

Teorija javne uprave 11.4.2011

Razvoj vede o javni upravi – 16. – 18. (19.) stol. = KAMERALISTIKA
– 19. stol. = UPRAVNO-PРАВNA USMERITEV
začetek 20. stol. (prehod iz 19. v 20. stol.)

KLASI
ČNA
TEORI
JA
ORGA
NIZAC
IJE

ORGANIZACIJSKI	POLITIČNI
- znanstveno upravljanje (Taylor) administracije	- Woodrow Wilson (1887) – študij
- administrativno upravljanje (Fayol) uprava	- Frank J. Goodnow (1900) – politika in
- racionalna birokratska organizacija (Max Weber)	- Leonard D. White (1926) – uvod v študij javne uprave
Taylor – upravno tehnična teorija	
Fayol – upravno organizacijska teorija	

ZNANOST (OZ. VEDA) O UPRAVI

Sodobna znanost o upravi je predvsem empirična oz. izkustvena znanost (empirija je nasprotje teorije), tudi opisna. Javno upravo proučuje v pojavnih oblikah, sestavnih delih, jih ureja, opredeljuje pojme, pojasnjuje njihovo vzročno zvezo, proučuje njihov namen.

Veda o upravi je ena od družboslovnih disciplin in skuša ugotavljati zakonitosti, ki vplivajo na razmerje ljudi, ko gre za njihove odnose pri upravljanju. Gre za potrjevanje objektivnih zakonitosti zaradi njihove uporabe v praktičnem delovanju. Predmet proučevanja je zlasti vloga upravnih organizacij, obnašanje ljudi v njih, do njih in do okolice. Veda o upravi je interdisciplinarna znanost.

O upravnih problemih se govori in piše odkar obstajajo, o njih pišejo zgodovinarji, politiki, pravniki, filozofi, vojni pisci. Vsi ti obdelujejo upravne probleme v sklopu svoje materije in jih ne ločijo v posebne sestavne dele. Tudi kadar se govori o upravi, gre beseda o skupni problematiki države. S pojmom bistva uprave se teorija ni ukvarjala vse do novejšega časa. Kolikor so se teoretiki ukvarjali z upravo jih je zanimala samo državna uprava in še to predvsem s stališča državo-znanstva; posebna veda o državni upravi se v večjem obsegu pojavi šele v 18. stoletju.

Prvi sistemi uprave so bili organizirani sistemi statistike. V Egiptu so davčne obveze odredili uradi, ki vodijo registre in centralizirali vse podatke. Prvi birokrati so bili pisarji, skrbeli so za evidence, računovodstvo. Prvi poskus izgradnje moderne države predstavlja Sveto rimsko cesarstvo (Friderik II Hohenstaufen) in iz tega so znani tudi Melfijski ustavni zakoni. Vojska vsebuje začetke profesionalizacije, sodišča in uslužbence v pravosodju postavlja izključno cesar, ustvarjena je centralna zakonodaja in Ustava izdana leta 1931 (Melfijski ustavni zakoni) je bila zbirka državnega in upravnega prava, ki jo imenujejo tudi Listina o rojstvu moderne uprave birokratskega tipa. Vseučilišče v Neaplju ni bilo namenjeno samo klerikom ampak tudi državnim uslužbencem.

Upravo kot posebno organizacijo/dejavnost pa je prvi opredelil Marsilij iz Padove. O upravi govori kot o sekundarni, skoraj instrumentalni ali izvršilni instanci, ki jo je ljudstvo zaupalo svojemu vladarju. Vladar lahko zgolj razlaga zakone ne da bi jih sprejemal, uslužbenci države prav tako dobijo svoje pooblastilo ljudstva, pri čemer jim vladar lahko daje naloge skladne z zakonom in podrobneje določa nujne ukrepe za izvajanje izvršilne oblasti. Najpomembnejše njegovo delo je Branitelj miru (1324). Sredi 16. stoletja je v Franciji nadzor področnih uradnikov postal redna služba, ki jo opravljajo komisarji. V sklopu državne uprave je nastala skupina ljudi katerih položaj ni bil določen v skladu z njihovim poreklom, pač pa službo – za njih se je uporabljal izraz magistratura. Uporaba izraza četrti stran zanje pa govori, da se začne birokracija odvajati kot poseben razred. V Franciji se od ostalih razlikuje po posebni obliki. Takrat se govori o boleznih, ki se imenuje piromanija.

