

Upravni sistemi

Avtor:
Robert Drobnič



**NOVA
UNIVERZA**



**NOVA
UNIVERZA**



© Robert Drobnič. Imetnik licence: Nova univerza. Distribuirano pod pogoji licence Priznavanje avtorstva-Nekomercialno 4.0 Mednarodna (CC-BY-NC 4.0), ki dovoljuje deljenje v nekomercialne namene pod pogoji priznanja avtorstva.

- Naslov:** Upravni sistemi
- Avtor:** doc. dr. Robert Drobnič (Nova univerza, Fakulteta za državne in evropske študije)
- Recenzenta:** izr. prof. dr. Boštjan Brezovnik (Nova univerza, Evropska pravna fakulteta; UMCS Fakulteta za pravo in Administracijo)
doc. dr. Gorazd Justinek (Nova univerza, Fakulteta za državne in evropske študije),

Kataložni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani
[COBISS.SI-ID 145893891](#)
ISBN 978-961-95520-7-0 (PDF)

Založnik:

Nova univerza, Znanstvena založba
Delpinova ulica 18b, 5000 Nova Gorica, Slovenija
tel. 01 251 44 85, epošta: publishing@nova-uni.si

Izdajateljica:

Fakulteta za državne in evropske študije
Žanova ulica 3, 4000 Kranj, Slovenija
tel +386 4 260 18 50
<https://fds.nova-uni.si>, info@fds.nova-uni.si

Odgovorna oseba založnika:

doc. dr. Gorazd Justinek, dekan

Odgovorna oseba izdajateljice:

mag. Olga Jambrek, direktorica

Tehnični urednik:

mag. Boštjan Miha Jambrek

Leto izdaje: 2023

Leto prve slovenske izdaje: 2021

Cena: brezplačen izvod

<https://doi.org/10.31601/2023.B004>

ISBN 978-961-95520-7-0 (PDF)

© 2023 Nova univerza

Dostopno na: <https://press.nova-uni.si>.



**NOVA
UNIVERZA**

Upravni sistemi

Avtor:
Robert Drobnič

Kranj, 2023

Upravni sistemi

ROBERT DROBNIČ

Povzetek V prvem delu spoznavamo osnovne pojme, kot so: sistemi, upravljanje, javni interes, upravno politični proces. V drugem delu spoznavamo upravne sisteme, skozi osvetlitve pojmov in delovanja upravnih (pod)sistemov, kot so: javni sektor, javna uprava, državna uprava, funkcije države, parlamentarni, predsedniški sistem, Državni zbor, Državni svet, sodni sistem. V tretjem bomo spoznavamo vlado, predpise uprave, strukturo in organe uprave, vodenje, teritorialno organiziranost uprave. V četrtem delu spoznavamo vpetost upravnih sistemov v razvoj regij, sredstva, (državne) uprave, javne finance, stvarno premoženje države. V petem delu spoznavamo pomen javnega naročanja, vlogo upravnih sistemov, načela in postopke javnega naročanja, principe ustanavljanja upravnih organov, lokalno samoupravo. V šestem delu spoznavamo izvirne in prenesene pristojnosti ter naloge, odločanje v občini, nezdržljivost funkcij, pokrajine, regionalno politiko, nedržavno upravo, javna pooblastila, javne agencije in nosilce javnih pooblastil. V sedmem delu govorimo o javnem pravu in osebah javnega prava, gospodarskih in negospodarskih javnih službah, storitvah splošnega pomena, financiranju javnih projektov, uradništvu, ljudeh v upravnih sistemih, teorijah organizacije, uslužbenskih modelih, uslužbenskem pravu, plačnem sistemu. V osmem dotaknemo učinkovitosti upravnih sistemov, uvajanju podjetniških načel v javni sektor, reform javnega sektorja, uvajanja sprememb, managementa v javnem sektorju, vpliva globalizacije in razvoja nasploh na bodoči razvoj upravnih sistemov.

Ključne besede: • sistemi • upravljanje • upravni sistemi • upravno politični proces • teritorialna organizacija uprave • lokalna samouprava

NASLOV AVTORJA: dr. Robert Drobnič, docent, Nova univerza, Fakulteta za državne in evropske študije, Žanova ulica 3, 4000 Kranj, e-pošta: robert.drobnic@fds.nova-uni.si.

<https://doi.org/10.31601/2023.B004> ISBN 978-961-95520-7-0 (PDF)

© 2023 Nova univerza

Dostopno na: <https://press.nova-uni.si>.

Kazalo

Uvod	1
Sistem, upravljanje in zagotavljanje javnega interesa	3
1 Sistem.....	3
2 Upravljanje.....	4
Upravni sistemi in funkcije države	9
1 Vrste upravnih sistemov.....	9
2 Tri faze zgodovinskega razvoja upravnih sistemov.....	10
3 Pojem in vloga javne uprave ter načela sodobne javne uprave.....	10
4 O funkciji države in organiziranju oblasti.....	11
Vlada, uprava, vodenje in teritorialna organiziranost	15
1 O vladi kot upravnem sistemu v republiki sloveniji.....	15
2 O upravi in upravnih organih kot pomembnih upravnih (pod)sistemih.....	16
3 Upravni organi kot elementi upravnega sistema.....	16
4 O vodenju državne uprave in ministrstev.....	17
5 O teritorialni organizaciji uprave – upravne enote.....	18
Vpetost upravnih sistemov v razvoj regij in financiranje upravnih sistemov	19
1 O vpetosti upravnih sistemov v razvoj regij.....	19
2 Upravni sistemi in spodbujanje razvoja na teritorialni ravni.....	19
3 O financiranju upravnih sistemov in proračunih.....	23
Javno naročanje, ustanavljanje upravnih organov in lokalna samouprava	27
1 Javno naročanje v upravnih sistemih.....	27
2 Ustanavljanje upravnih organov.....	28
3 Deetatizacija.....	28
4 Decentralizacija in dekoncentracija.....	28
5 Principi ustanavljanja upravnih organov.....	29
6 Izzivi teritorialnega oblikovanja.....	29
7 Lokalna samouprava kot teritorialna raven, ki je najbližje državljanom.....	30
Pristojnosti lokalne samouprave, odločanje v občini, pokrajine in regionalna politika, nedejavna uprava	33
1 O izvornih, prenesenih nalogah in načinu odločanja v občini.....	33
2 Več ravni lokalne samouprave in kompleksnost upravnih sistemov v njihovem prepletanju na horizontalni in vertikalni ravni.....	34

3	Ustanavljanje pokrajin v Sloveniji	35
4	O nedržavni upravi	35
Javne službe in uradništvo		37
1	Pravne osebe javnega in zasebega prava	37
2	Javne službe v upravnih sistemih	38
3	Ljudje v upravnih sistemih in uslužbenki modeli	39
Učinkovitost upravnih sistemov, podjetniška načela in bodoči razvoj upravnih sistemov ...		43
1	Učinkovitost upravnih sistemov	43
2	Sprememba znanstvenih paradig in razvoj upravnih sistemov	44
3	Upravljanje sprememb v upravnih sistemih	45
4	Vpliv tehnologije na bodoči razvoj upravnih sistemov	46
5	Vpliv globalizacije na razvoj upravnih sistemov	46
6	Evolucijska pot evrope in upravnih sistemov	46
7	Prihodnost upravnih sistemov	48
Literatura		49
1	Obvezna literatura	49
2	Priporočljiva literatura	49

Uvod

V vsakodnevnom življenju se srečujemo z različnimi sistemi. Sisteme najdemo tako v živi kot v neživi naravi, v produktih in storitvah, v gospodinjstvih, v podjetjih, v javni upravi. Srečujemo enostavne in kompleksne sisteme. Prav tako se v vsakodnevnom življenju srečujemo z upravljanjem (stvari, ljudi, gospodinjstev, podjetij), torej tako v zasebnem kot v javnem življenju. Z upravljanjem se srečamo že s tem, ko se sami odločamo o tem, kaj bomo vsak dan počeli. Proces upravljanja v javnem življenju pa zna biti zelo kompleksen in zahteven. Še posebej so kompleksni tudi sistemi. Prav zato o takšnih sistemih razmišljamo, jih razčlenjujemo, analiziramo, jih poskušamo optimizirati oziroma jih nadgrajevati.

Obe zgoraj navedeni ključni besedi sistem in upravljanje, pri tem predmetu torej združujemo v termin upravni sistemi. Če je sistem enostaven in če je upravljanje le tega enostavno, potem bomo takšen upravni sistem zlahka obvladovali. Če pa je sistem zahteven in kompleksen, bo takšno tudi njegovo upravljanje. In ker se sistemi, tudi upravni sistemi, s časom spreminjajo, spreminjajo pa se tudi metode in načini upravljanja, je obvladovanje takšnih sistemov lahko izredno zahtevno. Tega se moramo najprej zavedati, sistem moramo zato dobro spoznati, da lahko učinkovito v upravnem sistemu delujemo oziroma da ga posamezniki kot najpomembnejši sestavni deli upravnih sistemov lahko spreminjamo na bolje.

