

## UVOD V JAVNO UPRAVO

### JAVNA UPRAVA:

-materialna opredelitev: upravljanje, vodenje javnih zadev oz dejavnosti

-organska opredelitev: strukture za upravljanje, službe in služenje

Javna funkcija: vodenje tekočih javnih zadev, reševanje posebnih primerov v zvezi s politiko in skrb za enotnost in nacionalne interese.

Upravljati: sprejemati pravne akte, ki so sestavljeni predvsem iz odločitev, najpogostejša je odločba. Z upravljanjem se sprejema pravne norme.

Z upravo se nudi javne storitve državljanom.

Po materialni opredelitvi je javna uprava celota pravnih in materialnih dejavnosti, ki so v pristojnosti javne oblasti in katerih namen je zadovoljiti javni interes. A) informira javno oblast o javnih potrebah B) pripravlja ustrezne ukrepe, rešitve ki jih bo izvedla oblast, osnutki zakonov, C) izvršuje ukrepe, ki jih določi javna oblast.

Organska opredelitev pravi, da javno upravo tvorijo vse ustanove, ljudje in materialna sredstva, ki so na razpolago za upravne dejavnosti.

### ODNOS UPRAVLJANJE-SLUŽENJE:

Oblast in uprava pripadata državljanom, ki je izhodišče za obstoj demokratičnega sistema. Človek je temelj za človekove pravice; solidarnost in javni interes pa so tisti, ki določajo in omejujejo delo in način delovanja javne uprave. Vsaka demokratična država z javno upravo zagotavlja temeljne pravice ljudi.

### NAČIN IN PODROČJE DELOVANJA JAVNE UPRAVE:

-vzpostavitev ustreznih javnih služb

-določanje pravil in postopkov na podlagi ustave in zakonov

-pobiranje davkov in nudenje javnih storitev

Javna uprava mora za stvarno delovanje načrtovati ali predvidevati, koordinirati, odločati, izvrševati in nadzorovati. Javna uprava deluje na 3 glavnih področjih:

- 1.) Regalne funkcije: suverene funkcije države, zunanje predstavljanje, zunanja varnost, notranji mir, reševanje upravnih sporov, izdaja in kontrola denarja,...
- 2.) Ekonomske in socialne funkcije: ustvarjanje pogojev in jamčenje kohezivnosti družbe. Gre za uveljavljanje enakega odnosa do državljanov v okviru zagotavljanja temeljnih človekovih pravic.
- 3.) Smotno in uravnoteženo urejanje ter uporaba prostora in naravnih dobrin.

Na teh področjih mora javna uprava zagotavljati pogoje varnosti, pravičnost, družbene kohezivnosti in solidarnosti.

### **Kaj spada v javno upravo?**

- 1.) Državna uprava
- 2.) Lokalna samouprava
- 3.) Javne službe
- 4.) Javni sektor

#### **DRŽAVNA UPRAVA:**

Z abstraktnimi in konkretnimi odločitvami na praven način ureja odnose v družbi. V to funkcijo spada tudi neposredno izvajanje prisile kot posledica pravnih odločitev uprave in vlade. V to funkcijo spadajo izvrševanje zakonov, odločanje o upravnih stvareh in izvrševanje upravnega nadzorstva (inšpekcije). To izvajajo vlada in ministri. Upravlja tudi naloge strokovno tehnične uprave, ki jih sestavljajo: zbiranje informacij ter oblikovanje alternativ za upravno določanje. Sem sodi spremljanje celotnega stanja na posameznih področjih ter predlaganje zakonov in drugih aktov ustreznih organov. To izvajajo strokovne službe vlade in ministrstva. Izvajajo tudi pospeševalne naloge, kjer vlada in ministrstva z ne oblastnimi ukrepi pospešujejo razvoj drugih delov družbenega sistema. Institucionalno v državno upravo spadajo vlada in ministrstva, funkcionalno pa spadajo tudi vsi organi in organizacije, ki na podlagi javnega pooblastila izvajajo funkcije državne uprave. Pojma se pokrivata, a je funkcionalni pojem širši.

#### **LOKALNA SAMOUPRAVA:**

Je način upravljanja družbenih zadev, ki neposredno temelji na lokalnih skupnostih. Je normativna pravna institucija. Pomeni pravno urejena razmerja v lokalnih skupnostih na podlagi odločanja o skupnostih na podlagi odločanja o skupnih zadevah. Je avtonomna in neodvisna od države. Sem spadajo občine in pokrajine. To so lokalni samoupravni teritoriji. Kljub velikemu št. Občin pa je Slovenija še vedno centralizirana država, ker občine ne opravljajo nalog države.

#### **JAVNE SLUŽBE:**

So dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje posameznega družbenega sistema, ki pa jih ni mogoče ustrezno zagotoviti preko sistema tržne dejavnosti. To so dejavnosti, za katere država določi posebni pravni režim. Sem spadajo družbene dejavnosti in dejavnosti materialne infrastrukture. Javne službe so funkcionalni upravni sistem.

## JAVNI SEKTOR:

Temelji na drugačnem kriteriju, ta pa je lastništvo države. Tako sem sodi vse, kar je v lasti države, ne glede na področje. Tudi javne službe sodijo v javni sektor. Sem spadajo tudi koncesijske službe. Po definiciji pojem javnega sektorja ne zajema javne uprave in državne uprave, sta pa medsebojno povezana. Javna uprava nadzoruje javni sektor.

V Sloveniji javna uprava obsega vladni (vladne službe, ministrstva, upravne enote) in nevladni del (predsednik RS, državni zbor, državni svet, republiška volilna komisija, varuh človekovih pravic, ustavno sodišče, računsko sodišče, SAZU)

V javno upravo ne sodi pravosodje. Sodiijo pa javni zavodi, javne agencije, zbornice, javna podjetja, skratka vse kar se financira iz javnega proračuna.

## KONCEPT IN OPREDELITEV JAVNE UPRAVE:

V slovarjih pomeni uprava aktivnost vodenja in usmerjanje, kot tudi zbir vseh upravnih organov v državi, ali dele inštitucij, ki zagotavljajo opravljanje teh funkcij. V enciklopediji javne uprave piše, da javna uprava vključuje dejavnost izvrševanja, ki jih izvajajo osebe zadolžene za skupne cilje. Nekateri avtorji so prepričani, da uprava pomeni menedžment javnih zadev ali način kako funkcionira država pri izvrševanju nalog. Uprava je najbolj očiten del vladanja oz. vladanje samo, pri čemer je uprava izvršni del.

Opredelitev javne uprave je nujna zaradi: razmejitve ter opredelitve temeljnih konceptov in zamisli v tej disciplini in praksi javne uprave, da se omogoči vključitev tega področja v širši politični, gospodarski in družbeni okvir, da se lahko pokaže z obravnavo temeljnih pojmov kateri so glavni pristopi k temu področju.

Enostavni pristop k javni upravi se nanaša na 2 različni povezani dejavnosti:

-Profesionalna praksa

-akademska disciplina

Gre za upravljanje različnih področij v razmerju do družbe, politike in njenih delov. Tistih, ki niso zasebni, družinski ali individualistični. Na drugi strani gre za disciplinirani študij teh vidikov.

-DEFINICIJE JAVNE UPRAVE:

**James Wilson:** Javna uprava je beseda za skupek urejenih inštitucij ustanovljenih, da nepopolni ljudje uporabljajo pomanjkljive postopke s katerimi pokrijejo nerešljive probleme. Atribut javna izvorno kaže na razlikovanje med zasebno in javno sfero. V tem smislu je JU telo s političnimi pooblastili in sredstvi pomembnimi za zadovoljevanje splošnih potreb. Njen cilj je uresničevanje splošnega dobrega. Z

nastopom novega javnega menedžmenta je povezava med javnim dobrim in upravo vprašljiva.

**Fletcher:** opredeljuje JU kot:

- 1.) Dejavnost aktivnosti javnih uslužbencev
- 2.) Strukturo uprave (inštitucije in odnose s katerimi se uresničuje dejavnost)
- 3.) Preučevanje prvega in drugega

**Sharkansky:** opredeljuje JU kot znanstveno disciplino, ki ima temelji v politični znanosti in prispeva k razumevanju širših političnih procesov, dodaja pa, da JU sestavljajo uslužbenci, ki sprejemajo odločitve v javnih organih.

**Stilman:** proces upravljanja je sestavljen iz akcij vključenih v

To je stalni del vlade, ki skrbi za izvrševanje zakonov. Poudarki:

- 1.) Smotri in cilji vlade
- 2.) Sredstvo za uresničevanje političnih vrednot
- 3.) Izvršni del oblasti igra pomembno vlogo pri oblikovanju politik. Gre za reševanje praktičnih problemov in izvrševanje odločitev.

**Rosenbloom:** poudarja celovitejšo definicijo. JU je uporaba menedžerskih, političnih in pravnih teorij in procesov, da bi se uresničil zakonodajni, izvršni in sodni mandat oz. pooblastilo oblasti v nujenju regulativne in servisne funkcije za družbo kot celoto ali nek njen del.

