

# UVOD V JAVNO UPRAVO

## 1. Vsebina predmeta in časovni raspored predavanj

- Znanost o upravi kot znanstvena disciplina (razvoj, metode raziskovanja, razmerja do drugih znanosti); (tri pedagoške ure)
- Pojem uprave in upravljanja (semantika, razvoj pojma); (tri pedagoške ure)
- Uprava kot družbeni pojav (njen zgodovinski razvoj, posebej v zvezi s pojavom države); (dve pedagoški uri)
- Kontekst uprave (družbeni, politični, gospodarski razvoj države in splošnega dobra in ustrezne spremembe v upravi); (dve pedagoški uri)
- Funkcije oziroma naloge uprave (štiri osnovne skupine funkcij: monopol sile, regulacija, javne službe, odgovornost za dobrobit najšibkejših skupin); (dve pedagoški uri)
- Strukture uprave (osnovni pojmi o temah: organizacija in organiziranje; teritorialne delitve; lokalna uprava in samouprava; centralizacija in decentralizacija; participacija in samoupravljanje; institucija in institucionalizacija; spreminjanje upravnih struktur); (štiri pedagoške ure)
- Organizacija in delovno področje državne uprave v Republiki Sloveniji (funkcija vlade in organov državne uprave); (šest pedagoških ur)
- Procesi modernizacije javne uprave v Sloveniji in v svetu (štiri pedagoške ure)

## KAJ SPADA V JAVNO UPRAVO?

Državna uprava, lokalna samouprava, javne službe in javni sektor.

### DRŽAVNA UPRAVA

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

- izvrševanje zakonov in raznih drugih predpisov,
- odločanje o upravnih stvareh (gradbeno dovoljenje),
- izvrševanja upravnega nadzorstva (inšpekcijske službe) → specialne inšpekcije nadzorujejo delovanje državne uprave (notranji nadzor) – to funkcijo izvajajo vlada in ministrstva.

Druga funkcija (poleg oblastne), državna uprava opravlja še **strokovno tehnične naloge**, ki jih sestavljajo predvsem:

- zbiranje informacij,
- oblikovanje alternativ za podporo upravnega odločanja.

V te naloge sodi spremljanje celotnega stanja na posameznih področjih ter predlaganje zakonov in drugih aktov ter ukrepov drugim ustreznim organom. To izvajajo zlasti vladne

službe (strokovne službe vlade in ministrstev) oz. posebne upravne organizacije, kot so agencije (agencija za okolje, agencija za energijo...).

Upravni organ = oblastna funkcija

Upravna organizacija nima oblastne funkcije

Tretja skupina funkcij:

- **pospeševalne naloge**, kjer vlada in ministrstva z ne oblastnimi ukrepi pospešujejo razvoj drugih delov družbenega sistema, predvsem gospodarstva.

Tako opredeljeno državno upravo imenujemo tudi centralni upravni sistem oz. teritorialni državni sistem.

Organizacijsko v državno upravo spadajo samo vlada in ministrstva, funkcionalno (funkcije lahko opravljajo) pa tudi organi izven državne uprave.

Organizacijski in funkcionalni vidik pojma države se ne pokrivata. Funkcionalni je širši – deluje samo na podlagi javnega pooblastila.

## **LOKALNA SAMOUPRAVA**

Je način upravljanja o družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti.

Lokalna skupnost je dejanski družbeni pojav, sestavlja ga ozemlje, prebivalci, njihovi interesi, skupna zavest...

Lokalna samouprava je normativna/pravna institucija, ki pravno ureja razmerja v lokalni skupnosti na področju odločanja o skupnih zadevah. Odločanje mora biti avtonomno t.j. neodvisno od države. V nasprotnem primeru govorimo o lokalni upravi, kjer gre za izvedeno in odvisno odločanje.

Lokalna samouprava je institucionalizirana (pravno urejena) avtonomija odločanja o lastnih zadevah. Organizacijsko sodijo v lokalno samoupravo občine in pokrajine.

Država na občine ni prenesla niti ene naloge. V tujini so običajne »dvoživke«, ki opravljajo naloge za občino in državo. Teritorialni upravni sistemi (lokalni).

## JAVNE SLUŽBE

Javne službe so dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve. To so tiste dobrine, ki so nujno potrebne za delovanje posameznega družbenega sistema, pa jih iz različnih razlogov ni mogoče ustrezno zagotoviti preko sistema tržne menjave (javna osvetljava, parki...). Tej materialni definiciji dodajamo pravni element – to so tiste dejavnosti, ki jih država določi kot takšne. Sem spadajo vse družbene dejavnosti (šolstvo, šport, zdravstvo, kultura) in dejavnosti materialne infrastrukture (pošta, telefon, ceste, pogrebna dejavnost...). Javne službe so funkcionalni upravni sistem.

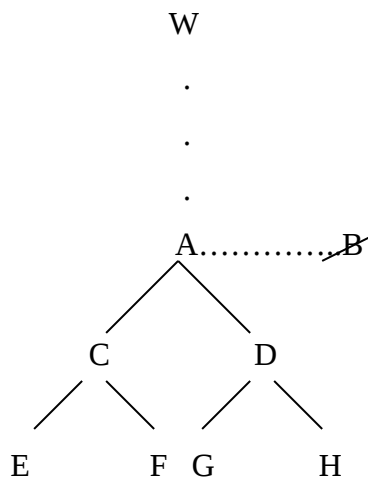
## JAVNI SEKTOR

Kriterij za določitev javnega sektorja je lastništvo države – vse kar je v lasti države ne glede na to, kje se nahaja.

Ali javne službe sodijo v javni sektor? Da. Če to izvajajo zasebno pravni subjekti (zasebni zdravniki) ne sodijo v javno. Koncesionarji sodijo pod javni sektor.

Ali državna uprava sodi v javni sektor (vlada v lasti države)? Državna uprava teoretično ne sodi v javni sektor, v praksi pa.

## PARKINSONOV ZAKON ali RASTOČA PIRAMIDA



Javni sektor ≠ zasebni sektor (prosta konkurenca) ali tretji (nevladni) sektor (civilna družba, NVO, prostovoljna združenja...).

Javni sektor deluje kot neprofiten. Osnovna značilnost je varstvo javne koristi. Druge značilnosti javnega sektorja so: monopol, javno financiranje, profesionalnost, hierarhičnost, javna odgovornost zaposlenih ipd. Vedno bolj nekatere dejavnosti opravljajo zasebna podjetja (geodetska podjetja).

Definicije javnega sektorja:

1. ORGANIZACIJSKA DEFINICIJA (STATUSNA)

V Javni sektor spadajo vse organizacije, ki imajo status javnih subjektov torej vse osebe javnega prava (javni skladi, zavodi, službe, podjetja... politične stranke sodijo med osebe zasebnega prava).

2. JAVNO – FINANČNA DEFINICIJA

V javni sektor spadajo vsi proračunski faktorji – neposredni in posredni uporabniki državnega proračuna (javni skladi). Porabniki so vsako leto določeni v proračunu.

3. FUNKCIONALNA DEFINICIJA

V javni sektor sodijo vsi subjekti (javni in zasebni), ki opravljajo javne naloge. Javne naloge so:

- gospodarske (komunala)
- negospodarske oz. družbene (zdravstvo, muzeji...)
- upravne naloge (izvajanje oblasti, vodenje evidenc)

Vse naloge so določene z zakonom.

4. EKONOMSKA DEFINICIJA

V javni sektor spadajo vse osebe, katerih ustanovitelj sta država ali občina ali pa ima v teh osebah večinski vpliv.

5. KOMBINIRANA DEFINICIJA (funkcionalna in ekonomska)

V javni sektor sodijo vse osebe javnega prava in javna podjetja.

6. KOMBINIRANA DEFINICIJA (po zakonu o javnih uslužbencih in sistemu plač v javnem sektorju)

V javni sektor spadajo:

- državni upravni organi (vladne službe, ministrstva, organi v sestavi ministrstev, upravne enote),
- drugi državni organi (strokovne službe, uprava v zakonodaji in pravosodju),
- občinske uprave
- osebe javnega prava kot proračunski porabniki (agencije, skladi, zavodi).

Ne spadajo pa v javni sektor javna podjetja in gospodarske družbe, pri čemer je lahko pod vplivom/v lasti države.

V javni sektor po definicijah sodijo:

- JAVNA UPRAVA: organi državne uprave, (upravni) organi lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil
- PRAVOSODNI SISTEM
- POLITIČNI SISTEM
- ŠOLSTVO
- ZDRAVSTVENO IN SOCIALNO VARSTVO
- RAZISKOVALNO PODROČJE

Javna uprava torej obsega nevladni in vladni del.

Nevladni del so predsednik RS, državni zbor, državni svet, republiška volilna komisija, varuh človekovih pravic, ustavno sodišče, računsko sodišče, državno revizijska komisija, SAZU – slovenska akademija znanosti in umetnosti.

Vladni del: vladne službe, ministrstva, upravne enote, organi v sestavi.