Ker pa so sistemi največkrat sestavljeni iz podsistemov in le ti spet lahko iz novih podsistemov, boste med prebiranjem literature oziroma tega besedila večkrat zaznali, da včasih govorimo o upravnih sistemih, včasih pa o upravnih podsistemih. Slednji so sicer sami zase tudi sistem, a hkrati predstavljajo podsistem nekega drugega sistema.

Besedilo, ki ga boste prebirali in vas bo upamo oplemenitilo z novimi znanji in spoznanji v okviru študija, ki se izvaja na Fakulteti za državne in evropske študije Nove Univerze, je nastalo kot posledica dolgoletnega dela in angažiranja v praksi, v okviru upravnih sistemov, pa tudi skozi poučevanje predmeta »Upravni sistemi«.

V okviru predmeta se lotevamo osem sklopov vsebin oziroma posameznih učnih enot. V prvem delu bomo spoznali osnovne pojme, kot so: sistemi, upravljanje, javni interes, upravno politični proces. V drugem delu bomo spoznavali upravne sisteme, skozi osvetlitve pojmov in delovanja upravnih (pod)sistemov, kot so: javni sektor, javna uprava, državna uprava, funkcije države, parlamentarni, predsedniški sistem, Državni

zbor, Državni svet, sodni sistem. V tretjem delu bomo spoznavali vlado, predpise uprave, strukturo in organe uprave, vodenje, teritorialno organiziranost uprave. V četrtem delu bomo spoznavali vpetost upravnih sistemov v razvoj regij, sredstva, (državne) uprave, javne finance, stvarno premoženje države. V petem delu bomo spoznavali pomen javnega naročanja, vlogo upravnih sistemov, načela in postopke javnega naročanja, principe ustanavljanja upravnih organov, lokalno samoupravo. V šestem delu bomo spoznavali izvirne in prenesene pristojnosti ter naloge, odločanje v občini, nezdružljivost funkcij, pokrajine, regionalno politiko, nedržavno upravo, javna pooblastila, javne agencije in nosilce javnih pooblastil. V sedmem delu bomo govorili o javnem pravu in osebah javnega prava, gospodarskih in negospodarskih javnih službah, storitvah splošnega pomena, financiranju javnih projektov, uradništvu, ljudeh v upravnih sistemih, teorijah organizacije, uslužbenskih modelih, uslužbenskem pravu, plačnem sistemu. V osmem delu se bomo dotaknili učinkovitosti upravnih sistemov, uvajanju podjetniških načel v javni sektor, reform javnega sektorja, uvajanja sprememb, managementa v javnem sektorju, vpliva globalizacije in razvoja nasploh na bodoči razvoj upravnih sistemov.

Predmet upravni sistemi je po svoji naravi sintezni predmet. Združuje različne vidike organizacijskih, upravljaljskih, odločevalskih, načrtovalskih ter izvedbenih upravnih problemov in izzivov javne uprave, ki ste jih vsaj delno oziroma dodobra skozi študij na Fakulteti za državne in evropske študije najverjetneje že spoznali. Tudi v praksi večkrat ugotavljamo, da so specializirana znanja zelo pomembna, vendar imajo bistveno manjšo težo, v kolikor jih ne znamo povezati, sintezno vključiti v upravne sisteme. Prepričani smo, da boste ta že pridobljena znanja sedaj nadgradili in predvsem povezali v sistem razmišljanja in delovanja, ki ga boste lahko s pridom uporabili na vaši nadaljnji karierni poti.

Sistem, upravljanje in zagotavljanje javnega interesa

1 Sistem

Sistem je pri predmetu Upravni sistemi ena od dveh bistvenih besed. Brez sistema ni upravnih sistemov. Zato si najprej pogledjmo, kaj pojmuje pod sistem. Najenostavnejša definicija sistema je, da je sistem sestavljen iz najmanj dveh ali več elementov v interakciji. Sistem je lahko enostaven ali pa kompleksen.

Obstaja več teorij sistemov, na primer: teorija živih sistemov, teorija viabilnih sistemov, dialektična teorija sistemov, teorija socialnih sistemov, teorija sistemov in inovacij. Sistemi so velikokrat sestavljeni iz več podsistemov (ki so sami zase sicer sistem) in slednji so lahko spet sestavljeni iz več podsistemov. Javna uprava je podsistem v okviru celotnega družbenega sistema. »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 za družbene sisteme (sistemi sodelovanja ljudi).«, (Eugen Pusić, Upravni sistemi, 1985).

Nasprotje sistema je kaos. Teorija kaosa proučuje obnašanje dinamičnih sistemov, ki so zelo občutljivi na začetne pogoje. Majhne razlike v začetnih pogojih (kot so tiste pri zaokroževanju pri računanju) ustvarijo veliko razliko v obnašanju takšnih dinamičnih sistemov. To v teoriji imenujemo tudi »Metuljev efekt«.

Pri proučevanju sistemov je poleg razmerja med sistemom in okoljem, med delom in celoto (sistem / podsistem), pomembno načelo integracije. Eno temeljnih vprašanj proučevanja sistemov se glasi: Ali je celota v sistemu več od vsote njenih sestavnih delov. Integracija pomeni vzpostavljanje vsaj ene povezave med vsaj dvema elementoma v sistemu. Če so sistemi zaprti, bodo nagnjeni k entropiji (razpad sistema). Zaprte države so na primer nagnjene k entropiji. Motor v avtu je nagnjen k entropiji. Če ne želimo, da se zgodi entropija, je potrebno sistem odpreti, ga nadgrajevati. Tako v tehniki, kot v družbi. Odprti sistemi se odzivajo na okolico, se razvijajo. Ključna pri sistemu sta torej dva principa: prilagodljivost oz. odzivnost sistema in sodelovanje oz. interakcija med elementi. Odprti sistemi so dinamični. Elementi se spreminjajo, odnosi med elementi se spreminjajo, odnosi z okoljem sistema se spreminjajo, odnosi z drugimi sistemi se spreminjajo, stalno se izoblikujejo ali pa spajajo različni podsistemi, ogromno je komunikacije, zbiranja informacij, oblikovanje alternativ, odločanja. In prav slednje,

odločanje, je bistveni del vsebine druge ključne besede pri predmetu Upravni sistemi (upravni - upravljanje), ki tvorita skovanko Upravni sistemi. Potrebujemo torej upravljanje, čim boljše upravljanje. Da bomo lahko obvladovali enostavne, še posebej pa kompleksne sisteme. In upravljanje kompleksnih družbenih (pod)sistemov predstavlja zelo velik izziv v vsaki državi in v vsaki javni upravi.

2 Upravljanje

O upravljanju je bilo skozi zgodovino napisano ogromno literature. Veliko različnih mnenj obstaja o vsebini pojma upravljanje. Pa vendar, širša oziroma prevladujoča definicija upravljanja je zelo enostavna: »Upravljanje je odločanje o potrebah in načinu za njihovo zadovoljitev.« (France Bučar, Upravljanje, 1981). Kot bomo podrobneje spoznali kasneje, je za javno upravo ključno, da znamo opredeliti, KAKO se odločiti, da bomo zadovoljili potrebe ljudi. Poudarek »KAKO« je ključni poudarek pri upravljanju in vodenju uprave oz. javne uprave. Brez upravljanja torej ne more biti nobenega upravnega sistema. Uprava in upravljanje pojmovno označujeta isti družbeni pojav, vendar je uprava organizacijski vidik, upravljanje pa je funkcionalni vidik. Vendar je tudi pojmovanje UPRAVE različno. Nanjo lahko gledamo kot funkcioniranje (funkcionalno), lahko pa nanjo gledamo kot skupnost upravnih organov (organizacijsko) in kot administracija (ožje pojmovanje, kot pisarniško poslovanje).

Ožja definicija upravljanje definira kot nujno potrebno pomožno dejavnost, ki omogoča, da lahko nemoteno potekajo procesi v temeljni dejavnosti. Ta definicija zajema samo instrumentalni del uprave, torej odločanje v okviru že sprejetih splošnih odločitev, in strokovno pomoč pri odločanju na vseh ravneh. Takšna definicija je še najbolj nazorna pri proizvodnih procesih, kjer lahko dejavnosti delimo na: temeljno dejavnost (proizvodnja materialnih dobrin) in upravno dejavnost (npr. nabava, prodaja, stiki, korespondenca, kadri, računovodstvo). Takšna delitev pa ne velja le v podjetništvu, v zasebnih podjetjih, temveč tudi javnih ustanovah, na primer v šolah, bolnicah, zavodih. Vsi ti sistemi rabijo pomožno, to je »upravno« dejavnost, ki naj bo prilagojena temeljni dejavnosti. Upravna dejavnost je nujna, ker omogoča uresničitev temeljnih nalog. Temeljna dejavnost brez upravne dejavnosti je nesmiselna in obratno. Upravna dejavnost ne more biti sama sebi namen, ampak mora omogočiti nemoten potek procesov v temeljni dejavnosti. Vendar pa po drugi strani tudi temeljna dejavnost ne more biti sama sebi namen. Namen vsake dejavnosti mora biti proizvodnja materialnih ali duhovnih dobrin, ki so sposobne zadovoljiti potrebe človeka.