JU je zbir struktur in procesov, katerih končni cilj je iniciranje in izvajanje politik, s katerimi se uresničuje javni interes. S tem se ta pojem povezuje s pojmom dobrega upravljanja ali javnega upravljanja in kot odgovor na pomanjkljivost javnega menedžmenta. Pojem governance se prevaja kot vladovanje. Nanaša se na način, kako vsi zainteresirani udeleženci vstopajo v interakcijo, da bi vplivali na izid javne politike.

**-JAVNA UPRAVA IN BIROKRACIJA:**

Vse birokracije so uprave, vse uprave pa niso birokracije.

**-UPRAVA: UPRAVLJANJE:**

Pojem uprava izhaja iz glagola upravljati, pomeni moč s katero nekdo omejuje samovoljo, vodenje zadev, upravna oblast, načela, ki določajo način življenja. Uprava je osrednji pojem znanosti o upravi. Gre za 2 temeljna pomena:

- 1.) Določena dejavnost

## 2.) Skupek upravnih organizacij

Za številne je uprava delovanje, zato se to imenuje tudi funkcionalno ali objektivno pojmovanje uprave. Pri takšnem pojmovanju se uprava in upravljanje pokrivata. Tu ni vidno kaj je bistvo uprave. Tudi z organizacijskega vidika, kot zbir upravnih organizacij ali za določene upravne organe. Organizacijske opredelitve so tudi subjektivne opredelitve. Tudi z organizacijskega vidika ne dobimo odgovora kaj je bistvo uprave. To pa ne pomeni, da dveh vidikov ni treba razlikovati. Potrebno je razlikovati 2 pojma. Za funkcionalni pojem- upravljanje, za organizacijski pojem- uprava.

Bistvo uprave lahko spoznamo le, če poznamo glavne značilnosti upravnega delovanja oz. dejavnosti. Dejavnost je glede na organizacijo vedno primarna, pri čemer, organizacijo razumemo kot sredstvo, ki nam omogoča upravljanje dejavnosti. Z različnimi dejavnostmi se zagotavljajo dobrine potrebne za zadovoljitev potreb družbe in njenih članov. Za opravljanje različnih dejavnosti je potrebno oblikovati različne organizacije, ki bodo to omogočale. Organizacija se podreja dejavnosti. Če želimo razumeti upravo, moramo obravnavati vse njene značilnosti, ki so lastne upravi, kot posebne dejavnosti, ki jo razlikujejo od drugih. Samo z organizacijskih vidikov se ne moremo dokopati do bistva pojma uprave. Uprava in upravljanje pojmovno označujeta isti družbeni pojav, pri čemer prvi izraz zajema organizacijski vidik, drugi pa funkcionalni.

Avtorji se razlikujejo predvsem pri opredelitvi pojma upravljanje:

### 1.) Upravljanje je proces odločanja (F. Bučar)

Prevladujoča smer, ki jo pri nas zastopa Bučar, izhaja iz Amerike, trdi, da je upravljanje proces odločanja o skupnih ciljih in odločitvah za njihovo uresničitev. Ta dejavnost poteka preko faz, ki skupaj tvorijo UPRAVNI PROCES. Faze so:

- zbiranje informacij, ugotavljanje dejanskega stanja
- oblikovanje alternativ
- izbor med alternativami
- nadzor nad izvajanjem odločitev

Upravljanje torej zajema sam proces odločanja in strokovno pomoč pri odločanju. Taka opredelitev je najširša, saj zajema celoten proces družbenega odločanja. Organizacijski gledano pa opravlja le odločanje celoten upravno-političen podsistem, kjer je uprava je eden od delov.

### 2.) Uprava je pomožna dejavnost (Godec, Vavpotič)

Opreljuje upravljanje kot nujno potrebno pomožno dejavnost, ki omogoča nemoteno delovanje procesov. Ta definicija je ožja in zajema le instrumentalni del

definicije. Značilnost je razlikovanje med temeljno in upravno dejavnostjo oz. pomembnimi nalogami, ki omogočajo opravljanje večjih storitev. Upravna ideja mora biti podrejena temeljni dejavnosti. Upravljanje ne more biti samo sebi namen, zmeraj je namenjeno temeljni dejavnosti: ustvarjanje dobrin s katerimi se zadovoljuje potrebe ljudi in družbe. Rezultati se kažejo v temeljni dejavnosti, v outputu organizacije, in ne v sami upravi.

X: kaj je bistvo uprave = opiši funkcionalno pojmovanje uprave

-UPRAVLJANJE- JAVNO UPRAVLJANJE- JAVNA UPRAVA

(shema:)

Upravljati = usmerjati

Poleg določanja smeri pomeni upravljanje tudi izvrševanje določenih aktivnosti. Iz tega sklepamo, da ima pojem upravljanje 2 sestavini:

- 1.) Element določanja smeri
- 2.) Element izvrševanja dejanj, ki omogočajo dosego nekega cilja

Pri upravljanju za dosego osebnih ciljev po navadi postavi cilj, usmerja in izvršuje cilje. Pri družbenem upravljanju, pa sta ta dva elementa običajno ločena. Eni določajo cilje, drugi pa jih izvršujejo. Čiste ločnice med družbenimi in osebnimi cilji ni. Javno upravljanje označuje nekaj kar je:

- 1.) Nasprotno od privatnega upravljanja
- 2.) Zaobsega vse, kar se nanaša na celotno skupnost/ družbo.

Pojem družbeno pa ima največ največkrat ožji smisel in se nanaša na ožji del družbe. (skupina, podjetja,...) pojma javna uprava in družbeno nista sinonima,

vendar pa se tudi pokrivata. Javno je zmeraj tudi družbeno, a družbeno ni nujno tudi javno v opisanem smislu. Javno je le tisto, kar je splošno družbeno. Javno upravljanje je upravljanje skupnih družbenih zadev, dejavnosti družbe, ki so skupnem interesu celotne družbe.

#### -FUNKCIJE JAVNEGA UPRAVLJANJA

1.) Politična funkcija (državni zbor)

2.) Izvršilna funkcija (organiziranje, ukazovanje, koordiniranje)

3.) Administrativno- poslovodna funkcija (Nadzorovanje, izvrševanje)

(France Bučar)

Izvršilna funkcija: predstavlja eno izmed stopenj konkretizacije politične funkcije z njo je omogočena realizacija že sprejetih in določenih ciljev družbene skupnosti.

Administrativno- poslovodna funkcija: sestavljajo jo dejavnosti neposrednega tehničnega izvrševanja- strokovna in tehnična opravila, ki predstavljajo zadnjo stopnjo konkretizacije ciljev.

Razlikovanje teh funkcij ni pomembno samo zaradi razlikovanja vsebine, pač pa zato, ker se lahko posamezne funkcije zaupajo različnim nosilcem.

Predstavniška telesa sama ne morejo opravljati vseh funkcij, recimo oblikovanje izvršilnih organov. Predstavniška telesa zadržijo nadzor nad funkcijami.

(shema:)

Državna uprava je celokupnost javnega upravljanja, ki sodijo v 2. In 3. Funkcijo, in katerih bistvena značilnost je, da se uporabljajo s pomočjo javne prisile. Sem spadajo dejavnosti, pri katerih se nosilec teh dejavnosti pojavi kot nosilec oblasti oz. subjekt z močnejšo voljo. Tukaj gre za sprejemanje izvedbenih predpisov na podlagi pooblastil, za reševanje upravnih sporov, izvajanje upravnega nadzora, in izvajanje zadev z javnimi pooblastili. Javna uprava je celokupnost vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v 2. In 3. Funkcijo javnega upravljanja, ne glede na to, če jo izvajajo državni organi ali organizacije izven državnega organizma, ne glede na to, če nastopajo oblastno ali ne. Javna uprava je ožji pojem od javnega upravljanja, je pa del procesa javnega upravljanja, ki poteka na operativno strokovni ravni.

Javna uprava pomeni odločanje in izvrševanje na instrumentalni ravni; to je izdaja oz. izvrševanje izvedbenih splošnih in posamičnih aktov.

Funkcije javne uprave:

- 1.) Priprava strokovnih podlag za oblikovanje javnih politik
- 2.) Izvrševanje sprejetih javnih politik

Javna uprava je tudi celota organov, z avtoriteto oblasto, ki so ustanovljeni in pristojni za uresničevanje nalog, ki jih zaradi javnih koristi izvršuje država. Javna uprava zagotavlja v družbi naslednje vrste dobrin:

- 1.) Dobrine, ki morajo biti na voljo vsem, ne glede na socialni položaj (osnovna izobrazba, zdravstveno varstvo,...)
- 2.) Dobrine, ki jih je posameznikom zaradi splošnega družbenega interesa morda treba vsiliti (cepljenje, komunala, vodovod, snaga,..)
- 3.) Dobrine, pri katerih ni mogoče ugotoviti neposrednega uporabnika (kolektivna komunala, ceste,...)
- 4.) Dobrine, katerih proizvajalci so po naravi stvari v monopolnem položaju proti uporabnikom.

