

UVOD V JAVNO UPRAVO**LJUDSKO POJMOVANJE UPRAVE**

1. Je parazit (zajedalec), je nepotrebno, ljudje imajo slabe izkušnje z njo, gre za delo v pisarnah, za nepotrebne postopke, za papirnato vojno... Ljudje upravno enačijo z **BIROKRACIJO**. V resnici pa govorijo o **BIROKRATIZACIJI**. Birokracije je realnostno nevtralen pojem, gre za sloj ljudi, ki v družbeni delitvi dela opravljajo določene nujne naloge. Birokratizacija pa je negativen pojav. Pri njej gre za neustrezno delo uprave. Ta uprava pa je državna uprava, občinska uprava, uprava v društvu, uprava v politični stranki. Vedno obstaja nevarnost, da se uprava povzpne nad svoje pristojnosti (popravlja naloge, ki niso njene ali pa nestrokovno dela). Tudi danes v SLO obstaja birokratizacija, ki se kaže v ljudem neprijazni upravi. V predolghih upravnih postopkih, v nepotrebem obremenjevanju strank v različnih postopkih... Za to obstaja tako zvani **ANTIBIROKRATSKI PROGRAM VLADE RS**, s katerim se želi odpraviti te in druge slabosti.

2. **UPRAVA**: nanjo je mogoče gledati funkcionalno (torej kaj dela) in organizacijsko (torej kdo upravlja upravne naloge).

Obstaja vrsta definicij, ki jih lahko razvrstimo v dve skupini:

- uprava, kot dejavnost
- uprava, kot skupek organov oz. nosilcev te dejavnosti.

Upravo organizatorične teorije pojasnjujejo s tremi primeri:

- Sodelovanje dveh oseb pri premikanju skale. Ti dve osebi morata usklajevati svoje gibe, da bi lahko premaknili skalo. Lahko se izrecno dogovorita, kako bo kdo prijel ali pa poteka njuno sporazumevanje molče. Tu gre že za samoupravo. Postavljen je cilj, ki ga morata doseči sodelujoča partnerja.
- Kmečka družina se mora dogovoriti kaj bo kdo delal. Lahko se o tem dogovorijo demokratično, ali pa o tem odloči kmečki gospodar. Gre za cilje ali delo na polju in za dogovor, kako doseči te cilje.
- Obrtnik v majhnem obratu sam vse dela. Nabavlja surovine, jih predeluje v produkte, hodi na občino, vodi poslovne knjige in podobno. Ko se njegov obrat širi zaposli pomočnike. Sam pa se vse bolj ukvarja z upravljanjem obratov. Z nabavo, vodenjem knjig – ni več fizičnega dela. Ko se obrat kasneje še povečuje, tudi teh poslov več ne zmore sam in za to delo zaposli druge osebe. Pride do specializacije teh opravil, ki terja posebno znanje. Upravljanje se kaže, kot določanje ciljev in načinov za doseganje teh ciljev.

SAMOUPRAVLJANJE pomeni odločanje. Odločanje pa je izbira med več možnostmi. Upravljanje vedno poteka v neki organizaciji. Organizacija je neločljivo povezana z upravljanjem. Organizacija je (posoda, okvir) v katerem poteka upravljanje. Gre za neločljivo povezane elemente. Če v organizaciji ni upravljanja je to mrtva organizacija.

ORGANIZACIJA je skupina ljudi, ki jih povezujejo skupni cilji. Zaradi teh ciljev so se povezali v organizacijo. Na ta način so bolj učinkoviti pri doseganju teh ciljev, kot če bi jih hoteli dosežati vsak zase. Imamo več vrst organizacij. Govorimo o upravni organizaciji. Razvrstimo jih lahko v dve veliki skupini:

1. TERITORIALNA ORGANIZACIJA

(država, občina, krajevna skupnost, EU). Za te organizacije je prostor oz. ozemlje (teritorij) bistvena sestavina. Tako imenovana – **KONSTITUTIVNA SESTAVINA**. Brez prostora ni takšne organizacije. Ni države brez ozemlja.

2. FUNKCIONALNA ORGANIZACIJA

(društvo, podjetje, politična stranka...) Pri tem prostor ni bistvena sestavina, zanje je temeljna značilnost – dejavnost. Funkcije, ki jih opravlja njihova dejavnost ne trpi krajevnih meja (društvo lahko deluje v okviru posamezne občine ali pa se njihova dejavnost odvija čez občinske meje, lahko pa tudi čez državne). Osnovni element ene in druge vrste organizacij je človek. Te organizacije so združbe ljudi.

Dolgo se je ločevalo med **JAVNO** upravo in **POSLOVNO** upravo.

JAVNA UPRAVA se odvija v javnopravnih skupnostih (občine, bodoče pokrajine, država)

POSLOVNA UPRAVA poteka v gospodarstvu (podjetja). In negospodarskih dejavnostih.

To ločevanje danes še obstaja vendar pa velja, da za obe vrsti uprave lahko uporabimo načela, ki so jim skupna. V obeh primerih gre za organizacijo v kateri se odvija upravljanje. V obeh primerih velja, da temeljne odločitve sprejemajo vodstveni organi (parlament v državi). Uprava je strokovno-tehnična dejavnost, ki je zadolžena za uresničevanje temeljnih odločitev oz. ciljev organizacije.

JAVNA UPRAVA je uprava v javnih zadevah. Javne zadeve, pa so tiste zadeve, ki morajo biti pod enakimi pogoji dostopne vsem državljanom (varnost, izobraževanje, zdravstvene storitve, kulturne dobrine, socialno varstvo...). Javne zadeve, kot takšne določa ustava, zakoni in avtonomno pravo (občinski odlogi). Samo javno upravo sestavljajo državna uprava, lokalna samouprava in javne službe.

DRŽAVNA UPRAVA je najstarejši del javne uprave, ki se je začel v času absolutističnih vladarjev. Takrat je šlo za skupino oboroženih ljudi, ki so delovali po ukazih vladarja (pobirali davke, skrbeli za gospodarsko dejavnost...). Kasneje državna uprava deluje zgolj po predpisih. Po obdobju absolutizma sledi obdobje delitve oblasti v kateri ima državna uprava natančno določeni položaj. Je strokovno tehnična-uprava. Po Vaupetiču pomožna dejavnost, ki pripravlja strokovne podlage za odločitve vlade in parlamenta in nato izvaja sprejete odločitve. Za **DRŽAVO** kot teritorialno organizacijo je značilno, da ima ozemlje, prebivalce in pravni red. Kot vsaka organizacija pa ima tudi svoje organe.

Ti organi so parlament, vlada in sodstvo. **PARLAMENT** je nosilec zakonodajne veje oblasti (sprejema zakone),

VLADA je nosilec izvršilne oblasti in je na čelu državne uprave. **SODIŠČA** pa so nosilec sodne veje oblasti. Do te razdelitve državnih organov je prišlo na podlagi teorije po delitvi oblasti. Ta teorija je bila naperjena zoper neomejeno oblast monarha- vladarja. Kasneje načelo delitve oblasti pomeni medsebojno kontrolo in ravnovesje vej oblasti.

Delitev oblasti pomeni prepreko, da bi se neka veja oblasti povzpela na drugo vejo oblasti. Gre za razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo. Po ameriški teoriji gre za sistem ravnovesja in medsebojne kontrole teh dveh vej oblasti.

Sodstvo je namreč, ko je enkrat postavljeno popolnoma neodvisen organ. Deluje po zakonih in nanj ne sme vplivati nihče. Današnje pojmovanje načela delitve oblasti bolj v ospredje postavlja delitev dela med različne organe oblasti, da bi bil razvoj države skladen in uspešen.

NAČELO ENOTNOSTI OBLASTI pa izhaja iz ljudstva. Nosilec celotne oblasti je ljudstvo, ker je ne more izvrševati v največji meri neposredno poveri mandat, da v njegovem imenu oblast opravlja izvoljeno predstavniško telo. Na podlagi tega načela je nastal tako imenovan **skupščinski sistem** v katerem ima skupščina (parlament) odločilno vlogo. Parlament ima v rokah zakonodajno in izvršilno oblast. Tu ni vlade, kot je v parlamentarnem sistemu. Izvršilno oblast opravlja eden od odborov skupščine. Danes prevladujejo **politični sistemi**, ki temeljijo na načelu delitve oblasti. Na načelu enotnosti oblasti pa temelji le švicarski skupščinski sistem. Tak sistem je imela tudi bivša YU, čeprav zgolj formalno. Države se razlikujejo tudi glede na to ali so **enotne (unitarne)** – npr. SLO, ter **sestavljene (federacije, konfederacije)**. Razlika med federacijami in konfederacijami je v položaju enot, ki jih sestavljajo. Pri konfederacijah imajo njene enote (švicarski kantoni) močnejši položaj, kot enote v federaciji (ruska federacija). Razen tega države delimo na **monarhije in republike**, pri čemer prevladujejo republike. Države delimo tudi na njihov politični sistem, glede na organizacijo državne oblasti.