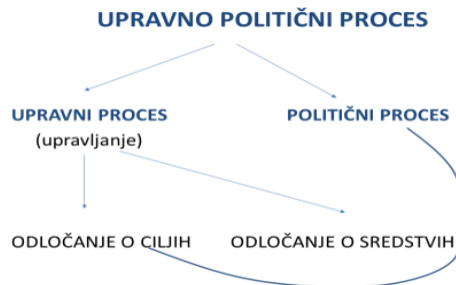
Da bomo znali upravljati sisteme, je treba opredeliti naloge in načrtovati način njihovega izvajanja. Če govorimo o upravljanju sistema oz. sistemov na področju družbenih zadev oz. če govorimo o upravljanju države, le to zajema celoten proces družbenega odločanja. Način, kako bomo naloge opredelili in način kako bomo načrtovali njihovo izvajanje, oboje vpliva na doseg cilja. Organizacijsko gledano opravlja to dejavnost celoten upravno-politično podsistem, v katerem je klasična uprava samo eden izmed njegovih delov. Po tej definiciji sta uprava in celoten upravno politični podsistem povezana, torej

je treba upravo preučevati celostno kot sistem, ki deluje v zanj relevantnem okolju, ki nanj tudi odločilno vpliva.

Sedanje, torej 21. stoletje, imenujemo tudi stoletje upravljanja. Izjemen tehnološki razvoj namreč bistveno spreminja delitev dela. Prehod v informacijsko družbo pogojuje visoko stopnjo medsebojne odvisnosti posameznikov (elementov sistema) v družbi. Posameznik svoje potrebe zadovoljuje v medsebojnem menjalnem procesu ali prek organizirane družbene skupnosti. Družbeni sistem je vse bolj kompleksen, veriga mediarnih (vmesnih) potreb je vse daljša. Torej tistih potreb, ki jih je treba zadovoljiti zato, da v končni fazi lahko zadovoljimo potrebe posameznika (npr. čisti zrak, čisto mesto, čista pitna voda, nemoten in trajen dostop do hitrega interneta). Uprava in javna uprava sta torej v družbi vedno bolj pomembni, njuno delo učinkovitega upravljanja sistemov in podsistemov pa je vedno bolj kompleksno in zahtevno.

2.1 Upravno politični proces

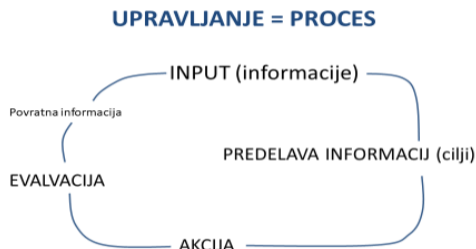
Še preden se posvetimo samemu upravljanju sistema, sistemov oziroma podsistemov, naj opredelimo še pojem upravno političnega procesa. To je proces, v katerem se dogaja t.i. družbena regulacija. O čem se torej odločamo v takšnem upravnem procesu? »Sestavini upravnega procesa sta odločanje o ciljih in odločanje o sredstvih, ki pa sta na politični proces različno vezani. Odločanje o ciljih je na politični proces tako zelo navezano, da ga od samega političnega procesa včasih niti ne razločujemo, oz. se politični proces na zunaj odraža v pretežni meri kot odločanje o ciljih. Odločanje o sredstvih pa naj bi bilo politično nevtralnno, podobno kot upravljanje stvari; izčrpalo naj bi se samo ali vsaj pretežno v odločanju o tehničnih vprašanjih.« (France Bučar, Upravljanje, 1981). Če še nekoliko poenostavimo, odločanje o CILJIH je torej sprejemanje političnih odločitev (parlament, vlada), odločanje o sredstvih pa je torej pretežno strokovno in ne politično vprašanje (uprava).



Slika 1: Upravno politični proces

Pomembno je vedeti, da je upravljanje proces, ki si ga lahko zamislimo kot krogotok aktivnosti. V tem procesu je poleg odločanja o ciljih in izvajanja ciljev (akcije) zelo

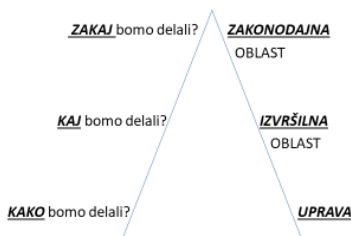
pomembna povratna informacija (evalvacija oziroma vrednotenje), zato da lahko nov krogotok upravljanja začnemo opremljeni z informaciji in priporočili, kako proces upravljanja izboljšati in ga vsakokrat izboljševati.



Slika 2: Upravljanje kot proces

Upravljaajo oziroma odločajo torej vse tri veje oblasti. Zakonodajna veja oblasti (Državni zbor) se ukvarja s vprašanjem **ZAKAJ**; zakaj se odločiti za spremembe, zakaj so potrebne, zakaj treba zakon spremeniti in podobno. S tem se določi cilj. Izvršilna oblast, torej Vlada, se ukvarja z odločanjem o tem, **KAJ** bomo delali (je v funkciji predlagatelja zakonov državnemu zboru in hkrati v funkciji izvajanja odločitev, ki jih sprejme državni zbor), kaj bomo torej postavili v ospredje? O tem **KAKO** ravnati in **KAKO** se odločati, da bomo zadovoljili potrebe ljudi, pa je strokovno najtežji del. S tem se ukvarja uprava.

PIRAMIDA ODLOČANJA



Slika 3: Piramida odločanja

2.2 Družbena regulacija, pravni sistem, oblikovanje javnega interesa

Upravljanje se kot proces odločanja o družbenih ciljih v praksi pokaže kot proces družbene regulacije. Nastaja torej proces ustvarjanja pravnih norm in proces njihovega uresničevanja. Ta proces (upravljanja / ustvarjanja pravnih norm) ima 4 faze:

1. Ugotavljanje potreb, ciljev (Politična izhodišča za pripravo predpisov),
2. Zbiranje informacij (Strokovno analitično gradivo za oblikovanje pravnih norm),
3. Oblikovanje alternativ (Predlogi pravnih norm),
4. Odločanje (Sprejem pravnih norm).

Pravne norme sprejete na zelo visoki institucionalni ravni, večkrat niso neposredno uresničljive, zato se lahko te konkretizirajo z upravnim procesom na nižji institucionalni ravni, sprejme se torej hierarhično nižja pravna norma. Družbena regulacija torej poteka kot splet upravnih procesov na različnih institucionalnih ravneh, katerih rezultat so hierarhično različne, a v načelu usklajene abstraktne pravne norme (to so tiste, ki se nanašajo na nedoločeno število pravnih naslovljencev in določajo, kako naj se vedejo in ravnavajo, če se znajdejo v ustreznih vnaprej opredeljenih ali pa vsaj nakazanih dejanskih okoliščinah), ki kot celota tvorijo pravni sistem.

Družbena regulacija se ne konča z ustvarjanjem abstraktnega prava, ampak zajema tudi konkretno regulacijo. Ta nastane z uporabo abstraktnega prava za konkretno življenjsko situacijo, na podlagi česar nastane konkretna pravna norma, ki ureja konkretno družbeno razmerje. Odločanje pri tej konkretni situaciji pa ne poteka prek zgoraj navedenih štirih faz upravnega procesa, ampak prek primerjave hipoteze abstraktne pravne norme s konkretnim družbenim razmerjem. Če se ujemata, se abstraktna norma preoblikuje v konkretno pravno razmerje. Družbena regulacija in pravni sistem torej tlakujeta pot tudi upravnim sistemom. Družbena regulacija je torej proces oblikovanja abstraktnih in konkretnih pravnih norm. Odsev tega procesa so regulatorni upravni sistemi. Na drugi strani ločimo teritorialne upravne sisteme. To so tisti, ki so v okviru globalnega družbenega sistema posebni podsistemi, katerih naloga je izvajanje družbene regulacije. Ti upravni sistemi so s pravnoorganizacijskega vidika teritorialne pravne osebe javnega prava.

2.3 Družbena konfliktnost, politika, vrednote

Zgodovina nas uči, da je upravljanje družbenih procesov potrebno tudi zaradi konfliktnosti, ki se v družbi pojavljajo zaradi različnosti vrednot in zaradi omejenosti dobrin. Ljudje so različno ekonomsko močni, v družbi neenaki in s tem je v sistemu vgrajen element konfliktnosti. Sama regulacija (in z njo prisila) pa ni dovolj za obvladovanje konfliktnosti v družbi. Nujno je treba dodati mehanizem, to je politiko za blažitev konfliktov, to pa je mogoče z oblikovanjem skupnih vrednot oziroma sporazuma o njihovem spoštovanju. Če tega ni, se pospeši proces entropije in družbeni sistem razpade.

2.4 Oblikovanje javnega interesa

Pri upravljanju najširšega družbeno političnega sistema je ključno oblikovanje javnega interesa. Brez oblikovanega in formaliziranega javnega interesa tudi upravni sistemi ne morejo delovati v javnem interesu. Kaj pomeni oblikovanje javnega interesa? Treba je izoblikovati kar najširše možno stališče o tem, kaj je javni interes. V parlamentarni demokraciji se javni interes določi skozi parlamentarni zakonodajni postopek. V nasprotnem primeru bi bil lahko nek, sicer javno izražen interes določene skupine ljudi, zgolj želja, manifest, ki pa sam po sebi (še) ni javni interes. Oblika določitve javnega interesa v državnem zboru je najbolj demokratična oblika. Poslanci državnega zbora imajo odgovornost, da so odločitve, ki jih sprejemajo, dejansko v prid javnega interesa in nikakor zasebnega interesa. Delovanje različnih in raznovrstnih družbeno političnih skupin oziroma strank v državnem zboru prispeva k temu, da se skozi zakonodajni postopek določi javni interes in se izloči zasebni interes.

