

## UVOD V JAVNO UPRAVO

**DRŽAVNA UPRAVA:** je instrument sredstvo države za izvajanje njene prvenstvene funkcije. DU pri izvajanju te funkcije v glavnem s svojimi abstraktnimi in konkretnimi odločitvami na praven način ureja odnose v družbi. Sem spada tudi neposredno izvajanje prisile, vendar vedno kot posledica pravnih odločitev. Podrobnejša razčlenitev pa pokaže da je ta funkcija sestavljena iz:

- izvrševanja zakonov in drugih predpisov
- odločanje o pravnih stvareh
- izvrševanje upravnega nadzorstva: inšpekcije

Organizacijsko pa izvajajo to funkcijo vlade in ministrstva. Poleg tega upravlja državna uprava naloge strokovno-tehnične uprave, ki jih sestavljajo predvsem zbiranje informacij ter oblikovanje alternativ za podporo upravnega odločanja. Sem sodi spremljanje celotnega stanja na posameznih področjih ter predlaganje zakonov in drugih aktov in ukrepov

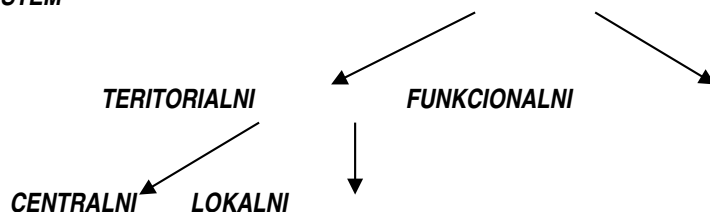
teh organov. Strokovne službe vlade in ministrstva ali pa posebne upravne organizacije v okviru ministrstva izvajajo te funkcije. Pospesovalne naloge kjer vlada in ministrstva z neoblastnimi ukrepi pospešujejo razvoj drugih delov družbenega sistema predvsem gospodarstva. Organizacijsko v javno upravo sodijo vlada in ministrstva in torej bolj ali manj samostojne organizacije v njihovem okviru in tako organizacije javne uprave imenujemo **TERITORIALNI UPRAVNI SISTEM** na državni ravni. Funkcije državne uprave lahko na podlagi javnega pooblastila opravljajo tudi organi izven državne uprave zaradi racionalnosti. Organizacijsko pa v državno upravo spadajo samo vlada in ministrstva oziroma organi v njihovem okviru. Funkcionalna opredelitev je širša od organizacijske opredelitve.

**LOKALNA SAMOUPRAVA:** je normativno-pravna institucija. Tvorijo pravno urejena razmerja v lokalni skupnosti na področju odločanja o skupnih zadevah. To odločanje mora biti avtonomno oziroma neodvisno od države, samo v tem primeru lahko govorimo o lokalni samoupravi. V nasprotnem primeru ta je izrednega in odvisnega odločanja pa gre zgolj za lokalno upravo.

Lokalna samouprava je torej pravno urejena avtonomija odločanja o lastnih zadevah lokalnih pristojnosti. Organizacijsko sodijo v sistem lokalne samouprave občine in pokrajine, ki jih lahko tudi imenujemo **LOKALNI-TERITORIALNI UPRAVNI SISTEMI**.

**JAVNE SLUŽBE:** so dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, to so tiste dobrine in storitve, ki so nujno potrebne za delovanje posameznega družbenega sistema pa jih iz različnih razlogov ni mogoče oziroma v celoti zagotoviti preko sistema tržne menjave. Tej morebitni oziroma vsebinski definciji je treba še dodati pravni element to pomeni, da so to tiste dejavnosti, ki jih država določi kot takšne in za njih vzpostavi poseben pravni režim. Sem sodijo vse družbene dejavnosti (šolstvo, kultura, zdravstvo) in dejavnosti materialne infrastrukture in to so **FUNKCIONALNI UPRAVNI SISTEMI**.

### UPRAVNI SISTEM



**JAVNI SEKTOR:** kriterij za določitev javnega sektorja je lastništvo države, vse kar je v lasti države ne glede na katerem področju se nahaja. Pojem javnega sektorja ne vzajema celotne državne uprave čeprav so vsi njeni organi v »vlasti države«. S praktičnih vidikov javna uprava in sektor se ne razlikujeta in dostikrat boste imeli sinonimno uporabo javna uprava in javni sektor se pokriva.

V javno upravo spadajo torej funkcionalno in organizacijsko 4 področja:

- državna uprava
- lokalna samouprava
- javne službe in
- javni sektor

### POJEM UPRAVE IN UPRAVLJANJE

Je osrednji pojem vede o upravi in ima v različnih jezikih različne pomene pri čemer pa sta osnovna 2(dva):

1. Uprava predstavlja zbir upravnih organizacij. npr. ZVEZNA UPRAVA ZDA
2. Uprava označuje določene dejavnosti. npr. uprava za javne odnose

Pojem uprava izhaja iz glagola upravljati, kar pomeni:

1. urejati oz. usmerjati življenje v kaki družbeni skupnosti primer: upravljati državo, občino, ozemlje...
2. odločati o porabi izkoriščanja ali vzdrževanja česa primer: upravljati gozdove, TNP, premoženje, zapuščino...
3. s posebnimi sredstvi ali načini uravnavati delovanje česa. npr: federativno upravljanje države, moderno upravljanje podjetja.

Z strokovnega vidika je za številne avtorje uprava neko delovanje, funkcioniranje in to imenujemo **FUNKCIONALNO POIMENOVANJE UPRAVE**. Pri tem se pojma uprava in javno delovanje pokrivata.

Drugi avtorji razumejo upravo v organizacijskem smislu in s tem označujejo zbir vseh upravnih organov, upravni aparat, oziroma upravno organizacijo. V tem istem smislu se pojav uprava uporablja tudi za povsem določeno skupino upravnih organizacij (carinska, davčna, uprava podjetja). Organizacijske opredelitve so subjektivne opredelitve, funkcionalne opredelitve pa so objektivne definicije javne uprave. Vendar pa nobena od teh ne pove, kaj je bistvo uprave. Vsebinske definicije uprave sodijo vse do sedaj omenjene opredelitve. Nasprotje so formalne opredelitve, poudarjajo, da je uprava tisto kar določa neka vrsta predpisa. Vse to so tudi pozitivne definicije uprave. Imamo pa negativne definicije uprave. Uprava je državna upravnost, ki ni niti zakonodaja niti sodstvo. Vse te opredelitve ne povedo bistva uprave. Razlikovanje obeh primerov uprave je pomembno in zato se za upravo v funkcionalnem smislu uporablja izraz **UPRAVLJANJE** v organizacijskem pa izraz **UPRAVNA ORGANIZACIJA**.

Bistvo uprave lahko spoznamo samo če spoznamo glavne značilnosti in vsebino upravnega delovanja oziroma upravne dejavnosti. Z različnimi dejavnostmi se ustvarjajo in zagotavljajo potrebe za zadovoljitev potreb družbe in njenih članov. Za opravljanje različnih dejavnosti je treba oblikovati in vzpostaviti različne organizacije, ki bodo omogočale opravljanje teh dejavnosti. To pomeni, da mora biti organizacija opredeljena posebnostim določenim dejavnostim in ne obratno. Če želimo razumeti upravo moramo predvsem obronovati vse tiste njene značilnosti, ki so lastne upravi, kot osebno dejavnost in ki jo razlikujejo od drugih dejavnosti iz organizacijskih vidikov pa se v nobenem primeru ne moremo dokopati do bistva pojma uprave. Uprava ni pojav pri čemer prvi izraz zajema njegov organizacijski, drugi pa funkcionalni vidik. V tem se večina avtorjev strinja. Razlikujejo pa se v sami opredelitvi vsebine pojav upravljanje.

1. Prevladujoča smer v Ameriki, pri nas jo zastopa France Bučar in 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 in te faze so predvsem:

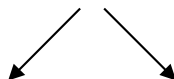
- zbiranje informacij oziroma ugotavljanje dejanskega stanja
- oblikovanje različnih alternativ
- izbor med alternativami oz. odločitev v ožjem smislu
- nadzor nad izvajanjem odločitev

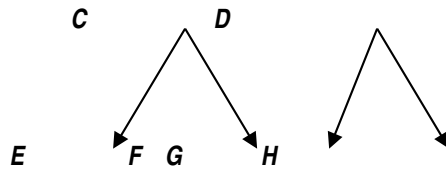
Upravljanje torej zajema sam proces odločanja in vso strokovno pomoč pri odločanju. Takšno opredelitev pojma upravljanja je gotovo najširša saj na področju družbenih ved zajema celoten proces družbenega odločanja. Iz organizacijskih gledano pa opravlja to dejavnost celotni upravno-politični podsistem v katerem je klasična uprava samo eden izmed njegovih delov. V tem primeru v samoupravljanje spada tudi politična funkcija. Drugi avtorji to politično funkcijo izločajo.

2. Druga smer, ki jo zastopa večina drugih slovenskih avtorjev znanosti pa upravljanje opredeljuje nujno potrebno drugo dejavnost, ki omogoča da nemoteno poteka v temeljni organizaciji. Ta opredelitev je ožja od druge ne vzajema politične funkcije opravljanja in vzajema samo instrumentalni del uprave. Torej odločanje v okviru že sprejetih odločitev. Njena posebnost je v poudarku na razlikovanju. Med tako imenovano temeljno in upravno dejavnostjo oz. pomožnimi nalogami, ki omogočajo opravljanje temeljne dejavnosti. Upravna dejavnost mora biti prilagojena temeljni dejavnosti. Sestavljajo jo pa dejavnosti, ki imajo svoje posebne značilnosti, ki tvorijo neko celoto čeprav je uprava pomožna dejavnost je kljub temu nujno potrebna, ker neposredno omogoča urisničevanje glavnih nalog. Rezultati opravljanja se kažejo u temeljni dejavnosti in ne v sami upravi. Upravljanje torej ne more biti samo sebi namen, zmeraj je namenjena temeljni dejavnosti to je ustvarjanju določenih dobrin s katerimi se zadovoljuje ljudi družbe in celote. Upravljanje ima na vseh družbenih področjih enako vlogo in enako naravo. Upravljanje je univerzalni sodobni pojav, ki se pojavlja povsod tam kjer imamo opravka z organiziranim človeškim delom. Upravljanje je umska dejavnost in upravljanje je **INTERDISCIPLINARNA DEJAVNOST**.

