



Univerza v Ljubljani
Fakulteta za družbene vede

JAVNA UPRAVA

Marjan Brezovšek
Miro Haček
Simona Kukovič

Ljubljana, 2014

JAVNA UPRAVA

Marjan BREZOVŠEK, Miro HAČEK, Simona KUKOVIČ

Izdajatelj: FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Za založbo: Hermina KRAJNC

Copyright © po delih in v celoti FDV 2014, Ljubljana.

Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.

Vse pravice pridržane.

Ljubljana, 2014

Recenzenta: dr. Cirila Toplak in dr. Damjan Lajh

Jezikovni pregled: Andreja Kukovič

Naslovnica: Darinka Knapič

Prelom: Zavod KUMBUM

Tisk: Littera Picta

Naklada 300 izvodov.

Izid knjige je podprla Javna agencija za raziskovanje Republike Slovenije.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

321.01:331.102.1/.2(497.4)

BREZOVŠEK, Marjan

Javna uprava / Brezovšek Marjan, Haček Miro, Kukovič Simona. - 1. natis. - Ljubljana :
Fakulteta za družbene vede, 2014

ISBN 978-961-235-713-9

1. Haček, Miro 2. Kukovič, Simona

277012992

Kazalo

Poglavje 1 UPRAVA KOT OBLAST, SLUŽBA, REGULATOR DRUŽBENIH PROCESOV	7
Poglavje 2 DEMOKRACIJA IN UPRAVA: OD WEBRA DO NOVE JAVNE SLUŽBE	51
Poglavje 3 USTAVA, DELITEV OBLASTI IN POLOŽAJ UPRAVE	91
Poglavje 4 VLADA, MINISTRSTVA IN VLADNE SLUŽBE	129
Poglavje 5 DRŽAVNA UPRAVA IN NJENA TERITORIALNA ORGANIZACIJA	167
Poglavje 6 REGULATIVNA DRŽAVA IN UPRAVNA DECENTRALIZACIJA: JAVNE SLUŽBE IN JAVNE AGENCIJE	199
Poglavje 7 LOKALNA SAMOUPRAVA	233
Poglavje 8 SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV.....	299
Poglavje 9 ODNOS MED JAVNO UPRAVO IN POLITIKO.....	347
Poglavje 10 UPRAVNA KULTURA IN ZAUPANJE V UPRAVNE INSTITUCIJE	371
Bibliografija	421
Opis avtorjev	444

Poglavje 1

Uprava kot oblast, služba, regulator družbenih procesov

Uvod

V svojem - v primerjavi s tisočletno prakso - sicer kratkem obdobju je proučevanje javne uprave od začetka razvoja te discipline prešlo iz deskriptivnega opisovanja in sistematizacije izkušenj ter premišljanja preskriptivnih pravil za praktične potrebe, vse do poskusov teoretičnega posploševanja in priključitve na splošne teorije družbe in politike, to je do preobrazbe v upravno znanost. Zato je mogoče v novejšem razvoju upravnih znanosti zaznati povečan interes za teoretična izhodišča in modele in to tako na makro kot na mikro ravni. Po mnenju Eugena Pusića (2002, 356) lahko govorimo o treh izhodiščih takšnih teoretičnih prizadevanj, in sicer o osredotočenju na vrednote in norme družbene sredine (kulturološki pristop), o obravnavi uprave z vidika ciljev organizacije in ne nazadnje o proučevanju strukture osebnosti, potreb in nagnjenj ljudi, ki delajo v upravnih organizacijah.

Z vidika politologije, sociologije in praktične filozofije sta uprava in upravljanje dva vidika istega družbenega pojava, ki je po svojem bistvu osredotočen na sfero politične moči. Upravljanje in družbena moč kot osnovni problem družbene teorije pa sta v tem smislu neizbežen prispevek Maxa

Webra. Čeprav obstajajo različne oblike in izvori moči (Šmidovnik 1985), je za javno upravo najbolj bistvena legitimna in institucionalizirana moč, ki se praviloma opisuje kot »državna oblast«; funkcija državne uprave je zreducirana na avtoritativno izvrševanje zakonov. Pomanjkljivosti takšnega proučevanja (samo) z vidika institucionalizirane v državi oblikovane moči pa so uspešno presežene s sistemskim oziroma sociokibernetskim pristopom. Iz tega zornega kota delovanja uprave ne obravnavamo več kot zgolj enotnega centraliziranega akterja, pač pa upoštevamo vso soodvisnost dejavnikov, ki izhajajo tako iz upravne kot tudi iz politične in družbene sfere.

Idejo o takšni družbeni funkciji uprave je prvi razvil Saint-Simon že na začetku 19. stoletja, ko je poudaril, da je »vladavino nad ljudmi potrebno zamenjati z upravljanjem s stvarmi« (Saint-Simon 1979, 206–208). Woodrow Wilson, ameriški politolog in kasnejši predsednik ZDA, je leta 1887 v članku z naslovom Študij javne uprave, objavljenem v politološki reviji, zapisal, da praktično ne obstaja več noben posel državne uprave, ki bi še bil enostaven, kot klasičen primer poseganja države na druga področja družbenega življenja pa je navedel korist, ekonomičnost in uspešnost državne poštne službe v tistem času (Wilson 1995, 25). Država (uprava) torej ne opravlja več samo avtoritativne dejavnosti, to je klasične dejavnosti nujenja storitev, v katerih ni »kogentnega« odnosa med upravo in državljanom, pač pa je ta odnos vzpostavljen po načelu enakih pravic in obveznosti.

Max Weber je kot usodno dvojnost moderne uprave že leta 1905 prepoznal v razliki med upravo in službo, kar zajema šolstvo, statistiko, zdravstvo, izgradnjo cest in drugo ter upravo – torej oblasti centralnih organov, ki jih je ocenjeval negativno, saj služijo samo vzdrževanju obstoječe politične razdelitve moči (oblasti). Solidaristične zamisli socialfunkcionalistov v Franciji na začetku 20. stoletja pa to oblikujejo kot izvajanje javnih služb. Sodobni koncept uprave, ki neposredno nudi javne storitve ali zagotavlja, regulira in koordinira sistem, v katerem drugi (zasebni) subjekti nudijo storitve državljanom, je tako izšel iz pojmovanja države kot organizacije, katere funkcija ni samo izvajanje oblasti, ampak predvsem socialna regulacija družbenih procesov. Iz tega izhaja, da je cilj upravnega sistema kot sistema medčloveškega sodelovanja nevtralizacija kontingenčnosti, to je negativnih učinkov nesigurnosti, ki izhaja iz možnega nelegitimnega

ravnanja drugih v družbeni interakciji. Uprava kot sistem regulacije družbenih odnosov torej predpostavlja proces legitimnega vpliva na ravnanje ljudi po vnaprej postavljenih standardih in ne vladavino (oblast) nad ljudmi.

Pojem sistema in njegove značilnosti

Beseda »sistem« izvirava iz grškega jezika in pomeni »sklop«, pa tudi »organizem, organizacijo, zvezo, vodilni organ« (Pusić 1985, 11). Glede na to, da je pojem sistem široko uporabljen v znanosti, tako naravoslovni kot tudi družboslovni, poznamo vrsto definicij glede na kontekst, v katerem je pojem uporabljen. Miller (1965, 200) na primer razume sistem elementarno, kot skupek enot z odnosi med njimi, kar Verheijen (1999) nadgrajuje z razumevanjem sistema kot skupka elementov, ki so v interakciji. Sistem je po drugih definicijah (Perry 1989, 29) lahko struktura, v kateri je pozornost osredotočena na elemente in na povezave, ki obstajajo med temi elementi, ali skupek objektov z odnosi med temi objekti in njihovimi atributi (Pusić 1985, 12).

Pojem »sistem« se najpogosteje opredeljuje kot celota, sestavljena iz delov, ali celota, ki se loči od svoje okolice. Druga definicija do določene mere vsebuje prvo, saj pojem celote sam po sebi nakazuje na obstoj določenih sestavnih delov. Prva definicija je v raznih različicah v primerjavi z drugo v strokovni literaturi razmeroma pogosteje zastopana. Vendar pa se v zadnjih desetletjih pojavlja težnja h kumulativnemu pogledu, kar pomeni, da se na sistem hkrati gleda kot na celoto, ki je sestavljena iz njenih delov oziroma elementov, in na celoto, ki se razlikuje od svoje okolice in je obenem s to okolico v nekem odnosu.

Mnogi avtorji skušajo v definicije pojma »sistem« zajeti ne le družbene sisteme, ampak tudi tehnične, fizikalne in kemijske sisteme,¹ nekateri pa celo razumejo slednje kot normativne sisteme, na katerih zakonitostih so se

1 Glej na primer Miller (1965).

oblikovali tudi družbeni.² Definicije, ki uvajajo okolico v samo pojmovno okolje sistema, so običajno kombinirane z idejo o celoti in delih te celote. Ena najbolj znanih tovrstnih definicij je Luhmannova definicija (Luhmann 1981, 143), po kateri so »sistemi identitete, ki obstajajo v kompleksni in spremenljivi okolici z vzdrževanjem in stabiliziranjem razlike notranjost – zunanji svet«. Luhmannova definicija je redke primer pojasnjevanja sistema, ki zapostavlja notranjo strukturo sistema. Vendar pa Luhmann ne zanika notranje interakcije med elementi sistema; trdi le, da je pristop z vidika sistem – okolica primernejši. Večina avtorjev, ki v definicijah pojma sistem ne navajajo odnosa med sistemom in okolico, pa na ta odnos kaže posredno s tem, ko deli sisteme na zaprte in odprte oziroma šteje vse sisteme za odprte, torej za takšne, ki so v neki nenehni interakciji z okolico.³

Sistem kot celota je sestavljen iz posameznih delov, vključuje pa tudi medsebojno povezanost teh delov oziroma povedano drugače, medsebojno soodvisnost konstitutivnih elementov. Vendar pa sistem kot entiteta v odnosu z okolico pomeni tudi povezanost sistema z okolico prek meja samega sistema. V tej povezanosti sistema z okolico prek njegovih odnosov lahko zasledimo tudi različne stopnje intenzivnosti, močnejšo ali slabšo povezanost ter različno frekvenco povezanosti. Glede na to, da okolica (oziroma okolje) načeloma zavzema vse, kar ni sistem, torej »politično, ekonomsko in geografsko okolje, kot tudi uporabnike, dobavitelje, produkte« (Mintzberg 1979, 267), tako ni zgolj zunanja komponenta sistema, ampak je tudi dejavnik, ki vpliva na sistem. Po Mintzbergu (1979, 286) ločimo štiri različne tipe sistemov, ki so klasificirani glede na to, kako stabilno oziroma dinamično je okolje, v katerem obstajajo, ter kako kompleksen oziroma preprost je sistem sam oziroma procesi v njem. Iz tega je natančno razvidno, kako tesno soodvisno sta povezana zunanje okolje sistema ter notranje okolje sistema oziroma sistem sam.

2 Glej Bertalanffy von (1975).

3 »Sistem je pojem, ki hkrati vključuje tako neodvisnost med sestavnimi deli, elementi in procesi na tak način, da se lahko ugotovijo pravilnosti v odnosih, kot tudi odvisnost med kompleksnostjo sistema in okolico, ki ga obdaja« (Parsons 1960).

