

## UVOD V JAVNO UPRAVO

### UVODNI DEL :

- Kaj spada v javno upravo ?
- Razvoj javne uprave.
- Veda o javni upravi.

### KAJ SPADA V JAVNO UPRAVO ?

1. DRŽAVNA UPRAVA
2. LOKALNA SAMOUPRAVA
3. JAVNE SLUŽBE
4. JAVNI SEKTOR

**Javna uprava** je v najširšem smislu skupni funkcionalni in organizacijski pojem za vsa naštetih 4 področja.

### DRŽAVNA UPRAVA

Državna uprava je instrument ( sredstvo ) za izvajanje njene prvenstveno in predvsem oblastne funkcije. Državna uprava pri izvajanju te funkcije v glavnem , s svojimi abstraktnimi in konkretnimi odločitvami , na pravni način ureja odnose v družbi. Z širšega vidika sodi sem tudi neposredno izvajanje prisile , kot posledica pravnih odločitev uprave ter vlade in parlamenta. Pri podrobnejši razčlenitvi je ta funkcija sestavljena iz izvrševanja zakonov in drugih predpisov , odločanje o upravnih zadevah ter iz izvrševanja upravnega nadzorstva ( inšpekcije ). Institucionalno to funkcijo izvaja vlada in ministrstva. Poleg tega državna uprava upravlja še naloge strokovno tehnične uprave, ki jih sestavljajo zbiranje informacij ( predvsem dejanskih ) ter oblikovanje alternativ za podporo upravnega odločanja in sem sodi tudi spremljanje celotnega stanja posameznih področij, ter predlaganje zakonov in drugih aktov ter ukrepov ustreznim organom. Institucionalno izvaja to funkcijo vlada in ministrstva v okviru njihove notranje delitve dela na strokovne službe vlade in ministrstev, lahko pa tudi posebne upravne organizacije v okviru ministrstev. Državna uprava ima tudi pospeševalne naloge, kjer vlada in ministrstva z neoblastnimi ukrepi pospešujejo razvoj drugih delov družbenega sistema ( gospodarstvo ). Institucionalno v državno upravo sodi vlada in ministrstva ter vse bolj ali manj samostojne organizacije v njihovem okviru.

Tako opredeljeno DRŽAVNO UPRAVO imenujemo TERITORIALNI UPRAVNI SISTEM na državni ravni.

Funkcije državne uprave in njihov institucionalni odraz se v celoti ne prekrivajo. Država lahko namreč posamezne dele funkcij državne uprave z javnim pooblastilom prenese tudi na nedržavne subjekte, ki institucionalno ne sodijo v državno upravo. Ti subjekti na podlagi javnega pooblastila izvajajo funkcijo državne uprave kar pomeni, da je funkcionalna opredelitev državne uprave nekoliko širša od njene institucionalne opredelitve.

### LOKALNA SAMOUPRAVA:

Lokalna samouprava je način upravljanja v družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti. Za razliko od lokalne skupnosti, ki je dejanski družbeni pojav je lokalna samouprava normativna institucija. Lokalno samoupravo torej tvorijo pravno urejena razmerja v lokalni skupnosti na področju odločanja o skupnih zadevah, to odločanje mora biti avtonomno tj. neodvisno od države. V primeru izvedenega ali odvisnega odločanja pa gre samo ali zgolj za lokalno upravo. Ta lokalna samouprava je institucionirana avtonomija odločanja o lastnih zadevah v lokalni skupnosti, ki z normativnega vidika izvira iz lastne pristojnosti. V lokalno samoupravo sodijo institucionalno občine in pokrajine, ki jih lahko imenujemo TERITORIALNI UPRAVNI SISTEM.

### JAVNE SLUŽBE:

**Javne službe** so dejavnost, ki zagotavljajo javne dobrine in stvarine, ki so nujno potrebne za delovanje posameznega družbenega sistema, ki pa jih iz različnih razlogov ni mogoče ustrezno zagotoviti preko sistema tržne veljave. Tej materialni opredelitvi je treba dodati še pravni element, kar pomeni, da so to tiste dejavnosti iz materialne opredelitve, ki jih država določi, kot takšne in za njih vzpostavi tudi določen pravni režim.

Funkcionalno sodijo v to področje vse družbene dejavnosti (šolstvo, zdravstvo, kultura...) ter dejavnosti materialne infrastrukture (vodovod, kanalizacija, pošta, elektrika) to imenujemo tudi FUNKCIONALNI UPRAVNI SISTEM.

## **JAVNI SEKTOR:**

**Javni sektor** kriterij za določitev javnega sektorja pa je lastništvo države, tako da sodi v javni sektor vse tisto, kar je v lasti države ne glede na katerem področju se nahaja. Javne službe tako v svojem večinskem delu sodijo v javni sektor, medtem ko zasebni pravni subjekti, ki izvajajo javne službe v ta sektor ne sodijo. Pojem javnega sektorja ne zajema celotne državne uprave, čeprav so vse njene organizacije v lasti države.

## **RAZVOJ VEDE O JAVNI UPRAVI**

Za leto rojstva državne uprave se smatra l. 1660. Glavne evropske monarhije tega obdobja (Anglija, Avstrija, Prusija) so takrat slučajno hkrati izpeljale reforme državne organizacije, ki so bile nujni pogoj za uresničitev koncepta absolutne monarhije. To je prehod od **patrimonalnega (dednega)** na **profesionalni** način upravljanja. Legitimnost oblasti se ni več izvajala iz lastnine nad zemljo ampak iz legitimnosti monarhične institucije kot takšne. Stvarnost ni 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 država in državna uprava prešla skozi širi izmenične faze.

- 1. faza je koncentracija državne oblasti** v rokah absolutističnega monarha in njegove uprave
- 2. faza je dekoncentracija državne oblasti** v demokratičnih reformah in revolucijah 18. in 19. stol.
- 3. faza je ponovna koncentracija državne oblasti** v prvih treh četrtinah 20.stol. in to tako socialnih državnih javnih služb (državne blaginje), kot še posebej radikalno v totalitarnih državah tega obdobja.
- 4. faza ponovna dekoncentracija državne oblasti** pred koncem tega stoletja z obnovo pluralizma, trga, človekovih in političnih pravic nasproti države.
- 5. faza** je možno napovedati, ki jo obeležuje trans državna globalna povezanost oz. vse jasnejša zavest o omejenosti naravnih virov in o ekološki problematiki. To je ali to bo **faza koncentracije državne oblasti**, ki je pogojena z možnostjo koncentracije kontrole nad informacijami. V 4.etapi ali fazi razvoja državne uprave sta najbolj značilni spremembi:
  1. bistveni preobrat v pojmovanju države, država ni več samo monopol organizirane legitimne fizične sile pač pa vse bolj sredstvo za reševanje družbenih problemov
  2. dejansko razširitev obsega javne uprave preko tradicionalnega državnega institucionalnega okvira.

### **Razvojne usmeritve sodobnih upravnih sistemov pa so na tej podlagi:**

1. razvojna usmeritev je spreminjajoča se vloga države, težišče njene vloge v vseh razvitih sistemih prehaja s področja upravno policijskega dela na področja zagotavljanja posameznih javnih dobrin in storitev državljanov ter na področju pospeševanja družbenega razvoja. Država tako dejansko vedno bolj postaja skupnost javnih služb, njena oblastna funkcija upada s tem pa tudi prisila, ki ne pomeni več nekega normalnega stanja v družbi ampak predstavlja prej disfunkcionalnost, na drugi strani pa je kot nasprotje temu procesu stalno naraščanje pravic državljanov. Takšna vloga države nedvomno vpliva tudi na informatizacijo njene uprave, ta ne more biti več usmerjena v dejavnosti, ki naj omogočajo čim boljši nadzor nad državljanji ampak mora predvsem omogočiti čim boljše njene servisne in pospeševalne funkcije
- 2.globalna tendenca je izraziti proces decentralizacije teritorialnih upravnih sistemov. Sodobni družbeni sistemi se morajo preoblikovati če hočejo uspešno odgovarjati na izziv današnjega časa. Njihov 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, kije informacijsko in organizacijsko izredno gosto in se tudi izredno hitro spreminja, rešitev tega problema je v oblikovanju novih struktur to je v decentralizaciji upravnih sistemov, ki presegajo neobvladljivost in kaotičnost klasičnih upravnih sistemov.
- 3.razvojna težnja je profesionalizacija uprave, z upadanjem oblastne funkcije in z naraščanjem njene servisne pospeševalne funkcije. V upravi ni več prostora za politični voluntarizem saj je upravna dejavnost postala visoko zahtevna strokovna dejavnost. Uprava je postala stroka, kar se posebej odraža na področju javnih služb.
- 4.razvojne težnja se nanaša na notranjo organizacijo upravnih sistemov. Dosedanja prevladujoča klasična birokratska organizacija za katero je značilna izrazito hierarhična struktura, se umika novim tipom ali vrstam organizacij to so projektne organizacije in timske mreže. Birokratska organizacija preprosto ni več primerna za hitro in ustrezno reagiranje na spremembe v okolju, ker temelji na predpostavki, da višja funkcija obvladuje vse funkcije pod njo. Odgovor na ta problem so vsi tipi organizacij, ki temeljijo na **heterarhični strukturi** in s tem neposredno vežejo vodenje posameznega projekta na nosilce posameznih znanj.
- 5.razvojna težnja se nanaša na kontrolni proces v upravnih sistemih. Kontrola v upravnem sistemu oskrbuje ta sistem s potrebnimi informacijami o izvajanju njegovih odločitev. V klasičnih upravnih sistemih ta proces zajema predvsem nadzor nad pravili ravnanja, pri izvajanju posamezne dejavnosti, ki jih določa vrh upravnega sistema. V novih oblikah organizacij pa se težišče te funkcije premika na področje ocenjevanja rezultatov posameznega upravnega delovanja. Ta nova tendenca prihaja do izraza na področju javnih služb, kjer tovrstna kontrola

zagotavlja tudi ekonomično in racionalno izvajanje teh služb. Glavna razvojna težnja se nanaša na proces prehajanja servisne funkcije uprave iz državne domene v izvajanje v zasebno sfero. To je proces privatizacije javnih služb.

## VEDA O JAVNI UPRAVI

S pojmom bistvo uprave se teorija ni ukvarjala do najnovejšega časa, v kolikor so se teoretiki ukvarjali z upravo jih je zanimala samo državna uprava in še to v prvi vrsti stališče državoznanstva pa celo posebna veda o državni upravi se pojavi v večjem obsegu šele v 18.stol. V antiki je veljalo kot simbol upravljanja krmilo v krmarjevih rokah. Ob prehodu v novi vek to je v času nastajanja absolutne monarhije pa je teorijo bolj zanimalo vprašanje oblasti. To je analiziral **Machiavelli** v knjigi **Vladar** (Kako priti v državi do oblasti?) citat "Velik človek, ki se bori za oblast gre proti smotru ne da bi izbiral svoja sredstva, krči si pot z mečem in odstrani vsakogar, ki bi mu jo zapiral, sovražnike, prijatelje in sorodnike". Dokler je bila absolutna oblast notranje zavojevalna 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 odnosih do svojih podanikov pa s policijo. Pri tem je bilo potrebno razrešiti dvojno vprašanje v čem se politika razlikuje od politike in kakšni so smotri policije.

1.vprašanje je bilo razrešeno tako, da so začeli nasproti Machiavelliemu cinizmu postavljati načela etike. Baron **Biefeld** je v pouk pruskemu prestolonasledniku napisal knjigo **Politične institucije** v kateri zavrača Machiavellija, ki ni poznal policije in v knjigi se sprašuje ali najdeš vseh Machiavellijevih knjigah le eno poglavje, ki bi govorilo o sredstvih s katerimi narediš podanike srečne, bogate, narod pa solidno močan in to je naloga policije (ščititi in voditi prebivalstvo). Tudi pisatelj slovenskega porekla Franc Pelzhofer je v 18.stol. nastopil s tezo, da mora biti policija veda o snovanju, ohranitvi in povečanju države. Politika pa je služeče orodje za javno blaginjo. Naloga policije je torej ustvariti blaginjo državljanov in v 18.stol. se tako izoblikuje KAMERALISTIČNA UPRAVNA ZNANOST → Znanost o policiji in o državnih financah, to je bila predvsem opisna znanost, ki je imela samo praktične cilje, kako voditi upravo. Šele **Lorenz Von Stein** je sredi 19.stol. napravil sintezo in postavil splošna načela uprave ne glede na konkretno ureditev v posamezni državi. Uprava ga je zanimala samo v zvezi z državo, vendar pa uprave ni več poimenoval samo kot izvršilno oblastne. Izvršilna oblast ne izvršuje samo zakonov ampak tudi sama izdaja odredbe. Vprašanja upravljanja so mnogo bolj pomembna, kakor vprašanja ustave. Naloga upravljanja je omogoč nastopil **Dugit (Pojem javnih služb)** iti ljudem pogoje, ki so potrebni za njihov nadaljnji razvoj. Konec 19.stol. pa je v Franciji, ki pa ga zanimajo vprašanja uprave predvsem s stališča, ki jo ima uprava v družbi in ne v državi. Naloga oblasti ni ne gospodarstvo in ne upravljanje ampak javne usluge in javne storitve. Za liberalizem 19.stol. pa je nasploh značilno da ga zanima predvsem pravni vidik odnosov med državno upravo in državljanom in v skladu s pozitivizmom v pravu predvsem pozitivno pravo ZAKONODAJA. Pravna tehnika v veliki meri prekrije zanimanje za vsa druga zlasti etična in filozofska vprašanja uprave. Upravno pravo postane v tem času samostojna pravna disciplina, ki iz množice zakonskega gradiva ustvarja potreben pregled sistematizira gradivo, izlušči splošne pojme in načela in postavi posamezne upravno-pravne inštitute.