## **PARKINSONOV ZAKON ALI RASTOČA PIRAMIDA**

A.....B



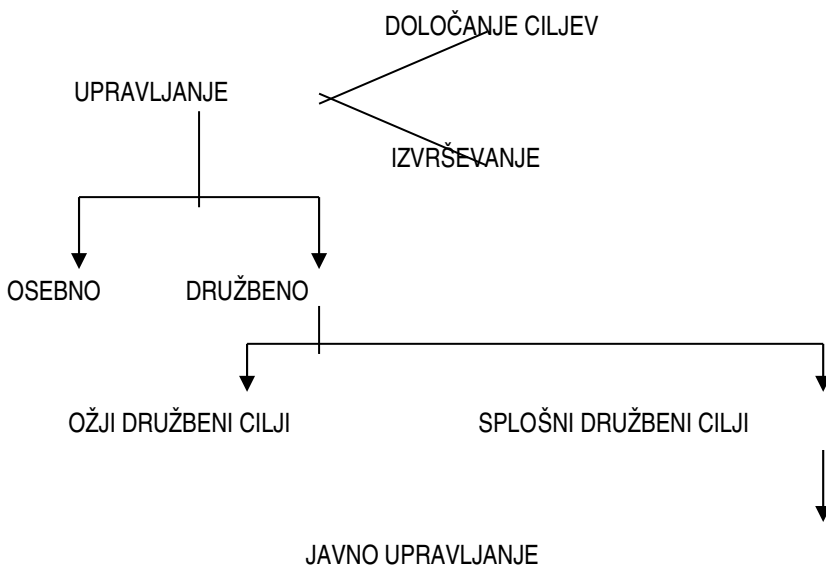


Pri upravljanju družbenem bistvu uprave gre vedno za odnose med ljudmi. Materialnih procesov se posredno ne tiče, čeprav je končni cilj slehernega upravljanja v fizičnem svetu (proizvodnj dobrin) za zadovoljitev naših potreb. Upravljanje materialnih procesov se šele dotika ljudi.

Upravljanje ni samo odločanje o potrebah in načinu zadovoljitve teh potreb ampak je tudi poseben družbeni pojav in v tem kaj morajo napraviti oz. kako morajo ravnati drugi ljudje, da se doseže nek cilj, to je posredno ali neposredno zadovoljitev neke potrebe. Sestavni del upravljanja kot družbenega pojava je torej prisila. Ker je upravljane odločanje o tem kaj naj delajo in kako naj ravnajo drugi se mora sleherni uprava naslanjati na prisilo. Pri odločanju o ravnanju ljudi moramo biti sposobni, da vplivamo na voljo tistih, ki naj izvajajo naše odločitve. Ta prisila ni nujno fizična, lahko je tudi ekonomska, moralna, psihična...

Sodobna organizacija vodenje vse manj naslanjajo na prisilo, ker se z njo ne da doseči optimalnih rezultatov. Z neposredno prisilo se dajo doseči le najnižji standardi zadovoljivosti pri izvrševanju odločitev. Pri izvajanju tudi država nerada posega po prisili, toda po potrebi se tudi fizični prisili nikoli ne odreče, kjer je dostikrat zadnje sredstvo za izvajanje njenih odločitev.

## JAVNO UPRAVLJANJE



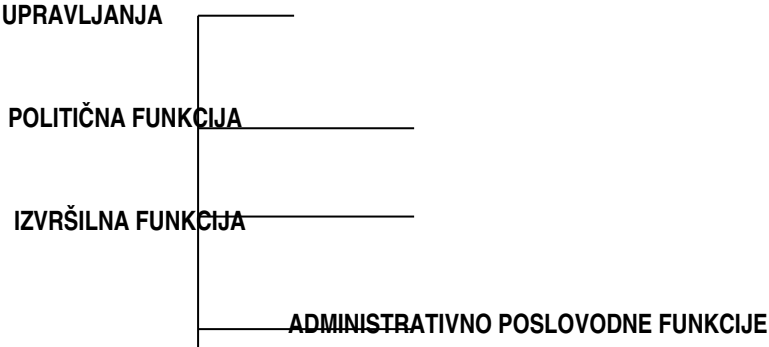
Pojem upravljanja vsebuje poleg določanja smeri tudi izvrševanje določenih aktivnosti oz. dejavnosti. Uprava je sestavljena iz elementa določanja smeri za doseg nekega cilja in upravljanje je vedno z dosegom cilja.

-Element izvrševanja dejanj, ki omogočajo doseganje določenega cilja.

Poznamo osebno in pri tem upravljanju sta obe sestavini ponavadi združeni. Pri družbenem upravljanju ali upravljanju za doseg družbenih ciljev pa sta obe sestavini ločeni. Med osebnimi in družbenimi cilji obstaja določena povezanost saj posamezniki sami ne bi mogli uresničiti svojih osnovnih ciljev, če ne bi bili uresničeni tudi drugi cilji in velja tudi obratno. Javno upravljanje označuje nekaj kar je že po sami logiki in stvari nasprotno od osebnega oz. privatnega upravljanja. Upravljanje z družbenimi zadevami se v marsičem razlikuje od privatnega upravljanja. Uresničujejo se na drugačen način z drugimi sredstvi in preko za to usposobljenih in specializiranih ljudi izraza javno ali družbeno upravljanje nista sinonima in se glede na določeno stopnjo povezanosti nanašata na dva različna pojma. Izraz javno obsega vse kar se nanaša na celotno družbo oz. celotno skupnost, pojem družbeno pa ima ožji smisel oz. pomen. Javno upravljanje je torej upravljanje s tistimi družbenimi zadevami s čimer zainteresiramo celo družbo. Družbeno upravljanje pa je upravljanje s tistimi zadevami za katere je zainteresiran ožji del družbe posamezne družbene skupine, zaradi tega prihaja do navedenega razlikovanja teh dveh pojmov. Tisto kar je splošno družbeno je javno, tisto kar je družbeno pa ni tudi javno v opisanem smislu.

Funkcije javne uprave so:

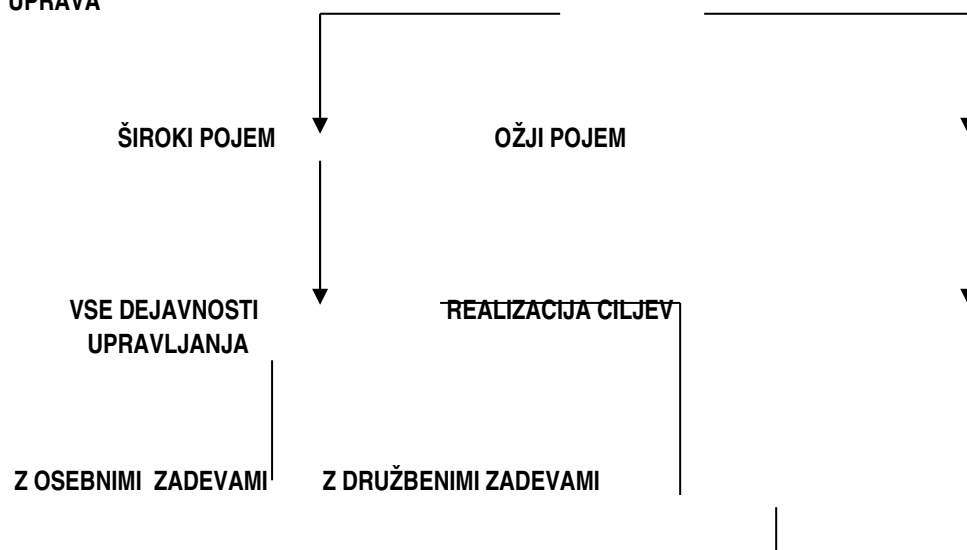
#### FUNKCIJE UPRAVLJANJA



Javno upravljanje vključuje vrsto različnih dejavnosti in opravil, ki jih lahko smatramo kot elemente pojma javno upravljanje. Te različne elemente lahko povežemo v nekaj večjih skupin, ki jih imenujemo funkcije javnega upravljanja. Politično funkcijo predstavlja najvišjo funkcijo in je sestavljena iz dejavnosti s katerimi se odloča o najbolj splošnih ciljih skupnosti. Drugo funkcijo izvršilna sestavljajo dejavnosti organiziranja, ukazovanja, izvrševanja, koordiniranja in nadzorovanja. Za vse te dejavnosti je značilno da se pojavljajo kot ena izmed stopenj konkretizacije politične funkcije javnega upravljanja. Administrativno poslovodno funkcijo pa sestavljajo dejavnosti neposrednega tehničnega izvrševanja. Sem spadajo razna strokovno tehnična opravila, ki predstavljajo zadnjo stopnjo konkretizacije družbenih ciljev. Razlikovanje teh funkcij javnega upravljanja ni pomembno samo zaradi določanja njihove vsebine in pomena pač pa tudi zato, ker se ponavadi posamezne funkcije javnega upravljanja zaupajo različnim nosilcem. V sodobnem svetu je upravljanje z najpomembnejšimi družbenimi zadevami največkrat v rokah predstavniških teles (drž. zbor). Predstavniška telesa pa ne morejo sama upravljati vseh funkcij javne uprave, zato se oblikujejo različna izvrševalna telesa (vlada, ministrstva), ki uresničujejo druge funkcije javne uprave vendar pa tudi predstavniška telesa zadržijo kontrolo in nadzor nad temi funkcijami.

#### UPRAVA-JAVNO UPRAVLJANJE-JAVNA IN DRŽAVNA UPRAVA

#### UPRAVA



S SPLOŠNIIMI DRUŽBENIMI ZADEVAMI  
(JAVNO UPRAVLJANJE)

## JAVNO UPRAVLJANJE

### POLITIČNA FUNKCIJA

### IZVRŠILNA FUNKCIJA

### ADMINISTRATIVNA POSLOVANJE

### JAVNA UPRAVA

- Državna uprava
- Lokalna samouprava
- Javne službe
- Javni sektor

### DRŽAVNA UPRAVA

upravljanje z  
uporabo oblasti

### VRSTE UPRAVE:

- Strokovno tehnična uprava
- formalno in materialna uprava
- interna uprava

UPRAVA: v najširšem smislu besede je uprava celokupnost dejavnosti upravljana ne glede na to, če je ta dejavnost pravna ali ne in ne glede na nosilce, ki to dejavnost opravljajo. To pomeni, da pojem uprave obsega.

1. vse dejavnosti upravljanja z osebnimi zadevami ali tako imenovano PRIVATNO UPRAVLJANJE

2. Vse dejavnosti upravljanja z družbenimi zadevami ne glede na to ali se upravljanje nanaša na ožjo ali širšo skupnost ali družbeno skupnost v celoti. Če se nanaša na družbeno skupnost v celoti je to JAVNO UPRAVLJANJE. Ožji pojem uprave pa se nanaša na tiste dejavnosti s katerimi se realizirajo sprejeti cilji. Ko danes govorimo o upravi pri tem ne mislimo na tiste dejavnosti javnega upravljanja, ki so v zvezi z izvirnim določanjem najvišji oz. splošnih ciljev skupnosti (politična funkcija).

Državna uprava je celokupnost dejavnosti, ki sodijo v drugo in tretjo funkcijo javnega upravljanja in v kateri bistvena značilnosti je, da se opravljajo z uporabo državne prisile. Sem spadajo vse tiste dejavnosti pri katerih se nosilec teh dejavnosti pojavlja kot nosilec oblasti kot subjekt z močnejšo voljo. Ne glede na to, če je del državnega aparata ali pa spada med nedržavne ali družbene organe upravljanja, ki pa imajo javna pooblastila za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave.

Gre za:

1. sprejemanje izvedbenih predpisov na podlagi zakonskih pooblastil
2. reševanje stvari v pravnih sporih
3. izvajanje upravnega nadzora in inšpekcijskih zadev
4. izvajanje drugih zadev z javnimi pooblastili

### JAVNA UPRAVA

Javna uprava je celokupnost vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v 2.in 3.funkcijo javnega upravljanja ne glede na to če jih opravljajo državni organi uprave, drugi državni organi ali organizacije izven državnega organizma in ne glede na to če nastopajo oblastno ali ne. Javna uprava zagotavlja v družbi določene vrste dobrin.