Znotraj splošne povezanosti v sistemu ali zunaj sistema so odnosi med pojavi kontingentni. To pomeni, da bi bili lahko vedno v določenem prostoru in določenem času tudi drugačni, kot dejansko so.⁴ Sistem je do določene mere zmožen izraziti vso celovitost skozi misel, da imajo elementi neke lastnosti oziroma atribute in da so v medsebojni povezavi ravno zaradi teh atributov. Isti element ima lahko več atributov in lahko z različnimi lastnimi atributi pripada različnim sistemom (Pusić 1985). Kontingentnost tudi pomeni, da so lahko vplivi pojavov na elemente sistema vedno le obojestranski in nikakor ne le popolnoma enostranski. Organiziranost enega in istega sistema je lahko povsem različna glede na to, katere atribute njegovih sestavnih elementov proučujemo v medsebojnem odnosu. Razlikovanje elementov v sistemu in njihovih atributov precej povečuje možnost notranje diferenciacije sistema in s tem tudi njihovo zmogljivost, da s svojo strukturo izrazijo večjo stopnjo kompleksnosti v okolici.

Elementi so v sistemu medsebojno povezani in soodvisni, hkrati pa vsaj toliko samostojni, da jih lahko identificiramo kot elemente. Ravno hkratna prisotnost samostojne eksistence elementov sistema in edinstvene celovitosti sistema omogoča, da s pojmom sistem zajamemo procese v naravi in družbi, dinamične pojave, kjer je gibanje določeno s hkratno prisotnostjo protislovnih dejavnikov. O kvantitativnih spremembah znotraj sistema govorimo takrat, ko se menjajo atributi elementov v sistemu, elementi sami, pa tudi odnosi med njimi – vendar pa le pod pogojem, da ostane bistvo sistema kot edinstvene celote nespremenjeno. Novo načelo integracije pa pomeni kvalitativno spremembo.⁵ Elementi so medsebojno povezani v sistem, sistem pa lahko označimo kot celovit v tistem trenutku, ko

4 Kontingentnost se na najpreprostejši ravni uporablja v smislu »odvisnosti od okoliščin«. V tem smislu se pojem kontingentnosti uporablja v večjem delu ameriške teorije organizacije – s tem pojmom se skuša izraziti misel, da katera koli pravila organizacije veljajo le pod določenimi pogoji, medtem ko pod drugačnimi pogoji lahko ista pravila privedejo do popolnoma drugačnih rezultatov, nasprotnih tistim, ki so bili postavljeni za izhodiščni cilj (Lawrence in Lorsch 1969).

5 O sistemu kot procesu je pisal že Marx, ki pravi, da ima »organski sistem kot celota svoje predpostavke, njegov razvoj v smeri celovitosti pa je sestavljen natanko iz tega, da si prizadeva podvreči si vse elemente družbe ali da zgradi iz družbe svoje organe, ki mu še manjkajo. Na ta način se sistem med zgodovinskim razvojem spremeni

– predvsem zaradi omejenih možnosti povezovanja – vsakega elementa ne moremo več povezati z vsakim drugim. Od celovitosti sistema pa je treba razlikovati njegovo diferenciacijo na podsisteme.⁶ Na tej najenostavnejši stopnji je celovitost sistema funkcija tako števila elementov kot tudi števila podsistemov. Poleg elementov sestavljajo sistem še odnosi, ki potekajo med njimi. Vsak odnos med elementi v sistemu je lahko pogojen z obstojem drugega odnosa (Luhmann 1984). V nobenem sistemu pa realno niso možni vsi potencialni odnosi med elementi. Odnose, ki so realno možni, določa struktura sistema.⁷

Vendar pa na podlagi povedanega ne moremo napredovati, če hkrati ne uvedemo nove temeljne razsežnosti – ki smo jo že večkrat omenili – razlikovanja med sistemom in njegovo okolico. Ravno to razlikovanje je v znanstvenem raziskovanju sistema pri večini avtorjev temeljni kamen vsake systemsko-teoretske analize (Luhmann 1981, 63). Ker je za vsak sistem okolica vse tisto, kar ni sam sistem, to nujno pomeni, da je okolica veliko kompleksnejša od samega sistema. Sistem se lahko celo konstituira v odnosu do svoje okolice. So odnosi med elementi sistema vzpostavljeni neposredno ali potekajo izključno ali pretežno prek celote? Začetne in najenostavnejše definicije sistema so naklonjene prvemu odgovoru in izhajajo iz spoznanja, da je sistem pojem, ki obstaja le skozi povezave med elementi.⁸ Temu razumevanju sistema se kritično zameri predvsem nerazlikovanje sistema od samega odnosa, ki se vedno lahko vzpostavi med

v celoto. Nastajanje takšne celote predstavlja trenutek sistema kot proces njegovega razvoja« (Marx in Engels 1951). Glej tudi Pusić (1985 in 1985a).

- 6 Praktični prikaz tega je hiša, ki je sestavljena iz opek (ki so konstitutivni elementi), deli pa se na sobe (ki so podsistemi).
- 7 Za primer vzemimo jezik, katerega strukturo sestavljajo simboli in pravila njihove uporabe. Simboli in pravila njihove uporabe skupaj sestavljajo zbir vseh možnosti uporabe jezika. Vendar pa konkretna in dejanska uporaba jezika v realnosti predstavlja le majhen delež teh možnosti.
- 8 V tem smislu je najradikalnejši Miller (1965), ki pravi, da so sistemi omejena področja v prostoru in času, v katerih prihaja do menjave energije med njihovimi sestavnimi deli, ki so skozi funkcionalne odnose povezani medsebojno in z okolico.

entitetama, to pa nujno ne prejudicira specifične celote, ki bi vključevala posebne atribute in ki bi jo imenovali sistem.

Eno temeljnih vprašanj proučevanja sistemov je, ali je celota v sistemu več od vsote njenih sestavnih delov. Gre za vprašanje integracije, torej načela, na katerem je zgrajena celota sistema. Integracijo lahko pojmovno opredelimo kot vzpostavljanje vsaj ene povezave med vsaj dvema elementoma v sistemu. Integracija je komplementarna diferenciaciji sistema, torej težnji, da se nek element sistema zamenja z dvema ali z več novimi in od prejšnjega elementa drugačnimi elementi. Vendar pa integracija diferenciranih delov sistema nikakor ni avtomatična niti neproblematična. Vsako posamezno načelo integracije ima namreč določeno največjo zmogljivost povezovanja raznovrstnih elementov. Poleg tega je vsako načelo integracije v sistemu relativno statično – zlasti v primerjavi z nenehno težnjo k diferenciaciji – in kot tako učinkovita meja diferenciacije.

Celota oziroma celovitost povezanih elementov znotraj sistema se pogosto označuje tudi z drugimi pojmi, med katerimi sta najpogostejša zlasti *struktura* in *organizacija*. Ti pojmi se včasih štejejo za sinonime pojmu sistem, pogosteje pa se uporabljajo za posamezne vidike sistematičnosti, kot sta na primer proces nastanka celote iz posameznih delov ali značilnost razporejanja posameznih elementov znotraj sistema. Okolica, v kateri sistem obstaja in deluje, je poleg notranjih zakonitosti razvoja sistema osnovni izvor in pogoj stabilnosti oziroma nestabilnosti sistema. Odvisnost sistema od okolice je ena ključnih lastnosti vsakega sistema⁹ (Luhmann 1981). Ravno dinamika, ki nastane kot posledica odnosa med sistemom in okoljem, nas napeljuje, da določimo, v kakšni smeri in kako se bo sistem gibal (deloval), torej kako ga bomo upravljali. Pri vsakem sistemu je za njegovo strukturo in delovanje eno temeljnih vprašanj, na katerem mestu se

9 Ključen pomen okolice za delovanje sistema in vseh mogočih pravil ter zakonitosti v odnosu okolica – sistem poudarjajo mnoge šole upravne teorije, med drugim klasična doktrina (Gulwick, Urwick in tako dalje), šola človeških odnosov (Mayo, Lewin in drugi.), teorija sprejemanja odločitev (Simon, March in tako dalje), teorija birokracije (Weber, Blau in drugi). Med prvimi sta omenjeni odnos sistemsko proučila Lawrence in Lorsch (1969). Organizacijo sta opredelila kot pomemben sistem in še posebej poudarila ključno funkcijo sistema – prilagajanje okolici.

v sistemu sprejemajo posamezne odločitve in s katerih mest se usmerja delovanje sistema. Sistem si postavi dve temeljni vprašanji, in sicer *kako doseči kar največjo možno prilagodljivost in s tem tudi učinkovitost sistema ter kako zagotoviti sodelovanje članov sistema pri njegovih odločitvah*. Prvo vprašanje postavlja v ospredje predvsem vidik uspešnosti sistema, drugo pa vidik političnih odnosov v sistemu. V odnosu do teh dveh vprašanj se v določeni meri kaže dvojje različnih pojmovanj organizacije. Zdi se, da je organizacija, ki povezuje člane z namenom, da se s skupnimi prizadevanji in sredstvi branijo pred negativnimi vplivi okolja oziroma se prilagajajo spremembam v okolju, njena prva oblika. To je sistem, ki nastaja predvsem spontano, brez jasno določenega načrta. Ljudje so enostavno tu, znašli so se v nekem okolju, na katero se je treba odzvati (Thompson 1967). Gre za skupno prizadetost vseh, vsi so interesno povezani. Zato je razumljivo, da v sistemu sodelujejo vsi in zato tudi skupno odločajo. Brez sodelovanja vsak tak sistem oziroma takšna organizacija ni možna.¹⁰ Glede na tako naravo ga lahko imenujemo demokratičen sistem z negativnimi cilji.

Zelo drugačen je položaj, ko organizacija nastaja kot sredstvo, s katerim je mogoče dosežati neke vnaprej določene pozitivne cilje, ko naj bi preko te organizacije posegali v sistemsko dogajanja oziroma dogajanja v okolju in jih preko nje spreminjali v skladu s svojimi potrebami oziroma željami. Taka organizacija nastaja povsem zavestno kot izraz določenih spoznanj, da je z delitvijo dela in z združevanjem mogoče dosežati cilje, ki jih sicer posamezniki ne bi zmogli. Hkrati pa je pogojena tudi z vse večjo človekovo samozavestjo, da se okolju ni treba samo uklanjati, ampak si ga je mogoče tudi podrediti in ga izkoristiti za svoje potrebe. V takšni organizaciji pa so tudi interesi že različni in jo lahko imenujemo instrumentalna organizacija oziroma organizacija s pozitivnimi cilji (Bučar 1981).

10 Pri pojmu sodelovanja v sistemu gre vedno za vprašanje stopnje sodelovanja in stopnje interesne povezanosti. Sistema brez kakršnega koli sodelovanja članov si sploh ne moremo predstavljati. Glej tudi Teune in Mlinar (1978) ter Bučar (1981).