Naloge sodobne javne uprave:

- 1.) Policijske naloge: naloge, v katerih je bistvo nadzor nad ravnanjem državljanov in organizacij, z vidika, ali je ravnanje skladno z vidiki, ki jih postavlja država z ustavnim in pravnim redom. Skrbi za red in mir, varnost, zakonitost, racionalno gospodarjenje z okoljem,... to funkcijo JU upravlja s pomočjo oblastnih sredstev (odločba). Ne opravlja jih zgolj policija.
- 2.) Javne službe



- 3.) Pospeševalne naloge
- 4.) Skrb za obstoj sistema

Naloge sodobne javne uprave po Godcu:

- 1.) Eksekutivna funkcija: izvrševanje politike, izvrševanje norm
- 2.) Kurativna funkcija: vse s čimer se uveljavlja odgovornost, povezano s pojmom upravno delovanje
- 3.) Servisna funkcija: naloge, ki jih upravljajo upravni organi za druge predstavniške organe in vlado- strokovne naloge

-VRSTE UPRAV:

1.) Strokovno-tehnična uprava:

Upravljanje kot določanje je izbor med različnimi potrebami in možnostmi za zadovoljitev teh potreb. Strokovno-tehnična pomoč se nanaša na: ugotavljanje potreb, izbora med različnimi potrebami, odločanje o načinu zadovoljitve potreb in sporočanje odločitve zainteresiranim osebam. Vse strokovne dejavnosti so na upravljanje neposredno vezane, včasih jih celo inačimo z upravljanjem. Upravljanje je zgolj odločanje, ta dejavnost pa služi le temu, da tisti, ki odloča sploh lahko odloči. Gre za izrazito pomožno dejavnost, pa čeprav zelo strokovno. Za to uporabljamo izraz strokovno-tehnična.

2.) Formalna in materialna uprava:

Tisti, ki odloča običajno ne potrebuje posebne strokovne pomoči, pač pa je lahko število primerov tako veliko, da ne more o vsem odločati sam. tisti, ki odloča zato prenaša nekatere svoje pravice za odločanje na druge njemu odgovorne osebe. Ta, ki odloča, se s tem prenosom pravice na drugo osebo, ne more znebiti lastne odgovornosti. Pooblaščenec sprejema odločitve v imenu odgovornega. To imenujemo uprava v formalnem smislu. Če pa mislimo zgolj proces odločanja, pa je to uprava v materialnem smislu.

3.) Interna uprava:

Slehera večja org. potrebuje tudi vrsto odločite zaradi urejanja pogojev dela in delovnih razmerij. Ne zaradi ciljev, ampak za delovanje. Zato potrebuje posebno upravo, ki ne odloča o ničemer glede ciljev org, ampak samo ureja razmerja med člani organizacije in skrbi za pogoje dela. Za izvrševanje te uprave so pooblaščeni delavci strokovno-tehnične uprave. Interna uprava zagotavlja materialne pogoje potrebne za delo: vzdrževanje objekta, inventarja, pisarniškega materiala,...

## UPRAVLJANJE KOT DRUŽBENI POJAV:

Pri upravljanju kot družbenem pojavu gre za odnose med ljudmi do stvari. Materialnih procesov se dobesedno ne tiče, čeprav je končni cilj v fizičnem svetu (proizvodnja dobrin za zadovoljitev potreb). Upravljanje se materialnih procesov dotika preko ljudi. Upravljanje torej ni le odločanje, ampak tudi družbeni pojav in v tem smislu je upravljanje odločanje o tem kaj morajo opraviti in ravnati ljudje, da se doseže zadovoljitev potrebe. Sestavni del je prisila. Upravljanje kot določanje o tem kaj naj delajo drugi je vedno povezano s prisilo. Brez prisile je kontradiktorno. S prisilo se ne da doseči optimalnih rezultatov, vendar se država prisili nikoli ne odreče. Prisila je lahko fizična, psihična, moralna,...

## SPLOŠNI DRUŽBENI INTERES:

-Kot temelj za delovanje javne uprave:

interes je vrednota ali korist nekoga. Je nekaj, kar prinaša pozitivne posledice. Lahko izraža usmerjenost posledice, lahko pa pomeni tudi zanimanje, nagnjenje, hotenje, obresti. V teh pomenih ni politoloških dimenzij. Interes je moralna kategorija.

-Adolf Bibič: zanj je interes posebna zveza med objektom in subjektom, zveza, kjer je subjekt v intenzivnem razmerju do objekta. Zainteresiranost je pogoj za politično dejavnost. Interes je tudi objektivna kategorija. To razlikovanje je predpostavka za izrekanje sankcij. Objektivni interes je tisti, ki je v korist posameznika po družbeno sprejetih merilih. Dejstvo je, da v vsaki družbi objektivno obstaja množica objektivnih interesov, kar je posledica političnih, ekonomskih in socialnih pogojev življenja. Med temi interesi ne more biti vedno istovetnosti, med njimi prihaja do nasprotij in konfliktov. Priznanje različnih interesov odpira vprašanja nosilcev interesov, načinov in oblik izvrševanja in uveljavljanja ter usklajevanja interesov ter odločanja o njih. Vprašanje odnosov med posameznimi skupinami in splošnimi interesi je bistveno za družbo. Splošni družbeni interes ni preprost seštevek vseh interesov, prav tako pa ne more biti ločen in neodvisen od posamičnih. Pomembno je, kakšna je vsebina splošnega družbenega interesa v konkretni družbi. Splošni interes se lahko oblikuje le v državi oz. njenih teritorialnih enotah. Nosilec je država oz. enote. To opredelitev moramo omejiti:

1.) Tu ne more iti za državo kot sistem, ki bi obstajal sam zase in bi določal in uveljavljal svoje interese ne glede na člane. Skupni družbeni interes je torej skupni interes članov sistema (prebivalcev)

2.) Splošni družbeni interes ni vsota interesov posameznikov. S tega vidika je razumljivo, da moramo računati tudi s konflikti in kompromisi. Problem je odnos med splošnim družbenim interesom in družbenim interesom. Uveljavljanje splošnega interesa ni mogoče prepustiti delovanju tržnih zakonitosti, ampak na drug način. Z uveljavljanjem splošnega družbenega interesa se zagotavlja zadovoljevanje tistih

potreb, ki so za obstoj in razvoj potrebne, zato ima splošni družbeni interes prednost pred drugimi interesi.

#### TEŽNJE V RAZVOJU SODOBNE JAVNE UPRAVE:

Rojstna letnica sodobne javne uprave: 1660

Glavne evropske monarhije so takrat izpeljale reformo državne organizacije, ki je bila nujni pogoj za absolutistični koncept, to je prehod od dednega na profesionalni način. Legitimnost oblasti se ni več izvajala iz lastništva nad zemljo ampak legitimnosti monarha. Stvarnost oblasti ni več utemeljena na vernosti fevdalcev, ampak na lojalnosti vojakov in uradnikov, ki jih monarh plača iz državnih sredstev. Uprava se začne razvijati v Evropi v 17. In 18. Stoletju z vzpostavitvijo političnega sistema centralizirane monarhije absolutizma. Od tedaj je državna uprava šla skozi 4 izmenične faze.

- 1.) Koncentracija oblasti v rokah absolutnega monarha in njegove uprave.
- 2.) Dekoncentracija oblasti v demokratičnih reformah in revolucijah.
- 3.) Ponovna koncentracija v prvih četrtinah 20. Stoletja (totalitarizmi)
- 4.) Ponovna dekoncentracija konec 20. Stoletja z obnovo pluralizma, trga, človekovih pravic,...

#### RAZVOJNE TEŽNJE:

- 1.) Spreminjajoča se vloga države, težišče prehaja s področja upravno policijskega dela na področje zagotavljanja storitev državljanom, skupnost javnih služb
- 2.) Proces decentralizacije teritorialnih upravnih sistemov
- 3.) Profesionalizacija uprave- ni več prostora za politični voluntarizem
- 4.) Notranja organizacija upravnih sistemov. Namesto klasične hierarhije dobimo nove vrste organizacije, projektne organizacije in timske mreže, heterarhični način organiziranja
- 5.) Kontrola v upravnih sistemih, nadzor nad izvajanjem predpisov, ugotavljanje zakonitosti. Sodobna kontrola: ocenjevanje rezultatov delovanja
- 6.) Prehajanje servisne funkcije iz državne domene v zasebno sfero; privatizacija javnih služb

#### ORGANIZACIJA KOT OKVIR ZA JAVNO UPRAVO:

Pojem organizacije je neločljivo povezan s pojmi v okviru predmeta javne uprave, saj brez organizacije ne moremo govoriti o upravljanju, javni upravi, upravnem pravu, ... razumeti moramo pomen in vlogo organizacije. Sodobni problemi javne uprave so

tudi problemi organizacij, saj se vsi procesi javne uprave dogajajo v organizacijah. Organizacija je prostor kjer poteka upravljanje kot proces. Oba pojma sta nerazdružljiva, če v organizaciji ni upravljanja, organizacija ne obstaja. Teorija upravljanja je tudi teorija organizacije.

#### DRUŽBENI POMEN ORGANIZACIJE:

Sodobni človek preživi neposredno velik del življenja v organizacijah. Tu ljudje uresničujemo večino svojih potreb. Organizacije pa človeka tudi ogrožajo in dehumanizirajo. Organizacija omogoča posamezniku ali skupini da opravi določene naloge, dosega cilje, ki jih kot posamezniki nebi mogli. Sodobna teorija vključuje prepričanje, da ne obstaja idealna oblika organizacije. Ključna dejavnika uspešnosti organizacije sta inovativnost in fleksibilnost, se zelo hudo spreminjajo, povečala se je pozornost na zaposlenih, nove tehnologije omogočajo razvoj organizacij.

