

# Uvod v javno upravo

(Uni, Vlaj, 2005)

**UPRAVLJANJE** je odločanje (izbor, navodilo, vladanje, ukazovanje, izbiranje med več možnostmi) o potrebah in o načinu zadovoljitve. Upravljanje je vedno odločanje o tem, kako naj delajo oz. ravnajo drugi ljudje oz. izvrševanje odločitev drugih.

**ORGANIZACIJA** je skupina ljudi, ki delujejo skupaj, da bi dosegli določen skupni cilj (delitev dela in povezovanje v smiselno celoto). Te ljudi povezujejo skupni cilji, ki jih lažje dosegajo skupaj, v organizaciji, kot vsak zase. V vsaki organizaciji gre za določitev ciljev in poti, kako doseči te cilje. Skupna naloga je razdeljena med člane organizacije tako, da vsak od njih opravlja svoj del posla. Od drugih organizacij se upravna organizacija razlikuje po *družbenem pomenu njihovih nalog, trajni delitvi dolžnosti in pooblastil ter profesionalizmu njihovih članov*. Organizacije so od najožjih (družina) pa do veliko širših (EU).

Ločimo *dve vrsti določitev ciljev*:

- **INSTITUCIONALNO ODLOČANJE** (ki je v rokah vodstvenih organov v organizaciji - parlament, občinski svet) ter
- **INSTRUMENTALNO ODLOČANJE** (izvedbene odločitve, kako cilje uresničiti; ki je v rokah izvršilnih organov – ministrstva).

Ločimo *dva tipa organizacij*:

- **TERITORIALNE ORGANIZACIJE** – bistveni element teh organizacij je prostor, teritorij oz. območje – to občine omogoča (npr. ožje skupnosti v občini – krajevna skupnost, lokalne skupnost – občine, regija, bodoča pokrajina, država, EU...).
- **FUNKCIONALNE ORGANIZACIJE** pa so združbe ljudi ali povezave ljudi zaradi določenih skupnih ciljev, za katere teritorialne meje niso bistvene, pač pa je bistvena njihova dejavnost. Dejavnost teh organizacij se lahko odvija v ožjem ali širšem prostoru in tudi čez državne meje. V te organizacije se ljudje vključujejo prostovoljno (npr. podjetja, politične stranke, društva in druge organizacije, katerih dejavnost lahko seže preko občinskih, državnih in celo preko kontinentalnih meja.

**UPRAVA** je medsebojno povezan sistem posameznikov in organov, ki odločajo. Za ta sistem so značilni odnosi nadrejenosti in podrejenosti. Uprava je državna dejavnost, ki ni ne zakonodajna ne sodstvo. Je hkrati instrument oblasti in nosilka družbeno koristnih zadev, s katerimi zadovoljujemo potrebe državljanov. Uprava je povsod tam, kjer gre za organizirano človeško delo, kjer gre za neko organizacijo. Ni organizacije brez uprave in upravljanja. Upravljanje je dinamični aspekt uprave. Uprava je vedno podrejena vodilnim organom; je pomožna dejavnost, ki omogoča, da lahko organizacija uspešno uresničuje svoje cilje.

Pri tem gre za dva temeljna pomena:

- **ORGANIZACIJSKA DEFINICIJA: NOSILCI UPRAVNE DEJAVNOSTI**- uprava **kot skupek upravnih organizacij** (npr. zvezna uprava ZDA – agencije, državni sekretariati) - gre za pomen organov ter
- **FUNKCIONALNA DEFINICIJA: SAME DEJAVNOSTI** – uprava **kot določena dejavnost**.

**JAVNA UPRAVA** je aparat, ki služi državi za doseganje njenih ciljev (upravlja javnih, družbenih zadev – izvršilna veja oblasti, izvršujejo politične izvršitve: vlada, državna uprava in lokalna samouprava ter nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb). Je uprava, ki se ukvarja z javnim upravljanjem, to je z odločanjem o javnih zadevah. V teh zadevah odločajo **JAVNE SLUŽBE**, (Javne službe so vse dejavnosti, ki so neobhodne za delovanje in razvoj družbe, ki se zaradi družbenega pomena opravljajo z intervencijo države in za katere velja posebna pravna ureditev.) to so organizacije, ki producirajo javne storitve in dobrine - vse politične, upravne in druge organizacije (parlament, vlada, občinski svet), ki izvajajo proces upravljanja javnih in družbenih zadev. Kaj so **JAVNE ZADEVE**, določi ustava, zakoni in splošni upravni akti lokalnih skupnosti. To so zadeve iz gospodarskega in negospodarskega področja, ki morajo biti enotno urejene in dostopne pod enakimi pogoji za vse državljanke. To so zadeve, ki se tičejo družbenih skupnosti. To so zadeve na področju izobraževanja, zdravstva, kulture, socialnega področja, varnosti, obrambe, na komunalnem področju (oskrba vode, energije, javni prevoz)... Javna zadeva je tista zadeva, o kateri se odloča na ravni javnopravne skupnosti. Vse druge zadeve sodijo v zasebno sfero.

**JAVNI USLUŽBENCI** so osebe, ki opravljajo službo v javni upravi. Posamezniki, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju in ki trajno in profesionalno opravljajo službo v državnih organih in organih lokalnih skupnosti (funkcionarji v teh organih niso javni uslužbenci). Kodeks ravnanja javnih uslužbencev določa načela ravnanja javnih uslužbencev, njihovo politično ali javno dejavnost.

**JAVNO UPRAVLJANJE** je usklajeno, povezano usmerjanje posameznih opravil in del v skupno, družbeno delo zaradi doseganja najpomembnejših, osnovnih ciljev družbe. Je določanje smeri ali cilja ter izvrševanje opravil, ki omogočajo doseganje cilja. Javno upravljanje je širši pojem kot družbeno upravljanje, ker se nanaša na celotno skupnost, na celotno družbo. Družbeno pa ima največkrat ožji smisel (upravljanje z zadevami, za katere je zainteresirana ožja skupina družbe, kolektiv). Javno se smatra kot splošno družbeno. Javno upravljanje je torej splošno družbeno upravljanje - je upravljanje skupnih družbenih zadev oz. dejavnosti družbe, ki so v skupnem interesu celotne družbe.

**DRŽAVA** je najširša javnopravna skupnost, organizacija ljudi na določenem ozemlju (teritoriju), ki jih povezuje politična oblast oz. ki izvaja politično oblast na določenem teritoriju. Država ima na svojem teritoriju izključno oblast – suverenost. Je organizacija, ki razpolaga s sredstvi prisiljevanja, s katerimi na nekem ozemlju prisiljuje ljudi k poslušnosti in s tem zagotavlja urejeno in varno življenje. Od drugih družbenih organizacij, za katere je značilno članstvo, pravila, cilji in sredstva, ki so namenjena doseganju ciljev, se razlikuje po tem, da

edina lahko uporablja sredstva fizične prisile. Država uresničuje funkcije državne oblasti z različnimi organi (sodni, izvršilni, zakonodajni), ki jih v ta namen ustanovi.

**DRŽAVNA UPRAVA** (upravljanje državnih javnih zadev) je najstarejši del javne uprave. Nastala je v času absolutističnih vladarjev, ki so potrebovali poseben sloj ljudi za pobiranje davkov in za izvrševanje drugih nalog, ki jim jih je nalagal vladar. Po načelu delitve oblasti spada v **izvršilno funkcijo** - skrbi za izvrševanje političnih odločitev - izvršuje upravne naloge.

Naloge državne uprave opravljajo **ministrstva, organi v njihovi sestavi** (npr. davčna uprava min. za finance) in **upravne enote** (upravni organi). Državna uprava pripravlja strokovne podlage za odločanje vlade in nato parlamenta (priprava zakonov, podzakonskih predpisov in drugih dokumentov). Vlada je vmesni člen, ki je obrnjen enkrat k parlamentu, enkrat k državni upravi. Državna uprava pripravlja zakone, ki jih kot predlog sprejme vlada in posreduje v državno proceduro. Državna uprava pa nato tudi izvršuje sprejete zakone in državne akte državnega zbora in vlade (izvršilno-upravna funkcija). Državna uprava izvršuje nadzor, spremlja stanje na posameznih področjih družbenega življenja, vodi različne evidence, usmerja družbeni razvoj, zagotavlja določene javne službe itd.

Dolgo se je ločevalo med državno upravo (negospodarstvo) in **POSLOVNO UPRAVO** – to je uprava v gospodarstvu (delavnicah, obratih, podjetjih. Proučevala je tehnično smer.), z upravnega vidika pa je to preseženo, načela za dobro upravljanje oz. pravila managementa so enaka oz. podobna v javnem sektorju kot v gospodarstvu. Pri poslovni in državni upravi je skupno: nadziranje, ukazovanje, povratno obveščanje in poročanje itd. Govorimo o enotni znanosti – upravi.