Tabela 1: Shematsko skrajnostna primerjava sistemskega in tradicionalnega stila razmišljanja/upravljanja

Sistemeski/celovit način razmišljanja	Nesistemeski/tradicionalni način razmišljanja
soodvisnost, odnosi, povezanost, odprtost	neodvisnost, odvisnost, nepovezanost, zaprtost
zapletenost tipa kompleksnosti	enostavnost ali zapletenost tipa kompliciranost
atraktorji (privlačne, vplivne sile)	izoliranost brez privlačnih, vplivnih sil
emergenca, sistem, sinteza, nova celota z novimi lastnostmi	ne nastajajo nove lastnosti celote, lastnosti delov so nespremenjene
sinergija, sistem, sinteza, nova celota z novimi lastnostmi	nobeni novih lastnosti, ki bi bile posledica odnosov med deli v neki celoti
celota, celovitost, velika slika, vključno s podrobnostmi, lastnostmi delov in povezav ter njihovimi posledicami	deli in delne lastnosti kot edine, analiza brez sinteze
omreženje, medsebojni vplivi kot osrednja tema razmišljanja	medsebojni vplivi izven pozornosti in razmišljanja

Vir: Mulej in drugi (2003).

Kako se znotraj nekega sistema oblikuje način razmišljanja, ki potencialno vodi v oblikovanje ciljev sistema oziroma organizacije, nam lahko pojasni veliko karakteristik posameznega sistema. Tako lahko ločimo med tradicionalnim sistemom razmišljanja, za katerega je značilna lastnost nesistemskega, in med novim celovitim načinom razmišljanja oziroma upravljanja, za katerega je značilna sistemska (glej Tabelo 1). Bistvena razlika med obema tipoma razmišljanja oziroma upravljanja je pravzaprav razumevanje sistema kot celote oziroma kot delce, ki s svojo povezanostjo tvorijo celoto – sistem. Na primeru obeh skrajnosti lahko vidimo, kako lahko organizacija postane sredstvo za doseganje ciljev spreminjanja zunanjega okolja sistema. Bolj ko se sistem dojema kot celota, lažje se organizira za doseg svojega cilja. Za to dejavnost pa je bistvena dejavnost upravljanja. Upravljanje je bistveno za sisteme, saj je teorija sistemov nastala prvenstveno kot kritika pretirane specializacije.¹¹

11 Glej Bertalanffy von (1975).

To pomeni, da je za sistemsko razmišljanje oziroma za oblikovanje delujočega sistema nujna lastnost upravljanja.

Upravljanje upravnih sistemov

Sleherno človeško delovanje je usmerjeno v to, da zadovolji neko potrebo. Pri tem se je treba najprej odločiti, ali neka potreba sploh obstaja, nato pa, kako ugotovljeno potrebo zadovoljiti. Odločanje o potrebah in načinu zadovoljitve teh potreb imenujemo *upravljanje*. Upravljanje se nanaša na vsako človeško dejavnost, ki naj pripelje do zadovoljitve katere koli človekove potrebe, naj gre za proizvodnjo dobrin ali neposredno zadovoljitev potrebe, naj gre za materialno ali nematerialno proizvodnjo, neposredno ali posredno proizvodnjo, za proizvodnjo dobrin ali storitev. Odločanje o potrebah in o načinu zadovoljitve teh potreb seveda še ne pomeni same zadovoljitve potreb. Da potrebo zadovoljimo, je nujna še posebna dejavnost, ki jo sproži akt upravljanja – odločitev. Ta dejavnost je lahko fizična ali psihična, lastna ali tuja, dejavnost živega človeka ali živega oziroma mrtvega orodja. Upravljanje kot odločanje je v bistvu izbor med različnimi potrebami in različnimi možnostmi za zadovoljitev teh potreb.¹² Proces zadovoljevanja potreb obsega upravljanje in dejavnost, ki jo sproži upravljanje. Če prek svoje odločitve z lastno dejavnostjo neposredno vplivamo na fizični svet, gre za upravljanje materialnih procesov, za materialno upravo. Upravljanje materialnih procesov pa je področje tehničnih ved.

Prva razlika pri pojmovanju uprave v smislu upravljanja je uporaba tega izraza v dveh smislih, in sicer gre za (Rakočević in Bekeš 1994, 10):

- *organizacijski smisel*, pri čemer se izraz uporablja za označevanje neke organizacije ali organov ali celo za konkretno organizacijsko obliko posameznih organov in organizacij (na primer občinska uprava), in
- *funkcionalni smisel*, pri čemer se izraz uprava uporablja za označevanje neke dejavnosti oziroma nekega delovanja.

12 Več v Bučar (1969).

Pojem uprava se je dolgo časa vezal na državo, zato so se z njo ukvarjali predvsem pravni teoretiki, ki jih je bolj zanimala državna uprava kot del državne oblasti oziroma so na upravo gledali predvsem z vidika opravljanja različnih državnih funkcij. Šele poslovni duh Združenih držav Amerike je v začetku 20. stoletja odkril, da uprava ni samo področje države in imamo z upravo opraviti pri vsaki organizirani dejavnosti.

Tudi v Sloveniji imamo vrsto upravnih teoretikov, katerih zasluga je, da se uprava ne obravnava samo v povezavi z državo. Prvi, ki se je poglobljeno ukvarjal s pojmom uprave, je bil Vavpetič (1961), ki je poskušal analizirati in opredeliti temeljne sestavine, ki se pri upravnem delovanju stalno pojavljajo. Ugotovil je, da se vsaka organizacija ustanovi zato, da opravlja določeno dejavnost, zato tudi obstaja, in to toliko časa, dokler obstaja potreba po opravljanju te dejavnosti. Naloge, zaradi katerih je neka organizacija ustanovljena, se imenujejo temeljne naloge organizacije in sodijo na najrazličnejša strokovna področja. Celotna ureditev organizacije mora biti prilagojena opravljanju teh nalog, za kar veljajo tudi posebna pravila, metode, zahteve in tako dalje. Poleg teh obstaja še vrsta drugih nalog, brez katerih opravljanje tistih, ki so temeljne, ne bi bilo mogoče.¹³ Tovrstne naloge obstajajo pri vsakem organiziranem delu in pomenijo pomožni delovni proces, ki predstavlja neko posebno dejavnost, to je upravno dejavnost, ki omogoča nemoteno in redno opravljanje temeljnih nalog. Upravna dejavnost mora imeti svoj sistem in metode dela ter jih stalno prilagajati spreminjajočim se razmeram; mora biti gospodarna, prilagojena in organizirana v skladu s potrebami uresničevanja temeljnih nalog, ni pa nujno odvisna od teh nalog in se lahko od njih razlikuje.

Bučar (1981) loči med upravljanjem in upravo. Zanj je upravljanje v bistvu odločanje o potrebah in načinu, kako in s kakšnimi sredstvi zadostiti tem potrebam. Proces upravljanja naj bi sestavljali odločanje o ciljih in odločanje o sredstvih za doseganje teh ciljev; uprava pa je le del tega procesa in se nanaša na odločanje o sredstvih. Uprave ni mogoče pojmovati samo kot sredstvo za doseganje ciljev, saj sodeluje tudi v procesu določanja ciljev,

13 Primer: temeljna naloga bolnišnice je zdravljenje bolnikov, druge naloge pa so urejanje personalnih vprašanj, vodenje evidence o bolnikih in tako dalje.

kar jo naredi politično. Tudi Pusić (1985) opozarja na dva pomena pojma uprava, s katerim se enkrat označuje določena dejavnost, drugič pa določena vrsta organizacije. Upravljanje je zanj vsaka kontinuirana dejavnost povezovanja ljudi v akcijo za opravljanje družbenih zadev, zato mora potekati po pravilih in ima vlogo posrednika med postavljenimi cilji in njihovo uresničitvijo. Upravna organizacija je po Pusiću vsaka organizacija, v kateri ljudje na podlagi trajne delitve dolžnosti in pooblastil opravljajo družbene zadeve kot svoj stalni poklic. Družbene zadeve so tiste, ki jih posameznik sam ne more dovolj uspešno opravljati. Posamezniki v vsaki upravni organizaciji pa so vezani na določen normativni sistem, ki jih obvezuje in povezuje, poleg tega pa v njih praviloma delujejo profesionalno (v primerjavi z na primer organizacijami društev, v katerih delujejo ljudje nepoklicno).

Naslednji teoretik, ki obravnava odnos med pojmom upravljanje in uprava, je Šmidovnik (1985), ki izhaja iz sistemske teorije in še posebej iz kibernetiko-informacijske teorije.¹⁴ Upravljanje v organizacijskih sistemih vsebuje celoten proces vodenja in usmerjanja akcije v organizaciji od določitve ciljev, njihovih strokovne konkretizacije in obdelave do neposrednega izvajanja ter prek povratne informacije (feedback) v obratni smeri. Uprava pa je le del tega procesa, in sicer tisti del, ki poteka na instrumentalni ravni, kar Šmidovnik imenuje strokovna uprava. Upravljanje tako ne more biti samo sebi namen, saj je vedno namenjeno določeni temeljni dejavnosti, s katero mora biti usklajeno; upravljanje je univerzalen sodoben pojav, ki se pojavlja povsod tam, kjer imamo opravka z organiziranim človekovim delom.

Iz prikazanih stališč nekaterih pomembnejših avtorjev lahko ugotovimo, da se srečujemo z različnimi opredelitvami pojmov uprava in upravljanje, zato se zastavlja vprašanje, kako opredeliti upravo, da bodo dovolj na široko zajete vse njene razsežnosti in razvidne vse njene bistvene značilnosti.

14 Po tej teoriji temelji koncept upravljanja na naravoslovnih znanostih. V naravi poteka upravljanje samodejno, v organizacijskih sistemih pa ga vodi človek, ki se zavestno odloča za določene cilje. Kibernetiki pojem upravljanja ima širše razsežnosti kot pojem uprava.

Zavedati se moramo, da je postavljanje meja pri tako kompleksnem pojmu (pre)zahtevna naloga, saj grozi nevarnost nenamernega poenostavljanja. Zato za nobeno definicijo ne moremo trditi, da v popolnosti opisuje pojem uprave. Je pa mogoče opredeliti pojem uprave s strnitvijo bistvenih elementov, ki se v upravi nenehno pojavljajo in zaradi katerih upravo lahko prepoznamo. Osnovne značilnosti uprave so (Rakočevič in Bekeš 1994, 26–27):

- a. Uprava je posebna dejavnost, ki v povezavi in medsebojni odvisnosti z drugimi uresničuje postavljene cilje določene organizacije. To pomeni, da ni sama sebi namen, temveč da dobi svoj smisel šele znotraj določene organizacije.
- b. V upravo sodijo dejavnosti povezovanja, usklajevanja, usmerjanja, načrtovanja in organiziranja drugih dejavnosti ter dejavnosti v organizaciji z namenom, da se dosežejo določeni cilji. V upravno dejavnost sodi tudi informacijska dejavnost; to so zbiranje, obdelava, analiza in izkazovanje podatkov in informacij. S temi dejavnostmi je uprava vključena v proces odločanja.
- c. Uprava je tudi del celotne dejavnosti upravljanja oziroma odločanja, in to prav z vsemi naštetimi dejavnostmi. Uprava je zato ožji pojem kot uprava v smislu upravljanja oziroma odločanja. Upravne dejavnosti so samo del celotne dejavnosti upravljanja. Pri upravljanju nastopajo tudi drugi, predvsem nosilci odločanja, ki so upravi nadrejeni in ki jim je uprava za svoje delo odgovorna.
- d. Dejavnosti uprave so strokovne dejavnosti, ki se morajo ravnati po zakonih. Za upravo veljajo tudi tehnična pravila, ki izhajajo iz njene strokovne narave, zato ima uprava tudi profesionalno naravo. Tisti, ki opravljajo upravne dejavnosti, morajo imeti ustrezna znanja.

