ponovno ujemajo z Zakonom o upravi. Novo vzpostavljeni sistem državne uprave potemtakem temelji na prejšnjem Zakonu o upravi, zato prevzema tudi podobnost njenega naslova. Prejšnji zakon je opredeljeval pojem uprave, nov pa pojem državne uprave, zato se naslov zakona preoblikuje iz Zakona o upravi v Zakon o državni upravi, ki dodatno vsebuje podpoglavje ministrstev in njihovih delovnih področij.

[18] glej prilogo 1

4.2 PRIMERJAVA NOVE ZAKONODAJE S PREJŠNJO

4.2.1 Splošne določbe in temeljna načela

Že v samem naslovu poglavja se pojavi razlika. V novem zakonu se namreč splošnim določbam dodaja »in temeljna načela«. To ne pomeni, da Zakon o upravi ni vseboval temeljnih načel, obstajajo pa v zvezi z njimi določene spremembe.

Prvi člen Zakona o državni upravi postavlja zakonsko definicijo državne uprave. Glede na delitev oblasti[19] jo uvršča v **izvršilno vejo** oblasti. Poleg tega je v prvem členu zakona določeno, da državna uprava izvršuje **upravne naloge**.[20] Zakon o upravi je vseboval isto definicijo pojma uprave.

Drugi in tretji člen Zakona o državni upravi opredeljujeta temeljna načela, ki veljajo v državni upravi, in sicer (2., 3. člen):

- zakonitost,
- samostojnost,
- strokovnost,
- politična nevtralnost in
- nepristranskost.

Načelo **zakonitosti** pomeni, da uprava opravlja delo na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov. To načelo izhaja že iz ustavne določbe, da je Slovenija pravna država (drugi člen Ustave Republike Slovenije), da torej deluje na podlagi ustavnosti in zakonitosti. Poleg tega ustava kot temeljni pravni akt v državi, obsega celotno poglavje ustavnosti in zakonitosti. 153. člen Ustave Republike Slovenije razlaga usklajenost pravnih virov, ki pravi, da morajo biti zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo. V zadnjem odstavku tega člena ustava navaja, da morajo posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu.

[19] Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/91, 28. 12. 1991), namreč v drugem odstavku tretjega člena določa, da v Sloveniji obstaja načelo delitve oblasti, po katerem se oblast deli na zakonodajno, sodno in izvršilno.

Zakonitost pomeni tudi skladnost odločbe z zakonom, zato je mogoče nezakonitost mogoče oceniti kot neetično in nemoralno dejanje. Problem se pojavi pri odločanju v splošnem upravnem postopku, kjer je dopusten prosti preudarek, pri čemer je potrebno še posebej biti pozorni na zakonske okvirje. Pri tem se upošteva tudi načelo varstva pravic občanov in varstva javnih koristi (Bostič, 1997).

Načelo **samostojnosti** narekuje upravi, da svoje delo opravlja samostojno, vendar mora pri tem upoštevati načelo zakonitosti. Ti načeli se morata dopolnjevati, zato sta tudi zajeta v istem členu zakona.

Načelo samostojnosti je zajeto tudi v Zakonu o splošnem upravnem postopku, ki pravi, da je predstojnik samostojen pri vodenju upravnega postopka in pri odločanju v konkretni upravni stvari. Samostojna je tudi uradna oseba, ki jo predstojnik pooblasti za odločanje. Taka oseba mora pri odločanju ravnati etično, kar pomeni, da mora biti prizadevna in dosledna pri odločanju (Bostič, 1997).

Tudi Zakon o upravi je določal načelo zakonitosti in samostojnosti.

V tretjem členu Zakona o državni upravi so opisana še načela strokovnosti, politične nevtralnosti in nepristranskosti, ki so si na prvi pogled precej podobna.
Strokovnost pomeni, da mora uprava opravljati svoje delo po pravilih stroke. Potrebno je upoštevati vsa pravila, ki se nanašajo na upravo, in sicer ustavo, zakone, podzakonske predpise vlade in posameznih ministrstev ter etični kodeks, ki velja v upravi.

Dosledno upoštevanje pravil pomeni, da bi morali biti zaposleni v državni upravi usposobljeni uslužbenci z dolgoletnimi izkušnjami, ki delujejo v skladu s pravili etike upravnega dela (Boštic, 2000).

Politična nevtralnost uprave pri svojem delu pomeni, da je potrebno v upravi odločati tako, da niso prisotni kakršnikoli politični interesi. Pri tem se je potrebno ravnati strogo

[20] Prvo poglavje obsega širšo teoretično razlago državne uprave.

po zakonu in drugih podzakonskih predpisih, četudi to ni v interesu katerekoli politične opcije.

Podobno razlaga tudi načelo **nepristranskosti**, pri čemer uprava ne sme dajati neupravičenih koristi in prednosti posameznikom, pravnim osebam ali interesnim skupinam, ampak mora ravnati nepristransko. V tem primeru ne gre za politične interese, ampak druge vrste interesov, ki bi prav tako lahko okrnili strokovnost uprave. Zaradi teh načel je zelo pomembno, kdo so uslužbenci v državni upravi in koliko le-ti upoštevajo navedena temeljna načela.

Načeli strokovnosti in politične nevtralnosti sta novost Zakona o državni upravi. Prejšnji zakon je vseboval le načelo nepristranskosti.

V skladu s kodeksom etičnega ravnanja javnih uslužbencev se od javnih uslužbencev zahteva lojalnost delodajalcu, strokovno, vestno, nepristransko, kakovostno opravljanje nalog. Javni uslužbenec mora biti spoštljiv v odnosu do državljanov in v odnosu do predstojnika. Svoj položaj ne sme izkoriščati za zasebne interese, javne naloge mora opravljati nepristransko in objektivno. Javni uslužbenec ne sme opravljati nezdružljive funkcije. Pri opravljanju javnih nalog ne sme dovoliti, da ga izrabijo za strankarske politične namene. Upoštevati mora varstvo in zaupnost informacij.

Naslednji členi prvega poglavja zakona (4. do 7. člen) sodijo med splošne določbe, kar pomeni da jih je potrebno uporabljati na vseh področjih državne uprave.

Četrti člen Zakona o državni upravi določa, da je uradni jezik v upravi **slovenščina**. Vendar ta določba ne velja absolutno. V drugem odstavku je določeno, da je na območjih, kjer živita avtohtona italijanska oziroma madžarska narodna skupnost, lahko uradni jezik tudi **italijanščina** oziroma **madžarščina**. Na teh območjih se vodi postopek in izdaja pravne in druge akte v jeziku narodne skupnosti, če stranka, ki pripada italijanski oziroma madžarski narodni skupnosti, uporablja italijanski oziroma madžarski jezik. Poleg tega je v tretjem odstavku določeno, da mora biti akt izdan tudi na drugi stopnji v italijanskem oziroma madžarskem jeziku, v primeru, da je bil v tem jeziku tudi na prvi stopnji voden postopek.

Glede uradnega jezika je Zakon o upravi vseboval enake določbe, le da je bilo dodatno določeno, kaj se stori v primeru, da oseba ne obvlada uradnega jezika.

Tovrstne določbe so zapisane tudi v Zakonu o splošnem upravnem postopku, kjer je raba jezika natančneje določena. Jezik narodne skupnosti se v upravnem postopku uporabi, če stranka v tem jeziku vloži zahtevo ali to zahteva kadarkoli med postopkom. Če se jezik narodnostnih manjšin ne upošteva, je možna tudi pritožba zoper odločbo. V jezikih narodnostnih skupnosti mora biti na njihovih območjih oblikovana informativna gradiva, obrazci ter predpisi. Pravice narodnostnih skupnosti so opredeljene že z ustavo (Kovač, 2002).

V naslednjem členu zakona se določa **poslovanje s strankami**. Pri tem je potrebno zagotoviti spoštovanje njihove osebnosti in osebnega dostojanstva. To je določeno že z 21. členom ustave v poglavju o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, kjer je prepovedano vsakršno izsiljevanje priznanj in izjav. Poleg tega je določeno, da je potrebno zagotoviti čim hitrejše in čim lažje uresničevanje pravic in koristi. V drugem odstavku se upravi nalaga skrb za obveščanje javnosti o načinu svojega poslovanja in uresničevanja pravic strank. Uprava je tudi dolžna omogočiti strankam posredovanje pripomb in kritik glede dela uprave in jih obravnavati v razumnem roku. S tem se deloma uresničuje načelo informiranosti in približevanja uprave strankam. V zvezi s poslovanjem s strankami je bila izdana tudi Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Ur. l. RS, št. 22/2001, 29. 3. 2001).[21]

Uredba je bila na novo sprejeta, zato Zakon o upravi določbe v zvezi s poslovanjem s strankami ni vseboval. V okviru reforme državne uprave pa je ta zelo pomembna.

Šesti člen Zakona o državni upravi vsebuje načelo **javnosti**, kjer je določeno, da mora uprava zagotavljati javnost svojega dela. Upoštevati morajo omejitve, ki izhajajo iz predpisov o varovanju osebnih in tajnih podatkov.

[21] glej prilogo 2

Varstvo osebnih podatkov je urejeno v Zakonu o varstvu osebnih podatkov[22], ki preprečuje nezakonite in neupravičene posege v zasebnost posameznika z obdelavo osebnih podatkov.

V ta člen je vključeno tudi načelo tajnosti, ki je bilo s prejšnjim zakonom določeno v posebnem členu, medtem ko načela javnosti Zakon o upravi ni vseboval.

V sedmem členu so navedene **pristojnosti Vlade Republike Slovenije**, in sicer:

- način poslovanja uprave s strankami (urejeno z Uredbo o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami[23]),
- način zagotavljanja obveščenosti javnosti,
- način zagotovitve možnosti posredovanja pripomb in kritik, njihovega obravnavanja in odgovarjanja nanje,
- poslovanje z dokumentarnim gradivom (določeno je z Uredbo o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom[24]),
- poslovni čas, uradne ure v upravi (določeno v Uredbi o poslovnem času, uradnih urah in delovnem času v organih državne uprave[25]) ter
- druga vprašanja načina delovanja uprave.

V Zakonu o upravi naloge Vlade Republike Slovenije niso bile določene. V novem zakonu so relativno moderno urejene. Sedmi člen prejšnjega zakona je določal, kako je mogoče pridobiti javno pooblastilo. Nov zakon tega člena ne vsebuje najverjetneje zaradi sprejetja Zakona o javnih agencijah, ki to področje ureja celovito.

4.2.2 Upravne naloge

Zakon o državni upravi navaja šest kategorij upravnih nalog:

- sodelovanje pri oblikovanju politik (8. člen),
- izvršilne naloge (9. člen),
- inšpekcijski nadzor (10. člen),

[22] glej prilogo 2
[23] glej prilogo 2
[24] glej prilogo 2

- spremljanje stanja (11. člen),
- razvojne naloge (12. člen) in
- zagotavljanje javnih služb (13. člen).

Sodelovanje pri oblikovanju politik pomeni pripravo predlogov zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter drugih gradiv s strani uprave za vlado. Poleg tega uprava zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik. Uprava je tista, ki dejansko izvršuje predpise in jih uporablja v praksi, zato je pri oblikovanju politik smotrno, da poda mnenje.

V okviru **izvršilnih nalog** uprava izvršuje zakone in druge predpise, ki jih sprejema državni zbor, ratificirane mednarodne pogodbe, državni proračun, podzakonske predpise in druge akte vlade. Za izvrševanje teh predpisov uprava izdaja lastne predpise in posamične akte ter interne akte, vstopa v imenu in za račun Republike Slovenije v civilnopravna razmerja ter opravlja materialna dejanja. V tretjem odstavku devetega člena je tudi navedeno, da za opravljanje materialnih dejanj, s katerimi se posega v osebno prostost, telesno ali duševno celovitost, zasebnost, lastnino in druge človekove pravice oziroma temeljne svoboščine, mora uprava imeti neposredno podlago v zakonu.

Prvi dve nalogi oziroma funkciji uprave sta splošni funkciji izvršilne veje oblasti, zato ju vsebujeta oba zakona, novi in prejšnji.

Tretja funkcija, ki jo opravlja uprava je **inšpekcijski nadzor** nad izvajanjem predpisov. Inšpekcijski nadzor ureja poseben zakon, in sicer Zakon o inšpekcijskem nadzoru[26], ki je bil objavljen v Uradnem listu 11. junija 2002, torej za Zakonom o državni upravi. Podobno je bila opredeljena funkcija v Zakonu o upravi, le da je bilo izvrševanje inšpekcijskega nadzora urejeno v posebnem poglavju istega zakona. V novi ureditvi je inšpekcijski nadzor urejen s posebnim zakonom.

Spremljanje stanja družbe je naloga uprave, ki jo Zakonom o državni upravi določa na novo. Gre za spremljanje stanja na področjih, za katera je pristojna. Uprava skrbi tudi za razvoj družbe v skladu s sprejeto politiko države. V drugem odstavku 11. člena

[25] glej prilogo 2
[26] glej prilogo 2

zakona je določeno, da uprava vzpostavi, vodi, vzdržuje in povezuje zbirke podatkov in evidence. Tako lahko uprava spremlja dogajanje v družbi. Z izvajanjem te naloge je mogoče dosegati večjo kakovost in učinkovitost uprave.

Poleg tega ima uprava tudi **razvojne naloge**. Ta funkcija je deloma povezana s prejšnjo funkcijo, saj je potrebno najprej ugotoviti stanje, da se lahko načrtuje razvoj. V 12. členu Zakona o državni upravi je določeno, da uprava na podlagi in v okviru zakonov, drugih predpisov in državnega proračuna spodbuja oziroma usmerja družbeni razvoj. To pomeni, da razvojni zakoni in predpisi so že sprejeti, uprava pa jih mora upoštevati in v tej smeri tudi odločati. Te naloge so bile po Zakonu o upravi določene v okviru pospeševanja gospodarskega, socialnega, kulturnega, ekološkega in splošnega družbenega razvoja.