Obstajajo 4 tipi političnih sistemov:

1. Sistem parlamentarne demokracije. Ta prevladuje in velja tudi pri nas.
2. Predsedniški sistem. Prototip so ZDA.
3. Polpredsedniški sistem ali mešani parlamentarno – predsedniški sistem (Francija)
4. Skupščinski sistem (Švica)

Za sodobno državo pa je značilno tudi vprašanje **centralizacije in decentralizacije**. Pri **centralistični** državi (SLO) vse odločitvene sklepe sprejemajo centralni državni organi. Nižji organi ali nižje skupnosti so omejene na relativno ozek krog javnih zadev (naše občine).

Pri **decentralizirani** državi in te v Evropi prevladujejo, gre za prenos vrste zadev iz državne pristojnosti na druge ravni oblasti – na religije in občine. Država lahko prenese posamezne svoje zadeve bodisi v izvršno pristojnost teh oblasti ali v preneseno pristojnost. V tem primeru od državne ravni opravljajo te naloge v imenu in za račun države. Naloge so še vedno državne. Država tu vrši tudi strožji nadzor kako se naloge opravljajo. Npr. država bi lahko pri nas prenesla izdajanje gradbenih dovoljenj občinam. Na tem primeru bdi tudi nad strokovnostjo opravljenega dela. Načelo decentralizacije je povezano z načelom **subsidiarnosti**. Subsidiarnost izhaja iz latinske besede subsidium, kar pomeni pomoč.

To načelo ime filozofski pomen, upravno- organizacijski pomen, pa tudi politični pomen. Kot filozofsko načelo išče in je trajen razmislek o ravnovesju med svobodo posameznika in politično oblastjo. Je instrument za presojo demokratičnosti posamezne države.

V ospredju je posameznik opremljen s svobodami in pravicami v katere ne sme posegati nobena oblast. Ne lokalna ne državna. Za nas pa je pomemben upravno- **organizacijski vidik** tega načela. Gre za vertikalno delitev oblasti, sicer takšno, da se daje temeljni ravni (lokalnim oblastem – občin) vse tiste javne zadeve, ki jih lahko učinkoviteje, racionalneje in bližje državljanom opravlja.

Višja oblast (regijska) naj opravlja samo tiste naloge, ki jih ni zmožna opravljati nižja oblast. Višja oblast je dolžna nuditi pomoč nižji oblasti pri opravljanju njenih nalog in prevzem posameznih nalog, ki jih opravlja višja oblast.

Gre za prednost baze pred vrhom - za demokracijo od spodaj navzgor. Ko država prenaša naloge na nižje oblasti mora hkrati prenesti sredstva. Gre za tako imenovana **NAČELO KONEKSITETE**. To načelo pomeni, da tisti (država), ki drugemu (občini) povzroči odgovornost za opravljanje določenih nalog mora temu zagotoviti tudi ustrezna sredstva. V sodobni državi se ob državi enakopravno obravnava **LOKALNA SAMOUPRAVA**.

Za lokalno samoupravo sta ključna dva pojma:

1. lokalna skupnost
2. lokalna samouprava

LOKALNA SKUPNOST je družbeni pojav sociološke kategorije.

LOKALNA SAMOUPRAVA pa je pravna kategorija.

Razmerje med njima je, da je lokalna skupnost nosilec lokalne samouprave. Lokalna skupnost je teritorialna organizacija (najožja teritorialna organizacija). Danes je to občina v večini držav. **Lokalna skupnost označuje 5 elementov:**

1. ozemlje
2. prebivalci
3. skupni interesi in potrebe teh prebivalcev
4. njihova zavest o pripadnosti tej skupnosti
5. pogoji za organiziranje dejavnosti za zadovoljevanje skupnih potreb prebivalcev

Lokalne skupnosti so nastale daleč nazaj v ZGO, še pred državo. To so skupnosti, ki nastanejo po naravi, zaradi skupnega bivanja ljudi. So torej naravne življenjske skupnosti. Te skupnosti so različne. Tako je lokalna skupnost lahko majhna vasica ali več milijonski Paris. Različno so velike tudi po obsegu teritorija. Razlikujejo se v razvitosti, v običajih... Za vesto pripadnosti pomeni občutek pripadnosti in pripravljenosti, da se posameznik aktivno vključuje v življenje in delo te skupnosti. **Dolgo se ločevalo lokalne skupnosti na 2 skupini:**

1. na podeželske ali ruralne skupnosti
2. mestne ali urbane skupnosti

To je tako imenovana dihotonija. Takšno razlikovanje je danes preseženo, saj imamo tudi lokalne skupnosti, ki se po svojih značilnostih približujejo enemu ali drugemu tipu . **Sociološka teorija govori** o urbano- ruralnem Continoumu. Lokalne skupnosti so se v začetku ukvarjale z elementarnimi (osnovnimi) nalogami. Na primer: Z varnostjo ljudi in njihovega premoženja, medsebojno pomočjo in podobnim...

Lokalna samouprava pa se začne v Evropskem kulturnem prostoru v srednjem veku. Srednjeveška mesta si najprej izbore določeno avtonomijo. Tu je šlo za spopad z fevdalno gospodo, v nadaljevanju pa država sama ugotavlja, da je učinkoviteje, če določene zadeve opravljajo lokalne skupnosti same.

Država nanje prenese naloge kot so: skrb za higieno, oskrba z pitno vodo, vojaški nabor, pobiranje davkov... Začne se proces decentralizacije države. Lokalna samouprave postane pravno zavarovan položaj lokalnih skupnosti, da samostojno opravljajo določen krog javnih nalog. Lokalna samouprava postane posebna avtonomna, javno-upravna sfera, ki je temelj demokratičnega sistema. Delokrog lokalnih skupnosti se ZGO gledano vse bolj širi.

Npr. današnje skandinavske države- Finska, Danska. Nekatere opravljajo že več kot polovico javnih zadev v državi. Zato dobivajo tudi več kot polovico javnih sredstev javne porabe.

Primer: naše občine participirajo (so udeležene) v celotni javni upravi okrog 10%. Temeljni dokument v Evropi za področje lokalne samouprave je **evropska listina lokalne samouprave**, to je konvencija, ki jo je sprejel svet Evrope leta 1985. To listino je v celoti ratificirala. Čeprav je definicij lokalne samouprave toliko kot avtorjev, se je mogoče zediniti na pojmu lokalne samouprave, ki ga vsebuje ta listina. Po listini je lokalna samouprava pravica in sposobnost lokalnih oblasti, da v okviru zakona in z lastno odgovornostjo opravljajo bistveni del javnih zadev v korist lokalnega prebivalstva.

Lokalna samouprava v SLO je eden od treh najpomembnejših delov ustave. Ti deli so:

1. človekove pravice in svoboščine
2. načelo delitve oblasti
3. lokalna samouprava

Sodobne države vse bolj pridobivajo regije, čeprav ni enotne definicije regije je mogoče povzeti, da gre pri regijah za velike ozemeljske celote znotraj posamezne države, ki se med seboj razlikujejo po razvitosti, zgodovinskem razvoju, kulturi, običajih, jezikovnih značilnostih... Tudi v Sloveniji obstajajo regije, ki pa še niso izoblikovane institucionalno, tako kot občine. **Pojem regionalizem** pomeni politično gibanje za uvedbo regij, kjer jih še ni. Drugače pa obstajajo pogoji zanje ali pa okrepitev položaja regij, kjer te že obstajajo. Regionalizacija pa je sam proces, katerega končni rezultat je uvedba regij. Npr: regionalizacija Slo naj bi privedla do uvedbe pokrajin. Ob občinah obstajajo še širše lokalne skupnosti, ki se različno imenujejo (province- ITA, Španija, departmaji- Francija, landkrajzi- dežele, okrajji v Nemčiji, okrožja- Danska).Te širše lokalne skupnosti niso regije. Regije so večje enote in jih poznajo ITA, Francija, Španija, kjer imajo tako imenovane avtonomne skupnosti. Govori se o Evropi regij, kar pomeni , da se ob evropskih državah vse večji poudarek daje tudi tem največjim enotam znotraj držav. Regije so pomembne za načelo subsidiarnosti. Država lahko nanje prenese več in bolj zahtevne naloge, kot na občine. Sicer v Evropi obstaja šest modelov regij. Ti modeli se razlikujejo po tem kakšne pristojnosti imajo regije, kako nastanejo in kakšno je njihovo razmerje do države in navzdol do občin. Nekatere regije imajo pravico izdajati zakone, druge ne. Nekatere so v hierarhičnem odnosu (odnos nadrejenosti) do ožjih skupnosti znotraj njih. Več let je v nastajanju evropska listina o regionalni

samoupravi, ki naj bi nadgradila evropsko listino o lokalni samoupravi. Njen sprejem je otežen ravno zaradi razlik med državami. Nekatere države se boje premočne vloge regij (Velika Britanija, Francija). V SLO več razlogov govori za drugo raven lokalne samouprave. Ti razlogi so notranji in zunanji. Med notranjimi gre za poglobljanje razlik v razvitosti posameznih delov Slovenije. Dalje gre za decentralizacijo države in uresničevanje načela subsidiarnosti, kar je skoraj nemogoče uresničiti ob 193 občinah. Med regijami ali pokrajinami v SLO so tudi razlike v geografskem, kulturnem, ZGO, jezikovnem in drugih pogledih.

V Evropi imajo eno nivojsko lokalno samoupravo le majhne države, ki so v teh pogledih enotne (Malta, San Marino, Andora, Islandija, Švica). Pretežni del evropskih držav pa ima vse pogoje za več stopenjsko členitev.