V pojem javna uprava sodi tudi občinska uprava – uprave občin in pokrajin, obeh združenj občin (ZOS, SOS), krajevnih skupnosti in drugih ožjih delov občin. Pravosodje ne sodi v pojem javna uprava, sodi pa v pojem javni sektor. → Zakonodaja o javnih financah in proračuna ga skupaj z vladnim in nevladnim delom šteje za neposrednega uporabnika proračuna.

V javno upravo spadajo še:

- osebe javnega prava, ki sestavljajo javni sektor (posredni uporabniki proračuna – javni zavodi, kot so univerza, ZZZS, zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje; zavodi na področju kulture, šolstva, javne knjižnice, gozdove, RTV, geodetski inštitut...)

- javne agencije (agencija za energijo, telekomunikacije, za trg vrednostnih papirjev...)
- skladi socialnega zavarovanja (zavod za zaposlovanje...)
- jamstveni in preživitinski sklad
- zbornice, ki se financirajo iz proračuna (socialna zbornica Slovenije)
- samoupravne narodne skupnosti
- občinska podjetja

Slovenska zakonodaja pojem javne uprave in javnega sektorja neenotno in nedosledno določa.

Glavne značilnosti javne uprave po zakonodaji so:

- financiranje iz državnega oz. občinskega proračuna
- odločanje po predpisih upravnega prava
- opravljanje dejavnosti po pravilih stroke
- zaposleni v javni upravi so javni uslužbenci, za katere velja poseben sistem ureditve delovnih razmerij

## UPRAVA

Pojem uprava se v splošnih enciklopedijah opredeljuje kot:

1. urejati oz. usmerjati življenje v kaki družbeni skupnosti (upravljati državo/občino, (de)centralistično upravljati ali upravljati zasedeno ozemlje)
2. odločati o uporabi, izkoriščanju oz. vzdrževanju česa (upravljati gozdove, premoženje, sklade...)
3. s posebnimi sredstvi uravnavati delovanje česa (federativno upravljanje države)

Teoretiki opredeljujejo upravo največkrat z dveh vidikov:

- funktionalnega: za številne je uprava neko delovanje/funkcioniranje (izraz: upravljanje/delovanje)
- organizacijskega: uprava je skupnost (celota) vseh upravnih organov. V ta sklop organizacijskega pojmovanja spadajo predvsem določene oblike uprave (carinska, davčna...)

Bistvo uprave lahko spoznamo samo, če spoznamo glavne značilnosti in vsebino upravnega delovanja. Do bistva pridemo preko funkcionalnega pojmovanja uprave. Dejavnost je glede

na organizacijo primarna/temeljna. Organizacija pa je le sredstvo, razumemo jo v instrumentalnem smislu.

Uprava in upravljanje označujeta isti družbeni pojav, pri čemer uprava zajema organizacijski, upravljanje pa funkcionalni vidik.

Avtorji se razlikujejo pri sami opredelitvi vsebine pojma upravljanje, torej funkcionalnega vidika. V Sloveniji imamo dve struji – prvo zastopa France Bučar, drugo pa ostali avtorji.

Prva prevladujoča smer v ZDA (zastopa jo Bučar) trdi, da je upravljanje proces odločanja o skupnih ciljih in načinih za njihovo uresničitev. Ta dejavnost poteka preko različnih faz, ki skupaj tvorijo upravni proces. Te faze so:

- zbiranje informacij ali ugotavljanje dejanskega stanja
- oblikovanje različnih alternativ
- izbor med alternativami oz. odločitev v ožjem smislu
- nadzor med izvajanjem odločitev

Upravljanje torej zajema sam proces odločanja in vso strokovno pomoč pri odločanju. Takšna definicija je najširša – zajema celoten proces družbenega odločanja.

Druga smer (zastopa večina) pa opredeljuje upravljanje kot nujno potrebno pomožno dejavnost, ki omogoča da lahko nemoteno tečejo procesi v temeljni dejavnosti. Po tej definiciji je upravljanje univerzalni sodobni pojav, kjer imamo opravka organizacijskim delom. Rezultati upravljanja se kažejo v temeljni dejavnosti (gospodarstvu). Upravljanje ni samo sebi namen, ampak je zmeraj namenjeno temeljni dejavnosti t.j. ustvarjanju določenih dobrin, s katerimi se zadovoljujejo potrebe ljudi in družbe kot celote. Upravljanje je umska dejavnost in interdisciplinarna dejavnost.

## 5. 5. 2008 – 2. predavanje

Sociološko (družbeno) bistvo uprave je prisila pri upravljanju. Gre vedno za odnose med ljudmi (torej sociologija) do stvari. Materialnih procesov se neposredno ne tiče, čeprav je končni cilj upravljanja v fizičnem svetu proizvodnja dobrin za zadovoljstvo naših potreb.

Upravljanje ni samo odločanje o potrebah in načinu zadovoljitve le-teh, ampak tudi poseben družbeni pojav in v tem smislu je upravljanje odločanje o tem, kaj morajo narediti drugi oz.

kako morajo ravnati, da se doseže nek smoter oz. cilj, ki je neposredna zadovoljitev neke potrebe.

Sestavni del takšnega pojmovanja uprave je prisila. S tega zornega kota moramo biti sposobni vplivati na druge (manipulacija). Prisila ni nujno samo fizična. Lahko je ekonomska, moralna, psihična.

Sodobne organizacije vse manj uporabljajo prisilo, ker to ne daje optimalnih rezultatov.

→ prostovoljno sodelovanje

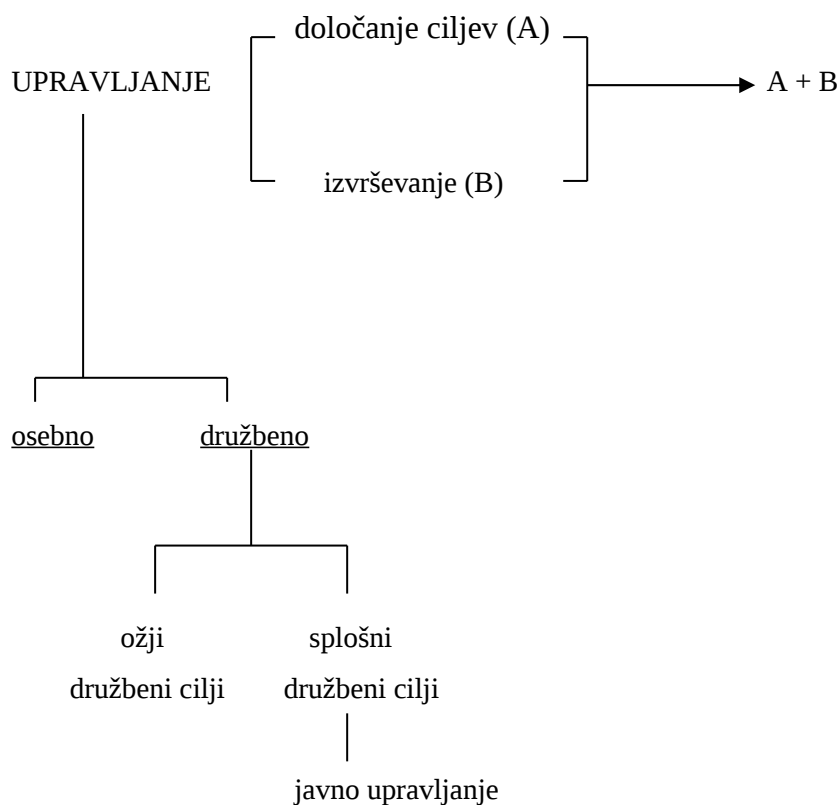
→ država tudi nerada poseg po fizični prisili, vendar pa s le-tej v končni posledici nikoli ne odreče, ker je to dostikrat zadnje sredstvo, da se doseže izvajanje

→ uprava brez prisile je torej protislovje

→ javno upravljanje in javna uprava

Javno je odprto za splošni nadzor, dostopno vsem ali vsi lahko to uporabljajo, predmet konkretne lastnine ali pa javno je povezano tudi s trajnimi posledicami za vse.

## POJEM »JAVNO UPRAVLJANJE«





Upravljanje je torej poleg določanja smeri, izvrševanje določenih dejavnosti. Upravljanje ima dve osnovni sestavini:

- element za doseg določenega cilja
- element izvrševanja dejanj, ki omogočajo doseg določenega cilja

Razlikovanje teh dveh sestavnih delov je pomembno za razlikovanje upravljanja osebnih in družbenih ciljev. Pri zasebnem upravljanju sta dva elementa združena. Pri upravljanju za doseg družbenih ciljev pa sta ta dva elementa ločena. O ciljih določa politika (DZ, parlament).

Pojem javno upravljanje označuje nekaj, kar je nasprotno od privatnega upravljanja. Uresničuje se z drugimi sredstvi. Pojma javno in družbeno nista sinonima. Čim govorimo o družbenem govorimo o ožjih družbenih ciljih, javno pa obsega celotno skupnost (družbo). Javno je torej splošno družbeno. Družbeno pa ni vedno javno. Javno upravljanje je torej upravljanje skupnih družbenih zadev oz. dejavnosti družbe, ki so v skupnem interesu celotne družbe.