Zadnja funkcija uprave je **zagotavljanje javnih služb**. Zakon določa, da uprava zagotavlja opravljanje javnih služb v skladu z zakonom in da se javne službe zagotavljajo v javnih zavodih in gospodarskih družbah ter v drugih organizacijskih oblikah, ki jih določa zakon, lahko pa tudi v upravnih organih. V Zakonu o upravi je bilo zagotavljanje javnih služb širše opredeljeno, in sicer v 11. členu. Določene so bile osnovne oblike javnih služb. Zakon o državni upravi pa podrobnosti prepušča posebnemu zakonu.

4.2.3 Upravni organi in nosilci javnih pooblastil

V 14. členu Zakona o državni upravi so določeni **upravni organi**. Splošna definicija pravi, da so to organi, ki opravljajo upravne naloge, konkretno pa so to:

- <u>ministrstva</u> (ustanovijo se za opravljanje upravnih nalog na enem ali več upravnih področjih),
- <u>organi v sestavi ministrstva</u> (ustanovijo se za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog oziroma, če je zaradi narave nalog ali delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo strokovne samostojnosti pri opravljanju nalog) in

- upravne enote (ustanovijo se za opravljanje nalog državne uprave, ki jih je treba organizirati in izvajati teritorialno).

V zakonu o upravi so bili upravni organi določeni v členih 15.-20. člen, sicer pa je vsebina enaka. Njihova napoved je bila prisotna že v prvem poglavju, v splošnih določbah. Zakon o državni upravi natančneje opredeljuje pogoje za ustanovitev organov v sestavi. Zakon o upravi pa je natančneje opredelil vrste organov v sestavi, in sicer je ločeval pogoje za ustanovitev urada od pogojev za ustanovitev inšpektorata.

V 15. členu Zakona o državni upravi so opredeljene **javne agencije in nosilci javnih pooblastil**. Javne agencije se lahko ustanovijo za opravljanje upravnih nalog, če je učinkovitejše in smotrnejše kot v upravnem organu ter če ni potreben ali ni primeren stalni neposredni politični nadzor nad opravljanjem nalog.

Ustanovitev javnih agencij je določeno z Zakonom o javnih agencijah[27] (Ur. l. RS, št. 52/2002, 14.6. 2002), ki je bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije istočasno z Zakonom o državni upravi (31. maja 2002).

Zakon o državni upravi določa, da lahko, poleg javnih agencij, pooblastilo za opravljanje upravnih nalog pridobijo tudi druge osebe javnega prava, posamezniki in pravne osebe zasebnega prava. Za pridobitev javnega pooblastila lahko kandidira več fizičnih oziroma pravnih oseb. V tem primeru se izbira opravi na javnem natečaju. Vsi nosilci javnih pooblastil imajo pri izvajanju javnih pooblastil pravice in dolžnosti uprave, ki jih določa zakon ali drug predpis.

V Zakonu o upravi je bilo tudi področje nosilcev javnih pooblastil opredeljeno z več členi (21. –24. člen), v katerih so bili posebej predpisani režijski obrati, ki v novem zakonu niso omenjeni. Poleg tega je določal tudi direkcije in agencije, ki jih je s skupnim imenom poimenoval organizacije v sestavi.

[27] glej prilogo 2

4.2.4 Ministrstva

Četrto poglavje Zakona o državni upravi vsebuje določbe v zvezi z vodenjem ministrstev, organov v sestavi ministrstev, notranjih organizacij ministrstev in organov v sestavi ministrstev ter v zvezi z delovnimi področji ministrstev.

Ministrstva vodi več oseb , in sicer:

- **minister** – Vodi in predstavlja ministrstvo, izdaja predpise in druge akte v skladu z zakonom, sprejema druge odločitve iz pristojnosti ministrstva (16. člen);
- **državni sekretar** – V ministrstvu se lahko imenuje največ en državni sekretar, ki pomaga ministru pri opravljanju njegove funkcije v okviru pooblastil, ki mu jih da minister. Minister lahko pisno pooblasti državnega sekretarja za nadomeščanje v času njegove odsotnosti, za predstavljanje ministrstva in predlaganje gradiv v obravnavo vladi, vendar se minister s tem ne razbremeni odgovornosti. Minister ne more nikogar pooblastiti za izdajanje predpisov in za glasovanje na seji vlade. Državni sekretar ima status funkcionarja. Imenuje in razrešuje ga vlada na predlog ministra. Državnemu sekretarju preneha funkcija z dnem prenehanja funkcije ministra (17. člen).
- **generalni direktorji** – V ministrstvu se, v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih, imenujejo generalni direktorji. Generalni direktor vodi upravo in strokovno delo na zaokroženem delovnem področju ministrstva. Generalni direktor je za svoje delo odgovoren ministru (18. člen).
- **generalni sekretar** – Tudi generalni sekretar se imenuje v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih. Generalni sekretar vodi strokovno delo na področju upravljanja s kadrovskimi, finančnimi, informacijskimi in drugimi viri ter pomaga ministru pri koordinaciji med notranjimi organizacijskimi enotami ministrstva. Tudi generalni sekretar je za svoje delo odgovoren ministru (19. člen).
- **strokovni svet** – Strokovni svet je strokovno-posvetovalni organ, ki ga lahko ustanovi minister za obravnavo strokovnih vprašanj z upravnih področij ministrstva oziroma za svetovanje pri oblikovanju politik (20. člen).

V zakonu o upravi so bile naloge ministra opredeljene v dveh členih, pri čemer vsebina ostaja nespremenjena. Državnega sekretarja, ki bi bil zgolj politični funkcionar, Zakon o upravi ni predvideval. Prejšnji zakon je državnemu sekretarju pripisoval naloge, ki jih z Zakonom o državni upravi opravlja generalni direktor. Ta je natančneje določen z Zakonom o javnih uslužbencih. Položaj generalnega sekretarja pa se ni bistveno spremenil, njegov položaj je natančneje urejen z Zakonom o javnih uslužbencih. Poleg tega je bilo v Zakonu o upravi določeno, da generalni sekretar pomaga ministru ter zagotavlja usklajevanje in kontinuiteto dela, medtem ko so v Zakonu o državni upravi natančneje določene njegove naloge. Strokovni svet je bil v Zakonu o upravi opredeljen kot strokovno-posvetovalni svet, ki se je lahko ustanovil za obravnavo strokovnih vprašanj, medtem ko je v Zakonu o državni upravi določeno, da se morajo ta vprašanja nanašati na upravna področja ministrstev oziroma na svetovanje pri oblikovanju politik.

Drugi del poglavja Zakona o državni upravi vsebuje določbe o organih v sestavi ministrstva in sicer glede ustanovitve, vodenja organov, glede razmerja med ministrstvom in organom v sestavi, glede poročanja in nadzora ter glede pritožbe.

Organ v sestavi ministrstva se lahko ustanovi z uredbo za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, nalog inšpekcijskega nadzora in drugega nadzora na področju javnih služb. Poleg tega obstajata še dva pogoja, ki ju je pri ustanovitvi potrebno upoštevati:

- večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog ali
- če je potrebno zagotoviti večjo stopnjo samostojnosti pri opravljanju nalog.

Če je v zakonu določeno, da je za odločanje o upravnih zadevah na določenem področju na prvi stopnji pristojno ministrstvo in je za to področje organiziran organ v sestavi ministrstva, potem na prvi stopnji odloča organ v sestavi ministrstva (21. člen).

Organ v sestavi **vodi** direktor, ki se imenuje v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih. Z zakonom ali uredbo se lahko določi drugačno poimenovanje predstojnika organa v sestavi (22. člen).

Zakon v 23. členu ureja **razmerje med ministrstvom in organom v sestavi**. Splošno mnenje je, da je organ v sestavi v veliki meri odvisen od ministra, in sicer iz naslednjih razlogov:

- organ v sestavi izvaja naloge v skladu z zakonom in drugimi predpisi, v skladu s programom dela, ki ga sprejme minister na predlog predstojnika organa v sestavi in finančnim načrtom, ki ga sprejme v skladu z zakonom o javnih financah,
- minister daje organu v sestavi usmeritve za delo, obvezna navodila ter mu naloži, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter mu o tem poroča,
- pred državnim zborom ali vlado predstavlja organ v sestavi minister,
- ministrstvo izvaja vse ali določene naloge strokovne pomoči predstojniku organa v sestavi na področju upravljanja s kadrovskimi, finančnimi, informacijskimi in drugimi viri, če je tako določeno z uredbo o ustanovitvi organa v sestavi.

Glede na postavljeno razmerje je v nadaljnjem členu določeno, da minister **nadzoruje** delo organa v sestavi in od njega lahko zahteva poročila, podatke in druge dokumente v zvezi z opravljanjem dela. Predstojnik organa v sestavi mora redno in na njegovo posebno zahtevo **poročati** o delu organa v sestavi in o vseh pomembnejših vprašanjih s področij dela organa v sestavi (24. člen).

O pravnih sredstvih zoper upravne akte, ki jih izdaja organ v sestavi odloča v upravnem postopku na drugi stopnji ministrstvo (25. člen). To pomeni, da se stranka, ki ni zadovoljna z odločitvijo v upravnem postopku organa v sestavi ministrstva, **pritoži** na ministrstvo, ki nato o pritožbi odloča na drugi stopnji.

Po prejšnjem zakonu je bilo ustanavljanje organov v sestavi ministrstev olajšano. Z novo ureditvijo se pogoji zaostrujejo. Poglaviten razlog tovrstnih sprememb je zmanjševanje proračuna. V primeru ugotovitve o smotrnosti ustanovitve organa v sestavi se mu naloži vse naloge, ki so v njegovi pristojnosti. Poleg tega je določeno, da se lahko organ v sestavi ministrstva ustanovi le z uredbo (to je že večkrat omenjena uredba iz 21. člena). V Zakonu o upravi je bilo določeno, da organ v sestavi vodi predstojnik. V novem zakonu je za to določen direktor, čigar položaj je urejen z Zakonom o javnih uslužbencih. Po novem zakonu je razmerje do ministrstev določeno kar v podpoglavju o organih v sestavi, medtem ko je bilo v prejšnjem zakonu to urejeno v posebnem poglavju o razmerju ministrstev. Po novem zakonu ima uredba, v kateri se določi organ v sestavi, velik pomen, saj se lahko z uredbo določi tudi, da ministrstvo opravlja določene naloge oziroma daje strokovno pomoč predstojniku na področju

upravljanja s kadrovskimi, finančnimi, informacijskimi in drugimi viri za organ v sestavi. Glede poročanja in nadzora ter pritožbe je odnos med ministrstvom in organom v sestavi enak.

Zakon o državni upravi obsega dva člena, ki se nanašata na notranjo organizacijo ministrstva in organa v sestavi.

V 26. členu je določeno, da **notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest ministrstva** določi minister v soglasju z vlado. Tudi za organ v sestavi ministrstva določi minister v soglasju z vlado, vendar na predlog predstojnika organa v sestavi. Pred sprejetjem notranje organizacije in sistemizacije delovnih mest mora predstojnik pridobiti mnenje reprezentativnih sindikatov, v organu v sestavi pa mora biti akt v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih.

27. člen zakona določa, da **skupne temelje** za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest določi vlada z uredbo.

Prejšnja ureditev ni vsebovala določil o notranji organizaciji ministrstva in organa v sestavi, ker je bilo to natančno določeno v Zakonu o organizaciji in delovnih področjih ministrstev.

Zadnji del tega poglavja novega zakona našteva ministrstva in njihova delovna področja, ki so opredeljena v ločenih členih ter na splošno naloge ministrstev in njihovih organov v sestavi. Členov je skupno petnajst (v štirinajstih so opredeljene naloge ministrstev).

V Zakonu o državni upravi so opredeljena delovna področja naslednjih ministrstev:

- **ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve** – naloge na področjih delovnih razmerij in pravic iz dela, zaposlovanja in poklicnega usposabljanja, družine, socialnih zadev, invalidskega varstva, vojnih invalidov, vojnih veteranov in žrtev vojnega nasilja ter vojnih grobišč (28. člen),
- **ministrstvo za finance** – naloge na področjih zakladništva, javnega računovodstva, proračuna, javnih naročil, davčnega in carinskega sistema, javnofinančnih prihodkov in finančnega sistema, preprečevanja in odkrivanja

pranja denarja, prirejanja iger na srečo, državnih pomoči ter makroekonomskih analiz in napovedi (29. člen),

- **ministrstvo za gospodarstvo** – naloge na področjih ekonomskega sistema in razvoja, notranjega trga, intelektualne lastnine, tehnične zakonodaje in meril, varstva potrošnikov, varstva konkurence, ekonomskih odnosov s tujino, razvoja podjetniškega sektorja in konkurenčnosti, drobnega gospodarstva in turizma, tehnološkega razvoja, industrijskih projektov in regionalnega razvoja (30. člen),
- **ministrstvo za informacijsko družbo** – naloge na področjih računalništva, informatike, telekomunikacij, informacijske tehnologije, pošte in razvoja informacijske družbe (31. člen),
- **ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano** – naloge na področjih kmetijstva, razvoja podeželja, prehrane, krme, varstva rastlin, veterinarstva in zootehnike, gozdarstva, lovstva in ribištva (32. člen),
- **ministrstvo za kulturo** – naloge na področjih ustvarjanja, posredovanja in varovanja kulturnih vrednot in medijev (33. člen),
- **ministrstvo za notranje zadeve** – naloge na področjih sistema, organizacije, delovanja in razvoja državne uprave ter lokalne samouprave, sistema plač v javnem sektorju, upravnih notranjih zadev in policije (34. člen),
- **ministrstvo za obrambo** – naloge na področjih obrambnega sistema in sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (35. člen),
- **ministrstvo za okolje, prostor in energijo** - naloge na področjih okolja, prostora, energetike in rudarstva (36. člen),
- **ministrstvo za pravosodje** – naloge na področjih organizacije in statusa sodišč, državnega tožilstva, državnega pravobranilstva in Ustavnega sodišča, nadzora nad poslovanjem državnega tožilstva in državnega pravobranilstva, civilnega in kaznovalnega prava, sodnih postopkov, pravosodne uprave, odvetništva, notariata, izvrševanja kazenskih sankcij, varstva osebnih podatkov in mednarodne pravne pomoči (37. člen),
- **ministrstvo za promet** – naloge na področjih železniškega, zračnega, pomorskega prometa, prometa po celinskih vodah in cestnega prometa, razen nadzora varnosti cestnega prometa, ter naloge na področjih prometne infrastrukture in žičniških naprav (38. člen),

- **ministrstvo za šolstvo, znanost in šport** – naloge na področjih vzgoje in izobraževanja, mladinske politike, znanosti in raziskovanja, nacionalnega meroslovnega sistema in športa (39. člen),
- **ministrstvo za zdravje** – naloge na področjih varovanja in krepitve zdravja, zdravstvenega varstva, zdravstvenega zavarovanja, zdravstvene dejavnosti, zdravstvene varnosti živil, zdravega prehranjevanja, zdravil in medicinskih pripomočkov ter kemikalij (40. člen) ter
- **ministrstvo za zunanje zadeve** – naloge na področjih zunanjih zadev države, konzularne zaščite, mednarodnih pogodb ter Slovencev v zamejstvu in po svetu (41. člen).

