

1 TEMELJNI POJMI

UPRAVLJANJE, (JAVNA, DRŽAVNA) UPRAVA, OBRAMBNO PODROČJE

Dva pomena izraza **pojma uprava**:

- organizacijska-subjektivna funkcija: Upravna organizacija je vsaka organizacija, v kateri ljudje na podlagi trajne delitve dolžnosti in pooblastil opravljajo družbene zadeve kot svoj stalni poklic.
- Funkcionalna-objektivna funkcija: Upravljanje je kontinuirana dejavnost povezovanja več ljudi v akcijo za opravljanje družbenih zadev.

Brezovšek: Upravljanje je odločanje o potrebah in načinu zadovoljevanja teh potreb. Človekovo delovanje je vedno usmerjeno v zadovoljevanje potreb. Upravljanje ima dve osnovni sestavini:

- element določanja smeri za doseg nekega cilja
- element izvrševanja dejanj, ki omogočajo doseg nekega cilja.

V širšem smislu je uprava celokupnost dejavnosti upravljanja, v ožjem smislu pa je uprava dejavnost, s katero se realizirajo sprejeti cilji.

Javna uprava je uprava v javnih zadevah. Vključuje državno upravo in del javnih služb, lahko pa tudi lokalno samoupravo z lokalnimi javnimi službami. Sistem javne uprave je sestavljen iz:

- državna uprava: osrednji upravni sistem, ki izvaja predvsem oblastno funkcijo, s katero na pravni način ureja odnose v državi
- lokalna samouprava: način upravljanja o družbenih zadevah, predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem
- javna služba: dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki si nujno potrebne za delovanje družbenega sistema
- javni sektor: sem sodi vse, kar je v državni lasti in temelji na kriteriju lastništva države

Javna uprava je celota vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v izvršilne funkcije javnega upravljanja, ne glede na to, ali jih opravljajo državni organi, drugi državni organi ali organizacije zunaj državne uprave.

Temeljne naloge državne uprave:

- regulativna: izdajanje predpisov, priprava strokovnih podlag za izdajanje predpisov vlade in zakonov ter drugih aktov zakonodajnega organa
- kontrolno-nadzorna: nadzor nad izvajanjem predpisov
- operativna: izdajanje posamičnih pravnih aktov
- študijsko-analitična
- represivna

Upravna naloge opravljajo ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote.

(NACIONALNA) VARNOST TER SISTEM NACIONALNE VARNOSTI

Če je v posamezniku občutek **varnosti**, lahko optimalno deluje kot človeško bitje, ki zadovoljuje potrebe na način, kot to želi in hoče.

Varnost je stanje, v katerem je uravnotežen fizični, duhovni, duševni ter gmotni obstoj posameznika in družbene skupnosti v razmerju do drugih posameznikov, družbenih skupnosti in narave.

Sodobna varnostna paradigma obravnava:

- individualna varnost (če je posameznikova varnost zagotovljena mu omogoča kakovosten razvoj in obstoj)
- nacionalna varnost (varnost državnega ozemlja, prebivalstva in njihove lastnine, ohranjanje nacionalne suverenosti, zagotavljanje ustreznih razmer za uresničevanje temeljnih funkcij družbe)
- mednarodna varnost (celoten svet)

Sodobnim družbam so skupne naslednje nacionalnovarnostne prvine:

- varnostna politika v širšem pomenu
- varnostna struktura, ki zagotavlja varnost na ravni celotne družbe
- varnostno samoorganiziranje civilne družbe

POLITIČNA, ORGANIZACIJSKA IN VARNOSTNA KULTURA TER VREDNOTE

Politična kultura je mreža individualnih orientacij in stališč pripadnikov družbe do političnega sistema.

Organizacijska kultura je sistem vrednot, prepričanj, temeljnih stališč, ki so značilna za določeno skupino ali organizacijo in jo ločujejo od drugih skupin in organizacij.

Varnostna kultura je del splošne kulture posameznika, določene skupnosti ali organizacije. Del varnostne kulture je tudi protiobveščevalna kultura.