Naj ponovno poudarimo, da je postavljanje ciljev v družbenem sistemu politična odločitev. Zato potrebujemo volitve in politike, da postavijo cilje za razvoj naše družbe, države. Ciljev v kompleksnem sistemu je zelo veliko. Ko je cilj postavljen, je potrebo najti načine za doseg tega cilja in dodeliti sredstva za realizacijo le tega. Če imamo jasen skupen cilj, nimamo pa sredstev za doseg tega cilja oziroma ne dosežemo konsenza o tem, na kakšen način bomo cilj dosegli, potem bo cilj še naprej samo cilj. Za postavitev ustreznih ciljev oziroma za podkrepitev argumentov ustreznosti ciljev in za učinkovito odločanje je pomembno znanje, v kombinaciji s sodobno tehnologijo. Še posebej v 21. stoletju je v veliko pomoč pri tem sodobna tehnologija, ker omogoča zbirati podatke v najrazličnejše podatkovne baze, analizirati dejansko stanje, oblikovati ustrezne alternative. Le to v veliki meri pripomore k vedenju o tem, ali je izbrani cilj ustrezen. Velike baze podatkov pomagajo načrtovati procese hitreje, natančneje. Ker v državnem zboru vsega tega analitičnega znanja in ključnih analitičnih informacij ni mogoče pričakovati v realnem času in ker se državni zbor odloča o mnogih ciljih, ne le o enem, to pomembno analitično nalogo in tudi nalogo predlaganja zakonodaje, v največji meri naredi tista veja oblasti, ki ima največ znanja, sredstev, tehnologije. To pa je izvršilna veja oblasti oziroma znotraj nje uprava. Z uporabo sodobne tehnologije se hkrati omogoča priprava in sprejem zakonodaje, ki izboljšuje upravne sisteme in izboljšuje raven zadovoljstva končnega uporabnika produktov/storitev upravnih sistemov.

Upravni sistemi in funkcije države

»Upravni sistemi kot sistemi sodelovanja ljudi so skupek oblik obnašanja in ravnanja, s katerimi ljudje vzpostavljajo medsebojne odnose pri delu, ki je usmerjeno k določenemu cilju. Upravni sistem je sistem sodelovanja ljudi, katerega elementi so upravne organizacije. Elementi upravnih sistemov organizacij so skupine ljudi, medsebojno povezanih na način, ki zagotavlja najbolj optimalno doseganje skupnih ciljev.« (Eugen Pusić, Upravni sistemi, 1985).

»Znotraj upravnih sistemov poznamo dve vrsti notranjih procesov: težnja po stalnosti in različne protislovne težnje – pogoste menjave smeri razvoja upravnih sistemov.« (Eugen Pusić, Upravni sistemi, 1985).

1 Vrste upravnih sistemov

Ločimo 3 vrste upravnih sistemov. Teritorialni upravni sistemi pomenijo monopolizacijo oblasti. Temeljna njihova naloga je družbena regulacija. Izvajajo politično oblast na teritoriju. Prisilno usmerjajo sistemske interakcije. Tvorijo oblastvena razmerja. Funkcionalni upravni sistemi zagotavljajo javne dobrine in javne storitve. Javne dobrine so tiste, ki za svojo proizvodnjo in distribucijo zahtevajo družbeno regulacijo. Funkcionalni upravni sistemi niso vezani na mehanizem oblasti, ampak predvsem na uporabnike svojih storitev. Pomenijo objektivno nujnost družbenega cilja. Javne dobrine in storitve ne zagotavljajo z regulacijo, ampak z neposrednim ustvarjanjem (specializirane pravne osebe javnega prava). V tem je tudi bistvena razlika o teritorialnih upravnih sistemov. Obe vrsti sistemov se vseeno povezujeta, regulacija (obvladuje konfliktnost) in zagotavljanje javnih dobrin (do katerih posameznik sicer ne bi mogel) imata namreč skupni cilj, to je zagotavljanje stabilnosti družbenega sistema in ustreznega položaja posameznika v njem. Funkcije obeh vrst upravnih sistemov tako tvorijo celotno funkcijo družbenega upravljanja. Tretja vrsta so Asociativni upravni sistemi. Pomenijo združevanje v (skupnem) javnem interesu, v različnih združenjih. Uresničujejo hkrati lastni in skupni interes. Niso vezani na javnopravno skupnost in niso strogo formalizirani. Niso omejeni z državnimi mejami. Vstopajo in izstopajo iz sistema prostovoljno. Združuje jih zgolj zavest o lastnih in skupnih interesih. Najbolj zanimivo in kompleksno pa je dejstvo, da vse tri vrste upravnih sistemov delujejo na istem prostoru, se nanašajo na iste ljudi, na stalne interakcije in na medsebojna vplivanja. Sestavljajo torej mrežo upravnih sistemov oziroma Upravni podsistem globalne družbe.

2 Tri faze zgodovinskega razvoja upravnih sistemov

Za razumevanje upravnih sistemov je treba poznati njihov dosednji razvoj, torej faze v razvoju družbenega upravljanja na temelju glavnih razvojnih dimenzij: diferenciacija oblik in občasno menjavanje integrativnih okvirov.

V začetni, asociativni fazi družbenega upravljanja ni bilo potrebe po oblikovanju posebnih upravnih sistemov. Regulacija enostavnih družbenih sistemov je bila preprosta. V njej so sodelovali vsi člani skupnosti. Edina prava potreba je bila življenje v družbi, ki posamezniku omogoča preživetje (majhne družbene skupine, enostavna opravila, ni večje potrebe po diferenciaciji družbenega sistema, integrativni okvir je pripadnost posameznika določeni skupini).

V drugi zgodovinski fazi, ki jo lahko označimo kot faza poudarjene teritorializacije, se družbeni sistem ne oblikuje le v določene skupine, ampak tudi na določenem teritoriju. Nastopijo novi integrativni okviri, ki nadomestijo vezi prejšnjih enostavnih družbenih skupin. Družbeni sistem postane bolj kompleksen, člani med seboj vedno bolj odvisni. Upravljanje postane posebna dejavnost, ki določa cilje in načine uresničevanja. Značilnost je prisilnost, ki jo zagotavlja oblast. Upravljanje se koncentrira na izvajanje oblasti.

Kot tretjo zgodovinsko fazo lahko opredelimo razvoj velikih sodobnih funkcionalnih upravnih sistemov. Velik tehnološki napredek in velika družbena diferenciacija zahtevajo organizirano zagotavljanje določenih dobrin in storitev, ki jih ni mogoče pridobiti v procesu tržne menjave. Oblastno poudarjeni teritorialni sistemi temu niso več kos. Nastanejo številni funkcionalni upravni sistemi. Okvir povezovanja ni teritorij, temveč funkcija – zagotavljanje dobrin in storitev (torej povsod, za vse). Nastane razvejan sistem javnih služb, ki se povezujejo med seboj.

3 Pojem in vloga javne uprave ter načela sodobne javne uprave

Javna uprava je temeljni in hkrati zelo raznolik ter zahteven upravni sistem. Naj spomnimo na nekatere osnove pojme. Pojem javna uprava pomeni v bistvu »proces upravljanja v javnih zadevah«. Gre za javni interes, za družbene zadeve in družbene potrebe. V ožjem pomenu javna uprava pomeni: državno upravo, uprave lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. Kot javni sektor razumemo javno upravo v širšem pomenu. Javni sektor je torej javna uprava v ožjem pomenu plus organi zakonodajne in sodne veje oblasti ter pravne osebe javnega prava. S pojmom državna uprava pa pojmujeemo ministrstva, organe v sestavi, vladne službe in upravne enote. Opredelitve javnega sektorja so sicer različne, tako v teoriji kot praksi. Tudi zakonodaja v Sloveniji termin javnega sektorja različno pojmuje. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Zakon o javnih financah in Zakon o javnih uslužbencih so na primer trije zakoni, kateri v svojih členih različno opredelijo pojem javnega sektorja.

Vloga javne uprave v družbi lahko na eni strani opredelimo kot tradicionalno. Zgodovinsko gledano tam prevladuje oblastna funkcija (vladar – podložnik), ki je bila značilna za Rimsko državo. Značilna je vladavina monarhije, tudi diktature. Na drugi strani in v modernem času je vloga javne uprave v družbi moderna. To pomeni, da prevladuje servisna funkcija. Izhaja iz načel, da je država predvsem ljudstvo, državljani. Podlaga za takšen razvoj je bila Grčija in njeni temelji demokracije (ljudstvo preda oblast izvoljenim predstavnikom).