V srednjem veku je veljalo, da ljudi in družb ne upravljajo ljudje, ampak bog. Ob prehodu v novi vek (v času nastajajočega absolutizma) pa je teorijo zanimalo bolj vprašanje oblasti kot same uprave. Machiavelli (vladar) proučuje poti po katerih lahko pride v državi do oblasti. Dokler je bila ta absolutna oblast notranje zavojevalna (borba proti fevdalni razcepljenosti) se je ukvarjala s politiko in ne z upravo. Ko pa se je oblast utrdila in dosegla pokornost podložnikov, je nastalo vprašanje kaj naj dela ta oblast sedaj – ali naj misli samo nase in se ukvarja s politiko ali pa naj misli tudi na podanike in naj se ukvarja s tem kar so pričeli imenovati policija. Odgovor je bil: V odnosih do drugih držav naj se še naprej ukvarja s politiko, v odnosu do svojih podanikov pa se mora ukvarjati s policijo. Za državni ideal so začeli smatrati dobro policijo. Pri tem je bilo potrebno razrešiti svoje vprašanj: po čem se policija (uprava) razlikuje od politike in kakšni so smotri policije. Prvo vprašanje je bilo razrešeno na ta način, da so nasproti cinizmu Machiavellija postavili etična načela. Baron Bielfeld je v poduk pruskemu predsedniku napisal knjigo Politične institucije v kateri zavrača Machiavellija prav zato, ker ne pozna policije. Vodilna misel barona Bielfelda: Policija mora ščititi in voditi prebivalce – iz tega razloga so policijo smatrali za pomembno zadevo, enačili so jo s civilizacijo.

Franz Pelzhofer (18. stoletje) pravi: Politik je predvsem dober etik, oblast je trud in breme, med nalogami policije je skrb za blaginjo prebivalcev in za to, da ima vsakdo svoje delo, kajti nezaposleni državljani so trupla države. Policija je torej služeče orodje za javno blaginjo.

KAMERALISTIKA

Veda o upravi se zelo pogosto začneja kot veda o policiji. Veda o policiji se je najbolj razvila na nemško govorečem področju. Sama beseda kameralizem izhaja iz latinske besede *camera*, pomeni dvorna/kraljeva blagajna. Kameralizem je zbir teorij in praktičnih disciplin, ki se ukvarjajo s proučevanjem države, državne uprave, gospodarstva in financ. Obdobje prosvetljenega absolutizma v razvoju političnih sistemov pomeni oblikovanje zametkov države v modernem smislu. Koncentracijo neomejene in absolutne politične moči v rokah vladarja je v tem času omogočila predvsem profesionalna državna uprava, in takšen razvoj države in uprave je vzpodbudil tudi poskuse teoretičnega in praktičnega pojasnjevanja novih družbenih odnosov in tako je nastal kameralizem kot posebna smer v proučevanju vloge države in njene uprave.

Izrazi, ki se uporabljajo za to znanost so: politično kameralne znanosti, policijsko kameralne znanosti, upravljanje države, notranja uprava, upravljanje financ, izboljšanje gospodarstva, merkantilizem. Kameralistika se najprej pojavi v Franciji, posebej pa se je razvila v Avstriji in Nemčiji. Od leta 1727 se nova spoznanja o delovanju države in njenega gospodarstva predavajo na fakultetah in visokih šolah po Evropi. Kameralne znanosti vsebujejo vsako obliko znanja potrebnega za upravljanje z državo, vključujoč upravno, ekonomsko in finančno vedo, ker so prerasle pretežno tehnično obliko izpopolnjevanja usmerjenega na kmetijski, industrijski in rudarski razvoj. Vzporedni del razvoja vede o upravi se je razvil v okviru vede o državah, izhaja pa iz obče politične in socialne filozofije.