V procesu odločanja velja, da je obseg primerov, v katerih mora (za sprejem odločitve pristojna) oseba, neko odločitev sprejeti, tako velik, da ta oseba takšnega obsega dela običajno ne zmore. Tako kot velja načelo delitve dela na področju proizvodnje materialnih dobrin, velja tudi za upravljanje: tisti, ki odloča, prenaša nekatere svoje pravice za odločanje na druge, njemu odgovorne osebe, ki tako v omenjenem procesu ne prevzemajo le pravic, pač pa tudi del dolžnosti in obveznosti. V nasprotju s horizontalno delitvijo dela v proizvodnji je za upravljanje vedno značilna vertikalna delitev, ki pomeni, da odločevalci s prenosom pooblastil za odločanje

hkrati v popolnosti ne prenesejo tudi svoje lastne odgovornosti v procesu odločanja. Pooblaščenec namreč sprejema odločitve vedno tudi v imenu in pod odgovornostjo pooblastitelja. S prenosom pooblastil za odločanje lahko nastane cel organizem, sestavljen iz nosilcev pooblastil za odločanje. Celoto fizičnih in pravnih oseb, pooblaščenih za odločanje na posameznem področju, med katerimi velja organsko utrjen sistem medsebojnih razmerij, pooblastil in odgovornosti, nadrejenosti in podrejenosti, imenujemo uprava. Gre za pojem uprave v organizacijskem smislu, ki jo imenujemo tudi formalna uprava. Z izrazom uprava pa zelo pogosto označujemo tudi sam proces sprejemanja odločitev (odločanje) kot posebno dejavnost – to je uprava v materialnem pomenu.¹⁵ Upravo v formalnem in v materialnem smislu lahko zasledimo na vsakem področju organiziranega delovanja, pri katerem imamo opraviti z delitvijo dela. Glede na področja upravljanja lahko zato govorimo na primer o gospodarski ali negospodarski upravi, o javni ali zasebni upravi in tako dalje. Takšne označbe uprave pomenijo le opredelitev področja, na katero se uprava nanaša. V ničemer pa ne zadevajo samega pojma uprave.

Neustrezno pojmovno ločevanje upravljanja in dejavnosti, potrebno za izvrševanje odločitev, pa je pri mnogih teoretikih pripeljalo do napačnega razlikovanja med posredno in neposredno upravo. Posredna uprava naj bi bila tista, ki sprejema samo tiste odločitve, ki jih izvršujejo drugi, neposredna uprava pa tista, ki sama opravlja tudi določen izvršilni proces oziroma sama opravlja določeno ustvarjalno dejavnost. Ker pa je upravljanje tudi izvrševanje odločitev – s tem da na podlagi pooblastila na temelju splošnejših odločitev sprejemamo odločitve o konkretnem – je upravljanje tudi izvrševanje. Zato ima lahko izraz neposredna uprava v javni upravi le organizacijski pomen. Gre za tiste proizvodne oziroma storitvene dejavnosti, ki jih opravljajo posamezne organizacije – te ustanovljajo organi javne uprave (na primer javne službe) pod neposrednim vodstvom organov javne uprave. Organizacije, ki jih vključujemo pod pojem neposredna uprava, se od podjetij razlikujejo po tem, da delajo po navodilih in pod nadzorstvom organov javne uprave, ne pa na podlagi tržnih zakonitosti. Organizacijsko in funkcionalno so namreč vezane na

15 Več o upravi v formalnem in v materialnem pomenu v Bučar (1981).

javno upravo. Da bi jih ločili od druge javne uprave, jih imenujemo neposredna uprava. Organizacije, ki se ukvarjajo samo z upravljanjem določenih družbenih procesov, ki torej odločajo le o tem, kako naj delujejo tretje osebe - državljani, imenujemo upravne organizacije. Te organizacije so tipični predstavniki posredne uprave (Bučar 1969, 21).

Upravljanje kot družbeni pojav je vedno odločanje o tem, kako naj delajo oziroma kako naj ravnajo drugi ljudje. Vsako upravljanje pa je hkrati tudi odločanje za izvrševanje odločitev drugih. Tu gre za proces v obratni smeri. Vsakdo, ki upravlja, tako izvršuje splošnejše odločitve tistega, ki ga je pooblastil za odločanje. Ta proces se konča pri tistem, ki ima do upravljanja izvirne pravice. Upravljanja zato ne moremo postaviti kot antiteze izvrševanju. Upravljanje je izpolnjevanje odločitev nadrejenega. Splošnejše odločitve izvršujemo tako, da odločamo o konkretnem. Proces upravljanja se konča šele takrat, ko pridemo do posameznikov, ki morajo s svojim delom opraviti neko storitev ali dejanje. Pri tem ni bistveno, ali je to delo fizične ali psihične narave, ampak gre za to, da svojih odločitev ne moremo posredovati naprej in da moramo tuje ali lastne odločitve s svojim delom neposredno izvrševati sami. Ker pa gre pri tem izvrševanju tako po obsegu kot po težavnosti predvsem za fizično delo, se uprava pogosto postavlja kot antiteza neposredni proizvodnji. Celotna uprava neke organizacije predstavlja v materialnem smislu celoten proces odločanja do dela za neposredno izvrševanje ciljev organizacije; v formalnem smislu pa vse tiste, ki kakor koli in na kateri koli stopnji odločajo v delovnem procesu organizacije.

Cilj organizacije je vedno dosežen s tisto neposredno dejavnostjo, ki naj uresniči cilje organizacije. Do te neposredne dejavnosti mora zato priti prek čim manjšega števila stopenj odločanja. Kakor je proizvodno delo produktivno, samo če ustvari želene storitve in proizvode, tako je odločanje potrebno samo v takšni meri, da po čim krajši poti sproži potrebno neposredno proizvodno delo. Uprava, ki preseže tak nujni obseg, je nepotrebna.

Upravljanje v upravi po kibernetiko-informacijski teoriji

Kibernetika je veda o upravljanju kompleksnih sestavljenih sistemov in temelji na ideji samoregulacije (Šmidovnik 1985, 32–40). Gre za idejo o upravljanju kot akciji, ki uravnava sama sebe tako, da vodi sistem po najboljši poti proti cilju. Ideja temelji na primeru živih bitij, katerih sistemi se ustrezno odzivajo na pojave v svojem okolju in zato preživijo kljub številnim nevarnostim, ki jim grozijo. Predmet kibernetike kot znanosti je proučevanje sposobnosti upravljanja (samoregulacije) živih bitij v naravi in prenašanje teh spoznanj na druga področja, tudi v družbene vede, kjer imamo opravka z upravnimi sistemi. Pragmatisti in ljudje, ki se ukvarjajo z naravoslovnimi in tehničnimi vedami, nenehno poudarjajo predvsem del kibernetike, povezan z uporabo, vsakodnevnim delovanjem, natančnostjo. Druga skupina teoretikov, ki poskuša postaviti kibernetiko na raven družbenosti, pa zanemarija pragmatični, eksaktni pristop ali bolje rečeno – poskuša zmanjšati njegov vpliv in dati kibernetiki širše filozofske, hevristične parametre (Štambuk 1979, 10). Vendar pa kibernetika ni le družbena ali le naravoslovna znanost. Izhodišče je, da je kibernetika nekakšna posplošujoča znanost, ki s svojo metodologijo velja enako za naravoslovne in družboslovne pojave. Kibernetika je sama po sebi zgolj miselna konstrukcija, ki nam kaže povezanost akcij znotraj (pod)sistemov in med njimi ter njihovo medsebojno odvisnost (Marković 1972). Kibernetika sloni na treh temeljnih pojmih systemske teorije; na pojmu *sistem*, *informacijski input* in *feedback*. Zaradi zadnjih dveh pojmov označujemo kibernetiko kot kibernetiko-informacijsko teorijo.¹⁶

Ker informacijski input pomeni za organizacijo približno isto kot materialni in energetske input v sferi proizvodnje, je bistvo upravljanja po mnenju zagovornikov kibernetiko-informacijske teorije prav v predelavi informacij. *Informacija* je ne le neko sporočilo, kakor to razumemo v vsakdanjem pomenu besede, ampak je vse to, kar je sposobno začeti *akcijo* tako pri živem bitju kakor tudi pri upravnem sistemu. Akcija upravljanja se napaja iz informacijskega toka – inputa, ki priteka v sistem od zunaj in nas obvešča o

16 Input v odprte sisteme ni le materialne in energetske narave, ampak je tudi informacijski.

odločilnih informacijah, in iz drugega toka informacij – feedbacka, ki nas seznanja s posledicami same akcije. Oba tokova informacij sta od vsega začetka – od postavitve ciljev – neločljivo povezana. Cilje, ki so ključno izhodišče za akcijo upravljanja, postavljamo na podlagi informacij iz okolja (informacijski input), pa tudi na podlagi lastnih izkušenj iz preteklih akcij (feedback). Rezultat obeh navedenih tokov je nov tok informacij, ki začne teči z vzpostavitvijo ciljev. To so direktivne informacije, ki pomenijo osnovni tok upravljanja, ta tok pa poteka od postavitve ciljev v smeri izvajanja akcije do konca tega procesa. Te informacije pomenijo cilje oziroma politiko, ki jo je določil najvišji organ nekega sistema in ki jo je treba imeti pred očmi kot temeljno direktivo v celotni akciji upravljanja.

Nazoren vpogled v potek procesa upravljanja v organizacijah kot družbenih sistemih po kibernetiko-informacijski teoriji nam daje prikaz tega upravljanja ob uporabi *Parsonsove teorije*¹⁷ o treh ravneh upravljanja v sodobni upravi. V upravi se začne upravljanje z določitvijo njenih ciljev na njeni najvišji ravni, ki jo Parsons označuje kot *institucionalno raven*. To je vrh organizacijske piramide; njegova ključna vloga je, da določi cilje organizacije in posreduje med upravo kot družbenim sistemom in okoljem, v katero se mora določena upravna organizacija vključevati. Postavitev ciljev je izvor vsakega upravljanja in izhodišče vsake racionalno organizirane akcije v sistemu. Cilji temeljijo na interesih uprave oziroma interesih tistih, ki vodijo neko upravno organizacijo. S takšnimi odločitvami se postavlja politika neke upravne organizacije, zato lahko to raven upravljanja označimo tudi kot *politično raven* upravljanja oziroma raven, na kateri se določajo pravila vladanja. Odločitve na tej ravni pomenijo prvo fazo upravljanja in so izhodišče za ves nadaljnji potek upravljanja v upravi.

S prve ravni upravljanja steče akcija na nižjo raven – *izvršilno raven* upravljanja, v kateri se koncentrira akcija na izvedbeni ravni. To je faza upravljanja, v kateri se načelna politika operacionalizira, preoblikuje v konkretno izvedbeno akcijo, od koder se nato potek usmerja, usklajuje in nadzoruje naprej. Takšno raven upravljanja zato imenujemo tudi *operativna raven*.

17 Glej Parsons (1960).

Pri tej fazi upravljanja gre za odločitve politične in obenem strokovne narave, od katerih je najbolj odvisen uspeh celotne akcije upravljanja.