#### POJEM ORGANIZACIJA:

Izvor besede organizacija ima koren v starogrški besedi organom (orodje, sredstvo). Če pogledamo sodobno organizacijo z vidika teorije ali opredelitev, lahko ugotovimo, da ima beseda več pomenov, ki so vsebinsko različni in jih moramo razlikovati:

- 1.) Organizacijo lahko pojmujeemo kot podjetje ali katerokoli urejeno združbo ljudi. Je sinonim za institucijo.
- 2.) Organizacija občinske uprave, države, sodišča, kot ureditev, struktura, sestava

V drugem pomenu gre za pravila in postopke, formalne in neformalne odnose, ki določajo postopke. Ljudje se vedno organizirajo, zavestno ali pa podzavestno. Kadarkoli se zbere skupina ljudi, ki morajo biti določen čas skupaj in imajo vsaj minimalne skupne cilje, si vedno razdelijo delo in s tem organizirajo, čeprav na zelo prvinski način. Takšen spontani način organiziranja nas z vidika upravljanja ne zanima. Predmet našega poučevanja je zavestna organiziranost.

-Eugen Pusič: organizacija je določena skupina ljudi, ki medsebojno sodelujejo, da bi dosegli skupen cilj.

-France Bučar: organizacija je posebna oblika sodelovanja vrste udeležencev, ki so svoje sile združili, da bi dosegli nek cilj, ki ga vsak zase ne more.

-Davis: organizacija je skupina ljudi, ki delajo skupaj pod enotnim vodstvom, da bi dosegli skupne cilje.

-Parsons: Organizacija je družbeni sistem oblikovan za dosego posebne vrste ciljev.

-Daft: organizacije so socialne enote, ki so ciljno usmerjene in zgrajene kot sistem strukturiranih in koordiniranih aktivnosti in so povezane s svojim okoljem.

Organizacija je združba ljudi, ki deluje na urejen ali organiziran način, pripadniki organizacije pa imajo skupen cilj zaradi katerega so se združili. Drugi avtorji opozarjajo še na to, zakaj je študij organizacije tako pomemben.

-Villa: organizacija obstaja že od nekdaj. Je ena najbolj vidnih sestavin moderne družbe, obdajajo nas povsod, rodimo se v njih in v njih tudi umremo. Vsa človeška dejavnost je torej tako ali drugače povezana. Organizacije lahko preučujemo z različnih vidikov (sociološki, psihološki, politološki,...)

#### ORGANIZACIJA KOT UREJENOST:

Je struktura pravil in odgovornosti, vzpostavljena zato, da bi dosegli vnaprej določen cilj. Pogovorno te pogosto enačimo z organizacijsko strukturo; kar pa ni povsem pravilno. Struktura je le formaliziran del organizacije. Organizacijske strukture so abstrakten koncept, saj jih v organizacijah ne moremo videti, niti materialno opredeliti. Edino kar lahko zasledimo, je njihova prisotnost, ki se odraža v tem, da se pripadniki organizacije zavedajo svoje vloge svojih sodelavcev, torej vedo kje in kako se opravljajo določene aktivnosti, kdo jih usmerja, nadzira,...

#### ORGANIZACIJA KOT ZDRUŽBA:

Tu se sprašujemo zakaj se ljudje združujejo. Potrebe in interesi so temelji, posameznik sam ne more doseči ciljev, ali pa to zahteva nesorazmerno velik napor. Zato se pridruži organizaciji, ki lahko te cilje doseže kot skupina. Ali ima posameznik iste cilje kot združba? Vsak ima lahko svoje cilje, vendar pa je v uspešnih organizacijah zagotovljeno, da cilji posameznikov ne rušijo skupnih ciljev. Posamezniki imajo več ciljev in jih sčasoma spreminjajo, zato bi bila ugotovitev, da imajo posamezniki v organizacijski združbi identične cilje zelo idealizirana. Bolj učinkovite so tiste organizacije, katerih pripadniki imajo podobne cilje. Manjše skupine se lahko uspešno kosajo z večjimi, ker so njihovi pripadniki pripravljeni storiti vse za skupne cilje. Ti se nikoli povsem ne prekrivajo. Naloga menedžmenta je da te cilje na razumen in učinkovit način zadovolji.

#### VRSTE ZDRUŽB:

- 1.) Povsem neorganizirane: skupina kjer vsak zastopa svoj interes
- 2.) Koalicija: vsak član ima svoj interes, a se zavedajo tudi skupnega cilja. Zato je njihova dejavnost podrejena obema ciljema skupaj.
- 3.) Ustanova oz. podjetje: cilj je pripisan celotni združbi, neodvisno od njenih pripadnikov, ki imajo še vedno osebne cilje. Lahko pride do konflikta interesov.

- 4.) Zveza: cilji posameznika popolnoma podrejeni nekemu zunanjemu cilju, zato ne prihaja do konfliktov. Trajajo zelo kratek čas, nastajajo v obdobju hudih kriz.

#### ORGANIZACIJA IN MENEDŽMENT:

Menedžment je proces izvajanja, planiranja, vodenja, organizacije in kontrole ljudi in organizacijskih virov z namenom doseganja zastavljenih ciljev. Različni avtorji ga opredeljujejo:

Villa: delo, ki ga opravljajo vodilni delavci.

Kralj: pomeni proces vodenja podjetja k izidom, lahko pa je tudi organ v podjetju

Možina: je usklajevanje nalog in dejavnosti za doseg postavljenih ciljev.

Menedžment je proizvod in temeljni kamen industrijske in postindustrijske družbe.

#### MENEDŽMENT IN UPRAVLJANJE:

Za razmejitev pojma menedžment se uporabljata pojma vodenje in upravljanje. Upravljanje je funkcija lastništva, razpolaga z lastništvom. V preteklosti je lastnik vodil podjetje neposredno, in je bilo zato upravljanje in izvajanje funkcij menedžmenta združeno v eni osebi. Z razvojem se funkcije delijo. Najprej sta se ločili lastništvo in menedžment. Lastnik je prepustil neposredno vodenje profesionalnim menedžerjem, obdržal pa je kontrolo, odločanje o obstoju podjetja. S pojavom delniških družb je postalo lastništvo razpršeno, upravljanje je za lastnike prezahtevno in se je profesionaliziralo. Upravljanje je nadrejeno menedžmentu in predstavlja določeno nadzorno funkcijo. Poznamo dva modela upravljanja:

- 1.) Angleški: upravljanje je prepleteno z menedžmentom.
- 2.) Nemški: jasna razmejitev pristojnosti

Naloge menedžerjev: planiranje, organiziranje, vodenje ljudi, kontroliranje,... vloga je usmerjena v medosebne odnose, v informacijske stike, informiranje in odločanje.

#### RAZLOGI ZA VKLJUČEVANJE LJUDI V ORGANIZACIJE:

Izhajajo iz potreb. Svoje potrebe ljudje zadovoljujejo z dobrinami. Osnova za oblikovanje potreb so interesi, ki se oblikujejo na podlagi vrednot. Na tej podlagi dobimo verigo vrednote-interesi-potrebe-dobrine. Vrednote so filozofska in etična kategorija, ki predstavlja osnovo za orientacijo ljudi. Gre za cilje in moralno etična načela. So izrazi osmišljanja življenja. Vrednota se uporablja na idejnem in etičnem področju, na ekonomskem pa je to vrednost. Interesi so povezani z vrednotami, so odvisni od njih. Ločimo subjektivne in objektivne. Subjektivni so prepričanje posameznika, da je nekaj v njegovo korist po njegovih vrednostnih ocenah. Je predstava po vrednoti, ki mu prinaša pozitivne posledice, koristi. Nosilci so ljudje oz. posamezniki. Objektivni interes je nekaj, kar je v korist posameznika po družbeno

sprejetih merilih. Nosilec je družbena skupnost. Za upravo je pomemben javni interes, interes družbene skupnosti. Javni interes je tisto, kar šteje družba organizirana v državo po svojih vrednostnih merilih za svojo korist. Ravno interes po zadovoljevanju potreb v sodelovanju z drugimi je temelj povezovanja v organizacije. Javni interes je normativni pojav, splošni interes pa je družbeni pojav. Noben splošni interes ne more postati javni sam po sebi, ampak ko ga kot takšnega opredeli pravna norma. Je povezan z državo in pravom. Javni interes zaobsega interese cele skupnosti oz. se nanaša na celotno družbo. Je neodločen pravni pojem, vsebina ni vnaprej določena s pravno normo, določitev vsebine je prepuščena tistemu, ki jo uporablja. Tisti, ki določa vsebino javnega interesa v konkretnem primeru pa je vezan na ustavna načela in splošne značilnosti pravnega reda. V ustavi so pojmi javna zadeva in javna korist. Javna zadeva: 44. Člen, kjer piše da ima vsak pravico da neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev. Javne koristi: lastninska pravica se odvzame v javno korist ali omeji proti nadomestilu v naravi / odškodnini. 74. Člen: gospodarska pobuda je svobodna, ne sme pa se izvajati proti javni koristi.