Funkcionalna opredelitev javne uprave ima tri bistvene komponente. Javna uprava ima trojno vlogo oz. funkcijo. Javna uprava kot upravni (pod)sistem ima najprej regulatorno, oblastveno funkcijo. Je namreč izvrševalec oblasti. To velja tako za državno upravo, kot za enote lokalne samouprave, regulatorne javne agencije kot za nosilce javnih pooblastil. Javna uprava ima še servisno funkcijo (uprava kot „služabnik ljudstva“). Takšno vlogo opravljajo na primer javni zavodi, javni gospodarski zavodi, javna podjetja, koncesije in razne oblike javno zasebnega partnerstva. Tretja funkcija uprave je pospeševalna, uprava kot pospeševalec družbenega razvoja: državni in občinski proračuni, javni skladi, javne pospeševalne agencije.

V sodobni javni upravi veljajo sodobna načela delovanja sodobne javne uprave. Temeljna načela delimo na posredna in neposredna. Posredna so tista načela, ki zagotavljajo stabilnost in pravilno delovanje celotnega upravnega sistema. Sem spadata dve, to sta: načelo enake dostopnosti do službe v javni upravi in načelo nepolitičnega zaposlovanja v javni upravi. Med neposredna načela pa spadajo: načelo zakonitosti delovanja uprave (temelj pravne države), načelo preglednosti (struktur in postopkov), načelo odprtosti (aktivna komunikacija med upravo in uporabnikom) in načelo nepristranskosti (neposredna zahteva po določenem ravnanju).

4 O funkciji države in organiziranju oblasti

Posamezna funkcija države ima svojevrsten upravni sistem oziroma ga sestavljajo upravni podsistemi. Izhajamo iz tega, da je državna oblast lahko samo ena, sicer ne moremo govoriti o suverenosti države. Se pa državna oblast lahko izvaja preko različnih funkcij države. Državna funkcija je skupek istovrstnih oblastnih dejavnosti države. V sodobni državi te oblastne funkcije izvajajo različni organi. Obstajajo različni sistemi delitve oblastnih funkcij države. Prvi takšen je dualistični koncept (Kelsen-avstrijska-čista teorija prava), ki ločuje med funkcijo odločanja in funkcijo izvrševanja. Drugi koncept je trilateralistični koncept (Montesquieu, oče politične teorije), ki opredeli: zakonodajno, sodno in izvršilno funkcijo. Tretji, kvadrilateralistični koncept je še nekoliko bolj razčlenjen, saj opredeljuje: zakonodajno, sodno, izvršilno funkcijo (pretežno politična funkcija, nadrejena upravi, nadzoruje njeno delo) ter upravno funkcija (konkretno izvrševanje aktov).

4.1 Temeljna načela organizacije državne oblasti

Pri organiziranju državne oblasti poznamo temeljna načela. Prvo je načelo enotnosti oblasti (Rousseau, zagovornik suverene in svobodne meščanske države): državna oblast je enotna, saj je izraz suverenosti ljudstva in je zato ni mogoče deliti. Tako pojmovana oblast se nanaša na zakonodajno in izvršilno, pri čemer je izvršilna podrejena zakonodajni, ki tudi nadzoruje izvrševanje zakonov. Oblast je osredotočena v enem organu, ki je lahko v nedemokratskih ureditvah monarh, šef države ali podobno, v demokratičnih ureditvah pa parlament. Ostali organi so podrejeni temu organu. Drugo načelo je načelo delitve oblasti (Locke, Anglija, 17. in 18. st.; Montesquieu, Francija – zoperstavljanje takratni absolutni monarhiji v Franciji): »Organi, ki opravljajo temeljne funkcije državne oblasti, so relativno samostojni in neodvisni od drugih organov, tako da nobeden od njih ne more prevladati nad drugimi („checks and balances“)«. Danes je to prevladujoče načelo organizacije državne oblasti v sodobnih državnih ureditvah. Najprej se uveljavi v Ustavi ZDA (1787), nato v prvi francoski revolucionarni ustavi 1791.

4.2 Organiziranje oblasti v Republiki Sloveniji

Oblast se lahko organizira v različnih sistemih. Po načelu delitve oblasti ločimo: predsedniški sistem (trda delitev oblasti) in parlamentarni sistem (mehkejša delitev oblasti). Po načelu enotnosti oblasti se je oblikoval: skupščinski oz. konventski sistem. Ko govorimo o organiziranju oblasti v Sloveniji, moramo omeniti temeljne pravne virov državne ureditve v Republiki Sloveniji. To so: Ustava Republike Slovenije, Zakon o Vladi Republike Slovenije, Zakon o državni upravi, Uredba o organih v sestavi ministrstev, Uredba o teritorialnem obsegu upravnih enot v Republiki Sloveniji. V Sloveniji velja načelo delitve oblasti kot eno temeljnih ustavnih načel. Izvrševanje oblasti je neposredno in z volitvami po načelu delitve oblasti določeno s 3. členom Ustave RS. Oblast se deli na zakonodajno (sprejem Ustave, zakonov in drugih pravnih aktov; pravna podlaga in pravni okvir za izvajanje drugih državnih funkcij), izvršilno (izvajanje zakonov in politik) in sodno (izvajanje sodne funkcije). Pogosto kot tako imenovano „četrto vejo oblasti“ označujemo medije. Le ti spremljajo in nadzorujejo izvajanje oblasti.

DRŽAVNI ZBOR in DRŽAVNI SVET REPUBLIKE SLOVENIJE je dvodomno predstavniško telo. Državni zbor s 90 poslanci ima zakonodajno, volilno in nadzorno funkcijo. Državni svet s 44 državnimi svetniki je zastopnik nosilcev interesov (socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov). Državni svet ni nosilec zakonodajne, izvršne ali sodne funkcije, deluje pa v okviru zakonodajne veje oblasti. Deluje s svetniki z nepoklicno funkcijo in s precej omejenimi pristojnostmi. Državni svet naj bi nevtraliziral vpliv političnih strank. Njegove pristojnosti so: Predlagati Državnemu zboru sprejem zakonov, Dati Državnemu zboru mnenje o vseh zadevah iz njegove pristojnosti, zahtevati, da Državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona še enkrat odloči o njem, zahtevati razpis zakonodajnega referenduma in zahtevati preiskavo o zadevah javnega pomena.

PREDSEDNIK REPUBLIKE je individualni organ s funkcijo, ki je predvsem reprezentativna. Je pa vrhovni poveljnik slovenske vojske.

IZVRŠILNA VEJA OBLASTI, VLADA RS

Njej bomo namenili več pozornosti v naslednji učni enoti.

SODNA VEJA OBLASTI in SODNI SISTEM

Glede na to, da bomo v nadaljevanju več pozornosti posvetili predvsem izvršilni veji oblasti in upravnim (pod)sistemom v njenem okviru, aj na koncu te učne enote opredelimo nekaj izhodišč o sodnem sistemu in že tu prvič v gradivu dokaj konkretno nakažemo stopnjo kompleksnosti konkretnega upravnega sistema. Sodni sistemi so po različnih državah različni, ponekod imajo tudi več sodnih sistemov, na primer tudi vojaškega.. V Sloveniji je enoten sodni sistem. V Sloveniji je sodni sistem samostojna veja oblasti, a je znotraj zelo razvejana, z mnogimi podsistemi z različnimi vsebinskimi in krajevnimi pristojnostmi. Zakon o sodiščih je tisti zakon, ki sodni sistem določa. Določa splošna sodišča, med katerimi je 44 okrajnih, 11 okrožnih, 4 višja (med te spadata tudi specializirani sodišči) in 1 vrhovno sodišče. Splošna sodišča delujejo na 4 ravneh vsebinske pristojnosti, pristojnost pa je s sistemom krajevne razporeditve sodišč določena tudi teritorialno. Specializirani sodišči sta Delovno in socialno sodišče ter Upravno sodišče.

Že iz zgoraj predstavljene strukture vidimo, da je upravljanje tovrstnega sistema zahtevno in -večplastno. Tudi v sodnem sistemu je treba imeti opredeljene upravljalvske naloge in načrtovati način njihovega izvajanja, na različnih vsebinskih in teritorialnih ravneh. Poleg tega imajo določeni podsistemi sodnega sistema še posebej oblikovana pravila in postopke (npr. specializirani organi). Pri vsakem posameznem organu, elementu upravnega sistema, je pomemben proces upravljanja ter vodenja (načrtovanje, organiziranje dela in procesov, koordiniranje, kontroliranje, evalviranje). Skupek procesov vodenja in funkcioniranja posameznih organov sistema nam poda skupno sliko upravljanja sodnega sistema. Tudi v sodnem sistemu so pomembni INPUTI v upravnem sistemu, torej kadri, motivacija, odgovornost za napake, učinkovito upravljanje z infrastrukturo (standardi, informatizacija), digitalizacija procesov in s tem povezana preglednost, učinkovitost. Upravljanje sodnega sistema je še posebej zahtevno, ker gre za občutljiv upravni aparat, ki je tudi zaradi občutljivosti in avtonomnosti, podvržen previdnosti in le počasnim spremembam.