V 42. členu zakona je določeno, da lahko **naloge ministrstev** podrobneje določi vlada z uredbo, **delovna področja organov v sestavi** pa se določijo z uredbo o ustanovitvi organov v sestavi.

Podpoglavje o ministrstvih in njihovih delovnih področjih v Zakonu o državni upravi predstavlja celoten prej veljaven Zakon o organizaciji in delovnih področjih ministrstev, vendar v nekoliko manjšem obsegu. Zakon o organizaciji in delovnih področjih ministrstev se je večkrat spremenil in dopolnil, saj so se ministrstva večkrat prestrukturirala in spreminjala svoje nazive. V novem zakonu so po posameznih členih opredeljena ministrstva, ki obstajajo znotraj vlade in našteta so njihova delovna področja. Za podrobnejšo ureditev zakon nalaga vladi urejanje z uredbo, glede organov v sestavi ministrstev pa z uredbo o njihovi ustanovitvi. Prejšnja ureditev je vse to določala na zakonski ravni. Poleg nalog ministrstev so bili našteti vsi organi in organizacije v sestavi ter določena njihova delovna področja. Ugotovljeno je bilo, da to področje ne zahteva take pozornosti, da bi se to uredilo na zakonski ravni, zato se dodeli v pristojnost vladi.

4.2.5 Teritorialna organizacija uprave

To področje je tudi Zakon o upravi urejal v posebnem poglavju. Tedaj je to pomenilo novost, saj je zakon določal ustanovitev upravnih nalog in njihovo ločitev od lokalnih

skupnosti. Z zakonom o državni upravi se to področje ni bistveno spremenilo. Členi se namreč popolnoma ujemajo. V nekaterih členih so opazne le manjše spremembe.

V 43. členu Zakona o državni upravi so opredeljene upravne enote in druge oblike teritorialne organiziranosti.**Upravne enote** so ustanovljene za opravljanje upravnih nalog, ki jih je zaradi njihove narave potrebno organizirati teritorialno. Območja upravnih enot so po novem zakonu določena z uredbo vlade, vendar tako, da je zagotovljeno racionalno in učinkovito opravljanje upravnih nalog.
Tretji odstavek 43. člena določa, da lahko zakon zagotovi opravljanje upravnih nalog v območnih enotah, izpostavah, dislociranih enotah ministrstev oziroma organov v njihovi sestavi. Tovrstne oblike teritorialne organiziranosti se po novem oblikujejo zaradi narave upravnih nalog.

Pristojnosti upravnih enot so določene v 44. členu novega zakona, in sicer:

- na prvi stopnji upravne enote odločajo v upravnih stvareh iz državne pristojnosti, če z zakonom za posamezne upravne stvari ni določeno drugače,
- upravne enote opravljajo tudi druge upravne naloge iz državne pristojnosti, določene z zakoni, ki urejajo posamezna področja.

Zakon o upravi je dopuščal upravni enoti tudi pristojnost opravljanja določenih nalog iz pristojnosti ministrstev.

Notranjo organizacijo upravne enote določi načelnik upravne enote s soglasjem vlade (45. člen), medtem ko je bilo po prejšnji ureditvi organiziranje notranjih organizacijskih enot prepuščeno posameznim področjem.

Upravno enoto vodi **načelnik** (46. člen). Ta je imenovan v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih. V njem je določeno, da se uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu imenuje položaj (80. člen). Določeni so pogoji za pridobitev položaja (81. člen):

- pogoji, ki so določeni za pridobitev uradniškega delovnega mesta (naziv, smer izobrazbe, funkcionalna in specialna znanja, na območju pripadnikov narodnih skupnosti znanje tujega jezika),

- funkcionalna znanja upravnega vodenja in upravljanja s kadrovskimi viri ter druga specialna znanja,
- pogoj za pridobitev položaja se lahko določijo v aktu o sistemizaciji.

V 82. členu je, ne glede na navedene pogoje, določeno, da lahko načelnik pridobi položaj z odločbo o imenovanju, in sicer ga lahko imenuje minister, pristojen za upravo. Načelnik je imenovan za dobo petih let, in sicer na podlagi internega ali javnega natečaja. V Zakonu o javnih uslužbencih so tudi navedeni primeri, v katerih lahko preneha položaj.

V Zakonu o upravi je bilo določeno, kako se imenuje in razrešuje načelnik, v sedanji ureditvi pa je to natančneje urejeno v posebnem navedenem zakonu.

V Zakonu o državni upravi so v 47. členu zakona naštete **naloge načelnika upravne enote**:

- predstavlja upravno enoto,
- izdaja odločbe v upravnem postopku na prvi stopnji,
- koordinira delo notranjih organizacijskih enot,
- zagotavlja opravljanje strokovnih in drugih nalog, ki so skupne notranjim organizacijskim enotam,
- opravlja druge organizacijske naloge v zvezi z delovanjem upravne enote,
- odloča o pravicah ter dolžnostih in delovnih razmerjih delavcev v upravni enoti in o drugih kadrovskih vprašanjih ter
- skrbi za sodelovanje z lokalnimi skupnostmi z območja upravne enote.

Navedene naloge načelnika upravne enote so ostale nespremenjene.

Sledeči členi Zakona o državni upravi določajo, kakšno je razmerje med upravno enoto in ministrstvi. V 48. členu je določeno, da upravna enota opravlja zadeve iz svojega delovnega področja pod **strokovnim vodstvom ministrstev**, na katerih delovno področje sodijo posamezne zadeve. To pomeni, da upravna enota opravlja naloge na različnih področjih, zato več ministrstev strokovno vodi upravno enoto. Za vsako področje dela upravne enote so odgovorna ministrstva, ki ga strokovno vodijo.

V 49. členu je določeno, kakšna so **razmerja med resornimi ministrstvi in upravnimi enotami**. Ministrstva imajo, v okviru strokovnega vodstva, vsako na svojem področju določene zadolžitve, ki kažejo na podrejenost upravnih enot:

- dajejo usmeritve, strokovne napotke, drugo strokovno pomoč za izvrševanje nalog iz svoje pristojnosti,
- dajejo obvezna navodila za izvrševanje svojih nalog s svojih upravnih področij,
- spremljajo organizacijo dela (v upravni enoti oziroma organizacijski enoti), usposobljenost uslužbencev za opravljanje nalog in učinkovitost dela pri reševanju upravnih stvari,
- nadzorujejo izvrševanje upravnih nalog,
- lahko naložijo upravni enoti, da v mejah svojih pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter o tem poroča.

Določeno je tudi, da mora načelnik upravne enote ravnati v skladu z usmeritvami, strokovnimi napotki in obveznimi navodili ministrstva, pristojnega za ustrezno delovno področje, kar pomeni, da je načelnik odvisen od ministrstev, pa čeprav je predstojnik upravne enote.

50. člen določa, da mora načelnik upravne enote redno **poročati** ministrstvu, pristojnemu za upravo, o celotnem delovanju upravne enote. Poročati pa mora tudi resornim ministrstvom o izvrševanju nalog na njihovih delovnih področjih. V zakonu o upravi se ni ločevalo poročanje ministrstvu, pristojnemu za upravo in poročanje resornim ministrstvom.

V zakonu je določen **nadzor ministrstev** (51. člen):

1. ministrstvo za določeno upravno področje ugotovi, da upravna enota ne izvršuje nalog iz pristojnosti ministrstva oziroma ugotovi, da jih ne izvršuje pravilno ali pravočasno,
2. nato opozori načelnika upravne enote in mu naloži, da zagotovi izvrševanje teh nalog oziroma, da odpravi ugotovljene nepravilnosti v roku, ki mu ga določi,
3. če načelnik upravne enote ne ravna v skladu z opozorilom ministrstva, ministrstvo neposredno opravi posamezno nalogo iz pristojnosti upravne enote, če bi zaradi tega utegnile nastati škodljive posledice za življenje in zdravje ljudi, za naravno oziroma življenjsko okolje ali premoženje.

Ministrstvo, pristojno za določeno upravno področje, je tudi pristojno za odločanje o **pritožbi zoper odločbo** ali drug posamični akt, ki ga je v upravnih stvareh na prvi stopnji izdala upravna enota. Če je za določeno upravno področje ustanovljen organ v sestavi ministrstva, pa o pritožbi odloča ta organ (52. člen).

49. člen ureja razmerje med resornimi ministrstvi in upravnimi enotami, medtem ko 53. člen določa **razmerje med ministrstvom, pristojnim za upravo in upravnimi enotami**. Določeno je, da ministrstvo pristojno za upravo:

- nadzoruje organizacijo dela in učinkovitost upravne enote,
- spremlja usposobljenost delavcev na delovnih mestih, na katerih se ne opravljajo upravne naloge iz delovnih področij drugih ministrstev,
- daje upravni enoti usmeritve in navodila za izboljšanje organizacije, učinkovitosti in kakovosti dela,
- predlaga vladi izdajo soglasja k notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v upravni enoti ter
- usklajuje reševanje kadrovskih, finančnih, prostorskih, materialnih in drugih podobnih vprašanj v zvezi z delom upravnih enot

Načelnik upravne enote je za svoje delo odgovoren ministru, pristojnemu za upravo. Ta je nekakšen predstojnik načelnika, zato tudi s splošnim aktom uredi pravice in obveznosti iz delovnega razmerja načelnikov upravnih enot.

Minister, pristojen za upravo, ima tudi velik vpliv na usmeritve in obvezna navodila resornih ministrstev. Ta postanejo zavezujoča, če minister, pristojen za upravo pisno soglaša z vidika organizacijskih, kadrovskih, finančnih in drugih posledic za poslovanje upravne enote. Določeno je tudi, da v primeru spora odloči vlada.

Minister, pristojen za upravo mora podati pisno mnenje v primeru kadrovskih, finančnih ali drugih posledic na poslovanje upravne enote pri sprejemanju podzakonskega predpisa. V primeru spora tudi tu odloči vlada.

V Zakonu o upravi razmerje med ministrstvom, pristojnim za upravo in upravnimi enotami ni bilo tako natančno opredeljeno, kot je z novim zakonom. Določen je bil le nadzor v primeru, da načelnik ne izvršuje svojih nalog ali jih ne izvršuje pravočasno.
Z zakonom o državni upravi pa pridobi velik pomen učinkovitost, usposobljenost delavcev, kakovost dela in drugo že navedeno.

V **sporih o pristojnosti med upravnimi enotami** odloča ministrstvo, pristojno za upravo (54. člen). V Zakonu o upravi je v teh sporih odločala vlada.

55. člen vsebuje določbe v zvezi s **koordinacijskim sosvetom**. Določena je sestava koordinacijskega sosveta:

- upravna enota – načelnik (koordinator),
- občinska uprava – župan oziroma direktor občinske uprave ali pooblaščeni predstavniki občinske uprave in
- območne enote, izpostave in druge dislocirane organizacijske enote ministrstev, organov v njihovi sestavi ter oseb javnega prava, katerih ustanovitelj je država, in ki pretežno opravljajo upravne naloge – vodje teh dislociranih enot.

Tako sestavljen koordinacijski sosvet obravnava vprašanja v zvezi z organizacijo, učinkovitostjo in kakovostjo dela državne uprave na območju upravne enote. Namen sosveta je zagotoviti čim bolj usklajeno delovanje javne uprave na tem območju in usklajeno reševanje organizacijskih, prostorskih, materialnih vprašanj, vprašanja poslovanja s strankami in poslovanja z dokumentarnim gradivom ter drugih podobnih vprašanj.

Načelnik upravne enote, kot koordinator sosveta, posreduje ministrstvu, pristojnemu za upravo skupne predloge in vprašanja, posameznim ministrstvom pa posreduje tiste predloge in vprašanja, ki se nanašajo na področje dela posameznega ministrstva.

V zakonu o upravi je bilo določeno le, da se koordinacijski sosvet lahko ustanovi, ostale določbe v zvezi z njim pa so zakonska novost.

4.2.6 Razmerja ministrstev

Gre za poglavje zakona, ki določa razmerja ministrstev do vlade, medsebojna razmerja med ministrstvi, razmerja do organov lokalnih skupnosti, nadzor nad nosilci javnih pooblastil ter nadzor ministrstva, pristojnega za upravo.

Večina določb v poglavju o razmerjih ministrstev je bilo prej urejeno v Zakonu o upravi (razen 68. in 69. člena), vendar se tudi na tem področju pojavljajo nekatere spremembe.