#### **FUNKCIJE JAVNGA UPRAVLJANJA**

- o politično
- o izvršilno:
  - organiziranje
  - ukazovanje
  - izvrševanje
  - koordiniranje
  - nadzorovanje
- o administrativna funkcija

Javno upravljanje vključuje vrsto različnih dejavnosti (opravil), ki jih lahko smatramo kot elemente pojma javno upravljanje. Te različne elemente lahko povežemo v skupine, ki jih imenujemo funkcije javnega upravljanja. S pomočjo funkcije lahko ogovorimo na vprašanje, katere in kakšne dejavnosti se upravljajo v okviru javnega upravljanja, da bi se dosegel postavljen cilj, kdo in v kakšni obliki jih upravlja, na kakšen način, s katerimi sredstvi...

#### **POLITIČNA FUNKCIJA**

Je najvišja funkcija. Sestavljajo jo dejavnosti s katerimi se odloča o najbolj splošnih ciljnih skupnosti. Gre za določanje ciljev. Politično funkcijo po navadi opravlja politični organ (parlament).

#### IZVRŠILNA FUNKCIJA

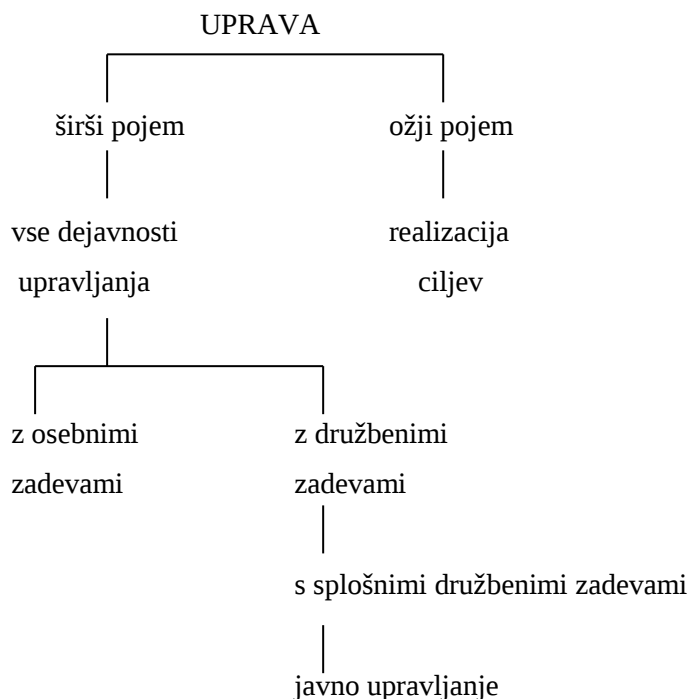
To je ena izmed stopenj konkretizacije politične funkcije javnega upravljanja. Z njeno pomočjo je omogočena realizacija že sprejetih ciljev (splošnih ciljev družbene skupnosti).

#### ADMINISTRATIVNA FUNKCIJA (POSLOVNA)

So dejavnosti neposrednega tehničnega izvrševanja. Sem spadajo razna strokovna in tehnična opravila (delovna disciplina, izvrševanje nalogov, materialni položaj delavcev). Gre za vodenje procesa dela. Nosilci so organi in organizacije javne uprave. Upravljanje javne uprave je zaupano različnim nosilcem.

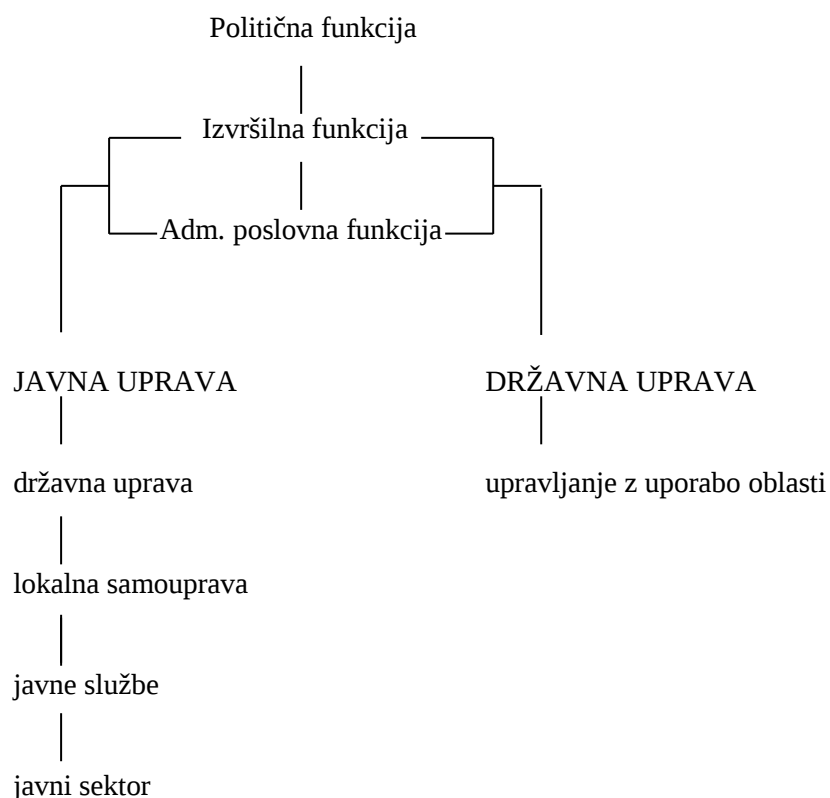
→ oblikuje se posebna izvršilna telesa

→ predstavniški organi zadržijo kontrolo in nadzor nad drugimi funkcijami.



#### JAVNO UPRAVLJANJE

|



### **DRŽAVNA UPRAVA**

Sem spadajo dejavnosti upravljanja, ki sodijo v 2. in 3. funkcijo javnega upravljanja in katerih bistvena značilnost je da se upravljajo z uporabo državne prisile. Sem spadajo dejavnosti, pri katerih se kot nosilec dejavnosti pojavlja oblast, ki predstavlja subjekt z močnejšo voljo, ne glede če je del državnega aparata.

Pri državni upravi gre za sprejemanje izvedbenih predpisov na podlagi zakonskih pooblastil (gre za izvrševanje zakonov). Gre za reševanje stvari v javnih sporih, za izvajanje inšpektorskih zadev oz. zadev z ali na podlagi javnih pooblastil (obrambna inšpekcija...).

### **JAVNA UPRAVA**

je celokupnost vseh dejavnosti upravljanja in sodijo v 2. in 3. funkcijo javnega upravljanja, torej v izvršilno in administrativno, ne glede na to, če jih upravljajo državni organi uprav, druge državne uprave ali organizacije izven državnega organizma in ne glede na to, če nastopajo oblastno ali ne, torej z močnejšo ali enako voljo glede na druge subjekte.

Javna uprava je torej upravljanje v javnih zadevah. Organizacija kje poteka javno upravljanje je javno pravna skupnost ali oseba javnega prava.

Osebe javnega prava so ustanovljene za izvrševanje nalog v javnem interesu. Ustanovijo se, da bi preprečili zlorabo oblasti, korupcijo.... Te osebe so ustanovljene z javno-pravnim aktom. Njihovo delo se financira iz javnih sredstev in praviloma imajo oblastna pooblastila.

Osebe javnega prava se delijo na:

- **zasebne**
- **javne** (teritorialne, specializirane ali funkcionalne)
- **sui generis** (Banka Slovenije ni uvrščena v nobeno)

Specializirane osebe javnega prava se izvajajo v obliki javnih zavodov (FDV), javne agencije (SOVA), poklicne zbornice (odvetniška). Zbornice, ki povezuje subjekte glede na vrsto dejavnosti gospodarska zbornica SLO – prostovoljno članstvo, obvezne zbornice (socialna zbornica SLO), javni gospodarski zavodi (jih je malo – kobilarna Lipica).

### **Razlika med javnim upravljanjem in javno upravo (izpitno vprašanje)**

Javna uprava je ožji pojem od javnega upravljanja. To je podporna dejavnost in del procesa javnega upravljanja, ki poteka na 2. in 3. ravni. Pomeni odločanje in izvrševanje na instrumentalni ravni. Gre za izdajo izvedbenih aktov...

#### **FUNKCIJA JAVNE UPRAVE**

Priprava strokovnih podlag na oblikovanje javnih politik. Izvrševanje sprejetih javnih politik.

#### **ORGANIZACIJSKI VIDIK JAVNE UPRAVE**

Je celota organov ter avtoriteta oblasti, ki so ustanovljeni in predlagani za uresničevanje nalog, ki jih zaradi javnih koristi izvršuje država (lahko tudi občina ali pokrajina). Organizacijsko delovanje javne uprave ureja upravno pravo.