Vlada, uprava, vodenje in teritorialna organiziranost

1 O vladi kot upravnem sistemu v republiki sloveniji

Značilno bolj kompleksen sistem kot dvodomno zakonodajno telo je vlada oziroma v njenem okviru državna uprava. Zato je pri našem predmetu Upravni sistemi ta sistem še posebej zanimiv in ključen za razumevanje celovitosti in kompleksnosti upravnih sistemov. Vlada je temeljni in dejanski nosilec izvršne oblasti. Je v hkratni vlogi izvršilne funkcije in najvišjega organa državne uprave. Ministri so v dvojni vlogi: kot člani vlade kot kolegijskega organa in hkrati kot predstojniki ministrstev, ki vodijo upravo. Vlada je neodvisna, a za svoje delo odgovarja Državnemu zboru. Vlada je politično telo, ki uresničuje politiko strank(e). Politiko uveljavlja prek svojih zakonskih in drugih predlogov, ki jih daje Državnemu zboru, in pa v okviru svoje izvršilne funkcije.

Vlada opravlja politično izvršilno funkcijo. Državnemu zboru predlaga v sprejem zakone in druge akte (iniciativna vloga) in skrbi za njihovo uresničevanje. Vlada opravlja tudi upravno funkcijo. Je namreč vrh državne uprave. Pri tem usmerja in nadzoruje delovanje upravnih organov oz. jih prek ministrov tudi neposredno vodi. Ministri so odgovorni za odločitve in stališča vlade ter za njihovo izvajanje, za svoje odločitve pri vodenju ministrstev in za opustitev ukrepov, ki bi jih morali sprejeti.

Vlada deluje na sejah in odloča z absolutno večino. Predsednik ima v primeru sodega števila članov vlade odločilni glas. Ima poslovnik, ki določa redne in dopisne seje ter elektronsko poslovanje. Vlada in ministri so samostojni in odgovorni Državnemu zboru. Odgovornost je kolektivna in individualna. Kolektivna odgovornost ima posledico, da ministrom preneha funkcija s prenehanjem vlade. Minister odgovarja za delo vlade kot celote in za delo ministrstva, ki ga vodi. Odgovornosti je politična (posledica je lahko razrešitev, odstop, nepravna narava odgovornosti), kazenska in civilna (obe slednji sta samo individualni, vezani na ministrovo osebo). Odgovornosti za odločitve vlade se minister lahko reši le, če odstopi s funkcije ministra. Naj poudarimo razlikovanje med predpisi vlade in predpisi uprave. predpisi vlade so: uredba, odlok, poslovnik, sklep, odločba.

Uprava izdaja upravne akte, s katerimi ureja in določa pravna razmerja. To so splošni (abstraktni) pravni akti (izvršilni predpisi), ki so v hierarhiji pravnih aktov nižji od zakona (podzakonski akti). To so tudi posamični (konkretni) pravni akti (upravne odločbe, sklepi) in pa MATERIALNI upravni akti (materialna dejanja). Predpisi uprave so:

pravilnik, odredba, navodilo. Za razliko od predpisov vlade predpise uprave izdajajo ministri za izvrševanje zakonov, drugih predpisov Državnega zbora, predpisov vlade in predpisov EU.

2 O upravi in upravnih organih kot pomembnih upravnih (pod)sistemih

Uprava je pomemben upravni sistem, z veliko strokovnega znanja. Zgodovinsko ločimo pet vsebinskih področij uprave: občna uprava (notranja uprava v širšem pomenu; ki vključuje tudi gospodarske in socialne resorje), zunanja uprava, finančna uprava, sodna uprava in vojaška uprava. Obstajajo različne teorije državne uprave, npr. materialne teorije (Vavpetič, Bonnard) in formalne teorije oziroma negativna teorija (avstrijska). Slednja definira državno upravo kot tisto, kar ostane, ko od države izločimo zakonodajo in sodstvo.

Uprava za svoje zakonito delovanje potrebuje nadzor. Notranji nadzor se izvaja znotraj same uprave (Urad RS za nadzor proračuna, Notranje revizijske službe ipd.). Izvajajo ga višji organi nad nižjimi (na primer ministrstva nad organi v sestavi). Zunanji nadzor opravljajo sodišča. Sodni nadzor nad upravnim ravnanjem izvajajo redna upravna sodišča ali posebna upravna sodišča. Po Zakonu o državni upravi uprava sodeluje pri oblikovanju politik, za vlado pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter druga gradiva ter zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik. Uprava izvaja izvršilne naloge: izvršuje zakone in druge predpise, ki jih sprejema DZ, izdaja predpise, posamične akte ter interne akte, vstopa v civilnopravna razmerja ter opravlja materialna dejanja. Za opravljanje materialnih dejanj, s katerimi se posega v človekove pravice oz. temeljne svoboščine, mora imeti uprava neposredno podlago v zakonu. Uprava opravlja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov. Uprava spremlja stanje družbe na področjih, za katera je pristojna, in skrbi za njen razvoj v skladu s sprejeto politiko države. Uprava vzpostavi, vodi, vzdržuje in povezuje zbirke podatkov in evidence. Uprava izvaja tudi razvojne naloge. Na podlagi in v okviru zakonov, drugih predpisov in državnega proračuna spodbuja oz. usmerja družbeni razvoj. Uprava zagotavlja opravljanje javnih služb v skladu z zakonom. Upravne naloge opravljajo upravni organi. V skladu s 14. in 15. členom Zakona o državni upravi so to ministrstva, organi v sestavi, upravne enote, javne agencije, organizacije po javnem pooblastilu.

3 Upravni organi kot elementi upravnega sistema

Ministrstvo se ustanovi za opravljanje upravnih nalog na enem ali več upravnih področjih. Organ v sestavi ministrstva se ustanovi za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, za izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, za izvajanje nalog inšpekcijskega in drugega nadzora, za izvajanje nalog na področju javnih služb, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog oz. če je zaradi narave nalog ali delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo strokovne samostojnosti pri opravljanju nalog. Upravne enote se ustanovijo za opravljanje nalog državne uprave, ki jih je treba organizirati in izvajati teritorialno. Uprava je produktivna, kadar sprejema ustrezne

odločitve z vidika delovanja in razvoja družbenega sistema. Poleg tega se za sodobno upravo izrecno zahteva, da ni samo instrumentalne narave. Okolje, v katerem deluje, je izrazito dinamično, tako da mora v svoje premise odločanja vključevati nove sestavine, tako vrednostne kot strokovne. Takšna uprava je celo visoko produktivna, saj s svojim kreativnim delovanjem sistem sproti prilagaja njegovemu okolju.

4 O vodenju državne uprave in ministrstev

Ministrstva so zelo kompleksni (pod)sistemi, vodenje le teh in povezovanje med njimi terja natančno določene postopkovne in vsebinsko argumentirane interakcije. Vodenje takšnih sistemov je zelo zahtevna naloga. Poznamo več definicij in elementov vodenja. Fayol jih na primer definira pet (združuje prva dva elementa: predvidevanje in načrtovanje), Urwick pa šest elementov, in sicer: predvidevanje, načrtovanje, organiziranje, ukazovanje, koordiniranje in kontroliranje. Gulick na primer definira sedem elementov: načrtovanje, organiziranje, kadrovanje, usmerjanje, koordiniranje, poročanje in financiranje.

Minister vodi in predstavlja ministrstvo, izdaja predpise in druge akte v skladu z zakonom ter sprejema druge odločitve iz pristojnosti ministrstva. Državni sekretar(ji) pomaga-jo ministru pri opravljanju njegove funkcije v okviru pooblastil, ki jim jih da minister. Državni sekretar nadomešča ministra v času njegove odsotnosti ali zadržanosti pri vodenju in predstavljanju ministrstva ter predlaganju gradiv v obravnavo vladi – pisno pooblastilo (le to pa ministra ne razbremeni odgovornosti). Državni sekretar je funkcionar. Imenuje in razrešuje ga vlada na predlog ministra. Funkcija mu preneha z dnem prenehanja funkcije ministra. Generalni sekretar vodi strokovno delo na področju upravljanja s kadrovskimi, finančnimi, informacijskimi in drugimi viri ter pomaga ministru pri koordinaciji med notranjimi organizacijskimi enotami ministrstva. Za svoje delo je odgovoren ministru. Imenovan je v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih. Generalni direktor direktorata vodi upravno in strokovno delo na zaokroženem delovnem področju znotraj ministrstva. Vlada lahko v primerih odsotnosti ali zadržanosti ministra in državnega sekretarja, na predlog ministra pooblasti generalnega direktorja, da v okviru svojega delovnega področja predstavlja vlado pri delu državnega zbora. Za svoje delo je odgovoren ministru. Imenovan je v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih. Minister lahko ustanovi strokovni svet kot svoj strokovno-posvetovalni organ za obravnavo strokovnih vprašanj z upravnih področij ministrstva oziroma za svetovanje pri oblikovanju politik.