JAVNE SLUŽBE so institucija, ki izvira iz francoske teorije. Ta teorija je postavila, da je bistvo države v zagotavljanju javnih storitev in dobrin svojim državljanom. Javne službe so tako na gospodarskem, kot negospodarskem področju. So državne in lokalne, obvezne in izbirne.

V našem primeru se naprej **lokalne javne službe opravljajo na 4 načine:**

1. z ustanavljanjem javnih podjetij (komunalna podjetja) in javnih zavodov (šola, vrtec, knjižnica)
2. s podeljevanjem koncesij. To je z oddajo opravljanja določene javne službe (zasebni sektor – dimnikarska služba, šolski prevoz, pogrebna dejavnost)
3. z vlaganjem občinskih sredstev (kapitala) v veljavnost oseb zasebnega prava
4. v režiji (v občinski upravi) se ustanovi režijski obrat (komunala)

Javne dobrine in storitve so (zagotavljanje izobraževanja, zdravstvene oskrbe, socialnega varstva, komunalnih storitev, zagotavljanje pogojev za proste aktivnosti- šport, rekreacija). Na državni ravni pa zagotavljanje varnosti, obrambe in drugega... Te javne dobrine in storitve so takšne, da zanje ne morejo veljati tržne zakonitosti. Če bi namreč veljale, potem nebi mogle biti dostopne vsem državljanom.

JAVNI USALUŽBENCI so osebe, ki sklenejo delovno razmerje v državnem organu (upravi lokalne skupnosti ali pri osebi javnega prava). **Osebe javnega prava** so javni zavodi, javni skladi, javne organizacije in druge pravne osebe, ki jih ustanovi država ali lokalna skupnost za opravljanje javne službe, upravnih nalog ali drugih nalog v javnem interesu. Med javne uslužbenca ne spadajo funkcionarji, ki dobijo mandat in osebe javnega prava niso javna podjetja.

EUGEN PUSIČ, ZNANOST I UPRAVI

Opomba: Pri pojmihi se na začetku omejimo na bistvene oznake, ki so potrebne za sporazumevanje, kasneje pa jih podrobneje (vsebinsko) proučujemo. V empirični znanosti kakršna je znanost o upravi, je vsako definiranje nujno začasno.

- **uprava je središčni pojem znanosti o upravi:**

- skup upravnih organizacij (zvezna uprava ZDA)
- določena dejavnost (uprava zunanjih zadev)
- družbeni pojav, ki se neprestano menja

- **upravljanje:**

- vladanje
- ukazovanje v vojski
- upravljanje v hiši

- **upravna oblast (državna, cerkvena)**

- **navodilo**

- **ustanova, iz katere se vrši upravljanje**

NAJPOGOSTEJE SE UPORABLJA POJEM UPRAVE KOT DOLOČENE DEJAVNOSTI (FUNKCIONALNA DEFINICIJA) IN KOT ORGANIZACIJE (ORGANIZACIJSKA DEFINICIJA)

- javna uprava:

- razlikovanje med zasebno in javno sfero
- uresničevanje splošnih interesov
- javni sektor (državna uprava in vse druge organizacije, ki opravljajo družbene zadeve)
- javna služba (Leon Duguit) - nudi dobrine in storitve z

najrazličnejših področij, ki so pomembne za normalni razvoj družbe.

- upravna organizacija: vrsta organizacije, tj. skupine ljudi, ki sodelujejo, da bi uresničili nek skupni cilj. Skupna naloga je razdeljena med člane organizacije tako, da vsak od njih opravlja svoj del posla. Od drugih organizacij se ta razlikuje po družbenem pomenu njihovih nalog, trajni delitvi dolžnosti in pooblastil in profesionalizmu njihovih članov.

- družbene (javne) zadeve: zadeve, za katere določena skupnost v

določenem obdobju misli, da jih je treba opravljati in jih ne opravljajo posamezniki-vsak zase.

- transmissijski karakter upravljanja - upravljanje se pojavlja kot posrednik med postavljenimi cilji in njihovim uresničevanjem. Cilj je postavljen s politično odločitvijo, uresničuje pa se z akcijo ljudi.

RAZVOJ PROUČEVANJA UPRAVE

VRSTE UPRAVNIH (ORGANIZACIJSKIH) ORGANIZACIJ

VEDA O POLICIJI (KAMERALISTIKA)

Zametki državne uprave segajo v absolutistično državo v 17. oziroma 18. stoletje.

Takrat je vladar (monarh) skupino oboroženih ljudi, ki so delovali po njegovih ukazih; gre za delovanje po predpisih. Tej upravi se je reklo policija. Znanost ali veda, ki je proučevala policijo je bila KAMERALISTIKA. Gre za opisno vedo (narativno), ne pa za kritično in analitično znanost. Predvsem ta veda sistemizira delo, opisuje postopke in pravila po katerih deluje policija. Ta aktivnost je bila namenjena birokratom v policiji. Pomagala naj bi jim k čim bolj učinkovitemu delu. Ta veda se je razvila v Nemčiji in Avstriji. Čeprav je bila oporne narave, se je kasneje izpopolnjevala, razvijala in so njena dogajanja aktualna tudi danes. Zelo pomemben mož je **Lorenz Lon Stein** (STR 63). Značilno je, da je proučevanje od vsakokratnega časa. Obdobju absolutizma sledi obdobje liberalizma – obdobje v katerem nastopa meščanstvo. Meščanstvo zagovarja svobodnega posameznika, svobodo, delovanje gospodarstva, zato terja ekonomska filozofija tega časa čim manj vmešavanja države, v delovanje gospodarstva. Država naj zgolj omogoča javni red, vse drugo pa naj svobodno poteka. V tem obdobju se razvije UPRAVNO PRAVO, ki obravnava državno upravo v razmerjih do posameznika, kdaj lahko posega državna uprava v posameznikove pravice. Upravno pravo je pravna veda – ne upravna !!! Ne ukvarja se z vprašanji upravljanja. Ta veda obstaja še danes. Obdobju liberalizma sledi DRŽAVNI INTERVENZIONIZEM (intervencija=poseganje). V tem obdobju se vloga države spremeni.

Država intervenira v gospodarstvo, kasneje pa se tudi državni intervencionizem umakne in prepušča gospodarstvo svobodnemu delovanju tržnih zakonitosti.

LJUDSKO POJMOVANJE UPRAVE

Znanstveno proučevanje se začne z nastopom **Friderika Taylorja**, ta je bil poklicni inženir, ki se izrecno ni ukvarjal z upravo (z upravljanjem). On je obravnaval delo delavca v obratu, z vidika kako to delo čim bolj racionalizirati. Človeka je jemal kot pritliklo (dodatek) stroju. Človek je nekak biološki stroj, ki služi mehanskemu stroju. Človek je podaljšek stroja in s svojimi gibi služi stroju. Taylor se je ukvarjal ravno z gibi. Gib je enota fizičnega dela. Taylor je želel odpraviti nepotrebne gibe in delo čim bolj racionalizirati. Pomemben je sicer za študij utrujenosti, boljše organiziranosti dela, mehanizacije, avtomatizacije dela in drugo. Taylor in njegovi nasledniki so naznanjali, da je človek in njegova osebnost subjekt s svojimi psihološkimi in drugimi problemi. Problem je imel z ameriški sindikati, češ da prispeva k večjemu izkoriščanju delavcev.

Mnogo pomembnejši od Taylorja pa je bil **Henry Fayol** (francoski inženir). Za razliko od Taylorja, Fayol izhaja iz organizacije kot celote. Proučuje veliko industrijsko podjetje in se dokoplje do ugotovitev, ki v mnogo čem veljajo tudi danes. Podjetje obravnava z vrha navzdol. Obravnava funkcije podjetja pri čemer še posebej razdeli upravno funkcijo. **Teh funkcij podjetja je 6:**

- tehnična (proizvodnja)
- komercialna (nabava, prodaja)
- finančna (iskanje in uporaba finančnih sredstev)
- varstvena (varstvo premoženja in ljudi)

- računovodska (vključno s statistiko)
- upravna

Posebej je razdelal **upravno funkcijo, ki jo razdeli na 5 sestavin:**

- predvidevanje ali načrtovanje
- načrtovanje (določanje ciljev)
- organiziranje
- ukazovanje
- usklajevanje
- nadzor

Teh 5 sestavin upravne funkcije je bistvo uprave.

Organizacijska teorija je delila naloge organizacije le na 2 skupini:

- temeljne naloge
- upravne naloge

Pri Fayolu pa gre za razdelitev nalog na specializirane službe. Osrednji element Fayolove opredelitve uprave je usklajevanje. Celota vseh elementov upravne funkcije pa je vodenje organizacije.

Organizacija če naj bo uspešna mora najprej določiti cilje, ki jih želi doseči, potek akcije za doseg teh ciljev, sprejeti ustrezne tehnične, finančne, kadrovske in druge organizacijske ukrepe. Ko je to storjeno - organizacija postavljena, steče akcija, ki se jo usmerja z ukazovanjem. Ker gre za vrsto aktivnosti, je te treba koordinirati (usklajevati). Ves čas je treba akcijo tudi nadzorovati, saj brez nadzora ni mogoče vedeti kako poteka.