UPRAVNO PRAVO predstavlja celoto pravnih norm, ki se nanašajo na delovanje javne uprave (materialno upravno pravo – ureja pravice in obveznosti pravnih subjektov v odnosu do javne uprave). Formalno se upravno pravo deli na:

- procesno upravno pravo – ureja postopek uveljavljanja pravic

- organizacijsko-tehnično upravno pravo – ureja organizacijo in pristojnosti javne uprave

Materialno upravno pravo:

- notranje upravne zadeve (red in mir, varnost prometa, orožja, osebne zbornice, azil, državljanstvo, poroka...)
- javne finance (davki, carine)
- obramba in varnost pred naravnimi nesrečami
- gospodarske in negospodarske javne službe
- socialno zavarovanje
- družinska razmerja (posvojitve, rejništva)
- varstvo okolja (gradnje in urejanje prostora)

#### RAZVOJ JAVNE UPRAVE

- l. 1660 je nek začetek javne uprave (mejnik)
- takrat so Avstrija, Anglija in Prusija izpeljale reformo javne uprave, ki so bile nujni pogoj za uresničitev koncepta absolutne monarhije (prehod od patrimonialnega – dednega na profesionalni način upravljanja)
- legitimnost oblasti se ne izvaja več iz lastništva nad zemljo – moderni način legitimacije so volitve → izvaja iz monarhične institucije same
- stvarnost oblasti je utemeljena na lojalnosti uradnikov in vojakov. Ti niso več plačani iz zasebnih sredstev, temveč iz državnih

Razvoj je potekal v 4. fazah:

1. faza → koncentracija državne oblasti (absolutna monarhija)
2. faza → dekoncentracija (povezana z demokratizacijo oblasti – reforme v 18., 19. st.)
3. faza → ponovna koncentracija oblasti v totalitarnih državah 20. st. (centralizacija oblasti)

4. faza → ponovna dekoncentracija (gre za demokratizacijo z obnovo pluralizma, trga, človekovih pravic...)

Glavna značilnost 4. faze je predvsem preobrat v pojmovanju države (država ni več samo sredstvo fizične prisile – od prisile k reševanju družbenih problemov) hkrati se s tem razširi obseg javne uprave.

#### **Glavne razvojne usmeritve sodobne javne uprave:**

1. spreminjajoča se vloga države

Težišče njene vloge prehaja s področja prisilnega dela na področje zagotavljanja javnih dobrin in storitev državljanom (to je najbolj utemeljila francoska upravna misel – Duguit)

2. proces decentralizacije teritorialnih upravnih sistemov

3. profesionalizacija uprave

Upadanje prisilne funkcije države, rast pospeševalne funkcije. Nič več podpore za politično samovoljo

4. notranja organiziranost upravnih sistemov

Namesto klasične org. (hierarhija) nastajajo nove vrste org. webrovega tipa (projektne org. in timske mreže...) → od hierarhije do heterarhije

5. kontrolni proces v upravi

Klasični kontrolni proces v upravi je nadzor nad izvajanjem predpisov. Sodobni način kontrole se nanaša na ocenjevanje rezultatov posameznikovega upravnega delovanja (posledice in učinka upravnega delovanja)

6. prehajanje servisne funkcije

Uprave iz državne domene v zasebno sfero, privatizacija javnih služb...

#### **GLAVNE ZADEVE, KI JIH OPRAVLJA JAVNA UPRAVA**

Zagotavlja naslednje dobrine:

- dobrine, ki morajo biti na voljo vsem ljudem, ne glede na njihov materialni in socialni položaj. V sodobni družbi gre za osnovno šolstvo, pravno varnost, zdravstvo....

- dobrine, ki jih je posameznikom zaradi splošnega družbenega interesa morda treba celo vsiliti. Cepljenja, komunalne storitve, veterinarske zadeve...
- dobrine, pri katerih ni mogoče ugotoviti končnega uporabnika – uporaba cest, trg, javna razsvetljava...
- dobrine, katerih proizvajalci so po navadi stvari v monopolnem položaju – ni možna konkurenca. Telefonija, elektro-gospodarstvo...

#### NALOGE SODOBNE JAVNE UPRAVE

So: policijske, naloge javnih služb, skrb za obstoj sistema...

- o policijske naloge: gre za oblastne zadeve
- o upravne – notranje zadeve (azil)
- o naloge na področju urbanizma (gradbena dovoljenja)
- o izvoz izhaja iz razvojnih teženj – najstarejša funkcija državne uprave = policijska funkcija
- o skrb za obstoj sistema – gre za obstoj ustavnega sistema; javni red, mir, vojaška funkcija
- o ustvarjanje blagovnih rezerv (nafta)
- o javno dobro (morska obala – naj ne bi bila privatizirana, voda, svetloba...) → javna dobra so vsa tista, ki naj jih sodobna država daje na razpolago s pomočjo mehanizmov javnega sektorja. Značilnosti so:
  - ne-izključenost
  - neizčrpnost
  - nedeljivost

Poznamo čista javna dobra, ki jih lahko nudi samo država (sodstvo in vojska), ter večinska javna dobra (izobrazba, kultura) in meritorna javna dobra, ko posameznik ne more (ni sposoben) sam pravilno oceniti neko dobro in država odloča namesto njega. Sem spada minimalna izobrazba ali prepoved uporabe drog, alkohola za mladoletnike...

I

Je mogoča	UPORABA	
	individualna	kolektivna
Je mogoča	Zasebne dobrine	Instrumentalne dobrine (komunikacije, izobraževanje...)
Ni mogoča	Skupne dobrine (ribe v morju, jezera, minerali...)	Splošne (javne) dobrine (varnost, ceste, osnovno- šolstvo, izobraževanje...)

Z  
K  
L  
J  
U  
Č  
I  
T  
E

Pojem javno dobro je ustavna kategorija. Dobrine so namenjene skupni rabi, uveljavljanje javnega interesa, enak dostop do carin....

Naravno javno dobro – morje, vodno zemljišče...

#### VRSTE UPRAV

##### 1. STROKOVNO – TEHNIČNA UPRAVA

Pomaga tistim, ki odločajo pri upravljanju potreb in izbora med različnimi potrebami. Glede odločanja k načinu zadovoljitve potreb; kakšna bo cena teh storitev...

##### 2. FORMALNA IN TERITORIALNA UPRAVA

Se nanaša na prenos pooblastil pri odločanju. Tisti, ki pooblašča ne more znebiti odgovornosti. Razmerje pooblastitelj – pooblaščenec (slednji sprejema odločitve v imenu pooblastitelja)



### 3. NOTRANJA / INTERNA UPRAVA

Vrsto odločitev, ki se nanašajo na pogoje dela... (delovna razmerja...)

8. 5. 2008 – 3. predavanje

#### **VEDA O JAVNI UPRAVI**

18. st. = kameralistika (veda o policiji)

19. st. = upravno pravni pristop

Začetek 20. st. = upravno tehnična smer (Taylor, Fayol)

20. st. = organizacija in uprava

---

#### **ORGANIZACIJA IN UPRAVA**

##### KLASIČNA TEORIJA ORGANIZACIJE

1. TAYLOR – znanstveni management (upravljanje)
2. FAYOL – administrativno upravljanje
3. MAX WEBER – racionalni birokratski pristop

##### NEOKLASIČNA TEORIJA ORGANIZACIJE

1. psihološke teorije (Mayo)
2. sociološke teorije – sistemski pristop

NUJS = NPM (New Public Management) = NOVO UPRAVLJANJE JAVNEGA SEKTORJA

#### **VEDA O JAVNI UPRAVI**

- o Je empirična (izkustvena) znanost.
- o Nastala je kot opis raznih organov, institucij...
- o Je znanost, ki opisuje javno upravo v njenih pojavnih oblikah, sestavnih delih, sistematično ureja te oblike, opredeljuje pojme, pojasnjuje vzročno zvezo...
- o Je ena izmed družboslovnih disciplin, ki skuša ugotoviti zakonitosti, ki vplivajo na ravnanja ljudi, kadar gre za njihove odnose pri upravljanju.
- o Evropa je razvijala upravo v okviru prava. V anglosaškem sistemu pa se je razvijala v okviru politologije.

- o S pojmom bistva uprave se teorija ni ukvarjala vse do današnjega časa. Če pa se je, pa se je z njo ukvarjala v okviru državo-znanstva. Posebna veda o javni upravi se razvije v 18. st.
- o Ob prehodu v srednji vek se je pojavila misel, da upravlja Bog – božansko upravljanje. Ob prehodu v novi vek, v času nastajajočega absolutizma, pa je teorijo najprej zanimalo vprašanje oblasti. Najpomembnejši avtor = Machiavelli. Dokler je bila ta absolutna oblast le notranje zavojevalna, se je ukvarjala s politiko in ne z upravo. Ko pa se je ta oblast utrdila, se je postavilo vprašanje, »kaj naj dela vlada sedaj?«. Odgovor: v odnosu do drugih držav naj se še naprej ukvarja s politiko; v odnosu do svojih podložnikov pa naj se ukvarja s policijo. Za državni ideal so smatrali dobro policijo.
- o V 18. st. sta bila pojma civilizacija in policija sinonima. Pri tem je bilo potrebno razrešiti 2 vprašanji:
  - v čem se policija oz. uprava razlikuje od politike? Odg: nasproti Machiavellijevemu cinizmu so postavili etična načela (nasproti politiki). Prvi, ki je pisal proti Machiavelliju = baron Bielfeld (Politične institucije, 1762) → navodila pruskemu prestolonasledniku. Vodilna misel = ščititi in voditi prebivalstvo.
  - kakšni so smotri policije oz. uprave? Odg: etika in blagostanje

### **KAMERALISTIKA**

Je veda o snovanju, ohranitvi in povečanju države oz. je orodje za povečano blaginjo. Cilj je ustvariti blaginjo državljanom. Na tej podlagi se je razvila kameralistika, ki je veda o policiji in državnih financah.