- 1.dobrine, ki morajo biti na voljo vsem ljudem, ne glede na njihov materialni oz.socialni položaj ( os.zdr.varstvo, pravna varnost...)
- 2.Dobrine, ki jih je posameznikom zaradi splošnega družabnega interesa morda treba celo vsiliti (cepitve, nalezljive bolezni, komunalne storitve...)
- 3.Dobrine pri katerih ni mogoče ugotoviti neposrednega uporabnika (ali uporabniki so vsi ljudje, ki prihajajo v stik s temi dobrinami)
4. dobrine katerih proizvajalci so po naravi stvari v monopolnem položaju nasproti uporabnikom in kjer načelo tega ne pride v poštev- ni konkurence.

Naloge sodobne javne uprave so policijske naloge, naloge javnih služb, pospeševalnih nalog in naloge, ki pomenijo sklep za obstoj sistema.

**POLICIJSKE NALOGE:**Kot policijske označimo naloge, katerih bistvo je nadzor nad ravnanjem državljanov in organizacij in sicer z vidika ali je to ravnanje v skladu z pravili, ki jih postavlja družba oz. država s svojim pravnim redom.Na ta način zagotavlja družba po svoji javni upravi v njeni policijski funkcijski red in mir, varnost premoženja, osebna varnost, pravna varnost, zakonitosti, nacionalno gospodarjenje s prostorom, varstvo okolja...To svojo vlogo opravlja javna uprava pretežno s pomočjo oblastnih sredstev s katerimi zapoveduje ali prepoveduje določeno ravnanje ljudi, naloga določene dolžnosti ali priznava določene pravice.Najpomembnejši takšen oblastni ukrep je odločba.Policijske naloge javne uprave niso torej le tiste naloge, ki jih opravlja policija pač pa vse vrste nalog pri katerih nastopa j.uprava z oblastnimi oz. policijskimi sredstvi.Sem spadajo torej poleg policijskih nalog še naloge, ki se opravljajo v upravnem delu notranjih zadev (potni listi,državljanstvo), naloge, ki se opravljajo v resorju urbanizma (lokalicijska dovoljenja, vse inš,službe, obmejna kontrola).Policijska uprava je najstarejša funkcija drž.uprave, oz.drž.uprava je bila v svojih zametkih vojaška oz.policijska in je izvorno predstavljajo zgolj oborožena telesa garde vladarja, ki silo orožja vzdrževala obstoječo ureditev.

## **RAZVOJ SODOBNE JAVNE UPRAVE**

Glavne razvojne usmeritve:

- 1.Spremljajoča se vloga države:država ni več samo organizacija fizične prisile, pač pa vse bolj sredstvo za reševanje družbenih problemov.Tržišče njene vloge prehaja z upravno policijskega dela na področje zagotavljanja posameznih javnih dobrin in javnih storitev državljanov ter na področje pospeševanja družbenega razvoja.Država tako vse bolj postaja skupnost javnih služb.
- 2.Proces decentralizacije teritorialnih upravnih sistemov:Centralizirani upravni sistemi so preveč togi in oddaljeni od dejanskega dogajanja v družbi, zato so njihove odločitve praviloma prepozne in neprilagojene dejanskemu dogajanju v njihovem okolju.
- 3.Profesionalizacija uprave:Z upadanjem oblastne funkcije države in z naraščanjem njene servisne in pospeševalne funkcije v upravi ni več prostora za politično samovoljo pač pa uprava postaja visoko zahtevna strokovna dejavnost.Uprava je torej stroka, še posebej na področju javnih služb.
- 4.Skrb za obstoj sistema:To je zagotavljanje obstoja družbenega in ustavnega sistema.Za to skrbi vojska, policija in javni red in mir, pravosodje, kazenske zadeve, državna vzgoja in patriotizem, ustvarjanje rezerv.
- 5.Notranja organizacija uprave:namesto birokratske hierarhične organizacije se uveljavljajo nove vrste organizacije, kot so projektne organizacije in timske mreže.Namesto hierarhije se uveljavlja HETERARHIJA, kar pomeni, da se neposredno veže vodenje posameznega projekta na nosilce posameznih znanj.
- 6.Kontroni proces v upravi:v klasični birokratski organizaciji ta proces zajema predvsem nadzor na izvajanje predpisov, torej nad pravili ravnanja pri izvajanju posamezne upravne dejavnosti, ki jih določa vrh upravnega sistema.Spremenjeno vlogo države se težišče te funkcije pomika na področje ocenjevanja rezultatov oz. učinkov posameznega upravnega delovanja (zdravstvo, šolstvo).
- 7.Prehajanje servisne funkcije uprave iz državne domene v izvajanje v zasebno sfero, to je privatizacija javnih služb(koncesije).

Za leto rojstva državne uprave v današnjem pomenu besede štejemo leto 1660. Glavne evropske monarhije tega obdobja (Anglija, Francija, Avstrija, Prusija) so takrat slučajno hkrati izpeljale reforme državne organizacije, ki je bila nujni pogoj za uveljavitev koncepta absolutne monarhije (centralizacija). To je prehod od **dednega** na **profesionalni** način upravljanja (policija, vojska) in legitimnost (upravičenost) oblasti (volitve).Legitimnost oblasti se ni več izvajala iz lastništva nad zemljo ampak iz legitimnosti monarhične institucije same. Stvarnost oblasti ni bila več utemeljena na vernosti fevdalcev in njihovih oboroženih skupin, ampak na lojalnosti uradnikov in vojakov, ki jih je monarh plačal iz državnih in ne več svojih osebnih sredstev. Od tedaj do danes je državna uprava prešla skozi štiri izmenične faze (koncetracija in dekoncetracija).

1. **faza je koncentracija državne oblasti** v rokah absolutnega monarha in njegove uprave
2. **faza je dekoncentracija državne uprave** v demokratičnih reformah in revolucijah 18. in 19. stol.
3. **faza je ponovna koncentracija** v prvih treh četrtinah 20.stol. tako v socialnih državah na zahodu, kot še posebej v totalitarnih državah tega obdobja (fašizma, racizma, boljševiszma).

#### 4. faza ponovna dekoncentracija pred koncem 20.stoletja z obnovo pluralizma, trga, človekovih in političnih pravic...

### VRSTE UPRAVE

**Strokovno tehnična uprava:** Upravljanje kot odločanje je v bistvu izbor med različnimi potrebami in različnimi možnostmi za zadovoljitev teh potreb in pri tem tisti, ki odloča nujno potrebuje strokovno pomoč:

- 1.glede ugotavljanja potreb in izbora med različnimi potrebami
- 2.glede odločanja o načinu zadovoljitve potreb
- 3.glede sporočila odločitve

Vse te različne strokovne dejavnosti so na upravljanju neposredno vezane, včasih tako tesno, da jih enostavno enačimo s samim upravljanjem, vendar pa je upravljanje samo odločanje. Ta strokovna dejavnost pa izrazito pomožna dejavnost, pa čeprav še tako zahtevna v pogledu strokovnost in za to pomožno dejavnost se uporablja izraz STROKOVNO TEHNIČNA UPRAVA.

**Formalna in materialna uprava.** Tisti, ki odloča pa navadno ne potrebuje posebne strokovne pomoči samo za odločanje, pač pa je lahko že samo število primerov o katerih bo moral odločiti tako veliko, da enostavno ne bo mogel sam odločiti. Zato tisti, ki odloča, prenaša nekatere svoje pravice za odločanje na druge njemu odgovorne osebe. Tisti, ki odloča pa se s tem prenosom pravice z odločanjem ne more, znebiti tudi svoje lastne odgovornosti v procesu odločanja. Pooblaščenec sprejema odločitve vedno v imenu in pod odgovornostjo pooblastitelja. S prenosom pooblastil za odločanje nastaja cel organizem, sestavljen iz celokupnost fizičnih ali pravnih oseb, pooblaščenih za odločanje na posameznem področju med katerimi je vzpostavljen sistem pooblastil in odgovornosti nadrejenosti in podrejenosti imenujemo UPRAVA V FORMALNEM SMISLU. Če pa mislimo na sam proces sprejemanja odločitev, oz. odločanje kot posebna dejavnost pa je to UPRAVA V MATERIALNEM POMENU.

**Interna uprava:** sleherna večja organizacija potrebuje tudi vrsto odločitev zaradi urejanja lastnih pogojev dela in delovnih razmerij, ne zaradi ciljev organizacije, ampak zato, da organizacija lahko deluje. Tako je potrebno urediti delovne odnose, razporediti delo, urediti najboljši sistem dela, nagrajevati, najemati delavce... Zato rabi organizacija posebno upravo, ki ne odloča v ničemer glede ciljev organizacije in navadno tudi ne o tem, kako naj se dosežejo cilji organizacije, ampak samo ureja razmerja med člani organizacije samimi in skrbi za ustrezne pogoje dela. Za izvrševanje te uprave so navadno pooblašteni delavci strokovne tehnične uprave. Kot zunanjo upravo pojmuje tisto upravo, ki sprejema odločitve navzven, nasproti tretjim osebami, ki naj te odločitve izvajajo.

### VEDA O JAVNI UPRAVI

Razvoj vede: 18.stol.-KAMERALISTIKA

19.stol.-UPRAVNO-PRAVNA SMER

začetek 20.stol.-UPRAVNO-TEHNIČNA SMER

TAYLOR

FAYOL

### TEORIJA ORGANIZACIJE:

1.Klasična teorija organizacije:-upravno tehnična smer (Taylor, Fayol)  
-racionalno-birokratska smer Max Weber

2.Neoklasična teorija:-psihološke smeri (Mayo)  
-sociološke smeri

3.Sodobne teorije organizacije:-sistemska teorija

Sodobna znanost v javni upravi je predvsem imperična znanost (izkustvena) in proučuje upravo v vseh njenih pojavnih oblikah, sestavnih delih, jih sistematično ureja, opredeljuje pojme, pojasnjuje njihovo vzorčno povezanost. Veda o upravi je ena izmed družboslovnih disciplin, ki skuša ugotoviti zakonitosti, ki vplivajo na ravnanje ljudi kadar gre za njihove odnose pri upravljanju.

S pojmom bistvo uprave se teorija ni ukvarjala vse do najnovejšega časa. V kolikor pa so se teoretiki ukvarjali z upravo jih je zanimala samo državna uprava in še to v prvi vrsti stališča državo-znanstva, teorije države in prava. Celo posebna veda o državni upravi se je pojavila v večjem obsegu šele v 18.stol. V antiki je veljalo kot simbol upravljanja krmilo v krmarjevih rokah (KIBERNETIKA-krmiljenje). Ob

prehodu v srednji vek se je pojavila misel, da ljudi in družb ne upravljajo ljudje, ampak bog. Ob prehodu v novi vek to je v času nastajanja absolutizma, pa je teorijo bolj zanimalo vprašanje oblasti. To je analiziral **Machiavelli** v knjigi **Vladar** (Kako priti v državi do oblasti?). Dokler je bila ta absolutna oblast notranje zavojevalna (proti razcepljenosti) se je ukvarjala z politiko in ne z upravo. Ko pa se je ta oblast utrdila, pa se je zastavilo vprašanje kaj naj dela sedaj in odgovor je bil v odnosu do drugih držav, naj se še naprej ukvarja s politiko, v odnosu do svojih podanikov pa naj se ukvarja s policijo. Za državni ideal so smatrali dobro policijo. Policijo so opevali v pesmih in v 18. stol. sta besedi policija in politika sinonima. Pri tem je bilo treba razrešiti 2 vprašanji.