2 GLOBALIZACIJA IN DRŽAVNA UPRAVA

VIDIKI GLOBALIZACIJE; POVEZANI Z UPRAVO

Globalizacija je korak k popolnoma povezanem svetovnem trgu. Presega običajno opredeljene zamisli države s teritorialno suverenostjo in pojavom nevladnih političnih igralcev v svetovni ureditvi.

Večstranski koncept:

- **Komunikacijska tehnologije:** omogoča in olajšuje globalizacijo, pomemben vir oblastnega nadzora nad državljani, omogoča da je prenos idej, kapitala po svetu hitrejši.
- **Gospodarska globalizacija:** prostorska reorganizacija proizvodnje, soodvisnost industrije preko meja ter širitev finančnih trgov.
- **Politična globalizacija:** oblikovanje vsesplošnih prednosti demokracije po svetu; razširitev politične moči med številne vladne in nevladne subjekte → povečan politični pluralizem v svetovni politiki. Upadla je vloga nacionalne države v MO, povečala se je globalna soodvisnost.
- **Kulturna globalizacija:** potrošniška družba; ameriška kultura, medijska revolucija, globalna kultura, individualizem, človekove pravice (mednarodne organizacije, globalna civilna družba).

Globalizacija zožuje moč nacionalne države pri odločanju o svoji lastni prihodnosti.

VZROKI IN POSLEDICE GLOBALIZACIJE

Globalizacija = usmeritev, razsežnost, hitrost, vse pogostejše interakcije med ljudmi na vse širšem prostoru

- Povečanje družbene gostote, povečanje frekvence in obsega interakcij, povečanje sodelovanja in konfliktov, povečanje produktivnosti človeškega dela, povečanje možnosti uničevanja s sodobnim orožjem, povečanje raznovrstnosti metod družbene regulacije
- Globalizacija zožuje moč nacionalne države pri odločanju o svoji lastni prihodnosti.
- ne dotika se vseh držav enako

POLITIČNA RAZSEŽNOST GLOBALIZACIJE IN NJENI IZZIVI ZA DRŽAVNO UPRAVO

- zunanji odnosi → sodelovanje in konflikti → uničujoča sredstva → meddržavni dogovori, sistem mednarodnega prava, transdržavne organizacije
- racionalni program izgradnje globalnih političnih odnosov: krepitev transdržavnih mrež, stabiliziranje meddržavnih institucij in organizacij, omejevanje suverenosti vsake posamezne države, kar zmanjša možnost, da uporabljajo silo nenadzorovano
- fragmentacija in globalizacija sta komplementarna procesa (dialektika lokalnega in globalnega)
- reforma javne uprave: večja učinkovitost, decentralizacija, reorganizacija javnih služb, nove metode in kultura upravljanja, uvajanje tržnih mehanizmov, privatizacije, deregulacije.

VPLIV GLOBALIZACIJE NA JAVNO UPRAVO

- globalizacija je spremenila naravo državne in javne uprave po svetu. V praksi se je izrazila v obliki reform javne uprave: osredotočenje na sodelujoče akterje, na civilno družbo, managerski pristop, kolektivno delovanje, participativna demokracija, vloga posameznih državljanov pri oblikovanju in izvrševanju politik oz. odnosu med državljani in upravo
- *public private partnrship* → soudeležba uporabnikov državljanov in lokalnih skupnosti.
- Westminsterški stil reforme: široko razpredena privatizacija, uvedba tržnih vzpodbud, usmeritev na rezultate in posledice proračunskih izdatkov, na potrošniške storitve. Ameriški reivencijski stil reforme: zmanjšanje obsega javne uprave, izvršilni in storitveni management, decentralizacija, usmerjenost k uporabnikom storitev.