#### VRSTE ORGANIZACIJ:

- 1.) Glede na cilje članov: \*delovne organizacije,\* družbene in politične organizacije (stranke, sindikati), \*društva (zadovoljitev nepridobitnih potreb, aktivnosti v prostem času)
- 2.) Glede na notranjo strukturo odnosov: \* centralizirane (odločitve na vrhu) / decentralizirane (odločitve na nižjih ravneh) \*demokratske / avtokratske \* prisilne / prostovoljne \* Visoke / nizke.
- 3.) Glede na število članov v organizaciji: \*velike \*srednje \* majhne \* mikro
- 4.) Glede na družbeno priznanost: \*legalne \*nelegalne
- 5.) Glede na družbeno strukturo: \*formalne \*neformalne \* shematske \*Individualne
- 6.) Glede na aktivnost članov: \*velika in enakomerna \*majhna in neenakomerna

#### VRSTE UPRAVNIH ORGANIZACIJ:

Upravna organizacija je dinamični in sestavljen sistem v katerem se pri izvrševanju javnih zadev delitev dela in povezovanje pojavlja v obliki normativno določenih pooblastil dolžnosti in odgovornosti. Pojavljajo se kot regulativne, koordinativne in servisne upravne organizacije. Regulativne urejajo odnose v družbi pri čemer opravljajo največ oblasti. so temeljni instrument za pripravo in uresničevane odločitev oz. politične oblasti v državi. Koordinativne opravljajo notranje upravne funkcije in zagotavljajo notranje delovanje. Servisne proizvajajo in nudijo storitve za

zadovoljevanje interesov uporabnikov in potrošnikov. Druga delitev: teritorialne, funkcionalne in personalne.

#### SISTEMSKI POGLED NA ORGANIZACIJE:

- Kibernetično informacijski pristop: izhodišče je koncept sistema. S sistemom razumemo skupino elementov, ki tvorijo celoto. Sistem je sestav medsebojno odvisnih povezanih delov. Je celota, ki je razmejena od okolice oz. drugih sistemov. Poznamo več sistemov: biološke, tehnične in družbene. Družbeni so sistemi sodelovanja ljudi, sestavljeni iz konkretnega delovanja, se razmejujejo od okolja s smiselnim delovanjem. Sem štejemo državo, lokalne skupnosti, šolo, univerzo. V teoriji sistemov ločimo odprte in zaprte, glede na odnos do okolja. Zaprti so do okolja neodvisni in so nespremenljivi. To so mehanski sistemi. Za odprte je značilna interakcija s sistemom, so spremenljivi sistemi. So družbeni sistemi. Značilnost je torej interakcija z okoljem, ki poteka po vzoru input-predelava-output. Glavne značilnosti odprtih sistemov so težnja po ohranitvi sistema, entropija (razpad sistema). Druga značilnost je naključnost, možnost, da bi bilo nekaj tudi drugačno kot je. Tretja značilnost je dinamika nasprotij. Med deli in celoto je povezanost- razmerje.

3 temeljni pojmi: sistem, informacijski output, feedback. Za družbene sisteme je značilen informacijski input, zato nanje gledamo kot na sisteme za predelavo informacij. Bistvo upravljanja je v uporabi in predelavi informacij. Te informacije so lahko: aksiološke (informacije o ciljih), metodološke (način doseganja ciljev), faktološke (dejansko stanje).

Feedback je povratna informacija, tok informacij znotraj sistema v obratni smeri. (od mesta izvrševanja nazaj od koder prihajajo informacije). Pomeni spremljanje akcije in možnost reagiranja če smer akcije odstopa od cilja. Upravljanje v organizaciji je torej sklenjen krožni proces. Podlago tvori kibernetično-informacijska teorija kot model upravljanja organizacijskih sistemov. Tu gre za nov pogled na poteh in vsebino upravljalnega procesa. Kibernetika je veda o optimalnem upravljanju sestavljenih sistemov, ki temelji na načelih samouprave.

KIBERNETSKI MODEL: (shema)



Na prvi ravni: cilj sistema, vrhovni organ za odločanje (DZ)

Druga raven: sprejete odločitve se operacionalizirajo, preoblikujejo v izvedbeno akcijo, mesto vodenja in usmerjanja akcije- izvršno upravni organi, uprava

Tretja raven: neposredno izvrševanje. Gre za neposredno izvrševanje osnovne dejavnosti, ki spada v proces upravljanja, ki tukaj ni končan, ampak se obrne v nasprotno smer.

POTEK KIBERNETSKE AKCIJE V UPRAVI: (shema)

Pokaže funkcionalno povezanost in medsebojno odvisnost faz upravljanja, tako da je uspešnost sistema v celoti odvisno od vseh. Jasno pa je, da državna uprava posrednik med političnim delom sistema, kjer se sprejemajo temeljni družbeni cilji in med državljani in organizacijami, ki neposredno opravljajo aktivnosti, ki naj bi pripeljale do uresničitve ciljev. Položaj in vloga uprave ustreza vlogi transduktorja. Je posrednik med efektorjem in selektorjem.

Značilnosti:

- 1.) Zakonitosti ciklične menjave z okoljem po katerem teče izmenjava z okoljem po vzorcu input-predelava-output. Tu je zaželeno da razmerje med inputom in outputom teče po načelu ekvivalentnosti, s čimer se ustvarja ravnotežje v sistemu. Organizacija del inputa porabi tudi zase.
- 2.) Entropija/razkroj- vsi sistemi so podvrženi dezingretaciji, razkroju. Sistemi morajo za to razvijati negativno entropijo. To je vrsta varovalk in rezerv, ki jih varujejo pred razpadom.
- 3.) Homeostaza- lastnost sistema, da se ohranja v ravnovesju, pomeni da sistem razpolaga z obrambnimi mehanizmi, s katerimi je sposoben, da na vsako motnjo odgovori s proti dejavnostjo, da ostane kakršen je bil prej. Gre za ohranjanje značilnosti sistema. Na ta način sistemi rastejo, se širijo. Njihova težnja je razvoj in rast.
- 4.) Odprti sistemi se z razvojem vse bolj razčlenjujejo in diferencirajo. Nastajajo novi organizacijski podsistemi. Temeljni podsistemi so: proizvodnji oz. tehnični, politično – upravni podsistem, vzdrževalni podsistem, ohranjevalni podsistem, prilagojevalni podsistem.
- 5.) Variabilnost in krhkost- posledica dejstva, da sisteme sestavljajo ljudje in ne stroji. Odprti sistemi so težko obvladljivi zaradi nepredvidljivih razmer v okolju. Organizacija kot družbeni sistem nima fizične oblike. Posamezniki so vključeni v več organizacij, njihova vključenost je delna, ne totalna.

#### TEORIJA O ORGANIZACIJSKEM RAVNOTEŽJU:

Razkriva vlogo interesov pri formiranju in delovanju organizacije. Na podlagi systemske teorije omogoča vpogled v odnose v organizaciji, med posameznikom in sistemom kot celoto. Teze:

- 1.) Organizacija je sistem medsebojno povezanih, odvisnih ljudi, ki v organizaciji uveljavljajo interese.
- 2.) Vsak udeleženec ima interes, da v organizaciji dobiva nagrade v zameno za svoj prispevek, ki ga daje organizaciji.
- 3.) Prispevki udeležencev so vir iz katerega organizacija črpa sredstva za nagrade udeležencev. Organizacija je solventna (plačilno spodobna), dokler so prispevki zadostni za izplačilo nagrade.
- 4.) Udeleženec bo sodeloval z organizacijo dokler bodo nagrade, ki jih dobiva večje ali vsaj tolikšne, kot so njegovi prispevki organizaciji.

Nagrade so plače, socialno zavarovanje, strokovni razvoj, osebna uveljavitev. Prispevki so dajatve, delo za organizacijo, njegovi denarni prispevki, članarina. Merila so koristi za sistem, z vidika posameznika pa so subjektivna merila (zadovoljstvo).

## KOALICIJSKA TEORIJA:

Temelji na sistemski teoriji. Organizacije pojmuje kot zvezo partnerjev ali skupin, ki smatrajo da z medsebojnim povezovanjem lahko uspešneje uresničuje soje interese, kot bi jih vsak zase. Interesi niso identični, so pa kompatibilni, se dopolnjujejo. Člani interesne koalicije imajo lahko vrsto posebnih interesov, ki jih ne uveljavljajo preko koalicije. Interesi so lahko različni, ali pa celo diametralno nasprotni. Sodelovanje je torej egoistično, prevladujejo subjektivni interesi. Koalicija ni vedno dovolj čvrsta za zagotavljanje kontinuitete, zato tudi razpadejo, včasih pa se ohranijo s funkcionalno inercijo. Pojmovanje organizacije kot interesne koalicije odpira nove poglede na vprašanja interesnih ciljev organizacije. Z vidika konfliktov- do njih pride kadar se interesi enih uresničujejo na škodo drugih- pomanjkanje materialnih sredstev, zaradi nezdržljivosti interesov. Reševanje konfliktov: r metode: z dominacijo, kjer prevlada en interes, s preusmeritvijo ali pa s kompromisom. Problem ciljev organizacije- če imajo partnerji različne interese je jasno da organizacija kot sistem ne more imeti zgolj enega cilja.