#### **FUNKCIJE DRŽAVNE UPRAVE:**

- za vlado pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter druga gradiva; izdaja splošne pravne akte (predpise), posamične akte (upravne odločbe, sklepe), sklepa akte poslovanja (pogodbe), opravlja materialna dejanja (svetovanje), izdaja interne akte (npr. o uporabi službenih vozil).
- **eksekutivna** – izvrševanje politike, izvršuje upravne naloge (izvršuje zakone in druge predpise, ki jih sprejema državni zbor, ratificirane mednarodne pogodbe, državni proračun, podzakonske predpise in druge akte vlade); delo opravlja samostojno (v okviru ustave, zakonov in drugih predpisov), strokovno, javno, politično je nevtralna, nepristranska...: **regulativna** (spodbuja oz. usmerja družbeni razvoj), **upravno odločanje**, **upravni nadzor** (inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov ter nadzira delovanje uprave same), **pospeševalna** (spremlja stanje družbe na področjih, za katera je pristojna in skrbi za njen razvoj), **servisna** (vzpostavi, vodi, vzdržuje in povezuje zbirke podatkov in evidence).
- **strokovno-tehnična** (strokovno-servisna).

**BIROKRACIJA** je vrednostno **nevtralen pojem**. Izvira iz besede »biro« = pisarna in »kratein« = upravljati. To je poseben sloj ljudi, ki so zaradi družbene delitve dela postavljeni kot nosilci upravne dejavnosti (prevzemajo določene naloge upravljanja), da organizacija lahko uspešno deluje.

**BIROKRATIZACIJA oz. BIROKRATIZEM** pa je **negativni pojav**; tu gre za *neustrezno delovanje uprave* (ko uprava ne deluje po pravilih stroke), ki se kaže npr. v *dolгих postopkih* (v podjetju, občini, upravni enoti – npr. za izdajo določenega dovoljenja), v *brezdušnem odnosu upravnih delavcev do strank*, ko za spisi ne vidijo človeka – *stranke* (pošiljanje strank od vrat do vrat), *postopki, ki po nepotrebem obremenjujejo stranko, papirnata vojna...*

V Sloveniji imamo **antibirokratski program** – da bi se odpravile nepotrebne poti, dolžina postopkov, spremenjen ZUP: npr. uradni organ mora po uradni dolžnosti sam pridobiti podatke, ne da jih zbira stranka sama.

Drugi pomen birokratizma: negativni pojav, *ko se uprava povzpne nad politiko, nad parlament (totalitarni režimi - nacistični, stalinski režim)*. V teh sistemih so bili formalni nosilci odločanja parlament ali skupščina, dejansko pa so se odločitve sprejemale v partijskih organih.

**LJUDSKO POJMOVANJE UPRAVE** je upravi nenaklonjeno, negativno, nekaj, kar se opravlja v pisarnah, kar je v sorodu s pojmom administracija in birokracija (v slabem pomenu besede), jezijo se na papirnato vojno, štejejo, da je uprava nek parazit, zajedalec na telesu družbe. Menijo, da je preveč ljudi zaposlenih v pisarnah, da imajo privilegije, boljše delovne pogoje, da jih oni preživljajo, da je to, kar se dela v pisarnah nepomembno oz. manj pomembno kot »pravo fizično delo« in še bolj plačano od fizičnega dela. Asociacija različnih neprijetnosti, ki temeljijo na negativnih izkušnjah ljudi s stališča opravkov različnih upravnih organov (dolgotrajni postopki, hoja od vrat do vrat). Bodočnost človeka je v upravljanje, vse manj je fizičnega dela.

**CENTRALIZACIJA** je **osredinjenje, strnitev uprave**, vodstva ali funkcij v enem središču oz. podreditve bolj ali manj samostojnih organov enemu središču. *Vse ali pretežni del javnih nalog opravljajo centralni državni organi – ministrstvo.*

**DECENTRALIZACIJA** je odprava ali oslabitev centralizacije oz. **prenos funkcij ali pravic centralnih organov (uprave, oblasti itd.) na krajevne ali nižje organe**. Država lahko prenese določene naloge na nižje ravni. Decentralizacija je **prenos zadev z državne ravni na lokalno raven**. Zadeve oz. naloge se prenesejo na **lokalne skupnosti** - te opravljajo **izvirne naloge** (z države se prenesejo na njihovo izvorno pristojnost) in **prenesene naloge** (naloge, ki so še vedno državne in jih lokalna skupnost opravlja v imenu in za račun države ter *pod strožjim državnim nadzorom* – država nadzira zakonitost, primernost in strokovnost opravljanja teh nalog). Z decentralizacijo je povezana **regionalizacija države** (regio = del države, celote). Regije so širše enote lokalne samouprave, ki opravljajo lokalne zadeve širšega pomena in naloge, ki jih nanje prenaša država bodisi izvorno, bodisi v preneseno pristojnost in s tem se država decentralizira. Je  **uvedba samouprave, pot za uresničevanje subsidiarnosti** (subsidiaren = pomožen, podporen, dodaten, v rezervi (zneski, ki pridejo v poštev, če

ne zadostujejo redne dotacije; subsidij = (denarna) pomoč ene države drugi, zlasti državna podpora gospodarskim podjetjem – kulturnim ustanovam se daje navadno subvencija).

**DEKONCENTRACIJA** je približanje upravnih zadev državljanom. Država določene svoje upravne naloge opravlja bližje državljanom s pomočjo svojih »podaljškov« na terenu – upravne enote. Te enote so oblika teritorializirane državne uprave (so 1. stopnja državne uprave oz. odločajo na 1. stopnji – odločbe). Dekoncentracija = decentralizacija = razdelitev česa, raztresenost.

#### DRŽAVA

#### DECENTRALIZACIJA

#### DEKONCENTRACIJA

#### LOKALNE SKUPNOSTI

#### UPRAVNE ENOTE

#### IZVIRNE naloge

#### PRENESENE naloge

(lokalne zadeve javnega pomena) (državne zadeve, ki se s soglasjem občin prenesejo v

opravljanje v imenu in za račun države; zadeva + sredstva; strožji državni nadzor)

#### obvezne neobvezne

Ob državnem upravnem sistemu imamo še **LOKALNI UPRAVNI SISTEM**. To so **občine** kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti s svojo organizacijo odločanja. Občina je lokalna skupnost, teritorialna organizacija. Lokalne skupnosti so enakopraven partner državi. Njihov položaj jim je zagotovljen z ustavo, mednarodnimi pogodbami, kot je npr. **MELLS (evropska listina lokalne samouprave)**. To so **zakoni**, med katerimi je najpomembnejši **zakon o lokalni samoupravi**.

**LOKALNA SKUPNOST** je subjekt, nosilec lokalne samouprave. Je posebna enota, različna od države, je **družbeni pojav, bivanjska skupnost**. Spada med teritorialne organizacije. Je **najožja teritorialna organizacija**, širša od nje je država, širša Evropa, še širša pa je EU. Lokalne skupnosti **zadovoljujejo lokalne javne potrebe – skupne potrebe svojih prebivalcev**. Upravljanje poteka tudi na lokalni ravni, gre za **samostojno odločanje o določenih zadevah**. V tem upravljanju sodelujejo **lokalni organi in ljudje posredno in neposredno**. Lokalno skupnost označuje 5 elementov:

1. **ozemlje** (teritorij)
2. **prebivalci**, te prebivalce povezujejo
3. skupni interesi in potrebe (po varnosti, pitna voda, energija – elektrika... ter potrebe višjega ranga: po druženju, kulturne, socialne...)
4. **zavest o pripadnosti** (zavest ljudi o pripadnosti tej skupnosti in pripravljenost ljudi, da so aktivni, udeleženi pri upravljanju v lokalni skupnosti)
5. **pogoji** za organiziranje dejavnosti za zadovoljevanje skupnih potreb ljudi v tej skupnosti.

V 50. letih prejšnjega stoletja (po 2. svet. vojni) je nastopil **problem premajhnih občin**. Ta problem se je razreševal na 4 načine:

1. **združevanje občin** v večje občine oz. zmanjševanje števila občin
2. **vzpostavitev vmesne ravni med državo in občinami**, ki ji rečemo **REGIJA – REGIONALIZACIJA DRŽAV** (pri nas bo to **pokrajnizacija Slovenije** – vzpostavitev po regijah. Širše lokalne skupnosti, ki prevzemajo naloge države in *s tem rešujejo načelo subsidiarnosti*)
3. **državne dotacija oz. subvencije** – pomoč države finančno šibkejšim lokalnim skupnostim, kjer se v tej pomoči izraža načelo solidarnosti bogatejših do revnejših. Občine so dolžne izvrševati naloge. Tiste, ki ne zmorejo, dobijo sredstva iz državnega proračuna
4. **krepitev medobčinskega sodelovanja** – majhne občine se združujejo v **združbe občin**

**LOKALNA SAMOUPRAVA** je **pravica lokalnih skupnosti, da same urejajo in upravljajo določen krog javnih zadev z lastno odgovornostjo in v korist lokalnega prebivalstva**. Je **razširitev pristojnosti oz. nalog lokalne skupnosti z nalogami oz. pristojnostmi, ki jih je lokalni skupnosti prepustila država**. Po evropski listini je lokalna samouprava pravica in obveznost lokalnih oblasti, da v mejah zakona in z lastno odgovornostjo opravljajo **bistveni del javnih zadev v korist lokalnega prebivalstva**.