Razmerja do vlade so v Zakonu o državni upravi urejena v treh členih, ki kažejo na podrejeni odnos ministrstev do vlade. Glede **razmerja med vlado in ministrstvi** je namreč določeno, da se morajo ministrstva ravnati po političnih usmeritvah vlade. Vlada lahko naloži ministrstvu, da prouči določeno vprašanje ali opravi določeno nalogo in ji o tem poroča (56. člen).

57. člen zakona določa, da morajo ministrstva **poročati o delu**, zlasti:

- o stanju na njihovih upravnih področjih,
- o izvrševanju zakonov, drugih predpisov in usmeritev vlade ter
- o ukrepih, ki so jih sprejeli in njihovih učinkih.

V 58. členu zakona je določeno, da lahko ministrstvo daje vladi **predloge in pobude** za urejanje vprašanj z njegovih upravnih področij, ki so v pristojnosti vlade ali državnega zbora. V drugem odstavku pa je določeno, da lahko ministrstvo zahteva od vlade, da zavzame **stališče** ali mu da usmeritve za reševanje posameznih vprašanj z njegovih upravnih področij.

Besedilo členov (56.-58. člen) o razmerju ministrstev do vlade ostaja v primerjavi z Zakonom o upravi nespremenjeno.

Medsebojna razmerja ministrstev bi se lahko označila, kot kooperativna. Določeno je namreč, da morajo ministrstva in drugi upravni organi med seboj **sodelovati** v vseh skupnih vprašanjih. V ta namen ministrstva ustanavljajo skupna delovna telesa v zadevah, ki po svoji naravi zahtevajo sodelovanje več ministrstev. Poleg tega se lahko organizirajo tudi druge oblike medsebojnega sodelovanja (59. člen)

Pomembno je tudi **usklajevanje predpisov**. Pri pripravljanju prepisov in drugih aktov morajo ministrstva medsebojno sodelovati. Pred izdajo predpisa ali drugega akta morajo pridobiti mnenje drugih pristojnih ministrstev. V primeru, da ministrstvo ne sprejme pomembnejših pripomb drugega ministrstva, mora ob predložitvi predpisa ali drugega splošnega akta, o tem obvestiti vlado (60. člen).

Med ministrstvi vselej ni idealnega sodelovanja. Lahko pride do **spornih vprašanj**, ko je v zakonu določena za odločitev pridobitev soglasje drugega ministrstva, pa med ministrstvima ni doseženo soglasje. V takem primeru mora ministrstvo, ki je pooblaščeno za sprejem odločitve, obvestiti vlado in zahtevati, da o spornem vprašanju odloči. Pri delu ministrstev se lahko pojavijo tudi druga sporna vprašanja, o katerih odloča vlada, ki da usmeritve za njihovo rešitev (61. člen).

Lahko se zgodi, da posamezna naloga zadeva **upravna področja več ministrstev**. V tem primeru velja 62. člen zakona, ki določa, da vodenje take naloge prevzame ministrstvo, na katerega upravno področje sodi naloga po pretežnosti, druga ministrstva pa morajo pri tem sodelovati. Tudi v tem primeru je možno, da soglasje ni doseženo in se pojavi sporno vprašanje, o katerem ponovno odloči vlada.

Pri oblikovanju politik, opravljanju izvršilnih nalog oziroma izvajanju določenega projekta vlade, ki sodi na upravna področja več ministrstev, je potrebno **usklajevati delo več ministrstev**. Predsednik vlade ima tako pravico pooblastiti ministra za vodenje in usklajevanje dela ministrstev (63. člen).

Določilo o medsebojnih razmerjih med ministrstvi ostaja nespremenjeno, le da je člen o usklajevanju dela več ministrstev dodaten, novi 63. člen.

V naslednjih členih zakona so določena razmerja do organov lokalnih skupnosti, kjer je urejen predvsem nadzor ministrstev nad delom lokalnih skupnosti.

V 64. členu je določeno izvajanje **nadzora ministrstev nad zakonitostjo aktov iz pristojnosti lokalnih skupnosti**. Ministrstva izvajajo nadzor vsako na svojem področju. Nadzorujejo zakonitost splošnih in posamičnih aktov, ki jih izdajajo organi lokalnih

skupnosti v zadevah iz pristojnosti lokalnih skupnosti. Nadzor se izvaja po postopku, ki je v splošnem naslednji:

- pristojno ministrstvo meni, da je lokalna skupnost izdala akt, ki ni v skladu z ustavo in zakonom,
- na to opozori organ lokalne skupnosti, ki je ta akt izdal,
- predlaga mu ustrezne rešitve in mu predlaga rok, v katerem mora organ lokalne skupnosti sporen akt uskladiti,
- če organ akta ne uskladi v določenem roku, se postopek nadaljuje,
- ministrstvo mora predlagati vladi, da začne postopek pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti predpisa lokalne skupnosti z ustavo oziroma zakonom.

Če pristojno ministrstvo ugotovi, da uprava lokalne skupnosti ne ravna v skladu z zakonom in drugim predpisom, mora **opozoriti nadzorni organ lokalne skupnosti** in predlagati ustrezne ukrepe (65. člen).

66. člen obravnava **nadzor ministrstev nad zakonitostjo pri prenesenih nalogah iz državne pristojnosti**. Tudi pri nadzorovanju tovrstnih nalog so pristojna ministrstva vsako za svoje področje, ki nadzorujejo posamične upravne akte organov lokalnih skupnosti. V drugem odstavku je tudi določeno, da ministrstvo, pristojno za določeno področje, odloča o pritožbi zoper posamične akte, ki jih v zadevah iz prenesene državne pristojnosti na prvi stopnji izdajajo organi lokalnih skupnosti.

Pri nadzoru izvajanja državnih nalog prenesenih na organe lokalnih skupnosti se izvaja tudi **nadzor nad primernostjo in strokovnostjo**. Pristojno ministrstvo ima pri tem naslednja pooblastila (67. člen):

- lahko da obvezno navodilo za organizacijo služb in sistemizacijo delovnih mest za opravljanje teh nalog,
- daje obvezna navodila za opravljanje nalog iz državne pristojnosti,
- zagotavlja pregled nad delom organov lokalnih skupnosti pri izvrševanju nalog iz državne pristojnosti,
- od organov lokalnih skupnosti zahteva poročila, obvestila, mnenja in podatke ter njihovo obvezno sodelovanje

Prvi trije členi, ki urejajo razmerje ministrstev do organov lokalnih skupnosti, so bili enako urejeni z Zakonom v upravi, pojavi pa se nov 68. člen, v katerem je določena obveznost upravne enote, da opozori pristojno ministrstvo, če ugotovi, da organi lokalnih skupnosti pri opravljanju nalog iz pristojnosti lokalnih skupnosti ravnajo nezakonito ali pri nalogah iz državne pristojnosti, ki so prenesene na lokalne skupnosti, ravnajo neprimerno in nestrokovno. Upravne enote so bližje lokalni skupnosti kot ministrstvo, zato je v zakonu vsebovan omenjen člen. V tem primeru zakon govori o **opozorilih upravne enote**.

Ministrstva pa ne le nadzorujejo lokalne skupnosti, ampak jim dajejo tudi **strokovno pomoč** s svojega delovnega področja pri prenesenih in pri nalogah iz pristojnosti lokalnih skupnosti (69. člen).

V zakonu o upravi je bila strokovna pomoč zakonsko določena le v členu, kjer je določen nadzor prenesenih nalog iz državne pristojnosti.

V 70. členu zakona je določeno, v katerem primeru se izvajajo **ukrepi za odpravo nepravilnosti pri izvrševanju nalog iz državne pristojnosti**, in sicer:

- če ministrstvo ugotovi, da organ lokalne skupnosti ne izvršuje nalog iz državne pristojnosti, opozori organ lokalne skupnosti in mu z odločbo naloži, da zagotovi izvrševanje teh nalog v roku, ki ga določi,
- če organ lokalne skupnosti nalog ne izvršuje pravilno in pravočasno, ga mora ministrstvo opozoriti na ugotovljene nepravilnosti ter mu določiti način in rok za njihovo odpravo.

V obeh primerih lahko ministrstvo predlaga pristojnemu organu lokalne skupnosti ukrepe zoper uradno osebo.

V primeru, da organ lokalne skupnosti ne ravna v skladu z opozorilom ministrstva, je možen **prevzem pristojnosti za prenesene naloge iz državne pristojnosti**. To pomeni, da lahko ministrstvo na stroške lokalne skupnosti opravi posamezno nalogo iz državne pristojnosti, ki bi jo moral opraviti organ lokalne skupnosti. Ministrstvo mora to obvezno storiti, če bi zaradi opustitve naloge utegnile nastati škodljive posledice za življenje ali zdravje ljudi, za naravno oziroma življenjsko okolje ali premoženje. Najvišja stopnja nadzora pomeni **odvzem prenesenih nalog**. Ministrstvo lahko

odvzame izvajanje nalog iz državne pristojnosti, če organ lokalne skupnosti kljub večkratnim opozorilom ne opravlja teh nalog, ali če jih ne izvršuje pravilno in pravočasno (71. člen).

V Zakonu o upravi je bilo v 62. členu določilo, ki je pomenilo nadaljevanje postopka za odvzem prenesenih nalog, in sicer kot prenos teh nalog na upravno enoto. Nov zakon obveznost prenosa nalog na upravno enoto ne vsebuje, zato ostaja postopek za odvzem prenesenih nalog neznanka. Postavlja se vprašanje, kdo te naloge izvaja potem, ko jih je ministrstvo lokalni skupnosti odvzelo.

V 72. členu zakona je urejen **nadzor nad nosilci javnih pooblastil**. Določeno je, da ministrstvo opravlja nadzor nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. Nadzor je preventiven, saj je nosilec javnih pooblastil dolžan splošni akt posredovati ministrstvu pred objavo v Uradnem listu Republike Slovenije. Vlada ima pravico, na predlog pristojnega ministrstva, zadržati objavo splošnega akta, če meni, da ni v skladu z ustavo ali zakonom. Nosilcu javnega pooblastila predlaga, da o njem ponovno odloči, pri čemer mora navesti razloge za zadržanje. Kljub temu pa lahko nosilec javnega pooblastila vztraja in splošni akt objavi. Vlada ima v tem primeru še vedno možnost zadržati njegovo izvrševanje, vendar mora najkasneje v 15 dneh po objavi vložiti pri ustavnem sodišču zahtevo za oceno skladnosti z ustavo in zakonom. Tudi sklep vlade, s katerim zadrži izvrševanje splošnega akta, je potrebno objaviti v Uradnem listu Republike Slovenije.

Za nadzor nad javnimi agencijami se ne uporablja ta člen, ampak zakon o javnih agencijah. Nadzor nad njimi namreč v določenih primerih opravlja računsko sodišče, v določenih pa pristojno ministrstvo oziroma uprava lokalne skupnosti. V zakonu o javnih financah je tudi posebej določeno, v katerih primerih izvaja nadzor ministrstvo za finance in kdaj ministrstvo, pristojno za upravo (47. in 48. člen).

V poglavju o nadzoru je v 73. členu določeno, kakšen je **nadzor ministrstva, pristojnega za upravo**. Nadzor ministrstva se opravlja v upravnih organih in pri nosilcih javnih pooblastil. Nadzira se izvajanje predpisov o:

- notranji organizaciji,
- poslovnem času,

- uradnih urah,
- poslovanju z dokumentarnim gradivom,
- kakovosti poslovanja in
- poslovanja s strankami.

Nadzorstvo opravlja upravni inšpektor,[28] ki ima pravico vstopiti v prostore upravnega organa oziroma nosilca javnega pooblastila ter vpogleda v dokumentacijo. Upravni organ mora upravnemu inšpektorju zagotoviti pogoje za delo in vse potrebne informacije. V zakonu je določeno, da mora upravni inšpektor sestaviti zapisnik. Vročiti ga je potrebno predstojniku, pristojnemu ministru in ministru, pristojnemu za upravo. V njem lahko upravni inšpektor predlaga ustrezne ukrepe za odpravo pomanjkljivosti. Na zapisnik ima predstojnik pravico do ugovora v osmih dneh od njegove vročitve. O ugovoru odloča minister, pristojen za upravo, ki lahko predlaga predstojniku, pristojnemu ministru oziroma vladi ustrezne ukrepe za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti.

Zakon o upravi je področje izvrševanja inšpekcijskega nadzora urejal v posebnem poglavju, zato določb o razmerjih ministrstev ni vseboval. Glede inšpekcijskega nadzora se je spremenil celoten sistem, saj je bil sprejet Zakon o inšpekcijskem nadzoru, ki velja za več področij. Po prejšnji ureditvi je bil inšpekcijski nadzor prisoten v vsakem zakonu kot posebno poglavje. Zaradi omenjenih sprememb posamezni zakoni, kot tudi Zakon o državni upravi, urejajo le posebno vrsto nadzora, ki jih z Zakonom o inšpekcijskem nadzoru ni bilo smiselno urediti. Nadzor nad nosilci javnih pooblastil je v novem zakonu strnjeno določeno v enem členu, ki določa le tiste posebnosti, ki veljajo za tovrstne pravne osebe. Ravno tako so posebnosti ministrstva, pristojnega za upravo strnjene v enem samem členu, saj je splošen postopek nadzora urejen s posebnim zakonom.

4.2.7 Predpisi uprave

Sedmo poglavje Zakona o državni upravi ima naslov *predpisi uprave*, vsebuje pa le 74. člen, ki določa **predpise ministra**. Določeno je, da ministri izdajajo pravilnike za

izvrševanje zakonov, predpisov in aktov državnega zbora ter predpisov in aktov vlade. Za izdajo pravilnika mora biti tako določeno v zakonu ali uredbi ali pa mora minister oceniti, da je njegova izdaja potrebna. Možna je tudi izdaja drugih predpisov, vendar mora to določati poseben zakon. Nosilci javnih pooblastil izdajajo pravilnike, če tako določa zakon.