Posledice:

- Javno-privatna sfera v korist globalnega korporacijskega sektorja: poveča se vloga državljanov
- Korporacijska prisilna država: razraščanje prisilne birokracije, ki poskuša zajeziti potencialne grožnje državljanov za družbeno ureditev. Javna uprava je nadzornik, ki omogoča akumulacijo kapitala.
- Zakrilo se je razlikovanje med globalnim in lokalnim: številni mednarodne zadeve presegajo nacionalne, državne in lokalne meje
- Javna uprava mora narediti več z manj sredstvi. Odgovor na izziv globalizacije je profesionalizacija uprave z vsemi moralnimi in etničnimi standardi javnih uslužbencev in njihovo sposobnostjo. Privatizacija → korupcija, globalna kultura potrošništva (v nasprotju z nacionalno). Oblikovanje različnih elit, ki delujejo kot agenti transnacionalnih korporacij. Ogrožanje lokalnih skupnosti
- Širitev znanja, povečano razumevanje kultur, trgov, jezikov in drugih držav. Etična in moralna odgovornost za delovanje v globalnem svetu.

3 DEMOKRACIJA IN UPRAVA

KONCEPT ZANESLJIVE UPRAVE

Temeljna vprašanja zanesljive uprave v demokraciji

Javno upravo lahko zaradi njene pomembnosti razumemo tudi kot element ljudske suverenosti, kajti ljudstvo prek nje izvaja funkcijo nosilca državne oblasti.

Javna uprava se v vseh vrstah demokracij bori z enakimi težavami: kako zagotoviti sposobno, legitimno, odgovorno, odzivno, profesionalno in pravično javno službo.

Glavni cilji zanesljive javne uprave: legitimnost (legalnost in politični nadzor) in učinkovitost (strokovnost in sposobnost).

KLASIČNI IN NEOLIBERALNI (TRŽNI) ODGOVORI

Javna birokracija: klasični odgovor (Weber)

Weber: birokratski tip upravne organizacije je sposoben doseči najvišjo stopnjo učinkovitosti in je v tem smislu formalno najbolj racionalno znano sredstvo izvrševanja imperativnega nadzora nad človeškimi bitji.

Webrova birokracija je bila prvi korak k zanesljivi javni upravi. 10 bistvenih zahtev, ki jih mora izpolniti osebje učinkovite in zanesljive uprave:

- uradniki so izpostavljeni avtoriteti samo z vidika svoje brezosebne uradne dolžnosti
- organizirani so v jasno opredeljeni hierarhiji funkcij, v okviru jasno opredeljenih pristojnosti
- zanje veljajo svobodni pogodbeni odnosi in izbira
- izbrani so na podlagi kvalifikacij in so imenovani, ne izvoljeni
- imajo zagotovljeno stalno plačo s pravico do pokojnine
- ta služba je edina ali vsaj prvenstvena zaposlitev
- v njej uradniki zasledujejo svojo kariero
- popolna ločitev lastništva upravnih sredstev
- podvrženost strogi in sistematični disciplini
- nadzor vodenja službe

Kritika Webrovega modela ugotavlja, da teorija ni več primerna za današnji čas, ker ne odseva dejanskega stanja v upravi.

Politično/upravna dihotomija: nepolitična ali politična birokracija

Javna uprava je pomemben akter v oblikovanju politik.

4 interpretacije delitve dela med uradniki in politiki:

- implementacija politik je v izključni pristojnosti uradnikov, politiki pa so odgovorni za oblikovanje politik; politiki odločajo, uradniki pa uresničujejo.
- Uradniki in politiki sodelujejo pri oblikovanju politik, vendar je njihov prispevek različen; uradniki zbirajo podatke, politiki pa vnašajo v ta proces interese in vrednote.
- Uradniki in politiki so angažirani za oblikovanje politik, prav tako se oboji ukvarjajo s politiko, razlika je da uradniki izražajo ozke interese, politiki pa široke.
- Čisti hibrid – ni razlike med politiki in uradniki

Politiki in birokrati imajo različne vloge in to morajo sprejeti, temeljno pravilo je, da morajo politiki zaupati uradnikom, uradniki pa morajo ponuditi svoje neodvisne presoje.