Kibernetska teorija še posebej poudarja tudi pomen informacij od spodaj navzgor. Tako imenovan – feed back – povratne informacije.

Te povratne informacije omogočajo vodstvu, da tudi korigira (popravi) cilje ali pa celo odstopi od akcije. Torej za Fayola je smisel uprave v vodenju organizacije. Upravna funkcija poteka od zgoraj navzdol. Ukazujejo nadrejeni, ker imajo moč, oblast in avtoriteto. Fayol torej zagovarja hierarhično organizirano podjetje. **Hierarhični odnosi** so odnosi nadrejenosti in podrejenosti. Po Fayolu brez vodenja ni mogoče zagotoviti nobene organizirane človeške dejavnosti. Prav tako, kot Taylor jemlje človeka kot objekt, le da je v tem primeru absolutno podrejen člen v organizaciji.

Oba Taylor in Fayol spadata v tako imenovano tehnično smer proučevanja uprave. To smer kasneje ostro kritizirajo psihološke smeri proučevanja uprave.

Pristaši upravno-tehnične smeri zagotavljajo hierarhijo. Še danes velja, da gre za višjega nad nižjim, ki je pravno urejena. Gre za pravno sankcionirano pooblastilo posameznika v organizaciji, da ukazuje drugemu, nadzira njegovo delo in lahko spreminja odločitve podrejenega. Vendar pa ima v sodobnosti tudi višji ali nadrejeni določene obveznosti do podrejenega (da mu zagotavlja ustrezne delovne pogoje, da čuti odgovornost zanj): V določeni meri je vsaka sodobna organizacija hierarhična: Večno je vprašanje ali je nujna podrejenost človeka človeku v organizaciji. Predstavniki upravno- tehnične smeri so postavili tudi nekatera pravila po vzgledu vojske, za dobro opravljanje. Po njih naj bi bila ta pravila kar znanstvene zakonitosti. Ta pravila so npr: enotnost komande. Vsakdo dobiva komando iz enega mesta v organizaciji (nadrejenega mesta).

NAČELO SKLADNOSTI HIERARHIJE: Organizacija mora imeti strogo postavljeno hierarhijo, tako, da ima vsakdo svoj položaj jasno določen. Da je razpon kontrole: šef naj ima toliko podrejenih, kolikor jih lahko obvladuje. **V organizaciji so kolektivni in individualni organi.** Prvi so posvetovalna telesa, drugi pa sprejemajo konkretne odločitve.

Ta smer je imela v praksi velik odmev, vendar je doživela hudo kritiko. Spet gre za gledanje na človeka kot pritliklino organizacije. Organizacija je postavljena nad ljudi. Zagovornik takšne birokratske organizacije je bil tudi **Max Weber** (sociolog). Vedno je postavil model racionalne birokratske organizacije. Kot sociolog je proučeval različne vrste organizacij v ZGO. Kot so religiozne in druge katerih je bila hierarhija zaradi verovanja. Štel je, da je njegov model pravi odgovor in da je takšna organizacija sposobna reševati sodobne probleme. Za prejšnje proučevalce uprave je bilo značilno, da so jemali organizacijo brez povezave s časom, kot nekaj stalnega. Weber organizacije motri v času in razvoju. Kot sociolog je postavil birokratsko organizacijo kot določen model. Takšna organizacija je organizacijski model, v njej je izvršena delitev dela do posameznega delovnega mesta, kar je posledica specializacije. Vsa delovna mesta so povezana v hierarhični piramidalni sistem. V organizaciji gre v bistvu za razmerja med delovnimi mesti in ne med ljudmi. Odnosi v organizaciji so strogo službeni, brezosebni. Delo poteka po predpisanih pravilih in postopkih. Poudarek je na pisni dokumentaciji. Vse se dokumentira, s čemer je omogočen nadzor. Delo je poklic (profesija), ki zahteva določeno izobrazbo in izkušnje. Delavec je v najemnem odnosu do svojih gospodarjev. Delo ne dobi na podlagi dedovanja ali drugih privilegijev. Zagotoviti mu je treba usposabljanje in napredovanje (kariero).

Weber je menil, da je takšna birokratska organizacija naustreznejši odgovor, ker je racionalna in učinkovita. To kar je Weber štel za pozitivne strani so kritiki šteli za negativne. Po njih takšna organizacija asivizira ustvarjalnost ljudi – duši njihovo ustvarjalnost. Hierarhija je lahko v nasprotju s strokovnostjo. Takšna organizacija ustvarja uradniško brezdušnost, ki za spisi ne vidi človeka.

Delo se prelaga od enega na drugega. Zlasti psihologi so opozarjali na neustreznost takšnega položaja človeka v organizaciji.

Menili so, da je često pogosto človek nepredvidljiv, da ima svoje probleme in da mu je marsikdo pomembnejši od plačila. Tako se počuti v organizaciji. Weber pa ima še drug pomen. Kot sociolog je videl tudi nevarnost birokratizacije organizacije. Nevarnost, da se birokracija povzpne med politiko. Uprava je po definiciji sredstvo v rokah politike., ni samostojen faktor oblasti, vendar pa se oblast izvaja preko uprave, kar ji daje veliko moč, čeprav je uprava strokovna dejavnost, je nevarnost da se uveljavi tudi kot politična sila. Uprava ima strokovno znanje in je lahko v položaju, da nadvlada politiko. Ta njegova opozorila so v celoti aktualna za današnji čas in tudi za SLO.

Str 79 – GLEJ PRISPEVKE

Tudi za Webra velja, čeprav ga ne uvrščamo v tehnične smeri proučevanje uprave, da jemlje človeka kot objekt.

PSIHOLOŠKE SMERI PROUČEVANJA UPRAVE

Gre za reakcijo (odziv) na posamezna trditve prejšnje klasične šole proučevanja uprave. Te psihološke kritike najprej nastanejo v ZDA. Tukaj je znamenita Harvardska šola in Elton Mayo. Psihologi proučujejo obnašanje ljudi zato tej smeri rečemo, da se bahariarizem. Človek je vedno v razmerju do drugih ljudi, zato rečemo, da gre za human relations- medčloveške odnose. Psihologi so opazovali z raziskavami obnašanje ljudi v skupini, v organizaciji. Opazovali so to v praksi, opravili pa so tudi eksperimente (poskuse). Na podlagi empiričnega (dejanskega) raziskovanja so prišli do ugotovitev, ki so nasprotne trditvam predhodnikov. Zlasti poudarjajo, da je človek osebnost, subjekt, ne pa objekt. Vsak človek je individuum (posameznik) – ni dveh enakih ljudi. Zaradi tega ga tudi v organizaciji ni mogoče kar planirati, v celoti predvideti njegovo obnašanje, ravnanje. Človek lahko ravna drugače, kot se od njega pričakuje. V določeni meri je vedno nepredvidljiv – nezanesljiv. Zelo pomembna je tudi ugotovite, da na človeka ne vplivajo samo materialne vzpodbude ali pa odločilno na njegovo obnašanje. Lahko vplivajo tudi nematerialne vzpodbude ali elementi, kot so možnosti za ustvarjalnost, občutek varnosti, solidarnost sodelavcem, zadovoljstvo pri delu in podobno. Če naj bo delavec ali član organizacije takšen kot se od njega pričakuje, torej da bo dal svoj prispevek, ga je potrebno motivirati. Motivacija je vzpodbujanje ljudi z različnimi sredstvi, da dajo čim več od sebe oziroma toliko kolikor so zmožni. Predvsem se poudarja pomen humanih medčloveških odnosov. Tudi te smeri so bile kritizirane. Kritika je šla v smer, da se lahko manipulira s človekom, človeško psihologijo, da se lahko ustvarja lažni videz humanosti. Ta šola medčloveških odnosov je sicer pristajala na nekatere temeljne postopke birokratske organizacije, so pa nadaljnje psihološke smeri, ki neposredno napadajo samo hierarhično organizacijo oziroma hierarhijo. Po njih hierarhija ni končno najdena oblika za racionalno organizacijo, namreč ravno nasprotno. Je temeljni zaviralni moment, ki dosega ravno nasprotne učinke. Namesto hierarhije ponujajo nove pristope, kot je timsko delo, projektno delo, skupinsko delo, torej takšne pristope, ki vsakega posameznika jemljejo kot osebnost, ki je sposobna dati svoj ustvarjalni prispevek. Vsakdo upravlja, tudi delavec pri stroju. Upravljanje je odločanje, odločanje pa je izbira med več možnostmi.

V vsakodnevnem življenju posameznik izbira med več možnostmi pri delu v podjetju, družini, v različnih organizacijah v katere je vključen. Posebna smer je obdelovala tako imenovano družbeno vlogo, kot možni nadomestek za hierarhijo. Vsakdo od nas igra vrsto vlog, kot študent, zakonec, profesor, član društva.... Družbena vloga pa je po definiciji standardizirani (pričakovani) ali posplošeni vzorec obnašanja človeka v posamezni vlogi.

Posameznik se torej vključuje v organizacijo preko svoje družbene vloge. Preko nje je sestavni del organizacije. V organizacijo se vključuje brez hierarhične prisile.

Iz smeri pomenijo nov prispevek proučevanju uprave in tako kot druge smeri, niso v celoti razvrednotile dosežkov klasične šole. Vsaka od smeri proučevanja s svojega vidika obravnava in osvetljuje probleme na področju upravljanja. To velja tudi za sociološke smeri proučevanja uprave.