## NOTRANJA STRUKTURA ORGANIZACIJE:

### 1.) Delitev dela:

Obširnost in narava nalog v organizaciji zahtevata praviloma notranjo razčlenitev organizacije po načelu delitve dela. Danes komaj še kje najdemo organizacijo, kjer ni potrebna delitev dela. Pri zahtevnejših organizacijah od katerih je odvisno življenje in delo ljudi, prihaja do podrobne razčlenitve nalog po shemi: celotna dejavnost organizacije, ki izhaja iz ciljev se deli na ožje sklope nalog, sektorje, področja, službe, ... v tem okviru pa na ožje skupine nalog, vse do posameznih opravil, ki jih ni možno več naprej deliti. Ta opravila se povezujejo po sposobnosti delovnih mest. ta slika delitve nalog je zrcalni odsev mišljenjskega procesa, ki teče od postavitve splošnih ciljev v smeri njihovega uresničevanja. Tako postavljena razčlenitev omogoča organizaciji, da lahko izvršuje naloge tudi najbolj zahtevne, saj lahko vključuje v svoj sistem različne organizacijske enote in kadre. Na tej podlagi se celotna dejavnost organizacije razdeli na najmanjše enote. Če nebi teklen obenem tudi proces povezovanja in usklajevanja, bi se organizacija razletela. Prevladale bi centrifugalne sile, delitve, zato se vgrajujejo v organizacijska povezovalna mesta. To so šefovska mesta, ki so splošne narave, ne specializirana in imajo dvojno funkcijo: omogočajo prenos ukazov, prenašajo poročila o izvajanju nalog z dna proti vrhu. Naloga teh mest je koordinacija dela v organizacijah. Funkcionarji na teh mestih držijo v rokah organizacijske enote, sami pa so zopet v rokah podobnih funkcionarjev na višjih mestih organizacij. Njihova lojalnost je obrnjena navzgor proti vrhu, delujejo v

centripetalni smeri, v smeri centralizacije. To vzajemno, izmenično delovanje ustvarja v organizacijah notranjo napetost. To se imenuje tonus organizacije.

## 2.) Hierarhična organizacija:

Notranje dinamike v organizaciji ne moremo povsem razumeti brez pojma hierarhična organizacija. S tem pojmom pojasnimo stabilnost organizacije. Je sistem odnosov med nadrejenimi in podrejenimi. Nadrejeni ima pravico sprejemati odločitve podrejenih, ima pa tudi disciplinske pravice. Ti so lahko osebe, organi, organizacije, uporablja pa se tudi izraz hierarhija vrednot, predpisov, ... Iz tega ni mogoče sklepati da morajo biti vsi v hierarhičnem odnosu. Tehnična izpeljava: prevladuje hierarhija. Ima obliko piramide. Lahko je visoka ali nizka. To je odvisno od števila zaposlenih in razpona kontrole. Več kot je zaposlenih, višja je piramida. Hierarhična stopnja pove, koliko ljudi neposredno povezuje šef organizacijske enote. Večji kot je razpon, nižja bo piramida. Odvisen je od vsebine dela v organizacijskih enotah. Osnovno načelo je, da mora imeti šef možnosti, da vsakemu podrejenemu posveti dovolj pozornosti. Družbene posledice: hierarhija je organizacijsko načelo. Ima svoje posledice. Znotraj organizacije in v skupnosti obstajajo razlike med ljudmi. Razlike so zlasti v družbeni moči, statusu, privlačnosti dela. Višja mesta so privilegirana nasproti nižjim.

## RAZVOJ VEDE O JAVNI UPRAVI:

V 18. Stoletju je značilnost odnosov med elementi naloga sestavljenega sistema, v katerem so splošnost in posebnost tedaj nadrejenih podrejenost umeščene recipročno ali vzajemno odvisno, kar pomeni, da je splošni nadrejeni del sistema sestavljen iz nekaj specialnih, podrejenih delov, ki so iz njega izvedeni ločeno s postopkom delitve sestavljene celote na enostavne dele. V organizaciji se hierarhija kot lastnost sestavljenih sistemov prepleta s hierarhijo kot sistemsko neenakomerno razdelitvijo pomoči med člani organizacije, kar oblikuje s pravnimi in drugimi normami. Število odnosov v taki organizaciji je omejeno na čisto hierarhičnem načelu in je za eno število manjše od števila članov, ker ima vsak član hierarhije enega nadrejenega, razen glavne vodje, ki je na vrhu. Spremljajo jo načelo redne komunikacije, načelo poročanja in omejevanja razpona kontrole. Temeljne strukturne inovacije, ki zmanjšujejo hierarhičnost odnosov v organizaciji so uvedba horizontalnih in vzporednih odnosov, strukturne decentralizacije, uveljavljanje ne hierarhičnih delovnih skupin ter uvedba metrične in mrežne strukture. Uvedba teh oblik je heterarhija. Dosedanji prevladujoči način organiziranja uvaja nove vrste organizacij, kot so projektne organizacije in timske mreže. Bri. Organizacija preprosto ni več primerna za hitro in ustrezno reagiranje na spremembe v okolju, ter temelji na predpostavki obvladovanja višje funkcije nad vsemi drugimi funkcijami pod njo. To pa je glede na sedanjo informacijsko gostoto in s tem povezano znanje za izvajanje posamezne funkcije praktično nemogoče. Odgovor na ta problem je heterarhična

struktura, ki neposredno veže vedenje posameznega projekta na nosilce posameznega znanja. V heterarhiji obstaja dokajšnja zmeda okoli možnih struktur, vsak avtor ima svojo interpretacijo, definicijo in klasifikacijo te dokaj nove oblike organiziranja. Uporabljajo se izrazi omrežna organizacija, virtualna organizacija, organizacija pajkove mreže, organizacija razpršene mreže,... za vse pa velja: organizacijske enote so medsebojno povezane z informacijsko tehnologijo, so medsebojno neodvisne, organizirane ne hierarhično in pa sodelujejo, poslujejo med seboj in z okoljem, najpogosteje v skladu z nekim skupnim ciljem. Ta ideja o ne hierarhični organizaciji izhaja iz nevropsiholoških raziskovanj človekovih možganov. Človeški možgani imajo heterarhično organizacijo- nevronske mreže, ki so posebno opremljene za vzporedno predelavo informacij. Če takšen koncept prenesemo v organizacijo, dobimo strukturo, kjer odnosi niso strukturno regulirani, pač pa se aktivirajo- samostojno reagirajo glede na situacijo. Mrežne oblike lahko razdelimo na interorganizacije in introorganizacije. Interorganizacije predstavljajo novo obliko organizacijske strukture. Introorganizacije pa predstavljajo združenja delov organizacije. Intraorganizacijski vidik mrež- ker mrežna organizacija nima kontrole, izmenjava informacij pa je temeljna dejavnost v mreži, lahko rečemo, da tudi nima strukture v klasičnem smislu, pa tudi če obstaja zelo ohlapna. Mrežne strukture so zelo fleksibilne, se lahko prilagajajo novim situacijam, vendar pa se postavlja posebno vprašanje specializacije. Ta problem pri hierarhičnih organizacijah ne obstaja, ker so utemeljene na specializaciji in zato se uveljavlja koncept, ki zveni kot paradoks- koncept fleksibilne specializacije. Kljub fleksibilnosti je omrežna organizacija tudi specializirana. Organizacijske mreže delimo na dinamične in statične. Dinamične imajo vezi relativno nestalne, statične pa imajo vezi relativno stalne.

Interorganizacije so značilne za interorganizacijski vidik mrežne strukture in poenostavljajo koncepte, ki so zgrajeni nad obstoječo organizacijsko strukturo v organizaciji. Nastanejo kot odgovor na nek problem ali spremembo v neposrednem okolju organizacije. S pojmom adhokracija se označuje strukture, za katere je značilna prilagodljivost, pripravljenost, individualna iniciativa, volja po eksperimentaciji, kreativnost, podpora od zunaj,... so zelo kratkotrajne, najpogosteje izginejo, ko se problem iz okolja reši. Pojem ashokracije je prvi populariziral Tofler, razvil v bolj celovito obliko. Adhokracija je organizacijski koncept, ki do največje mere omogoča smotrno reševanje problemov in spodbuja iniciativnost. Značilnosti so: vedenje, obnašanje, ni formalizirano, delovni postopki so nizko standardizirani in spodbujajo inovativnost, posamezne naloge niso ozke definirane, obstaja selektivna decentralizacija, organiziranost temelji na specializiranih skupinah, menedžersko delo je koordinacija skupin, meč odločanja je prepuščena skupinam in organizacijska kultura je zasnovana na demokraciji in neoliberalnih vrednotah. Mrežne organizacijske strukture v pogojih spremenljivega okolja prinašajo fleksibilnost, avtonomnost, prilagodljivost, decentraliziranost in povezovanje vseh delov organizacije. Takšnega koncepta si ni mogoče zamisliti brez informacijske tehnologije.

