

Pojem uprava ima vsaj 2 osnovna pomena:

1. Zbir upravnih organizacij (upravna organizacija) – organizacijska oz. subjektivna definicija, ker izhaja iz pojma subjekta uprave
2. Označuje določeno dejavnost (upravljanje) – funkcionalna oz. objektivna definicija

Vrsta definicij uprave:

1. Vsebinske: kaj je uprava?
2. Formalne: uprava je tisto, kar določa neka vrsta predpisov
3. Pozitivne
4. Negativne (kaj ni uprava?): ni niti sodstvo, niti zakonodaja, je pa državna dejavnost; s tem se je veliko ukvarjala avstrijska pravna šola

Upravna organizacija

Je takšna organizacija, v kateri ljudje kot stalen poklic izvajajo družbene naloge na podlagi trajne dodelitve dolžnosti in pooblastil. Je skupina ljudi, ki s svojim sodelovanjem skuša doseči svoj cilj.

Njene značilnosti so:

- družbeni značaj
- trajna dodelitev dolžnosti in pooblastil, ki zagotavlja trajnost
- profesionalizem zaposlenih

Upravljanje

Je kontinuirana dejavnost povezovanja več ljudi v akcijo, da bi se izvedle določene dejavnosti. Upravljanje poteka po sistemu pravil, s katerimi so določeni postopki, opredeljene metode in hkrati tudi interesi, ki jih je treba zasledovati.

Značilnosti upravljanja so:

1. Transmisijski značaj: je posrednik med političnimi cilji in njihovim uresničevanjem. Cilj je postavljen s politično odločitvijo, dosega pa se z akcijo ljudi.
2. Dinamičnost: stalno prilagajanje glede metod in sredstev
3. Dvojni značaj pravil regulacije oz. urejanja: dejavnost upravljanja je regulirana s tehničnimi pravili in interesnimi normami
4. Kontinuiteta: izhaja iz trajnosti potreb in iz trajnega značaja sistema norm, ki predstavlja okvir uprave kot dejavnosti

Bistvo uprave

Bistvo uprave lahko spoznamo le, če spoznamo glavne značilnosti in vsebino upravne dejavnosti oz. upravnega delovanja.

Dejavnost je glede na organizacijo vedno primarna (temeljna).

Organizacija je sredstvo (instrument), ki omogoča opravljanje določene dejavnosti.

Z različnimi dejavnostmi se zagotavljajo dobrine za zadovoljitev potreb družbe in njenih članov. Za opravljanje različnih dejavnosti je treba vzpostaviti različne organizacije, ki bodo omogočale opravljanje teh dejavnosti. Organizacija mora biti vedno prilagojena posebnostim določene dejavnosti in ne obratno.

Uprava in upravljanje se nanašata na isti družbeni pojav.

Vsebina pojma upravljanje se nanaša na funkcionalno pojmovanje uprave. Funkcionalno pojmovanje upravljanja oz. vsebina upravljanja se nanaša na:

- proces odločanja (Bučar)
- pomožno dejavnost (drugi predstavniki slovenske upravne znanosti)

1. Proces odločanja

Upravljanje se nanaša na proces odločanja o skupnih ciljih in načinih za njihovo uresničitev. Ta dejavnost poteka preko različnih faz, ki skupaj tvorijo upravni proces. Te faze so:

1. **Zbiranje informacij**, ugotavljanje dejanskega stanja oz. družbenih potreb
2. **Oblikovanje različnih alternativ** na podlagi dejanskega stanu
3. **Izbor med alternativami** (odločitev v ožjem smislu)
4. **Nadzor** nad izvajanjem odločitev

Upravljanje torej zajema sam proces odločanja in vso strokovno pomoč pri odločanju. To je najširša možna opredelitev pojma upravljanje in zajema celoten proces družbenega odločanja (ne samo upravno ali politično), organizacijsko gledano pa to dejavnost opravljajo družbeni, politični in upravni sistemi. Klasična uprava je zgolj eden izmed delov v tem sistemu.

2. Pomožna dejavnost

Upravljanje je nujno potrebna pomožna dejavnost, ki omogoča, da lahko nemoteno potekajo procesi v temeljni dejavnosti (npr. izobraževanje, proizvodnja čevljev). Ta definicija je ožja od prve in zajema zgolj instrumentalni del uprave (uprava kot sredstvo) in razlikuje med temeljno in upravno dejavnostjo.