Je pravno-sistemska institucija, ki jo opredeljuje 5 elementov: teritorialni, funkcionalni, materialno-finančni, organizacijsko-upravni in pravni element.

**Lokalna skupnost in lokalna samouprava sta siamski dvojček, celota. Lokalna skupnost je nosilec lokalne samouprave, ki ji je priznana z ustavo in ostalim pravnim redom.**

V Sloveniji imamo zaenkrat le **temeljne lokalne skupnosti – torej občine**, in pričakujemo še **širše samoupravne lokalne skupnosti oz. pokrajine**. Pokrajina je širša samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja **LOKALNE JAVNE ZADEVE** širšega pomena (tiste, ki niso ne občinske in ne državne) in z zakonom določene lokalne zadeve regionalnega pomena – npr. planiranje regionalnega razvoja. Pokrajina se ustanovi z zakonom, torej jo ustanovi država (tako kot občine).

**REGIJA** – »regio« = pokrajina, del večje celote. Pokrajine so del države.

**REGIONALIZEM** je **politično gibanje** za *okrepitev položaja regij v državah*, kjer že obstajajo, ali pa zahteva uvedbo regij v državah, kjer obstajajo pogoji zanje (sem sodi tudi Slovenija). Regij nimajo le države, ki so nacionalno, gospodarsko, jezikovno ali geografsko enoten prostor, ki ga ni mogoče deliti na regije.

**REGIONALIZACIJA** pa je sam **proces**, katerega končni rezultat je *uvedba regij*. Slovenija potrebuje regije zaradi **NAČELA SUBSIDIARNOSTI** - »**subsidiium**« = pomoč. Ideja pomoči, ki krepi avtonomijo članov družbe in vzpodbuja naslovnike, da razvijajo svoje zmožnosti do maksimuma. Načelo subsidiarnosti nenehno išče ravnovesje med svobodo posameznika in različnimi oblastmi, priznava svobodo posameznika; to je načelo omejitve oblasti. Moralna obveza, da spoštuje dostojanstvo in odgovornost posameznikov na čemer temelji namen vsake družbe. **Decentralizacija je uresničevanje načela subsidiarnosti**. To načelo ima več vidikov: filozofski, politični, upravno-organizacijski in pravni vidik:

- **filozofsko načelo** varuje posameznika pred neupravičenimi posegi politične oblasti v njegov avtonomni položaj. Gre za **omejitev politične oblasti ali prepoved posega v avtonomijo posameznika**, razen v primeru, ko je treba poseči v človekovo svobodo zaradi kršitve pravnih norm. Oblast naj bi pomagala človeku, da se uresniči kot svoboden človek oz. da razvije svoje zmožnosti do maksimuma. Človek je opremljen z vrsto pravic in svobod (nedotakljivost, svoboda, pravica do združevanja...), ima pa tudi obveznosti (kot davkoplačevalci, obvezno osnovno šolanje...). Javne storitve in dobrine, ki jih proizvajajo javne službe (npr. šola, vrtec, knjižnica, komunalno podjetje, gledališče...) morajo biti dostopne pod enakimi pogoji vsem državljanom.
- **politično načelo**: gre za to, da so **javne zadeve uresničevane čim bližje državljanom, demokracijo »od spodaj navzgor« oz. »bottom up democracy«**, za dajanje poudarka na bazo družbe, prednost baze pred vrhom. Povezava z upravnim vidikom, to je **razdelitev pristojnosti v korist temeljne ravni oblasti (občine)**. Ta naj opravlja vse javne zadeve, ki jih je sposobna uresničevati racionalneje, učinkoviteje in bližje državljanom kot pa višja oblast. Višja oblast (regija, država) naj opravlja tiste naloge, ki jih ne zmore nižja oblast in toliko časa, dokler jih ne zmore opravljati nižja oblast sama. Višja oblast je dolžna pomagati nižji.
- **upravno-organizacijsko načelo**: gre za stalni razmislek o **razdelitvi pristojnosti med vse ravni oblasti (državno, občino, bodočo pokrajino)** glede urejanja oz. sprejemanja predpisov, opravljanja javnih zadev in odločanja o njih, ter o sredstvih za njihovo uresničevanje. Kadar govorimo o pristojnosti lokalnih skupnosti, moramo vedno govoriti tudi o lokalnih financah – o virih za financiranje lokalne javne porabe. Lokalna samouprava je zgolj fasada, če niso lokalne skupnosti pokrite z zadostnimi sredstvi.
- **pravno načelo** zahteva, **da je spoštovano v celotnem pravnem redu (to je v ustavi in zakonih)** in da so lokalne skupnosti pravne osebe javnega prava - javnopravne skupnosti, kot je država javnopravna skupnost z določenimi pristojnostmi.

**Načelo subsidiarnosti** velja tudi za razmerja med EU in njenimi članicami, kamor sodi tudi Slovenija. To načelo je zapisano v t.i. **MAASTRICHT-ski POGODBI**. Velja, da organi EU (evropski parlament, evropski svet, evropska komisija, svet ministrov) odločajo o tistih zadevah in toliko časa, dokler jih niso sposobne in učinkoviteje reševati članice same. **NAČELO KONEKSITETE** – »koneks« = vezati, vez, zveza, medsebojna odvisnost, združujoč; »koneksija« = osebna zveza, vplivna poznanstva.

**TEORIJE O UPRAVLJANJU**: organizacijska, systemska in kibernetična teorija (izvedenka systemske teorije).

**ORGANIZACIJSKA TEORIJA** loči dve skupini odločitev (Vavpetič):

- **TEMELJNE (OSNOVNE)**, ki so v rokah najvišjih organov v organizaciji in
- **UPRAVNE** ali odločitve za izvrševanje temeljnih odločitev.

Trije primeri organizacijske teorije:

- **SODELOVANJE DVEH LJUDI PRI PREVALITVI SKALE** – gre za nujnost usklajenosti gibov. Dva želita doseči cilj s skupnim delovanjem.
- **USKLAJITEV DELA KMEČKE DRUŽINE** – gre za razdelitev dela med člani družine, da bi bili uspešni pri doseganju ciljev. Odločitve lahko določa gospodar, ali pa gre za sodelovanje več ljudi pri doseganju skupnih ciljev (demokracija).
- **PRIMER OBRITNIKA** – Obrtnik najprej vse dela sam: nabavlja surovine, izdeluje produkte, jih prodaja, hodi na davkarijo, nabavlja. V njem je vse hkrati: izdelava, surovine in upravne naloge – banka, odnos s kupci... Ko se širi, mora zaposliti – angažira obrtnike. Čedalje bolj se ukvarja z upravljanjem obrata. Potem pa ne zmore niti teh nalog več sam (komercialnih, nabavnih, obveznosti do davkarije). Izloči se iz proizvodnega procesa, rabi ljudi za upravljanje in skupaj z njimi upravlja – določanje poti za uresničitev ciljev.

**SISTEMSKA TEORIJA O UPRAVLJANJU** je nastala na podlagi bioloških znanosti. Sistem je sestav oz. struktura *medsebojno odvisnih in povezanih delov*. Vsaka stvar, vsako bitje, vsak pojav je sistem. Vrste sistemov:

- **biološki** (npr. človekovo telo)
- **tehnični** (mehanski stroj, ki je sestavljen iz med seboj povezanih delov)
- **družbeni (podjetje, organizacija)**.

Znotraj posameznih sistemov so lahko tudi podsistemi (npr. družbeni sistem ima še pravni, ekonomski, politični sistem...). Deli sistema so med seboj odvisni, povezani – sprememba v enem delu avtomatično povzroči spremembo v drugih delih. Nasprotje sistema je anarhija, kaos, zmeda, zmešnjava, ki jo lahko opišemo, ne moremo pa razumeti njenih notranjih razmerij ali povezanosti. Med deli sistema teče

**menjava** ali menjalno razmerje, ko vsak del nekaj daje in nekaj sprejema. Menjava je podlaga t.i. **sistemske dinamike oz. sistemske interakcije**. Ločimo tudi odprte in zaprte sisteme:

- Sistem je **zaprt**, če je neodvisen od okolja oz. če je odvisen le od lastnih delov in povezanosti med njimi (npr. stroj). Tak sistem je lažje obvladljiv (če poznamo stroj, ga z lahkoto upravljamo, vodimo, obvladujemo).
- Pri **odprtem** sistemu, pa gre za izmenjavo energije znotraj sistema ter med njim in okoljem (npr. družbena organizacija, podjetje oz. vse, kar sestavljajo ljudje). Odprti sistem je težje obvladljiv, ker je podvržen vplivom iz okolja. Več je neznan, ki jih ne moremo predvidevati (pri podjetju gre za input in output. Če sta v pravem ravnovesju, je sistem učinkovit. Podjetje pridobiva surovine in energijo iz okolja, jih predeluje ter produkt oddaja drugim sistemom (drugi organizaciji – podjetje A -> B), sicer se sistem poriši (podjetje propade zaradi prevelike porabe materije in energije, ni dovolj učinkovito, izpodrinejo ga učinkovitejši.). Preživi lahko samo sistem, ki je dovolj učinkovit). Teorijo odprtih sistemih uporabljamo pri proučevanju organizacij in upravljanja v njih.