Je politična teorija o birokratih in za birokrate oz. je opisna znanost s praktičnimi cilji, kako voditi upravo. Znanost o upravi se je tako začela kot znanost o policiji, kot znanost o najboljših metodah za vzdrževanje zunanje in notranje varnosti države, viri dohodkov za vzdrževanje vojske in policije.

Prva dela se pojavijo v Franciji. Dela, ki se pojavijo v Nemčiji so povezana s financami in vodenjem trgovine.

Kameralistika je neko splošno učenje o državi, državni upravi, policiji...

Sredina 19. st.: LORENZ VON STEIN je prvi postavil sintezo oz. ugotovil splošna načela uprave, ne glede na konkretno ureditev v posamezni državi. Poleg tega pa je smatral, da uprava ni samo izvršilna oblast. Uprava tudi sama odloča o določenih zadevah (zadevah na nižjih stopnjah). Stein smatra da so vprašanja upravljanja mnogo bolj pomembna od same ustave. Naloga upravljanja je omogočiti ljudem pogoje, ki so potrebni za njihov nadaljnji razvoj. Sicer pa se v 19. st. uveljavi liberalizem in zato prevladujejo pravni vidiki odnosov med državno upravo in državljani. Razvije se:

- pravna tehnika
- pozitivizem

oz. uveljavi se upravno pravo, kot samostojna pravna disciplina, ki iz gradiva ustvarja pregled, ugotavlja splošne pojme in načela...

Po 1. svetovni vojni se na evropskem kontinentu nadaljuje preučevanje upravnega prava. Drugače je v Angliji. V anglosaškem svetu se je uveljavila zamisel, da upravljajo splošna civilna sodišča kontrolo tudi nad upravo, po načelih občega in ne upravnega prava, s čimer je bil zastavljen razvoj upravnega prava kot posebne discipline. V Angliji so se posvetili predvsem vprašanju teritorialnega in institucionalnega upravljanja. To pomeni, razmerje med lokalno in centralno upravo. V anglosaškem svetu se preučuje upravo v sociologiji, politologiji, ekonomiji...

Na začetku 20. st. se pojavi še DUGUIT, avtor pojma javnih služb. Njega niso zanimala samo vprašanja javne uprave z vidika organizacije države, ampak z vidika funkcije, ki jo ima javna uprava v družbi. Naloga oblasti ni ne gospodarstvo in ne upravljanje ampak javne usluge oz. storitve. Vse je potrebno reševati v korist družbe.

Šele poslovni duh Amerike pa je v začetku 20. st. odkril, da uprava ni samo področje države, ampak da imamo z upravo opraviti pri sleherni organizacijski dejavnosti. Eden najbolj znanih avtorjev, ki je opozoril tudi na ekonomičnost je WOODROW WILSON. Napisal je članek: »študij administracije«, ki je bil objavljen v politološki reviji.

Sodobna znanost o javni upravi ima korenine predvsem v gospodarstvu, in njeni začetniki niso pravniki niti državo-znanci, ampak praktiki v gospodarstvu. Na začetku 20. st. prevladuje upravno tehnična smer upravljanja, ki je razvila celo vrsto organizacijskih načel (razpon kontrole, pomembnost hierarhije...). Glavna predstavnik sta TAYLOR in FAYOL.

## **UPRAVNO TEHNIČNA SMER oz. KLASIČNA TEORIJA**

TAYLOR je živel v Ameriki. Poznamo ga kot začetnika znanstvene organizacije dela, t.j. discipline, ki preučuje probleme, kako se lahko izboljša organizacija proizvodnje, doseže večji državni učinek. Bil je prvi, ki je poudaril pomen racionalnih metod dela. V ta namen je uporabil analitično metodo, kar pomeni da je delovni proces razčlenil na posamezne delovne operacije in pri vsaki ugotavljal zakaj se opravlja na določen način in ali ni mogoče istega opraviti bolje in hitreje, t.j. študij gibov in časa.

Svoje ideje o takšni racionalizaciji ročnega dela je nato posplošil na upravljanje dela kot celote. Organiziranje dela, kot tudi vodenje proizvodnje je nekaj česar se je mogoče naučiti. Ugotavljal je najprimernejše pogoje, najustreznejša orodja...To je področje proizvodnje. Drugo področje, je vodenje. Tudi tu je poskušal prispevati k izboljšanju vodenja proizvodnje.

3 osnovna načela znanstvenega vodenja:

1. zastarele metode dela je potrebno zamenjati z delovnimi normami
2. izbrati najsposobnejše delavce in jih usposobiti za nove metode dela. Ostale pa odstraniti iz proizvodnje
3. ločiti je treba pripravljalni proces od procesa izvrševanja. Pripravljalni proces je v rokah vodilnih (danes = specializacija in funkcionalni proces vodenja)

FAYOL (Evropa) je bil francoski inženir , direktor premogovnega podjetja. Ukvarjal se je s praktičnimi problemi organizacije in dela. Kako povečati učinkovitost dela?

### **Razlika med Fayol-om in Taylor-jem**

Fayol organizacijo industrijskega podjetja obravnava kot celoto in jo nato razčlenjuje, ker analizira posamezne funkcije. Celotno dejavnost podjetja je razdelil na 6 osnovnih funkcij:

- tehnična
- komercialna
- finančna
- varnostna
- računovodska
- administrativna oz. upravna → ta se pojavlja tudi v vseh ostalih – je prepletena z njimi. Predstavlja »živčni sistem« podjetja.

**Upravna funkcija** je sestavljena iz naslednjih elementov:

- načrtovanje / planiranje, t.j. postavljanje ciljev, ki jih želimo doseči. Delo brez načrta je nespametno, potratno
- organiziranje t.j. sprejem potrebnih organizacijskih ukrepov (finančni, kadrovski...), da se delo lahko začne in da nemoteno poteka
- ukazovanje t.j. odločanje kaj bo kdo delal
- usklajevanje / koordiniranje dela več ljudi
- kontroliranje t.j. nadzorovanje in ugotavljanje, če akcija teče tako kot je bila zastavljena

Vsi ti elementi so razporejeni v sistematičnem zaporedju. Centralni element je ukazovanje. Smisel vseh elementov pa je vodenje organizacije. To so elementi vodstvene dejavnosti. Bistvo je vodenje organizacije. Pri tem je pomembno da gre za hierarhične odnose.

Na podlagi svojega preučevanje je uvedel splošna načela upravljanja, in sicer:

- delitev dela
- avtoriteta
- disciplina
- enotnost upravljanja
- enotnost ukazovanja
- podrejanje posamičnih interesov splošnim
- nagrajevanje osebja
- centralizacija
- hierarhija
- red
- pravičnost
- stalnost uslužbencev
- iniciativa
- enotnost osebja

Sklepna misel: tudi država in njeni organi bi morali delovati kot velika podjetja.

MAX WEBER (nemški sociolog)

H klasični teoriji prištevamo tudi model racionalne organizacije dela Maxa Webra. Je začetnik znanosti o organizaciji v moderni obliki. Ni se ukvarjal z upravo z njene tehnične plati, tako kot Taylor ali Fayol, pač pa ga je kot sociologa zanimala predvsem družbena vloga oz. funkcija uprave v sodobnem svetu. Podal je prvo celovito analizo uprave, ki velja za vsa družbena področja t.j. za državno, gospodarsko in privatno upravo. S tem je prvi ugotovil univerzalnost upravljanja.

Z Webrom se združita oba tokova preučevanja uprave, t.j. tok preučevanja državne uprave in tok preučevanja gospodarske uprave. Posebna zasluga Webra je tudi osvetlitev odnosov med upravo in politiko. Uprava je sredstvo v rokah politike in je ni mogoče obravnavati kot samostojni faktor oblasti. Po drugi strani pa je pomembno, da se oblast izvaja preko uprave in kot uprava, kar daje upravi veliko moč. Ta moč je po izvoru strokovne narave, vendar se lahko uveljavi tudi kot politična sila, kar pomeni nevarnost za demokratizacijo – gre za birokratizacijo družbe. Postavljanje političnih ciljev ne sme biti stvar strokovne uprave. Upravo in politiko je treba strogo ločiti – idealizem.

Webra štejemo v sklop klasične teorije organizacije. Weber je podal filozofsko podlago in utemeljenost organizacije klasičnim teorijam. Njegov model temelji na racionalni oz. zakoniti avtoriteti, torej na normativnih pravilih in pravici avtoritete, da ukazuje na podlagi teh pravil.

Drugi dve obliki avtoritete sta:

- tradicionalna avtoriteta (avtoriteta *pater familias*)
- karizmatična avtoriteta

Značilnosti Webrovega modela birokratske organizacije:

1. v njej je opravljena delitev dela vse do posameznega delovnega mesta. To je ustvarilo specializacijo. Takšna specializacija omogoča jasnost glede tega, kakšno je delovno področje oz. naloge in pooblastila vsakega posameznika v organizaciji.
2. vsa delovna mesta so med seboj povezana v hierarhični piramidalni sistem, v katerem se točno ve, kdo komu ukazuje in kdo komu odgovarja.
3. delo je profesija oz. poklic. Praviloma je stalna, ki zahteva izobrazbo in izkušnje. Znanje in sposobnost sta edini merili za izbor za delovna mesta.
4. delo teče po prepisanih pravilih in postopkih, kar zagotavlja, da se čim bolj izključuje možnost samovolje in nepredvidljivega ravnanja posameznikov. Delo je v veliki meri rutinsko.