Upravna dejavnost pomeni dejavnost s pomožnimi nalogami, ki omogočajo temeljno dejavnost.

Upravna dejavnost in temeljna dejavnost

Upravna dejavnost mora biti prilagojena temeljni dejavnosti, toda ima neke posebne značilnosti oz. lastnosti, zaradi katerih jo lahko obravnavamo kot celoto. Čeprav pomožna, je nujno potrebna, ker neposredno omogoča opravljanje temeljne dejavnosti.

Rezultati upravljanja se kažejo v temeljni dejavnosti (v outputu organizacije) in ne v sami upravi.

Upravljanje ne more biti samo sebi namen, ampak je zmeraj namenjeno določeni temeljni dejavnosti (ustvarjanju določenih dobrin za zadovoljevanje potreb ljudi in družbe kot celote). Uprava ima na vseh družbenih področjih enako vlogo in naravo.

Uprava je vedno umska dejavnost, temeljna dejavnost pa je lahko umska ali fizična.

Uprava je univerzalni sodobni pojav povsod tam, kjer je organizirano človekovo delo.

Uprava je interdisciplinarna dejavnost, kar pomeni, da se jo proučuje z različnih vidikov: pravnega, politološkega, psihološkega, sociološkega itd.

Uprava je nujna sestavina vsakega človekovega delovanja.

Upravljanje

Upravljanje pomeni določanje ciljev in izvrševanje teh ciljev:

- Usmerjati, dajati smisel nečemu (element določanja smeri)
- Izvrševanje določenih aktivnosti (element izvrševanja dejanj, ki omogoča dosego cilja)

V čem je smisel tega razlikovanja? Ker sta ta dva elementa ločena pri družbenem upravljanju (npr. v državi državni zbor določi cilje, izvršuje pa jih uprava).

Pri osebnem upravljanju lahko sam tako odločam kot izvršujem.

Osebni in družbeni cilji niso povsem ločeni.

Družbeno upravljanje lahko poteka v ožjih skupnostih ali v skupnosti kot celoti.

Javno in družbeno nista sinonima. Javno obsega vse, kar se nanaša na celotno skupnost, družbo. Javno torej pomeni splošno družbeno.

Javno upravljanje

O javnem upravljanju govorimo, kadar gre za upravljanje s tistimi družbenimi zadevami, za katere je zainteresirana družba v celoti oz. kadar gre za splošni družbeni interes (javni interes = splošni družbeni interes).

Javno je zmeraj tudi družbeno, kar je družbeno, pa ni nujno javno (v smislu celotne skupnosti).

Javno upravljanje je upravljanje skupnih družbenih zadev oz. dejavnosti, ki so v skupnem interesu celotne družbe. Sestavljeno je iz različnih funkcij, je torej sestavljen pojav.

Funkcije javnega upravljanja

Funkcije javnega upravljanja povedo, katere in kakšne dejavnosti se opravljajo v okviru javnega upravljanja, da bi se dosegel postavljeni cilj. Kdo in v kakšni obliki jih opravlja, na kakšen način, s katerimi ljudmi in sredstvi.

3 osnovne funkcije javnega upravljanja so:

Politična funkcija

Sestavljajo jo dejavnosti, s katerimi se določa politika ali s katerimi se odloča o najbolj splošnih ciljih skupnosti (določanje ciljev, ugotavljanje smeri, splošen nadzor).

V državi to funkcijo opravlja državni zbor kot predstavniško telo.

Izvršilna funkcija

Sem spadajo dejavnosti organiziranja, ukazovanja, izvrševanja, koordiniranja in nadzorovanja (podobno Fayolu v podjetju).

Gre za eno izmed stopenj konkretizacije sprejetih odločitev. Z njihovo pomočjo je omogočeno uresničevanje sprejetih najsplošnejših ciljev skupnosti.

To funkcijo v državi opravlja vlada.

Poslovodno-administrativna funkcija

Je funkcija neposrednega uresničevanja odločitev. Sestavljajo jo razna strokovna in tehnična opravila, ki so potrebna za dejansko izvedbo sprejetih odločitev. Obsega vodenje procesa dela, zagotavljanje discipline, izdaja delovnih nalogov itd.

To funkcijo v državi opravlja uprava.

Javna uprava v najširšem smislu obsega:

Državno upravo

Lokalno samoupravo

Javne službe

Javni sektor

Državna uprava

Državna uprava upravlja z uporabo oblasti.

