

TEMELJNI POJMI 3: JAVNA UPRAVA

- 1) Različne definicije javne uprave (James Wilson, Fletcher, Ira Sharkansky, Richard Stillman, Rosen Bloom)
- 2) Pojem javne uprave
- 3) Družbeni pomen javne uprave
- 4) Merila za dejavnosti javne uprave
- 5) Splošni družbeni interes (javni interes) kot temelj
- 6) Naloge sodobne javne uprave
- 7) Težnje v razvoju sodobne javne uprave
- 8) Celovit okvir za študij javne uprave

1) RAZLIČNE DEFINICIJE JAVNE UPRAVE

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

- na profesionalno prakso (javna uprava) – stvarno delovanje. Gre za upravljanje različnih področij v razmerju do družbene politike, ki niso zasebna, družinska, trgovska ali individualna.
 - na akademsko področje (Javna uprava) – panožni, disciplinarni študij različnih vidikov
- Definicije so določene s krajem in časom nastanka.

JAMES WILSON

Zanika možnost za teoretično proučevanje in opredeljevanje javne uprave.

Javna uprava je beseda za skupek urejenih institucij ustanovljenih, da nepopolni ljudje uporabljajo pomanjkljive postopke s katerimi prekrijejo nerešljive probleme.

Definicije poudarjajo organizacijsko in funkcionalno vrednost javne uprave, na drugi strani pa javno upravo obravnavajo kot znanost, vedenje, znanje ter pravila, ki se jih moramo držati pri uresničevanju določene politike.

Oznaka JAVNA izvorno kaže na razlikovanje med zasebno in javno sfero. V tem smislu je javna uprava neko telo, ki je dobilo politična pooblastila in sredstva potrebna za zadovoljevanje splošnih interesov, in katerega skrajni cilj je obči interes.

FLETCHER

Opredeljuje javno upravo kot:

1. aktivnost oz. dejavnost javnih uslužbencev
2. kot strukturo uprave, tj. institucije in odnosi s katerimi se uresničuje dejavnost javnih uslužbencev
3. proučevanje prvega in drugega, tj. znanstvena disciplina

IRA SHARKANSKY

Definira javno upravo kot znanstveno disciplino, ki ima temelje v politični znanosti in prispeva k razumevanju širšega političnega procesa, dodaja pa, da javno upravo sestavljajo javni uslužbenci, ki sprejemajo pomembne odločitve v upravnih organih.

STILLMAN

Javna uprava je proces javnega upravljanja, ki je sestavljen iz akcij vključenih ali udeležencev, v uresničevanje namer ali želja vlade. To je stalni aktivni del vlade, ki skrbi za izvrševanje zakonov, kot jih sprejemajo zakonodajna telesa.

BLOOM

Javna uprava je uporaba menedžerskih, političnih in pravnih teorij in procesov, da bi se uresničil zakonodajni, izvršni in sodni mandat (=pooblastilo) oblasti v nudenju regulatorne in servisne funkcije za družbo kot celoto ali nek njen del.

Večina definicij pojma javna uprava ima naslednje skupne točke - javna uprava (povzeto po Stillman):

- se uvršča v sfero izvršilne veje oblasti
- skrbi za implementacijo javnih politik (npr. pri oblikovanju politik, izvrševanju politik)
- je vpletena v upoštevanja vreden obseg problemov, ki se nanašajo na človekovo ravnanje in napore
- je sfera oz. področje, ki ga je mogoče na različne načine ločevati od zasebnega sektorja
- je proizvodnja javnih dobrin in storitev
- je ukoreninjena v pravni sistem in je kot taka namenjena izvrševanju zakonov

Javna uprava je zbir struktur in procesov katerih končni cilj je oblikovanje in izvrševanje politik s katerimi se uresničuje javni interes. S tem se ta pojem povezuje s pojmom dobrega upravljanja ali javnega upravljanja.

2) POJEM JAVNE UPRAVE

Z javno upravo imamo (po omenjenih definicijah) opravka v državnih organizacijah, ki so organizirane po teritorialnem principu ter v nekaterih vrstah organizacij funkcionalnega in personalnega tipa, ki opravljajo naloge javnega pomena oz. javne zadeve.