Primer za uporabo sistemske teorije je npr. uvedba pokrajin. Bistvo upravljanja je v človekovem zavestnem usmerjanju sistemskih interakcij znotraj družbenih sistemov in med njimi, da bi dosegel določene cilje. Usmerjanje sistemskih interakcij v organizacijskih sistemih vrši poseben politično-upravni podsistem (organi z oblastjo).

**KIBERNETIKA IN JAVNA UPRAVA** – »kibernetes« = krmar oz. tisti, ki vodi ladjo proti cilju; teorija o krmiljenju oz. upravljanju. Kibernetika je veda o optimalnem upravljanju kompleksnih (sestavljenih) sistemov, ki temelji na načelu samouravnavanja ali samoregulacije (ideja o upravljanju kot akciji, ki naj bi samo sebe uravnavala oz. samo sebe popravljalna in vodila sistem k določenim ciljem). Je pravzaprav miselni konstrukt. **Kibernetsko-informacijska teorija temelji na sistemski teoriji**; pomeni uporabo sistemske teorije v sferi upravljanja različnih sistemov: bioloških, tehničnih in družbenih (organizacijskih). Gre za medsebojno funkcionalno povezanost posameznih faz upravljanja. Kibernetska akcija sloni na treh temeljnih pojmih sistemske teorije, to so:

- **sistem**
- **sistem informacij**, ki jih dobiva oz. **informacijski input (vložek)** - to so banke podatkov – zbirke podatkov, informacij: npr. centralni register prebivalstva, statistični urad, geodetska uprava, zemljiška knjiga, zakoni, register pravnih predpisov... Te informacije so shranjene v računalnikih in lahko služijo številnim uporabnikom. Lahko se kodirajo. Tečejo po **komunikacijskih kanalih** znotraj organizacije (ti so vpeljeni v **komunikacijsko omrežje**), tako da prava informacija pride ob pravem času na pravo mesto). Na podlagi informacij organizacija določa svoje cilje in stalno uravnava akcijo izvajanja – predelava informacij v odločitve (selekcija informacij, izbor), *informacije so osnova za odločanje in sprejemanje odločitev*. Informacija je podlaga upravljanja.
- **»feed-back« = povratna informacija** (povratni učinek) oz. **poročanje od spodaj navzgor** (od mesta izvrševanja akcije k mestu, kjer se akcija vodi, kjer se ukazuje oz. sprejema direktive). Na podlagi tega je ustrezni sistem sproti seznanjen s potekom oz. uspehom akcije v sistemu in tako akcijo sproti **usmerja**. »Feed-back« je zelo pomemben za uspešnost akcije, saj poteka od mesta neposrednega izvrševanja akcije nazaj k mestom, ki sprejemajo odločitve. **Negativni »feed-back«** pa je sporočanje nepravilnosti pri poteku akcije in nam pokaže **odstopanja**, koliko smer določene akcije odstopa od postavljenega cilja. Vodstvo akcije na podlagi tega lahko odpravi motnje oz. nepravilnosti ali pa celo odstopi od akcije oz. ciljev, če se izkažejo za neuspešne in postavi nove cilje.

Potek celotne kibernetične akcije poteka takole:

1. **določitev ciljev** (v vodstvu organizacije; institucionalno odločanje = določanje ciljev)
2. **sprožitev akcije za doseg ciljev** preko drugih organov, ki so zadolženi za **vodenje in usmerjanje akcije** (npr. vlada)
3. **neposredno izvrševanje** (npr. državna uprava)
4. **»feed-back«**, ki o poteku akcije poroča nazaj v organ za določanje ciljev.

**VEDA O POLICIJI oz. KAMERALISTIKA** – Državna uprava kot poseben državnopravni subjekt se je uveljavila šele potem, ko so bile v prvih ustavah uveljavljene ideje Montesquieuja o trojni delitvi državne oblasti na zakonodajno, sodno in izvršilno (upravno oblast). To novo upravo (v zametku) so od vsega začetka imenovali **policija**. Ta pojem je imel širši pomen kot današnja policija, ker se je z njim poimenovala celotna uprava, ki se je poleg z nalogami policije v ožjem smislu ukvarjala predvsem še z nalogo *pospeševanja financ in trgovske dejavnosti (merkantilizem)*. Policija je bila strokovni aparat, ki je deloval izključno po instrukcijah absolutističnega vladarja, saj v tem času še ni bilo zakonov in drugih državnih predpisov. Veda o policiji oz. kameralistika je opisovala in sistemizirala delo, organizacijske oblike, postopke ter pravila poslovanja, po katerih je dejansko delovala policija v 17. in 18. stol. Ta veda je bila namenjena predvsem za birokrate, ki so delovali v policiji. Razvila se je zlasti v Nemčiji in Avstriji. Avtor Von Stain iz Dunaja je dognanja kameralistike posplošil v splošna načela upravljanja. Von Stain je bil predhodnik sodobne vede o javni upravi.

**ZNANSTVENI MANAGMENT oz. TAYLORIZEM** – Taylor je bil začetnik znanstvenega upravljanja oz. znanstvenega managementa. Ni se ukvarjal z upravo oz. procesom upravljanja kot Fayol, ampak z **organizacijo dela v majhnem proizvodnem obratu na področju gospodarstva, v enem delu organizacije, podjetja oz. delavnice** – zanimalo ga je **neposredno, fizično delo** (Fayol pa je proučeval celotno organizacijo – veliko industrijsko podjetje). Taylorja je zanimalo vprašanje, **kako izpopolniti in poenostaviti ravnanje fizičnega delavca pri stroju, da bi bil ta stroj čimbolj izkoriščen**. Taylorizem šteje človeka v organizacijo *kot njeno orodje, kot podaljšek, dodatek stroja*. Delavec je organsko vključen v proizvodni proces, je biološki stroj. Človek se mora podrediti zahtevam stroja, zato so proučevali njegovo prilagajanje ali služenje stroju, *študirali gibe delavca* - delo delavca so razstavili na gibe, na zadnje, najmanjše enote fizičnega

dela. Vsaka delovna operacija je **odpraviti odvečni čas za posamezne gibe ter odvečne gibe**. Taylorjeva tehnična usmeritev je problematična, ker ni upošteval človeka kot bitje z lastnimi psihičnimi in socialnimi problemi. Sindikati so Taylorja napadli, da bo povzročil še večje izkoriščanje delavcev. Kljub temu je njegov prispevek z metodo razstavljanja in opravljanja posameznih operacij prispeval k **merjenju storilnosti in produktivnosti, k humanizaciji dela, študiju utrujenosti, k boljši organiziranosti, hitrejši mehanizaciji in avtomatizaciji dela (uvedba strojev)**. Taylor je proučeval organizacijo od spodaj navzgor in menil, da se da njegove ugotovitve posplošiti tudi za celotno organizacijo.

**FAYOLOVA OPREDELITEV UPRAVE IN NJEN POMEN** – Fayol se je ukvarjal s proučevanjem uprave **v industrijskih podjetjih**. Proučeval je **veliko industrijsko podjetje (rudnik)**. Podjetje obravnava za **vodilnih položajev** podjetja in postavlja osnove za organizacijo in vodenje podjetja. Smisel uprave je **vodenje organizacije**. Prizadeval si je za večjo učinkovitost dela v podjetju. Proučeval je organizacijo kot celoto, z vrha navzdol. Fayol je tako kot Taylor uporabljal **metodo razstavljanja in sestavljanja funkcij podjetja** – delovna mesta razvrsti v organizacijske enote od najožjih (od spodaj) do najširših. Zgleduje so po **vojski** in zagovarja **hierarhijo** – piramidni sistem odločanja v organizaciji, *odnose nadrejenosti in podrejenosti*. Pri hierarhiji gre za oblast višjega nad nižjim, v pravnem smislu pa gre za pravno pooblastilo posameznika v organizaciji (katerikoli), da izdaja ukaze drugemu, nadzira njegovo delo in lahko spreminja njegove odločitve; ima pa nadrejeni tudi vzajemne dolžnosti do podrejenih, npr. da jim zagotavlja normalne delovne pogoje, varno delo, da varuje njihove zakonite interese, jim omogoča napredovanje, nagrajevanje idr. Pravila dobrega upravljanja so (po zgledu vojske):

- **enotnost komande** – prejetje komande neposredno od nadrejenega, od ene osebe; vsak dobi ukaz iz enega mesta, kjer se razporeja strokovne naloge.
- **razpon kontrole** - »Vsakdo naj ima toliko podrejenih, kot jih lahko obvladuje«. Nadrejeni, ki ukazujejo, morajo imeti avtoriteto ali oblast, ki jim je pravno priznana. Morajo imeti tudi prisilo, da zagotovijo izvrševanje ukazov.