Po 1.svet. vojni se na evropskem kontinentu nadaljuje smer preučevanja upravnega prava. Drugačno pot je šel razvoj v Angliji, tam je bila v ospredju zamisel da opravljajo splošna civilna sodišča kontrolo tudi nad upravo, s tem je bil zaustavljen razvoj upravnega prava, kot posebne discipline. V tej državi pozornost posvetili predvsem vprašanju teritorialnega in institucionalnega upravljanja. Razmerja med centralno in lokalno upravo, uprave na posameznih področjih, koordinaciji centralne uprave ter upravljanjem. Šele poslovni duh Amerike je odkril v začetku 20.stol. da uprava ni samo področje države ampak, imamo opraviti z upravo pri sleherni organizirani dejavnosti, zanima jih predvsem funkcija uprave in njen pomen v organizaciji ne pa samo bistvo uprave. Sodobna znanost o javni upravi ima tako korenine v popolnoma drugem okolju in na povsem drugih temeljih, njeni predniki niso pravniki niti državoznanci ampak praktiki v gospodarstvu.

Najpomembnejša začetnika sta **Taylor** in **Fayol**. Na ekonomičnost v javni upravi pa je prvi opozoril **Wodrow Wilson** v članku študij administracije, ki je bil objavljen prvič l.1887 v politološki reviji. V 30 letih tega stoletja zato prevladuje v Ameriki izrazito upravno tehnična smer preučevanju uprave, ki je razvila celo vrsto organizacijskih načel enotnost komande, razpon kontrole, pomembnost hierarhije, bistvo uprave se skoraj pri vseh avtorjih opredeljuje stališča funkcije, ki jo posamezni avtor vidi v upravljanju in Ameriški avtorji vidijo v upravljanju predvsem sistem sodelovanja več oseb pri zadovoljevanju določenega cilja. Pri opredelitvi uprave na splošno razlikujejo med funkcionalnimi oz objektivnimi opredelitvami in med organizacijskimi oz. subjektivnimi opredelitvami, ker ima uprava celo vrsto najrazličnejših funkcij na različnih področjih so vse funkcije opredeljene le opisnega značaja in ne morejo opredeliti bistva pojma uprave in ker je uprava organizirana v najrazličnejših organizacijskih oblikah so vse te opredelitve prav tako nesposobne, da bi opredelile bistvo uprave tudi z organizacijskega vidika. Za opredelitev samo stališča državnih funkcij pa je značilno, da so se končala večinoma v negativnih opredelitvah. Uprava je tista dejavnost države, ki ni niti zakonodajna niti pravosodje. Pozitivne opredelitve pa pod pojmom upravljanje razumejo kontinuirano dejavnost planiranja, usmerjanja, kontroliranja, ocenjevanja in ponovnega usmerjanja v okviru družbene dejavnosti oz. v okviru že sprejete širše odločitve o cilju, ki ga je treba doseči. Upravljanje je res tudi planiranje, usmerjanje toda ta opredelitev ne posega v bistvo upravljanja, prezre dejstvo, da je upravljanje proces odločanja, prav tako pa prezre, da je upravljanje tudi slabo, škodljivo brez kontrole, ne plansko. Upravljanje je torej samoodločanje, odločanje pa je izbor med idejami saj z odločitvijo vedno uveljavimo neko zamisel.

Sodobna znanost o javni upravi je predvsem empirična-izkustvena znanost proučuje javno upravo v njenih pojavnih oblikah. Veda o javni upravi je izmed družboslovnih disciplin, ki skuša ugotoviti zakonitosti, ki vplivajo na ravnanja ljudi, kadar gre za njihove odnose pri upravljanju.

- kameralistika (18.stol.)
- upravno pravni vidik (19.stol.)
- upravno tehnična snov (20.stol.)

## OSNOVNE POJMOVNE OPREDELITVE

### 1. Pojem **UPRAVA**- za kakšne pojme se uporablja

1. Za številne je uprava neko delovanje, funkcioniranje in to lahko imenujemo funkcionalno pojmovanje uprave, pri takem pojmovanju se pojem uprava in upravno delovanje pokrivata.

2. Drugi razumejo upravo v organizacijskem smislu in s tem označujejo skupnost vseh upravnih organov, upravni aparat oz. upravno organizacijo. Izraz uprava se v tem istem smislu uporablja za povsem določeno obliko upravnih organov (carinska uprava, davčna uprava).

3. Končno nekateri uporabljajo ta izraz tako v organizacijskem in funkcionalnem smislu. Hkrati vse upravne organizacije in njihovo delovanje. Takšna uporaba pojma uprava nas v ničemer ne približa v razumevanju njegovega bistva in vsebine. Vsekakor pa moramo, da ne bi prihajalo do nesporazumov oba pomena razlikovati, da bi dosledno razlikovali upravo v funkcionalnem in upravo v organizacijskem smislu. V prvem smislu je upravljanje, za drugo pa izraz upravna organizacija. Bistvo uprave lahko po našem mnenju spoznamo samo če spoznamo glavne značilnosti in vsebino upravnega delovanja oz. upravne dejavnosti. Dejavnost je glede na organizacijo, pri čemer razumemo organizacijo v instrumentalnem smislu, to je kot sredstvo, ki nam omogoča opravljanje dejavnosti torej je dejavnost vedno(???) Z različnimi dejavnostmi se ustvarjajo in zagotavljajo dobrine potrebne za zadovoljitev potreb družbe in njenih članov. Za opravljanje različnih dejavnosti je treba izoblikovati vzpostaviti različne organizacije, ki bodo omogočale opravljanje teh dejavnosti to pomeni, da mora biti organizacija prilagojena posebnostim določene dejavnosti ne pa obratno, če želimo razumeti upravo moramo predvsem obravnavati vse tiste njene značilnosti, ki so lastne upravi kot posebni dejavnosti in ki jo razlikujemo od drugih dejavnosti. Samo z organizacijskih vidikov pa se v nobenem primeru ne moremo dokopati do bistva pojma uprave. Uprava in upravljanje torej pojmovno označujeta isti družbeni pojav, pri čemer prvi izraz zajema njegov organizacijski drugi pa njegov funkcionalni vidik. V tem se večina teoretikov strinja, razlikujejo pa se v sami opredelitvi vsebine pojma upravljanje.

### 2. glavna skupina avtorjev:

1. prevladujoča v Ameriki, ki ima svoje zastopnike tudi pri nas (**France Bučar Upravljanje**) trdi, da je upravljanje proces odločanja o skupnih ciljih in načinih za njihovo uresničitev. Ta dejavnost poteka preko različnih faz, ki skupaj tvorijo upravni proces. Te faze so predvsem:

1. faza zbiranje informacij oz. ugotavljanje dejanskega stanja oz. potreb v organizaciji

2. faza oblikovanja različnih alternativ

3. faza izbor med alternativami oz. odločanje v ožjem smislu

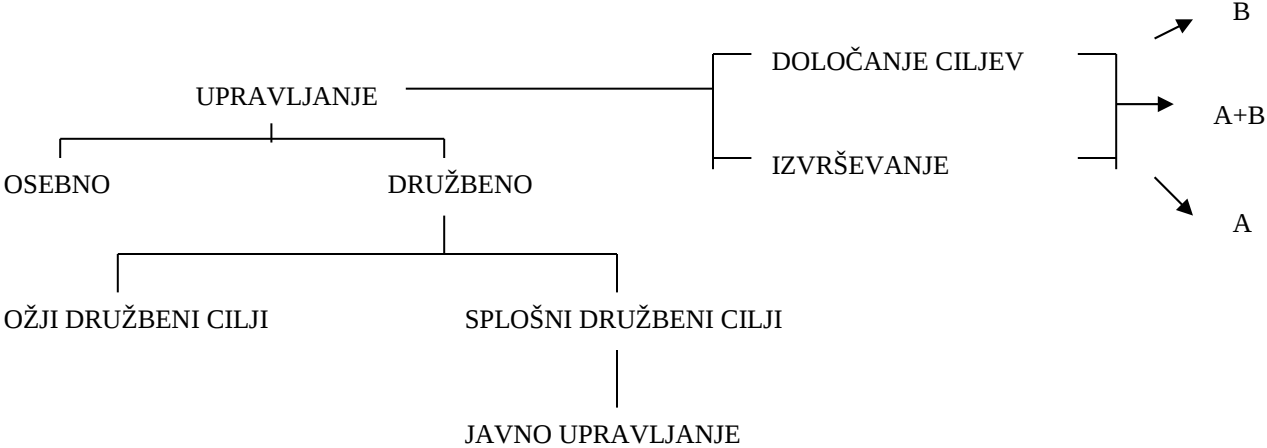
4. faza nadzor nad izvajanjem odločitev

Upravljanje torej zajema sam proces odločanja in vso strokovno pomoč pri odločanju. Takšna opredelitev pojma upravljanje je gotovo najširša, saj na področju družbenih zadev zajema celoten proces družbenega odločanja, organizacijsko gledano pa opravlja to dejavnost celoten upravno politični podsistem, v katerem je klasična uprava samo eden izmed njegovih delov.

Druga skupina avtorjev (večina slov. teoretikov), pa opredeljuje upravljanje, kot nujno potrebno pomožno dejavnost, ki omogoča, da lahko nemoteno tečejo procesi v temeljni dejavnosti. Ta definicija je nekoliko ožja od prve in zajema samo instrumentalni del uprave, to je odločanje v okviru že sprejetih odločitev in strokovno pomoč, pri odločanju na vseh nivojih. Njena posebnost je v poudarku na razlikovanju med temeljno in upravno dejavnostjo oz. pomožnimi nalogami, ki omogočajo opravljanje temeljne dejavnosti.

Upravna dejavnost mora biti sicer prilagojena temeljni dejavnosti vendar jo sestavljajo dejanja, ki imajo svoje značilnosti in tvorijo neko celoto, čeprav je uprava pomožna dejavnost je kljub temu nujno potrebna, ker neposredno omogoča uresničevanje glavnih nalog. Bistveno za to delovanje je tudi to, da je trajno sistematično in strokovno, rezultati upravljanja se kažejo v temeljni dejavnosti in ne v sami upravi. Vprašanje torej ne more biti samo sebi namen, vedno je namenjeno določeni temeljni dejavnosti, to je v ustvarjanju določenih dobrin s katerimi se zadovoljuje potrebe ljudi in družbe kot celote. Upravljanje mora biti usklajeno z naravo temeljne dejavnosti, čeprav ima upravljanje na vseh družbenih področjih enako vlogo in enako naravo. Upravljanje je umska dejavnost med tem, ko je temeljna dejavnost umska ali fizična. Upravljanje je univerzalni sodoben pojav, ki se pojavlja povsod tam, kjer imamo opravka z organiziranim človekovim delom, upravljanje je **interdisciplinarna** dejavnost. Uprava je pogoj sleherne organizirane dejavnosti in organiziranega dela brez upravne dejavnosti ni. Uprava sama za sebe sploh ne more obstajati oz. ne bi imela nobenega smisla. Vezana je na obstoj določene druge organizirane dejavnosti. Upravljanje je tudi družbeni pojav, pri tem gre vedno za odnose med ljudmi do stvari. Materialnih procesov se neposredno ne tiče, čeprav je končni cilj slehernega upravljanja v fizičnem svetu, to je proizvodnja dobrin za zadovoljitev naših potreb. Upravljanje se materialnih procesov dotika šele prek ljudi v tem smislu je upravljanje odločanje o tem, kaj morajo napraviti oz. kako morajo ravnati drugi ljudje, da se doseže nek smoter, to je neposredno ali posredno zadovoljitev neke potrebe. Določeno podrejanje oz. nadrejanje pa zahteva že sam tehnološki proces pri ustvarjanju določenih dobrin. Obvezno je da se posamezniki, ki so vključeni v ta proces podrejajo odredbam tistih, ki so pooblaščen za odločanje na posameznih stopnjah proizvodnje ali drugega procesa, ker je upravljanje odločanje o tem, kaj naj delajo in kako naj ravnajo drugi, se mora sleherni uprava naslanjati na prisilo. Prisila je torej sestavni del upravljanja. Pri odločanju o ravnanju ljudi moramo biti sposobni, da vplivamo na voljo tistih, ki naj izvajajo naše odločitve, da bodo pripravljene naše odločitve tudi izvesti. Ta prisila ni nujno fizična. Lahko je ekonomska, moralna, psihična. Tudi država nerada posega po fizični prisili, toda ob potrebi se fizični prisili nikoli ne odreče, ker je dostikrat zadnje sredstvo, da se zagotovi izvajanje njenih odločitev. Uprava brez prisile je torej protislovje.

Osnovne sestavine pojma upravljanje



Slovnčni pomen besede upravljanje kaže na dejavnost katere bistvo je v določanju smeri. Upravljanje torej pomeni usmerjati. Poleg določanja smeri gre pri upravljanju tudi za izvrševanje določenih aktivnosti oz. dejavnosti. Pojem upravljanje ima dve osnovni sestavini.

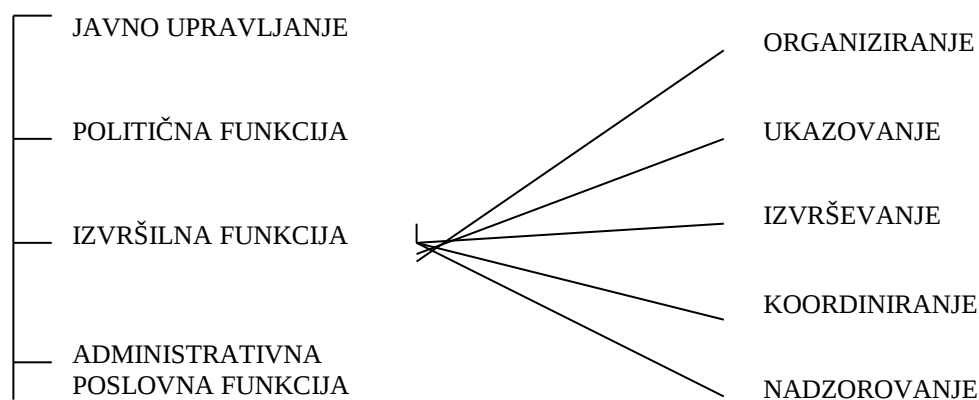
1.Element določanja smeri za doseg določenega cilja.