Z izvršilne ravni steče akcija prek močno razvejane strokovne ravni upravljanja, kjer se akcija razširi po posameznih področjih, v katerih se posamezna vprašanja konkretizirajo, strokovno obdelujejo in pripravljajo na neposredno izvajanje. To je po Parsonsu *instrumentalna raven* upravljanja. V tej fazi upravljanja gre za način, kako doseči cilje, ki so bili postavljeni na prvi ravni. Instrumentalna raven je raven, ki je jedro kibernetiko-informacijskega mehanizma, ki zaznava, sprejema in predeluje informacije, in sicer informacijski input in feedback, ter jih dostavlja na ustrezna mesta za potrebe celotnega sistema (Šmidovnik 1985, 40–45).

Končno pridemo do ravni neposredne akcije. To je raven ustvarjanja neposrednih produktov, kjer prihaja do predelave materialnega oziroma energetskega inputa v output. To je *tehnična raven* organizacije, ki ima vlogo efektorja. V javni upravi predstavljajo to raven zlasti javne službe, ki predvsem opravljajo dejavnosti tehnične narave, v procesu deetatizacije pa so bile izločene iz državne uprave. Državna uprava praviloma nastopa le posredno (na primer z izdajanjem odločb in drugih oblastvenih aktov) kot regulatorna uprava, samo izjemoma pa tudi neposredno z opravljanjem strokovnih dejavnosti. V takem primeru govorimo o neposredni ali operativni upravi, mišljene so predvsem javne službe, ki pa jih ne uvrščamo v državno upravo, ampak širše, v javno upravo. Dogajanja na tehnični ravni ne prištevamo v področje upravljanja, saj je proces upravljanja kot informacijski proces v smeri od določitve ciljev do izvajanja na tehnični ravni končan tam, kjer se izdajajo zadnje informacije delavcem v končni proizvodnji.

Skozi nazorno ilustracijo lahko vidimo, kako se je kibernetika upravljanja organizacij obogatila s spoznanji iz biologije in tehnike, obenem pa je razširila pojem upravljanja, ki se je doslej uporabljal le v družbenih sistemih. Kljub izrazito eksaktnemu pristopu je kibernetiko v 18. stoletju Ampère označil kot znanost o politiki in jo definiral v kontekstu »... oblast mora biti nenehno pozorna na ohranitev družbenega reda, obrambo zakonov, odmero davkov, izbiro uradnikov in na vse potrebne izboljšave družbene situacije. Nenehoma mora iskati različna sredstva, ki so najbolj primerna

za dosego cilja; samo na podlagi študija, primerjanja raznih dejstev, s katerimi razpolaga, in poznavanjem vsega, kar se nanaša na narod, je sposobna vladati v skladu s svojim značajem, navadami, sredstvi eksistence in prosvete, organizacijo in zakoni, ki so lahko obča pravila delovanja in po katerih je dobro ravnati v vsakem posamičnem primeru» (Štambuk 1979, 11).

Upravni sistem kot temeljni družbeni sistem

splošna teorija sistemov izhaja iz pojmovanja, da so vse stvari in pojavi na svetu sistemi, ki so sestavljeni iz določenih delov. Če želimo nek sistem spoznati, moramo poznati njegove lastnosti, funkcije in sestavne dele ter njihovo medsebojno povezanost. To velja tako za fizične kot tudi za družbene sisteme, ki jih Pusić imenuje sistemi sodelovanja ljudi. Upravni sistemi kot sistemi sodelovanja ljudi so po njegovem mnenju skupek oblik obnašanja in ravnanja, s katerimi ljudje vzpostavljajo medsebojne odnose pri delu, ki je usmerjeno k določenemu cilju (Pusić 1985, 33).

Upravni sistem je sistem sodelovanja ljudi, katerega elementi so upravne organizacije. Elementi upravnih sistemov – upravnih organizacij – so skupine ljudi, medsebojno povezane na način, ki zagotavlja najbolj optimalno doseganje skupnih ciljev. Znotraj upravnih sistemov poznamo dve vrsti notranjih procesov. Na eni strani tako lahko opazimo težnjo po stalnosti, na drugi strani pa pogosto opažamo različne protislovne težnje.¹⁸ Takšno dvoličnost lahko opazujemo tudi pri odnosu upravnih sistemov z njihovo okolico. Tudi tukaj je na eni strani opaziti procese s poudarkom na neprekinjenosti družbeno-ekonomskega razvoja,¹⁹ na drugi strani pa različne protislovne težnje, ki povzročajo pogoste menjave smeri razvoja upravnih sistemov.²⁰ Razvojni procesi, ki nastajajo znotraj upravnih sistemov, se

18 Centralizacija in decentralizacija ter druge protislovne težnje.

19 Na primer industrializacija in urbanizacija, ki sta v zadnjih dvesto letih pripomogli k nenehni rasti upravnih sistemov, njihovi diferenciaciji in profesionalizaciji.

20 Primer sta koncentracija in dekoncentracija politične oblasti, ki se v praksi kažeta kot politična centralizacija in decentralizacija upravnih sistemov.

prepletajo z razvojnimi procesi, na katere vpliva neposredno ali posredno delovanje okolice upravnih sistemov. Upravne organizacije kot organizacije, ki opravljajo družbene naloge na podlagi delitve oblasti, so podvrsta sistemov sodelovanja ljudi. Da bi mogli konkretno opazovati, kako znotraj njih potekajo stalni in protislovni procesi, o katerih smo pravkar govorili, moramo te procese opazovati v okviru kategorij, v katerih se značilnosti upravnih organizacij pojavljajo v več različicah. Upravne sisteme zato delimo na *teritorialne upravne sisteme*, *funkcionalne upravne sisteme* in *asociativne upravne sisteme* (Pusić 1985, 63–66).

Takšna delitev je rezultat zgodovinskega razvoja upravljanja družbenih nalog. Edino sredstvo, ki ga je na začetku imel človek v boju proti naravi, je bil on sam, njegova moč in želja po obstanku. Vsaka želja po urejanju življenja v skupnosti mora zato izhajati iz posameznika in si prizadevati za koncentracijo posameznikov v neko skupnost. Temelj povezanosti vsake skupnosti je pripadnost posameznikov tej skupnosti, pripadnost posameznikov skupini. Kriterij te pripadnosti pa je značilnost posameznika, neka objektivna ali subjektivna poteza, ki ga označuje za pripadnika skupnosti. Pri upravljanju družbenih nalog oziroma pri skupnem doseganju interesov v konkretni družbi in pri reševanju konfliktov, ki v tem procesu nastajajo med posamezniki in skupinami, lahko izhajamo iz individualnih povezav posameznika s skupnostjo. Ni pomembno, kaj kdo dela, ampak kaj je; torej katera vloga znotraj skupnosti je temu posamezniku predpisana. Gre za asociativni upravni sistem.

Izvor teritorializacije družbe in upravljanja so bili stabilizacija naselja in razvoj poljedelstva ter uveljavitev zemlje kot najpomembnejšega proizvodnega sredstva. Teritorializaciji družbe je sledila tudi teritorializacija upravljanja. Tako so skupne dejavnosti, namenjene doseganju skupnih interesov in reševanju konfliktov, dobile teritorialni okvir. V primerjavi z upravljanjem v asociativnih skupnostih, katerega prevladujoča značilnost je bila pripadnost posameznikov skupini,²¹ teritorij ustvarja le okvir. Povezave znotraj tega okvira in motivacijo pa je morala zagotoviti nova

21 Pri upravljanju v skupnostih je že sama pripadnost posameznika skupini imela motivacijski učinek.

družbena institucija, politična oblast. Ne moremo sicer govoriti o tem, da je teritorializacija povzročila pojav politične oblasti (ali obratno) – naj za- došča dejstvo, da gre za vzporedna in medsebojno odvisna pojava.

Nova prelomnica se pojavi z industrijsko revolucijo in pojavom industrij- skega podjetja kot temeljne enote sodobne produkcije. Sodobna (produk- cijska) organizacija in z njo tudi drugi centri družbene dejavnosti niso več vezani na teritorij, saj so organizirani na institucionalni ravni kot samostoj- ni sistemi upravljanja, ki zagotavljajo notranjo kohezivnost in se medse- bojno povezujejo po kriteriju funkcij, ki jih opravljajo. Glavno področje, na katerem se v sodobni družbi širi upravljanje (družbene službe v najšir- šem smislu), je organizirano kot mreža institucij. Šole, zdravstvo, socialno zavarovanje, komunalne službe, kulturne ustanove, promet, komunikacije, znanost; vse te dejavnosti v sodobnem svetu temeljijo na delovanju institu- cij, organiziranih na funkcionalni ravni (Pusić 1985a).

Z zgodovinskim prehodom iz ene faze v drugo²² se težišče upravnih siste- mov tako premakne z ene vrste upravnih sistemov na drugo vrsto. Vendar sistemi, značilni za prejšnje faze razvoja, v novih fazah povsem ne izgine- jo, ampak na nekaterih področjih ostanejo ter se sčasoma diferencirajo. Zato v razvitih državah hkrati obstajajo vse tri vrste upravnih sistemov. Teritorialni upravni sistemi, ki so danes težišče upravljanja, vključujejo državno upravo v ožjem smislu – centralno, regionalno in lokalno – torej upravne organizacije, ki so temelj politične oblasti. Funkcionalni upravni sistemi vključujejo podjetja in ustanove v tolikšni meri, kolikor se njihova dejavnost v posamezni državi šteje za družbeno dejavnost ne glede na to, ali so formalno del državne uprave v širšem smislu ali ne. Asociativni upravni sistemi pa vključujejo združenja in organizacije, ki so namenjeni povezovanju zasebne pobude posameznikov zaradi lažjega uresničevanja skupnih interesov, ki se v posamezni državi štejejo tudi za družbene in- terese. Kot vsi sistemi se tudi vsi trije tipi upravnih sistemov srečujejo z vprašanji diferenciacije in integracije svojih elementov ter z vprašanjem odnosa sistema do njegove okolice.

22 Iz asociacijske faze v teritorialno in končno v funkcionalno fazo.

V teritorialnih upravnih sistemih so tako zbrane (v skladu s teritorialnim kriterijem) upravne organizacije povsem različnih vsebin delovanja, kar povzroča težave pri usklajevanju različnih dejavnosti ter njihovi integraciji v kolikor toliko zaokrožen sistem. Teritorialni upravni sistemi so večinoma tudi instrumenti politične oblasti, zato pogosto nastaja problem odnosa teritorialnega upravnega sistema z njegovo neposredno okolico, saj so takšni sistemi pogosto razpeti med interesi nosilcev politične oblasti na eni strani ter interesi državljanov na drugi strani. Funkcionalni upravni sistemi združujejo upravne organizacije, ki opravljajo enake funkcije, zato so ti sistemi funkcionalno homogeni. Zaradi povezovanja upravnih organizacij v sistem morajo funkcionalni sistemi pogosto reševati vprašanja funkcionalne pa tudi interesne avtonomije ustanov ter usklajevanja in avtonomije z zahtevami sistema po funkcionalnosti. Se pa funkcionalni sistemi predvsem osredotočajo na odnose z uporabniki, zato niso tako – kot teritorialni upravni sistemi – razpeti med politično oblastjo in državljani (uporabniki). Asociativni upravni sistemi so najbolj amorfnega oblika upravljanja z največjim številom možnih rešitev tako z vidika funkcij kot tudi z vidika strukture. Značilne težave teh sistemov izhajajo predvsem iz same narave skupnosti. Gre predvsem za vprašanje definiranja položaja posameznika znotraj skupnosti in vprašanje postavitve mej pri izbiri sredstev za doseg ciljev, pa tudi za razmerje med pripadniki skupnosti in zaposlenimi, ki delujejo znotraj samega asociativnega upravnega sistema.