Najbolj izviren je Fayol pri opredelitvi funkcij podjetja, kjer gre za 6 funkcij (te funkcije, še posebej upravne, se da prenesti na vse organizacije – tudi upravne). Funkcije podjetja so:

1. **tehnična** (proizvodnja)
2. **komercialna** (nabava in prodaja)
3. **finančna** (iskanje in uporaba finančnih sredstev)
4. **varstvena** (varstvo ljudi in premoženja)
5. **računovodska** (ki vključuje tudi statistiko) in
6. **upravna** (tu je razvidna delitev dela znotraj velikega podjetja, specializacija, oblikovanje posebnih oddelkov za te našteje funkcije). Ta funkcija se razčleni na:
  1. **predvidevanje ali planiranje** (opredelitev ciljev; kateri so cilji)
  2. **organiziranje** (organiziranje aktivnosti ali akcij za doseganje ciljev). Nato je treba
  3. **sprejeti ukaze in ukrepe**, da akcija normalno poteka. Ker gre za celo vrsto služb v podjetju (izvršena specializacija), je potrebna
  4. **koordinacija oz. usklajevanje** njihovega dela ter
  5. **stalen nadzor ali kontroliranje**, kako aktivnosti potekajo, odpraviti morebitne motnje v poteku akcije.Vseh teh 5 sestavin je določanje bistva uprave. Centralni element Fayolove opredelitve uprave je ukazovanje. Ukazuje in s tem vodi pa lahko tisti, ki ima moč, oblast in avtoriteto. *Temeljne odločitve* so v rokah vodilnih organov – parlament in vlada, *izvedbene odločitve* za realizacijo temeljnih odločitev pa so v rokah uprave. Skupni smisel vseh petih sestavin upravne funkcije pa je vodenje organizacije. **Upravna funkcija poteka od zgoraj navzdol, v obratni smeri – od spodaj navzgor – pa teče linija poročanja in odgovornosti**.

Fayol, ki je proučeval upravo, je menil, da se da ugotovitve glede dobrega upravljanja uporabiti tudi izven gospodarstva, v državi in družbi. **VLOGA MAKSA WEBRA V UPRAVNIH ZNANOSTIH** – Weber je iznašel **model racionalne birokratske organizacije**, zanimal pa se je tudi za sociologijo prava. Zanimala ga je predvsem funkcija uprave in funkcija organizacije kot družbeni fenomen ter družbena vloga uprave v sodobnem času. On sicer pristaja na položaj človeka v organizaciji kot brezproblemsko bitje, kot objekt, ki ga prestavljaš sem in tja. Njegovo delo označuje **kompleksna analiza uprave** – tako državne, kot gospodarske (poslovne) in privatne (zasebne) uprave. S tem je ustvaril možnost, da se skozi proučevanje državne uprave in gospodarske uprave podrejo zidovi ali strogo ločevanje med državno in poslovno upravo. *Univerzalnost uprave*, ki ima na vseh družbenih področjih enako vlogo in deluje po enakih (birokratskih) kriterijih. Njegov model racionalne birokratske organizacije je po njegovem model, ki je uporaben za vsako organizacijo in je sposoben rešiti vsakršno vprašanje, če poteka ta model po pravilih, ki je on postavil:

- **delitev dela** vse do posameznega delovnega mesta (s tem je omogočena **specializacija** – natančni opisi nalog oz. dela delovnih mest; ozek krog področja dela posameznika); kritiki – preozka specializacija; prelaganje dela na druge, ljudje ne dajo vsega od sebe.
- **hierarhični piramidni sistem** (nadrejenost – podrejenost), kar pa zavira ustvarjalnost in inovativnost ljudi (toga pravila, ozka specializacija)
- **delo je poklic**, ki zahteva **določeno stopnjo izobrazbe in izkušnje** (stalni poklic, rutina)
- delo teče po **predpisanih pravilih in postopkih** (to zagotavlja, da ne bo prišlo do samovolje ali nepredvidenega ravnanja posameznika; kontrola opravljenega dela, **odgovornost, preglednost, pisna dokumentacija, birokratizacija**, rutinsko)

- **odnosi med zaposlenimi** so strogo službeni (**depersonalizacija odnosov - brezosebni**, zasebne stvari ostanejo zunaj), so le nekakšni odnosi med delovnimi mesti. Brezosebni so tudi odnosi do strank – garancija za **objektivnost**. Birokratska organizacija deluje hladno, brezčutno, kot stroj, uradniška brezdušnost.
- delavec je osebno svoboden, dela na podlagi pogodbe (**najemni odnos**), vezan je na službeno disciplino, profesionalno etiko, mora mu biti zagotovljeno **napredovanje** (možnost kariere) – po statusu (položaju) in plači (Zakon o sistemu plač v javnem sektorju), čeprav delavca ne vodijo le motivi kot so plača (materialni stimulans), pač pa tudi zadovoljstvo pri delu, pohvale, dobro počutje v skupini... (psihološke kritike, tudi sociološke).
- »**merrit system**« - vsako delovno mesto naj bo pod enakimi pogoji dostopno vsakomur; nasprotje od »spoil system«. Dobro upravljanje onemogoča korupcijo in druga neetična dejanja (na delovno mesto naj se izbere najboljšega, ki ima ustrezno znanje in sposobnosti).
- takšna racionalna birokratska organizacija deluje kot stroj po kriterijih **racionalnosti in znanosti** – vse je točno predvideno in tudi uresničeno. S tem dosežemo točno tisto, kar želimo doseči.
- ta model je prisoten tudi v današnjih, zlasti velikih sodobnih organizacijah, v velikih gospodarskih, zdravstvenih organizacijah (Klinični center), političnih strankah itd.

Weber ima večstranski pomen tudi za **osvetlitev odnosa med upravo in politiko**. Jasno je pokazal, da je uprava sredstvo v rokah politike in da je ni mogoče obravnavati kot samostojni faktor oblasti (npr. državni uslužbenci ne smejo biti člani političnih strank). Upravo in politiko je treba strogo ločiti: »Politiki se ne smejo neposredno vmešavati v strokovno delo uprave, upravni delavci pa se ne bi smeli ukvarjati s politiko«. Uprava izvaja oblast (uresničuje zakone in druge predpise), poseduje ogromno informacij in znanja, kar ji daje veliko moč, zato po Webbru vedno obstaja **nevarnost, da uprava nadvlada politiko**. Uprava ne more postavljati političnih ciljev, prav tako pa se politika ne sme vmešavati v upravo in njeno strokovno delo. Po Bučarju politika ne sme neposredno posegati v izvršilni proces. Tako poseganje namreč za cilj nima državne koristi, ampak strankarsko korist. Državna uprava, v katero se oblast politično vtikava, je neučinkovita, saj so koristi državljanov moteč faktor, ki ovira realizacijo koristi stranke. Tu gre za borbo za prestiž političnih strank. Weber je opozoril, da vpletanje politike v upravo povzroča šušmarstvo, giletantizem, neprofesionalno ravnanje uprave, Bučar pa dodaja še korupcijo, nepotizem (zaposlovanje družinskih članov in sorodnikov) ter nekakovostno delo ter s tem slabše rezultate za državo. Dolgo je veljal »**SPOIL SYSTEM**« = **sistem PLENA**, ki se kaže v tem, da vsakokratna oblast (zmagovita stranka ali vladajoča koalicija) namešča v državno upravo ljudi, ki imajo zaslugo za zmago stranke oz. zaradi podpore politični stranki. Za to so nagrajeni s funkcijami in visokimi uradničskimi položaji v državni in tudi v poslovni upravi (v podjetjih). Nasprotje od »spoil systema« pa je »**MERRIT SYSTEM**«, to pa je sistem enakopravnih možnosti za doseg določenega delovnega mesta ali funkcije v državni upravi: izbran naj bo najboljši med kandidati, kar mora biti dokazano in preverjeno (testi, razgovori...). Ta »merrit system« je vsebovan v našem Zakonu o javnih uslužbencih (sistem napredovanja in nagrajevanja), vprašanje pa je, kako se v resnici izvaja.