2.Element izvrševanja dejanj, ki omogočajo doseg določenega cilja

Upravljanje je lahko namenjeno doseganju osebnih ciljev. V 1. Primeru pri osebnem upravljanju sta oba navedena elementa običajno združena, redko pa tudi ločena.

Pri družbenem upravljanju pa sta ponavadi oba elementa ločena. Pri tem pa razlikujemo družbeno in javno upravljanje in oba izraza se ne glede na določeno stopnjo njune medsebojne povezanosti nanašata na dva različna pojma, izvor javno zajema vse, kar se nanaša na celotno skupnost oz. na celotno družbo, izraz družbeno pa ima največkrat drugačen ožji smisel. Zato je potrebno izraz javno razumeti v smisel splošno družbeno. Kadar gre za upravljanje s tistimi družbenimi zadevami za katere je zainteresirana družba v celoti oz. kadar obstaja splošni družbeni interes, takrat govorimo o javnem upravljanju. Kadar pa gre za upravljanje z družbenimi zadevami za katere je zainteresiran ožji del družbe (posamezne družbene skupine) pa govorimo o družbenem upravljanju in to razlikovanje izhaja iz tega, ker niso vse družbene zadeve enako pomembne za družbo kot celoto in zato prihaja do navedenega razlikovanja teh dveh pojmov oz. njune vsebine, prihaja pa tudi do prekrivanja, ker je tisto kar je javno zmeraj tudi družbeno, tisto kar je družbeno pa ni nujno da je javno v navedenem smislu. Javno je torej samo tisto kar je splošno državno s pojmom javno upravljanje, torej zmeraj razumemo splošno družbeno upravljanje oz. upravljanje s splošnimi družbenimi zadevami.

## FUNKCIJE JAVNEGA UPRAVLJANJA



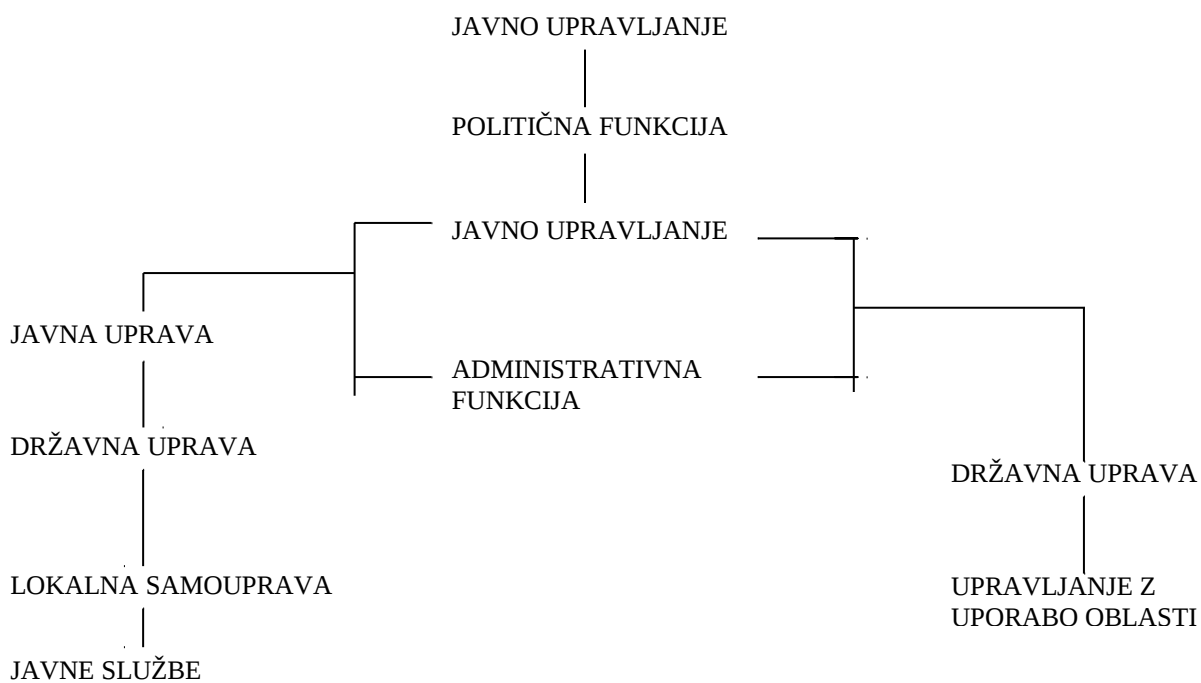
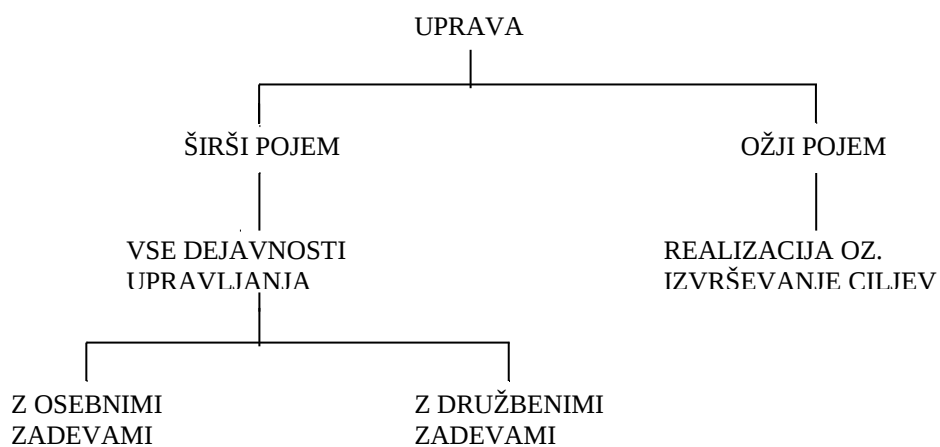
Javno upravljanje vključuje vrsto različnih dejavnosti in opravil, ki jih lahko smatramo, kot elemente pojma javno upravljanje. Te različne elemente lahko povežemo v nekaj večjih skupin, ki jih imenujemo funkcije javnega upravljanja, ta pojem je neposredno povezan z vprašanjem katere in kakšne dejavnosti se opravljajo v okviru javnega upravljanja, da bi se dosegel postavljeni cilj (?), na kakšen način, s katerimi ljudmi in sredstvi. Poznamo tri osnovne funkcije javnega upravljanja. Najvišjo funkcijo javnega upravljanja, to je politična funkcija, sestavljena iz dejavnosti s katerimi se odloča o najbolj splošnih ciljih skupnosti, to je določanje ciljev oz. ugotavljanje smeri in poti po kateri je potrebno usmerjati dejavnost družbe in opravljati splošen nadzor nad izvrševanjem ciljev. Ta funkcija se imenuje politična zato, ker se z njenim opravljanjem določa oz. sprejema politika, ki je najširše opredeljena kot določanje najbolj splošnih ciljev in usmerjanje ter angažiranje družbe pri njihovi uresničitvi.

Drugo funkcijo to je izvršilno funkcijo sestavlja dejavnost organiziranja, ukazovanja, izvrševanja, koordiniranja in nadzorovanja. Za vse te dejavnosti je značilno da se pojavljajo kot ene izmed stopenj konkretizacije politične funkcije javnega upravljanja. Z njeno pomočjo je omogočena realizacija že sprejetih in določenih najsplošnejših ciljev družbene skupnosti.

Tretjo funkcijo to je administrativna in poslovodna funkcija, pa sestavlja dejavnosti neposrednega tehničnega izvrševanja. Sem spadajo razna strokovna in tehnična opravila in operacije, ki predstavljajo zadnjo stopnjo konkretizacije družbenih ciljev to je neposredno tehnično in materialno uresničevanje posameznih ciljev in nalog skupnosti. Ta funkcija v prvi vrsti obsega dejavnost vodenja procesa dela pa tudi druge dejavnosti neposrednega izvrševanja. Pomen razlikovanja funkcij javnega upravljanja.

Razlikovanje navedenih funkcij javnega upravljanja ni pomembno samo zaradi določanja njihove vsebine in pomena temveč tudi zato, ker se lahko posamezne funkcije javnega upravljanja zaupajo različnim nosilcem. V sodobnem svetu je upravljanje z najpomembnejšimi družbenimi zadevami največkrat v rokah predstavniških teles. Družba ne more, kot celota opravljati svojih nalog, zato izbere večje ali manjše število predstavnikov, ki jim zaupa, da v njenem imenu opravljajo najrazličnejše naloge javnega oz. splošnega družbenega upravljanja. Predstavniška telesa pa ne morejo opravljati vseh funkcij javnega upravljanja, zato v večji ali manjši meri oblikuje stalne izvršilne organe, s katerimi se uresničujejo posamezne funkcije javnega upravljanja, predvsem izvršilna in administrativna. Vendar pa tudi tukaj čeprav gre za določanje stopnje konkretizacije splošnih družbenih ciljev predstavniška telesa zadržijo kontrolo in nadzor nad temi funkcijami.

## Pojem uprave, javnega upravljanja, javne uprave in državne uprave



Pojem uprava v najširšem smislu je uprava celokupnost dejavnosti upravljanja ne glede na to, če je ta dejavnost pravna ali ne in ne glede na nosilce, ki to dejavnost opravljajo, to pomeni da pojem uprava obsega (?):

1.vse dejavnosti upravljanja z osebnimi zadevami oz. t.i. privatno upravljanje

2.vse dejavnosti upravljanja z družbenimi zadevami ne glede na to ali se upravljanje nanaša na ožjo ali širšo skupnost ali družbo. Skupnost v celoti v ožjem smislu pa pojem uprava zajema tiste dejavnosti, ki se nanašajo na realizacijo oz. izvrševanje sprejetih ciljev in ko danes govorimo o upravi pri tem ne mislimo na tiste dejavnosti upravljanja oz. upravljanja, ki so v zvezi z izvirnim določanjem najvišjih ciljev skupnosti. Javno upravljanje skupnih družbenih zadev oz. dejavnosti družbe, ki so v skupnem interesu celotne družbe in javno upravljanje ima tri osnovne funkcije.

**Državna uprava** je celokupnost dejavnosti upravljanja, ki sodijo v 2. in 3. funkcijo javnega upravljanja in katerih bistvena značilnost je, da se uporabljajo z uporabo državne prisile torej z močnejšo voljo. Sem spadajo vse tiste dejavnosti, pri katerih se nosilec teh dejavnosti pojavlja kot nosilec oblasti oz. kot subjekt z močnejšo voljo, ne glede če je del državnega aparata ali pa spada med nedržavne ali državne organe upravljanja, ki imajo javna pooblastila za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave. V ta sklop sodijo sprejemanje izvedbenih predpisov na podlagi zakonskih pooblastil, reševanje stvari v upravnih sporih, izvajanje upravnega nadzora in inšpekcija zadev ter izvajanje drugih zadev z javnimi pooblastili.

Javna uprava je celokupnost dejavnosti upravljanja, ki sodijo v 2.in3. funkcijo javne uprave ne glede na to če jih opravljajo državni organi. (???) državni organi ali organizacije izven državnega organizma in ne glede na to če nastopajo oblastno ali ne v javni upravi, se opravljajo dejavnosti, ki zagotavljajo družbi naslednje vrste dobrin:

1.dobrine, ki morajo biti vsem ljudem ne glede na njihov materialni položaj...