5. odnosi so službeno brezosebni – gre za depersonalizacijo odnosov. Odnosi potekajo med delovnimi mesti oz. med funkcijami, ne pa med posamezniki kot zasebniki. Službene in osebne zadeve so strogo ločene. Takšni odnosi obstajajo tudi navzven, kar naj bi zagotavljalo strogo objektivnost pri odnosih.
6. poudarek je na pisni dokumentaciji, kar omogoča enostavno dokazovanje opravljenih del, kontrolo ter objektiviziranje odnosov.
7. delavec v birokratski organizaciji je osebno svoboden, dela na podlagi pogodbe, vezan je na službeno disciplino in v službi zasleduje življenjsko kariero.

### **Prednosti**

V tistem času je omogočala celo vrsto različnih stvari – kontinuiteta dela (trajnost takšne organizacije)

### **Kritika**

Brezdušnost, brezosebnost, toga organizacija, več birokracije.

Največja protislovnost je med hierarhijo in strokovnostjo – vsi privilegiji so vezani na hierarhijo. Ministri so lahko nizko izobraženi, svetovalci pa le visoko.

### **KAJ JE SKUPNO KLASIČNIM TEORIJAM?**

Klasična teorija obravnava organizacijo kot zaprt sistem, ne upošteva odnosov z okoljem. Človeka jemlje kot privesek stroja in zgolj kot ekonomsko racionalno bitje. Klasična teorija temelji samo na strukturi avtoritete, torej na formalni zvezi nadrejenih in podrejenih. Klasična teorija je usmerjena samo na študij enega dela organizacije, t.j. na formalno strukturo.

Birokratska organizacija ima pomanjkljivost → znanje – razvoj. Ne prenaša dobro inovacij, je razvojno šibka.

10. 5. 2008 – 4. predavanje

### **NEOKLASIČNA TEORIJA ORGANIZACIJE**

#### **PSIHOLOŠKE TEORIJE**

Psihološke teorije so se pojavile kot reakcija na klasično teorijo, ki zanemara posameznika. Psihološke teorije razvijajo nove vrste organizacije, ki niso zgrajene na hierarhičnih načelih. Psihološke teorije so se razvile po 2. svetovni vojni. Izhajajo iz tega, da je človek zapleteno

bitje, z lastnimi težavami, ki definirajo tudi njegovo delovanje v organizaciji. Okolje prihaja v organizacijo. Značilnosti človeka kot psiho-fizičnega.

Behavioristične teorije upoštevajo individualno psihološko usmeritev in motivacijo človeka. Eden prvih avtorjev je bil ELTON MAYO (teorija medčloveških odnosov). Splošno izhodišče: človekovo ravnanje motivira okolje, v katerem živi. Na obnašanje vplivajo številni faktorji – poleg materialnih faktorjev še občutek varnosti, solidarnosti, svobode... Motivacija je proces vzbujanja pri človeku k določenemu cilju. Psihološke teorije dopolnjujejo in kritizirajo (zlasti hierarhijo) klasične teorije. Učinkovitost je verjetno bolj mogoče doseči v organizaciji brez hierarhije.

Psihološke teorije izhajajo iz motivacije. Začetnik teorije motiviranja je MASLOW. Številne potrebe, vsaka služi kot motivacija:

- fiziološke potrebe → za osnovno fizično preživetje
- varnost → zaščita pred nevarnostmi
- družbene potrebe
- ugled → samozavedanje in sprejemanje s strani drugih
- samo-uresničitev → posameznik postane tisto, česar je sposoben

HERZBERG je vse potrebe / motive združil v 2:

1. higienski faktorji: delovno okolje in vključujejo politiko podjetja, delo, plačilo, nadzor, ugodnosti... (prve tri po Maslowu)
2. motivatorji: vključujejo posamezne aspekte dela – ugled, ugodnost, dosežki, osebna rast, razvoj... (zadnji dve po Maslowu)

### **McGREGOR: teorija X in teorija Y**

X: usmerjanje in nadzorovanje se izvaja z uveljavljanjem avtoritete. To je osrednji princip organizacije.

Y: predstavlja integracijo. Oblikovanje pogojev, v katerih lahko posamezniki uresničujejo cilje, usmerjajo napor v uspeh celotnega podjetja.



## SKUPNE ZNAČILNOSTI PSIHOLOŠKIH TEORIJ

- podjetje / organizacija ni samo ekonomski, ampak tudi družbeni sistem. Vsak družbeni sistem izraža neformalna organizacija.
- Posameznika motivirajo poleg ekonomskih tudi socialni in psihološki dejavniki (racionalnost in emocionalnost posameznika). Obnašanje določajo tudi občutki, stališča.
- Bistvenega pomena je neformalna skupina, ki določa vrednote, stališča in stabilnost delavcev.
- Med ravni hierarhije je potrebno vključiti tudi druge kanale komuniciranja.

## KRITIKA

Usmerjenost na človeka, zanemarjajo širši okvir, okolje organizacije. Ta pristop precenjuje človeškega dejavnika. Je podobno enostranski kot klasične teorije – iz ene skrajnosti v drugo. Vloga konfliktov je v širši psihološki teoriji razumljena samo negativno.

## SOCIOLOŠKE TEORIJE

Postavijo 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:

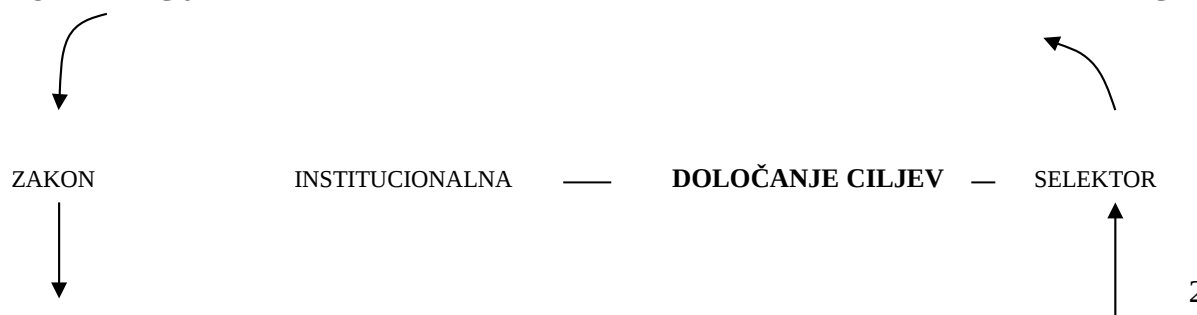
- aksiološke → informacije o ciljih
- metodološke → o načinu doseganja ciljev
- faktološke → informacije o dejanskem stanju

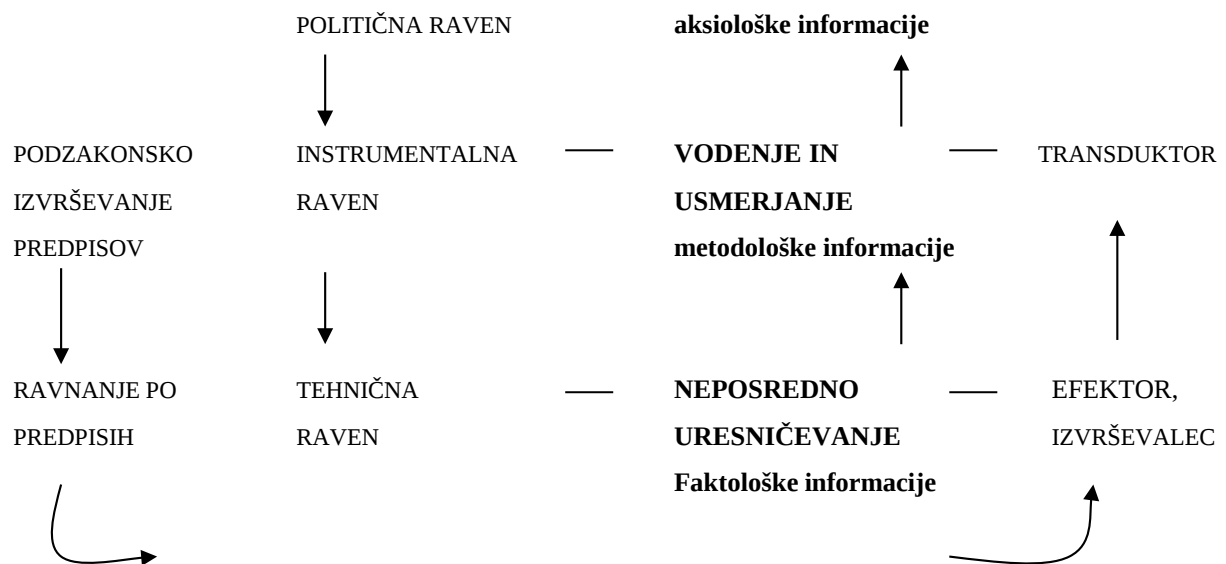
**feedback** je tok informacij znotraj sistema. Teče v obratni smeri kot izvrševanje akcije. Od mesta izvrševanja nazaj k mestu, od koder informacije prihajajo. Spremljanje akcije in možnost reagiranja, če smer akcije odstopa.