Razmerje med ministrstvom in organi v sestavi je specifično. Minister daje navodila organu v sestavi ministrstva. Daje usmeritve za delo organa v sestavi, obvezna navodila za delo, mu naloži, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter zahteva, da mu o tem poroča. Ministrstvo nadzoruje delo organa v sestavi. Minister lahko zahteva poročila, podatke in druge dokumente v zvezi z opravljanjem dela organa v sestavi. Predstojnik organa v sestavi mora ministru redno in na njegovo posebno zahtevo poročati o delu organa v sestavi in o vseh pomembnejših

vprašanjih s področij dela organa v sestavi. Pred Državnim zborom in Vlado RS organ v sestavi predstavlja minister. Ministrstvo odloča v upravnem postopku na drugi stopnji o pravnih sredstvih zoper upravne akte, ki jih izdaja organ v sestavi – pritožbe.

5 O teritorialni organizaciji uprave – upravne enote

Država s svojo podaljšano roko organizira delo državne uprave na celotnem teritoriju s posebnim upravnim podsistemom. Teritorialno se opravljajo tiste upravne naloge, ki jih je zaradi njihove narave potrebno organizirati teritorialno. Takšne organizacije v državni upravi so upravne enote. Upravne enote odločajo na prvi stopnji v zadevah iz državne pristojnosti. Teritorialna organiziranost pomeni dekoncentrirano opravljanje nalog z delovnih področij ministrstev. Vodja je načelnik upravne enote, ki je po Zakonu o javnih uslužbencih uradnik na položaju, ki ga imenuje minister, pristojen za upravo, na podlagi posebnega postopka izbire preko uradniškega sveta. Notranjo organizacijo upravne enote določi načelnik s soglasjem vlade. Upravna enota opravlja zadeve s svojega delovnega področja pod strokovnim vodstvom resornih ministrstev. Pristojnosti ministrstva do upravnih enot so naslednje: podajajo usmeritve, strokovne napotke in drugo strokovno pomoč za izvrševanje nalog iz svoje pristojnosti, obvezna navodila, spremljajo organizacijo dela in usposobljenosti javnih uslužbencev, nadzirajo izvrševanje upravnih nalog. Lahko naložijo upravni enoti, da opravi določeno nalogo ali sprejme določene ukrepe in o tem poroča. Načelnik upravne enote mora ravnati v skladu z usmeritvami, strokovnimi napotki in obveznimi navodili ministrstva, pristojnega za ustrezno delovno področje in redno poročati. Pristojnosti ministrstev do upravnih enot so naslednje. Ministrstvo za javno upravo nadzoruje organizacijo dela in učinkovitost upravnih enot v celoti, (letna poročila), spremlja usposobljenost javnih uslužbencev, daje usmeritve in navodila za izboljšanje organizacije, učinkovitosti in kakovosti dela, pripravi predlog za izdajo soglasja vlade k aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest upravnih enot, usklajuje reševanje kadrovske, finančne, prostorske, materialne in drugih vprašanj dela upravnih enot in odloča v sporih o pristojnosti med upravnimi enotami. Poseben organ je koordinacijski svet, ki je ustanovljen za območje upravne enote. Sestavljajo ga: načelnik Upravne enote, župani oz. direktorji občinskih uprav (ali pooblaščen predstavniki) lokalnih skupnosti z območja upravne enote in vodje dislociranih organizacijskih enot državne uprave. Koordinacijski svet ima naslednje pristojnosti: sodelovanje upravne enote, občinskih uprav in območnih enot, izpostav in drugih dislociranih enot državne uprave, organov v njihovi sestavi, „državnih“ oseb javnega prava in zagotavljanje učinkovitosti, kakovosti dela državne uprave.

Vpetost upravnih sistemov v razvoj regij in financiranje upravnih sistemov

1 O vpetosti upravnih sistemov v razvoj regij

V Učni enoti 2 smo opredelili trojno funkcijo javne uprave. Tretja je pospeševalna funkcija oziroma pospeševalna vloga. Naj jo posebej izpostavimo. Tržne ekonomske zakonitosti namreč niso popolne, so le teoretični ideal. Zato pomembno razvojno korektivno vlogo igra država oziroma vsebinsko javna uprava. Ker se razvojne aktivnosti odvijajo na ozemlju celotne države, javna uprava to pospeševalno vlogo opravlja tudi v povezovanju razvojnih pristopov in deležnikov od zgoraj z državne ravni navzdol na teritorij ali obratno od spodaj s teritorija navzgor ali pa s kombinacijo obeh pristopov. Takšen upravni sistem torej deluje horizontalno (med resorji na državni ravni) in vertikalno (med različnimi teritorialnimi ravnmi). Zaradi te svoje vloge je to še posebej zanimiv in kompleksen primer upravnega sistema. Govorimo o vpetosti upravnih (pod)sistemov v razvojne aktivnosti države, na drugi strani pa v razvoj posameznih območij oziroma regij.

2 Upravni sistemi in spodbujanje razvoja na teritorialni ravni

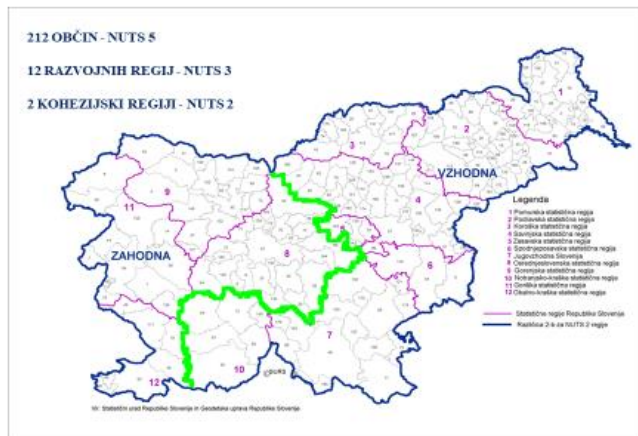
Pogoji za dodeljevanje razvojnih spodbud na teritorialni ravni so: ustrezne pravne podlage (Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in podzakonski akti), institucionalno okolje, strateške usmeritve države in regij ter aktivni deležniki, ki se ukvarjajo z razvojem.

2.1 Načrtovanje razvojne politike, primer regionalne politike

Razvoj je potrebno načrtovati; na ravni države s strategijami in razvojnimi programi resornih ministrstev, na regionalni ravni pa s strateškimi regijskimi programskimi dokumenti. Države se področij načrtovanja razvoja različno lotevajo. Na območju Evropske Unije je pomemben skupni imenovalec Evropska kohezijska politika, pa tudi evropska kmetijska politika. Prav področje spodbujanja regionalnega razvoja lahko predstavimo kot primer povezovanja upravnih (pod)sistemov, ki zahteva koordinirano upravljanje in povezovanje različnih upravnih (pod)sistemov, na različnih teritorialnih ravneh. Učinkovita politika regionalnega razvoja pomeni učinkovito usmerjanje in povezovanje več različnih razvojnih politik na nacionalni ravni. Različni podsistemi na nacionalni ravni se srečujejo z z upravnimi (pod)sistemi na regionalni in lokalni ravni. V

Sloveniji so na podlagi Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja to: Regijski svet (ki ga sestavljajo župani vseh občin v regiji), Regijski razvojni svet (ki ga sestavljajo predstavniki občin v regiji, regijskega gospodarstva in nevladne organizacije) ter Regionalne razvojne agencije in lokalna raven (občine).

REGIONALNE ENOTE V SLOVENIJI 2014-2020



Slika 4: Regionalne enote v Sloveniji

2.2 Sodelovanje upravnih sistemov državne uprave in lokalne samouprave

Ob odsotnosti uveljavitve pokrajin v Sloveniji (navkljub 143. členu Ustave RS, ki govori o pokrajinah) država izvaja razvojne ukrepe na podlagi zakonov, predvsem Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (UI RS, št. 20/11, 57/12). Slovenija je sledila Priporočilom OECD iz leta 2011 (Territorial Review of Slovenia), da naj naša država skuša narediti več na področju skladnega regionalnega razvoja predvsem z okrepitevijo pristojnosti deležnikov na razvojnih regijah. Tudi na tej podlagi se je razvil sistem, ki ga sestavljajo njeni osnovni regijski elementi: regijski sveti, regijski razvojni sveti, regionalne razvojne agencije in sistemsko načrtovanje ter izvajanje sedem letnih Regionalnih razvojnih programov. Takšen sistem ima še vedno vrsto pomanjkljivosti, saj le delno lahko nadomesti sistem pokrajin z voljenimi regijskimi oziroma pokrajinskimi funkcionarji oziroma odločevalci. Kako takšne pomanjkljivosti ob odsotnosti ustanovitve pokrajin je zelo kompleksen izziv.