Iskanje obćih načel uprave je naloga vede o upravi. Kakršnikoli so že upravljalni sistemi raznih narodov, je upravna veda neodvisna od časa in držav in je zaradi tega univerzalna. Vede o državi, policiji so se sproti dopolnjevale.

Lorenz von Stein (sredi 19. stoletja) uprave ne pojmuje samo kot izvršilno oblast. Njene naloge so mnogo širše in izvršilna oblast tudi sama izdaja odredbe. Svobodno upravljanje je temelj države poleg svobodne zakonodaje. Vprašanja upravljanja so mnogo bolj pomembna kot upravljanje ustave. Naloga upravljanja je omogočiti ljudem pogoje, ki so potrebni za njihov nadaljnji razvoj, zato tudi svoboda ne more pomeniti izenačenje vseh, ampak za vse enake pogoje in možnosti napredovanja.

V obdobju liberalizma se razvije pravni pozitivizem. Ideja liberalizma je svoboda posameznika in v skladu s tem se razvije upravno pravo (prevladuje v 19. stoletju) – proučuje državno upravo z vidika njene oblastne funkcije v odnosu do posameznika. V 19. stoletju prevladuje liberalizem brez demokracije, zanimajo ga predvsem pravniki vidiki odnosov med odnosom državne uprave in državljanom. Prevladuje pravna tehnika, ki prekrije druga, zlasti pa filozofska in etična vprašanja uprave. Na tej podlagi postane upravno pravo samostojna pravna disciplina, ki iz množice zakonskega gradiva ustvari potreben pregled, sistematizira gradivo in postavi posamezne upravno pravne institucije. Konec 19. stoletja Leon Duguit (Francija) proučuje upravo s stališča funkcije, ki jo ima javna uprava v družbi in ne državi. Naloga oblasti ni ne gospostvo in ne upravljanje, temveč javne usluge in storitve. Po 1. sv. v. se v kontinentalni Evropi nadaljuje večinoma smer proučevanja upravnega prava, ki sega vse do današnjih dni. Drugačno pot je šel razvoj v Angliji (anglosaksonski model uprave) kjer prevladuje zamisel, da splošna civilna sodišča in ne posebna upravna sodišča opravljajo kontrolo tudi na upravo in to po načelih občega prava, s čimer je bil zaustavljen razvoj upravnega prava kot posebne discipline. Pozornost posvečajo teritorialnemu in institucionalnemu upravljanju – to je razmerje lokalna-centralna uprava, uprava na določenih področjih, koordinacija centralne uprave, upravljanje posameznih institucij.

Sodobna javna uprava pa ima korenine v popolnoma drugačnem okolju temeljih. Njeni začetniki so praktiki v gospodarstvu, to sta zlasti Taylor in Fayol. Z upravo imamo opraviti povsod kjer gre za organizirano dejavnost. Na ekonomičnost v javni upravi pa je prvi opozoril **Woodrow Wilson** (objavil je članek v politološki reviji).

Znanost o upravi je zadnji sedež v študiju politoloških znanosti. Razvite države bi morale imeti dobro vlado, močno izvršno oblast, učinkovit in racionalen birokratski sistem ter dobro upravo. Težje je uveljavljati ustavo kot pa jo oblikovati. Študij javne uprave je namenjen rekrutiranju visoko kompetentnih in kvalitetnih javnih uslužbencev oz. državnih uradnikov. Državni uradniki morajo služiti javnemu mnenju, niso pasivno sredstvo pač pa poskušajo (in želijo) poiskati nove upravne metode in načine. Javnost mora razumeti javno upravo zaradi ravnotežja moči v državi. Eno pravilo dobre uprave velja za vse vlade enako.