2.dobrine, ki jih posameznikom zaradi splošnega državnega interesa ( ? ) morda treba celo vsiliti (cepljenje, komunala),

3.dobrine pri katerih ni mogoče individualizirati neposrednega uporabnika. Uporabniki so vsi ljudje, ki prihajajo z njimi v stik, vendar jih ni mogoče ugotoviti in jih jim zaračunati

4.dobrine katerih proizvajalci so po naravi stvari v monopolnem položaju nasproti uporabnikom in kjer načelo tega ne pride v poštev

### **Strokovno tehnična pomoč pri upravljanju**

Upravljanje je odločanje o potrebah in o načinu zadovoljitve teh potreb. Proces zadovoljitve potreb pa obsega upravljanje in posebno dejavnost, ki jo sproži akt upravljanja oz. odločitev. Upravljanje kot odločanje je v bistvu izbor med različnimi potrebami in različnimi možnostmi za zadovoljitev teh potreb tisti, ki odloča pri tem potrebuje strokovno tehnično pomoč:

1.glede ugotavljanja potreb in izbora med različnimi potrebami

2.glede odločanja o načinu zadovoljitve potreb

3.glede sporočila odločitve (?) Če se pojavlja več potreb hkrati in če imamo na razpolago omejeno količino sredstev za zadovoljitev sredstev vseh potreb, je vprašanje izbora lahko težavno. Nekatero potrebo pa so take, da je potrebno že posebno znanje, da potrebo sploh odkrijemo. Vendar o svojih lastnih potrebah kot posamezniki navadno še kar zlahka odločimo, včasih pa je treba odločiti o potrebah cele vrste ljudi o potrebah, ki si medsebojno nasprotujejo ali se med seboj celo izključujejo o potrebah, ki jih je le težko ugotoviti in poleg tega še v pog.,ko je sredstev za zagotavljanje potreb veliko manj med takimi potrebami je navadno potrebno posebno strokovno znanje oz. obvestila o dejanskem stanju. Tisti ki odloča sam navadno ne razpolaga (?) potrebna mu je posebna pomoč ene ali več oseb, ki mu dajejo posebne strokovne nasvete in izbirajo potrebna obvestila, da bo lahko odločil, ti pomočniki čeprav še taki strokovnjaki opravljajo v odnosu do upravljanja le pomožno dejavnost oni ne upravljajo, ker o ničemer ne odločajo pa čeprav brez njihovega dela do odločanja sploh nebi moglo priti, zato upravljanje že v fazi ugotavljanja potreb in izbora med njimi navadno potrebuje posebno strokovno pomoč pri odločanju. Še v večji meri pa je tisti, ki odloča vezan na strokovno pomoč takrat, ko odloča o načinu kako zagotoviti ugotovljene potrebe, če je potrebno za zadovoljitev potreb proizvesti posebne dobrine bo moral sprejeti celo vrsto dodatnih odločitev. Najprej o tem ali bo dobrino sam proizvedel ali bo proizvodnjo prepustil drugemu, večinoma bo prepustil proizvodnjo dobrine drugim vendar tudi v tem primeru mora sprejeti celo vrsto odločitev, komu naj prepusti proizvodnjo kdaj in kako naj dobrino plača, kako bo ugotavljal da izvedena (?) Tudi za vse odločitve bo tisti, ki odloča potreboval posebno strokovno pomoč. Odločitev o izboru potrebe, ki naj jo zagotovimo, kakor tudi odločitve o načinu zadovoljevanja potreb je potrebno navadno posredovati prizadetim osebam in tudi pri sporočanju odločitve je potrebno strokovno tehnično pomoč za posredovanje sporočil. Vse te različne strokovne dejavnosti so na upravljanju neposredno vezane, včasih tako tesno, da jih kar enačimo s samim upravljanjem. Vendar jih z upravljanjem ne moremo in ne smemo enačiti:Upravljanje je samo odločanje, opisana dejavnost pa služi le temu, da tisti ki naj odloča lahko odloči. To je torej izrazito pomožna dejavnost pa čeprav še tako zahtevna v pogledu strokovnost za to pomožno dejavnost se uporablja izraz Strokovno tehnična uprava. Formalna in materialna uprava. Tisti, ki odloča pa navadno ne bo potreboval posebne strokovne pomoči le za odločanje, ker bo lahko že samo število primerov o katerih bo moral odločiti tako veliko, da enostavno ne bo mogel sam odločiti, kakor velja na področju proizvodnje, nihče ni sposoben vsega opravljati sam. Tako velja tudi na področju odločanja oz. upravljanja načelo delitve dela, 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 na osebo, ki jo je pooblastil za odločanje ne more znebiti tudi svoje lastne odgovornosti v procesu odločanja. Pooblaščenec sprejema odločitve v imenu in pod odgovornostjo pooblastitelja s prenosom pooblastil za odločanje in celokupnost fizičnih ali pravnih oseb, pooblaščenici na posameznem področju med katere velja organsko utrjen sistem medsebojnih razmerij pooblastil in odgovornosti nadrejenosti in podrejenosti imenujemo uprava v formalnem smislu. Če pa mislimo na sam proces sprejemanja odločitev, odločanje kot posebna dejavnost je to uprava v materialnem pomenu. Uprava v materialnem in formalnem pomenu imamo na slehernem področju upravljanja, zato govorimo o gospodarski ali negospodarski upravi o javni ali privatni upravi... Bližnja označba uprave pomeni samo bližnjo opredelitev področja na katero se uprava nanaša, ne zadeva pa o ničemer samega pojma uprave.

**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 dela kot organizacija oz. kot organizirana skupina. Tako je potrebno urediti delovne odnose, razporediti delo, urediti najboljši sistem dela nagrajevati, najemati delavce... Zato rabi organizacija posebno upravo, ki ne odloča o ničemer glede ciljev organizacije in navadno tudi ne o tem, kako naj se cilji organizacijsko dosežejo ampak samo ureja razmerja med člani organizacije samimi in skrbi za ustrezne pogoje dela. To je posebna notranja oz. interna uprava. Za izvrševanje te uprave so navadno pooblaščenici delavci strokovne tehnične uprave, kot zunanjo upravo pojmuje tisto upravo, ki sprejema odločitve razen, nasproti z osebami, ki naj te odločitve izvajajo, kot notranjo upravo pa tisto, ki sprejema odločitve za urejanje notranjih odnosov. Tistih, ki sodelujejo v nekem delovnem procesu, ta razlika je v javni upravi zelo ostra, ker gre za odločanje, kaj naj delajo oz. kako naj ravnajo posamezni državljani na eni strani na drugi strani pa za urejanje razmerij in za organizacijo same javne uprave, vendar je tako tudi notranja uprava že v neki meri tudi že zunanja saj organizacija javne uprave zadeva tudi razmerje državljanov, ki ne sodelujejo v delu posameznih organov javne uprave. Interna uprava pogosto vodi in usmerja tudi določeno neposredno izvršilno dejavnost, s katero se zagotavljajo tisti materialni pogoji, ki so potrebni za delo organizacije kot organizacije. (npr. vzdrževanje stavbe, voznega parka, nabave pisarniškega mat...) te dejavnosti nimajo neposredno ničesar opraviti z delom uprave oz. strokovno tehnično(???) niti s cilji organizacije čeprav so lahko za obstoj organizacije zelo pomembne saj zagotavljajo pogoje za njeno delovanje.

## ORGANIZACIJA KOT BISTVEN ELEMENT JAVNE UPRAVE

Za organizacijo razumemo, kot skupino ljudi, ki so medsebojno povezani zaradi doseganja ciljev lahko rečemo, da obstaja odkar obstaja človeška družba vendar pa se njeno proučevanje predvsem s stališča učinkovitejšega in racionalnejšega uresničevanja ciljev prične šele proti koncu 19.stol. to je čas moderne dobe ko se cilji in naloge, ki jih uresničujejo (??) množijo, diferencirajo, ko prihaja do njihove specializacije konkurence med njimi v praksi. To povzroči, da se pozornost obrne na eni strani tudi v iskanje organizacije in metod dela na drugi strani pa se pojavijo potrebe po preučevanju splošnih in skupnih značilnosti teh organizacij oz. načel dobrega organiziranja, tako se postopoma z mnogo težav in nerazumevanja sčasoma oblikuje nova znanost, ki predstavlja sintezo to je enotnost različnih pristopov, k družbenemu pojavu, ki ga imenujemo organizacija. Ta nova znanost upošteva torej spoznanja različnih znanosti npr. splošne teorije organizacije, organizacijske tehnike, politologije, sociologije, socialne psihologije in drugih. Osnovni cilj te znanosti, ki jo imenujemo tudi upravna znanost je da na temelju posameznih spoznanj pridobljenih v okviru raznih znanosti organizacija najde in ugotovi osnovne organizacijske oblike in metode delovanja, ki zagotavlja optimalno učinkovitost in racionalnost katerekoli organizacije v človeški družbi. Tako so tudi organizacije javne uprave postale predmet proučevanja te znanosti. Opredelilne organizacije so številne in različne.

Po prvem je organizacija ideja oz. predstava, ki jo imajo člani o svojih medsebojnih razmerjih glede doseganja skupnih ciljev. Med tem, ko drugi avtorji vstrajajo na sociološki opredelilni pojma in po tem pojmovanju je organizacija skupina ljudi povezanih v določenem delu družbene sredine, uporabljajo ustrezna tehnološka sredstva in se podreajo celoti pravil organizacije kljub velikim razlikam se največ avtorjev strinja v tem, da obstajajo trije osnovni oz. bistveni elementi organizacije.

**1. Teleološki element** – ki je v doseganju cilja

**2. Materialni element** – skup ljudi in materialnih sredstev

**3. Strukturalni element** – to je način kako so ljudje med seboj povezani v procesu opravljanja nalog in uresničevanja ciljev

Ta tretji element je v nekem smislu najpomembnejši, ker se z njegovo pomočjo najlažje ugotovi, kaj sestavljajo strukturo organizacije in kako se lahko poveča učinkovitost njenega delovanja. Na splošno lahko ugotovimo, da se o upravnih problemih govori od 18.stol. dalje. V začetnih oblikah se je kot znanost v državi pojavila kot deskripcija to je opisovanje državnih dejavnosti in njenih organov. To je bilo zgodnje obdobje proučevanja državne uprave, ko se je zaradi ne dovolj razvite znanstvene misli uprava opisovala, niso pa se poglobljali v analizo raznih pojavov in proučevanje različnih vidikov upravnega delovanja in organiziranja. S postopnim razvojem državnih upravnih dejavnosti in z izgrajevanjem državnega upravnega aparata se je pričelo opisovanje državne uprave izločevati iz okvira splošne znanosti o državi. Znano je da so bile prvobitne dejavnosti države izražene preko delovanja vojske in policije in večino upravnih dejavnosti se je v začetku opravljal z izdajanjem ukazov in prepovedi in zapovedi. Ni potrebno imeti posebnih strank niti številčnih tehničnih sredstev, zadostuje imeti oborožene ljudi dobre zapore pa je upravljanje zagotovljeno, pri takem stanju je mogoče razumeti zakaj so bila prva znanstvena dela posvečena problemom organizacije in delovanje policije. Znanost o upravi se je nujno morala pričeti, kot znanost o policiji oz. kot znanost o najboljših metodah za vzdrževanje notranje in zunanje varnosti države.

Druga dela pa so obravnavale še dela finančne obravnave, to je predvsem virov prihodkov za vzdrževanje vojske in policije. Prva dela s teh področij se pojavijo v Franciji, kar ni slučajno, ker je imela najčvrstejšo organizirano državno mašinerijo absolutne monarhije, v Nemčiji pa poleg proučevanja policije obravnavajo tudi problematiko v zvezi s financami in politiko vodenja trgovine.

Kameralistika-znanost o policiji se torej kaže, kot splošno učenje o državni upravi predvsem njenem policijskem in finančnem delu oz. kako voditi upravo, kaj morajo vedeti in znati državni uslužbenci za uspešno opravljanje vladarjevih zadev. Kasneje so prešli v ospredje še politični vidiki, kar pomeni upoštevanje državnih dogajanj,(????) in za spoznavanje državne uprave se proučujejo še tehnična in politična vprašanja, kasneje pod vplivom Amerike pa se upravna znanost usmeri k problemom organizacije in sredstev, ki zagotavljajo učinkovitost delovanja državne in javne uprave in prva smer ki poskuša ugotoviti pogoje za večjo učinkovitost je upravno tehnična smer. Predstavnik te smeri sta F. Taylor v Ameriki, ki ga poznamo kot začetnika t.i. znanstvene organizacije dela in H. Fayol v Evropi, ki ga lahko označimo, kot nosilca upravno organizacijske smeri proučevanja.

Friderik Taylor bil je Ameriški ing. in utemeljitelj znanstvene organizacije dela, to je discipline, ki proučuje probleme, kako se lahko izboljša proizvodnja nasploh in kako se lahko doseže večji delovni učinek v proizvodnji. Bil je prvi, ki je izpostavil pomen(????) 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 delovne operacije in pri vsaki ugotoviti kakaj se uporablja na določen način ali ni mogoče istega opraviti bolje in hitreje. Svoje ideje o takšni racionalizaciji ročnega dela je nato posploševal na upravi podjetja kot celote. Po njegovem mnenju uspeh podjetja ni odvisen od genialnega voditelja ampak od izboljšanja operacij v proizvodnji. Organizacija dela, kot tudi vodenje proizvodnje je nekaj česar se je mogoče naučiti, zato je potrebno zagotoviti in ugotoviti zakone organizacije proizvodnje in upravljanja s proizvodnjo. V okviru organizacije delovnega procesa je Taylor ugotovil najprimernejše pogoje dela za vsako operacijo najracionalnejše gibe, ki se morajo izvršiti in najustreznejša orodja, ki jih je potrebno uporabiti v delovnem procesu. Tudi v okviru organizacije procesa vodenja je poskušal odkriti metode, ki bi pomagale k izboljšanju vodenja proizvodnje.

Postavil je tri osnovna načela:

- 1.zastarele metode dela je potrebno zamenjati z delovnimi normami ugotovljene z analizo telesnih gibov
- 2.izbrati najsposobnejše delavce in jih usposobiti za uporabo novih metod dela druge, ki ne dosežejo zastavljenih nalog pa odstraniti iz proizvodnje
- 3.ločiti je treba pripravljalni proces od procesa izvrševanja, pripravljalni proces je v rokah vodilnih in od tod specializacija in funkcionalni sistem vodenja

Taylorjevo delo je pridobilo velik ugled in veliko pristašev. Najpomembnejši med njimi je bil H.Ford(vzpostavil je tekoči trak)

Henry Fayol evropska varianta upravno tehnične smeri predstavlja Francoskega rudarskega ing. , ki se je konec tega stoletja in v začetku tega stoletja, kot direktor premogovnika podjetja ukvarjal s praktičnimi problemi organizacije in upravljanja. To je kako povečati učinkovitost. Organizacijo industrijskega podjetja 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 pojav v vseh ostalih in da predstavlja živčni sistem podjetja, razčlenil pa jo je na naslednje sestavine oz. elemente:

- 1.NAČRTOVANJE to je postavljanje ciljev, ki jih želimo doseči v bodočnosti, saj je delo brez načrta nespametno, potratno
- 2.ORGANIZIRANJE to je sprotno potrjevanje ukrepov, finančnih, kadrovskih, da se delo sploh lahko začne in da nemoteno poteka
- 3.UKAZOVANJE to je odločanje kje se bo delalo in kaj se bo delalo
- 4.USKLAJEVANJE to je koordinacija dela več ljudi, da se doseže skupen cilj
- 5.KONTROLIRANJE to je nadzorovanje in ugotavljanje če akcija teče, tako kot je bila zastavljena. Navedeni elementi so razporejeni v sistematičnem zaporedju.Centralni element je ukazovanje smisel vseh elementov pa je vodenje organizacije, zato nekateri avtorji te elemente imenujejo tudi elemente vodstvene dejavnosti. Bistvo Fayolove analize je torej v vodenju organizacije (izrazito hierarhično). Na podlagi svojih preučevanj, pa je Fayol navedel tudi splošna načela upravljanja, ki jih je potrebno uveljaviti, da bi upravljanje podjetja uspešno potekalo. Ta načela so delitev dela, avtoriteta, disciplina, enotnost upravljanja, enotnost ukazovanja, podrejanje posameznih interesov splošnim, nagrajevanje osebja, centralizacija, hierarhija, red, pravičnost, stalnost uslužbencev, iniciativa, enotnost osebja.