Novi javni menedžment: (post)moderni izziv

(Osborn, Gaebler) 10 načel h katerim sledi novi javni menedžment:

- usmerjanje k uporabnikom
- poslanstvo in strateško upravljanje
- učinkovitost in uspešnost z naravnostjo k rezultatom
- ekonomičnost
- avtonomnost
- decentralizacija
- konkurenčnost

- preventivno delovanje
- tržišče

NUJS (Novo upravljanje javnega sektorja) pomeni novo paradigmo upravljanja s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti z uvajanjem aplikativnih menedžerskih metod dela in tržnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor.

Problematika zanesljivega javnega menedžmenta

NUJS je za zdaj prevladujoča paradigma upravne modernizacije. Kritiki NUJS poudarjajo njegovo preokupacijo s koncepti in vizijami, nagnjenost k trgovskim svetovalcem in zasebnemu sektorju, njegovo naivno reformistično evforijo ter neoliberalno prepričanje in zaupanje v trg.

Glavni argumenti te kritike so:

- NUJS je festival vizij
- je za zasebne svetovalce
- pozablja se izkušnje iz preteklosti
- NUJS predpostavlja neutemeljeno neoliberalno prepričanje o načelni premoči trga

Prava nevarnost novega javnega menedžmenta je, da s svojimi ukrepi lahko oslabi standarde politične odgovornosti in nadzora kot tudi enako in pravično obravnavo.

DEMOKRATIČNA ODGOVORNOST IN ODZIVNOST: NOVI ODGOVORI NS VŠRAŠANJA ZANESLJIVE UPRAVE

Demokracija in javna uprava se pogosto opredeljujeta kot nasprotji, ki se med seboj izključujeta, ampak ju je kljub temu mogoče uskladiti in povezati.

Odprti problem politizacije javne uprave v moderni (demokratični) družbi

Pomen javne uprave za demokracijo izhaja iz njene osrednje vloge, ki jo ima v procesu vladanja, iz njene participacije na oblasti:

- javna uprava je oblast, ki s svojo dejavnostjo vsakodnevno vpliva na življenje državljanov. Javna uprava je sestavni del politike, s svojim delovanjem politiko uresničuje, omogoča in vzpostavlja
- v moderni državi uprava ne deluje več samo kot nosilec oblastne funkcije, pač pa tudi sredstvo za reševanje družbenih problemov
- javna uprava pomeni tudi obliko sistemske integracije družbe, ki jo izvaja skozi uporabo lastne administrativne moči.

4 UPRAVNA KULTURA

SPLOŽNE PREDPOSTAVKE IN OKVIR ZA PREUČEVANJE UPRAVNE KULTURE

- Uporaba podjetniških in mangerskih metod kot sredstvo preobrazbe javnega sektorja (**NUJS** – novo upravljanje javnega sektorja)
- Globalizacija vpliva na strukturo, procese in učinke javne in državne uprave. Kljub amerikanizaciji (=globalizaciji), ljudje želijo ohraniti svojo identiteto in kulturo.
- **Upravna kultura: najbolj pogost vzorec vrednot, prepričanj, stališč in nagnjenj, ki označujejo in legitimirajo določen upravni sistem.**
- Razumevanje razlik med upravnimi kulturami: (1) različnost regionalnih, nacionalnih in lokalnih stvarnosti, posebne zgodovinske izkušnje, stopnje razvitosti, vključevanje v globalne odnose (2) pretekle izkušnje, miti, tradicije (3) obstoječe strukturalne okoliščine (4)

vedenjske matricevrednote, prakse, usmeritev k fizičnem okolju, gospodarstvu, družbenem sistemu, politični skupnosti, kulturi (5) dinamičnost, spremembe; sočasnost, trajnost in prekinitve (6) proces stajanja, akulturacije in socializacije (7) upravne reforme, modernizacija (8) globalne in regionalne težnje.