PSIHOLOŠKE SMERI PROUČEVANJA UPRAVE

Psihologija je veda o družbi, obravnava družbene pojave. Imamo splošno sociologijo in tudi posebne sociologije, kot je npr: urbano – ruralna sociologija. Sociologija proučuje družbene pojave, tudi uprava je družbeni pojav, prav tako kot organizacija. Sociologijo smeri kritizirajo klasično šolo, kot psihološke smeri. Oboje so enostranske. Se zaustavljajo na organizaciji, kot zaprtem sistemu. Vsaka organizacija pa je v nekem družbenem okolju, tako kot so pomembna razmerja znotraj organizacije, so pomembna tudi razmerja med organizacijo in okoljem, med organizacijo in drugimi organizacijami. Vsaka organizacija je sistem, o tem govori sistemska teorija (je sociološka teorija). Organizacija oddaja v okolje svoj output (produkt) in dobiva iz okolja input: Znotraj organizacije, poteka dinamika, razmerja med deli sistema in procesi medsebojne povezave potekajo tudi navzven. Zelo pomembna so spoznanja socioloških smeri, ki jih je treba v pravo proučevati kompleksno, ZGO. Organizacija se ne more obravnavati izven časa - ahistorično (nezgodovinsko). Tretji prispevek teh smeri pa je, da odpravi pregrade med različnimi področji upravljanja. Ni več bistvene razlike med upravljanjem države in upravljanjem gospodarstva. Za vse veljajo določena skupna načela. S tem so te smeti omogočile nastanek splošne teorije upravljanja.

Naslednja skupina smeri proučevanja so tako imenovane

NOVOTEHNIČNE SMERI PROUČEVANJA UPRAVE: Tehnične smeri proučevanja uprave niso zamrle s kritiko socioloških in psiholoških smeri, namreč ves čas je odprto vprašanje, kako povečati tehnično učinkovitost upravljanja. Klasična šola je postavila določena pravila dobrega upravljanja, ki so glede na sodobna sredstva zastarela. Upoštevati je treba razvoj sodobnih sredstev, kot so računalniki, uporaba računalnika pri upravljanju. Sicer se pri novotehničnih smereh omenjajo tudi tako imenovane operacijske raziskave. Gre za uporabo matematike, za reševanje problemov z več neznankami. S temi operacijskimi raziskavami so gradili obrambo Anglije, pred bombardiranjem nemških letal in kasneje tudi v protipodmorniški vojni. Danes se te operacijske raziskave, kot metoda uporablja tudi v gospodarstvu, za izračunavanje potrebnih zalog in drugega. V tem okviru se omenjajo še teorije, odločanje v sodobnih organizacijah. Z njimi se želi ugotoviti kako naj se odloča v pogojih odprtih sistemov. Torej v pogojih negotovosti. Gre za veliko pozornost ciljem organizacije in pa strategiji odločanja.

GLEJ STR:71/72

Za proučevanje uprave je bil pomemben tudi **YU eksperiment** socialističnega samoupravljanja. Šlo je za to, da naj bi vsi ljudje bili udeleženi v upravljanju, kot delavci v podjetjih, krajani v krajevnih skupnostih, občani v občini, uporabniki v tako imenovanih samoupravnih interesnih skupnostih in na drugih področjih. Na ta način naj bi odmirala država.

Prisilnost urejanja odnosov naj bi nadomestile nove oblike, kot so samoupravni sporazumi, družbeni dogovori. Ta sistem, je vzbudil zanimanje v svetu, kot nov model upravljanja v katerem so vsi ljudje subjekt. Sistem je počival na novih predpostavkah, kot je bila družbena lastnina, samoupravljanje, vodilna vloga delavskega razreda, vodilna vloga ZK (zveze komunistov) in podobno. Uprava je bila obravnavana kot nujno zlo in je bila tudi na stalnem udaru, kot državna in občinska uprava.

Sistem se je izkazal za utopičnega (neuresničljivega). Obstajal je tudi velik razkorak med tistim, kar je bilo zapisano (v ustavi) in tistim kar se je v resnici dogajalo. Gre za razkorak med normativnim in stvarnim , čeprav so bili določeni kot centri odločanja, delavski sveti, skupščine v občinah, republik, ker so se glavne odločitve sprejemale izven teh centrov, to je v organizacijah ZK.

Čeprav naj bi šlo za nov nestranski sistem ali sistem pluralizma (mnoštva) samoupravnih interesov, ki je bil v resnici ves čas enopartijski sistem čeprav ta model ni preстал ZGO preizkušnje pa nekaterih njegovih postavk ni mogoče zaobiti, zlasti ne poudarjanja potrebe, da je človek subjekt v procesih odločanja.

TEORIJE O UPRAVLJANJU

1. ORGANIZACIJSKA TEORIJA

Nastala je na ameriških tleh. Tej teoriji je uprava organizatorična dejavnost, omogoča sodelovanje večjega števila ljudi, ki imajo nek skupni cilj.

Ta teorija se ponazarja v treh primerih uprave:

- primer ko dva človeka valita skalo
- uskladitev dela kmečke družine
- primer obrtnika, katerega obrat se širi in se začne upravna funkcija ločevati od fizičnega

Slovenski prispevek k tej teoriji pa je Vaupetič (STR 13) upravno definiral, kot nujno pomožno dejavnost , potrebno povsod, kjer imamo opravka z organizacijo človeškega dela. **Po Vaupetiču ima vsaka organizacija dva vrsti:**

1. TEMELJNE, zaradi katerih sploh obstajajo organizacije

2. UPRAVNE, ki jih v šoli izvaja šolska uprava; omogočajo odvijanje temeljnega procesa v organizaciji. To ločevanje je še aktualno za današnji čas, čeprav je to Fayol mnogo bolj razdelal. In temeljne naloge in upravno funkcijo.

2. SISTEMSKA TEORIJA

Nastala je v bioloških znanostih. Npr. : človeško telo je sistem, ki je sestavljen iz med seboj povezanih delov. Med deli mora biti ravnovesje, skladje. Sprememba v delu sistema povzroči posledice za druge dele sistema. Vse stvari in pojavi v svetu so sistemi. Sistem je struktura ali zgradba med seboj po določenem redu sestavljenih delov, ki so medsebojno odvisni. Poznamo razne vrste sistemov, kot so biološki, tehnični in družbeni ali socialni sistem. Nasprotje sistema je **KAOS – anarhija**. Bistvo vsakega sistema spoznamo, če ugotovimo njegove dele in način sestave teh delov. Vsak sistem ima najmanj 2 dela. Vsak del nekaj daje in nekaj sprejema. **Gre za menjalno razmerje, oz. za sistemsko dinamiko ali sistemsko interakcijo.**

Gre za stalno medsebojno akcijo, oz. menjavo med deli sistema. Človek ustvarja nove sisteme, to so umetni sistemi, vsaka organizacija je tak sistem. Npr.: organizacija v srednjem veku so bile bistveno drugačne, kot danes – država, vojska, cerkvena organizacija Sisteme delimo tudi na **ODPRTE** in **ZAPRTE**.

- **ZAPRTI SISTEMI** so zaprti in neodvisni od okolja, odvisni so le od lastnih delov in od povezanosti med njimi. Zaprte sisteme lahko v celoti obvladujemo (stroj), ko ga proučimo poznamo vse njegove dele.
- **ODPRTI SISTEM** pa je odprt v okolje. Je podvržen vplivom iz okolja. Tak sistem težje obvladujemo, ker so njegovi sestavni deli ljudje. Odprti sistem (podjetje) oddaja v okolje AUPUTE in dobiva INPUTE (energija, inf.,...). Output in input morata biti v ravnovesju, če se to ravnovesje poruši, lahko organizacija propade.

Po tej sistemski teoriji je upravljanje zavestno usmerjanje interakcij v sistem. V naravi te interakcije potekajo avtomatično, narava sama skrbi za ravnotežje. V družbenih organizacijah pa gre za zavestno človekovo usmerjanje. Tisti, ki usmerja te sistemske interakcije, mora imeti določeno moč ali oblast. To mu omogoča usmerjanje.

PRIMARNA UVEDBA POKRAJIN V SLOVENIJI

V Sloveniji je zaenkrat organizacija oblasti takšna, da imamo dve ravni oblasti. Občine z lokalno samoupravo in organizacijo državne oblasti, po načelu delitve oblasti. Uvedba pokrajin pomeni vgraditev nove upravne strukture. Gre za vmesno raven med državo in občinami. Uvedba pokrajin v sistem državne ureditve bo imela posledice za ekonomski sistem, pravni sistem, položaj občin, položaj ljudi za organizacijo državne oblasti in še za druge sisteme, oz. podsisteme. Te posledice je treba proučiti pred uvedbo pokrajin, če naj bo uvedba učinkovita, oz. naj bi pokrajine prinesle decentralizacijo SLO. Uvedba pokrajin, pomeni tudi novo delitev BDP-ja. Zdaj je ta delitev takšna, da dajo občine okrog 5% BDP-ja, oz. je lokalna javna poraba udeležena v celotni javni porabi z okrog 10 %.