Po Fayolovem mnenju bi tudi država in njeni organi morali delovati kot velika podjetja, tako da ugotovitve in izkušnje nastale v gospodarstvu veljajo v načelu tudi za druga področja organizacije.

## MAX WEBER

V klasični teoriji prištevamo tudi model ti. racionalne birokratske organizacije , ki ga je utemeljil Max Weber. Nemškega sociologa Webra lahko štejemo za začetnika unanosti o organizaciji in o njeni moderni obliki. Za upravo in upravljanje je najpomembnejše njegovo odkritje **birokratske organizacije**.

Weber se ni ukvarjal z upravo z njene tehnične plati kot Taylor in Fayol pač pa ga kot znanstvenika sociologa zanimala družbena vloga uprave v sodobnem svetu. Podal je prvo celovito analizo uprave , ki velja za vsa družbena področja , to je za državno , gospodarsko , privatno upravo. S tem je prvi ugotovil univerzalnost upravljanja , ki ima na vseh družbenih področjih isto vlogo in deluje po enakih tj. birokratskih merilih. Z

Webrom se združujeta oba tokova preučevanja uprave tj. tok preučevanja državne in tok preučevanja gospodarske uprave. Bistvena zasluga Webra je tudi osvetlitev odnosov med upravo in politiko. Weber je jasno pokazal da je uprava sredstvo politike in da je ni mogoče obravnavati kot samostojni faktor oblasti. Po drugi strani pa je pomembno da se oblast izvaja prek uprave in kot uprava to pa daje upravi veliko moč katera pa je strokovne narave. Uveljavi pa se lahko kot politična šola in v tem je nevarnost birokratizacije družbe in ogrožena demokracija. Po Webru je postavljanje političnih ciljev stvar zakonodajnih organov in ne stvar strokovne uprave. Upravo in politiko strogo ločiti. Politika naj se ne vmešava v upravo. Webrove misli dajejo usmeritve klasične šole upravne tehnike filozofsko podlogo in utemeljenost. in zato Webra lahko štejemo v sklop klasične šole v širšem smislu. Z organizacijskega vidika pa je pomembno njegovo razlikovanje avtoritete razlikuje 3 oblike avtoritete:

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

### **Webrov model birokratske organizacije:**

V njej njej je opravljena delitev dela vse do posameznega delovnega mesta s tem je omogočena specializacija, ki jo zahteva čedalje večji in raznovrstnejši obseg nalog sodobnih organizacij, pri čemer so sposobnosti posameznikov omejene. Delitev nalog vse do določenih delovnih mest zagotavlja popolno jasnost glede tega kakšno je delovno področje oz. naloge in pooblastila vsakega posameznika v organizaciji. Vsa delovna mesta so med seboj povezana v **hirarhični piramidni sistem** v katerem se točno ve kdo komu ukazuje in kdo komu odgovarja. Delo je profesija oz. poklic praviloma stalen in ki zahteva določeno izobrazbo in izkušnje. Znanje in sposobnost sta edini merili za izbor na delovna mesta. Delo teče po predpisanih pravilih in postopkih kar pa zagotavlja da se čimbolj izključuje možnost samovolje in nepredvidljivega ravnanja posameznikom. Delo je v veliki meri celo rutinsko. Odnosi v organizaciji so službeni in brezosebni. Odnosi potekajo med delovnimi mesti oz. med funkcijami kot nosilci določenih nalog in pooblastil ne pa med posamezniki kot zasebniki. Službeni in osebni odnosi so strogo ločeni. Birokratska organizacija zato deluje brezosebno hladno in brezčutno kot stroj. Taki odnosi veljajo tudi navzven do strank, kar naj bi zagotavljalo strogo objektivnost tudi v teh odnosih. Povdarek je na pismeni dokumentaciji kar omogoča enostavno dokazovanje opravljenih del in kontrolo ter objektiviziranje odnosov. Delavec v birokratski organizaciji je osebno svoboden je pa v najemnem odnosu do nje. Nima lastninske pravice do službe, pač pa dela na podlagi pogodbe in v službenem odnosu je vezan na službeno disciplino. Na službo da veže tudi profesionalna etika. Takšna birokratska organizacija je sposobna opravljati najobsežnejše naloge in najbolj zapletene naloge v sodobni družbi. Njene prednosti so v njeni količinski zmogljivosti in tudi v kakovosti ki jo lahko zagotavlja. Poleg tega takšna organizacija zagotavlja tudi kontinuiteto in s tem stabilnost organizacije, natančnost v poslovanju ter objektivnost v družbenih odnosih. pomankljivosti tega modela so:

- birokratski formalizem
- togost
- brezosebnost v odnosu do strank, kar povzroča uradniško brzdušnost
- prelaganje dela od enega do drugega
- nasprotje med hirarhijo in strokovnostjo

Problem je v tem, da se po načelih hirarhije odloča o vsem na vrhu organizacije oz. na njenih komandnih mestih. S temi položaji sta združena oblast, ugled, visoke plače, družbeni status in drugi privilegiji. Po drugi strani pa je v takšni organizaciji čedalje več delovnih mest, ki zagotavljajo specialiste visokih kvalifikacij, ki pa takšnega položaja nimajo, čeprav je od njih najbolj odvisno delo organizacije. Oni sami pa so odvisni od ustreznih linijskih šefov, ki pogosto zaostajajo v strokovnih kvalifikacijah, klub temu pa ocenjujejo delo strokovnjakov.

### **SKUPNE ZAČILNOSTI KLASIČNE TEORIJE ORGANIZACIJE:**

1. klasična organizacija 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, zanemara pa človekove umske in čustvene lastnosti
3. temelji na strukturi avtoritete tj. na formalni zavesti nadrejeni - podrejeni na pravici ukazovanja in kontrole na hirarhični strukturi tukaj se kaže nedemokratičnost takšne organizacije
4. usmerjena je samo na enega dela organizacije tj. na način delitve nalog in moči med utrjene organizacijske položaje in na definiranje pravil za obnašanje članov organizacije
5. usmerjena je na iskanje najboljšega načina organiziranja in na predpisovanju pravil obnašanja, ne da bi vključila v to tudi motivacijo

### **SODOBNI TEMELJI ORGANIZACIJE:**

V novejšem času se je pojavila cela vrsta pristopov in raziskovalnih smeri, ki se ukvarjajo z delovanjem in organiziranjem uprave.

#### **Psihološke smeri:**

Povdarjajo, da se pri preučevanju organizacije zanemara človeški faktor ter vloga in položaj posameznika.

Tehnična načela organizacije, po mnenju psihološke teorije ne pripeljejo vedno do željenih rezultatov. Boljši rezultati se po njihovem mnenju dosežejo v organizacijah, ki niso zgrajene po hirarhičnih načelih. Na podlagi psiholoških teorij preučevanje problemov javne uprave teče v

smeri **individualizacije** uprave in organizacijske problematike. Psihološke smeri izhajajo iz ugotovitve, da je človek zapleteno psihološko bitje z lastnimi problemi, ki opredeljujejo tudi njihovo obnašanje v organizaciji. Teorije, ki se ukvarjajo z vedenjem in ravnanjem ljudi v organizaciji, ki torej preučuje organizacijo z vidika posameznika in njegovega ravnanja imenujemo **BEHAVIORISTIČNE**. Med temi pa je prevladajoča teorija (šola) medčloveških odnosov katerega utemeljitelj je ELTON MEYO.

Glavne trditve teorije (medčloveške) so:

- podjetje je poleg tehnično - ekonomskega tudi socialni sistem, ki ga izraža neformalna organizacija, katera opredeljuje norme za ravnanje posameznika v organizaciji in njene vloge, ki so lahko v nasprotju z normami in vlogami, ki jih predpisuje formalna organizacija
- posameznika motivirajo poleg ekonomskih tudi različni socialni in psihološki dejavniki, posameznik ni le racionalno ampak tudi emocionalno bitje, njegovo obnašanje določajo tudi čustva, občutki in stališča, na obnašanje in reagiranje človeka v organizaciji poleg materialnih vzpodbud vplivajo tudi elementi kot so zadovoljstvo pri delu, občutek varnosti in svoboda, občutek samostojnosti, solidarnosti v skupini in podobno

Bistvenega pomena je neformalna skupina v katero je delavec vključen in ta skupina ima pomembno vlogo pri določevanju vrednot, stališč in tudi storilnosti delavca in te teorije kritizirajo nekatere postavke klasične teorije (šole) npr. hierarhijo, za katero menijo da je zaviralni element za doseganje večje učinkovitosti dela v organizaciji. Ta teorija pa je usmerjena le na posameznika in delovno skupino zanemara pa širši okvir organizacije in okolje organizacije. Ne upošteva dovolj makroekonomskih in političnih vplivov. Tak pristop precenjuje vlogo človekovega dejavnika v podjetju in je zato podobno enostranski kot klasični teoriji, ki je vzpodbujala le denarno vzpodbudo in disciplino, ta teorija ocenjuje konflikte samo negativno.

### Sociološke smeri:

V ospredje so postavile preučevanje o povezanosti organizacije z okoljem v katerem nastopajo. 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 strukturalnih tj. organizacijsko tehničnih značilnosti organizacije je zato potrebno preučevati tudi njegove 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.

Organizacijo lahko opredelimo tudi kot sistem. Od socialnih smeri je najpomembnejša **splošna teorija sistemov**, ki je usmerjena k celovitemu in obsežnemu pristopu pri upravljanju problemovdelovanja organizacij. Podloga te splošne teorije je kibernetična informacijska teorija.

Kibernetična informacijska teorija tj. model upravljanja organizacij oz. organizacijskih sistemov. Pri tem gre predvsem za nov pregled na potek in vsebino upravljalnega procesa kot krožnega informacijskega procesa. KIBERNETIKA je veda o optimalnem opravljanju kompleksnih tj. sestavljenih sistemov, ki temelji na načelih samoregulacije. Kibernetika je veda o samouravnajočih se sistemov.

3 temeljni pojmi:

1. sistem
2. informacijski input (vnos)
3. povratna zveza (feed back)

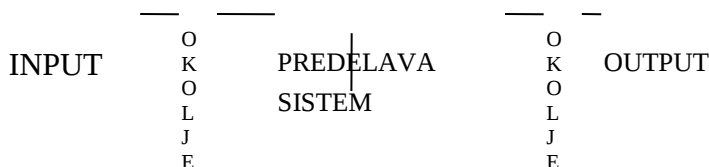
### SISTEM:

Sistem je skupina elementov med seboj odvisnih in povezanih in tvorijo neko celoto. To kar obdaja sistem je okolje in od tega kako so povezani deli in kakšen je odnos z okoljem poznamo zaprte in odprte sisteme.

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

Odprti sistemi so družbeni sistemi, so nepredvidljivi in nimajo fizične oblike.

Družbeni sistemi so močno spremenjeni zato je njihov temeljni problem kako skrajšati skoraj neomejeno možnost različnega ravnanja posameznikov na nek vzrok ki bo ustrezal ciljem sistema. Odprti sistemi delujejo samo če opravljajo ustrezno menjavo z okoljem in delujejo po vzorcu:



Predelava pomeni preoblikovanje inputa v novo obliko outputa in rezultat mora biti dovolj velik da se pokrijejo stroški predelave.

Socialni in psihološki temelji družbenih sistemov so: vloge, norme in vrednote.

Vloge: so standardizirani vzorci obnašanja, ki jih zahtevamo od določene osebe in so v funkcionalnem razmerju do nalog, ki jih je potrebno opraviti.

Norme: so pričakovanja izražena v obliki zahtev glede obnašanja nosilca posamezne vloge.

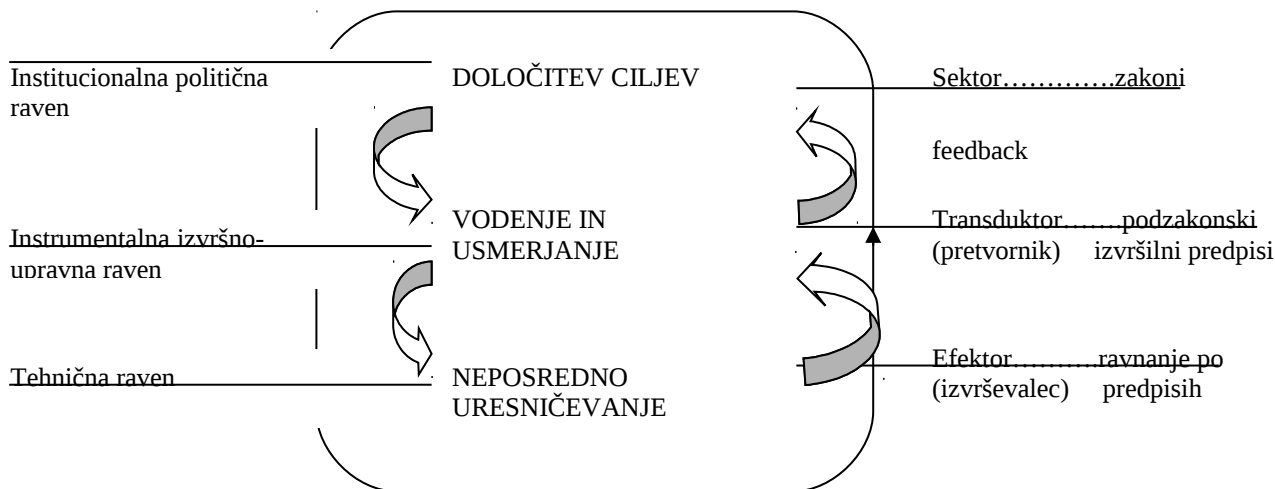
Vrednote: so ideološka posplošenja ki naj dajejo zahtevanemu obnašanju tudi moralno opravičilo.