1. V čem se policija razlikuje od politike?
2. Kakšni so smotri policije?

1. vprašanje je bilo razrešeno tako, da so začeli nasproti Machiavellimu cinizmu postavljati etična načela (etika-uprava)-Baron **Biefeld** je v pouk pruskemu prestolonasledniku napisal knjigo **Politične institucije** v kateri zavrača Machiavellija, ker ni poznal policije. Vodilna misel tega barona je " naloga policije je ščititi in voditi prebivalstvo oz. policija predstavlja sredstvo s katerimi narediš podanike srečne, bogate, narod pa solidno močan". Pisatelj slovenskega porekla Franc Pelzhofer je v 18. stol. prav tako pisal o policiji oz. kot sredstvo oz. orodju za javno blaginjo. Na tej podlagi se razvije posebna veda, ki jo imenujemo KAMERALISTIKA ali znanost o policiji oz. kot znanost o najboljših metodah za vzdrževanje

notranje in zunanje varnosti države. V kameralistiko spadajo tudi dela, ki so obravnavala finančna vprašanja to je predvsem virov prihodkov za vzdrževanje policije in vojske. Prva dela s teh področij so se pojavila v Franciji, kar ni slučajno, ker ja ta imela namočnejšo organizirano državno mašinarijo absolutne monarhije.

V Nemčiji pa so to problematiko povezali tudi s financami in politiko vodenja trgovin. Kameralistika se torej kaže kot splošni nauk o državni upravi predvsem njenim policijskem in finančnem delu. To je torej teorija birokratov o birokratih oz. opisna znanost s praktičnimi cilji, kako voditi upravo. Splošna načela uprave, ne glede na konkretno ureditev v posamezni državi, pa je izoblikoval sredi 19. stol. LORENZO VON STEIN. Uprave ni več pojmoval kot izvršilno oblast, saj uprava tudi sama izdaja uredeb. Vprašanje upravljanja so zanj mnogo bolj pomembna kakor vpr. ustave. Naloga upravljanja je omogočiti ljudem pogoje, ki so potrebni za njihov nadaljni razvoj. Sicer pa je za liberalizem 19. stol. značilno, da ga zanima predvsem pravni vidik odnosov med državno upravo in državljanom. Prevladuje pravni POZITIVIZEM. Pravna tehnika v veliki meri prekrije predhodna etična in filozofska vprašanja uprave. Na tej podlagi se razvije upravno pravo kot samostojna pravna disciplina, ki iz množice zakonskega gradiva ustvarja potrebni pregled, sistematizira gradivo, izlušči splošne pojme in načela ter razvije posamezne pravne institucije (upravno sodstvo). Takšen razvoj se uveljavljav kontinentalni Evropi tudi po 1. svet. vojni. Drugačno pot pa je šel razvoj v Angliji, kjer se je uveljavila zamisel, da opravlja splošna civilna sodišča ( in ne upravna) kontrolo tudi nad upravo in to po načelih občega prava (ne upravnega prava), s čimer je bil ustavljen razvoj upravnega prava kot posebne discipline. V tej deželi so pozornost posvetili predvsem vprašanjem teritorialnega in institucionalnega upravljanja. To je vprašanje razmerje med centralno in lokalno upravo, koordinacijo centralne uprave, upravljanje posameznih ustanov ali uprava na posameznih področjih. Konec 19. stol. se v Franciji z upravo ukvarja DUGUIT (DIGI). Prvi je vpeljal pojem javna uprava. Zanimajo ga vprašanja uprave, stališča funkcije, ki jo ima uprava v družbi in ne samo v državi. Naloga oblasti ni ne gospostvo in ne upravljanje ampak javne usluge oz. storitve. Sodobna znanost v javni upravi pa ima korenine v popolnoma drugem okolju in na povsem drugih temeljih. Njeni začetniki niso niti pravniki niti državoznanci, ampak praktiki v gospodarstvu. Najpomembnejša začetnika sta **Taylor** in **Fayol**. Na ekonomičnost v javni upravi pa je prvi opozoril **Woodrow Wilson** in sicer v članku ŠTUDIJ ADMINISTRACIJE, ki je bil objavljen prvič l. 1887 v politološki reviji. Na začetku 20. stoletja zato prevladuje v Ameriki izrazito upravno tehnična smer v preučevanju uprave, ki je razvila celo vrsto organizacijskih načel kot so: enotnost komande, razpon kontrole, pomembnost hierarhije ipd. Uprava torej ni samo področje države, ampak imamo z upravo opraviti pri slehernih organiziranih dejavnosti.



## 18.ST.-KAMERALISTIKA

## 19.ST.-UPRAVNA-PРАВNA SMER

## 20.ST.-UPRAVNO-TEHNIČNA SMER

### KLASIČNA TEORIJA ORGANIZACIJE

-TAYLOR-upravno-tehnična smer

-FAYOL-upravna organizacija

-MAX WEBER

#### TAYLOR IN FAYOL

V Evropi in Ameriki se je na začetku 20.st. pojavila smer proučevanja uprave, ki jo imenujemo UPRAVNO-TEHNIČNA SMER. Predstavnik te smeri sta F. Taylor v Ameriki in ga imenujemo kot začetnika znanstvene organizacije dela-znanstvenega upravljanja in H. Fayol v Evropi, kot nosilca upravno organizacijske smeri-administrativno upravljanje.

Friderik Taylor bil je Ameriški ing. ustanovitelj znanstvene organizacije dela, to je discipline, ki proučuje probleme, kako se lahko izboljša organizacija proizvodnje nasploh in kako se lahko doseže večji delovni učinek v proizvodnji. Bil je prvi, ki je izpostavil pomen racionalnih metod dela in predlagal, kako je mogoče z uporabo takih metod izboljšati proizvodnjo v ta namen je uporabil analitično metodo, kar pomeni, da se mora delovni proces razčleniti na posamezne delovne operacije in pri vsaki ugotoviti zakaj se uporablja na določen način ali ni mogoče istega opraviti bolje in hitreje. Taylorjeve ugotovitve so osredotočene na povečanje delovne produktivnosti in se nanašajo na 4 glavne principe. Ti pa so:

- 1.
2. Uporaba znanstvenih metod za izbiro delavcev najbolj primernih za določeno delovno mesto
3. Ustrezna izobrazba, urjenje razvoj delavcev
4. Določena odgovornost, ki je podeljena delavcem, sprejemanje odločitev pa ostaja na vodilnih ljudeh.

Taylor je tako vpeljal delovne norme in ločil pripravljalni proces od procesa izvrševanja in pripravljalni procesje v rokah vodilnih. Zagovarjal je da so ekonomske spodbude najboljši motivatorji dela. Ta pogled označuje delavce predvsem mehanicistično(???)

Henry Fayol evropska varianta upravno tehnične smeri predstavlja francoskega rudarskega ing., ki se je v začetku tega stoletja, kot direktor premogovnika podjetja ukvarjal s praktičnimi problemi organizacije. Organizacijo industrijskega podjetja pa je začel obravnavati kot celoto in jo nato razčlenjeval ter analiziral posamezne funkcije. Celotno dejavnost podjetja je razdelil na šest osnovnih funkcij.

Tehnično, komercialno, finančno, varnostno, računovodsko in administrativno oz. upravno za zadnjo je ugotovil, da se pojavlja tudi v vseh ostalih in da predstavlja živčni sistem podjetja, razčlenil pa jo je na naslednje sestavine, ki predstavljajo funkcije uprave:

1. PLANIRANJE to je postavljanje ciljev, ki jih želimo doseči v bodočnosti, saj je delo brez načrta nespametno, potratno
2. ORGANIZIRANJE to je sprejem potrebnih organizacijskih ukrepov-finančnih, kadrovskih potrebnih za delo organizacije
3. UKAZOVANJE to je odločanje kaj se bo delalo in kaj bo kdo delal
4. USKLAJEVANJE to je poenotenje dejavnosti, da se doseže skupen cilj
5. KONTROLIRANJE to je ugotavljanje če akcija teče, tako kot je bila zastavljena.

Vsi te elementi so naklonjeni v sistematičnem sistemu. Centralni element je ukazovanje, smisel vseh elementov pa je vodenje, zato vsi avtorji te elemente imenujejo vodstvene dejavnosti. Bistvo Fayolove analize je torej v vodenju organizacije. Bil je med prvimi, ki so upravljanje razumeli kot proces in za katerega so značilni hierarhični odnosi. Na podlagi svojih preučevanj, pa je Fayol opisal tudi splošna načela upravljanja. Ta načela so delitev dela, avtoriteta, disciplina, enotnost upravljanja, enotnost ukazovanja, podrejanje posameznih interesov splošnim, nagrajevanje osebja, centralizacija, hierarhija, red, pravičnost, stabilnost in stalnost uslužbencev, spodbuda in enotnost osebja.

Fayol je tudi država in njene organe obronalkot velika podjetja, tako da ugotovitve in izkušnje nastale v gospodarstvu veljajo v načelu tudi za druga področja organizacije.

Klasična teorij organizacije pa spada model t.i. racionalne birokratske organizacije, ki ga je utemeljil Max Weber. Nemški sociolog Max Weber ugotavlja, da je kapitalistična ureditev superiorna v primerjavi s prejšnjimi ureditvami(???) zaradi uveljavljene racionalne oz. legalne oblasti. Weber je namreč razlikoval 3 oblike oblasti:

1. **Racionalna oz. zakonita avtoriteta**, ki temelji na normativnih pravilih in pravici avtoritete da ukazuje na podlagi teh pravil
2. **tradicionalna avtoriteta**, ki temelji na preučevanju vrednosti starih tradicij
3. **karizmatična avtoriteta**, ki temelji na privrženosti posebnim lastnostim posameznika

Vse te funkcije je mogoče razdeliti na **Funkcionalne, Strukturne in Statusne značilnosti**.

#### -FUNKCIONALNE ZNAČILNOSTI SO:

1. Delovanje na temelju splošnih izčrpanih pravil, ki si jih je mogoče naučiti-profesionalna oblika delovanja

2. Neosebnost oz. depersonalizacija
3. Delovanje na podlagi pismene dokumentacije
4. Trajnost

#### **-STRUKTURNE ZNAČILNOSTI SO:**

1. Organizacija kot struktura
2. delitev dela na stabilen sistem pristojnosti
3. hierarhična struktura posameznih enot in nadzor s strani nadrejenih
4. težnja k monokraciji

#### **-STATUSNE ZNAČILNOSTI SO:**

1. Profesionalizem uslužbencev
2. trajnost zaposlitve
3. specializirano znanje
4. šolanje in strokovni izpiti
5. spoštovanje službene discipline
6. ločenost osebnih in službenih zadev
7. urejeno napredovanje
8. pozitivno vrednotenje- prestiž

#### **SKUPNE ZNAČILNOSTI KLASIČNE TEORIJE ORGANIZACIJE**

1. klasična teorija obravnava organizacijo kot zaprt sistem, ki je usmerjen k urisničevanju ciljev neodvisno od delovnega okolja
2. človeka jemlje kot privesek stroja in kot ekonomsko racionalno bitje
3. Zasnova organizacije klasične teorije temelji izključno na strukturi avtoritete, to je na formalni zvezi nadrejenih in podrejenih, na pravici ukazovanja in kontroli oz. na hierarhični strukturi tukaj se kaže nedemokratski značaj takšne organizacije.
4. Klasična teorija oz. šola je bila usmerjena samo na študij enega dela organizacij, to je na formalno strukturo, to je na način delitve nalog in moči med utrjene organizacijske položaje ter na definiranje pravil za obnašanje članov organizacije. Na tej podlagi klasične teorije v prvi vrsti predpisuje načelo, ki so splošno veljavna za vse primere. Klasična teorija je usmerjena na iskanje najboljšega načina organiziranja in predpisovanje pravil obnašanja, ne da bi vključila psihološko motivacijo človeka v proces odločanja. Klasična teorija premalo podprta z dokazi in izkustvenimi preverbami.