Upravni sistem kot družbeni sistem spada v skupino tako imenovanih družbenokooperativnih sistemov, s katerimi razumemo razne oblike vedenja in ravnanja ljudi, konstituiranih zaradi vzpostavljanja medsebojnih odnosov v procesih dela za doseg skupnih ciljev. Družbenokooperativni sistemi so sestavljeni iz elementov, ki so oblike ravnanj ljudi in sestavin; te delimo na sredstva (denar), instrumente (orodja in stroji) in informacije (podatki o poteku dela), vse pa imenujemo komponente sistema.²³ Dejavnost povezovanja komponent v nek sistem imenujemo upravljanje, ki je usmerjeno v doseganje skladnosti med vlogami članov v sistemu

23 Komponente dobijo smisel samo prek ljudi, kar pomeni tako, da jih uporabljajo ljudje. Same po sebi ne pomenijo ničesar, zlasti pa ne sistema. Glej Pusić (1985; 1985a).

tako glede potreb in ciljev sistema kot tudi glede osebnih značilnosti in interesov pripadnikov sistema. V družbenokooperativnem sistemu mora biti uveljavljena tudi delitev dela, ki je poleg ciljev, odnosov in metod dela temeljna kategorija, ki sistem opredeljuje. Delitev dela pomeni ureditev odnosov med ljudmi, kjer ima vsak pripadnik sistema odrejeno delo, ki bo zagotovilo uresničevanje zastavljenih ciljev. Pomembna komponenta so cilji, proti katerim je sistem usmerjen; to so konkretni cilji ljudi, ki se spreminjajo v skladu s prevladujočimi odnosi v sistemu. Druga pomembna sestavina so odnosi med vlogami in elementi v sistemu ter med ljudmi, ki so nosilci vlog in interesov v sistemu. Tretja razsežnost pa so metode dela, ki so kazalec utrjenega načina delovanja pripadnikov sistema za doseganje ciljev. Poleg tega olajšujejo delovanje in koordinacijo pripadnikov sistema ter ščitijo njihove interese, hkrati pa omogočajo večjo predvidljivost njihovega delovanja.

Upravni sistem ima splošne značilnosti sistema in ga lahko uvrstimo med družbenokooperativne sisteme, saj predstavlja posebno vrsto sistemov sodelovanja ljudi. Za upravne sisteme kot posebno vrsto družbenih sistemov je pomembno, da so sestavljeni iz upravnih organizacij, ki so organizirane skupine medsebojno povezanih ljudi, katerih naloge so usmerjene v doseg skupnih ciljev. Upravni sistem je oblikovan za uresničevanje javnih potreb in interesov, za reševanje skupnih družbenih vprašanj in ima zato posledično tudi tako velik vpliv na življenje ljudi. Zato je še posebno pomembno, da upravni sistem deluje v imenu ljudi, v skladu z ustavo in zakoni, hkrati pa kljub temu ostaja inherentno političen. To pomeni, da je del političnega sistema oziroma političnega procesa.

Javna uprava

Opredeljeni upravni sistemi²⁴ sestavljajo sistem javne uprave. Vsi trije opravljajo naloge javnega pomena in zagotavljajo javne dobrine, ki so za obstoj družbe nujno potrebne, do njih pa ni mogoče priti z delom posameznikov, pa

24 Gre za teritorialne, asociativne in funkcionalne upravne sisteme (Pusić 1985).

tudi ne s pomočjo organizacij, ki delujejo po načelih trga, temveč le s pomočjo državnih organizacij in organizacij, ki se vsaj deloma naslanjajo na državo. Javna uprava je uprava v javnih zadevah (Bučar 1969, 39). Vse značilnosti, ki veljajo za upravo na splošno, veljajo tudi za javno upravo. Javna uprava je celota vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v izvršilne funkcije javnega upravljanja²⁵ ter administrativne in poslovodne funkcije javnega upravljanja²⁶ ne glede na to, ali jih opravljajo državni upravni organi, drugi državni organi ali organizacije zunaj državne uprave, in ne glede na to, ali nastopajo oblastno. Javno upravo tvori v poseben sistem povezan krog organov, ki jih posamezna skupnost pooblasti, da odločajo o zadevah, ki so v pristojnosti te skupnosti.

Sistem javne uprave je sestavljen iz štirih področij (Šmidovnik 1985):

- **državna uprava** je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi;
- **lokalna samouprava** je način upravljanja o družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem;
- **javne službe** so tiste dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema, ki pa jih iz najrazličnejših razlogov ni mogoče ustrezno zagotoviti s sistemom tržne menjave;
- **javni sektor** temelji na kriteriju lastništva države, zato sem sodi vse, kar je v državni lasti, ne glede na to, na katerem področju deluje.

Elementi, ki določajo javno upravo, so po Šmidovniku (1998, 1070–1081): da država deluje prek svoje javne uprave; da organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in paradržavne organizacije; da je funkcionalno opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb; da je bistveni element odgovornost resornih ministrstev in vlade; da je

25 Sestavljajo jo dejavnosti organiziranja, ukazovanja, izvrševanja, koordiniranja in nadzorovanja, kar omogoča doseglo že sprejetih in določenih najsplošnejših ciljev družbene skupnosti.

26 Sestavljajo jo dejavnosti neposrednega tehničnega izvrševanja, ki pomenijo zadnjo stopnjo konkretizacije družbenih ciljev.

financiranje proračunsko ali iz drugih javnih virov (skladi); da normativno velja za javno upravo upravno, deloma pa tudi civilno pravo; ter sistem javnih uslužbencev.

Ena bistvenih značilnosti javne uprave je tudi odsotnost konkurence, kar vnaprej določa odsotnost prisile k optimalni izrabi razpoložljivih virov. Ko ugotavljamo učinkovitost in uspešnost organizacij in posameznikov znotraj javne uprave, se moramo zavedati, da je upravna dejavnost zelo težko merljiva zaradi mnogoplastnih ciljev, storitvene narave dejavnosti in stalnega vpliva politike. Pojem javne uprave obsega vse fizične in pravne osebe, ki kjer koli in na kateri koli način odločajo o tem, kaj so družbene koristi, katerim družbenim koristim je treba zadostiti in kako, in ki so sposobne svoje odločitve tudi uveljaviti. Organi in organizacije, ki spadajo v javno upravo, so torej (Bučar 1969, 50–57):

- a. *Organi, ki odločajo o družbenih zadevah* – sem spadajo zlasti predstavniki organi, ki neposredno po pooblastilu družbene skupnosti odločajo o družbenih koristih. Vendar o družbenih koristih ne odločajo le predstavniki organi, saj ti pogosto svoja pooblastila za odločanje o družbenih koristih prenašajo na druge organe, ki so jih sami postavili, da v njihovem imenu in po pooblastilu odločajo o družbenih koristih. To so zlasti različni izvršilni organi, pa tudi organi, ki upravljajo javne zadeve na nekem ožjem področju dela. V to skupino spadajo še organi pravosodja, ki sicer delujejo samostojno v okviru pravnih norm, vendar po pooblastilu predstavniki organov odločajo o družbenih koristih. O družbenih koristih odločajo tudi posamezniki iz strokovno-tehnične uprave, ki so v posameznih predstavniki organih, zlasti pa v upravnih organizacijah pooblašteni, da izdajajo odločbe v upravnem postopku. Posamezni organi pa ne odločajo samo o družbenih koristih, ampak pogosto tudi sami neposredno opravljajo dejavnost, ki naj te družbene koristi tudi udejanji. Zlasti upravni in sodni organi opravljajo izvršilno dejavnost v večjem obsegu.
- b. *Organizacije, ki opravljajo javno službo* – organ, ki odloča o družbenih koristih, prepusti izvajanje svojih odločitev posebej ustanovljeni organizaciji, kadar taka odločitev sproži posebno, stalno strokovno dejavnost, pri kateri gre za neposredno delovanje na določenem strokovnem

področju.²⁷ Tudi te organizacije, ki izvajajo odločitve javnega organa, spadajo v sklop javne uprave, če jih javni organ ustanovi zato, da izvajajo njegove odločitve, če te odločitve morajo izvajati, in sicer tako in ob takih pogojih, kot jih je določil organ javne uprave.

- c. *Strokovno-tehnična uprava* daje organom odločanja potrebne informacije o dejanskem stanju, strokovne nasvete, ki so potrebni za odločitve, in sporoča sprejete odločitve prizadetim. Odločitev, kakšen naj bo obseg strokovno-tehnične uprave, je stvar presoje tistih, ki odločajo o tem, kako bo ta dejavnost čim bolj smotrna in učinkovita. Stvar konkretne presoje je, ali si bo organ javne uprave tovrstno dejavnost organiziral sam ali pa se bo za to pogodbeno vezal na druge organizacije.

Glede na to, da mora država s svojimi intervencionizmom in regulativnimi mehanizmi prek javne uprave zagotavljati nekatere dobrine, do katerih ni mogoče priti po načelih tržne menjave, lahko te dobrine kategoriziramo kot (Bučar 1969, 45–46):

- dobrine, ki morajo biti na voljo vsem ljudem (osnovna izobrazba, zdravstvo, osebna in premoženjska varnost);
- dobrine, ki jih je ljudem treba zaradi javnih koristi vsiliti (komunala, obvezno zdravljenje, veterinarska služba);
- dobrine, ki jih ni mogoče individualizirati (kolektivne komunalne storitve), ter
- dobrine, katerih proizvajalci so po naravi stvari v monopolnem položaju nasproti uporabniku (energetika).

Šmidovnik naloge sodobne javne uprave natančno razdeli na pet kategorij. Njegova razdelitev nalog vključuje tudi prehod državne uprave iz tradicionalnega oblastnega razumevanja k modernemu pojmovanju državne uprave kot sredstva družbene regulacije (Brezovšek 1996, 999). Naloge javne uprave so po Šmidovniku zlasti:

- a. Policijske naloge kot najbolj tipične oblastne naloge državne uprave, kjer se je država omejila na nadzor državljanov nad njihovim pravnim ravnanjem v okviru ustave in zakonov. S policijskimi nalogami

27 Primer je šolstvo, kjer gre za neposredno dejavnost na šolskem področju; zdravstvo, kjer gre za neposredno opravljanje zdravstvenih storitev in tako dalje.