Upravni sistemi

1. Teritorialni – centralni (država) in lokalni (občine)
2. Funkcionalni (javne službe)
3. Personalni ali asociacijski (društva, stranke, združenja)

Upravni sistemi so organizacije, ki v urejeni družbi zagotavljajo dobrine, ki so za obstoj družbe nujno potrebne, do njih pa ni mogoče priti z delom posameznikov, pa tudi ne s pomočjo organizacij, ki delujejo po načelu tržnih zakonitosti (tj. po načelu ekvivalentne menjave), pač pa le s pomočjo državnih organizacij in organizacij, ki se opirajo na državo (npr. občine). Država namreč lahko z uporabo oblasti prerazporeja ustvarjeno energijo tako, da jo po fiskalni poti (z davki, pristojbinami) vzame posameznikov ali posameznim podsistemom in jo usmeri v drug organ enote oz. podsisteme kot so javna varnost, urbanizem, šolstvo itd. Na ta način omogoča delovanje organizmov, ki izvajajo te dejavnosti javnega pomena.

Javna uprava je torej uprava v javnih zadevah.

Javne zadeve so tiste zadeve, ki se tičejo družbe kot celote in ki zadevajo družbene koristi.

3) DRUŽBENI POMEN JAVNE UPRAVE

Javna uprava v sodobnem smislu je nastala šele v novejšem času kot posledica razvoja industrializacije (izum pranega stroja itd.). Industrializacija je namreč omogočila množično proizvodnjo, zanjo pa so potrebni usposobljeni ljudje, splošna pismenost prebivalstva, osnovno zdravstveno varstvo, prometna infrastruktura.

To je povezano tudi z razvojem javne uprave. Vse te dejavnosti je morala prevzeti najprej država (poleg klasičnih policijskih in vojaških). S tem je državni aparat zelo narasel. Mnoge dejavnosti je uprava opravljala sama, druge pa je vključila v strokovno-tehnično upravo oz. država je postala največji delodajalec in proizvajalec vsakovrstnih dobrin in storitev.

V 20. stoletju se je ta zgodovinski razvoj prevesil v korist službe in zato se državna uprava od začetka 20. stoletja označuje kot javna uprava (servis državljanov), ki dela za vso javnost, ne le za državo, torej ne le kot subjekt sebi oz. zase.

Pomen javne uprave je mnogostranski:

- tehnična vloga za življenje in razvoj družbe – brez nje ne bi bilo tega razvoja
- politični pomen – JU se je od oblastne funkcije transformirala v upravo javnih služb)
- socialno-politični pomen – s svojimi dejavnostmi naj bi zmanjšala socialne razlike med ljudmi ter omogočila načeloma vsem prebivalcem uporabo številnih javnih dobrin ne glede na materialni položaj

4) MERILA ZA DEJAVNOSTI JAVNE UPRAVE (PO BUČARJU)

Dejavnosti javne uprave so dejavnosti, ki zagotavljajo naslednje vrste dobrin:

1. Dobrine, ki so na voljo vsem ljudem ne glede na materialni oz. socialni položaj. V sodobni družbi so to osnovno izobraževanje, osnovno zdravstveno varstvo, pravna varnost, osebna varnost)
2. Dobrine, ki jih je posameznikom zaradi splošnega družbenega interesa treba vsiliti. To so nekatere obvezne storitve, kot so cepljenje, obvezna uporaba komunalnih storitev, karantena itd.
3. Dobrine, pri katerih ni mogoče ugotoviti neposrednega uporabnika ali pa so uporabnik vsi ljudje, ki pridejo s temi dobrinami v stik, vendar jih ni mogoče ugotoviti in zaračunati storitev. Npr. uporaba cest, pločnikov, varstvo narave itd.
4. Dobrine, katerih proizvajalci so po naravi stvari v monopolnem položaju nasproti uporabnikom (tudi sicer ima javna uprava monopol). Načelo trga ne pride v poštev, vsaj ne v celoti, ker ni mogoča konkurenca oz. ker se po naravi stvari lahko pojavlja na določenem področju samo ta proizvajalec.

5) SPLOŠNI DRUŽBENI INTERES (JAVNI INTERES)

Splošni družbeni interes je interes določene družbene skupnosti oz. nekaj, kar šteje družba, organizirana v državo ali drugo teritorialno skupnost za svojo korist. Nosilec splošnega družbenega interesa je država oz. njene ožje teritorialne enote, če gre za njihove interese.

Splošni družbeni interes je skupni interes članov sistema (prebivalcev določene državne skupnosti), vendar ni vsota teh interesov.

Uveljavljanje splošnega družbenega interesa je povezano s konflikti oz. tudi s prevlado neke ožje koalicije, ki ima dovolj moči, da lahko razglasi svoje interese kot splošno družbene.

Oblikovanje splošnega družbenega interesa je politični proces, nanj vpliva veliko dejavnikov (ne/materialni, ne/zavestni): različne neformalne skupine, svetovni nazor, etična načela, podzavestni dejavniki, javni organi in organizacije.