#### **Psihološke smeri preučevanja**

Kot posledice pri preučevanju organizacije zanemara človeški faktor ter vloga in položaj posameznika, so se razvile teorije in raziskovalne smeri, ki dajejo temu večji poudarek.

Tehnična načela organizacije ne pripeljejo vedno do željenih rezultatov. Sociologi in psihologi so tako dokazali, da se včasih dosežejo boljši rezultati v organizacijah, ki niso zgrajene po hierarhičnih načelih. Psihološke smeri izhajajo iz ugotovitve, da je človek zapleteno psihološko bitje z lastnimi problemi, ki opredeljujejo tudi njihovo obnašanje v organizaciji. Psihološke smeri preučevanja torej poudarjajo potrebo človeškega oz. psihološkega faktorja pri preučevanju organizacije in delovanje uprave. Značilnosti človeka kot psihološko-fizičnega bitja vplivajo na njegovo obnašanje in teorije, ki se ukvarjajo z vedenjem in ravnanjem ljudi v organizaciji, ki torej torej preučuje organizacijo z vidika posameznika in njegovega ravnanja imenujemo **BEHAVIORISTIČNE**. Te upoštevajo dve osnovni izhodišči. To je **INDIVIDUALNO-PSIHOLOŠKO ORIENTACIJO ČLOVEKA IN MOTIVACIJO ČLOVEKA** ter **PROTI UPRAVNO TEHNIČNE SMERI PREUČEVANJA ORGANIZACIJE IN UPRAVE** je nastopil zlasti ameriški psiholog **ELTON MAYO**.

E. Mayo, ki je imel odločujoč vpliv na odklone teorije šole med človeških odnosov. Človekovo razmerje motivira ravnanje okolja v katerem živi. Delavec v organizaciji ne reagira na vzpodbude avtomatično kot stroj pač pa večkrat reagira nepredvidljivo in nepričakovano. Na obnašanje in reagiranje človeka v organizaciji ter njegovo delovno učinkovitost vplivajo razen materialnih vzpodbud tudi elementi kot so: zadovoljstvo pri delu, občutek varnosti in svobode, občutek samostojnosti, solidarnosti v skupini ipd. E. Mayo je ugotovil da na produktivnost delavcev bolj vplivajo človeški vidiki njihovega delovnega okolja, kot pa zgolj fizični pogoji. Psihološka teorija se tako osredotoča na potrebe posameznika in načine motiviranja zaposlenih. Motivacija je proces vzbujanja aktivnosti pri človeku in usmerjanje k določenemu cilju. In teorija motivacije je zlasti razvil **MASLOW**, ki je poudarjal, da imajo človeška bitja določene potrebe in vsaka služi kot motivator. Ugotovil je 5 takšnih potreb in jih organiziral v hierarhičnem zaporedju:

- 1.fiziološke potrebe
- 2.varnost
- 3.družbene potrebe oz. pripadnost skupini
- 4.ugled, samozavedanje
- 5.samouresničitev: to je težnja, da posameznik postane tisto česar je sposoben

Med tem, ko je Maslow videl vse potrebe kot motivatorje je pa nekdo drug-HERZBEG predlagal, da stališča in delovanje zaposlenih motivirajo 2 vrsti faktorjev:

- 1.higienski faktorji
- 2.motivatorji

- 1.Higienski faktorji predstavljajo delovno okolje in ob tencičnih in fizičnih pogojih vključujejo elemente kot so politika in postopki podjetja, nadzorovanje dela samega, plačilo in ugodnosti ipd.
- 2.Motivatorji pa vključujejo aspekte dela kot so:ugled, dosežki, odgovornost ter osebna rast in razvoj.

#### McGregor-teorija X, teorija Y

McGregor se je osredotočil na preučevanje človeške narave in motivacijskih metod v upravljanju.V ta namen je predstavil teorijo X in Y, ki jih razlikuje kot osrednji princip organizacije, ki izhaja iz teorije X to, da se usmerjanje in nadzorovanje izvaja z neveljavljanjem avtoritete.Princip, ki izhaja iz teorija Y pa je integracija-to je oblikovanje pogojev v katerih lahko posamezniki uresničijo svoje cilje v skladu z usmerjanjem svojih naporov v uspeh celotnega podjetja.

#### Z.OUCH-teorija A in teorija B

Med tem ko se teorija X in Y osredotočita na človeško naravo pa je japonski psiholog teorijo A in B, ki se nanašata na organizacije tipa A označuje ameriška podjetja, tipa B pa japonska podjetja in sledijo njegovemu mnenju vključuje zapslene in osebni razvoj kot pomembna elementa v organizacijski lasti.Šola medsebojnih odnosov je pomenila velik preobrat, ker je preusmerila pozornost upravljanja iz produkcije na vlogo posameznikov in uresničevanje organizacijskih ciljev.Podjetje obronovajo ne samo kot tehnično-ekonomski, ampak kot tudi sociološki sistem, ki ga izraža neformalna organizacija.Posameznika motivirajo poleg ekonomskih tudi različni socialni in psihološki dejavniki, posameznik ni le racionalno ampak tudi emocionalno bitje, njegovo obnašanje določajo tudi občutki in stališča.

Bistvenega pomena je neformalna skupina v katero je delavec vključen.Kritizirajo zlasti hirarhijo in poskušajo najti nove oblike organizacije in dela brez hirarhije.Psihološke smeri pa zanemarjajo širši okvir organizacije in okolje organizacije.Ne upoštevajo dovolj makroekonomskih in političnih vplivov in psihološki prenos precenjuje vlogo človeških dejavnikov in vloga konfliktov je ocenjena negativno. Sociološke teorije pa so postavile v ospredje preučevanje povezanosti organizacije z okoljem v katerem nastopajo in delujejo.Nobena organizacija ni zaprt sistem in je zato nujno v odnosu z okoljem kar vpliva na njeno delovanje saj se mora temu okolju ustrezno prilagoditi. Poleg teh organizacijsko tehničnih značilnosti organizacije je zato potrebno preučevati tudi njihove odnose do drugih organizacij kot družbenih sistemov, ter odnose med organizacijo in posamezniki ki niso njeni člani, v ospredju sta 2 vprašanji:

- 1.Vprašanje uveljavljanja in obstoja organizacij v okolju.
- 2.Vprašanje odnosov med ljudmi pri opravljanju v organizaciji in sistematičen in celovit pristop k temu vprašanju delovanja organizacije predstavlja **splošna teorija sistemov**.Ta ima svojo podlago v kibernetko informacijski teoriji kot modelu upravljanja organizacije. Pri tem gre predvsem za nov pregled na potek in vsebino upravljalkega procesa kot krožno informacijskega procesa. KIBERNETIKA je veda o optimalnem opravljanju sestavljenih kompleksnih sistemov, ki temelji na načelih samoorganizacije.Imamo pa 3 temeljne pojme:

#### 1.SISTEM

#### 2.INFORMACIJSKI IMPUT ( vnos )

#### 3.FEEDBACK

#### 1.SISTEM:

Sistem je skupina elementov med seboj odvisnih in povezanih, ki tvorijo neko celoto. V odvisnosti poznamo zaprte in odprte sisteme.

Zaprte so mehanski sistemi niso odvisni od okolja in so vnaprej predvidljivi.

Odprti sistemi so odvisni od okolja, so nepredvidljivi in to so družbeni sistemi.

Družbeni sistemi so močno spremenjeni zato je njihov temeljni problem kako skrčiti skoraj neomejeno možnost različnega ravnanja posameznikov na nek vzrok ki bo ustrezal ciljem sistema.Vsi sistemi delujejo po vzorcu IMPUT-PREDELAVA-OUTPUT.

Značilnosti in lastnosti odprtih sistemov so

- 1.težnja po ohranitvi sistema ali preprečitvi razvoja
- 2.kontingentnost sistema
- 3.dinamika nasprotij

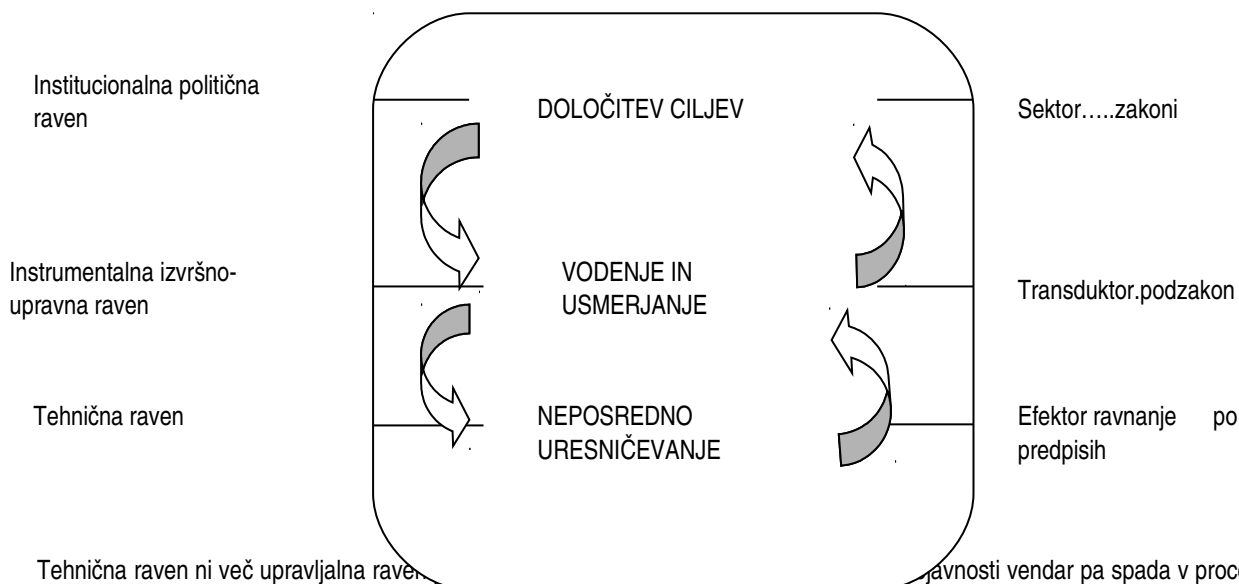
Odprti sistemi so močno sprejemljivi in imajo lahko najrazličnejše funkcije in najbolj so sprejemljivi so ljudje kot njihovi deli.Temeljni problemi so kako skrčiti skoraj neomejeno možnost različnega ravnanja posameznikov nek vzorec, ki bo ustrezal ciljem sistema.In to omogočajo socialno-psihološko temelji družbenih sistemov to je vloge , norme in vrednote.