V Zakonu o upravi je bilo poglavje imenovano Pravni akti in je vsebovalo dva člena. V obeh zakonih je določeno, da ministri izdajajo pravilnike za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in aktov državnega zbora ter predpisov in aktov vlade. V novem zakonu je dodano, da lahko izdajajo tudi druge predpise, če je tako določeno z zakonom, v prejšnjem pa je bilo neposredno določeno, da poleg pravilnikov izdajajo tudi odredbe in navodila. Drugi odstavek 74. člena Zakona o državni upravi določa primere, v katerih se lahko izda pravilnik, v prejšnjem zakonu pa so bile določene funkcije pravilnika. V novem zakonu je dodan odstavek, ki omogoča izdajanje pravilnikov tudi nosilcem javnih pooblastil. Zakon o upravi je vseboval še določbe v zvezi z odredbo in navodilom, ki jih nov zakon ne omenja. Poleg tega pa je bilo še v posebnem členu določeno, da pri odločanju o upravnih stvareh izdajajo ministri in predstojniki odločbe in sklepe.

4.2.8 Prehodne in končne določbe

Poglavje prehodnih in končnih določb je kompleksno, ker določa, kdaj začnejo določene zakonske določbe veljati, katere določbe veljajo iz prej veljavnih zakonov, kateri zakoni prenehajo veljati v celoti in podobno. Za razjasnitev tega poglavja, je potrebno pregledati spremljajoče zakone in graditi veljaven sistem državne uprave.

V 74. členu zakona je določeno, da se koordinacijski sosveti (zakonska podlaga je v 55. členu) konstituirajo najkasneje v treh mesecih od uveljavitve tega zakona. Za odločitev natančnega datuma je potrebno najprej opredeliti 84. člen zakona, ki pravi, da zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Zakon je bil v Uradnem listu objavljen 14. junija 2002, zato je začel veljati 29. junija 2002.

[28] Po zakonu je definiran kot uradna oseba, ki jo zato pooblasti minister, pristojen za upravo.

Potemtakem so bili koordinacijski sosveti obvezani, da se konstituirajo najkasneje do 29. septembra 2002.

V 76. členu je določeno, katere zakonske določbe prenehajo veljati z dnem uveljavitve tega zakona. Dne 29. junija 2002 so prenehale veljati zakonske določbe, ki določajo organe in organizacije v sestavi ministrstev ter urejajo njihova razmerja do ministrstev in njihovo notranjo organizacijo, razen določb zakona o obrambi, ki je doživel večkratne spremembe, nazadnje leta 2002. Na področjih, kjer so po prejšnji ureditvi delovali organi v sestavi in odločali na prvi in na drugi stopnji v upravnem postopku, so morali najkasneje v šestih mesecih (do 29. junija 2002) prevzeti odločanje na drugi stopnji pristojna ministrstva. Poleg tega pa je ministrstvo moralo prevzeti tudi delavce ter ustrezne proračunske uporabe, prostore, opremo in dokumentacijo. Posebej je določeno tudi za davčni organ, da tudi na drugi stopnji odloča pristojno ministrstvo, kljub temu, da je v zakonu o davčnem postopku določeno, da na drugi stopnji odloča Glavni urad Davčne uprave Republike Slovenije. V nadaljevanju je določeno, da se določbe Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev uporabljajo tudi po uveljavitvi zakona o upravi, vendar najkasneje do uveljavitve 21. člena Zakona o državni upravi, ki pravi, da se z uredbo lahko ustanovi organ v sestavi ministrstva pod določenimi pogoji. Ne glede na to, da je v 74. členu določeno, da ministri izdajajo predvsem pravilnike, navodila in odredbe, torej predpise izdane kot podzakonske predpise, ostanejo v veljavi. 21. člen je zelo pomemben, saj z uveljavitvijo uredbe, določenega s tem členom se prevzamejo naloge, delavce, pravice proračunske uporabe, obveznosti, dokumentacijo, prostore, opremo in inventar, ki se uporablja za izvajanje teh nalog.

V 77. členu je določen rok za sprejem uredb, ki so z zakonom določene:

- najkasneje v šestih mesecih od uveljavitve zakona (do 29. decembra 2002),
- uredbo iz 27. člena, ki ureja skupne temelje za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest, se mora uskladiti najkasneje v devetih mesecih (do 29. marca 2003) ter
- uredbo iz 21. člena, ki naj bi ustanovila organe v sestavi ministrstev, pa mora vlada sprejeti najkasneje v enem letu od uveljavitve zakona (do 29. junija 2003).

78. člen zakona se povezuje z 21. členom. Ministrstva morajo namreč najkasneje tri mesece po uveljavitvi uredbe uskladiti splošne akte o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest z določbami zakona.

Postavlja se vprašanje, kaj se zgodi s predstojniki organov in organizacij v sestavi in njihovih namestnikov, ko preneha delovati organ oziroma organizacija. Zakon v 79. členu določa, da z istim dnem preneha njihova funkcija. Lahko pa se jih brez javnega natečaja prerazporedi na ustrezna delovna mesta v ministrstvu, če izpolnjujejo pogoje.

V 80. členu zakona je določen rok za začetek veljavnosti za določene kategorije zaposlenih v državni upravi, in sicer:

- državni sekretarji nadaljujejo z delom do prenehanja funkcije vlade (po prvih parlamentarnih volitvah – leta 2004) v skladu s 25.c členom zakona o vladi,
- državni podsekretarji nadaljujejo z delom z istim nazivom do prevedbe naziva v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih (14. julija 2002 je začel veljati),
- generalni sekretarji ministrstev nadaljujejo z delom po določbah tega zakona,
- načelnike upravnih enot do uveljavitve Zakona o javnih uslužbencih (14. julij 2002) imenuje in razrešuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo, v skladu z zakonom o delavcih v državnih organih.

81. člen zakona določa veljavnost tretjega odstavka 15. člena zakona, ki vsebuje določbe o javnih agencijah in nosilcih javnih pooblastil ter določa, da se izbira med več kandidati opravi na javnem natečaju. Zakon pravi, da se do uveljavitve zakona, ki bo uredil postopek podelitve javnega pooblastila uporabljajo določbe zakona, ki ureja javna naročila in javni razpis.

V prehodnih in končnih določbah je tudi predvideno oblikovanje pokrajin. V 82. členu je namreč določeno, da bo najkasneje dve leti po konstituiranju pokrajin potrebno teritorialno organizacijo državne uprave uskladiti s teritorialno organizacijo lokalne samouprave.

Posebnega pomena je 83. člen zakona, ki določa kateri zakoni so prenehali veljati z dnem uveljavitve Zakona o državni upravi (29. junija 2002), in sicer:

- **Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev**, razen 23. in 24. člena zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev. V 23. členu je določeno, da se v zakonu o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu nadomesti ministrstvo za gospodarske dejavnosti z ministrstvom o informacijski družbi, enako velja za ministra. V 24. členu se določa zamenjavo ministrstev, in sicer v zakonu o nadzoru državnih pomoči (med ministrstvom za finance, ministrstvom, pristojnim za trg in ministrstvom, pristojnim za ekonomske odnose in razvoj);
- **Zakon o upravi**, razen določb o izvrševanju inšpekcijskega nadzorstva – od 83. do 98. člena zakona

Z zaprisego ministrov po prvih parlamentarnih volitvah od uveljavitve zakona (leta 2004) pa preneha veljati 25. člen **Zakona o vladi** in začne veljati 17. člen tega zakona, ki določa položaj državnega sekretarja.

Kot v vsakem zakonu, je v zadnjem členu določeno, kdaj prične zakon veljati, in sicer je to petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije (29. junij 2002).

Prehodnih in končnih določb ni smiselno primerjati, saj ne vsebujejo določbe nekega področja, ampak se nanašajo le na implementacijo zakona, ki je v nalogi predmet posebnega poglavja.

5 ZAKLJUČEK

Diplomska naloga obravnava področje nove zakonodaje državne uprave s politološkega in pravnega vidika.

Glede na to, da je osrednja tema novo sprejet Zakon o državni upravi, je bilo težko se izogniti pravni razlagi zakona. Na ta način je mogoče natančno razumeti vsebino zakona in dobiti vpogled v celoten sistem državne uprave. Zato, da nam postane bolj jasno, kaj so novosti zakona, je bilo potrebno zakon primerjati s prejšnjima veljavnima zakonoma. Kot rezultat takega razmišljanja je nastala preglednica (priloga 1), ki prikazuje bistvene razlike med zakonodajama.

Za politologe pa sama razlaga zakona ni tako pomembna, ampak pomembnejši so odgovori na vprašanja, kot so: Zakaj je bilo potrebno sprejeti zakon? Kaj je rešil nov zakon na področju reforme javne uprave? Kako se je spremenil upravni sistem? In podobna vprašanja. Politologija obravnava zakon s širšega vidika, zato se v nalogi skuša odgovoriti na zastavljena vprašanja.

Namen reforme državne uprave je bil izboljšanje stanja v smeri oblikovanja sodobne, učinkovite, kakovostne državne uprave. Skušalo se je odpraviti temeljne pomanjkljivosti, s katerimi se je državna uprava Republike Slovenije soočala. Ugotovljeno je bilo, da je pomembno izhodišče preobrazbe državne uprave sprejem sistemskih zakonov na tem področju. Eden najpomembnejših je Zakon o državni upravi, ki mu diplomska naloga posveča posebno pozornost.

Poleg analize nove zakonodaje je bil bistven namen diplomske naloge ugotoviti, kako uspešno je Zakon o državni upravi uspel rešiti probleme državne uprave. Z analizo problematike in zakonskih rešitev je bilo mogoče sklepne ugotovitve strniti v naslednjo tabelo. Ta našteva probleme prejšnje ureditve, ki so razloženi v poglavju o reformi državne uprave, rešitve zanje pa so izvzeti iz poglavja analize zakonodaje, pri katerem je bilo mogoče ugotoviti spremembe in novosti. Tabeli sledi analiza, s katero se skuša

odgovarjati na začetno vprašanje, kako uspešno je Zakon o državni upravi pripomogel k reševanju problemov državne uprave.

Tabela 1: ***SKLEPNE UGOTOVITVE***

PROBLEM	REŠITEV
Togost zakona	▪ vlada lahko z uredbo ustanovi organe v sestavi (21. člen) ▪ prepuščanje opravljanja državnih nalog javnim agencijam (15. člen) ▪ ločitev stroke in politike z novo opredelitvijo vodenja ministrstev (16.-20. člen)
Nepreglednost zakona	Zakon o državni upravi je sistemski zakon, s katerim preneha veljati Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev in Zakon o upravi.
Status in število organov v sestavi	▪ ustanovi jih vlada z uredbo (21. člen) ▪ postavijo se strožji pogoji za njihovo ustanovitev (21. člen) ▪ položaj direktorja organa v sestavi se uredi z zakonom o javnih uslužbencih (22. člen)
Kakovost poslovanja s strankami	▪ nova splošna določba o poslovanju s strankami (5. člen) ▪ nova uredba o poslovanju s strankami ▪ načelo javnosti (6. člen)
Nadzor nad spoštovanjem predpisov s področja notranje organizacije	▪ določba o nadzoru ministrstva pristojnega za upravo (73. člen) ▪ natančneje določeno razmerje med ministrstvom, pristojnim za upravo in upravnimi enotami (53. člen) ▪ ločevanje poročanja ministrstvu, pristojnemu za upravo in resornim ministrstvom (50. člen) ▪ nov Zakon o inšpekcijskem nadzoru
Pretirana centralizacija upravnih enot	▪ koordinacijski sosvet (55. člen) ▪ večji poudarek na učinkovitosti, kakovosti dela, usposobljenosti delavcev (53. člen) ▪ opozorila upravnih enot (68. člen)
Nadzor nad izvajalci javnih pooblastil	▪ novi člen (72. člen) ▪ ne velja za javne agencije (ureja Zakon o javnih agencijah)

Prejšnja zakonodaja je bila povsem toga, saj je dopuščala ustanovitev organov v sestavi le s spremembo Zakona o organizaciji ministrstev in njihovih delovnih področjih. Z zakonom o državni upravi se ta pristojnost prenese na vlado, ki mora to urediti z uredbo.

S tem se razbremeni zakonodajalca, kar je gotovo dobra rešitev, vendar še vedno lahko obstaja dvom o kakovosti delovanja vlade. Zato jo zakon omeji tako, da ji postavi strožje pogoje za ustanavljanje organov v sestavi. Fleksibilnost se poveča tudi s tem, ko se opravljanje določenih državnih nalog prepusti javnim agencijam. S tem se poveča decentralizacija, kar ima za posledico večjo odzivnost na spremembe v okolju. Glede vodenja ministrstev je bilo s prejšnjo zakonodajo precej prepletanja politike in stroke, saj je bil državni sekretar hkrati funkcionar in strokovnjak. Z zakonom o državni upravi je državni sekretar le funkcionar, za vodenje strokovnih nalog pa se imenuje generalni direktor. Na ta način je mogoče opravljati delo veliko bolj učinkovito, hitreje. Tudi s tem se zmanjšuje togost. Zakonska opredelitev je našla ugodno rešitev, vendar je pomembno, da bodo v naslednjem mandatu generalni direktorji dejansko strokovni in ne bodo pod vplivom politike.

O nepreglednosti zakona ni potrebno na široko razpravljati, saj je problem rešen z združitvijo zakonov v Zakon o državni upravi, ki sistemsko ureja področje državne uprave.