Javni interes je primaren in stoji pred interesom posameznika.

6) NALOGE SODOBNE JAVNE UPRAVE

Po Šmidovniku so to:

- Policijske naloge
- Javne službe
- Pospeševalne naloge
- Skrb za obstoj sistema
- Kreativna vloga

Policijske naloge

So najbolj tipične oblastne naloge državne uprave, pri katerih se država osredotoči na nadzor ravnanja državljanov v okviru ustave in zakonov.

Z njimi se zapoveduje ali prepoveduje določena ravnanja ljudi na različnih področjih.

Sem sodijo upravno-notranje zadeve (npr. potni list, osebna izkaznica itd.) - ki so večinoma v pristojnosti MNZ, po letu 2004 pa so določene zadeve v pristojnosti MJU, urbanizem (npr. lokacijska dovoljenja, črna gradnja), vse inšpekcijske službe, carinska kontrola. Gre torej za vsa področja, kjer država nastopa z oblastnimi, tj. policijskimi nalogami.

Je najstarejša funkcija javne uprave.

Javne službe

So pomemben korak v razvoju družb, ker naj bi zagotavljale socialno pravičnost.

Pospeševalne naloge državne uprave

Država jih izvaja tako v gospodarstvu kot negospodarstvu. Daje določeno pomoč kot dodatni impulz, da bi se te dejavnosti hitreje in uspešneje razvijale (npr. kmetijstvo).

Skrb za obstoj sistema

Je zagotavljanje obstoja družbenega in ustavnega sistema in je torej nasprotje entropije sistema.

Za obstoj sistema skrbijo vojska, policija, pravosodje, sistem vzgoje in izobraževanja (zlasti z vidika državljske vzgoje in patriotizma), ustvarjanje blagovnih rezerv.

Ustvarjalna ali kreativna vloga javne uprave

Izhaja iz njene kontinuitete, strokovnosti in tudi iz prednosti, ki jih ima kot relativno stabilen družbeni sistem.

Povezana je z inovativnostjo in konkurenčnostjo.

Sem sodijo različne nove dobrine in storitve (npr. e-uprava)

7) TEŽNJE V RAZVOJU SODOBNE JAVNE UPRAVE

Uprava je izvorno v razvoju najprej državna uprava in se spremeni v skladu z evolucijo države.

Skupaj z državo je uprava del institucionalne mreže družbe in se spreminja pod vplivom preobrazbe družbe kot celote v skladu s splošnim družbenim razvojem.

1660 je rojstvo državne uprave v današnjem pomenu. Glavne evropske monarhije tega obdobja (Anglija, Francija in Prusija) so hkrati izpeljale reforme državne organizacije, ki so bile nujni pogoj za uresničitev koncepta absolutistične monarhije. Pred tem je bila fevdalna razcepljenost in gre torej za prehod od patrimonialnega (dednega) na profesionalni način upravljanja. Legitimnost (=upravičenost) oblasti ne izhaja več iz lastništva nad zemljo, ampak iz monarhične institucije same. Danes pa imamo volitve – manjša kot je udeležba na volitvah, manjša je legitimnost oblasti.

Stvarnost oblasti ni več utemeljena na vernosti fevdalcev, ampak na lojalnosti uradnikov in vojakov, ki jih je monarh plačal iz državnih in ne več iz svojih osebnih sredstev.

Uprava v sodobnem smislu v Evropi nastane torej z vzpostavitvijo sistema centraliziranih monarhij oz. prosvetljenega absolutizma.

Od tega časa dalje se država in državna uprava razvija skozi 4 izmenične faze koncentracije in dekoncentracije oblasti:

- koncentracija državne oblasti in uprave v rokah absolutističnega monarha
- dekoncentracija v demokratičnih reformah in revolucijah 18. in 19. stoletja (Francija, ZDA)
- ponovna koncentracija oblasti in uprave v prvih dveh četrtinah 20. stoletja, zlasti v totalitarnih državah
- ponovno dekoncentracija pred koncem 20. stoletja z obnovo pluralizma (večstrankarstva), trga, uveljavljanjem človekovih pravic ipd.

Za družbeni razvoj so značilne zlasti naslednje težnje:

- povečanje družbene gostote (v demografskem smislu, urbanizacija, povečanje komuniciranja, prometa, dela v organizacijah)
- delitev dela
- povečanje količine informacij
- povečanje proizvodnje dobrin, blaga in storitev
- širi se krog legitimnih interesov – to so tisti interesi, ki jih ljudje kot državljani skušajo uresničiti

Vse te spremembe ljudje doživljajo kot povečanje blagostanja, varnosti, dostojanstva človekovega življenja, človekove možnosti razvoja, da smo družba tveganja.