Za družbene sisteme je pomemben informacijski input. In zato je mogoče nanje gledati kot sistem za predelavo informacij. Bistvo upravljanja in sprejemanja odločitev je v uporabi in predelavi informacij in te so lahko informacije o ciljih:

1. aksiološke
2. informacija o načinu doseganja cilja-metadološke
3. informacije o dejanskem stanju-faktološke

FEEDBACK je povratna informacija oz. tok informacij znotraj sistema, ki teče v obratni smeri kot izvrševanje akcij torej od mesta izvrševanja nazaj k mestu od koder prihajajo informacije. FB pomeni spremljanje akcije in možnost reagiranja če med akcijo odstopa od postavljenega cilja. Upravljanje v organizaciji je sklenjen krožni informacijski proces oz. sistem. In tudi na javno upravo je mogoče gledati kot kibernetični sistem.

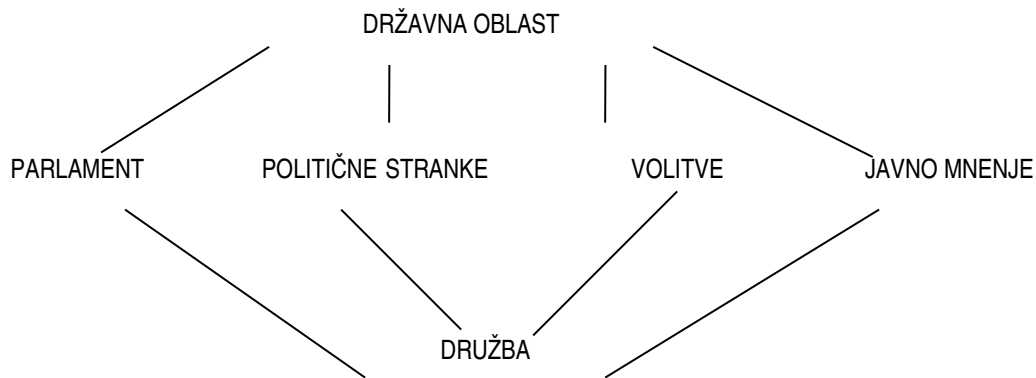
**POTEK KIBERNETSKE AKCIJE:**



Tehnična raven ni več upravljalna raven, vendar pa spada v proces upravljanja, ker se tukaj ne konča pač pa se pbrne s povratnimi informacijami v nasprotno smer. Na prvi ravni se sprejemajo zakoni, na drugi ravni se preoblikuje v izvedbeno akcijo organiziranje, usmerjanje, usklajevanje in nadzorovanje. Na tretji ravni pa so izvedbene akcije torej neposredno izvrševanje.

**POLITIČNI SISTEMI**

Je širši od pojma države in od pojma oblasti in označuje odnos med državo in družbo.



Politični sistem je medsebojno povezan in dovolj skladen zbir družbenih odnosov norm in ustanov, ki oblikujejo javno oblast in položaj v družbi. V okviru političnega sistema sodijo:

1. vsi organi politične oblasti
2. institucije in odnosi preko katerih uresničujejo družbene skupine in sloji svoj vpliv na oblast ( pol. stranke , lobiji )
3. način oblikovanja politične oblasti
4. razni drugi kanali vpliva na oblast

Če obstajajo odprti kanali vplivanja družbe na politično oblast govorimo o demokratičnem sistemu. Če pa teh kanalov ni ali pa so zaprti pa govorimo o nedemokratičnem sistemu.

Za demokratične politične sisteme so značilne svobodne volitve, politična konkurenca, pluralizem, opzicija, nadzor državne oblasti, svoboda združevanja, svoboda tiska. Za nedemokratični politični sistem pa je značilna centralizirana neomejena in nekontrolirana-totalna oblast. Razlika med sistemoma je v tem, da prvi posega na političnem področju, drugi pa poskuša obvladati celotno družbeno in kulturno življenje skupnosti-avtokrati. Vladavina onemogoča sodelovanje pri odločanju, ne skrbijo za pravice posameznika in ne dopuščajo nadzora.

Oblike avtokratične vladavine so:

- avtokratična monarhija (S. Arabija)
- osebna vladavina (Afrika) ni nasledstva
- dominatna stranka, ki se na oblasti (Egipt) ohranja s kontrolo medijev-zloraba volitev
- vladavina verskih voditeljev (Iran) in
- vojaška diktatura

SPLOŠNE ZNAČILNOSTI TOTALITARIZMA SO:

1. obstaja uradna ideologija , ki zajema vse vidike človekovega obstoja
2. obstaja ena množična stranka, ki je hirarhično ustrojena na njenem čelu pa je vodja
3. tajna policija
4. vse obsežni nadzor nad množičnimi mediji
5. strankarski monopol nad oboroženo silo
6. centralizirano upravljanje in nadzor celotnega gospodarstva
7. obljuba varnosti za katero so ljudje pripravljeni žrtvovati velik del svobode

Nasprotje od totalitarizma pa je sistem, ki jo imenujemo LIBERALNA DEMOKRACIJA.

ZNAČILNOSTI LIBERALNE DEMOKRACIJE:

1. stvarna oblast je v rokah izvoljenih uradnikov
2. izvršilna oblast je ustavno omejena in odgovorna drugim institucijam
3. nesigurnost volilnih rezultatov, možnost opzijskega glasovanje, spremembe stranke na oblasti
4. kulturne, etične, verske in druge manjšine lahko izražajo svoje interese v političnem procesu in uporabljajo svoj jezik in kulturo
5. izven strank in volitev imajo državljani različne kanale in sredstva za izražanje svojih interesov
6. obstojajo alternativni viri informiranja-neodvisni mediji do katerih imajo državljani dostop
7. posamezniki imajo svobodo prepričanja, mnenja, razprave, peticij, govora združevanja in demonstracij
8. državljani so enaki pred zakonom , kar predstavlja neodvisno sodstvo
9. vladavina prava varuje državljanje pred nasiljem in neupravičenim posegom v njihovo osebno življenje.

## DELITEV OBLASTI

### HORIZONTALNA

ZAKONODAJNA, IZVRŠILNA, SODNA

### VERTIKALNA

1. PARLAMENTARNI SISTEM
2. PREDSEDNIŠKI SISTEM
3. POLPREDSEDNIŠKI SISTEM
4. SKUPŠČINSKI SISTEM

1. FEDERALNA UREDITEV
2. UNITARNA UREDITEV

**1. Parlamentarni sistem:** zakonodajna oblast pripada parlament. Obstaja določena povezanost izvršne in zakonodajne oblasti. Vlada je odvisna od zaupanja parlamenta. Ta sodeluje pri oblikovanju vlade. V parlamentarnem sistemu imamo 2 (dve) veji:

- predsednika države in
- vlado

**2. Predsedniški sistem:** stroga delitev oblasti, še bolj stroga je ločitev zakonodajne in izvršilne oblasti. Predsednik države lahko vpliva na delo parlamenta z vetom → prepovedujem ali zavračam neušechni sklep ali zakonodajo. Predsednik države je hkrati predsednik vlade. Predsednika se voli neposredno.

**3. Podpredsedniški sistem:** je izum Francije. Zanj je značilno

- šef države se voli neposredno
- šef države deli izvršno oblast s predsednikom vlade
- predsednik je neodvisen v odnosu do parlamenta vendar pa mu ni dopuščeno, da bi vladal sam oz. neposredno, njegove direktive mora sprejeti in uskladiti vlada.
- vlada je neodvisna od predsednika v tisti meri ali stopnji kot je neodvisna od parlamenta
- takšna struktura oblasti omogoča različna ravnotežja

**4. Skupščinski sistem:** se imenuje tudi **Konventni sistem** pomeni shod, sestanek. Izvira iz francoske revolucije, ko se je narodna skupšina imenovala KONVENTNA SKUPNOST. Tak sistem smo imeli v socializmu. Ta sistem ima Švica. Tukaj gre bolj za enotnost kot delitev oblasti. V konventnem sistemu so predstavniki organi hkrati nosilci zakonodaje in izvršne oblasti. Sodno pa je izločena, čeprav je pod močno kontrolo predstavnškega telesa.

Za nas je pomembna predsedniška vlada. V parlamentarnem sistemu imamo naslednje oblike vlad.

1. Večinska vlada
2. Koalicijska vlada: če na volitvah nobena stranka ne dobi večine v parlamentu, potem lahko parlament večino tvori samo več strank ali koalicija. Treba je ustvariti koalicijo. Mandat dobi voditelj stranke realtivne večine
3. Tehnične vlade: šef države poskusi z oblikovanjem nestranskarke oz. nepolitične vlade. V 19. st. je bil za tako vlado izraz URADNIŠKA VLADA. Kasneje pa TEHNOKRATSKA VLADA, danes pa TEHNIČNA VLADA.
4. Manjšinska vlada se oblikuje z večino opredeljenih glasov, torej navzočih poslancev, pri čemer vzdržani glasovi ne štejejo. Imamo jo v Sloveniji.

## POLITOLŠKA DELITEV

### LIJPHART

VEČINSKE (Dvosrankske)  
VB

KONSEZUALNE (Večstrankske)  
ŠVICA

Razlike pa so naslednje:

1. Koncentracija izvršne oblasti v večinskem sistemu, nasproti delitve izvršne oblasti v konsenzualnem sistemu

2. Prevlada izvršne oblasti v večinskem delu, nasproti izvršno zakonodajnem ravnotežju v konsenzualnem sistemu. Trajnejše vlade, ki se ne spreminjajo pogosto z vidika strankarske kulture so močnejši nasproti zakonodaji, kot pa manj trajne vlade.