## VEDA O JAVNI UPRAVI:

Veda o javni upravi je predvsem izkustvena znanost, ki preučuje javna uprava v njenih pojavnih oblikah, sestavnih delih, jo sistematično ureja, opredeljuje pojme, pojasnjuje vzorčne zveze ter poučuje njihov namen. Je ena izmed družboslovnih disciplin, skupna ugotoviti zakonitosti, ki vplivajo na delovanje ljudi, kadar gre za njihove odnose pri upravljanju. S pojmom bistva uprave se teorija ni ukvarjala vse do novejšega časa, kolikor so se teoretiki ukvarjali u upravo, jih je zanimala predvsem državna uprava, in še to v vrsti z vidika državoznanstva. V antiki je krmilo simbol upravljanja. Ob prehodu v srednji vek se je pojavila misel, da ljudi in družb ne upravljajo ljudi in družb ne upravljajo ljudje ampak bog. Ob prehodu v novi vek, v nastajanju absolutizma, pa je teorijo bolj zanimalo vprašanje oblasti. Machiavelli: zanima ga vprašanje, kako v državi priti do oblasti. dokler je bila oblast le zavojevalna, se je ukvarjala s politiko in ne z upravo, ko pa se je ta oblast utrdila, se je postavilo vprašanje kaj naj dela sedaj. Odgovor je bil v odnosu do drugih držav naj se še vedno ukvarja s politiko, navznoter, v odnosih do svojih državljanov, pa naj se ukvarja s policijo. Pri tem je bilo treba razrešiti dvoje vprašanj: v čem se policija razlikuje od politike in kakšni so smotri policije. Nasproti cinizmu Machiavellija postavijo etična načela. Baron Wialfield je v nauk pruskemu naredniku napisal knjigo: Politične institucije, v katerem zavrača Machiavellija, ker ne pozna policije – uprave. Machiavelli ne govori o sredstvu, s katerim narediti podanico rečno, narod pa solidno močan- to so smotri policije. Avtor Franc Pelechofter: policija je služeeče okolje za javno blaginjo, naloga policije je ustvariti blaginjo državljanov. V 18. Stoletju se tako oblikuje kaheralistika. Komercializiranje je zbir teorij in praktičnih disciplin, ki se ukvarjajo s preučevanjem države, uprave, gospodarstvom in financami. Kameralizacija je bila prej teorija birokratov, o birokratih in za birokrate. Bila je opisna znanost o najboljših metodah za vzdrževanje varnosti države. V okviru kameralizacije so bila tudi dela, ki so obravnavala nekatera (npr. na finančnem področju) vire prihodkov za vzdrževanje vojske in policije. Prva dela se pojavijo zlasti v Franciji, Nemčiji, Avstroogrski in na Hrvaškem. Šele z Lorenzom Vontestailom je sredi 19. Stoletja napravil sintezo in sprejel načela uprave, ne glede na konkretno ureditev v posamezni državi. Uprave ni poimenoval le kot izvršno oblast, ker tudi sama izdaja uredbe; vprašanja uprave, pa so veliko bolj pomembna kot vprašanja ustave. Za 19. Stoletje je značilno, da prevladujejo pravni vidiki odnosov med državno upravo in državljanom. Prevladuje tehnika, ki zakrije druga vprašanja uprave in razvije se upravno pravo kot samostojna pravna disciplina, ki iz množice zakonskega gradiva ustvari podroben pregled, sistematizira gradivo, izlušči splošne pojme in vzpostavi posamezne ustavnopravne institucije. Takšen pravni pristop prevladuje v kontinentalni Evropi, tudi po 1. Sv. Vojni. Drugačno pot je šel razvoj v Angliji, tam in v vsem anglosaksonskem svetu se splošna civilna sodišča opravlja kontrolo tudi nad upravo po načelih občega prava. S tem je bil zaustavljen razvoj upravnega prava kot posebne discipline. Posvečajo se teritorialnemu in institucionalnem upravljanju. V začetku 20. Stoletja Duguit v Franciji- avtor pojma javnih služb, ki preučuje upravo s stališča funkcionalnosti v družbi in ne v državi.

Naloga oblasti ni ne gospodstvo, ne upravljanje, temveč javne usluge in država je skupnost javnih služb.

## SOCIOLOŠKE TEORIJE JAVNE UPRAVE:

Postavimo v ospredje preučevanje povezanosti organizacije z okoljem, v katerem delujejo. Nobena organizacija ni zaprt sistem in je zato nujno v interakciji s svojim okoljem, kar vpliva na njeno delovanje, saj se mora okolju prilagoditi. Enako posamezniki. Posamezniki imajo v družbi več vlog. Poleg strukturalnih značilnosti je v preučevanje organizacije potrebno vključiti odnose do drugih organizacij, odnose med organizacijo in posameznikom. Gre za 2 vprašanji:

- uveljavljanje, obstoj organizacije v okolju
- odnosi med ljudmi pri upravljanju organizacije

Ena najbolj razvitih socioloških teorij je splošna teorija sistemov. Je celovit, vseobsežen pristop k vprašanju delovanja organizacije. Podlago predstavlja kibernetično-informacijska teorija kot modelu upravljanja organizacije. Gre za nov pogled na potek in vsebino upravljalnega sistema.

**Kibernetika** je veda o optimalnem upravljanju kompleksnih sistemov, ki temelji na načelih samoregulacije. 3 temeljni pristopi:

- sistem
- informacijski input
- feedback (povratna informacija)

**sistem** je skupina medsebojno povezanih, odvisnih elementov, ki tvorijo celoto. V odvisnosti do okolja poznamo odprte in zaprte sisteme. Zaprt ni odvisen od okolja. Zaprti sistemi so mehanski sistemi (stroj). Ti sistemi so predvidljivi. Odvisni od okolja so odprti sistemi. So družbeni sistemi, ki so nepredvidljivi. Družbeni (odprti) sistemi delujejo po vzorcu input – predelava – output. Iz okolja dobivajo input in v okolje oddajajo output. Nekaj inputa porabijo za lastni razvoj. Odprti sistemi:

- težnja po ohranitvi sistema □ družbeni sistemi so nagnjeni k razvoju (entropiji)
- kontingentnost = naključnost □ možnost, da bi bilo nekaj drugačno kot je
- dinamika nasprotij □ deli sistema si ne smejo biti tako nasprotni, da bi bil sistem ogrožen, hkrati pa se ne smejo utopiti v celoti

**informacijski input:** družbeni sistemi so sistemi za predelavo informacij. Bistvo upravljanja in sprejemanja odločitev je v predelavi informacij. Informacije so lahko:

- aksiološke □ informacije o ciljih
- metodološke □ o načinu doseganja ciljev
- faktološke □ informacije o dejanskem stanju

**feedback** je tok informacij znotraj sistema. Teče v obratni smeri kot izvrševanje akcije. Od mesta izvrševanja nazaj k mestu, od koder informacije prihajajo. Spremljanje akcije in možnost reagiranja, če smer akcije odstopa.

Upravljanje organizacij je sklenjen krožni sistem.

## POTEK KIBERNETSKE AKCIJE



## POTEK AKCIJE

## FEEDBACK

ZAKON

INSTITUCIONALNA

**DOLOČANJE CILJEV**

SELEKTOR

POLITIČNA RAVEN

**aksiološke informacije**

PODZAKONSKO  
TRANSDUKTOR

INSTRUMENTALNA

**VODENJE IN**

IZVRŠEVANJE

RAVEN

**USMERJANJE**

PREDPISOV

**metodološke informacije**

RAVNANJE PO  
EFEKTOR,

TEHNIČNA

**NEPOSREDNO**

PREDPISIH

RAVEN

**URESNIČEVANJE**

IZVRŠEVALEC

**Faktološke informacije**

**Ali neposredno uresničevanje (tehnična raven) spada v upravljanje ali ne?**

Odg: spada, ker dobivamo tu feedback

**NOVI JAVNI MANAGEMENT:**

Novo upravljanje javnega sektorja (NUJS) označuje koncept, ki vpeljuje v javni sektor delovanja sistemov pozitivne elemente izdelovanja privatnega sektorja. Usmerjenost k uporabniku, splošni učinkovitosti. Podjetniški način mišljenja.

**RAZLIKA MED KLASIČNIM IN NOVIM UPRAVLJANJEM JAVNEGA SEKTORJA**

<b>Klasični model</b>	<b>NUJS</b>
Poudarja pravila	Poudarja uspešnost
Zakonite postopke	Učinkovitost



Predvidljivost	Prilagoditev okolju
Odgovornost	Usmeritev k rezultatom
Formalizem	Inovativnost
Zakonitost	Uspešnost
Lojalnost, profesionalnost	Zadovoljevanje posebnih interesov
Javna korist	profit

## NUJS

- uspešnost: glede na cilj – ali jih uresničimo
- učinkovitost: input – output

Elementi NUJS so predvsem usmerjenost k rezultatom, strankam / uporabnikom, prenova delovnih procesov, nova organiziranost, povečevanje učinkovitosti in uspešnost, delegiranje in povečevanje avtonomije, decentralizacija, prenos izvajanja nalog k zunanjim izvajalcem (outsourcing), opredelitev / omejitev odgovornosti, kompetitivnost. Poznamo različice, 4 modele NUJS v odvisnosti od tega, kaj je v ospredju zanimanja:

- zagotavljanje učinkovitosti
- ploščenje in decentralizacija, avtonomija enot
- vzpostavljanje poslovne odličnosti (ISO standardi)
- usmerjenost v zagotavljanje javnih storitev (kakovost storitev)

NUJS je neke vrste kritika birokratskega sistema, a ima tudi sam pomanjkljivosti.

## LOKALNA SAMOUPRAVA:

Lokalna skupnost ima bistvene elemente : (Hillary) ozemlje, prebivalce, potrebe prebivalcev, dejavnost za zadovoljevanje potreb in zavest, da prebivalci pripadajo skupnosti. Obstaja tudi, če je država pravno ne prizna, saj je odvisna od ljudi.