**PSIHOLOŠKE SMERI PROUČEVANJA UPRAVE** so nastale v ZDA (Elton Mayo, Harvard) kot reakcija na posamezne trditve klasične šole. Izhajajo iz človeka in njegovega ravnanja v organizaciji. **Behaviorizem** je smer v psihologiji, ki proučuje obnašanje posameznika (»to behave« = ravnati). Behavioriste je zanimal problem **motivacije človeka**. Ugotovili so, da ne gre samo za materialne stimulanse (plača, nagrade), ampak, in včasih še bolj za **nematerialne stimulanse**, kot so **zadovoljstvo pri delu, dobro počutje v skupini, kjer dela, medsebojna solidarnost ljudi v skupini, občutek varnosti, možnost ustvarjanja, pohvala**. Človekovo ravnanje motivira ravnanje okolja, v katerem živi. Te smeri si prizadevajo za večjo **humanost, človeškost v medsebojnih odnosih**, kar povečuje posameznikov doprinos v organizaciji. Ljudje naj bodo subjekti in ne objekti. Trdijo, da hierarhija (nadrejeni – podrejeni) pasivizira ljudi v organizaciji, prispeva k večji neracionalnosti. Vendar pa se propadli koncept socialističnega samoupravljanja, ki je iskal model brez hierarhije, tudi ni obnesel (v organizacijah naj bi odločali delavci, s sredstvi za proizvodnjo, ki so družbena lastnina). Psihologi so iskali **nadomestno povezovanje posameznikov namesto hierarhije: družbena vloga, timsko, projektno in skupinsko delo**. **Družbena vloga** je standardizirani vzorec ravnanja, ki se pričakuje od nosilca določene funkcije (npr. od direktorja podjetja, profesorja...). Ta vzorec nastane skozi daljše obdobje (lahko tudi večletno). Nosilec vloge igra tako, kot od njega pričakuje okolje, kjer živi in dela. Skozi te vloge se posameznik povezuje v sistem, v organizacijo brez posebnega hierarhičnega prisiljevanja. **Skupinsko delo** je gibalno večje produktivnosti, saj vsak lahko da svoj prispevek, je bolj inovativen in ustvarjalen. Bistvo psihološke smeri je, da **da poudarek človeškemu faktorju – človeku kot posamezniku**. Človek ni del stroja, ni objekt v organizaciji, organizacija obstaja zaradi njega.

**SOCIOLOŠKE SMERI PROUČEVANJA UPRAVE** kritizirajo klasično šolo ter psihološke smeri, češ da vidijo le posameznika, ne pa organizacije kot celote. Naslonile so se na **sistemsko teorijo** oz. na **generalno teorijo sistemov** (ta je nastala iz bioloških znanosti, je podlaga naravoslovnih in družbenih ved). To je moderna teorija, ki razlaga **organizacijo kot družbeni pojav**, njena notranja vprašanja in njeno odprtost v družbeno okolje. Organizacije se ne sme obravnavati izolirano od okolja in časa, temveč jo je treba obravnavati v času in prostoru, njena razmerja do drugih organizacij, od katerih nekaj dobiva in nekaj daje. Organizacija je vedno v nekem družbenem okolju, ki vpliva na organizacijo in obratno. Upravo oz. organizacijo je treba proučevati kompleksno in zgodovinsko. Po sociološki teoriji ima organizacija vlogo instrumenta za doseganje določenih ciljev (outputa) v širši družbi, pri čemer pa cilji izvirajo iz ljudi v organizaciji. Gre torej za organizacijo v okolju, odnose med organizacijami kot socialnimi sistemi ter med organizacijami kot sistemi in posamezniki kot njihovimi člani. Ta spoznanja privedejo tudi do **splošne teorije upravljanja**, ki razbije pregrade med različnimi področji upravljanja. Ni več bistvene razlike med upravljanjem države in upravljanjem v gospodarstvu. Tudi vodilni in strokovni kadri prehajajo iz državne uprave v gospodarstvo in obratno. Ta teorija je enako uporabna za vsa družbena področja in velja za vse organizacije.

**NOVOTEHNIČNE SMERI PROUČEVANJA UPRAVE** so nastale med 2. svet. vojno v Angliji, med spopadi z nemškimi avioni. Šlo je za uporabo matematike in statističnih metod pri predvidevanjih, kje bodo nemška letala čez določen čas nad Anglijo, da bi jih lahko prestregli in napadli. To so **operacijske raziskave** – z uporabo matematike se s pomočjo nekaj podatkov poišče najboljša rešitev problema, ki ima tudi neznanke. Danes gre za nadaljevanje teh smeri z uporabo sodobne informacijske tehnologije, kot so računalniki, ki pomenijo revolucijo pri upravljanju različnih organizacij (raziskave za določanje optimalnih razmerij, npr. zalog v skladišču). Bistveno vprašanje, **kako povečati tehnično učinkovitost upravljanja**, so reševale nove tehnike predvidevanja in načrtovanja z uporabo matematičnih in statističnih metod (operacijske raziskave), kar je vodilo do upravljanja s pomočjo računalnikov. Tu nastane kibernetika teorija, ki je miselni konstrukt, in kjer se na upravljalni proces gleda kot na krožni sistem informacij. **Kibernetika** je uvedla kibernetični informacijski model upravljanja podjetij s pomočjo računalnikov, tehnično avtomatizacijo in kontrolo posameznih postopkov na podlagi feed-backa. **Teorije odločanja**, ki skušajo ugotoviti, po kakšnih kriterijih se sprejemajo odločitve v sodobnih organizacijah (kriterij racionalnosti), so v **pogojih negotovosti** oz. v pogojih, ki dopuščajo zgolj **omejeno racionalnost**. Sodobni človek organizacije mora namreč iskati čim večjo gotovost (oz. odstranjevati negotovost), da lahko odloča, vendar pa je prisiljen odločiti po načelu racionalnosti.

**NAČELO ENOTNOSTI OBLASTI** pomeni *negacija delitve oblasti na posamezne nosilce. Nosilec celotne oblasti je ljudstvo. Oblast je enotna, na posamezne vrste organov, ki pa so v celoti odvisni in vezani na oblast (ne poznajo nezaupnice) se deli le njeno izvajanje. Primat ima predstavniško telo, to je parlament oz. skupščina.* Ta ima neposredni mandat od ljudstva, tega dobi na volitvah. Vse druge oblastne funkcije so podrejene skupščini. (skupščinski politični sistem). Redek primer takšne oblasti v demokratičnem sistemu je **Švica**.

**NAČELO DELITVE OBLASTI** je imelo v izvorni ideji čim bolj omejiti oblast vladarja - absolutizem, 19. stol., ko je imel vladar neomejeno oblast in so vsi delovali po njegovih ukazih. Meščanske revolucije v Angliji in Franciji odpravijo takšno moč vladarja z načelom delitve oblasti. **Montesquieu** je razvil prvotno idejo, po kateri se je oblast delila med različne sloje. Gre za 3 veje oblasti:

- **zakonodajna** (parlament; v roke jo dobi meščanstvo)
- **izvršilna** (vladar - monarh in aristokracija – plemstvo)
- **sodna** (sodišča; oba družbena sloja).

Kasneje ni več poudarka na slojih, temveč na **medsebojnem nadzoru (kontroli) in ravnovesju** vej oblasti. Nobena veja se ne sme povzpeti nad drugo. To ravnovesje in medsebojna kontrola veljata še danes, zlasti v razmerju med zakonodajno in izvršilno oblastjo (parlamentom in vlado). **Načelo delitve oblasti danes razumemo kot načelo delitve dela ali načelo delitve državnih funkcij na različne organe.** Pomen načela delitve oblasti je zlasti v zagotavljanju nadzora nad ustavnostjo in zakonitostjo delovanja državnih organov. Gre za delitev dela na področju državnih zadev. Večina držav se ravna po načelu delitve oblasti, med njimi je tudi Slovenija. Na načelu delitve oblasti temeljijo **parlamentarni, predsedniški in mešani (parlamentarno-predsedniški) sistem**.

**DRŽAVNI SISTEMI** – Države se med seboj razlikujejo glede na obliko vladavine (monarhija, republika), obliko državne ureditve (enotna oz. unitarna – SLO in sestavljena oz. federativna ali konfederativna – EU, Nemčija, ZDA), obliko državne oblasti (enotna, deljena), stopnjo decentralizacije, obliko političnega sistema (demokracija, avtokracija) in razmerje med funkcijami oblasti (zakonodajna, izvršilna, sodna oblast).

**POLITIČNI SISTEMI** – **Politika** je dejavnost, ki je usmerjena v pridobivanje in ohranjanje politične oblasti (oblasti nad ljudmi na določenem teritoriju), pomeni pa tudi sistem družbenih vrednot oz. koristi, ki veljajo v neki družbi v določenem času. **Politični sistemi** oz. državne ureditve (**parlamentarni, predsedniški, skupščinski in mešani parlamentarno-predsedniški sistem**) *se razlikujejo glede na ureditev in medsebojna razmerja med organi državne oblasti.* Vsi politični sistemi se proglašajo za demokratične, a za demokratične veljajo tisti, ki zagotavljajo udeležbo oz. participacijo in kontrolo državljanov, kjer imajo državljani pravico soodločati o javnih zadevah (volitve, referendum, zbiranje podpisov za izdajo določenega zakona). V nekaterih sistemih imajo majhno število strank (npr. ZDA – republikanci oz. golobi oz. demokrati in konservativci oz. jastrebi; VB – konservativci in laboristi ter še ena majhna stranka).