- se zapoveduje ali prepoveduje določeno ravnanje ljudi na področju upravnih notranjih zadev, urbanizma, gradbeništva in tako dalje.
- b. Med javne službe prištevamo družbene dejavnosti, dejavnosti materialne, infrastrukturne in strokovne operativne narave v državni upravi. Javne službe so nastale z razvojem sodobne družbe, ko je država začela opravljati vrsto dejavnosti, ki jih je morala zagotavljati vsem državljanom in so bile izvzete iz okvirov tržnih mehanizmov, s tem pa so te dejavnosti pomemben korak v razvoju družb, saj zagotavljajo socialno pravičnost.
 - c. Pospševalne in razvojne naloge – sodobna država vedno bolj posredno ali neposredno posega na različna področja družbenega življenja, saj tržna tekmovalnost nujno ne vodi do večje učinkovitosti in inovativnosti. Nujna sta prisotnost in posredovanje državnega intervencionizma. Te pospeševalne naloge država izvaja tako v gospodarstvu kot tudi v negospodarstvu. Tako s svojimi ukrepi pospešuje različne panoge gospodarstva. Te naloge so sicer manj vidne, so pa nujni in neločljivi del delovanja sodobne javne uprave.
 - d. Skrb za obstoj sistema – za državo kot socialni sistem v skladu s sistemsko teorijo kot za vsak drug sistem velja zakon entropije, to je razpadanje in razkroj, zato mora oblikovati posebne dejavnosti in mehanizme za svoj obstoj. K tej nalogi prištevamo delovanje policije, vojske, pravosodja, sistema vzgoje in izobraževanja ter druge naloge, ki so povezane z obstojem sistema javne uprave (kadrovanje, informiranje, financiranje).
 - e. Ustvarjalna vloga javne uprave je bila kot naloga javne uprave v dosežani zgodovini proučevanja verjetno najmanj poudarjena, vendar postaja v sodobni kompleksni družbi vse bolj potrebna in se vedno bolj razvija. Izhaja predvsem iz kontinuiranosti in strokovnosti njenega delovanja, pa tudi prednosti, ki jih ima kot relativno stabilen družbeni sistem s svojimi mehanizmi, ki je za delovanje visoko razvitih družb nenadomestljiv.

Vsak organ javne uprave potrebuje tudi vrsto dejavnosti, ki zagotavljajo materialne možnosti za njegov obstoj in delovanje. Med take dejavnosti spadajo zlasti zagotovitev in vzdrževanje poslovnih prostorov, zagotovitev potrebnih prevoznih sredstev, opravljanje denarnega prometa in podobno. Če te dejavnosti, ki po svojem bistvu ne spadajo v strokovno-tehnično

upravo, saj nimajo z vsebino upravljanja nobene neposredne zveze, organizira nek organ sam za svoje lastne potrebe, spadajo organizacijsko v sklop tega organa. Seveda pa je možno vse take dejavnosti prepustiti tudi posebnim specializiranim organizacijam, ki so plačane za svoje storitve. Ker je za javno upravo bistveno odločanje o družbenih zadevah, je vsaka druga dejavnost le postranska. S tega stališča določa obseg javne uprave številčnost javnih koristi, o katerih je treba odločiti, in stopnjo težavnosti pri uveljavljanju teh odločitev, medtem ko so za organizacijo vseh drugih dejavnosti odločilni kriteriji smotrnosti in učinkovitosti izvrševanja. Zato je temeljno načelo pri organizaciji javne uprave čim večje omejevanje na odločanje. Vse druge aktivnosti se lahko prepustijo drugim organizacijam, če je ob tem dana možnost, da bodo odločitve tudi uresničene.

Vodilo javne uprave – javni interes

Osrednji pojem vede o javni upravi je *javni interes* (Bučar 1969, 92), njegovo pojmovanje in nastajanje pa je izhodiščnega pomena za celotno strukturo in pojmovanje javne uprave.²⁸ Javni interes lahko postane realnost šele takrat, ko člani družbe sodelujejo pri njegovem ugotavljanju in zadovoljevanju, to pa mora biti primarna dejavnost države, saj bi bili lahko v nasprotnem primeru ogroženi interesi drugih članov družbe. Ker so javne potrebe tiste potrebe posameznika, ki so skupne vsem posameznikom kot članom določene družbene skupnosti, mora take potrebe ugotoviti večina pripadnikov neke družbe. Če pa hočemo, da neko potrebo dejansko ugotovi večina pripadnikov neke družbe, morajo biti ti pripadniki organizirani, saj je le organizacija oblika sodelovanja, ki povezuje ljudi pri zasledovanju določenega cilja.

Sleherna družba, ki želi zadovoljevati svoje potrebe oziroma potrebe svojih članov, mora biti kot skupnost organizirana. Javni interes se ne more uveljaviti brez organizacije (ibidem). Organizacija je tisto potrebno okolje

28 Javna uprava lahko dela samo tisto, kar štejejo člani družbe oziroma večina članov družbe kot svoj lastni interes, ali pa je področje dela javne uprave tisto, kar je v korist abstrakcije, ki jo imenujemo družba; ne glede na to, ali je tako delovanje v popolnem nasprotju s tistim, kar štejejo člani družbe za svojo lastno korist. Več v Bučar (1969).

in sredstvo, kar je potrebno, da se javni interes sploh lahko oblikuje. Ker gre tudi pri določitvi javnih interesov za dva elementa, ki sta potrebna v vsakem skupnem delovanju (namreč za skupen cilj in sodelovanje), je organizacija nujna osnova, brez katere ni mogoče ugotavljati javnih potreb, še manj pa jih zadovoljevati. Potrebe seveda ne nastajajo z ugotovitvijo. Nastajajo objektivno glede na človekove fiziološke in psihološke potrebe oziroma glede na proces produkcije, ki naj zagotovi dobrine, potrebne za zadovoljitev človekovih potreb.

Oblikovanje javnega interesa je vezano tudi na sredstva javnega obveščanja. To pomeni, da ima oseba, ki ima v lasti sredstva javnega obveščanja, v rokah pomemben vzvod vplivanja na oblikovanje javnega mnenja, na oblikovanje stališč do javnih potreb ter do ugotavljanja javnih interesov ter načina njihovega zadovoljevanja. Če organizacija nima lastnih sredstev javnega obveščanja, mora v določeni meri razpolagati vsaj s sredstvi, ki služijo kot nadomestilo za javna komunikacijska sredstva: možnost izdajanja in razširjanja sporočil javnosti, sklicevanja tiskovnih konferenc, sej in sestankov. Država kot organizacija pa ima zelo velike možnosti, da ljudi informira na način, za katerega meni, da najbolje ustreza njenim lastnim interesom. Kaj so javne potrebe in kaj je treba narediti, da bodo te potrebe zadovoljene, je predvsem odvisno tudi od nazorov, ki vodijo ljudi pri uravnavanju njihovega življenja. Potrebe sicer nastajajo elementarno, v večji meri neodvisno od človeka. Kako te potrebe zadovoljiti in kaj storiti, da bi zagotovili dobrine, ki naj bi te potrebe zadovoljile, pa je vprašanje, ki je predvsem povezano s tem, kaj so za posameznika osebni cilji in kaj šteje družba kot vodilo za doseganje čim večje blaginje. To so zlasti vprašanja svetovnega nazora, etičnih stališč in končno tudi vprašanje o pojmovanju vloge države. Zato na oblikovanje javnih interesov med drugim vplivajo tudi ti dejavniki (ibidem):

- a. *Svetovni nazor*, ki odločilno vpliva na motivacijo ljudi pri njihovem ravnanju. To še posebej velja, kadar je določen svetovni nazor uveljavljen kot uradna doktrina.
- b. *Etična načela* močno vplivajo na odločitve v javnih zadevah kot je družbena etika, ki je tesno prepletena s svetovnim nazorom. Javna uprava, ki ne deluje na podlagi splošno priznanih etičnih načel, je nujno obsojena na propad.

- c. Na javno upravo zlasti vplivajo tudi *praktične strokovne ideje* in trenutno prevladujoči nazori o posameznih vprašanjih. V določeni meri so te ideje tudi same rezultat določenih svetovnonazorskih konceptov in tehnološkega znanja, postanejo pa samostojne sile, ki včasih zelo vplivajo na odločanje v javnih zadevah. To velja zlasti za gospodarsko politiko.
- d. Kaj bo v posameznem primeru stopilo v ospredje kot javni interes in kakšna bo politika v javnih zadevah, je včasih odvisno celo od *posamezne osebnosti*.
- e. *Tradicija*, ki je pozitivna, lahko ohranja kakovostno javno upravo tudi v nestanovitnih časih. Lahko pa je negativna tradicija za javno upravo tudi izredno škodljiva.²⁹
- f. *Reakcionarnost* pomeni nagnjenje človeka, da idealizira prednosti preteklosti. Prav tako poskuša rešitve, ki so bile morda ustrezne v nekih preteklih razmerah, na vsak način uveljaviti tudi za sedanje spremenjene okoliščine, ki pa terjajo drugačno rešitev. Gre za razumsko ali psihološko nesposobnost, da bi se prilagodili spremenjenim razmeram. Reakcionarnost lahko slabo vpliva na razvoj javne uprave, saj pomeni nesposobnost prilagajanja spremenjenim razmeram.
- g. Na poseben način odloča o javnih zadevah tudi *družba, ki vrednoti dobrine*. Materialistično usmerjena družba, ki daje poudarek samo materialnim dobrinam, bo videla največjo korist samo, če bo na voljo čim več dobrin, ki zadovoljujejo človekove fiziološke potrebe, in bo zato precej gluha za potrebe po takih dobrinah, ki naj zadovoljijo tudi druge človekove potrebe.
- h. Revolucionarnost lahko prav tako povzroči slabitev javne uprave, saj so družbe, ki so ravnokar izšle, nagnjene k hitremu spreminjanju vsega obstoječega in k zavračanju vsega (tudi tistega, kar je bilo v preteklosti dobro).

29 Negativna tradicija onemogoča potrebni napredek in prilagajanje novim, spremenjenim okoliščinam. Tradicija postane negativna vedno, kadar je v nasprotju s spremenjenimi okoliščinami, ki terjajo drugačne rešitve od tistih, ki smo jih bili vajeni do zdaj.

Državna uprava kot posebna oblika državnega upravljanja

Izvirni pojem državne uprave označuje instrumentalizacijo državne oblasti in države kot posebne oblike družbene organizacije. Ne da bi se spuščali v obravnavanje zametkov sodobnih konceptov države, ki segajo v globalne družbene sisteme prvih človeških civilizacij in obvladovanja narave, lahko ugotovimo začetke državne uprave v postfevdalnem času oziroma ob porajanju absolutističnih monarhij v Evropi. Vzpostavljanje absolutizma je v veliki meri temeljilo na državnem upravnem aparatu, ki je tako dobil avtonomno in pomembno mesto pri izvajanju državne oblasti. Skozi razvojne faze koncentracije in dekoncentracije politične oblasti pa sta se spremenjala tudi vloga in pomen državne uprave v družbi (Pusić 1996, 10–12). Izhodišče pravno-političnih zamisli pri opredeljevanju teoretičnega pojma državne uprave pa je načelo delitve oblasti, ki povezuje upravo z državo in jo opredeljuje kot eno od funkcij državne oblasti (Brezovšek 1996, 998).

Načelo delitve oblasti, ki ima korenine v začetkih politične misli antike, se v moderni zamisli oblikuje kot antiteza absolutizmu in policijski državi v delih Johna Locka (1632–1704) in Charlesa Montesquieuja (1689–1755).³⁰ Prvotni pomen doktrine o delitvi oblasti je oblikovanje sredstva proti absolutizmu vladarja in proti njegovi samovolji ter je sredstvo za obrambo individualnih pravic državljana. Montesquieu je vzpostavil razlikovanje med izvršilno (upravno), zakonodajno in sodno vejo oblasti in s tem postavil temeljni kamen triadne oblasti moderne države. To je najbolj klasična delitev državne oblasti, v literaturi pa lahko zasledimo tudi tako imenovano dualistično, trialistično in kvadrialistično razmejevanje funkcij, pri vseh teh pa nastopa uprava kot samostojna državna funkcija (Brezovšek 1996, 1000).