Vsi sistemi imajo 3 lastnosti:

1. težnja po ohranitvi sistema
2. naključnost
3. dinamika nasprotij

Medsebojna povezava delov je pogoj da sploh lahko govorimo o sistemu , hkrati pa morajo deli ohraniti takšne mere da jih lahko prepoznamo kot dele. Deli si ne morejo biti tako nasprotni da bi bil ogrožen sistem.

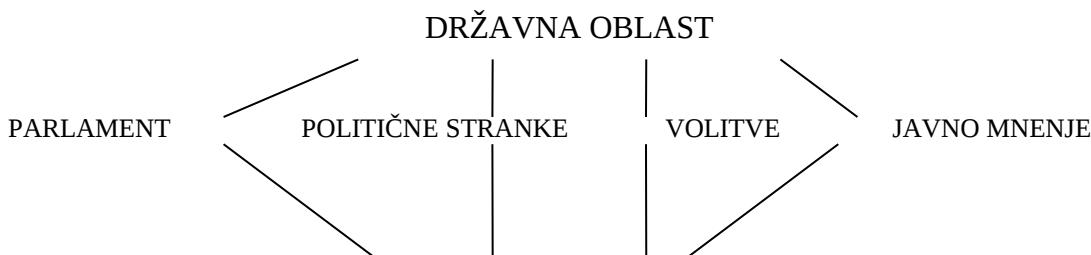
**POTEK KIBERNETSKE AKCIJE:**



Za družbene sisteme je značilen informacijski input in je zato nanje mogoče gledati kot na sistem za predelavo informacij. Bistvo upravljanja in sprejemanja odločitev je v uporabi in predelavi informacij te so lahko **aksiološke** tj. informacija o ciljih , **metodološke** tj. informacije o načinu doseganja cilja in **faktološke** informacije tj. informacije o dejanskem stanju. Feedback je tok informacij znotraj sistema in teče v obratni smeri kot izvrševanje akcije torej od mesta izvrševanja nazaj k mestu od koder izhaja informacije , feedbacktorej pomeni spremljanje akcije in možnost reagiranja če smer akcije odstopa od postavljenega cilja. Upravljanje v organizaciji je torej sklenjen krožni informacijski proces oz. sistem. Na javno upravo je torej mogoče gledati kot na kibernetični model. Potek kibernetične akcije v upravi na prvi ravni tj. na institucionalni ( politični ravni ) se odločajo cilji sistema tj. predstvišsko telo. Na drugi institucionalni ravni se načelna politika oprecizira tj. preoblikuje v izvedbeno akcijo oz. organiziranje , usmerjanje , usklajevanje in nadzorovanje akcije predvsem mesto vodenja in usmerjanje akcije ki v državi upravlja izvršilno upravno raven ( vlada in ministrstva ). Na tretji tehnični ravni pa se koncentrirajo izvedbene akcije torej neposredno izvrševanje to ni raven upravljanja temveč neposredno izvrševanje neke osnovne dejavnosti vendar sodi v ta proces ker ta tukaj ni končan pač pa se obrne v nasprotno smer. Večkrat razmejitve med nivoji ni jasna in ni mogoče postaviti točnih meja med posameznimi nivoji saj posamezne organizacije upravljajo naloge z več nivojev. Uprava upravlja naloge iz instrumentalne in tehnične ravni.

**POLITIČNI SISTEMI:**

Je širši od pojma države in od pojma oblasti koncept političnega sistema je kvalitativno različen od teh tradicionalnih pojmov , ki tudi sami dobivajo v političnem sistemu določnejši smisel in ustrezno mesto Politični sistem vsebuje v sebi načelo vzajemnega odnosa med oblastjo in državo na eni strani in ostalimi sferami družbe na drugi strani. Politični sistem je podsistem globalne družbe in kot medsebojno povezani in dokaj skladen zbir družbenih odnosov norm in ustanov , ki oblikujejo javno oblast in položaj v družbi. Politični sistem je tudi sistem institucionaliziranih nosilcev politične oblasti v neki družbeni skupnosti , način njihovega konstituiranja , organizacija in delovanja na eni strani ter celota tistih odnosov preko katerih se vzpostavlja organizirana povezanost med politično oblastjo in družbi.



# DRUŽBA

V okvir 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 političnem sistemu za katerega so značilne svobodne volitve , politična konkurenca , pluralizem , opzicija , nadzor nad državno oblastjo , svoboda združevanja , če teh kanalov vpliva družbe na politični sistem ni govorimo o totalitarnih in avtokratičnih sistemih , za katere je značilna totalana oblast. Razlika med avtokratičnim in totalitarnim sistemom je v tem , da pri avtokraciji zadovolji z političnim nadzorom države pri totalitarizmu pa z celotno družbeni in kulturno življenje skupnosti.

SPLOŠNE ZNAČILNOSTI TOTALITARIZMA SO:

1. obstaja uradna ideologija , ki zajema vse bistvene vidike človekove eksistence in vsakdo mora spoštovati to ideologijo
2. obstaja ena množična stranka , ki je hirarhično zgrajena na njenem čelu pa je vodja , strankarska elita je brezpogojno vdana ideologiji in teži k njeni množični širitvi
3. tajna policija , ki je pod strankarskim nadzorom onemogoča sovražnike države in družbe
4. vse obsežni nadzor stranke 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

ZNAČILNOSTI LIBERALNE DEMOKRACIJE:

1. stvarna oblast je v rokah izvoljenih uradnikov in ne postavljenih subjektov
2. izvršilna oblast je ustavno omejena in odgovorna drugim institucijam
3. nesigurnost volilnih rezultatov , opozicijsko glasovanje oz. možnost spremembe stranke na oblasti
4. kulturne, etične in druge manjšine lahko izražajo svoje interese in uporabljajo svoj jezik in kulturo
5. izven strank in volitev imajo državljani različne kanale in sredstva za izražanje svojih interesov , civilna družba , družbena gibanja
6. obstojajo alternativni viri informiranja neodvisni mediji do katerih imajo državljani dostop
7. posamezniki imajo svobodo: prepričanja , mnenja , razprave , govora , peticij , združevanja , 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

DEMOKRACIJA IN DEMOKRATIZACIJA:

Demokracija ima tako formalne kot subjektivne. Vidike in oblike demokracije predstavljajo predvsem proceduralni vidiki ( volitve ). Substanca demokracije se nanaša na pogoje enakosti. Demokracija je s tega vidika skupnost enakih sodelujočih kot svobodni posamezniki v kolektivnem odločanju.

Demokratizacija je proces razširjanja in izgradnje demokracije in poteka na 2 različnih čprav vzporednih poteh.

1. Na prvem mestu je razširjenost učinkovite tehnologije , kolektivne izbire ustavnih oblik.
2. Po drugi strani pa gre za manj očitno rast demokratične skupnosti z večjo vključitvijo in širšo **participacijo** ljudi v političnem odločanju.

Demokratizacija je lahko bolj ali manj intenzivna kar je odvisno od kvalitete demokratičnih izkušenj v dani skupnosti.

Demokratizacija ima 4 faze:

1. Uvodna faza z izgradnjo nacionalne enotnosti.
2. Pripravljalna faza z oblikovanjem tekmovalnih političnih alternativ.

3. Nastanek ustave ( odločilna faza ).
4. Privajalna faza kjer gre za prehod demokracije v navado oz. za **konsolidacijo** demokratičnih oblik vladanja. Tu gre za relativno daljše obdobje utrjevanja demokracije oz. politično kulturne uralitve novega sistema na podlagi ponotranjanja demokratičnih vrednot in pravil igre s strani večine družbe.

Demokratična konsolidacija terja več kot zgolj oblikovanje novih političnih institucij , pomeni v koreninjanje sistema v družbi , konsolidirana je tista demokracija kjer nobeden večji politični akter ne preučuje možnosti za alternativnim nedemokratičnim prevzemom oblasti.

konsolidacija ni dovolj za demokratično stabilnost političnega sistema. Politična stabilnost poleg konsolidacije kot podlage vsebuje še 2 komponenti:

1. **inkluzivnost** , to je sposobnost vključevanja
2. **učinkovitost**

Konsolidacija se kaže kot sposobnost novega političnega sistema da razrešuje konflikte skozi legalne institucije oz. konsolidirana je tista demokracija kjer obstaja le majhna možnost za vrnitev v avtotirativni ali totalitarni 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.

## FUNKCIJE POLITIČNEGA SISTEMA:

Pojem politika v angleščini:

1. politics ( stranke )
2. policy ( posamezni politiki glede na področje dela )
3. polity (politična skupnost )

Sistemske funkcije niso neposredno vključene v oblikovanje in izvrševanje politike , vendar pa so bistvenega pomena političnega sistema. Določajo namreč ali se bo sistem spremenil ali se bo ohranil v prvotni obliki , kdo bo bolj vpliven pri oblikovanju politik.

3 sklopi političnega sistema:

1. **politična socializacija** tj. oblikovanje političnih stališč , vključuje družino , cerkev , šolo , mediji itd.
2. **politično rekrutiranje** tj. kadrovanje , selekcija , izbira za vodilne funkcije

3. **politična komunikacija** tj. tok informacij skozi družbo in različne strukture ki sestavljajo politični sistem

Procesne funkcije so nujne za oblikovanje in izvrševanje politik v vsakem političnem sistemu.

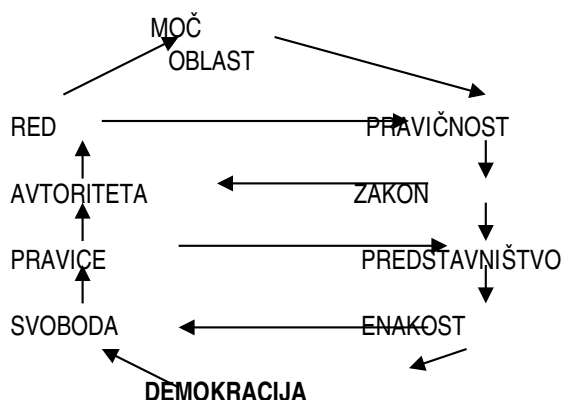
Faze političnega procesa so:

1. **artikulacija** interesov ( izražanje ) posameznika ali skupin
2. **agregacija** interesov tj. kombinacija interesov v policy sisteme
3. **avtoritativno oblikovanje** politik oz. izbira ene alternative
4. **izvrševanje politik** izbrana politika mora biti uresničena in to je faza implementacije politični proces poteka preko policy funkcij , ki zadevajo družbo , gospodarstvo , kulturo

Izvrševanje politik:

1. **ekstrakcija** ( izveček ) obdavčitev , dobiti sredstva
2. **regulacija**
3. **distribucija** razdelitev sredstev na določene skupine v družbi

## NAČELA DEMOKRACIJE



## INSTITUCIJE DEMOKRACIJE

### DEMOKRACIJA

Ljudska suverenost  
 Omejitev oblasti  
 Izvršna odgovornost  
 Splošna volilna pravica  
 Volilni sistem  
 Svobodni tisk

Privolitev vladanih  
 Ustavno sodna presoja  
 Zakonodajni nadzor  
 Strankarsko tekmovanje  
 Informirana javnost  
 Svoboda združevanja

### KONTROLA IN RAVNOTEŽJE

#### Formalni kriterij demokracije:

1. Inkluzivno državljanstvo
2. Vladavina prava
3. Ločitev oblasti
4. Izvoljeni nosilci oblasti

#### Substantivni kriterij demokracije:

1. Ustavnost in zakonitost
2. Čl. pravice in manjšinske pravice
3. Politične stranke
4. Mediji



- |   |                  |
|---|------------------|
| 5.Svobodne in pravične volitve                      | 5.Uprava         |
| 6.Svoboda izražanja in alternativni viri informacij | 6.Lokalna uprava |
| 7.Avtonomija skupnosti                              | 7.Civilna družba |
| 8.Civilni nadzor nad vojsko                         |                  |

## RAZVRŠČANJE POLITIČNIH SISTEMOV

1.Prvo klasifikacijo političnih sistemov najdemo že pri Atenskem filozofu **Herodotu**, ki je politični sistem razdelil na monarhijo, to je oblast enega, aristokracijo, to je oblast manjšine in na demokracijo, to je oblast večine. Kriterij za to delitev je **kdo vlada?** **Aristotel** pa je k temu kriteriju dodal še oblike glede na to **kako vlada?** (posameznik, večina ali manjšina)

**Tiranija**-zloraba oblasti; **Oligarhija**-to je nasprotje od aristokracije → oblast ima v rokah peščica ljudi; **demagogija**-sleparjenje, zapeljevanje ljudi, zloraba na nepravico

**MONTESQUIE**-delitve oblasti je nadaljeval v isti smeri in razlikoval republiko, ki je lahko demokratična ali aristokratska, monarhija in despotija → je oblika samodržstva. Pojem republike je več kot zgolj nasprotje monarhije je drugo ime za demokracijo (ljudska večina, svoboda, parlament...).