Splošna teorija o upravi

Politika je namenjena oblikovanju, sprejemanju zakonov, uprava pa implementaciji zakonov in politik. Znanost o javni upravi izhaja iz ločitve uprave od politike, posebej v makropolitiki.

Načela dobre uprave: centralizacija oblasti, čim višja je stopnja centralizacije oblasti tem bolj odgovorna mora biti. Ustava govori o centru oblasti, politični strukturi, zakonodaji in kontroli izvršne oblasti. Politika vpeljuje upravne obveznosti, toda študij uprave presega politični okvir. Vse vlade morajo imeti podobno upravno strukturo s hierarhijo in specializacijo državnih služb. Hierarhija v organizaciji države prispeva k učinkovitosti države. Dobra uprava bo pripeljala do razvoja civilizacije in humane družbe blagostanja.

Goodnow

Vlada ima vedno dve glavni nalogi, to je politično in upravno. Politična, to je zakonodaja in sodstvo, upravna pa predstavlja implementacijo državne politike in spada v izvršilno vejo

oblasti. Ti dve nalogi sta ločeni druga od druge. Uprava ne sme biti pod politiko. Študij javne uprave je študij birokratskega sistema. To je znanosti, ki jo lahko uporabimo na vseh področjih (Fayol je bil istega mnenja).

White

Javna uprava predstavlja celoto managementa ljudskih in materialnih virov za doseg državnih ciljev. Politika ne bi smela posegati v upravo. Upravo bi morali obravnavati z uporabo znanstvenih metod. Javna uprava je vrednostno nevtralna zadeva, uprava se nanaša na dejstva, politika pa na vrednote. Imamo dihotomijo politika in uprava oz. dejstva in vrednote. Cilji uprave so: gospodarnost in učinkovitost in država lahko uporabi načela podjetniške uprave tudi v javni upravi.

Taylor

Bil je ameriški inženir, ustanovitelj znanstvene organizacije dela, to je discipline, ki proučuje probleme kako se lahko izboljša organizacija proizvodnje nasploh in kako se lahko doseže večji delovni učinek v proizvodnji. Bil je prvi, ki je izpostavil pomen racionalnih metod dela in predlagal kako je mogoče z uporabo takih metod izboljšati proizvodnjo. Da bi se odkrile in ugotovile oblike izboljšanja organizacije dela je potrebno uporabiti analitično metodo, kar pomeni, da se mora delovni proces razčleniti na delovne operacije in pri vsaki ugotoviti zakaj se opravlja na določen način in ali ni mogoče istega opraviti bolje in hitreje. To je tako imenovani študij gibov in časa. Glavna ideja tega: za vsak posel obstaja en najboljši način izvedbe. Taylor je uvedel delitev dela. Svoje ideje o takšni racionalizaciji ročnega dela je nato posploševal na upravljanje podjetja kot celote. Uspeh podjetja ni odvisen od genialnega voditelja, ampak od izboljšanja operacij v proizvodnji. Organiziranje dela kot tudi vodenje proizvodnje je nekaj česar se je mogoče naučiti, za to pa je potrebno ugotoviti in proučiti zakonitosti organizacije proizvodnje in upravljanja s proizvodnjo. Tudi v okviru organizacije vodenja je Taylor poskušal odkriti metode, ki bi pomagale pri izboljšanju vodenja proizvodnje. V ta namen je postavil tri osnovna načela vodenja:

1. Zastarele metode dela je potrebno zamenjati z delovnimi normami, ugotovljenimi z analizo telesnih gibov in časa dela.
2. Izbrati najsposobnejše delavce in jih usposobiti za uporabo novih metod dela, druge, ki ne dosežejo zastavljenih ciljev pa odstraniti iz proizvodnje.
3. Ločiti pripravljalni proces od procesa izvrševanja, pripravljalni proces je v rokah vodilnih in to je specializacija in funkcionalni sistem vodenja.