Uprava je družbeni pojav, ki se razvija v sklopu družbenega razvoja (ne samo obramba, ampak tudi socialne zadeve). Je eden od dejavnikov splošnega družbenega razvoja in ne pomeni zgolj oblasti nad državljani, ampak je tudi nujni regulator vse bolj zahtevnih družbenih procesov oz. servis državljanov.

Glavne težnje v razvoju uprave so (težnje v razvoju uprave imajo izvor v družbenem razvoju):

- povečanje / rast uprave
- diferenciacija znotraj uprave
- profesionalizacija
- omejevanje prisile
- moderna javna uprava ima še dodatne značilnosti

Težnja po porastu

Vse več zadev obeležuje družbene zadeve, ki jih opravljajo upravne organizacije. Povečuje se število in obseg upravnih organizacij. Upravni sistemi obsegajo vse več ljudi, organizacij, odstotek zaposlenih v upravi. Razvoj se nanaša na dejavnost uprave in na sredstva oblasti ter tudi na upravo kot nosilca javnih služb. V nekih obdobjih se uprava tudi zmanjšuje.

Razlog za množenje nalog je velikost nalog, ki jih mora določena skupnost obvladati ter vse večja medsebojna povezanost.

Težnja po diferenciaciji

Upravne naloge so bile najprej enotne in jih je opravljala enotna upravna organizacija. Postopoma se izločijo posamezni deli, ki opravljajo samostojne naloge.

Horizontalna diferenciacija: novi deli upravnega aparata se oblikujejo na isti teritorialni ravni (npr. v centru).

Vertikalna diferenciacija: nastajajo nove diferencialne stopnje oz. ravni (npr. pokrajine). Povečuje se torej število stopenj.

Sprva so se naloge diferencirale na notranjo in zunanjo varnost, prisilno mobilizacijo za opravljanje javnih del, prisilno zbiranje sredstev za financiranje (davki). Sčasoma se zunanja varnost loči na zunanje zadeve in obrambo. Pri notranji varnosti pride do ločitve na naloge policije in naloge pravosodja. Iz finančnega resorja se je razvil gospodarski resor. V teh primerih govorimo o horizontalni diferenciaciji.

Klasični državni resorji so bili obramba, zunanje zadeve, notranje zadeve, pravosodje, finance. Kasneje so se razvili novi resorji, kot so gospodarstvo, sociala itd.

Težnja po profesionalizaciji

Delo javne uprave se vedno bolj ustaljuje, ostajajo bolj strokovni uslužbenci, laičnih je čedalje manj.

Pomembna so pravila stroke oz. načelo meritokracije.

Delovanje javne uprave ne poteka po sistemu plena (spoils system), saj v takem primeru lahko prihaja do političnega voluntarizma, samovolje.

Ta težnja se kaže tudi v plačnem sistemu – napreduje se po strokovnih kriterijih in ne po političnih.

V začetku je bilo vzdrževanje javnih uslužbencev na dvoru vladarja, nato se je njihovo delo plačevalo v naravi, še kasneje se jim je dodelila zemlja. Danes javni uslužbenci za svoje delo dobijo plačilo v denarju. S tem so javni uslužbenci ekonomsko vezani na družbo, kar zagotavlja profesionalnost v upravi.

Težnja po omejevanju prisile

Prisila je zavestno delovanje zaradi vsilitve določenega ravnanja drugemu, ki ga ta ne bi izbral.

Vsaka uprava je bila na začetku prisilna (vojska, policija, prisilno zdravstvo itd.). Zaradi demokratizacije je prisila pričela upadati, v ospredje je prišlo nenasilno reševanje konfliktov, človekove pravice in svoboščine in razvoj uprave. Uprava ni več tako oblastna, pomemben del njenega delovanja so javne službe. Razvoj uprave je šel v smeri tehničnega razvoja, postopkov in javnih služb.

Vsaka kriza pa poveča prisilo (npr. terorizem, naravne nesreče itd.)

8) CELOVIT OKVIR ZA ŠTUDIJ JAVNE UPRAVE

Upravljanje je odločanje – vprašati se je treba:

Odločanje:

1. o čem (KAJ?)
2. kdo odloča oz. je vključen v odločanje (KDO?)
3. zakaj se sprejemajo odločitve (ZAKAJ?)
4. na kakšne načine se odločitve sprejemajo (KAKO?)

Pomembno je denimo razmerje med demokracijo in učinkovitostjo. Novi javni management je osredotočen na učinkovitost. Pomembna je celovitost. Ko imam problem, običajno uporabim le določene vidike. Temelj je javni interes.