3. Dvostrankarski nasproti večstrankarskem sistemu

4. Enodimenzionalni nasproti večdimenzionalnemu strankarskemu sistemu. V večinskem modelu se obe glavni stranki nerazlikujeta po programu. Razlikujeta se največkrat v družbeno-ekonomski politiki. Konsenzualni model pa predpostavlja velike razlike med glavnimi strankami po različnih dimenzijah (levo-desno), po religiozni dimenziji, po kulturno-etnični dimenziji, po urbano-ruralni dimenziji (urbano-mestni, ruralni-vaški), podpori režimu, po zunanji politiki

5. So večinske volitve nasproti nasproti sorazmernemu oz. proporcionalnemu sistemu, gre za problem sorazmerja in nesorazmerja volilnih rezultatov, to je razdelitev sedežev v parlamentu glede na število glasov doseženih na volitvah

6. Unitarna in centralizirana oblast nasproti federalni in decentralizirani oblasti

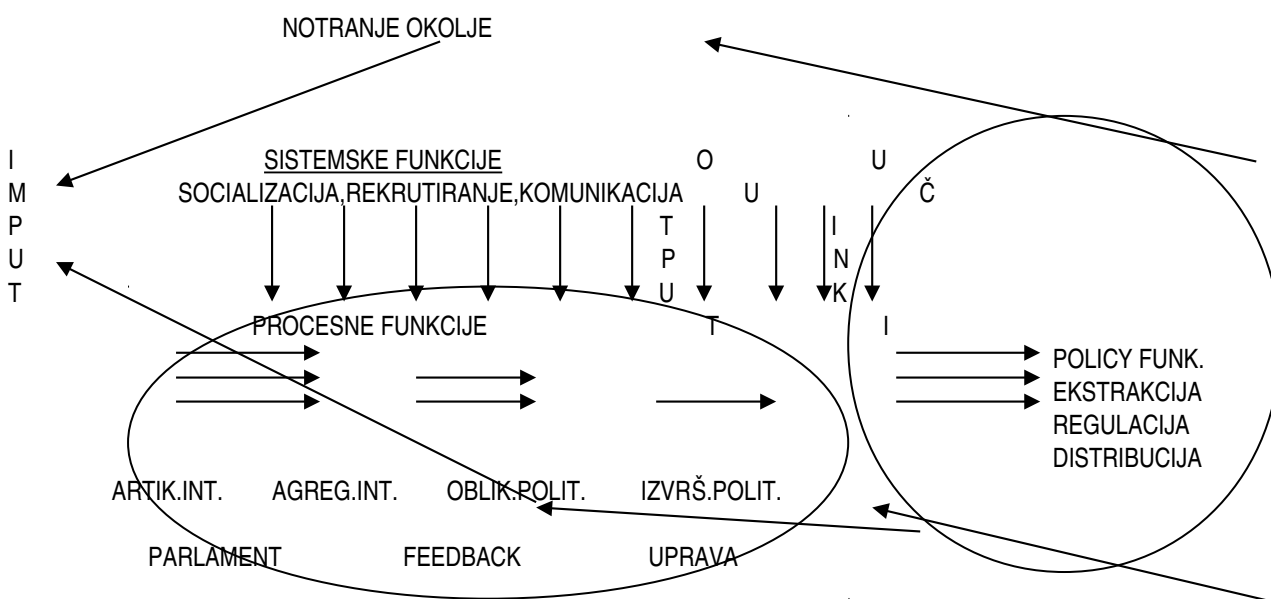
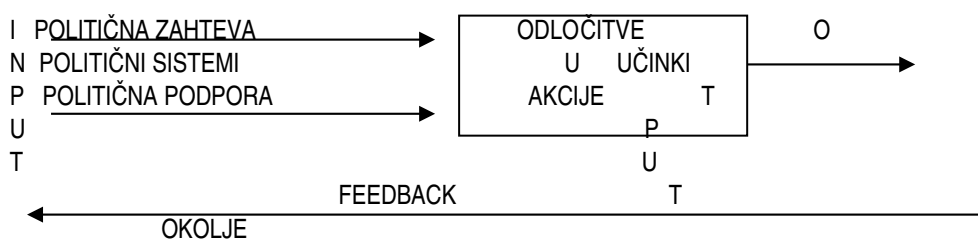
7. Enodomni sistem parlamenta nasproti močnemu dvodomnemu sistemu

8. Nepisana nasproti pisani ustavi, VB nima pisane ustave optimalna večinska ustava je nepisana, ker nepisana ustava ne vsiljuje nikakršnih formalnih omejitev parlamentarne oblasti oz. njeni večini.

## FUNKCIJE POLITIČNEGA SISTEMA

D.EASTON

OKOLJE



Analiza političnega sistema vključuje:

- raziskovanje formalnih odločitev na eni strani in stvarne akcije na drugi strani
- analiza političnih sistemov pomeni vzporedno raziskovanje procesov oblikovanja in procesov izvrševanja politik
- analiza političnega sistema mora vključiti tudi neodločanje in nedelovanje

Elementi političnih sistemov pa so:

- input, ki se pojavljajo v obliki političnih zahtev in politične podpore
- outputi, ki se pojavljajo v obliki odločitev in akcij

Prvo sistematske funkcije niso neposredno vključene v oblikovanje in izvrševanje politike vendar pa so bistvenega pomena za samo delovanje sistema. Določajo kdo bo bolj vpliven pri oblikovanju politik ali se bo sistem spremenil ali ne. V sistemske funkcije spadajo:

1. **politična socializacija**: gre za oblikovanje političnih stališč vključuje družino, cerkev, šolo, mediji itd.
2. **politično rekrutiranje**: to je izbira za vodilne funkcije
3. **politična komunikacija**: pa je tok informacij skozi družbo in različne strukture, ki sestavljajo politični sistem.

Druge procesne funkcije pa so nujne za oblikovanje in izvrševanje politik v vsakem političnem sistemu. Faze političnega sistema so:

1. **artikulacija interesov**: izražanje svojih interesov
2. **agregacija interesov**: to je povezovanje interesov v politične sisteme
3. **oblikovanje politik**: to je izbira ene od alternativ
4. **izvrševanje politik**: to je implementacije politik

Tretji so pa POLICY FUNKCIJE. Pa pomeni politiko na posameznih področjih. Policy funkcije so implementacija političnega procesa oz. outputa in zadevajo na družbo, gospodarstvo, kulturo ipd.

Policy funkcije so sestavljene iz:

1. **ekstrakcija**-obdavčitev
2. **regulacija vedenja**-postavljanje pravic
3. **distribucija**-razdelitev koristi, storitev na različne skupine v družbi

## DEMOKRACIJA IN DEMOKRATIZACIJA IN UPRAVA

TOTALITARIZEM  LIBERARNA DEMOKRACIJA  
DEMOKRATIZACIJA   
TRANZICIJA

Pojem demokracija to je institucionalna ureditev za sprejemanje političnih odločitev, kjer posamezniki dobijo moč za odločanje na podlagi tekmovalnega boja za ljudske glasove.

Demokracija ima tako formalne kot substativne vidike. Formalni vidiki predstavljajo sprejemanje odločitev gre za prvueralne vidike, ki so razvidni zlasti v volitvah. Substanca demokracije se nanaša na pogoje enakosti oz. gre za skupnost enakih sodelujočih kot posameznikov pri kolektivnem odločanju. V ofmalne vidike spada:

- vladavina prava
- ločitev oblasti
- izvoljeni nosilci oblasti
- svobodne in pravične volitve
- svobode izražanja in alternativni viri informacij
- avtonomija posebnih institucij in
- civilni nadzor

V substativne vidike pa spada:

- človekove pravice
- manjšinske pravice
- politične stranke
- mediji
- uprava
- civilna družba

Demokratizacija je proces razširjanja ali izgradnje demokracije in poteka po 2 različnih čeprav vzporednih poteh formalni in substativni. Po formalni gre za skupinsko izbiro ustavnih oblik ali praksi. Pri substativni strani pa gre za manj očitno rast demokratičnih skupnosti z večjo vključenostjo in participacijo ljudi. Demokratizacija je lahko bolj ali manj intezivna, kar je odvisno zlasti od kvalitete predhodnih demokratičnih izkušenj. Demokratizacija ima 4 faze:

1. Uvodna faza z izgradnjo nacionalne enotnosti.
2. Pripravljalna faza z oblikovanjem tekmovalnih političnih alternativ.
3. Nastajanje ustave
4. Privajalna faza kjer gre za prehajanje v navado ali običaj oz. za **konsolidacijo** demokratičnih oblik vladanja. Tu gre za relativno daljše obdobje utrjevanja demokracije oz. politično kulturne ustalitve novega sistema na podlagi ponotranjanja demokratičnih vrednot in pravil igre s strani večine družbe.



Linz (politolog) konsolidiranje je tisti politični sistem v katerem noben večji politični akter ne preočuje možnosti za alternativnim nedemokratskim procesom prevzame oblasti. Ali je konsolidirana demokracija že tudi politično stabilna. Politična stabilnost poleg konsolidacije vključuje še inkluzivnost to je sposobnost vključevanja ljudi in učinkovitost.

Konsolidacija se kaže v sposobnosti novega demokratičnega političnega sistema, da razrešuje konflikte skozi legalne institucije. Konsolidirana je tista demokracija, kjer obstaja le majhna možnost za vrnitev v nedemokratični sistem.

Inkluzivnost je povezana z pojmi kot so odzivnost sistema, odprtost sistema, mobilizacija za soglasje legitimnost. Oblika in stopnja inkluzivnosti določata struktura omrežja akterjev, ki sodelujejo pri političnem odločanju in izvajanju politik.

Učinkovitost se nanaša na sposobnost in zmogljivost političnega sistema za reševanje problemov, za sprejem odločitev in njihovo uresničevanje. Predpostavka za politično učinkovitost je izdeleana procedura in zaokrožen pravni sistem. Obstoj pravne države je eden od bistvenih elementov stabilne demokracije.

Problemi v demokratični javni upravi so:

1. Kako zagotoviti da bodo vis državljani obronavani enako in pravično? Odg. je: legalnost oz. zakonitost
2. Kako zagotoviti, da bo javna uprava delovala v skladu z željami in programi zakonito izvoljene demokratične oblasti? Odg. je: v političnem nadzoru in odgovornosti uprave
3. Kako zagotoviti, da bodo pravne odločitve in dejavnosti učinkovite pri doseganju zakonitih in politično opredeljenih ciljih? Odg. je: strokovnost oz. profesionalnost uprave
4. Kako zagotoviti uresničevanje ciljev v javni upravi? Odg. je: smotrnost ali ekonomičnost uprave

Najvišji odgovor je na to novi javni management-NUJS. Ta izhaja naprej iz kritike klasična birokracija in to je:

1. Prevelika usmerjenost k opravi in premalo k rezultatom
  2. Prevelika centraliziranost in togost
  3. Prevelika hierarhična organizacija
  4. Nesposobnost za ocenjevanje in odpravljanje stroškov, nesposobnost motivacije zaposlenih, neučinkovita razdelitev virov
- Nujs nasproti temu razpolaga usmerjenost k uporabnikom, poslanstvu in strateško upravljanje, učinkovitost in uspešnost z naravnostjo z rezultatom, ekonomičnost, decentralizaci, konkurenčnost, avtonomnost, preventivno delovanje. Nujs predstavlja novo teorijo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na usmerjenost z uprabi in plošni učinkovitosti na podlagi prenosov managerskih metod dela in konkurenčnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor.

RAZLIKA MED KLASIČNIM SIST.	IN NUJS
- pravila	- merjenje uspešnosti
- zakoniti postopki	- učinkovitost
- predvidljivost	- prilagoditev okolju
- odgovornost	- usmeritev k rezultatom
- formalizem	- inovativnost
- zakonitost	- uspešnost
- lojalnost in profesionalnost	- zadovoljevanje posebnih interesov
- javna korist	- profit

Demokratizacija uprave pomeni usmerjenost uprave k ljudem tako uporabnikov kot zaposlenim. Kvaliteta upravnega dela pa je opredeljena z elementi odnosa javnih uslužbencev do uporabnikov informiranja javnosti, trajanj in reševanje zadev in dostopnost. Uspešnost je preventivno delovanje. Učinkovitost pa na razmerje med imputom in outputom.

## DRŽAVNA UPRAVA

1. POJEM IN ZNAČILNOSTI
2. VRSTE DEJAVNOSTI DRŽAVNE UPRAVE
3. VRSTE ORGANOV DRŽAVNE UPRAVE

1. POJEM: Organi državne uprave so 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.

## DRŽAVNI ORGANI



### 1. ORGANI DRŽAVNE UPRAVE

2.SODSTVO  
3.PARLAMENT

Glede opravljanja upravnih zadev velja presunkcija-predpostavka prisojnosti ali domneva v prid organu državne uprave.Upravne zadeve izvajajo organi javne uprave, če z zakoni ali podzakonskimi predpisi posamezne zadeve niso dane v pristojnost drugih organov in organizacij.Organi državne uprave predvsem izvršujejo zakone in državne akte predstavnškega telesa izvajajo določeno politiko, spremljajo stanje na določenem področju, organizirajo in izvršujejo določene službe, odločajo v upravnih zadevah, opravljajo upravni nadzor, analitično strokovnih zadeve in drugo.