V pravnem sistemu po potrebno:

- spremeniti ustavo
- sprejeti zakon o pokrajinah, ter spremembe čez 20 obstoječih zakonov

Sistemska teorija terja, da svetovalci te reforme analizirajo možne posledice uvedbe pokrajine. Na podlagi sistemske teorije je nastala, kot nadaljevanje še **KIBERNETSKO-INFORMACIJSKA TEORIJA**.

3. KIBERNETSKO – INFORMACIJSKA TEORIJA

Je miselni konstrukt, kako racionalno voditi organizacijo. Sam izraz izhaja iz grške besede **KIBERNETES – krmar**.

Kibernetika je miselna konstrukcija, ki nam kaže povezanost akcij znotraj sistema in med njimi, ter njihovo medsebojno odvisnost. Je veda o optimalnem upravljanju sistema.

Ključni pojmi za kibernetiko:

- sistem
- informacijski input
- feedback

Pri družbenih organizacijah gre za to, da na podlagi informacij določajo svoje cilje in jih tudi izvajajo. Pri uresničevanju ciljev dobivajo stalne dodatne informacije, na podlagi katerih uravnavajo akcijo. Informacije so surovina, kot je materija surovina za proizvodnjo. Bistvo upravljanja po tej teoriji leži v predelavi informacij. Informacije se predelujejo v odločitve. Informacije so najrazličnejše, kot so vesti, sporočila, strokovne analize, podatkovne baze.

Te informacije tečejo v organizaciji po poteh, ki jim rečemo informacijski kanali. Te poti morajo biti točno določene, da pridejo prave informacije ob pravem času na ustrezna mesta. Še posebej so pomembne povratne informacije, ki potekajo od spodaj navzgor. Od tistega, ki neposredno izvaja akcijo – **EFEKTOR**. Tisti, ki vodijo in ukazujejo v akciji, lahko na ta način akcijo tudi korigirajo. Še posebej so pomembne informacije, ki opozarjajo na težave odstopanja akcije, kot začetne smeri. Ta negativni feedback lahko pripelje tudi do odstopa od akcije. Povratna informacija pove, da so cilji nerealni, če sistem ne dobi teh informacij, ukrepa na slepo – tvega.

V nekaterih organizacijah v zgodovini feedback ni bil zaželen;

npr.: v Stalinski državi; informacije so se prikrojevale željam vodilnih organov. Socializem se je opisoval, kot nadvse uspešen sistem, ki ga ljudje sprejemajo, kot najboljšo obliko družbene ureditve. V resnici pa se je falsificiralo različne podatke o proizvodnji, o kmetijstvu, o podpori inteligence, ipd.

Negativni feedback omogoča preživetje organizacije.

Kako poteka **KIBERNETSKA AKCIJA**:

- določitev ciljev
 - vodenje in usmerjanje akcije
 - neposredno izvrševanje akcije
- Neposredni izvrševalci poročajo o poteku akcije.

Kibernetika je po tehnični plati veda, ki temelji na dosežkih elektronike in matematike. Uporablja se tudi v tehničnih sistemih, npr. različne vrste avtomatskega ravnanja naprav- termostat. Po kibernetiki teoriji ni mogoče govoriti o načelu delitve oblasti, oz. o načelu enotnosti. Po tej teoriji gre za delitev dela, oz. za državno upravljanje, kot funkcionalno enoten proces, ki je ločen po ravneh upravljanja. Gre za medsebojno funkcionalno povezanost faz upravljanja.

SKUPNE ZNAČILNOSTI IN RAZLIKE MED DRŽAVNIMI UREDITVAMI

Kaj je politika?

To je splošen pojem, lahko pa govorimo še o specialnih politikah, npr. politika regionalnega razvoja, šolska politika, zdravstvena politika, kulturna politika. Te specialne politike izhajajo iz splošnih političnih ciljev. Politični sistem določa organizacijo državnih organov oblasti, njihove funkcije in medsebojna razmerja. Način in postopek njihovega oblikovanja, ter oblike njihovega delovanja. Politični sistemi se razlikujejo na podlagi razmerij med državnimi organi. Glede na razmerja med organi državne oblasti **politične sisteme delimo na :**

- parlamentarne
- predsedniške
- polpredsedniške in skupščinske sisteme

Uprava je del političnega sistema, je izvršilna organizacija političnega sistema, hkrati pa tudi vpliva na njegove spremembe.

Sodobni politični sistemi se razvijajo v nasprotju med centralizmom in decentralizacijo – v okviru spopada. Prevladujejo politični sistemi v katerih je uveljavljeno načelo oblike delitve oblasti. Načelo delitve oblasti je skupna značilnost sodobnih demokratičnih držav – tudi SLO.

To načelo delitve oblasti ima danes predvsem organizacijsko-tehnični pomen pri izvrševanju oblasti. Ob nastanku (v 18.stol.) je imelo to načelo za cilj omejitev oblasti absolutističnega vladarja.

Pojavi se parlament, sodstvo in nastopi pravilo o medsebojni kontroli in ravnovesju vej oblasti. Danes pa gre za **delitev dela na področju državnih poslov**. Tako da:

- zakonodajna oblast pripada parlamentu.
- izvršilna vladi in šefu države
- sodna pa sodišču

Za demokratično politične sisteme veljajo tisti, ki zagotavljajo udeležbo in kontrolo državljanov. Državljeni participirajo neposredno v političnem sistemu oz. v odločanju o javnih zadevah z volitvami in referendumi. Vsak politični sistem ali vsaka državna ureditev nosi pečat zgodovine, kulture, tradicije, običajev in drugih karakteristik - značilnosti, ki jih ima posamezna država. Zato ni mogoče političnega sistema mehanično prenašati iz države v državo, npr. bivše angleške kolonije so kopirale angleški politični sistem parlamentarne dokumentacije. Namesto takšnega političnega sistema so imele konikaturo tega sistema. Politični sistem lahko sledi sodobnim načelom o politični demokraciji, o participaciji državljanov, o varstvu manjšin ipd.

Vendar pa ta načela uresničuje skozi specifične oblike organizacije in delovaje političnega sistema v posamezni državi.

Za vsak politični sistem je najpomembnejše, kako se oblikujejo posamezni organi in kakšne so njihove pristojnosti in razmerja.

Tako, kot pri drugih organizacijah tudi pri političnem sistemu posamezne države lahko ugotovljamo razkorak med normativnim in stvarnim. Med tistim, kar je deklarirano (proglašeno v ustavi in zakonih) in tistim, kar se dejansko uresničuje. Nekateri politični sistemi so daleč od dejanske demokracije. Demokracija je navidezna, je zgolj formalna in ne dejanska. Noben sodobni sistem ne želi sebe označiti, kot nedemokratičnega. Vsi se deklarirajo za demokratične, v resnici pa gre lahko za avtokratične politične sisteme, ko je dejanska oblast v rokah manjšine. Manjšina lahko poseduje nesorazmeroma materialna sredstva, oz. bogastvo, kar ji omogoča bistveno privilegirani vpliv na politično odločanje.

DEMOKRACIJA – DEMOS – ljudstvo ; DEMOKRATEIA – vladavina ljudstva

DEMOKRACIJA v vsakem obdobju človeške družbe nosi pečat zgodovine. V sužnjelastniški dobi gre za vladanje svobodnih državljanov. Sužnji sploh niso priznani za človeška bitja, so brezpravni, si govoreče orodje – **INSTRUMENTIA VOCALICA**

V fevdalni dobi odloča fevdalna gospoda. Tlačani so osebno nesvobodni, privezani na zemljo. O njih odloča fevdalni gospod, ki pa je že manj mogočen, kot lastnik sužnjev.

V kapitalizmu so formalno vsi enaki. Imajo enake možnosti, so osebno svobodni, vendar je moč v teh ureditvah.

V sodobnih državah gre za njihovo demokratizacijo, ki se kaže zlasti v uspostavljanju institucij, mehanizmov za soodločanje državljanov o javnih zadevah. Zmanjšuje se vloga prisile, ker demokratična družba, oz. država večja pripravljenost državljanov, da prostovoljno, brez

fizičnega prisiljevanja, uresničujejo pravila. Država v sodobnosti torej vse bolj razvija svojo seriozno vlogo – torej številne dobrine in storitve za državljane.

Pokazatelj demokratičnosti neke države je tudi **LOKALNA SAMOUPRAVA** in **REGIONALNA SAMOUPRAVA**. Pokazatelj je uresničevanje načela **SUBSIDIARNOSTI** v njegovem filozofskem, političnem, upravno-organizacijskem in pravnem vidiku.

NAČELO SUBSIDIARNOSTI je instrument za presojo demokratičnosti določene države. V središču je človek posameznik, njegova avtonomija, v katero sme politična oblast posegati le izjemoma. Načelo subsidiarnosti varuje posameznika pred neupravičenimi posegi politične oblasti. Parlamentarna demokracija, ki prevladuje v sodobnosti, temelji na lokalnih demokracijah. **LOKALNA SAMOUPRAVA** ali **DEMOKRACIJA** je po definiciji posebno avtonomno javno-upravna sfera, ki je del vsakega demokratičnega sistema.