Taylorjevo delo je imelo velik ugled in veliko pristašev, zlasti pa Henryja Forda, in to je verižni sistem dela. Znanstveno upravljanje je v interesu obeh razredov, pri delavcih plača, pri kapitalistih profit in ni potrebe po sindikatih, vse je harmonično.

Prednosti: široka uporaba v industriji, avtomatizacija del

Slabosti: harmoničnost organizacije v obliki identičnih interesov delavcev in organizacije

Fayol

Evropsko varianto upravno-organizacijske smeri predstavlja francoski rudarski inženir, ki se je na prelomu iz 19. v 20. stoletje kot direktor premogovnega podjetja ukvarjal s praktičnimi primeri organizacije in upravljanja. Organizacijo industrije podjetja je začel obravnavati kot celoto in jo šele nato razčlenjuje ter analizira posamezne funkcije.

Celotno dejavnost podjetja je razdelil na šest osnovnih funkcij: tehnično, komercialno, finančno, varnostno, računovodsko in administrativno oz. upravno. Za slednjo je ugotovil, da se pojavlja tudi v vseh ostalih in da predstavlja živčni sistem podjetja.

Upravno funkcijo pa je razčlenil na naslednje elemente:

1. Načrtovanje/planiranje – to je postavljanje ciljev, ki jih želimo doseči v bodočnosti, delo brez načrtov je nespametno.
2. Organiziranje – to je sprejem potrebnih organizacijskih ukrepov, da se delo lahko začne in da nemoteno poteka.

3. Ukazovanje – to je odločanje kaj se bo delalo in kaj bo kdo delal.
4. Usklajevanje – to je koordiniranje dela več ljudi, da se doseže skupni cilj.
5. Kontroliranje – to je nadzorovanje in ugotavljanje, če akcija teče tako kot je bila zastavljena.

Navedeni elementi so razporejeni v sistematičnem zaporedju, centralni element je ukazovanje, smisel vseh elementov pa je vodenje organizacij – to so elementi vodstvene dejavnosti. Bistvo Fayolove analize je v vodenju organizacij. Pri Fayolu imamo opravka s hierarhičnimi odnosi, hierarhična linija se začne pri najvišjem in konča pri najnižjem delavcu – linijski sistem.

Na podlagi svojih proučevanj je postavil tudi splošna načela upravljanja. Ta načela so: delitev dela (biti mora čim večja – večja produktivnost), avtoriteta, načelo discipline (delavci morajo spoštovati pravila, ukaze zaradi spoštovanja do managerjev), načelo enotnosti ukazovanja (nasprotuje Taylorjevemu funkcionalnemu vodenju – več nadrejenih), enotnost usmerjanja, podrejanje interesov posameznikov interesom podjetja, načelo poštenega plačila ali nagrajevanje osebja, načelo centralizacije, načelo hierarhije (avtoriteta se prenaša v liniji), načelo urejenosti, načelo pravičnosti, načelo stalnosti osebja, načelo iniciative, načelo enotnosti osebja (nenehna graditev dobrih medsebojnih odnosov).

Tudi država in njeni organi bi morali delovati kot velika podjetja, tako da ugotovitve in izkušnje nastale v gospodarstvu veljajo v načelu tudi za druga področja oz. za druge vrste organizacij.

Prednosti: reševanje praktičnih problemov, da bi dosegli maksimalno učinkovitost, elastičnost oz. dinamični značaj dejavnosti upravljanja

Slabosti: prekrivanje načel, mešanje strukture in procesov, nezadostna natančnost pojmov

Skupne značilnosti klasične teorije organizacije: klasična teorija obravnava organizacijo kot zaprt sistem usmerjen k uresničevanju ciljev neodvisno od delovanja zunanjih činiteljev. Človeka jemlje kot privesek stroja in kot ekonomsko racionalno (brez čustev) bitje – ekonomska spodbuda je edina, zasnova organizacije počiva izključno na strukturi avtoritete oz. na hierarhični strukturi, klasična šola je usmerjena v študij samo enega dela organizacije, to je v formalno strukturo.