Značilnosti ustanavljanja organizacije državne uprave.

Upravni organi se ustanovijo z zakonom ali drugim splošnim pravnim aktom.Upravni organi se ustanovijo v skladu z obsegom zadev in načeli povezovanja upravnih nalog po vrsti, sorodnosti in medsebojni povezanosti ter v skladu s potrebami po usklajevanju dela upravnih organov, učinkovitem vodenju njihovega dela ter samostojnosti in odgovornosti pri delu.Ob ustanavljanju upravnih organov se določi njihovo delovno področje.Z delovnim področjem razumemo splošno vsebino, splošni okvir ter meje delovanja nekega pravnega organa.S tem pa je dana tudi podlaga za določitev upravnih organizacij.Pristojnosti so vedno lahko sekundarnega značaja.

Pristojnost ja lahko pravica ali dolžnost.Pristojnost ko pravica pomeni, da se lahko naloge-zadeve za katere je pristojen nek organ, temu odvzamejo samo z istim predpisom s katerim je bila ta pristojnost določena in kot pravica pomeni, da prav ta organ in ne kakšen drug organ izvaja in izvršuje določeno zadeve.Upravni organ pa ima tudi doložnost da opravlja zadeve za katere je pooblaščen ali pristojen in ne more zavrniti izvršitve dejanja, ki mu je dano v pristojnost.Poznamo 2 vsrti pristojnosti:

- stvarno ali materialno pristojnost ter
- krajevno ali teritorialno pristojnost.

Stvarna pristojnost določa krog zadev, ki jih mora opravljati določen upravni organ glede na njihovo naravo.S tsvarno pristojnostjo se določajo vrste zadev ali sorodne zadeve katerih opravljanje je zaupano enemu organu ali večjemu številu isto vrstnih organov.Krajevna pristojnost pa označuje področje državnega ozemlja na katerem lahko posamezni državni organ opravlja zadeve iz svoje stvarne pristojnosti. Pri centralnih državnih organih se določi samo stvarno pristojnost.Pri lokalnih upravnihorganih pa se določi tudi krajevna pristojnost.

2.NAČIN VODENJA ORGANOV

Upravne organe lahko vodi ena oseba ali več oseb, kadar je načelu upravnega organa predstojnik oz. funkcionar, katerega volja kot posameznika je odločujoča pri odločanju in vodenju upravnega organa govorimo o upravnih organih z individualnim vodenjem, takšen organ je tudi ministrstvo. Upravni organ z individualnim vodenjem (ministrstva).In v svetu so upravni organi z individualnim vodenjem prevladujoči, kadar pa je odločanje in sprejemanje aktov zaupano več osebam oz. kolegiju pa govorimo o kolegijem načinu odločanja in vodenja upravnih organov.Kolegij sprejema odločitve na sejah in jih vodi predsednik, ki je v tem primeru samo prvi med enakimi.

3.AVTORITATIVNO NASTOPANJE PRI VZPOSTAVLJANJU UPRAVNO-PRAVNIH RAZMERIJ

Pri izvajanju oblasti nastopajo organi državne uprave v razmerju do drugih subjektov upravno- pravnih razmerij avtoritativno-oblastno, to je enostransko, kar pomeni da pri izdajanju upravnih aktov samostojno določamo pravice in dolžnosti pravnih subjektov.

4.NAČELO USTAVNOSTI IN ZAKONITOSTI DELOVANJA

Organi državne uprave so vezan na načelo ustavnosti in zakonitosti to je vladavino prava in zagotovljeno varstvo človekovih pravic in svoboščin.To načelo pomeni obvezo vseh organov državne uprave, da dosledno upoštevajo državne pravne norme oz. da morajo imeti za vsako stvarno področje zakon.

- Načelo ustavnosti in zakonitosti je utemeljena s 3 razlogi
- 1.Politiki, ker se s tem zagotavlja pravilno in enotno delovanje celotnega upravnega aparata
  - 2.Tehničnimi razlogi, ker se s tem zagotavlja pravilno in enotno delovanje celotnega upravnega aparata
  - 3.Psihološkimi, ker se tako ustvarja pravna varnost državljanov.



**1.Regulativna dejavnost** to je urejanje družbenih odnosov z izdajanjem pravnih predpisov in preko njih usmerjanje družbenega razvoja.Reg. d. ni tipična funkcija upravnih organov.

Upravni organi pa pri tej regulativni dejavnosti sodeluje na dva načina.

1.Sami lahko izdajajo pravne predpise in so za to posebej pooblašeni

2.Upravni organi pripravljajo predloge, mnenja in osnutke predpisov in ukrepov, ki jih sicer sprejemajo predstavniška telesa.

**2.Kontrolno nadzorna dejavnost** – upravno nadzorstvo→tipična dejavnost upravnih organov. Odvisna pravne ureditve družbenih odnosov na različnih področjih.Sem spadajo najrazličnejše inšpekcije in nadzorstva.Ugotavljajo skladnosti dejanskega stanja s predpisi in predlagajo sankcije in ukrepe pri ugotovljenih kršitvah.

**3.Operativna dejavnost** to dejavnost izvajajo upravni organi, ki izdajajo oz. sodelujejo pri izdaji individualnih in konkretnih npr. aktov (to je odločba) in ko opravljajo različna materialna dejanja (izvršba odločb).Gre torej za določene dejavnosti uporabe izvajanja ali neposrednega izvrševanja zakonov ter dokumentacije najrazličnejših vrst.

**4.Študijsko analitična dejavnost** je nujna pri uresničevanju funkcije spremljanja stanja in odkrivanju problemov na posameznih področjih družbenih odnosov.Sem sodijo zbiranje, urejanje in analiziranje podatkov ter predlogi in mnenja, ki jih daje uprava na podlagi opravljenih analiz.

**5.Represivna dejavnost** gre za prisilno izvrševanje upravnih funkcij in je kot del operativne dejavnosti državne uprave, ki pa ima posebne značilnosti npr. pri zagotavljanju javnega reda in miru, varovanja premoženja in oseb, pri zagotavljanju nedotakljivosti in celovitosti državnega ozemlja, za to jih razvrčamo v posbno skupino in to dejavnost ne opravljajo vsi upravni organi pač pa samo nekateri, ki so zato posebej pooblašeni.

### 3.Vrste organov državne uprave

GLEDE NAČINA ODLOČANJA

INDIVIDUALNI

KOLEGIJSKI

GLEDE NA OZEMLJE NA  
KATEREM DELUJEJO

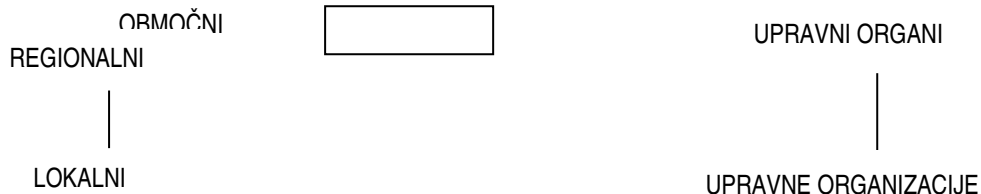
CENTRALNI

GLEDE NAOBSEG IN STOPNJO  
SAMOSTOJNOSTI

SAMOSTOJNI

V SESTAVI

GLEDE NA VSEBINE DELA IN  
FUNKCIJ



Vrste organov državne uprave:

### 1. Glede na ozemlje na katerem delujejo lahko delimo na centralne, regionalne in lokalne

-**Centralni upravni organi** delujejo na celotnem ozemlju države in so organizirani po resnem načelu

-**Regionalni upravni organi** se oblikujejo na širšem regijskem območju in opravljajo zadeve, ki so nanjo prenesene država ali pa lokalne skupnosti oz. občine. Lokalni upravni organi delujejo na enem ozemlju ene občine. Lokalni upravni organi niso neposredno podrejeni centralnim upravnim organom. Za območne upravne organe pa je značilno da so neposredno podrejeni centralnim upravnim organom in delujejo na ožjem delu državnega ozemlja, kot njihove izpostave oz. enote. Občine se ustanovijo po načelu decentralizacije upravne enote po načelu dekoncentracije.

sprejemajo na seji z večino glasov (morajo biti neparitetno sestavljeni) in se za tako sprejete akte šteje, da so jih sprejeli kolegijski organi.

### 2. Glede na obseg in stopnjo

-**Samostojni upravni organi** so tisti, ki so pod neposrednim nadzorstvom predstaviškega telesa in vlade. Upravni organi v sestavi pa se ustanovijo za opravljanje določenih upravnih zadev z delovnega področja tega organa in ki zahtevajo posebno organizirano službo in določeno stopnjo samostojnosti pri opravljanju teh zadev. V sestavi samostojnih upravnih organov so lahko upravni organi in upravne organizacije. Nadzor nad delom upravnega organa oz. upravnih organizacij v sestavi samostojnega upravnega organa izvaja samostojni upravni organ.

**3. Glede na vsebino dela in funkcij**, ki jih pretežno opravljajo ločimo upravne organe pri katerih je poudarek na opravljanju klasičnih oblastnih funkcij se imenujejo ČISTI UPRAVNI ORGANI in ti pri katerih prevladujejo strokovne naloge in z njimi povezane upravne zadeve, ki praviloma zahtevajo uporabo posebnih strokovnih in znanstvenih metod dela.

## IZPITNA VPRAŠANJA PRI PREDMETU UVOD V JAVNO UPRAVO

- | •  | Opredeli | pojme:   |
|--|----------|--|
| upravljanje,<br>organizacija,<br>uprava,<br>javna<br>javno<br>javne<br>država,<br>državna<br>birokracija,<br>birokratizacija,<br>decentralizacija,<br>lokalna<br>lokalna<br>lokalne<br>načelo<br>dekoncentracija | javne    | uprava,<br>zadeve,<br>uprava,<br>skupnost,<br>samouprava,<br>zadeve, |
| • Načelo enotnosti oblasti   |          | upravljanje,<br>subsidiarnosti,                                      |
| • Načelo delitve oblasti   |          |  |
| • Opiši ljudsko pojmovanje uprave  |          |  |
| • Veda o policiji (kameralistika)  |          |  |
| • Znanstveni management (taylorizem)   |          |  |
| • Fayolova opredelitev uprave in njen pomen  |          |  |
| • Vloga Maksa Webra v upravnih znanostih   |          |  |
| • Sistemski teorija o upravljanju  |          |  |
| • Kibernetika in javna uprava  |          |  |
| • Opiši parlamentarni sistem   |          |  |

- Katere so značilnosti predsedniškega sistema?
- Opiši značilnosti skupščinskega sistema!
- Katere so skupne značilnosti in razlike med državnimi ureditvami?
- Katere so funkcije državne uprave?
- Kaj je značilno za psihološke smeri proučevanja javne uprave?
- Kaj je značilno za sociološke smeri proučevanja uprave?
- Kaj je značilno za novotehnične smeri proučevanja uprave?

Kaj obsega reforma javne uprave v RS?