RAZLOGI IN NAČINI PREUČEVANJA UPRAVNE KULTURE

- Razlog za preučevanje upravne kulture: (1) uprava je največja in najcelovitejša entiteta, sestavljena iz številnih uradov, agencij, drugih organov (2) preko uprave se izvajajo politične in upravne odločitve, razdeljujejo finančni in drugi viri, na različne načine vpliva na delovanje cele družbe.
- Delovanje uprave je pogojeno s societalno, politično in upravno kulturo, upravna kultura je presek organizacijske managerske in politične kulture
- 2 subkulturi: (1) kultura vsakega oddelka, organa oz. organizacije v upravi, z njihovimi pooblastili, interesi, uporabniškimi skupinami in glavnimi profesionalnimi in političnimi sestavinami (2) profesionalna subkultura: pravniki, ekonomisti, sociologi, inženirji, diplomati, znanstveniki.
- Organizacijska kultura je sistem predstav in vrednot, ki jih imajo vsi člani nekega podjetja.
- Korporacijsko kulturo oblikuje management v organizaciji in jo vsiljuje ostali organizaciji, vključuje delovne navade, vrednote, zgodbe, rituale-del manipulativnega procesa doseganja članstva in pripadnosti oz. povečanja produktivnosti in socialne integracije.
- Preučevanje kulturnih vplivov zajema: ideale, vedenja, pripovedi, materialni vidiki, znaki, simboli in arhitekturna organizacija.

RAZLIČNI VIDIKI IN VRSTE VPLIVANJA KULTURE NA JAVNO UPRAVO

- **Širši antropološki in societalni okvir vplivanja na javno upravo**
- Kultura - sistem temeljnih vrednot v družbi
- skupne vrednote in predstave članov neke organizacije
- način življenja oz. obstoja neke družbe (implicitna in eksplicitna kultura → kultura kot sistem idej in kultura kot družbeno-kulturni sistem)
- prenos kulture preko družbenih institucij
- način življenja skupine ljudi ali družbe, s katerimi ti opazujejo svet okrog sebe, mu pripisujejo pomen, se organizirajo pri izpolnjevanju, ohranitvi in prenosu tega načina na prihodnje generacije
- subkulture (spol, starost, delo, ozemlje)
- Societalna kultura: zbir splošno prevladujočih vrednot v družbi. Družbe se razvrščajo glede na način reševanja odprtih vprašanj in glede na sprejemanje neosebnih odnosov in univerzalnih pravil.

Politična kultura in javna uprava

- Stališča do političnega sistema in stališča do vloge posameznika v tem sistemu → merjenje zaupanja v temeljne sestavine političnega sistema. Klasična opredelitev 4 razsežnosti politične kulture: hierarhija in enakost, svoboda in prisila, zvestoba in lojalnost ter zaupanje

Organizacijska kultura in javna uprava

- OK (poseben način gledanja o razmišljanja o organizaciji): celovitost, kolektivna narava, zgodovinska določenost, emocionalna obarvanost, družbena kreacija, inherentna simboličnost in dinamičnost.

- 6 dimenzij: usmerjenost k procesu oz. rezultatom, usmerjenost k zaposlenim oz. službi, na organizacijo omejeni oz. profesionalni tip kulture, odprt oz. zaprt sistem, blag oz. strog ter pragmatičen, k uporabnikom usmerjen oz. normativni tip kulture.

- Močna-šibka; homogena-heterogena; unitarna-pluralistična

- NUJS: javna uprava se prilagodi tržnemu oz. podjetniškemu načinu delovanja → podjetniška, managerska kultura Legalistična in birokratska, participativna in avtoritarna kultura

VREDNOSTNI PRISTOP K PREUČEVANJU UPRAVNE KULTURE

Vrednote v javni upravi

- Vrednote: načela ali kvalitete, iz katerih lahko izpeljemo normo ali standarde, ki vodijo k prednostnemu razvrščanju ciljev, dejavnosti, posledic in ljudi. Osebnostne ali kolektivne, zahtevane in želene.

- Področje javne uprave je vrednostno nevtralno: nepristransko, znanstveno, mehanično izvajanje. Amoralizem, slabitev idealov v javni upravi.