Veliko razprav je bilo predvsem glede ureditve organov v sestavi ministrstev, kajti njihovo število je bilo preveliko. Veliko strokovnjakov je bilo mnenja, da je naraščanje števila organov odraz političnih vplivov. V veliki meri je to rešil 21. člen zakona, ki nalaga ustanavljanje organov v sestavi vladi z uredbo ter za to postavi strožje pogoje. Zelo pomemben je tudi 22. člen, ki določa ureditev položaja direktorja organa v sestavi z Zakonom o javnih uslužbencih. Na ta način se skuša preprečiti vpletanje politike v upravo. Vprašanje, ki se nam pri tem zastavlja je, ali bo uredba dejansko ukinila nepotrebne organe v sestavi in na vodilna mesta postavila strokovnjake, ki so nujno potrebni za delovanje državne uprave.

Velik napredek je bil storjen tudi na področju kakovosti poslovanja s strankami, saj je bila v ta namen sprejeta nova uredba vlade. Zaradi velikega pomena tega področja je v zakonu določeno novo načelo, ki posveča pozornost kakovosti poslovanja s strankami. Poleg tega pa tudi upoštevanje načela javnosti lahko prispeva k zadovoljstvu strank. Vse to se lepo sliši, vendar je potrebno, da javni uslužbenci načela in uredbe upoštevajo in da se zavedajo njihovega pomena. Kako naj se posamezni zaposleni v državni upravi obnašajo, je težko zakonsko določiti. Pomembna je zavest vodij državnih uradov, da

njihove zaposlene usmerjajo v kakovostno poslovanje s strankami, jih nagrajujejo za izjemna dejanja in jih stalno nadzirajo. Za to pa je potrebna vpeljava koncepta novega javnega menedžmenta, ki vse to spodbuja.

Glede nadzora nad spoštovanjem predpisov s področja notranje organizacije je nov zakon vpeljal kar nekaj sprememb. Vpelje se nov 73. člen, ki določa nadzor ministrstva, pristojnega za upravo. S 50. členom se loči poročanje ministrstvu, pristojnemu za upravo in resornim ministrstvom. V 53. členu je natančneje določeno razmerje med ministrstvom pristojnim za upravo in upravnimi enotami. Glede na to je mogoče sklepati, da nadzor nad spoštovanjem predpisov s področja notranje organizacije opravlja ministrstvo, pristojno za upravo. Sam postopek nadzorovanja in druga podrobnejša določila pa so določena z Zakonom o inšpekcijskem nadzoru. Zelo pomembno je bilo določiti, kdo je odgovoren za posamezno vrsto nadzora. Poleg zakonskih določil je pomembno tudi razviti metodologijo spremljanja delovanja upravnih organov. Če se želi doseči učinkovito upravo, je potrebno vpeljati menedžerske elemente, s pomočjo katerih se določijo kriteriji, na podlagi katerih je mogoče meriti učinkovitost.

Splošne določbe o upravnih enotah so bile določene podobno že s prejšnjim zakonom. Manjše spremembe so bile potrebne zaradi prevelike centralizacije upravnih enot, kar zavira fleksibilnost in učinkovitost delovanja. V členu, ki določa razmerje med ministrstvom, pristojnim za upravo in upravnimi enotami, se poudarja pomen učinkovitosti, kakovosti dela in usposobljenosti delavcev. Centralizacija je pri tem potrebna le do te mere, da se zagotovi enoten nadzor, sicer pa morajo upravne enote delovati dovolj samostojno, da so se sposobne odzivati na impulze z okolja. V zvezi z upravnimi enotami je bil sprejet nov člen, in sicer obveznost upravne enote, da opozori na napake lokalnih skupnosti. Decentralizacijo upravnih enot pospešuje tudi člen, ki vsebuje določbe v zvezi s koordinacijskim sosvetom, saj je njegov bistven namen obravnavati vprašanja organizacije, učinkovitosti in kakovosti dela državne uprave na območju upravnih enot. Sicer pa so upravne enote še vedno zelo centralizirane in bodo potrebovale veliko časa, da bodo popolnoma spremenile način poslovanja.

Zakon o državni upravi vsebuje člen, ki določa nadzor nad nosilci javnih pooblastil. Pomen člena je predvsem v tem, da se država zaščiti pred nezakonitim izdajanjem

predpisov nosilcev javnih pooblastil. Po eni strani se namreč teži k prenašanju določenih pristojnosti v privatni sektor, po drugi strani pa se skuša zagotoviti delovanje v interesu države in v skladu s pravnimi normami.

Kot povzetek analize je mogoče sklepati, da so problemi z Zakonom o državni upravi v glavnem rešeni, vendar je pri tem potrebno poudariti, da sama zakonska ureditev še ne pomeni oblikovanje sodobne, učinkovite državne uprave. Potrebno je zakon implementirati, oblikovati sistem vrednot, ki temelji na sodobnih načelih uprave, oblikovati je potrebno metodologijo spremljanja delovanja in delovati v smeri večjega zaupanja državljanov v slovensko državno upravo.

6 LITERATURA

6.1 KNJIGE

- Boštic, Alojz, Košir, Matej in Rajh, Vekoslav (1997): Etika upravnega dela. PACO d.o.o., Ljubljana.

- Boštic, Alojz (2000): Upravna kultura in etika dela javnih uslužbencev. Založba Mondena, Grosuplje.

- Rakočevič, Slobodan (1991): Državna uprava. Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.

- Rus, Veljko (2002): Privatizacija in socializacija države. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

- Sruk, Vlado (1995): Leksikon politike. Založba Obzorja Maribor, Maribor.

- Šmidovnik, Janez (1980): Temeljni pojmi o upravi. Višja upravna šola univerze Edvarda Kardelja v Ljubljani, Ljubljana.

- Virant, Gregor (1998): Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana.

6.2 ČLANKI

- Bandelj, Mirko (1998): "Analiza učinkovitosti državne uprave". Javna uprava, št. 4, l. 34, str. 547-562, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana.

- Brejc, Miha (1997): "Slovenska javna uprava ob koncu tisočletja". Zbornik znanstvenih razprav, str.17-33, Visoka upravna šola, Ljubljana.

- Brezovšek, Marjan in Haček, Miro (2002): "Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo". Teorija in praksa, let. 37, št. 4, str. 691-704, Ljubljana.

- Bugarič, Bojan (2002): "Od hierarhične k participativni (odprti) javni upravi". IX. Dnevi slovenske uprave Portorož – zbornik referatov, str. 51-59, Visoka upravna šola, Ljubljana.

- Jerovšek, Tone in Trpin, Gorazd (1999): "Nova pravna ureditev državne uprave". VI. Dnevi slovenske uprave Portorož '99 – zbornik referatov, str. 63-80, Visoka upravna šola, Ljubljana.

- Jerovšek, Tone (2002): "Razmerja med organi v sestavi ministrstev in ministrstvi". IX. Dnevi slovenske uprave Portorož 2002 – zbornik referatov, str. 119-130, Visoka upravna šola, Ljubljana.

- Kovač, Polona (2002): "Sistemske novosti Zakona o državni upravi". IX. Dnevi slovenske uprave Portorož 2002 – zbornik referatov, str. 213-231, Visoka upravna šola, Ljubljana.

- Kovač, Polona (2002a): "Podjetniška načela v upravljanju slovenske javne uprave". Ekonomski vidiki javne uprave, str. 144-281, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

- Kovač, Polona (2002b): "Trendi razvoja slovenske javne uprave kot nacionalne politike". Teorija in praksa, let. 39, št. 6, str. 1037-1047, Ljubljana.

- Pečar, Zdravko (1997): "Pristopi in tehnike za reformo javne uprave". Zbornik znanstvenih razprav, Visoka upravna šola, Ljubljana.

- Stare, Janez (1997): "Upravljanje s človeškimi viri". Zbornik znanstvenih razprav 1997, str. 245-255, Visoka upravna šola, Ljubljana.

- Trpin, Gorazd (2002): "Razmerja med ministrstvi in organi v njihovi sestavi". Javna uprava, št. II, l. 38, str. 93-104, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana.

- Vintar, Mirko in drugi (2002): "Kako daleč smo z e-upravo?". IX. Dnevi slovenske uprave Portorož 2002 – zbornik referatov, str. 421-441, Visoka upravna šola, Ljubljana.

- Virant, Gregor (2000): "Dileme pri vzpostavljanju sistema javnih uslužbencev". Dnevi slovenske uprave Portorož 2000 – zbornik referatov, str. 371-379, Visoka upravna šola, Ljubljana.

6.3 PRAVNI VIRI

- Predlog zakona o državni upravi, hitri postopek – EPA 280 – III, Poročevalec št. 68, 3. avgust 2001.

- Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami, Uradni list Republike Slovenije, št. 22/2001, 29. 03. 2001.

- Uredba o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom, Uradni list Republike Slovenije, št. 91/2001, 16. 11. 2001.

- Uredba o poslovnem času, uradnih urah in delovnem času v organih državne uprave, Uradni list Republike Slovenije, št. 21/2001, 23. 3. 2001.

- Ustava Republike Slovenije, uradni list Republike Slovenije, št. 33/91, 28. 12. 1991.

- Zakon o državni upravi, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, št. 52/2002, 14. 06. 2002.

- Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Uradni list republike Slovenije, št. 56/2002, 28. 06. 2002.

- Zakon o javnih agencijah, Uradni list Republike Slovenije, št. 52/2002, 14. 06. 2002.

- Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list Republike Slovenije, št. 56/2002, 28. 06. 2002.

- Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev, Uradni list Republike Slovenije, št. 71/1994, 18. 11. 1994.

- Zakon o upravi, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, št. 67/94, 27. 10. 1994.

- Zakon o varstvu osebnih podatkov, 1999

- Zakon o vladi Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, št. 4/93, 16. 01. 1993.

PRILOGA 1 (tabela 2):

PRIMERJAVA PREJŠNJE ZAKONODAJE Z NOVO

DOLOČBE V ZAKONIH	***ZDU***	***ZU***	***ZODPM***
Splošne določbe (in temeljna načela)			
Opredelitev državne uprave	1. člen	1. člen	
Načelo zakonitosti in samostojnosti	2. člen	2. člen	
Načelo strokovnosti in politične nevtralnosti	3. člen		
Načelo nepristranskosti	3. člen	3. člen	
Uradni jezik v upravi	4. člen	4. člen	
Poslovanje s strankami	5. člen		
Opredlitev opravljanja nalog uprave		5. člen	
Načelo tajnosti	6. člen	6. člen	
Načelo javnosti	6. člen		
Pristojnosti vlade	7. člen		
Javno pooblastilo		7. člen	
Upravne naloge (funkcije uprave)			
Sodelovanje pri oblikovanju politik	8. člen	13. člen	
Izvršilne naloge	9. člen	8. člen	
Inšpekcijski nadzor	10. člen	9., 10. člen	
Spremljanje stanja	11. člen		
Razvojne naloge	12. člen	12. člen	
Zagotavljanje javnih služb	13. člen	11. člen	
Upravni organi in nosilci javnih pooblastil			
Opredelitev upravnih organov	14. člen	15.-20. člen	
Opredelitev javnih agencij in drugih nosilcev javnih pooblastil	15. člen	21.-24. člen	
Ministrstva			
Vodenje ministrstev			
Minister	16. člen	25., 26.člen	
Državni sekretar	17. člen		
Generalni direktor oziroma državni podsekretar	18. člen	28. člen	
Generalni sekretar	19. člen	29. člen	
Strokovni svet	20. člen	27. člen	
Organi v sestavi ministrstva			
Ustanovitev organa v sestavi in peistojnost odločanja	21. člen		
Vodenje organov v sestavi	22. člen	30.-32. člen	
Razmerje med ministrstvom in organom v sestavi	23. člen	53.-56. člen	
Poročanje in nadzor	24. člen	53. člen	
Pritožba	25. člen	53. člen	
Notranja organizacija ministrstva in organa v sestavi			
Notranja organizacija in sistemizacija delovnih mest ministrstva	26. člen		
Skupni temelji za noranjo organizacijo	27. člen		
Ministrstva in njihova delovna področja			
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	28. člen		3. člen
Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj			4. člen
Ministrstvo za finance	29. člen		5. člen
Ministrstvo za gospodarstvo (gospodarske dejavnosti)	30. člen		6. člen
Ministrstvo za informacijsko družbo	31. člen		
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	32. člen		7. člen
Ministrstvo za kulturo	33. člen		8. člen
Ministrstvo za notranje zadeve	34. člen		9. člen
Ministrstvo za obrambo	35. člen		10. člen

Ministrstvo za okolje, prostor in energijo (za okolje in prostor)	36. člen		11. člen
Ministrstvo za pravosodje	37. člen		12. člen
Ministrstvo za promet	38. člen		13. člen
Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport	39. člen		14., 16. člen
Ministrstvo za zdravje	40. člen		15. člen
Ministrstvo za zunanje zadeve	41. člen		17. člen
Naloge ministrstev in organov v sestavi	42. člen		ZODPM
Teritorialna organizacija uprave			
Opredelitev upravnih enot in drugih oblik teritorialne organiziranosti	43. člen	33. člen	
Pristojnosti upravnih enot	44. člen	34. člen	
Notranja organizacija uprave	45. člen	35. člen	
Načelnik upravne enote	46. člen	36. člen	
Naloge načelnika upravne enote	47. člen	37. člen	
Strokovno vodstvo ministrstev	48. člen	38. člen	
Razmerja med resornimi ministrstvi in upravnimi enotami	49. člen	40. člen	
Poročanje ministrstev	50. člen	41. člen	
Nadzor ministrstev	51. člen	42. člen	
Odločanje o pritožbi	52. člen	44. člen	
Razmerja med min., pristojnim za upravo in upravnimi enotami	53. člen	43. člen	
Spor o pristojnosti med upravnimi enotami	54. člen	45. člen	
Koordinacijski sosvet	55. člen	39. člen	
Razmerja ministrstev			
Razmerja do vlade			
Razmerje med vlado in ministrstvi	56. člen	46. člen	
Poročanje o delu	57. člen	47. člen	
Predlogi, pobude stališča	58. člen	48. člen	
Medsebojna razmerja			
Sodelovanje ministrstev in drugih upravnih organov	59. člen	49. člen	
Usklajevanje predpisov	60. člen	50. člen	
Sporna vprašanja med ministrstvi	61. člen	51. člen	
Vodenje nalog s področij več ministrstev	62. člen	52. člen	
Usklajevanje dela več ministrstev	63. člen	53. člen	
Razmerja do organov lokalnih skupnosti			
Nadzor min. nad zakonitostjo aktov iz pristojnosti lokalnih skupnosti	64. člen	57. člen	
Opozorila ministrstva nadzornemu organu lokalne skupnosti	65. člen	58. člen	
Nadzor ministrstev nad zakonitostjo pri prenesenih nalogah	66. člen	59. člen	
Nadzor ministrstev nad primernostjo in strokovnostjo pri prenesenih n.	67. člen	60. člen	
Opozorila upravne enote	68. člen		
Strokovna pomoč	69. člen		
Ukrepi za odpravo nepravilnosti pri izvrševanju nalog iz drž. pristoj.	70. člen	61. člen	
Prevzem pristojnosti za prenesene naloge iz državne pristojnosti	71. člen	62. člen	
Nadzor nad nosilci javnih pooblastil			
Nadzor nad nosilci javnih pooblastil	72. člen		
Nadzor ministrstva, pristojnega za upravo			
Nadzor ministrstva, pristojnega za upravo	73. člen		
Predpisi uprave			
Predpisi ministra	74. člen	99. člen	