**Ameriški federalisti** (tvorci Amer. Ustave), značilna razdelitev političnih sistemov po kriteriju delitve oblasti. Poznamo **horizontalno** in **vertikalno** delitev oblasti. Horizontalna delitev oblasti je na zakonodajno, izvršno in sodno oblast. Predsedniške, parlamentarne in konventne oz. skupčinske sisteme. Vertikalna delitev oblasti pa se nanaša na različne oblike oz. stopnje v državi in glede na to poznamo unitarne in federalne sisteme. (enotni in sestavljeni iz več enot).

Po organizacijskem načelu pa so federalni poznali dve obliki vladavine, to je monarhija in republika. Demokratični politični sistemi so glede na horizontalno delitev oblasti, so lahko parlamentarni, predsedniški ali konventni. Za parlamentarni sistem je značilno da zakonodajna oblast pripada parlamentu ne glede na to kako je urejen odnos med parlamentom in drugimi organi državne oblasti. V parlamentarnem sistemu obstaja določena povezanost izvršne in zakonodajne oblasti. Vlada oz. izvršna oblast je odvisna od zaupanja parlamenta. Ta sodeluje pri oblikovanju vlade bodisi s tem, da voli šefa vlade ali vlado ali pa s tem da izglasuje zaupnico ali nezaupnico vladi. Vprašanje zaupnice ali glasovanje o zaupnici se lahko nanaša na celotno vlado, kot tudi na posamezne ministre. Ponavadi se zaustavi zaradi nekega zakona, ki ga je vlada poslala v parlament, zaradi določenih potez vlade, odločitev vlade ali zaradi njene splošne politike. Izvršna oblast se z parlamentarnim sistemom delimo na dve veji to je na predsednika države in na predsednika vlade(??) in običajno je da se predsednika države voli v parlamentu.

**Predsedniški sistem** je oblika ureditve v kateri je delitev oblasti najbolj dosledno izpeljana, še posebej ostra je delitev zakonodajne in izvršilne oblasti. Predsednik lahko posredno ali neposredno vpliva na delo parlamenta (najznačilnejša oblika je veto → prepovedujem). Predsednik države je hkrati predsednik vlade, torej imamo samo eno vejo izvršne oblasti. Predsednika se voli neposredno. Poznamo več vrst predsedniških sistemov to je čisti predsedniški sistem ZDA, predsedniški sistem z močnim predsednikom, to je super predsedniški sistem (latinsko Ameriške države), kombinacija parlamentarnega in predsedniškega sistema je polpredsedniški sistem Francija, hrvaška.

**Konventni sistem**-konvent → shod, zborovanje; namesto delitve oblasti poznamo enotnost oblasti v njem so formirani predstaviški organi hkrati nosilci zakonodajne in izvršne oblasti, sodna pa je izločena čeprav je pod močno kontrolo predstaviškega telesa, konventni sistem imamo v Švici (tudi prejšnji soc. sistem)

## Delitev političnih sistemov na VEČINSKE(GB) in KONSENZUALNE SISTEME(CH)

Ta dva modela se razlikujeta v 8 dimenzijah.

- 1.Koncentracija izvršne oblasti v večinskem modelu nasproti delitve oblasti v konsenzualnem modelu, tipična večinska vlada je **enostrankarska**. V konsenzualnem modelu pa je tipična razdelitev oz. **koalicijska** oblast.
- 2.Prevlada izvršne oblasti v večinskem modelu nasproti izvršno zakonodajnem ravnotežju v konsenzualnem modelu. Trajnejše vlade, ki se ne spreminjajo pogosto z vidika strankarske sestave so najbrž bolj močne 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 zelo malo razlikujeta druga od druge in ponavadi samo v eni dimenziji, to je v družbeni ekonomski politiki, konsenzualni model pa predpostavlja velike razlike med glavnimi strankami po dimenzijah levo, desno, po religiozni dimenziji, po (?)etnični dimenziji, po urbano ruralni dimenziji (urbano-mestni, ruralni-vaški), po (?), po zunanji politiki
- 5.So večinske volitve nasproti nasproti sorazmernemu oz. proporcionalnemu predstavištvu, gre za problem sorazmerja in nesorazmerja volilnih rezultatov, to je razdelitev sedežev v parlamentu glede na število glasov.
- 6.Unitarna in centralizirana oblast nasproti federalni in decentralizirani vladi oz. oblasti. Gre za problem centralizacije oblasti oz. s koliko sredstvi razpolaga oblast
- 7.Enodomni sistem parlamenta nasproti močnemu dvodomnemu sistemu, konsenzualni sistemi vedno zahtevajo, zaradi svoje sestave močan dvodomni sistem, kjer sta oba domova prib. enaka po moči, čeprav izvoljena na različni sistem.
- 8.Nepisana nasproti pisani ustavi, GB nima pisane ustave optimalna večinska ustava je nepisana, ker nepisana ustava ne vsiljuje nikakršnih formalnih omejitev parlamentarne oblasti oz.(??) so suverenost parlamenta), konsenzualni modeli so bližje pluralnim družbam, manjše države so bližje konsenzualnemu modelu.

## VRSTE VLAD V PARLAMENTARNEMU SISTEMU

Poznamo štiri možne vrste vlad, odvisno od razmerja strank v parlamentu.

1.je večinska vlada, če na volitvah ena stranka osvoji večino mest v parlamentu dobi mandat za sestavo vlade voditelj te stranke, ki vlado sestavi izključno iz pripadnikov svoje stranke.

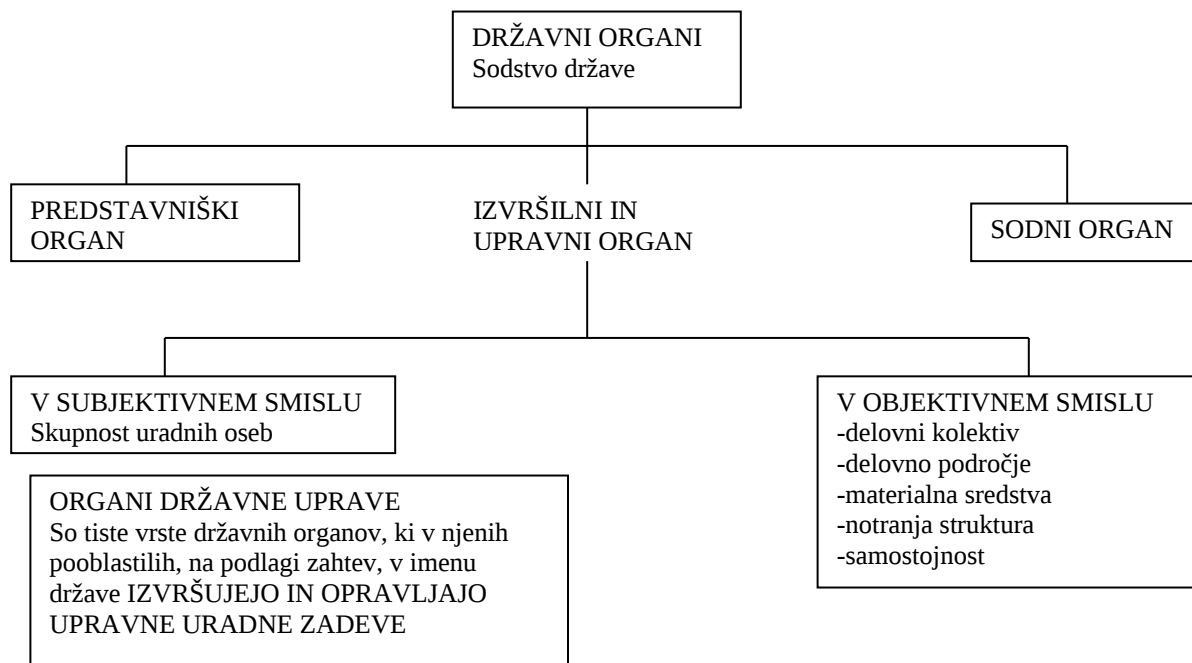
2.je koalicijska vlada, če na volitvah nobena stranka ne dobi večine v parlamentu, kar je pogost pojav v večini evropskih držav s proporcionalnim volilnim sistemom, potem lahko parlamentarno večino tvori le zveza oz. večina strank in oblikovati je treba koalicijsko vlado. Po nepisanih ustavnih običajih mora šef države mandat za sestavo take vlade najprej ponuditi voditelju stranke relativne večine, če temu ne uspe pridobiti k sodelovanju skupinski vladi zadostnega števila manjših strank, mora v tem primeru vrniti mandat šefu države, ta pa potem išče novega mandatarja, ki bi bil sposoben okrog sebe zbrati ustrezno parlamentarno večino, ta novi mandatar je lahko voditelj kakšne od manjših strank, lahko pa tudi kakšna druga oseba iz stranke koalicijske večine. (??)

**3.Tehnična vlada**, če po več takšnih poizkusih nobenemu mandatarju ne uspe oblikovati vlade, lahko predsednik razpusti parlament in pred razpisom novih volitev šef države poizkusi še z oblikovanjem nestranske ali nepolitične vlade. V 19.stol. je bil za tako vlado v rabi izraz uradniška vlada, kasneje je bil v rabi izraz tehnokratska vlada, danes tehnična vlada (primer Italija), takšna vlada je sestavljena izmed strankarsko neopredeljenimi visokimi državnimi uradniki. Takšne nestranske vlade so redkejši pojav in so le prehodnega značaja, dokler se politične strasti v parlamentu ne pomirijo, četudi formiranje nestranske vlade ni možno praviloma ni drugega izhoda iz vladne krize, kot je razpustitev takšnega notranje blokiranega parlamenta v upanju, da je v novem parlamentu razporeditev političnih sil drugačna. Lahko pa se zgodi, da predčasne volitve prinesejo enako razporeditev mest v parlamentu.

4.oblika vlade je manjšinska vlada. Zato pred razpustitvijo parlamenta ponekod še en izhod v sili, to je oblikovanje manjšinske vlade. Se izvoli z večino opredeljenih glasov, kjer vzdržani ne štejejo.

## IV DRŽAVNA UPRAVA

### 1.Pojem in nekatere značilnosti organov državne uprave



Da bi prišli do pojma organi državne uprave je treba najprej določiti pojem državnega organa. Državne organe predstavlja instrument preko katerega deluje država izraz državni organ lahko razumemo v subjektivnem in objektivnem smislu. Z državnim organom v subjektivnem smislu mislimo na skupnost oz. kolektiv uradnih oseb preko katerih deluje država, mislimo tudi na dejanski in prostorski obseg delovanja. Pojem v

objektivnem smislu pa sestavlja 5 osnovnih elementov to so delovna skupnost uslužbencev, cilji in naloge oz. delovno področje, potrebna materialna sredstva, obstoj notranjih zvez ali odnosov.

### **Samostojnost v procesu dela**

Organi državne uprave so tiste vrste državni organi, ki v mejah svojih pooblastil na podlagi zakonov in podzakonskih predpisov. V imenu države izvršujejo in opravljajo upravne naloge in zadeve, glede opravljanja upravnih zadev, velja presumpcija v prid organu državne uprave. Upravne zadeve to izvajajo organi državne 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 predstavniškega organa in vlade ter odloča pristojnosti organom lokalnih skupnosti, 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. Upravni organi se ustanovijo z zakonom oz. z drugim upravnim splošnim 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, učinkovito vodenja njihovega dela ter samostojnosti in odgovornosti pri delu. Ob ustanavljanju upravnih organov se določi njihovo delovno področje in delovnim področjem razdeli splošno vsebino, splošni okvir ter meje delovanja nekega upravnega organa. S tem se razmeji delo upravnih organov, kar ima za posledico presumpcijo, da zadeve z nekega področja opravlja določen upravni organ, s tem pa je dana tudi osnova za delo upravnih organizacij, ki je v odnosu do delovnega področja sekundarnega značaja, ker se določi šele po tem, ko je znano delovno področje. Pristojnost je izraz aktivnosti državnem organu in je določena v kakšni pravni normi. Pristojnosti organom državne uprave se določa praviloma z materialno pravnimi predpisi. Pristojnost upravnih organov velja za določene vrste zadev, z njo se določijo konkretne zadeve, ki jih opravljajo posamezni upravni organi, pa tudi pravice in dolžnosti teh organov pri opravljanju tehničnih zadev. Pravica prvenstveno pomeni, da se naloge za katere je pristojen temu organu odvzamejo samo s predpisom s katerim je bila ta pristojnost določena. Pristojnost kot dolžnost pa pomeni, da upravni organ opravlja zadeve za katere je pooblaščen. Organ državne uprave torej ne more zavrniti izvršitve dejanja, ki mu je dano v pristojnost. Po drugi strani pa pristojnost kot pravica pomeni, da prav ta organ in ne kakšen drug organ izvrši določeno dejanje. Na ta način si zagotavlja pravilo opravljanja posameznih upravnih zadev in dejanj, kajti v nasprotnem primeru določene zadeve sploh ne bi bile izvršene ali pa bi iste zadeve hkrati opravljal več organov. Poznamo 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, krajevna pristojnost pa označuje področje državnega ozemlja na katerem lahko posamezni državni organ opravlja zadeve iz svoje stvarne pristojnosti. Pri centraliziranih organih se določa samo stvarno pristojnost.

Upravne organe lahko vodi ena oseba ali več oseb oz. telo, kadar je načelu npr. organa predstojnik oz. funkcionar, katerega vodja, katerega vodja 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 so v svetu prevladujoči, kadar pa je odločanje in sprejemanje aktov več osebam oz. kolegiju govorimo o kolegijskem načinu odločanja in vodenja upravnih organov(?), ki jih vodi predstavnik, ki je v tem primeru samo prvi med enakimi. Kolegijskim upravnim organom očitajo počasnost, togost, potratnost, neučinkovitost.