Upravljanje organizacij je sklenjen krožni sistem.

## POTEK KIBERNETSKE AKCIJE

POTEK AKCIJE





**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

Klasični model	NUJS
Poudarja pravila	Poudarja uspešnost
Zakonite postopke	Učinkovitost
Predvidljivost	Prilagoditev okolju
Odgovornost	Usmeritev k rezultatom
Formalizem	Inovativnost
Zakonnost	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 / omejitve 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.

## **DRŽAVNA UPRAVA**

Državni organi so parlament, sodstvo, vlada...

Organi države uprave so eni od državnih organov. So torej tiste vrste državnih organov, ki v mejah svojih pooblastil na podlagi zakonov in podzakonskih predpisov v imenu države izvršujejo in opravljajo upravne naloge in zadeve. Glede upravljanja upravnih nalog obstaja presunkcija (domneva) v prid organov državne uprave.

Organi državne uprave predvsem:

- izvršujejo zakone ter druge akte
- izvajajo določeno politiko,
- spremljajo stanja na določenem področju
- organizirajo določene službe
- odločajo o upravnih zadevah
- upravljajo upravni nadzor
- upravljajo analitični nadzor zadeve in družbo

**ZNAČILNOSTI GLEDE USTANAVLJANJA: način, namen, pogoji upravne organizacije**

Ustanovijo se z zakonom oz. z drugim splošnim aktom ( z zakonom – ministrstva → organi v sestavi ministrstev spreminjajo, ukinjajo z vladno uredbo). Ustanovitev pravnega organa ima namen omogočiti popolno, učinkovito in smotrno opravljanje upravnih zadev. Ob ustanovitvi se določi delovno področje in z njim razumemo splošno vsebino, okvir oz. meje delovanja nekega organa. S tem se torej razmeji delo organa. Šele potem se določi pristojnost (pravila in dolžnosti) upravnega organa. Dolžnost = dolžnost da ne more zavrniti izvršitve dejanj, ki mu je dana v pristojnost. Pristojnosti ni mogoče odvzeti, razen z istim predpisom, ki mu je pristojnost dal.

Vrste pristojnosti:

- **krajevna / teritorialna** – določa področje delovanja (državno ozemlje). Pri centralnih organih se teritorialna pristojnost ne določa, pri drugih pa se.
- **stvarna** – določa krog zadev, ki jih mora opravljati določen organ, glede na njihovo naravo. S stvarno pristojnostjo se določajo vrste zadev ali sorodne zadeve, katerih opravljanje je zaupano enemu organu

Način vodenja upravnih organov:

**1. individualno / monokratično**

**2. legijsko vodenje**

Večina upravnih organov je individualno vodenih. Pri tem je predstojnik tisti, ki odloča. Pri kolegijemskem pa gre za sprejemanje odločitev na sejah (predsednik je samo prvi med enakimi). Ministrstvo je organ pod individualnim vodenjem. Za kolegijske organizacije se smatra da so togi, počasni...

**3. avtoritativno / enostransko nastopanje**

Pri opravljanju upravno-pravnih razmerij. Nastopajo enostransko, samostojno določajo pravice in dolžnosti, ugotavljajo splošni interes in v skladu s tem prilagajajo svoje delovanje.

**4. samostojnost pri delu**

Organi državne uprave so pri opravljanju svojih zadev samostojni.

**5. načelo ustavnosti in zakonitosti**

To pomeni vladavino prava državnih organov. Gre za zagotavljanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Utemeljitev:

- politični razlogi

- tehnični razlogi (enako in enotno upravljanje upravnega aparata)
- psihološki razlogi (pravna varnost državljanov)

## **DEJAVNOSTI ORGANOV DRŽAVNE UPRAVE - naloge**

### **1. imajo regulativno funkcijo.**

Regulativna funkcija pomeni določanje nekaterih smeri razvoja ali usmerjanje družbenega razvoja ali ciljev. To je zmeraj v rokah političnih organov. Ni tipična funkcija organov državne uprave. Ti sodelujejo pri pripravi zakonov.

### **2. kontrolno nadzorna dejavnost**

je tipična dejavnost. Ena izmed tistih dejavnosti, ki jih ni mogoče dati drugim organizacijam izven javne uprave. Ostane v rokah državnih organov – vse vrste inšpekcij.

Pri nadzoru ločimo notranji in zunanji nadzor. Večina inšpekcij je tipa zunanjega nadzora. Notranji nadzor pa pomeni, da državna uprava nadzoruje samo sebe (upravna, obrambna, posebna inšpekcija za notranji nadzor, policija...). Inšpektorji pregledujejo dokumentacijo, zaslišujejo, jemljejo vzorce... Njihova naloga je ugotavljanje skladnosti stanja v okviru s predpisi.

### **3. operativna dejavnost – opravljajo upravni organi**

- o ko izdajajo predpise:
  - individualni – nanašajo na posameznika (dohodnina)
  - abstraktni – večje število ljudi
- o ko opravljajo različna materialna dejanja (razne evidence, registri, kartoteke... - dokumentacija najrazličnejših vrst)

### **4. študijsko analitična dejavnost**

operativno raziskovanje, zbiranje podatkov... elaborati, strokovna gradiva...

### **5. represivna dejavnost**

je sestavni del operativne dejavnosti. Je lahko tudi posebna oblika. Gre za prisilno izvrševanje posameznih funkcij – varovanje osebnih podatkov...

## **VRSTE ORGANOV DRŽAVNE UPRAVE**

### **1. glede na ozemlje na katerem delujejo**

- centralne – delujejo na celotnem ozemlju države in so praviloma organizirane po resornem načelu.
- Regionalni
- Lokalni upravni organi – delujejo praviloma na ozemlju 1 občine. Niso podrejeni centralnim upravnim organom. Delujejo po načelu decentralizacije. Območni teritorialni upravni organi pa so neposredno podrejeni centralnim upravnim organom (enote) in delujejo na ožjem delu – vezani na ministrstva.
- Načelo dekoncentracije oblasti

## **2. po načinu vodenja ločimo:**

- individualne
- kolegijske

## **3. glede na stopnjo samostojnosti**

- samostojne – pod neposrednim nadzorstvom predstavniškega telesa.
- upravne organe v sestavi – vezani so na samostojne upravne organe – stopnja samostojnosti se je zmanjšala

## **4. glede na vsebino dela in funkcije ločimo:**

- upravne organe – gre za upravljanje klasičnih oblastnih funkcij (inšpektorat)
- upravne organizacije – opravljajo predvsem strokovne naloge in upravne zadeve

15. 5. 2008 – 5. predavanje

## **AKTI DRŽAVNE UPRAVE**

### **→ MATERIALNI AKTI**

- Dokumentiranje (evidence, registri, izdajanje potrdil)
- Obveščanje (objavljanje, dostavljanje, sprejemanje izjav)
- Drugi materialni akti (delo na osnutkih predpisov, izdelava poročil, organizacijsko-študijsko delo, izvajanje izvršilnih dejanj)

### **→ PRAVNI AKTI**

- Normativni predpisi (splošnega značaja)
  - pravilniki
  - odredbe
  - navodila
- Individualni (konkretni) akti

- akti poslovanja (pogodbe)
- oblastni upravni akti: pozitivni / negativni, konstitutivni / deklarativni, diskrecijski / vezani, zbirni akti, napačni / nezakoniti

Konstitutivni oblastni akti: zapovedi, priznanje sposobnosti/lastnosti, priznavanje pravic, dovoljenja (odobritve)

Akti uprave so vsi tisti akti, ki jih organi uprave izdajajo oz. sprejemajo ne glede na to ali so pravni ali materialni. Akte uprave najbolj splošno razdelimo na pravne akte in na materialne akte uprave.

## PRAVNI AKTI

So izjave volje da bi z namenom, da bi se ustvarili določeni pravni učinki, kar pomeni, da bi se izvršile kakršnakoli spremembe v pravni ureditvi. Delimo jih naprej:

- normativni akti ali akti splošnega značaja ali kot predpisi
- individualni ali konkretni akti

Upravne norme so torej lahko konkretne ali pa abstraktne. Abstraktne upravne norme = upravni predpis. Izraz upravni predpis se uporablja za vse oblike v katerih se lahko izrazi upravna norma.

**Normativni akti uprave** ali akti splošnega značaja so po vsebini splošni pravni akti ali predpisi. Pomeni da vsebujejo splošna in abstraktna pravila. To so akti, ki se nanašajo na nedoločeno število oseb, za katere se predpisuje neko generalno ali splošno pravilo za nedoločeno število primerov. S takšnimi akti se ustvarjajo, spreminjajo ali ukinjajo pravne norme in stanja, ki izhajajo iz njih. Sprejemajo jih predstavniški organi državne oblasti in njihovi politični izvršilni organi oz. vlade. Ti izdajajo večinoma normativne predpise. Normativne akte lahko izdajajo tudi organi državne uprave in organi upravljanja samostojnih organizacij ali nosilci javnih pooblastil.