Je celokupnost dejavnosti upravljanja, ki sodi v izvršilno in poslovodno funkcijo javnega upravljanja in katerih bistvena značilnost je med drugim ta, da se opravljajo z uporabo državne prisile. Gre za vse tiste dejavnosti, pri katerih se nosilec teh dejavnosti pojavlja kot nosilec oblasti, kot subjekt z močnejšo voljo, ne glede na to, ali je del državnega aparata ali pa spada med nadržavne ali družbene organe upravljanja, ki imajo javna pooblastila za opravljanje določenih dejavnosti.

Javna uprava

Je celokupnost vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v izvršilno in poslovodno funkcijo javnega upravljanja ne glede na to, če jih opravljajo državni organi uprave, drugi državni organi ali organizacije izven državnega organizma in ne glede na to, če nastopajo oblastno ali ne.

Javna uprava je ožji pojem od pojma upravljanja. Je del procesa javnega upravljanja, ki poteka na operativno-strokovni ravni. Javna uprava pomeni izdajo ali izvrševanje izvedbenih splošnih in posamičnih aktov.

Javna uprava v najširšem smislu je sestavljena in je skupni funkcionalni in organizacijski pojem za vsa 4 področja skupaj: državno upravo, lokalno samoupravo, javne službe in javni sektor.

Državna uprava

Je sredstvo države za izvajanje njene prvenstveno oblastne funkcije. Državna uprava pri izvajanju te funkcije v glavnem s svojimi abstraktnimi in konkretnimi odločitvami na praven način ureja odnose v družbi.

S širšega vidika spada v to funkcijo tudi neposredno izvajanje prisile (je njen nujen sestavni del), ki pa mora biti posledica pravnih odločitev (uprave, parlamenta itd.), sicer gre za samovoljo.

Ta funkcija je sestavljena iz:

- Izvrševanja predpisov,
- Odločanja v upravnih zadevah in
- Izvrševanja upravnega nadzorstva.

Organizacijsko opravljajo to funkcijo vlada in ministrstva

Državna uprava opravlja tudi naloge strokovno-tehnične uprave, ki jih sestavljajo zlasti zbiranje informacij (npr. spremljanje celotnega stanja na posameznih področjih) in oblikovanje alternativ za podporo upravnega odločanja (npr. predlaganje predpisov).

Organizacije, ki to funkcijo opravljajo so vlada in ministrstva (npr. strokovne službe vlade, posebne upravne organizacije v okviru ministrstva).

Pospeševalne oz. servisne naloge državne uprave so naloge, kjer vlada in ministrstva z neoblastnimi ukrepi pospešujejo razvoj drugih delov družbenega sistema (npr. gospodarstvo, drobno gospodarstvo, turizem itd.)

Lokalna samouprava

Lokalna samouprava je način upravljanja v družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti.

Lokalna samouprava je pravna institucija. Pravno ureja razmerja v lokalni skupnosti na področju odločanja o skupnih zadevah. To odločanje mora biti avtonomno oz. neodvisno od države – imeti mora vsaj eno zadevo v svoji lastni pristojnosti. Gre za institucionalizirano avtonomijo odločanja o lastnih zadevah v lokalnih skupnostih.

Pri lokalni samoupravi gre za izvedeno in odvisno odločanje od države.

Lokalna samouprava oz. lokalni teritorialni upravni sistem obsega občine in pokrajine.

V Sloveniji imamo dvotirni upravni sistem (občine in upravne enote).

Javne službe

Materialna definicija: javne službe so dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve. Gre za tiste dobrine, ki so nujno potrebne za delovanje posameznega družbenega sistema, pa jih iz različnih razlogov ni mogoče ustrezno zagotoviti preko sistema tržne menjave.

Pravna definicija: javne službe so tiste dejavnosti, ki jih država določi kot takšne in za njih vzpostavi poseben pravni režim. Kot dejavnost javne službe se lahko izvajajo družbene dejavnosti (šolstvo, zdravstvo, kultura, šport) in dejavnosti materialne infrastrukture (ceste, pošta, kanalizacija, vodovod).

Javni sektor

Kriterij za določitev javnega sektorja je lastništvo države. Sem sodi vse tisto, kar je v lasti države, ne glede na to, na katerem področju se nahaja. Javne službe spadajo v javni sektor.

Izpitno vprašanje: **Kaj je bistvo uprave? = Opiši funkcionalno pojmovanje/pojem uprave.**