Z zatonom parlamentarnih monarhij po letu 1918 in z vzpostavitvijo parlamentarnih demokracij se je Montesquieujev model delitve oblasti bistveno spremenil, saj vlada in parlament nista bila več enakovredna in samostojna nosilca oblasti, temveč gre pri njunih pristojnostih bolj za porazdelitev le-teh, kar seveda ni načelo enotnosti oblasti. Ne moremo

30 Glavni deli omenjenih avtorjev sta: Locke, Dve razpravi o vladi, in Montesquieu, O duhu zakonov.

se strinjati s tem, da ima načelo delitve oblasti v moderni državi predvsem organizacijsko-tehnični pomen (Bučar 1969, 177), saj ločevanje oblastnih funkcij ni zgolj racionalna delitev dela, temveč mehanizem, naperjen proti zlorabi oblasti. Klasična montesquieujevska razdelitev moči med posamezne nosilce državne oblasti kot način nadzora se nadomešča z načeli vertikalne delitve oblasti in subsidiarnosti. Vedno večji pomen pa imajo tudi nadzorni mehanizmi sodne oblasti nad zakonodajno in izvršilno vejo, te mehanizme pa predstavljata ustavno in upravno sodstvo (Šturm 1998, 185–223).

V sistemu delitve oblasti razumemo pod pojmom izvršna oziroma izvršilna oblast tako vladne kot upravne organe, ki jih v širšem smislu poimenujemo tudi s pojmom državna uprava, čeprav je ustrežnejše, da z ožjim pojmom državna uprava označujemo državne upravne organe. Vlada kot nosilec izvršilne veje oblasti svoje funkcije opravlja s pomočjo državne uprave, ki je torej sredstvo za izvajanje njenih (vladnih) politik, pa tudi zakonov in drugih odločitev nosilca zakonodajne veje oblasti. Vlada in državna uprava sta v odnosu usmerjevalca in izvrševalca. Dejavnost državne uprave je v operativnem odločanju in upravnem izvrševanju materialnih predpisov; njena dejavnost se odvija v okviru danih usmeritev. Upravnemu in družbenemu sistemu pa zagotavlja tudi ustrezno pravno stabilnost ob političnih krizah in nestabilnostih (Trpin 1997, 2–18).

Temeljna vsebina in dejavnost državne uprave sta njena upravna dejavnost, ki pa ima v državi kot najsplošnejši družbeni organizaciji vrsto specifičnosti in vsebin, ki vplivajo na njene značilnosti. Tako kot pri definiranju pojmov uprave in upravljanja lahko tudi državno upravo opredelimo na veliko različnih načinov, najpogosteje pa jo teoretiki opredeljujejo kot sistem organov (v organizacijskem smislu) ali pa v smislu njene dejavnosti oziroma njenih funkcij. Najširše sistemiziranje funkcij državne uprave ločuje med oblastno in neoblastno upravo.

Predvsem spremenjena vloga države in prevzemanje odgovornosti za družbeni razvoj vse bolj pomenita prehajanje iz oblastnega delovanja uprave v neoblastno delovanje. Državna uprava se v sodobni, razviti in demokratični državi vse manj pojavlja v svoji oblastno-nadzorstveni vlogi in vedno bolj postaja instrument urejanja gospodarskih dejavnosti in nosilec javnih

služb. Oblastveno upravo lahko poimenujemo tudi upravno-pravna dejavnost, neoblastno pa zunajpravna upravna dejavnost (Trpin 1998).

Spremenjena vloga državne uprave, ko atributi oblasti niso osnovna vsebina upravne dejavnosti države, je prispevala k temu, da se namesto pojma državna uprava vse pogosteje uporablja pojem javna uprava, ki pomeni v tem kontekstu širše polje od pojma državna uprava in obsega tudi oblike nedržavnega, družbenega upravljanja. Funkcije državne uprave logično izhajajo iz njene vloge znotraj upravnega sistema. Najsplošneje bi lahko rekli, da ima državna uprava dve glavni funkciji:³¹

- izvrševanje zakonov, državnega proračuna ter drugih političnih odločitev nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti;
- pripravo strokovnih podlag za politično odločanje nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti.

Znotraj teh dveh temeljnih funkcij lahko ločimo več vrst nalog državne uprave. Različni teoretiki so jih klasificirali na različne načine. Rakočevič in Bekeš (1994), denimo, ločita eksekutivno, kurativno in servisno funkcijo. Prva zajema izvrševanje zakonov in drugih političnih odločitev, druga skrb oziroma odgovornost za upravno področje, servisna pa strokovne naloge za potrebe nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti (priprava strokovnih podlag za politične odločitve).

Klasični in sodobni pogled na javno upravo

Pri klasičnem pogledu na javno upravo se lahko opremo na tri tradicionalne pristope k proučevanju organizacij javne uprave: birokratski pristop (Weber, Taylor, Fayol), človeški odnosi (Follett, Mayo) in sistemski pristop (Bernard). Birokratski pristop temelji na racionalnih sistemih, ki so natančno nadzorovani, ozko specializirani in visoko mehanizirani. Utemeljitelj racionalnih sistemov je Henri Fayol, ki je k profesionalizaciji upravljanja pristopil na znanstveni način. Čeprav je proučeval

31 Glej tudi Rakočevič in Bekeš (1994).

organizacije zasebnega sektorja, je njegov vpliv segel tudi v razumevanje optimizacije delovanja javnega sektorja. Fayolova koncepcija delitve dela, vzpostavljanja organizacijske piramide, nadzorovanja procesa in merjenja rezultatov je v mnogih elementih podobna Taylorjevemu znanstvenemu (lahko tudi racionalnemu) menedžmentu. Frederick Winslow Taylor je Fayolovo racionalizacijo dela še stopnjeval. Z natančnim opisom načina dela delavca je predvidel optimalni čas in kakovost za doseg cilja. Taylorjev znanstveni menedžment je sicer utemeljen na organizacijah zasebnega sektorja, vendar imata Taylor in Weber (le-ta je najbolj vpliven teoretik v klasični upravni misli) skupni imenovalec – racionalen in predvidljiv sistem.

Max Weber in njegova paradigma birokratske organizacije sta imela do sedemdesetih let prejšnjega stoletja najmočnejši vpliv. Njegova paradigma je bila temelj mnogim organizacijskim teorijam in prevladujoč model v javni upravi. Posebej natančno se je Weber ukvarjal z elementi, ki jih mora vsebovati formalna struktura birokracije; še posebej je izpostavil tri lastnosti, in sicer delitev dela, hierarhijo ter brezosebnost pravil, in jih poimenoval temeljni kamni vsake delujoče birokracije. Delitev dela pomeni, da je vse delo v birokratski organizaciji racionalno porazdeljeno med enote, ki jih lahko sestavljajo posamezniki ali skupine posameznikov, sposobnih za opravljanje različnih nalog. Posamezniki opravljajo službo, ki temelji na njihovih sposobnostih opravljanja različnih nalog v birokratski organizaciji. Hierarhija v birokraciji ločuje nadrejene od podrejenih; na podlagi koncepta hierarhije se porazdeljujejo nagrade za opravljanje dela, priznava se avtoriteta, dodeljujejo se privilegiji in odloča se o napredovanju. Brezosebna pravila po mnenju Webra pomenijo življenjsko kri birokratskega sveta; birokrati namreč ne morejo delovati, kakor bi si želeli, saj je njihovo delovanje omejeno s predpisanimi vzorci ravnanja. Birokratska pravila skrbijo za sistematični nadzor podrejenih s strani nadrejenih in tako omejujejo možnosti za samovoljo in osebno favoriziranje. Ena od Webrovih teoretičnih predpostavk je tudi bila, da je edini način za učinkovito delovanje sodobnih družb vpeljava strokovnega, posebej izobraženega in usposobljenega kadra v birokratske vrste. Weber trdi, da je idealni javni uslužbenec tisti, ki izvaja svoje dolžnosti v duhu formalistične brezosebnosti, brez sovraštva in brez strasti. Njegova dejanja so racionalna, kar pomeni, da se ravna po ciljnih in zato ne vpleta čustev v svoja ravnanja. Idealni

javni uslužbenec ima enak odnos tako do strank kakor tudi do drugih javnih uslužbencev (Haralambos in Holborn 1995, 281).

Pristop človeških odnosov se je razvil kot neposredna kritika taylorizma. Zagrizena nasprotnica taylorjevega racionalnega menedžmenta je bila Mary Parker Follett, nekoliko manj znana kot njen sodobnik Mayo. Mary Parker Follett je raziskovala administrativne principe klasične menedžerske perspektive ter področje menedžerskih funkcij na delovanje podjetja. Verjela je, da lahko posameznik skozi proces demokratičnega vodenja doseže potencial ter utrdi in razvije skupino, ki ji pripada. V demokraciji, o kateri je pisala Mary Parker Follett, je vsak posameznik dolžan sprejemati odločitve in je osebno odgovoren za končni rezultat ne glede na velikost skupine, zasebno ali javno podjetje ter nacionalno ali internacionalno skupino. Elton Mayo, javnosti bolj znan iz dvojca šole človeških virov, pa se je namesto na vpliv, ki ga ima vodenje na optimizacijo dela, osredotočal na neformalne medosebne odnose. Racionalne sisteme je zamenjal s tako imenovanimi naravnimi sistemi. Predstavnik tretje klasične (sistemске) šole Chester Bernard je nadaljeval v smeri Follettove in Maya, vendar je pomenu vodenja dodal še pomembnost delavčevih ciljev in želja. Integracija delavčeve osebnosti v organizacijo in njeno delovanje je torej ključna za optimizacijo dela v organizaciji.

Kot vidimo, je večina klasičnih teoretikov utemeljevala svoje teze na primerih dela v zasebnih organizacijah. Z izjemo Webra. Webrova birokracija je tako postala (in ponekod še ostaja) prevladujoča paradigma delovanja organizacij javnega sektorja cela desetletja. Najbolj se je uveljavila v petdesetih letih prejšnjega stoletja. V zadnjih petdesetih letih so bile Webrove koncepcije predmet številnih kritik in dopolnitev (Farazmand 1999). Mnogo družboslovnih znanstvenikov je kritiziralo idealnotipske koncepcije in jih označilo kot zavajajoče; večina kritikov trdi, da Webrove idealnotipske koncepcije ne pomenijo ne zaželenega stanja ne empirične stvarnosti. Drugi trdijo, da je Weber preveč poudarjal formalne elemente in ni prepoznal neformalnih razsežnosti birokracije (kot so medčloveški odnosi, koncept vodenja, komunikacijska omrežja in tako dalje) kot enake, če ne celo bolj pomembne za učinkovitost in vpliv ter pomen birokracije. Tretji kritizirajo Webra, češ da je zanemaril pomanjkljivosti velikih birokratskih organizacij nasproti manjšim. Nekateri raziskovalci spet trdijo, da