Omejitev: organi uprave lahko izdajajo normativne akte oz. predpise samo takrat kadar so izrecno pooblaščen z zakonom ali predpisom vlade. Organi uprave pa ne morejo biti pooblaščen za urejanje družbenih razmerij v materialno pravnem oz. vsebinskem pogledu. Izdajajo lahko samo predpise s katerimi se določa način izvedbe zakonov, precizira tehnika dela oz. organizacijski ukrepi. Če ni dovolj natančno opredeljeno v zakonu, je potrebno določilo uporabljati restriktivno.



Upravni organi izdajajo predpise v obliki pravilnikov, odredb in navodil.

**Individualni ali konkretni akti** uprave se delijo na oblastne akte in na akte poslovanja. Vsi individualni pravni akti se delijo na:

- avtoritativne pravne akte, pri katerih se uprava pojavlja z močnejši voljo – drugim subjektom zapoveduje
- ne-avtoritativne akte oz. akte poslovanja pri katerih se pojavlja z enako voljo, ne zapovedujejo, se sporazumevajo

Oblastni pravni akti so najpomembnejši in najbolj tipični pravni akti uprave, s katerimi se na avtoritativen način rešuje konkreten primer. Upravni akti so: pravni akti uprave, oblastni akti in konkretni akti uprave. Konkreten akt pomeni, da se nanaša na določeno osebo ali več ali na določeno število oseb, strani... če so le te določljive. Upravni akt ustreza sodbi na sodišču. Upravni akt j neke vrste posrednik med pravno normo in izvršitvijo in ti upravni akti se v praksi imenujejo odločba, sklep, dovoljenje. Upravni akti se delijo na:

- pozitivne upravne akte in negativne upravne akte – to je delitev glede na to ali je prišlo do spremembe  
pozit.: izvrši se sprememba obstoječega stanja  
negat.: obstoječe stanje se ne spremeni – največkrat se izdajajo na zahtevek
- konstitutivni in deklarativni  
konstitutivni so tisti, s katerimi se ustanavljajo, spreminjajo ali ukinjajo pravna stanja/razmerja. Deklarativni upravni akti pa samo ugotavljajo določeno pravno razmerje ali pravice in obveznosti, ki že obstajajo v nekem zakonu ali ugotavlja izvajanje zakonskih pogojev.

Konstitutivni upravni akti sami ustvarjajo novo pravno razmerje, novo pravico ali novo obveznost. Praviloma učinkujejo od trenutka ko so izdani oz. sporočeni. Deklarativni akti veljajo tudi za nazaj, od takrat ko so bili izpeljani pogoji.

Konstitutivne upravne akte delimo naprej na:

- zapovedi – izpolnjevanje zapovedi se lahko izpolnjuje s prisilo
- priznavanje sposobnosti/lastnosti: pravna sposobnost, spričevala...
- priznavanje pravic – osebne/stvarne: pravica na patentu, o napredovanju v višji naziv...
- dovoljenja in odobritve = nadzor nad dejavnostjo, delovanjem posameznih državljanov, organizacij (gradbeno dovoljenje, za obrtno dejavnost...)

- diskrecijski in vezani upravni akti

Diskrecijski akti so akti izdani po prostem preudarku, pomeni da je organu prepuščeno da v določenem stanju odloči tako kot misli da je najbolj primerno za splošni interes – odloči ali bo in kakšen pravni akt bo izbral (razne odločbe o dodelitvi pomoči, sprejem v državljanstvo...). So konstitutivni.

Vezani upravni akti pa so tisti pri katerih je zakon v naprej predpisal da se morajo izdati in kakšna je njihova vsebina (pravni akt o prenehanju delovnega razmerja)

- zbirni upravni akti so tisti, ki se izdajajo s sodelovanjem dveh ali več organov. To sodelovanje je lahko različno: en organ predlaga, drugi izda; oba organa izdata... Dostikrat je tako da mora organ dobiti mnenje – vsi akti, ki so splošnega značaja morajo imeti mnenje (komisija za odpravo administrativnih ovir)
- napačni in nezakoniti upravni akti

Napake lahko razvrstimo v 2 skupini:

- dejanske napake: slučajne napake pri pisanju
- pravne napake: vsebinske pravne napake – kršijo se predpisi formalnega in materialnega prava. Kršitve postopka, pristojnosti, napake v dejanskem stanju...

#### MATERIALNI AKTI UPRAVE

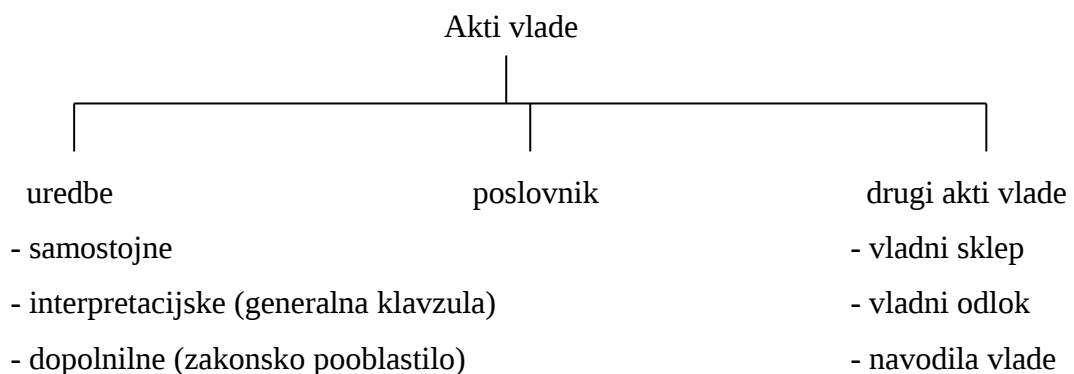
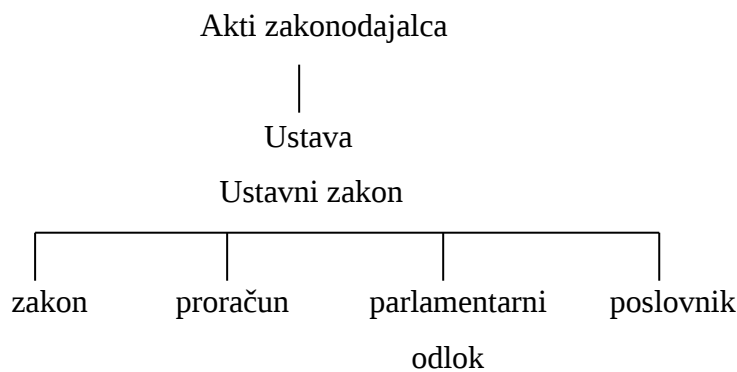
- dokumentiranje = vsi tisti materialni akti s katerimi organi uprave beležijo/zaznamujejo razne pojave, osebne lastnosti, druga dejstva ali pa nudijo podatke o tem (evidence, registri, razvidi, matične knjige...). Najpomembnejši razvidi so razvidi osebnih stanj (rojstni list...)
- obveščanje = opravlja se v različnih oblikah sredstva javnega obveščanja
- sprejemanje izjav = organi uprave sprejemajo izjave zainteresiranih oseb, ki služijo kot povod za delovanje uprave (sprejemanje davčne napovedi...)
- drugi materialni akti = razna organizacijska, študijska, tehnična, strokovna, analitična opravila (izdelovanje elaboratov, analiz, izvršilna dejanja...)

**Instrukcije oz. splošna strokovna navodila** ne spadajo niti v pravne niti v materialne pravne akte. Vendar jih ne smemo zanemariti. Z inštrukcijami predstojnik organa oz. organizacije ali

hierarhično višji organ obvešča svoje uslužbenke o svojih namerah, ki so relevantne za njihovo delo pri uporabi konkretnih predpisov (obvešča jih o tem kako on razume predpis). To so t.i. interne inštrukcije, ki so lahko individualne, generalne, obvezne ali neobvezne. Obsegajo lahko predvsem pravila za strokovno delo, organiziranje, vodenje postopka.

**Pisarniško poslovanje** = posebna pomožna dejavnost organov državne uprave. Obsega sprejemanje, pregledovanje pošiljk, arhiviranje dokumentov, hramba zadev, vodenje evidence.

### **PRAVO ES IN RATIFICIRANJE MEDNARODNE POGODBE – del notranjega prava**



Državna uprava

Akti ministra



**Interpretacijski** se mora izdati, samostojni pa le, če je potrebno, če tako presodi minister. Posamični upravni akti – izdaja odločb in sklepov – so hierarhični pod splošnimi akti. Morajo biti skladi z višjimi. Vsebina odločbe je odločitev o pravici, obveznosti ali pravni pravici posamične stranke.

Razlika med odločbo in sklepom. Odločba je vsebinska, sklep je formalnega, procesnega značaja.

Akti poslovanja so sklepanja civilno-pravnih pogodbenih razmerij. Položaj državne uprave je dvojen – kot privatni udeleženec in upravno-pravna vezanost (javna naročila, posebne oblike nadzora).

Interni akti državne uprave – urejajo notranje poslovanje, razlaga predpise.