DEMOKRACIJA je kombinacija posredne in neposredne demokracije. Oblike neposredne demokracije omogočajo neposredno odločanje državljanov o določenem političnem vprašanju. **Znani sta dve izvedbeni obliki neposredne demokracije:**

- izbori občanov / skupščine državljanov
- referendum

REFERENDUM je zahtevnejša oblika od zbora občanov, tudi dražja. Na referendumu lahko odločajo vsi državljani, ki imajo volilno pravico. **Vrste referendumov:**

- **referendum o predmetu**, kot vsebini odločanja (referendum o ustavnih spremembah, referendum o zakonu, lokalni referendum)
- **upravni in lokalni referendum**– gre za območje
 - **obvezni, neobvezni referendum**
 - **zavezujoči in poizvedovalni**
 - **naknadni in prehodni referendum**

Poznamo obvezni referendum pred ustanovitvijo občine, s katerim se ugotovi izid tega referenduma. Po tolmačenju ustavnega sodišča ni zavezujoč pravno in gre torej za tako imenovani. poizvedovalni referendum. Predlagano je, da se z ustavnimi spremembami zoži razpis zakonodajnega referenduma. Odpravljena naj bi bila sedanja rešitev, da tak referendum lahko zahteva med drugim tudi državni svet. Na zborih občanov se praviloma obravnavajo lokalne zadeve, lahko pa posamezni zakoni terjajo zbere k razpravljanju o posameznih državnih zadevah.

K tem tradicionalnim oblikam neposredne demokracije, se v sodobnosti priključujejo še nove prožnejše oblike, kot je npr. anketiranje, ugotavljanje javnega mnenja, organiziranje **ATHOK** skupin, mladinski sveti, uporaba elektronskih medijev za komuniciranje med volilci in izvoljenimi predstavniki. V nekaterih državah, zlasti v skandinavskih načrtujejo znižanje starostne meje za pridobitev volilne pravice. Politični sistemi se različno imenujejo, vendar lahko ugotovimo tudi številne skupne značilnosti, npr. krepitev izvršilne funkcije na račun zakonodajne funkcije.

INSTITUCIJE POLITIČNEGA SISTEMA se delijo na tiste, ki sprejemajo politične odločitve – raven odločanja in tiste v katerih se sprejete odločitve izvršujejo.

INSTRUMENTALNI NIVO ODLOČANJA je v rokah vlade in državne uprave.

V vsaki državi obstajajo državni organi, ki opravljajo državne funkcije. Poleg znanih treh organov – zakonodajna, sodna in izvršilna oblast, obstajajo še nekateri posebni državni organi, ki jih ni mogoče v celoti razvrstiti v eno izmed teh treh vrst organov. Npr. javno tožilstvo ni sodni organ, spada pa v pravosodni sistem države. V vseh državah so zakonodajni, oz. predstaviški organi najvišji organ oblasti. Imajo najpomembnejšo vlogo v državi – to je oblikovanje pravnega reda s sprejemanjem drugih pravnih aktov. Ti zakonodajni organi se po državi lahko različno imenujejo. Skupni ali splošno pojem je parlament.

PARLAMENT je oblika predstaviške demokracije. Je izvršilno-upravni organ, opravlja izvršilno in upravno funkcijo v državi. Izvršujejo zakone in druge odločitve predstaviškega organa. Pri tem tudi odločajo, le da so njihove odločitve konkretnije in se z njimi zagotovi uresničevanje primarne odločitve – odločitve parlamenta.

Parlament sprejema svoje odločitve pretežno na podlagi predlogov in iniciativ izvršilnih in pravnih organov. Lahko bi tudi rekli, da zakonodajni organ odloča o ciljih, ki jih je treba uresničiti v državi.

Poleg resorijev je še vrsta različnih uradov, agencij, birojev, ki so vsi podrejeni predsedniku. Obstaja tudi ime – **BELA HIŠA**, to so predsednik in njegovi najozji svetovalci, ki tvorijo izvršilni urad. Predsednik ne predlaga zakonov, zakone predlagajo člani kongresa. Predsednik pa ima **SUSPENZIVNI ali ODLOŽNI VETO** na zakon. Z njim lahko odloži uveljavitev zakona za določen čas. Po poteku časa je zakon potrebno ponovno sprejemati z 2/3 večino v dveh domovih.

Predsednik vpliva na kongres, tudi s svojimi poslanicami informira kongres o svojem videnju. Predsednik ne odgovarja kongresu politično, odgovarja pa kazensko v primeru veleizdaje ali drugih hudih dejanj. Senat ga lahko zasliši – poziv predsednika na zaslišanje – in ga

odstrani (Clinton). Tudi v ameriškem primeru se vrši t.i. delegirana zakonodaja. Na izvršilno oblast se prenaša pravica sprejemati podzakonske akte, s katerimi pa se ne izvajajo samo zakoni, ampak se pogosto dejansko urejajo določena vprašanja. Ti podzakonski akti imajo dejansko značaj zakona. Predsednikov položaj je tudi odvisen od strankarskega razmerja sil v kongresu. Glavni stranki sta **DEMOKRATSKA** in **REPUBLIKANSKA**. Lokalna samouprava je v domeni stays – zveznih enot. Lokalna samouprava v Ameriki je zelo razvita.

Lokalne skupnosti imajo izjemno velike pristojnosti na komunalnem, izobraževalnem, davčnem, invalidskem področju....

Imajo 4 tipe organizacijskih lokalne oblasti:

- močan županski sistem
- šibek županski sistem
- city manager sistem – kjer sta na eni strani svet in župan, na drugi pa city manager, ki ima svojo ekipo, ki predlaga svojo politiko ustavnemu svetu in županu in nato sprejete odločitve izpolnjuje. Tu je jasno razdeljeno med politiko in stroko. City Manager lahko deluje več mandatov.

KOMISIONARSKI SISTEM v manjših lokalnih enotah, kjer je edini organ komisija, ki jo sestavljajo za posamezno upravno področje odgovorni člani. Poleg organa pa so zelo razvite tudi oblike participacije državljanov v lokalni politiki. Gre za javna zborovanja, za **ATHOK ODBOR** javnih srečanj za potrošniške organizacije. Lahko bi rekli, da je civilna družba na lokalni ravni dobro in fleksibilno organizirana. Obstaja tudi t.i. javno zaslišanje, npr. ustrezna komisija mestnega sveta N.Y., ki izdaja gradbeno dovoljenje, mora pred izdajo opraviti to javno zaslišanje na katerem nastopajo vsi prizadeti : prebivalci iz okolja, kjer se bo nekaj gradilo in predlagatelji gradnje.

PARLAMENTARNO – PREDSEDNIŠKI SISTEM

Gre za sistem, prototip le-tega je Francija. Ta sistem ima uveljavljeno načelo parlamentarnega sistema in določene **elemente predsedniškega sistema**.

- Predsednik republike je hkrati šef vlade in se voli na neposrednih volitvah za 7 let.
- Predsednik republike imenuje ministre – prvega ministra,
- Predseduje sejam vlade – vlada odgovarja parlamentu in predsedniku.
- Ministri ne smejo biti člani parlamenta
- Predsednik lahko razpusti parlament in ima **SUSPENZIVNI VETO** na zakone
- Predsednik ima pravico razpisati referendum o posameznih zakonih

Izvršilna oblast v Franciji je zelo močna. Tudi tu poznamo delegirano zakonodajo, ki je še močnejša, kot v drugih državah. Parlament je dvodomen. Sestavljata ga **PREDSEDNIŠKI DOM** in **SENAT**. Vlada odgovarja predsedniškemu domu, ki ji lahko izglasuje nezaupnico.

RAVNI OBLASTI V FRANCIJI:

- občine / 36.763
- departmaji / 100
- regije / 26
- država

Država ima tudi t.i. **PERFEKTE**, kot svoje predstavnike naravnih departmajev. Ti perfekti nadzirajo zakonitost dela lokalnih organov. Francoski župan je voljen posredno – voli ga občinski svet. Ima najmočnejši položaj, predstavlja tudi državo v občini.

SKUPŠČINSKI SISTEM

Kot že ime pove ima tu predstavniško telo odločilno vlogo. V skupščini je zakonodajna in izvršilna oblast. Ni vlade!!! Posle vlade opravlja poseben odbor skupščine. V bivšem YU sistemu so bili to tako imenovani izvršilni sveti!

Švica je konfederacija, ki jo sestavlja 22 kantomov. Kantomi so suvereni, omejeni samo z ustavo, konfederacijo. Tudi lokalna samouprava v Švici spada pod oblast kantomov. Če gre za spor o pristojnosti med kantomi in zvezo je po ustavi predpostavka v korist pristojnosti kantomov. Najvišji organ v Švici je zvezna skupščina, ki jo sestavljata uradni svet in svet kantomov. Oba domova sta enakopravna. Izvršilna oblast predstavlja sedem členski zvezni svet. V sak izmed sedmih členov vodi en resor. Zvezni svet je po svojem položaju stalni odbor skupščine, ki se voli za 4 leta. Zvezni svet odraža izvaja politiko, ki jo določi skupšna.

Ne more voditi svoje politike, kot vlado v parlamentarnem sistemu, zato tudi ni mogoča nezaupnica. Ne glede na takšen ustavni položaj, zvezni svet dejansko pridobiva čedalje več oblasti. Izmed členov sveta se je vsako leto eden izvoli za predsednika konfederacije. Tako je zvezni svet tudi šef države.