- Etični kodeks

Preučevanje vrednot v javni upravi

- Demokratične vrednote: nepristranost, zakonitost, poštenost, enakost, pravičnost, odgovornost, profesionalne vrednote: učinkovitost, spoštovanje državnih virov, zaupnost, prisotnost

- Koncept zanesljive uprave: legalnost, politični nadzor in odgovornost, strokovnost, učinkovitost in uspešnost

Pristopi k preučevanju vrednot

- **Deontološki pristop:** osnovne vrline, posameznikove dolžnosti in obveznosti

- **Teleološki pristop:** analiziranje uspešnosti odločitev pri zagovarjanju zahtevanih učinkov, posledic, ciljev. Ugotavlja vzročne odnose med sredstvi in zaželenimi cilji.

- **Spiritualistični pristop:** cilji, nameni in smotri življenja; občutek kaj je prav in kaj narobe. Morane razsežnosti vladanja.

6 TAJNOST PODATKOV

TAJNOST VS. VARNOST

Načelo tajnosti

Tajnost je neka vsebina, ki jo njen posestnik ne sme ali noče narediti dostopne širši javnosti.

Načelo javnosti

Javnost je namenjena uporabi, koristi vseh ljudi, je določeno področje družbenega življenja.

KLASIFIKACIJA, VAROVANJE IN DOSTOP DO TAJNIH PODATKOV

Kaj je tajni podatek?

Je dejstvo ali sredstvo z delovnega področja organa, ki se nanaša na javno varnost, obrambo, zunanje zadeve ali obveščevalno in varnostno dejavnost države, ki ga je treba zaradi določenih razlogov zavarovati pred nepoklicanimi osebami.

Da je podatek tajen mora izpolnjevati:

- pravilnost označevanja, podatek lahko kot tajen označi oseba, ki izpolnjuje določene pogoje
- obstajati morajo utemeljeni razlogi, na podlagi katerih se oceni, da podatek potrebuje zaščito pred nepooblaščenim razkritjem

Klasifikacija tajnih podatkov

Obrambno področje: vojaška skrivnost, strogo zaupno

Notranje zadeve: državna tajnost – strogo zaupno

Stopnje in pomen NATO-klasifikacijskih oznake:

- COSMIC TOP SECRET, strogo zaupno: nepooblaščno razkritje bi povzročilo izjemno resno škodo zvezo NATO
- NATO SECRET, nato tajno: nepooblaščno razkritje bi povzročilo škodo Natu
- NATO CONFIDENTIAL, nato zaupno: ----
- NATO RESTRICTED, nato interno: škodljivo za interese nata

V Sloveniji imamo: strogo tajno, tajno, zaupno, interno.

Varovanje in dostop do tajnih podatkov

Tajni podatek pomeni, da mora biti varovan. Tajni podatki so in se obdelujejo v varovanem območju, ki onemogoča dostop nepooblaščenim osebam.

V Sloveniji ima dostop do podatka stopnje INTERNO vsaka oseba, ki opravlja funkcijo ali dela v organu, če podpiše izjavo, s katero se zavezuje, da pozna predpise, ki urejajo varovanje tajnih podatkov in da bo s tajnimi podatki ravnala skladno s temi predpisi.

Dovoljenje za dostop do podatkov ZAUPNO, TAJNO, STROGO TAJNO se pridobi po uspešno končanem varnostnem preverjanju in podpisani izjavi o seznanjenosti z ZTP in predpisi, ki urejajo varovanje tajnih podatkov.

ODKRITJE, IZDAJA IN ODTOK TAJNIH PODATKOV

- tajne podatke lahko sporoči (A pove B – odkritje, B pove C serijsko – izdaja, A ali B pove C kolektivno – odtok)
- tajne podatke lahko skrije (A skrije B – enostavna tajnost, B skrije C serijsko – rabljena tajnost, A ali B skrijeta pred C kolektivno – zarota)

Skupine oseb, ki so dolžne varovati podatke:

- tisti, ki kreirajo tajni podatek in ga morajo varovati kot tajnost, še preden je razglašen za tajnega
- tisti, ki so bili seznanjeni s podatki razglašeni za tajne
- tisti, katerim so podatki dosegljivi, s podatki še niso seznanjeni, se pa lahko z njimi pod določenimi pogoji seznanijo
- uslužbenci, ki s svojim ravnanjem povzročajo, da pridejo tajni podatki v roke snažilkam, varnostnikom, stražarjem