Poznamo 2 tipa lokalnih skupnosti: ožji (občine) in širši (pokrajine)

Poznamo 2 tipa lokalne samouprave: teritorialni (ozemlje) in funkcionalni (sama upravlja) trije temeljni elementi (Djordjević): pravica lokalnega prebivalstva, da si izvoli svoje predstavnike, pravica predstavniških teles, da imajo pristojnosti, pristojnosti lokalnih organov morajo po vsebini predstavljati taka vprašanja, s katerimi se vpliva na življenje o lokalni skupnosti.

Konstruktivni elementi lokalne samouprave: teritorialni, funkcionalni, materialno-finančni, pravni.

Lokalna samouprava proti državni upravi: je avtonomna, samostojna, bolj demokratična, decentralizirana, zavest prebivalcev lokalne skupnosti o pripadnosti.

2 temeljna koncepta v Evropi: \*kontinentalni (decentralizacija, manjše občine-Francija)

\*Anglo-saksonski (lokalna samouprava kot 4. Veja oblasti, velike občine, VB)

## OBČINA:

Sestavljajo jo 3 lastnosti: je najpomembnejši tip lokalne samouprave, ima položaj samoupravnosti in je oblikovana v okviru zgodovinske, naravno nastale lokalne skupnosti.

Male občine: finančna šibkost, odvisnost od države, premalo usposobljen kader, ni mogoče organizirati javnih služb, država upravlja občino.

Velike občine: umetna tvorba, izgubljanje vrednot, ni pripadnosti.

## LOKALNE NALOGE:

Izvirne: država jih občini naloži kot njene lastne naloge

Prenesene: za državo jih dela občina.

Vrste občin v Sloveniji: podeželske oz. navadne, mestne občine (LJ, MB, CE, KP, VE, MS, NG, NM, KR, PT, SG), občina v kateri leži glavno mesto, občine z romskim svetnikom, obmejne občine, gorske občine, narodnostno mešane občine, ekološko razvrednotene občine.

Notranja delitev občine: krajevne skupnosti, vaške skupnosti, četrtne skupnosti.

Organi občine: občinski svet, župan, nadzorni odbor.

Občinski svet: sprejema statut, odloke, akte, proračun, prostorski plan, prenos lastnosti, potrjuje organe,...

Župan: izvoljen neposredno, predstavlja občino, predlaga predloge občinskemu svetu, skrbi za objavo sprejetih aktov, skrbi za upravne organe, lahko zadrži predloge kljub svetu, je drugostopenjski pritožbeni organ.

Nadzorni odbor: nadzor financ, proračuna, sredstev.

## DRŽAVNA UPRAVA:

Organi državne uprave so tiste vrste državnih organov, ki v mejah svojih pooblastil na podlagi zakonov in predpisov v imenu države izvršujejo in opravljajo upravne naloge in zadeve. Glede opravljanja upravnih zadev velja presumpcija v prid organom državne uprave. Presumpcija je predpostavka pristojnosti/ domneva. Če ni drugače določeno, zadeve opravljajo organi državne uprave, razen če z zakoni ali predzakonskimi predpisi posamezne zadeve niso dane v pristojnost drugih organov, ali organizacij. Organi državne uprave predvsem izvršujejo zakone in druge akte predstavnškega organa in vlade. Izvajajo določeno politiko, opremljajo stanje na

svojem področju, organizirajo in izvršujejo določene službe, odločajo o upravnih zadevah, opravljajo upravni nadzor, opravljajo analitično strokovne zadeve in drugo.

Značilnosti:

- 1.) ustanavljanje: upravni organi se ustanovijo z zakonom ali drugim aktom, organi v sestavi ministrstva pa se ustanovijo z vladno uredbo. Ustanovitev upravnega organa ima namen omogočiti popolno učinkovito in smotrno opravljanje upravnih zadev. Upravni organi se ustanovijo v skladu z obsegom zadev in načeli povezovanja nalog po vrsti, sorodnosti in medsebojni povezanosti. Ob ustanovitvi se določi njihovo delovno področje (splošna vsebina, okvir in meje delovanja). S tem se razmeji njegovo delo, dana pa je osnova za določitev pristojnosti upravnega organa, ki je sekundarnega značaja. Pristojnost lahko razumemo kot pravico in dolžnost organa. Pravica je, da lahko organu odvzamemo naloge oz. zadeve le z istim predpisom, s katerim je bila določena. Pristojnost organov označuje pooblastila in dolžnost organa, da opravlja stvari, in da ne more zavrniti izvršitve dejanja, ki mu je dano v pristojnost. Vrste pristojnosti: stvarno ali materialno, krajevno ali teritorialno. Stvarna določa krog zadev, ki jih mora opravljati določen organ glede na njihovo naravo. S stvarno pristojnostjo se določajo vrste zadev katerih opravljanje je zaupano enemu organu ali večjemu številu upravnih organov krajevna določa področje državnega ozemlja na kateremu lahko državni organi opravljajo zadeve iz stvarne pristojnosti. Pri centralnih organih se določa zgolj stvarna pristojnost.
- 2.) Način vodenja državnih organov: lahko jih vodi ena ali več oseb. Kadar je na čelu predstojnik ali funkcionar katerega volja kot posameznika je določujoča, govorimo o organih z individualnim vodenjem, oz. o monokratičnih organih-ministrstvo. Drugi način je kolegijski, kadar odloča in sprejema akte več oseb. (socializem). Kolegij sprejema odločitve na sejah, ki jih vodi predsednik- prvi med enakimi. Kolegijskim organom se očita počasnost, togost, potratnost, neučinkovitost.
- 3.) Avtoritativno nastopanje pri vzpostavljanju upravno pravnih razmerij: organi uprave pri izvajanju oblasti nastopajo v upravno pravnih razmerjih avtoritativno oz. enostransko, kar pomeni, da pri izdaji upravnih aktov samostojno določajo pravice in dolžnosti pravnih subjektov.
- 4.) Načelo ustavnosti in zakonitosti delovanja: organi državne uprave delujejo po tem načelu. Vezani so na vladavino prava. Zagotavljajo varstvo človekovih pravic. Organi državne uprave morajo upoštevati pravne norme, za vsako svoje dejanje morajo imeti temelj v ustavi in zakonu. Utemeljeno je s 3 razlogi: političnimi: ker se uprava tako podreja odločitvam političnih organom. Tehničnimi: tako se zagotavlja pravno in enotno delovanje uprave. Psihološki: ustvarja se pravna varnost državljanov.

## VRSTE DEJAVNOSTI DRŽAVNE UPRAVE:

- 1.) **REGULATIVNA DEJAVNOST:** urejanje družbenih odnosov z izdajanjem pravnih predpisov in preko njih usmerjanje družbenega razvoja. Ta dejavnost ni značilna funkcija državnih organov. To opravljajo predstavniška telesa. Upravni organi pri tem sodelujejo: sami lahko izdajajo predpise, če so za to pooblaščen, upravni organi pripravljajo predloge, mnenja, osnutke predpisov in ukrepov, ki jih sprejemajo predstavniška telesa.
- 2.) **KONTROLNO NADZORNA DEJAVNOST, UPRAVNO NADZORSTVO:** sem spadajo inšpekcije, kar je tipična funkcija oblastnega nadzora. Inšpektorji ugotavljajo dejansko stanje v primerih, ugotavljajo stanje s predpisi, ugotavljajo možnosti za odpravo neskladij, izrekajo sankcije.
- 3.) **OPERATIVNA DEJAVNOST:** kadar organi izdajajo upravne akte in ko opravljajo materialna dejanja. Gre za odločanje o upravnih stvareh, opravljanje upravnih dejanj in uporabo pravnih sredstev.
- 4.) **ŠTUDIJSKO-ANALITIČNA DEJAVNOST:** je nujna za spremljanje stanja in odkrivanje problemov, gre za operativno raziskovanje. Rezultat je analiza stanja.
- 5.) **REPRESIVNA DEJAVNOST:** je del operativne dejavnosti. Gre za izvrševanje upravnih funkcij. To je del operativne dejavnosti državne uprave, ki ima posebnosti oblastnega in prisilnega izvrševanja. Ne opravljajo je vsi upravni organi.

## VRSTE ORGANOV DRŽAVNE UPRAVE:

- Glede na način odločanja: individualni/kolegijski
- Glede na ozemlje: centralni/regionalni/lokalni

- Glede na obseg in stopnjo samostojnosti: samostojni/v sestavi
- V sestavi: glede vsebine dela in funkcije: upravni organi/ upravne organizacije.

Centralni upravni organi delujejo na celem ozemlju države in so razdeljeni po resorjih (ministrstvo). Regionalni se oblikujejo na širšem regijskem prostoru in opravljajo zadeve, ki so nanje prenesene z zakonom ali pa zadeve, za katere jih pooblastijo lokalne. Lokalni delujejo na ozemlju občin, te so neposredno podrejeni centralnim upravnim organom, oz. višjim območnim.

Samostojni so pod nadzorom predstavniškega telesa (ministrstvo), v sestavi pa upravljajo zadeve iz področja samostojnega telesa (policija, arhiv, generalštab)

Upravni organi so oblast, upravne organizacije pa opravljajo strokovno-tehnične naloge.