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. Organi državne uprave so torej pooblaščen, da v konkretnih primerih avtoritativno ugotavljajo in določajo splošni interes ter pri tem tudi ukrepajo in aktivnosti, ki jih je treba sprejeti, da bi bili ti splošni interesi uresničeni. Glede položaja organov državne uprave velja načelo da so na podlagi zakonskih pooblastil pri opravljanju zadev iz svoje pristojnosti samostojni, ta samostojnost pride najbolj do izraza, kadar upravni organi pri neposrednem izvrševanju zakonov in drugih predpisov ugotavljajo dejstva in druge okoliščine ter na tej podlagi uporabljajo pravne predpise, to je izdajajo konkretne upravne akte s katerimi odločajo o pravicah in pravnih(?) posameznikov in pravnih oseb. Organi državne uprave nimajo lastnosti pravne osebe, to pomeni, da ne morejo samostojno pravno veljavno nastopati v premoženjsko pravnih razmerjih, razen, če jim ni ta lastnost izrecno priznana z zakonom ali predpisom(?????). Delovanje državne uprave je še posebej vezano na načelo ustavnosti in zakonitosti(????????), vladavino prava, kot nasprotje samovolji državnih organov in zagotovljeno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. To načelo pomeni, da morajo organi državne uprave dosledno upoštevati državne predpise oz. da morajo imeti za vsako svoje dejanje temelj v ustavi in zakonu. Najbolj pride do izraza to načelo v razmerjih do državljanov, ko državna uprava odloča o njihovih pravicah, dolžnostih, obveznostih in pravnih koristih, to načelo je utemeljeno s tremi razlogi.

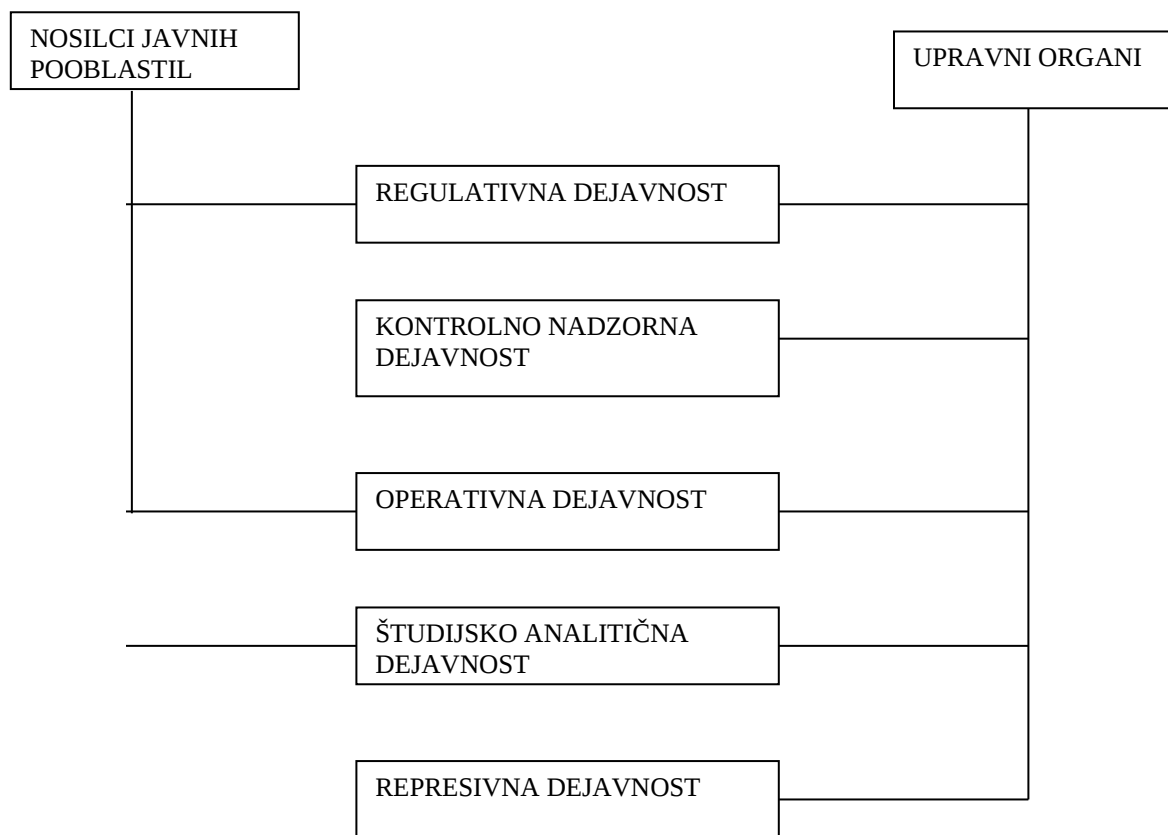
1. Političnimi, ker se uprava tako podreja odločitvam, ki jih je z oblikovanjem ustave in zakonov sprejel predstavniški organ.

2. Tehničnimi, ker se s tem(?) in enotno delovanje celotnega upravnega aparata.

3. Psihološki, ker se tako ustvarja pravna varnost države, da uprava ne bo delovala po svoji volji, temveč po v naprej sprejetih predpisih, s katerimi se lahko seznanijo.

## **2.Vrste dejavnosti organov državne uprave**

## VRSTE DEJAVNOSTI



Upravni organ pri urejanju svojih nalog uporablja različne načine dejavnosti, to so zlasti regulativna, kontrolno nadzorna, operativna, študijsko analitična in represivna dejavnost.

**Regulativna dejavnost** to je urejanje družbenih odnosov z izdajanjem pravnih predpisov in preko njih usmerjanje družbenega razvoja, to ni tipična ali večinska funkcija upravnih organov, pač pa so nosilci te funkcije predstavniška telesa in v določeni meri tudi(?). Upravni organi pa pri tej regulativni dejavnosti sodeluje na dva načina.

1. Sami lahko izdajajo pravne predpise in so zato posebej pooblašteni
2. Upravni organi pripravljajo oz. dajejo predloge in mnenja za izdajo predpisov in ukrepov ter pripravljajo osnutke predpisov in ukrepov, ki jih sprejemajo predstavniška telesa in njihovi izvršilni organi.

**Kontrolno nadzorna dejavnost** – upravno nadzorstvo → tipična dejavnost upravnih organov

Obseg in intenzivnost te dejavnosti upravnih organov sta odvisna od obsega in intenzivnosti pravne ureditve družbenih odnosov na različnih področjih. Z upravnim nadzorom se ugotavlja kako podjetja, druge organizacije in skupnosti ter posamezniki spoštujejo ter izvršujejo zakone in druge predpise, to je tipična funkcija oblastnega nadzora in najpomembnejša oblika upravnega nadzora je inšpektorsko nadzorstvo in inšpektorji opravljajo naslednja dejanja.

1. Ugotavljajo dejansko stanje v posameznih primerih in v ta namen imajo nekatere pravice, vpogled v poslovanje in ravnanje, pregled poslovnih prostorov, objektov, blaga, listin...
2. Ugotavljanje skladnosti dejanskega stanja s predpisi in v primerih ugotovljenih neskladij tudi ugotavljanje možnosti in načinov za odpravo neskladij. Inšpektorji morajo biti zato ustrezno strokovno usposobljeni za določeno področje ter dobro poznati normativno ureditev tega področja. Pomembna je tudi preventivna vloga inšpekcijskega področja, to je preprečevanje škodljivih posledic s pomočjo, pri izvajanju predpisov, z dajanjem predhodnih dovoljenj in soglasij, (?)

**Operativna dejavnost** to dejavnost izvajajo upravni organi, ki izdajajo oz. sodelujejo pri izdaji individualnih in konkretnih npr. aktov to je odločb in ko opravljajo različna materialna dejanja to je materialno tehnična operacija in administrativna ter druga opravila, ki nimajo neposrednega učinka. Gre torej za določene dejavnosti uporabe izvajanja ali neposrednega izvrševanja zakonov in drugih predpisov. Odločanje v upravnem postopku, administrativno izvrševanje upravnih aktov, neposredno izvrševanje pravnih predpisov brez prej sprejetih upravnih aktov ter dokumentiranje najrazličnejših vrst to so evidence, razvidi, registri, kartoteke...V neposredno razmerje do občanov se ta dejavnost (?)

2. kot opravljanje upravnih dejavnosti
3. kot uporaba upravnih ukrepov

(?) v zvezi z operativno dejavnostjo je naslednji, to je ugotavljanje in izpopolnjevanje pravil za postopke s katerimi bi v kar največji meri zagotovil učinkovitost.

Zagotovitev smotrnosti in ekonomičnosti pri delovanju

Problematika v zvezi z izboljšanjem metod in (?????????)

Problematika v zvezi z varstvom osebnih podatkov. Problematika prostega preudarka oz. diskrecijskega odločanja(carinik).

4.Študijsko analitična dejavnost študijsko delo in raziskovalna dejavnost upravnih organov se pojavljata, kot nujnost pri uresničevanju funkcije spremljanja stanja in odkrivanju problemov na posameznih področjih družbenih odnosov, pa tudi pri pripravljanju aktov(?) za različna politična telesa in sem sodijo zbiranje, urejanje in analiziranje podatkov ter drugih gradiv, o stanju in problemih na posameznih področjih družbenega življenja.

5.Represivna dejavnost gre za prisilno izvrševanje posameznih upravnih funkcij, to je del operativne dejavnosti državne uprave, ki pa ima posebne značilnosti oblastnega in prisilnega izvrševanja npr. pri zagotavljanju javnega reda in miru, varovanja premoženja in oseb, pri zagotavljanju nedotakljivosti in celovitosti državnega ozemlja, to dejavnost ne opravljajo vsi upravni organi pač pa samo nekateri, ki so zato posebej pooblaščen.

### 3.Vrste organov državne uprave

Glede NAČINA IN OBLIKE ODLOČANJA  
IN SPREJEMANJA AKTOV

INDIVIDUALNI

KOLEGIJSKI

Glede na OBSEG IN STOPNJO  
SAMOSTOJNOSTI

SAMOSTOJNI

V SESTAVI

Glede na OZEMLJE  
na katerem delujejo

CENTRALNI

REGIONALNI

LOKALNI

Glede VSEBINE  
DELA IN FUNKCIJ

UPRAVNI ORGANI

UPRAVNE  
ORGANIZACIJE

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 praviloma in so praviloma organizirani na podlagi resornega oz. ministrstev.

Regionalni upravni organi se oblikujejo na širšem regijskem območju ter opravljajo upravne zadeve, ki so nanjo prenesene oz. so jim zaupani z zakonom lahko pa tudi takšne zadeve, ki jih pooblastijo posamezne lokalne skupnosti. Lokalni upravni organi delujejo pravno na ozemlju ene občine in to so občinski upravni organi. Lokalni upravni organi niso neposredno podrejeni centralnim upravnim organom, njihova razmerja pa temeljijo na medsebojnih pravicah in dolžnostih določenih z zakonom in drugimi predpisi. Za območne upravne organe pa je značilno da so neposredno podrejeni centralnim upravnim organom ali višjim območnim upravnim organom in delujejo na ožjem delu državnega ozemlja, kot njihove izpostave oz. enote.

**Po načinu opravljanja nalog** po načinu odločanja in izdajanja aktov se organi državne uprave delijo na individualne in kolegijske organe.

Individualni organi so tisti pri katerih ima predstojnik organa pri odločanju in izdaji aktov glavno vlogo, čeprav ima predstojnik ustrezne referente oz. službe, ki pripravljajo gradiva za izdajo aktov oz., ki izvrši že izdane akte se it akti iz pristojnosti individualnih organov izdajajo in izvršujejo v imenu predstavniškega organa. Na pravno naravo individualnih organov ne vpliva dejstvo, da ima individualni organ strokovni svet ali kolegij na

sejah katerega se obravnavajo važnejša vprašanja iz pristojnosti individualnih organov. Pristojnost kolegija ali strokovnega sveta ni v nasprotju z načinom individualnega vodenja tistih zadev za katere je pooblaščen predstavniški organ.

Glavne značilnosti kolegijskega organa pa je, da pri izdaji aktov sodeluje več oseb, kar pomeni da se ti akti sprejemajo na seji oz. kolegijsko. Enotnost vodenja se zagotavlja tako, da se akti sprejemajo na seji z večino glasov (morajo biti neparitetno sestavljeni) in se za tako sprejete akte šteje, da so jih sprejeli kolegijski organi.

**3. Glede na obseg in stopnjo samostojnosti** pri delu se organi državne uprave delijo na:

Samostojne upravne organe in upravne organe v sestavi samostojnih upravnih organov.

Samostojni upravni organi so tisti, ki so pod neposrednim nadzorstvom predstavniškega telesa in vlade, so operativno neodvisni in v okviru svojega delovnega področja in pooblastil samostojni pri delu ter vezani predvsem na odločitve predstavniškega telesa in vlade. Predstojnika takšnih samostojnih upravnih organov praviloma imenuje in razrešuje predstavniško telo. V okviru samostojnih upravnih organov se lahko ustanovijo upravni organi in organizacije, ki opravljajo zadeve, ki so pomembne za posameznika ter skupnost in ki imajo poseben pravni položaj. Upravni organi v sestavi samostojnih upravnih organov se ustanovijo za opravljanje določenih upravnih zadev z delovnega področja tega organa in ti zahtevajo posebnih organih 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.

**4. Glede na vsebino dela in funkcij**, ki jih pretežno opravljajo ločimo upravne organe pri katerih je poudarek na opravljanju klasičnih oblastnih funkcij in ti tudi izdajajo odločbe in upravne organizacije pri katerih prevladujejo strokovne naloge in z njimi povezane upravne zadeve, ki praviloma zahtevajo uporabo posebnih strokovnih in znanstvenih metod dela.