ZDU = Zakon o državni upravi
ZU = Zakon o upravi
ZODPM = Zakon o organizaciji in delovnih področjih ministrstev

PRILOGA 2: PREDSTAVITEV SPREMLJAJOČE ZAKONODAJE

Priloga na kratko opisuje spremljajoče predpise novega Zakona o državni upravi, ki so nujen pogoj za usklajeno delovanje celotnega sistema državne uprave. Predpisi, ki so v nadaljevanju predstavljeni, so bili sprejeti v približno enakem obdobju ter vsi sodijo v proces reforme javne uprave. Spremljajoči predpisi Zakona o državni upravi so:

- Uredba o načinu poslovanja organov s strankami (Ur. l. RS, št. 22, 29. 3. 2001),
- Uredba o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom (Ur. l. RS, št. 91/2001, 16. 11. 2001),
- Uredba o poslovnem času, uradnih urah in delovnem času v organih državne uprave (Ur. l. RS, št. 21/2001, 23. 3. 2001) ter
- Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Ur. l. RS, št. 56/2002, 28.6.2002),
- Zakonom o javnih agencijah (Ur. l. RS, št. 52/2002, 14.6. 2002),
- Zakon o javnih uslužbencih (Ur. l. RS, št. 56/2002, 28. 6. 2002) in
- Zakon o varstvu osebnih podatkov (Ur. l. RS, št. 59/99, 23. 7. 1999).

UREDBA O NAČINU POSLOVANJA ORGANOV JAVNE UPRAVE S STRANKAMI
(Ur. l. RS, št. 22/2001, 29. 3. 2001)

Uredba obsega naslednja poglavja:

1. splošne določbe (uredba velja za organe državne uprave, upravo lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil; razloženi so tudi osnovni pojmi, ki se jih v uredbi uporablja),
2. sprejem stranke (zagotavljanje informatorja, pisnih brošur in po elektronskih medijih ter sprejemna pisarna v organu javne uprave),
3. sprejemanje vlog (poslovni čas, sprejemna pisarna, uradne ure, obrazci vlog z navodili),
4. pregledovanje, prepisovanje in preslikovanje spisov upravne zadeve (če stranka izkaže pravni interes, vložiti mora pisno vlogo ali ustno na zapisnik, v navzočnosti uradne osebe),
5. označevanje uradnih prostorov, izkazovanje uradnih oseb, pripombe in pohvale strank (vidne napotilne table, seznam uradnih oseb, identifikacijska priponka ali tablica, knjiga pripomb in pohval v sprejemni pisarni, nabiralnik pripomb in pohval, ugotavljanje kakovosti storitev na podlagi metodologije),
6. obvestilo o poteku postopka (v času uradnih ur, uradna oseba ali informator, pojasnila o razlogu, zaradi katerega ni bila izdana odločba v zakonsko določenem roku, sporočanje preko sredstev javnega obveščanja ali po elektronskih medijih),
7. nadzor nad izvajanjem (odgovoren je predstojnik organa javne uprave, v ministrstvih generalni sekretar, v lokalnih skupnostih direktor uprave oziroma tajnik, nadzor izvaja upravna inšpekcija pri ministrstvu, pristojnem za upravo) ter
8. prehodne in končne določbe (minister, pristojen za upravo, določi metodologijo ugotavljanja kakovosti storitev, uredba se začne uveljavljati najkasneje s sprejemom proračuna Republike Slovenije za leto 2002, predstojniki organov javne uprave uskladijo akte o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest s to uredbo).

UREDBA O POSLOVANJU ORGANOV JAVNE UPRAVE Z DOKUMENTARNIM GRADIVOM (Ur. l. RS, št. 91/2001, 16. 11. 2001)

Uredba obsega petnajst poglavij.

V splošnih določbah je določeno področje urejanja, in sicer gre za pravila poslovanje organov javne uprave pri sprejemanju in pregledovanju pošte, ravnanju z vlogami strank, evidentiranju, klasificiranju in signiranju zadev, dosjejev ter dokumentov, spremljanje rokov, odpravi pošte ter hrambi dokumentarnega gradiva. Navedeni so vsi organi javne uprave in njihovi delavci, ki morajo upoštevati uredbo. Obrazloženi so posamezni izrazi, kot je dokument, priloga, zadeva, klasifikacijski znak, šifra zadeve, šifra dokumenta, rokovnik, arhivsko gradivo in še drugi termini, ki izhajajo iz pisarniškega poslovanja. V posameznem členu je urejena tudi glavna pisarna, ki strokovno usklajuje naloge pri izvajanju pravil uredbe.

Drugo poglavje vsebuje določbe v zvezi s sprejemanjem in pregledovanjem pošte, kjer je opredeljen pojem pošte, navedene so oblike pošte, določen je sprejem pošte in čas njenega sprejema, odpiranje pošte, neposredno sprejemanje vlog, potrjevanje neposrednega sprejema pošte, ravnanje s prilogami, prejemna štampiljka, sprejem fizičnega nosilca elektronskih podatkov ter ravnanje z neevidenčnim gradivom.

Naslednja poglavja so namenjena signiranju in klasificiranju, evidenci dokumentarnega gradiva, rokovniku, sejnem gradivu, ravnanju s podatki, ukrepom za varovanje zadev, ki vsebujejo tajne podatke, odpravi pošte, hrambi dokumentarnega gradiva, navodilom in nadzorstvom nad izvajanjem te uredbe, poslovanju v jezikih italijanske in madžarske narodne skupnosti ter celostni podobi.

UREDBA O POSLOVNEM ČASU, URADNIH URAH IN DELOVNEM ČASU V ORGANIH DRŽAVNE UPRAVE (Ur. l. RS, št. 21/2001, 23. 3. 2001)

Uredba ureja poslovni čas in uradne ure organov državne uprave ter določa osnove za razporeditev delovnega časa delavcev v organih državne uprave. Potrebno je ločiti nekatere pojme, ki se pojavljajo v uredbi:

- poslovni čas – čas poslovanja organa z drugimi organi, državnimi organi in organi lokalnih skupnosti,
- delovni čas – čas, v katerem delavec opravlja svojo delovno obveznost iz delovnega razmerja in
- uradne ure – čas poslovanja organa s strankami.

ZAKON O INŠPEKCIJSKEM NADZORU (Ur. l. RS, št. 56/2002, 28.6.2002)

Zakon obsega deset poglavij:

1. **Splošne določbe**, v katerih je predstavljena vsebina zakona, opredelitev inšpekcijskega nadzora ter uporabnost zakona. Drugi člen opredeljuje inšpekcijski nadzor kot nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov. Inšpekcijski nadzor izvajajo inšpektorji oziroma inšpektorice s posebnimi pooblastili in odgovornostmi. V tretjem členu je določeno, da se glede postopkovnih vprašanj, ki s tem zakonom niso urejena, uporablja zakon o splošnem upravnem postopku. Posebej je določeno, da se zakon uporablja za upravno inšpekcijo, proračunsko inšpekcijo, obrambno inšpekcijo in druge oblike nadzora nad poslovanjem državnih organov in organov lokalnih skupnosti.
2. Drugo poglavje vsebuje **načela**, ki jih je potrebno upoštevati pri izvajanju inšpekcijskega nadzora. To so načelo samostojnosti (v okviru svojih pooblastil so inšpektorji samostojni), načelo varstva javnega interesa in varstva zasebnih interesov (pravnih in fizičnih oseb), načelo javnosti (inšpektorji obveščajo javnost) ter načelo sorazmernosti (zagotovitev učinkovitega nadzora, izrekanje ukrepov, ki so za zavezanca ugodnejši, upoštevati mora težo kršitve in javni interes).
3. Poglavje o **organizaciji** določa organizacijo inšpekcijskega nadzora. Inšpektorji delujejo v okviru inšpekcij, ki se organizirajo za posamezno upravno področje, inšpekcije pa delujejo v inšpektoratih, ki imajo status samostojnega organa v sestavi ministrstva. Predstojnik oziroma predstojnica inšpektorata je glavna inšpektorica oziroma glavni inšpektor. Ta vodi in predstavlja inšpektorat, koordinira delo inšpektorjev ter odgovarja za zakonitost, kakovost in učinkovitost dela inšpekcije. Za koordinacijo dela inšpekcij se oblikuje Inšpekcijski svet, ki ga sestavljajo glavni inšpektorji in direktorji inšpekcij.
4. Četrto poglavje obravnava **položaj, pravice in dolžnosti inšpektorjev**. V splošnem velja, da je lahko za inšpektorja imenovana oseba, ki ima univerzitetno

ali visoko strokovno izobrazbo, najmanj pet let delovnih izkušenj ter ima strokovni izpit za inšpektorja (lahko tudi strokovni izpit iz upravnega postopka). Velja tudi varovanje položaja inšpektorja, kar pomeni, da se ga ne sme premestiti na drugo delovno mesto, za katero ni določeno izvrševanje inšpekcijskih pooblastil, brez njegovega soglasja. Poleg tega tudi inšpektor ne sme opravljati dela za drugega delodajalca na področju. V zvezi s tem je tudi zanj pomembno varovanje poslovne in druge tajnosti. Inšpektorji so tudi posebej odgovorni v primeru opustitve izvršitve naloge oziroma, če ne sprejme ustrezne ukrepe, če ne obvesti pristojne organe o kršitvah zakonov ali drugih predpisov ter če opravlja dejavnost za drugega delodajalca na področju. Kršitve navedenih odgovornosti sodijo med težje disciplinske kršitve.

5. V petem poglavju zakona so navedena **pooblastila, ki jih ima inšpektor pri izvajanju inšpekcijskega nadzora**. Določeno je, kaj lahko inšpektorji pregledajo pri fizični ali pravni osebi, koga imajo pravico zaslišati, katere vzorce imajo pravico vzeti, kaj lahko fotografirajo, fotokopirajo, reproducirajo. Določeno je, v katere prostore, objekte in h katerim napravam zavezanca lahko vstopijo. V posebnem členu je določeno, kakšno pravico imajo inšpektorji pri vstopu v poslovne in druge prostore, ki ne pripadajo zavezancu. Določeno je tudi, v katerem primeru lahko inšpektor pregleda stanovanjske prostore zavezanca ter v katerem primeru sodišče dovoli ogled prostorov. Določeno je tudi, da mora zavezanec omogočiti inšpektorju nemoteno opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora.
6. Šesto poglavje določa **postopek** pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora. Najprej je potrebno določiti, kdo so stranke v postopku. Ne glede na to, kdo je vlagatelj pobude, prijave, sporočila ali druge vloge ima položaj stranke v postopku zavezanec. Za opravljanje posameznih dejanj v postopku lahko pridobijo pooblastilo tudi druge osebe, ki so zaposlene v inšpekciji, le inšpektor pa lahko izdaja odločbe in sklepe. Določena strokovna dela lahko opravljajo tudi specializirane organizacije, zavodi ali posamezniki, kadar ni v nasprotju z javnim interesom ali interesom udeležencev v postopku. Glavni inšpektor lahko posameznemu inšpektorju tudi odvzame pooblastila za vodenje postopka. Inšpektor lahko tudi ustavi postopek s sklepom, če ugotovi, da zavezanec ni storil kršitve zakona ali drugega predpisa. V 29. členu zakona so določene tudi pravice in dolžnosti zavezanca v postopku inšpekcijskega nadzora. Možna je

tudi pritožba zoper odločbo inšpektorja, vendar ta ne zadrži njene izvršitve. Stroške inšpekcijskega postopka trpi zavezanec; v primeru, da je bil postopek ustavljen, pa stroške trpi organ.

7. Če je kršen zakon ali drug predpis so v sedmem poglavju določeni različni **ukrepi inšpektorjev**. Lahko se izdajo preventivni ukrepi inšpektorjev in opozorila, posebni ukrepi inšpektorjev, ukrepi, povezani s prepovedjo opravljanja dejavnosti ali ukrepi za varovanje pravic drugih oseb.
8. Predvidena je tudi **odškodninska odgovornost države**, v primeru, da je bila zavezancu povzročena materialna škoda s protipravnim dejanjem ali opustitvijo inšpektorja pri izvajanju nalog inšpekcijskega nadzora.
9. Deveto poglavje obsega **kazenske določbe**, ki določajo denarne kazni v primeru prekrškov pravne osebe, samostojnega podjetnika ali fizične osebe.
10. V **prehodnih in končnih določbah** je določeno, da morajo inšpektorji najkasneje v enem letu od uveljavitve tega zakona opraviti strokovni izpit. V dveh mesecih od uveljavitve zakona se mora konstituirati inšpekcijski svet. Akti o notranji organizaciji in sistemizaciji morajo biti usklajeni s tem zakonom v šestih mesecih. Postopki, ki so se začeli pred uveljavitvijo tega zakona, potekajo še po določilih, ki so prej veljala. Zakon je začel veljati 26. junija 2002.