REFORME JAVNE UPRAVE V POLITIKI

Razlogi za reforme javne uprave:

Reforma javne uprave je proces, ki poteka tako v državah razvitega sveta, kakor tudi v državah v tranziciji (države v predhodnem obdobju). Ta proces je posledica izjemno hitrega in dinamičnega razvoja družbenega sistema, ki zahteva tudi ustrezno prilagoditev in razvoj upravnih sistemov. **Globalizacija sveta** postavlja države v povsem novo vlogo, ki ji morajo prilagoditi svoje institucije in funkcije. Staro vlogo države, kot varuha, kot nadrejene oblasti se umika v njeni novi tako imenovani partnerski vlogi. Državo skupaj z vsemi drugimi podsistemi, kot enakopraven partner skrbi za uspešen razvoj celotnega družbenega sistema. Reforma javne uprave pa je še posebej pomembna za države v tranziciji. Te države v bistvu hitreje prehajajo v posamezne razvojne stopnje, zato je pod ustrezno usmerjanje tega procesa odvisna njegova uspešnost. Treba je določiti izhodišče, cilje, poti za njihovo uresničevanje. Vsaka država ima svojo lastno tranzicijo. SLO je na gospodarskem področju dosegla precejšnje uspehe, zdaj pa je v ospredju vprašanje graditve državnih institucij, zlasti državne uprave za njihovo učinkovito delovanje. Dodatni razlog je tudi vključitev v EU. EU terja uskladitev SLO uprave z upravami držav članic in institucijami EU. Za reforme javne uprave je bil sprejet strateški načrt, zdaj pa se kaže potreba za določitev nove strategije. Prvi strateški načrt je bil sprejet 1994 leta in ni več aktualen. Osrednji del tega načrta so bili novi zakoni o državni upravi, o javnih uslužbencih, o inšpekcijskem nadzoru, o javnih agencijah, o sistemu plač v javnem sektorju in o vladi.

Ti projekti so zaključeni, zato naj bi nova strategija določila cilje in vizijo nadaljnega javne uprave. Pri reformi javne uprave gre za kritični razmislek o državni upravi, vladi, lokalni samoupravi, javnih službah in položaju državljana v razmerju do uprave in države. Kar se tiče državne uprave kritiki opozarjajo, da ne deluje ustrezno v neposrednem odnosu do državljanov, niti ne v sposobnosti, da bi ustrezno izvajalo državno politiko in prispevalo odgovore na nove izzive in zahteve. Država deluje ustrezno kadar državljani preko političnih procesov lahko neposredno vplivajo na oblikovanje državne politike in kakor državo na drugi strani s svojim izvršnim aparatom zagotavlja, da se bo tako sprejeta politika tudi v praksi izvajala. Gre torej za politični proces in izvršni proces. Ta dva procesa sta ločena, hkrati pa vplivata drug na drugega. Če politika posega v izvršni proces se ta podreja izključno zahtevam politike. Prizadet je torej izvršni proces in politični proces, ker se politične stranke usmerjajo v državni izvršni aparat, v katerem si želijo krepite lastno moč.

Bučar se zavzema za odpravo takega vzorca, ki je bil značilen za enopartijski sistem in se v precejšnji meri uporablja v večstrankarskem sistemu.

Za razumevanje politike in uprave je najprej treba urediti položaj vlade. Vlada je preobremenjena (po Bučarju) s strokovnim delom za katera ni pristojna in ne kvalificirana. Izgublja se v administriranju, v reševanju sprotih problemov. Dostikrat ne sprejema nujnih političnih odločitev za izvrševanje zakonov. Celo ne ostaja pri izvršitvi določenih predpisov. Vlada naj bi bila sposobna in pripravljena sprejemati politične odločitve v podporo upravno-izvršilne dejavnosti. Mora se soočiti tudi z političnimi krizami. Po Bučarju je treba dobiti predvsem politično vlado. Državna uprava pa naj deluje strokovno, po načelu poslovnosti in neodvisno od političnega vmešavanja in političnih kriz. Državna uprava naj strokoven način uresničuje politične smernice vlade. Vlada ima številne vladne službe, ki so neke vrste vzporedna državna uprava. Te službe je treba vrniti v pristojno ministrstvo.

Vlada pa naj ima generalni sekretariat za strokovne in tehnične dejavnosti, ki jih vlada potrebuje za upravljanje svojih nalog. Sem sodi služba za zakonodajo, informacije in potrebna pisarniška in logistično dejavnost. Vlada in uprava se razlikujeta ne samo na ločnici politike in strokovnosti ampak tudi na ločnici analize in sinteze kot metode dela. Za vlado je značilna sinteza za upravo pa analiza. Po Bučarju je javna uprava sistem, ki se po svoji velikosti in kompleksnosti lahko primerja z največjimi gospodarskimi sistemi. Zato bi se morala javna uprava tudi ravnati po načelih za upravljanje velikih poslovnih sistemov. Predvsem gre za načelo racionalnosti in poslovnosti. Javna uprava pa ima seveda tudi določene vrednostne cilje, ki niso vedno skladni z racionalnostjo. Po Bučarju mora biti javna uprava sposobna analizirati dejansko stanje v družbenem okolju in predlagati strokovno utemeljene cilje bodoče politike. Sistemsko okolje postaja vse bolj kompleksno in terja vedno bolj strokovne odgovore na svoje izide. Politika tega ni sposobna, niti ni to njena naloga. To lahko stori le uprava, ki svoje odgovore temelji izrazito na strokovni presoji dejanskega stanja. Na strokovni presoji načelnih odgovorov, na strokovni usposobljenosti za njihovo izvedbo in ki ima za tako dejavnost vsa potrebna pooblastila. Cilje in naloge uprave določata vlada oziroma področni minister. ,

STR 91- izhodišča za nadaljnji razvoj samouprave

IZHODIŠČA ZA :

Lokalno samoupravo je eden od družbenih podsistemov, prav tako tudi državna uprava.

Ta dva podsistema sta ločena po pristojnostih, organiziranju, ob enem pa tudi povezana. O tem govore posamezni zakoni uprave ZLS (zakon o lokalnem samoupravljanju), govorijo o sosveti pri načelniku upravne enote, v katerem se tudi predstavniki lokalnih skupnosti z opcijo upravne enote. Zakon o inšpekcijskem razvoju velja tudi za občinske inšpektorje, zakon o državni upravi govori tudi o koordinacijskih sosvetih za sodelovanje med upravne enote, občinskimi upravami, območnimi enotami državne uprave na območju upravne enote.

Zakon o javnih uslužbencih velja tudi za zaposlene v občinskih upravah. Z uvedbo lokalne samouprave je prišlo do razveze zakona med državo in nekdanjo občino. Država je prevzela nazaj vse oblastne naloge, ki so jih nekdanje občine opravljale zanjo. V lokalni samoupravi, katere nosilec je občina pa obstajajo lokalne zadeve javnega pomena. Ta ločitev nalog ne pomeni trajnega stanja. Z nadaljevanjem reforme lokalne samouprave zlasti z uvedbo pokrajin naj bi prišlo do decentralizacije, ko naj bi državi prineslo pomemben del svojih nalog v izvorni ali preneseni delokrog občin in pokrajin. **Za področje lokalne samouprave so pomembni** kot pravna naloga stava RS, ratificirana evropska listina lokalne samouprave, zakon o lokalni samoupravi, ter še vrsto drugih zakonov. Manjkata še zakon o glavnem mestu in zakon o pokrajinah. Vsa ta pravna podlaga je predvidena. Dobili naj bi nov zakon o lokalni samoupravi, poseben zakon o občinah in že omenjen zakon o pokrajinah. Prav tako naj bi dobili nov zakon o financiranju občin. Delo na teh spremembah strokovno poteka.

Sicer pa gre pri nadaljevanju reforme za vrsto vsebinskih premikov.

- večje vključevanje državljanov ali občanov v lokalno javno življenje
- vključevanje ljudi v procese odločanja
 - spoštovanje načel evropske listine lokalne samouprave
- delitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi
- teritorialna sestavina reforme
- finančno materialna sestavina
- ustava, zakonodaja, družboslovna spoznanja
- uvajanje samouprave

1. **Gre za polno uresničevanje lokalne samouprave.** Leta 2001 je bil opravljen MONITORING – pregled sveta Evrope v SLO, kako SLO uresničuje to listino.

2. **Delitev pristojnosti med lokalno samoupravo:** Tu gre za uresničevanje načela subsidiarnosti, ki je temeljno načelo Evropske skupnosti.

3. **Teritorialna sestavina reforme:** gre za problem premajhnih občin in za neobstoje pokrajin. Od 193 občin jih je polovica z manj kot 5.000 prebivalci. Številne od njih ne morejo opravljati niti zdajšnjega dokaj omejenega delokroga. Gre za iskanje rešitev glede povezovanja in sodelovanja občin. Zadnja osma novela LS natančneje opredeljuje zvezo občin.

4. **Finančno materialna sestavina:** ni lokalna samouprava brez ustreznih financ. Zakon o financah občin je slab, nikakor ne vsebuje razdelanih osmih načel Evropske listine.

5. **Ustava in zakonodaja**

6. **Večje upoštevanje novih družboslovnih spoznanj.** Govorimo o odprtosti lokalne družbe (občine) v širšo družbeno okolje ob pretoku idej.

7. **Uvajanje pokrajin:** to je pa najpomembnejši projekt.