**PARLAMENTARNI SISTEM** (VB, SLO; v svetu prevladujoč) je nastal v Angliji in se kasneje razširil v večino držav. Kot najbolj splošno značilnost parlamentarne oblike oblasti lahko označimo odnos med parlamentom in vlado. Gre za neodvisnost in medsebojno sodelovanje ter kontrolo, predvsem v razmerju med zakonodajno in izvršilno oblastjo. Čeprav je na začetku kralj še obdržal izvršilno oblast, jo je kasneje izgubil; formalno je še vedno na čelu izvršilne oblasti, sicer pa je brez pomembnega vpliva na izvršilno oblast, ki jo opravlja vlada. **Parlament** predstavlja **zakonodajno** vejo oblasti (sestavlja ga 90 poslancev), **vlada pa izvršilno**. V parlamentu je OPOZICIJA, to so politične stranke, ki niso v vladi, ampak so samo v parlamentu in zunaj njega. V parlamentu ima manjšino. Je protitež poziciji, je manj močna kot pozicija. Je v senci, alternativa poziciji, pripravljena vsak trenutek prevzeti vladne posle. Opozicija je pogoj za parlamentarno demokracijo. Ponekod so ministri lahko člani parlamenta (VB), pri nas pa ne. Državni poglavar (predsednik) vlada, a ne upravlja; upravlja vlada kot poseben kolektivni organ. Vlado izvoli parlament. Predstavlja jo predsednik vlade in ministri. Predsednika vlade na predlog predsednika republike izvoli parlament. Predsednik vlade nato predlaga člane vlade (ministre) parlamentu. Tudi ministre voli parlament. V vlado sodi POZICIJA, to so politične stranke, ki imajo v parlamentu večino. Pozicija (vladajoči) mora upoštevati tudi opozicijo – sklepati kompromise, ki jih predlaga opozicija. Vlada je pri svojem delu sicer samostojna, vendar je za svoje delo odgovorna parlamentu, ki jo nadzira. Parlament lahko vladi izreče nezaupnico in interpelacijo zoper posameznega ministra, vlada pa lahko predsedniku države predlaga razpustitev parlamenta in razpis predčasnih volitev. **Državna uprava** je del političnega sistema in je **izvršilna** organizacija - izvedbene izvršitve oz. instrumentalno odločanje – sprejema podzakonske predpise (navodila, odredbe), izdaja individualne zakone



(upravne odločbe), opravlja določena materialna dejanja (zbira različne informacije, svetuje državljanom in organizacijam, nastopa v premoženjsko pravnem prometu (npr. sklepa kupoprodajne pogodbe), izdaja interne akte (npr. pravilnik o uporabi službenih vozil). Državna uprava je sicer del izvršilne funkcije – izvršilno-upravni del, politično-izvršilni del pa je v rokah vlade. **DELITEV OBLASTI V RS: zakonodajna (parlament, državni svet), izvršilna (vlada, državna uprava in predsednik republike) in sodna (ustavno sodišče, vrhovno sodišče, sodišča, tožilstvo).**

**Državni svet** pa je organ, ki ga sestavlja 40 predstavnikov socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Svet lahko predlaga parlamentu sprejem zakonov, daje parlamentu mnenje, zahteva razpis zakonodajnega referendum, lahko pa tudi zahteva, da parlament pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča z večino (odložilni veto).

**Slovenija:**

- delitev oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno
- vlada in ministrstva so organi izvršilne oblasti RS, odgovorni so parlamentu
- za večjo samostojnost vlade
- ministrstva naj bi opravljala svoje naloge neposredno in preko upravnih okrajev – nujne ustavne spremembe
- za manj ministrstev.

**PREDESDNIŠKI SISTEM** (ZDA) – ZDA imajo 3 državne organe: kongres, predsednik države in vrhovno sodišče ZDA. **Zakonodajno** oblast predstavlja izvoljeni **dvodomni kongres (parlament)**, **predsednik** pa **izvršilno**. Tu *ni vlade* kot posebnega kolektivnega organa. Nosilec vladne dejavnosti je predsednik sam, ki je hkrati šef države in državni poglavar. Obkrožen je s funkcionarji, ki jih sam imenuje. Izvršilna oblast je enoglavna, njen nosilec je predsednik sam, izvaja pa jo s pomočjo obsežne državne uprave (administracije). Ta sistem temelji na strogi ločitvi zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti. Tu je delitev oblasti najbolj dosledno izpeljana. Ob predsedniku imamo **kongres** (parlament) z dvema domovoma: **predstavnikiški dom** (house of representative) in **senat**. Oba, predsednik in kongres sta demokratično izvoljena in zato drug od drugega neodvisna. Predsednik ni odgovoren kongresu, kongres ga ne more odpoklicati, razen v primeru zlorabe oblasti, ko se senat spremeni v razsodišče. Predsednik je na predlog predstavnikiškega doma lahko pozvan na odgovornost pred senat kot pred sodnika (impeachment, ki pa še nikoli ni uspel = klicanje na odgovornost; v primeru veleizdaje ali neustavnega ravnanja – v zelo hudih primerih, npr. če se predsednik zlaže). Po drugi strani predsednik ne more razpustiti zakonodajnega organa – kongresa. Nosilcema obeh vej oblasti je torej zagotovljena visoka stopnja neodvisnosti, kar zagotavlja medsebojno omejevanje. Predsednik ima v rokah celoten izvršilni aparat, vendar je pri svojem delovanju vezan na zakone in proračun, ki jih sprejema kongres. Kongres ima v rokah zakonodajo in proračun, imenovanje vrhovnih sodnikov in visokih državnih uradnikov, vendar nima aparata, ki bi te politične odločitve izvrševal. Ta delitev oblasti je takšna, da kongres sam pripravlja in sprejema zakone in lahko da nanje t.i. odložilni ali suspenzivni veto (kot pri nas državni svet). Potem mora kongres ponovno odločati z dvotretjinsko večino. Predsednik samostojno vodi zunanjo in notranjo politiko, imenuje sodnike in ministre na temelju mnenja in s privolitvijo senata (ministri se tam imenujejo sekretarji oz državni sekretarji). Ti ministri vodijo 13 resorjev ali departmajev. Predsednik ima suspenzivni veto na zakone, kongres veto obide, če domova zakon sprejmeta z večino. Predsednik vpliva na kongres s svojimi poslanicami. Kongres lahko ovira predsednika, ker odobrava finančna sredstva in daje soglasje k sklepanju mednarodnih pogodb, imenovanju sodnika vrhovnega sodišča. Predsednikov vpliv je močnejši, če ima v kongresu večino njegova stranka. Tretji organ je **vrhovno sodišče** ZDA. To sodišče je hkrati ustavno sodišče. Ono razpolaga z ameriško ustavo, ki je ena najkrajših na svetu. Vrhovno sodišče odloča o skladnosti zakonov z ustavo (v zvezi z reševanjem konkretnih primerov). Sodstvo je neodvisno od drugih vej oblasti, odloča po svoji lastni presoji v okviru zakonov ustave.

**PARLAMENTARNO-PREDESDNIŠKI (MEŠANI) SISTEM** (FRANCIJA) – Ta oblika je nastala je zaradi slabosti izvršilne veje oblasti. Obstaja le v Franciji. Francija je unitarna država s štirimi ravnmi oblasti: **država, občine, regije in departmaji** (kot naše bodoče pokrajine). Občine, regije in departmaji so samostojni, vsak ima svoj krog pristojnosti. Država preko perfektov nadzoruje le zakonitost delovanja organov. **Predsednik republike** (šef države) ima bistveno bolj okrepljeno vlogo kot jo ima državni poglavar v parlamentarnem sistemu (je hkrati šef vlade, čeprav obstaja tudi formalni predsednik vlade). Ob predsedniku je **vlada**, ki mora uživati zaupanje **parlamenta**. Predsednik vodi seje vlade, podpisuje vladne odločitve (akte vlade), imenuje predsednika vlade (prvega ministra) in na njegov predlog imenuje in razrešuje tudi ministre. Ministri niso člani parlamenta. Predsednik ima še pristojnosti, da predstavlja državo navznoter in navzven, poveljuje vojski, sklepa mednarodne sporazume in ima suspenzivni veto. V izrednih primerih pa ima zelo močna pooblastila. Vlada je formalno vezana na parlament, dejansko pa je odgovorna predsedniku republike. Predsednik republike je na nek način nad parlamentom in vlado. Skrbi za delovanje obeh vej oblasti (izvršilno in zakonodajno). Vlada je zelo močna v razmerju do parlamenta. Parlament lahko izreče vladi nezaupnico (ki mora zato odstopiti), predsednik republike pa lahko razpusti parlament. Parlament je dvodomen. Sestavljata ga narodna skupščina in senat.

**SKUPŠČINSKI SISTEM** (ŠVICA) – Izhaja iz *načela enotnosti oblasti*. Oblast je enotna, deli se le njeno izvajanje prek državnih organov. Ljudstvo izvršuje oblast neposredno (Švica je dežela referendumov) ali pa po izvoljenih predstavnikih v predstavnikiškem telesu. Tu *ni vlade*, vladne posle opravlja **poseben skupščinski odbor**, ki se imenuje **zvezni svet**. **Skupščina oz. parlament** je najvišji organ oblasti, ima vodilno vlogo in najmočnejši položaj, vsi drugi organi njej odgovarjajo in jih ona imenuje: voli in odpoklicuje vse druge državne organe, ona sprejema ključne politične in pravne odločitve. Skupščina ima v rokah ima zakonodajno in izvršilno oblast. Izvršilna funkcija je podrejena zveznemu svetu (volita ga oba domova). Ta opravlja tudi funkcijo šefa države. Skupščina je **dvodomna**, sestavljata jo **nacionalni svet** (predstavlja vse ljudstvo) in **državni svet** (predstavlja kantone). Skupščina sprejema vse ključne odločitve (pravne in politične), izvršilno-upravni organ (državni svet in uprava) pa so na te odločitve vezani in podrejeni, ti organi so dolžni skrbeti za njihovo izvrševanje. Izvršilni organ je organ skupščine, zato ne more izreči nezaupnice.