ZAKON O JAVNIH AGENCIJAH (Ur. l. RS, št. 52/2002, 14.6. 2002)

Zakon je bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije istočasno z Zakonom o državni upravi (31. maja 2002). Zakon o javnih agencijah obsega naslednja poglavja:

1. Temeljne določbe, v katerih je določeno, da je javna agencija oblika osebe javnega prava , da se ustanovi za opravljanje regulatornih, razvojnih nalog v javnem interesu, da je pri izvajanju nalog samostojna. Opredeljena so tudi načela delovanja (zakonitost, samostojnost, strokovnost, politična nevtralnost, nepristranskost, uradni jezik) ter kriteriji za ustanovitev (kot je že opredeljeno z Zakonom o državni upravi).
2. Drugo poglavje obsega šest členov, ki obravnavajo ustanovitev javne agencije. Agencijo lahko ustanovi Republika Slovenija, samoupravna lokalna skupnost ali zveza samoupravnih lokalnih skupnosti. Javna agencija se ustanovi z ustanovitvenim aktom (7. člen določa, katere so sestavine ustanovitvenega akta), pravno sposobnost dobi z vpisom v sodni register. Določene so tudi pristojnosti ustanovitelja ter določbe v zvezi z imenom in sedežem javne agencije.
3. Poglavje vsebuje določbe v zvezi z organi javnih agencij:
   - svet javne agencije (imenovani tri do devet članov s predsednikom),
   - direktor (imenovanje, pristojnosti in odgovornosti, javni natečaj za imenovanje direktorja, razveljavitev, razrešitev).
4. Določeno je, kateri so akti javne agencije za delo in poslovanje. To so splošni akti, akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest ter drugi akti, ki urejajo vprašanja, pomembna za delo in poslovanje agencije.
5. Zakon navaja in razlaga naslednje naloge in dejavnosti javne agencije:
   - regulatorne naloge (ureja pravna razmerja in odloča v posamičnih stvareh),
   - odločanje v javnopravnih stvareh (odloča direktor),

- razvojne naloge (svetovanje, opravljanje strokovnih razvojnih nalog, sprejemanje ukrepov iz lastne pristojnosti ter razporejanje in dodeljevanje finančnih spodbud),
- strokovne naloge (tiste, zaradi katerih je bila ustanovljena),
- nadzorstvene naloge (nadzor strokovnosti in primernosti dela pravnih in fizičnih oseb) in
- druge naloge oziroma dejavnosti.

6. Šesto poglavje obravnava, kakšen mora biti odnos z uporabniki. Javna agencija je dolžna zagotoviti uporabnikom svojih storitev javnost dela, kar pomeni, da jih mora na primeren način obveščati. Določeno je tudi poslovanje z uporabniki, ki zahteva od zaposlenih primeren in prijazen odnos. Za obravnave pripomb in predlogov uporabnikov mora biti zadolžen pooblaščeni uslužbenec sveta javne agencije.
7. Zakon vsebuje določbe v zvezi s programom dela (cilji in naloge, ki jih bo agencija zasledovala) in poročanjem javnih agencij (o doseženih ciljih in rezultatih, o izidu poslovanja).
8. V zvezi s financiranjem mora ustanovitelj zagotoviti začetna sredstva. Prihodki agencije pa so poleg sredstev s proračuna, prihodki pridobljeni s prodajo blaga in storitev ter drugi prihodki. Za opravljanje storitev javna agencija določi tarifo. Določen je tudi njene postopek izdaje ali spremembe. Upravne takse so prihodek proračuna. Javna agencija je odgovorna za svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem, izjemoma je lahko odgovoren ustanovitelj. Določeno je, kako mora agencija uporabiti presežek prihodkov nad odhodki. Načeloma se javna agencija ne sme zadolževati.
9. Javna agencija mora voditi računovodstvo in predložiti letna poročila (pregledati ga mora pooblaščeni revizor.
10. V posebnem poglavju je urejen nadzor, in sicer nadzor nad uporabo sredstev (računsko sodišče) ter nadzor nad delom in poslovanjem (ministrstvo oziroma uprava lokalnih skupnosti).
11. Določeno je, v katerih primerih lahko javna agencija preneha.
12. V prehodnih in končnih določbah so navedene obstoječe agencije, za katere je zakon uporaben. Določeno je kateri zakoni se uporabljajo za določitev plač zaposlenih v javnih agencijah.

ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH (Ur. l. RS, št. 56/2002, 28. 6. 2002)

Zakon o javnih uslužbencih je eden temeljnih zakonov v okviru reforme javne uprave. Obsega dva dela, in sicer:

- Prvi del obsega določbe, ki veljajo za javne uslužbence, torej za osebe, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju . Ta del obsega poglavje uvodnih določb, skupna načela javnih uslužbencev in druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev. V *uvodnih določbah* se definira pojem javnega uslužbenca, predmet urejanja, definira delodajalca, določa izvrševanje pravic in dolžnosti delodajalca, določila glede razmerij javnih uslužbencev in plače v javnem sektorju ter opredelitev terminov. V drugem poglavju so navedena *skupna načela sistema javnih uslužbencev*, in sicer: načelo enakopravne dostopnosti, načelo zakonitosti, načelo strokovnosti, načelo častnega ravnanja, načelo omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril, načelo zaupnosti, načelo odgovornosti za rezultate, načelo dobrega gospodarjenja in načelo varovanja poklicnih interesov. Tretje poglavje pa ureja *druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev*, ki se nanašajo na način določanja pravic in obveznosti, določen je posebni pogoj za zasedbo delovnega mesta (znanje jezika narodnostne skupnosti na območju narodne skupnosti), delovanje sindikata in kolektivna pogajanja, stavka, kadrovske evidence in obveznost akta o sistemizaciji.
- Drugi del pa obsega posebne določbe, ki veljajo za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Ta del obsega več poglavij, in sicer:

1. Temeljne določbe in načela – določa veljavnost drugega dela zakona, opredeli pojem uradnika in ga loči od pojma javnega uslužbenca, vsebuje določbe v zvezi s pravnim varstvom in arbitražnim reševanjem sporov ter uveljavljanjem pravnega varstva, določa podlago za oblikovanje socialnega partnertstva, vsebuje načelo javnega natečaja, politične nevtralnosti in nepristranskosti, načelo kariere, načelo prehodnosti, načelo varovanja poklicnih interesov ter načelo odprtosti do javnosti.
2. Odločanje o pravicah in obveznostih – določena je vloga predstojnika, vodje kadrovskega poslovanja in komisije za pritožbe iz delovnega razmerja, poleg tega pa so določeni pogoji za imenovanje oziroma razrešitev predsednika in članov komisije za pritožbe, delovanje komisije za pritožbe ter pravila za odločanje komisije za pritožbe.
3. Organizacijske določbe – vsebujejo določbe v zvezi s sistemizacijo delovnih mest, kadrovskega načrta, kadrovskimi evidencami
4. Štipendiranje – vsebuje en člen v zvezi s podeljevanjem štipendij
5. Sklenitev delovnega razmerja – določbe v zvezi z načinom sklenitve delovnega razmerja, časom trajanja delovnega razmerja, sklenitvijo delovnega razmerja, zaposlitvijo, postopkom pred novo zaposlitvijo, objavo, vsebino in izvedbo javnega natečaja ter izbirnim postopkom, izbiro kandidata in odločbo o izbiri. Določen je tudi posebni javni natečaj, pravice neizbranega natečaja, imenovanje v naziv in ponudba pogodbe o zaposlitvi ter poskusno delo in predhodni preizkus usposobljenosti.
6. Delovno razmerje za določen čas – določeni so primeri tovrstne zaposlitve, določbe v zvezi s trajanjem delovnega razmerja za določen čas, določene so izjeme, prepoved premestitve in sklenitve delovnega razmerja za nedoločen čas, število delovnih mest v kabinetu ter pravice in obveznosti javnih uslužbencev, ki sklenejo delovno razmerje za določen čas.
7. Sankcije v primeru nezakonitosti – primeri razveljavitve, delna razveljavitev, odločanje o razveljavitvi in rok za razveljavitev in odškodnina.
8. Delovna mesta, položaji in nazivi – razvrščanje in pogoji za delovna mesta, vrste, pogoji, pridobitev in prenehanje položaja, pridobitev naziva, nazivi, pogoji za imenovanje v naziv, predpisana izobrazba in drugi pogoji za imenovanje v naziv, spregled ustreznega strokovnega izpita za imenovanje v naziv, pristojnost za imenovanje v naziv ter izguba naziva

9. Pravice in obveznosti – njihovo določanje, opravljanje dela, opravljanje dela po navodilih in odredbah, delo izven opisa delovnega mesta, povečan obseg dela, opravljanje dodatnega dela v interesu delodajalca, opravljanje dela v projektni skupini, opravljanje manj zahtevnega dela ter opravljanje drugih dejavnosti in konflikt interesov.
10. Izobražavanje, usposabljanje in izpopolnjevanje – pravica do izobraževanja v interesu delodajalca, dolžnost usposabljanja in izpopolnjevanja, program izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja, spremljanje izvajanja programa ter spremljanje kariere in strokovnosti dela uradnikov.
11. Pripravništvo – definicija pripravnika, program usposabljanja, trajanje pripravništva, sklenitev delovnega razmerja pripravnika, izvajanje praktičnega pouka.
12. Ocenjevanje uradnikov – določene so delovne in strokovne kvalitete, način ocenjevanja, ocene uradnikov, določitev ocene, seznanitev z oceno, veljavna ocena, distribucija ocen.
13. Napredovanje in priznanja – pojem napredovanja, pogoji za napredovanje, napredovalno obdobje in ocena, predpisana za napredovanje ter priznanja.
14. Disciplinska odgovornost – gre za uresničevanje disciplinske odgovornosti in začasno odstranitev z dela, pri čemer so navedeni primeri kršitev in ukrepov.
15. Odškodninska odgovornost – najprej opredeli, kaj to je odškodninska odgovornost, opisan je odškodninski postopek za škodo, povzročeno organu, določeno, kdaj je možen pisni dogovor in kdaj pavšalna odškodnina, kaj sledi, če je javni uslužbenec oproščen odškodninske odgovornosti, določila v zvezi s škodo, povzročeno tretji osebi, kakšna je odškodninska odgovornost delodajalca.
16. Ugotavljanje nesposobnosti – v katerih primerih je uradnik nesposoben, kakšni so ukrepi, uvedba postopka, kdo je pristojen za ugotavljanje dejstev in kakšen je postopek, v katerih primerih se javnega uslužbenca ne da premestiti.
17. Premestitev – pogoji za premestitev, omejitve premestitev, premestitev zaradi delovnih potreb, postopek premestitve zaradi delovnih potreb, postopek premestitve na lastno željo oziroma s soglasjem, nadaljevanje delovnega razmerja.

18. Prenehanje delovnega razmerja – splošni razlogi za prenehanje delovnega razmerja, določbe glede posameznih vrst odpovedi, datum prenehanja delovnega razmerja; odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga.
19. Strokovni izpiti – ločijo se strokovni izpiti za imenovanje v naziv in drugi strokovni izpiti (za izvrševanje posamezne vrste javnih nalog, iz upravnega postopka, za izvrševanje posebnih dolžnosti in pooblastil, za samostojno opravljanje strokovno-tehničnih del)
20. Pristojnosti na področju sistema javnih uslužbencev – določene so pristojnosti državnega organa, pristojnega za kadrovske zadeve.
21. Uradniški svet – naloge, sestava, izvolitev in razrešitev, volitve v uradniški svet, način dela.
22. Nadzor nad izvajanjem tega zakona – določena je inšpekcija za sistem javnih uslužbencev, opravljanje nadzora, način dela, ukrepi.
23. Kazenske določbe – primeri prekrškov določenih z denarno kaznijo.
24. Prehodne in končne določbe.

ZAKON O VARSTVU OSEBNIH PODATKOV (Ur. l. RS 59/99, 23. 7. 1999)

Zakon obsega dvanajst poglavij, in sicer:

1. Splošne določbe – namen varstva osebnih podatkov, opredelitev pojmov, določbe v zvezi z obdelavo podatkov, določeno je, za katere podatke ta zakon ne velja, zagotavljanje varstva vsem državljanom.
2. Varstvo osebnih podatkov – komu se lahko poveri osebne podatke, čigavi podatki se lahko zbirajo, možnost obdelave podatkov, shranjevanje in uporabljanje podatkov, posredovanje podatkov.
3. Zavarovanje osebnih podatkov – način zavarovanja, postopki in ukrepi.
4. Katalogi podatkov in katalog zbirk osebnih podatkov – opredelitev kataloga podatkov (kaj vsebuje), posredovanje nekatere podatkov ministrstvu, pristojnemu za varstvo osebnih podatkov.
5. Pravice posameznika – vpogled v katalog zbirk, dolžnosti upravljavca zbirke osebnih podatkov ter postopek vpogleda.
6. Varstvo pravic posameznika – sodno varstvo, ni javnosti, zahteva odškodnine.
7. Omejitve pravic posameznika – določene so izjeme.
8. Iznos osebnih podatkov iz države – možnost iznosa, omejitev iznosa.

9. Inšpekcijsko nadzorstvo – pristojnost ministrstva, pristojnega za varstvo osebnih podatkov, pravice inšpektorja pri opravljanju inšpekcijskega nadzorstva, pravice in dolžnosti inšpektorja.
10. Spremljanje izvrševanje zakona
11. Kazenske določbe – določene so denarne kazni za prekršek v določenih primerih.
12. Prehodne in končne določbe