## SKUPNE ZNAČILNOSTI IN RAZLIKE MED DRŽAVNIMI UREDITVAMI:

### Skupne značilnosti:

- **politika** je dejavnost za osvajanje, obrambo ali menjanje oblasti.
- **organizacija centralnih organov oblasti**, njihove funkcije in medsebojna razmerja, način in postopek njihovega delovanja določajo naravo in vsebino vsake državne ureditve.
- **načelo delitve oblasti** (med parlament, izvršilne organe in sodstvo); institucije političnega sistema se delijo na dve osnovni skupini: tiste, v katerih se politične odločitve sprejemajo (zakonodajne) in tiste, v katerih se sprejete odločitve izvršujejo. Načelo delitve dela med organi državne oblasti. Le skupščinski sistem temelji na načelu enotnosti oblasti.
- **sodišča** so povsod **neodvisna** (sodnik sodi po izkušnjah, znanju in svojem poštenju) – načelo ravnovesja oblasti oz. načelo medsebojne kontrole in ravnovesja velja predvsem za razmerja med parlamentom in izvršilno oblastjo.
- **delegirana zakonodaja** (pojav krepitev izvršilne oblasti) – to je dejanski ali pravni prenos pravice zakonodajnega urejanja s parlamenta na vlado. Pravno dovoljen prenos je predviden za izjemne razmere (vojne razmere). Pri nas lahko predsednik izdaja uredbe z zakonsko močjo.
- **uprava** je družbeni del političnega sistema – je izvršilna organizacija političnega sistema, hkrati pa vpliva na njegove spremembe.
- **državna uprava** je najbolj spoštovana v Angliji in Franciji, tam je visoko usposobljena; vsaj formalno je povsod uveden »merrit system« = sistem enakopravnosti dostopa do različnih položajev v državni upravi (konkurenca, izbor najboljših)
- **demokracija** – vsi politični sistemi se proglašajo za demokratične, čeprav v resnici niso. Za demokratične veljajo tisti, ki zagotavljajo udeležbo in kontrolo državljanov.
- vsi sodobni politični sistemi se udeležujejo skozi nasprotje med **centralizacijo in decentralizacijo** ter **koncentracijo in dekoncentracijo**. Torej gre za to, da se prisluhne potrebam ljudi in se jim prilagodi.

### Razlike:

- politični sistemi se razlikujejo na podlagi razmerij med temeljnimi državnimi organi.

### Parlamentarni sistem:

- **nastal** je v Angliji
- **načelo delitve oblasti** je nedosledno (mehko) izvedeno – skoraj izključno med zakonodajno in izvršilno oblastjo; ustavno sodstvo s vmešava v njuno delovanje; sodna oblast je mnogo samostojnejša od drugih vej oblasti.
- **državni organi** so parlament s kraljico, vlada z resorji in sodišča
- **Problem:** težišče oblasti je v »vladi njenega veličanstva«, naraščanje vladnih resorjev in upravnih teles; (ne)stabilnost vlade; nemški sistem konstruktivne nezaupnice
- **državna uprava** je visoko strokovna in politično nevtralna
- **šef države** in vlada (dualizem izvršilne oblasti); šef države je le simbolični šef izvršilne oblasti
- nezaupnica vladi in razpust parlamenta
- šef države podeli mandat za sestavo vlade vodji zmagovite stranke.

### Predsedniški sistem:

- **primer** so ZDA
- **načelo delitve oblasti** je bistveno bolj dosledno izvedeno – med vsemi tremi vejami oblasti
- **državni organi** so kongres ZDA z dvema domovoma, predsednik, ki imenuje šefe resorjev in Vrhovno sodišče ZDA
- **Problem:** delegirana zakonodaja
- »spoil system« je nadomestil »merrit system«, ki ne posega v upravo ob spremembah vlade.
- izvršilna funkcija je organizirana enoglavno (predsednik sam)
- **predsednik** ni politično odgovoren kongresu
- predsednik imenuje šefe posameznih resorjev.

### Polpredsedniški (mešani) sistem:

- **primer** je Francija; okrepljen položaj šefa države in izvršilne oblasti kot celote
- **načelo delitve oblasti**
- **državni organi** so parlament z dvema domovoma, predsednik republike, ki je hkrati šef vlade, državni svet in ustavni svet
- **Problem:** delegirana zakonodaja
- **državna uprava** je visoko strokovna in politično nevtralna
- **predsednik** republike je hkrati šef vlade

### Skupščinski sistem:

- **primer** je Švica
- **načelo enotnosti oblasti**; v praksi socialističnih držav je imela izvršilna oblast še močnejšo vlogo kot drugje

- **državni organi** so zvezna skupščina z dvema domovoma in zvezni svet
- **Problem:** močna vloga zveznega sveta s pooblastili; v resnici gre za dominacijo predstavniškega telesa nad izvršilno-politično in upravno oblastjo.
- racionalno organizirana državna uprava, 7 resorjev
- ne poznajo nezaupnice
- člane zveznega sveta voli zvezna skupščina.

**REFORMA JAVNE UPRAVE V RS:** - poteka v vseh državah, še zlasti pa v državah v tranziciji in prehodu. Gre za bivše socialistične države, ki vzpostavljajo novo državno ureditev, ki bo primerljiva z razvito demokracijo; gre za *uskladitev javne uprave z zahodnimi sistemi*. Nova država (Slovenija) se je morala po osamosvojitvi notranje preoblikovati. Ena od velikih nalog je bila reforma celotne javne uprave v Sloveniji. Šlo je za 2 reformi: za **reformo državne uprave** in za **reformo lokalne samouprave**, ki sta se vodili ločeno druga od druge. Šele kasneje sta se ta dva procesa povezala. Obe reformi naj bi **izboljšali kakovost delovanja uprave za državljane**. Strateški načrt za uresničevanje reforme, ki ga je pripravilo Ministrstvo za notranje zadeve, je izboljšana organiziranost in delovanje vseh delov javne uprave. Reforma slovenske javne uprave se pojavlja kot prioriteta vladna politika od sredine devetdesetih let v povezavi s procesom vključevanja Slovenije v EU – v 1. fazi je bila pripravljena **nova zakonodaja o javni upravi** in zdaj gre za njeno implementacijo (= uresničevanje). Sprejeti sistemski zakoni: Zakon o državni upravi, Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Zakon o inšpekcijskem nadzoru in Zakon o javnih agencijah. V razvojnem procesu je medsebojno povezanih **več dimenzij spreminjanja uprave: predvsem funkcionalna, organizacijska in upravljalna (glede kadrov, financ idr.)**, pa tudi procesna. Vzroki za reformo so notranji (zaradi nas samih) in zunanji (priprava na vstop v EU in članstvo v Svetu Evrope). Javno upravo sestavljajo: državna uprava, lokalna samouprava, javne službe in druge osebe javnega prava, če so uporabniki proračuna (državnega ali lokalnega).

#### **CILJI REFORME:**

- višja stopnja strokovnosti, znanja in motivacije javnih uslužbencev (usposabljanje)
- zmanjšanje vpliva menjav oblasti na delovanje uprave in s tem na njeno stabilnost
- razvoj uprave, **izboljšanje učinkovitosti** in demokratizacija javnega sektorja (temeljni cilji dobrega vladanja oz. »good governance« = dobro upravljanje: načela odprtosti, preglednosti, odgovornosti, odzivnosti, etičnosti in poštenosti), **poenostavitve** ter približevanja uprave državljanom (varstvo pravic posameznikov v razmerju do uprave), izboljšati upravno storitev in odnos uradnika do stranke
- modernizacija državne uprave in lokalne samouprave – upravna informatika
- nov plačni sistem za javne uslužbenke in funkcionarje

#### **TEORETIČNA VPRAŠANJA:**

- politika in upravno-izvršilni proces
- profesionalnost (ustvarjalnost) javne uprave
- javna uprava kot poslovni sistem (javno-zasebno partnerstvo oz. povezovanje državne uprave z zasebnim sektorjem preko podeljevanja koncesij za opravljanje določenih javnih služb, kar naj bi prispevalo k povečanju kakovosti storitev)
- lokalna samouprava – avtonomija, decentralizacija in subsidiarnost.

#### **NOVA ZAKONODAJA:**

- priprava podzakonskih predpisov
- novi standardi notranje organizacije javne uprave
- usposabljanje javnih uslužbencev in uradnikov za EU
- uvajanje evropskega modela za ocenjevanje uspešnosti (CAF).
- uvedba pokrajn (lokalna samouprava - decentralizacija upravljanja v javni upravi).