Takšen pristop namreč zahteva usklajene aktivnosti upravnih podsistemov, predvsem ministrstev in institucij pod njihovo pristojnostjo, ki delujejo na regionalni ravni. Zahteva uporabo pristopa od zgoraj navzdol, z aktivnim sodelovanjem razvojnih akterjev regionalne ravni in sistema lokalne samouprave, s hkratnim uveljavljanjem pristopa od spodaj navzgor. Kar se v praksi izvaja s teritorialnim dialogom. Takšen sistem in pristop zahteva (še posebej ob odsotnosti pokrajin in njihovega voljenega vodstva) močno

politično voljo in jasno postavljena izhodišča ter pogoje za sodelovanje različnih upravnih podsistemov na vseh ravneh. Zahteva pripravo nacionalnih strateških usmeritev (usklajenih med ministrstvi, kar je velik izziv), usklajevanje regijskih strateških razvojnih dokumentov z nacionalnimi, usklajevanje regijske ravni s posameznimi ministrstvi oziroma njihovimi direktorati in z občinami, nenehno iskanje sredstev za sofinanciranje vsaj najpomembnejših projektov vsakega izmed 12 regionalnih razvojnih programov, saj sredstva za razvoj regij niso sistemsko zagotovljena. Razvojna sredstva, ki se jih lahko nameni spodbujanju razvoja regij v Sloveniji, so v največji meri le sredstva Evropske kohezijske politike. To je ena bistvenih pomanjkljivosti spodbujanja skladnega regionalnega razvoja v Sloveniji. Razvojna sredstva so v tem primeru vezana le za tiste vsebine, ki jih Evropska Komisija državam članicam namenja. To pa niso vse vsebine, ki jih regije v Regionalnih razvojnih programih opredelijo kot potrebne. Tu vidimo, kako je upravni sistem navezan oziroma odvisen od upravnih (pod)sistem Evropske Komisije. Poleg problema pokritja širine regijskih razvojnih potreb je prisoten še problem so premajhnega obsega razpoložljivih finančnih sredstev Evropske Unije.

Kot že vemo, je za upravni sistem v prvi vrsti pomemben opredeljen cilj. Cilj na tem področju lahko opredelimo kot skladen regionalni razvoj oziroma razvoj vseh regij v Sloveniji, ob hkratnem dohitevanju manj razvitih regij bolj razvitih regij oziroma zaustavitev trenda večanja razlik med regijami. Država spremlja razvoj posameznih regij z določenimi posameznimi in sintezni kazalniki. Najbolj kompleksen je sintezni kazalnik Indeks razvojne ogroženosti regij (IRO), ki je sintezni kazalnik 14 posamičnih kazalnikov (glej Sliko 6: Metodologija izračunavanja IRO). Metodološko tako sestavljen kazalnik sicer ni najbolj primeren za primerjavo med različnimi obdobji, na primer med obdobji 2014 in 2019. Med temi 14 kazalniki prav gotovo manjka še nekaj kazalnikov, ki prihajajo v ospredje v obdobju načrtovanja politike ukrepov za podnebne spremembe in za digitalizacijo. Pa vendar predvsem primerjava indeksa IRO med obema omenjenima letnicama 2014 in 2019 pokaže, da se razlike med regijami ne zmanjšujejo. Najbolj problematično je večanje razvojnih razlik med najbolj razvito in najmanj razvito regijo v Sloveniji, Osrednjeslovensko in Pomursko regijo. Kako uspešno upravni sistemi torej tu opravljajo svojo nalogo? Na prvi pogled bi lahko rekli, da neuspešno in lahko bi našli cel kup sistemskih razlogov za to. Ne glede na to, pa je treba opozoriti na to, da obstaja jasen svetovni trend urbanizacije oziroma selitve ljudi iz podeželja v mesta in tudi trend dnevnih migracij v večja mestna središča. Takšni trendi v Sloveniji niso nobena posebnost, tako pri nas kot drugod po svetu pa to potegne za seboj tudi večanje razvojnih razlik med regijami. Kar pa bi moralo biti še dodaten razlog za učinkovitejše ukrepanje za zmanjševanje razvojnih razlik.

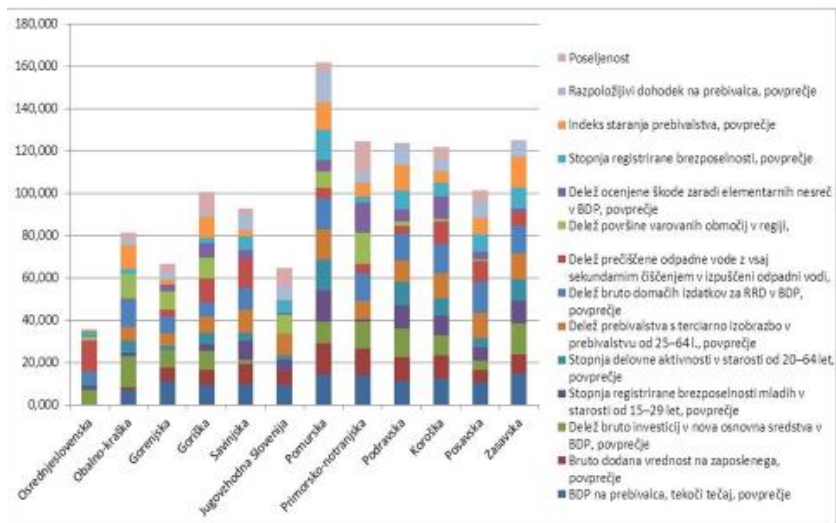


Slika 5: Indeks razvojne ogroženosti regij v Sloveniji, 2014



Slika 6: Indeks razvojne ogroženosti regij v Sloveniji, 2019

Metodologija izračunavanja indeksa razvojne ogroženosti (IRO) s 14 kazalniki razvitosti, ogroženosti ni razvojnih možnosti regij



Slika 7: Metodologija izračuna indeksa razvojne ogroženosti regij v Sloveniji

3 O financiranju upravnih sistemov in proračunih

3.1 Sredstva državne uprave in ustava RS

Kot smo že povedali, so za načrtovanje in izvajanje razvojnih nalog in pospeševalnih vloge javne uprave potrebna sredstva. Brez sredstev upravni sistemi ne morejo delovati. Sredstva so seveda pomembna tudi za opravljanje drugih funkcij javne uprave (oblastvene, servisne), vendar smo se v tej učni enoti bolj osredotočili na pospeševalno vlogo. Že 146. člen Ustave RS definira način financiranja države in lokalnih skupnosti. Pravi, da država in lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in z drugimi obveznimi dajatvami ter s prihodki od lastnega premoženja. Država in lokalne skupnosti izkazujejo vrednost svojega premoženja s premoženjskimi bilancami. V naslednjem 147. členu (davki) ustava določa, da država z zakonom predpisuje davke, carine in druge dajatve ter da lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata ustava in zakon.

3.2 Ureditev javnih financ

Krovni zakon, ki ureja javne finance v Sloveniji je Zakon o javnih financah. Zelo pomembna so temeljna načela, ki so naslednja: Načelo zagotavljanja makroekonomske stabilnosti ter zagotavljanje trajnega in stabilnega narodnogospodarskega razvoja, (predvsem gospodarska aktivnost, trg dela, inflacija), načelo uravnoveženosti prihodkov in izdatkov, načelo vnaprejšnjega načrtovanja, načelo učinkovitosti in gospodarnega ravnanja. Upravni organ mora z javno lastnino ravnati tako, da se čimbolj ohranja ali povečuje njena vrednost oz. da se dosežejo maksimalni učinki porabe. Načelo stremi k preprečevanju zlorab. Sledi načelo preglednosti, ki poudarja, da morajo biti načini upravljanja in razpolaganja določeni vnaprej, posamezna dejanja pa vidna in dokumentirana, dokumentacija pa mora biti dostopna tudi javnosti in nadzornikom. Pomembno je tudi načelo prevzemanja obveznosti in izplačevanja sredstev proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom (velja za neposredne uporabnike državnega proračuna).

Zakon o javnih financah določa tudi pravila, ki se uporabljajo za Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v obveznem delu zavarovanja), za Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v obveznem delu) in za Javne sklade, javne zavode in agencije pri sestavi in predložitvi finančnih načrtov, upravljanju z denarnimi sredstvi, zadolževanju, dajanju poroštev, računovodstvu, predložitvi letnih poročil in notranjem nadzoru javnih financ ter proračunskem inšpiciranju. Zakon ureja tudi zadolževanje ter dajanje poroštev javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij in drugih pravnih oseb, v katerih ima država oz. občina odločujoč vpliv na upravljanje.

3.3 Proračuni

Upravni sistemi javnega sektorja za svoj obstoj in delovanje ter predvsem za izvajanje javnih nalog, ki jim jih predpisuje zakonodaja, nujno potrebujejo proračun, javna sredstva, davkoplačevalska sredstva.

Ko govorimo o blagajnah javnega financiranja v upravnih sistemih, s tem ne mislimo samo na Proračun Republike Slovenije. Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za posamezno leto oz. za dve leti definira štiri vrste blagajn. Poleg državnega proračuna (ki nosi okrog 50 odstotni delež vseh javnofinančnih izdatkov), je tu še blagajna Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje; (ki nosi okrog 25 odstotni delež vseh javnofinančnih izdatkov) in blagajna Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ki nosi okrog 15 odstotni delež vseh javnofinančnih izdatkov) ter blagajna občinskih proračunov, ki vsi skupaj nosijo okrog 10 odstotni delež vseh javnofinančnih izdatkov.

Zakoni seveda tudi predpisujejo, na kakšen način in pod kakšnimi pogoji se proračun RS sprejema in kako ter kdaj lahko neposredni proračunski uporabniki in posredni proračunski uporabniki proračunska sredstva uporabljajo ter kakšna je kontrola nad porabo sredstev. Razmerje med sistemom delitve oblasti in proračunom je ključno. Začetke te kontrole porabe sredstev poznamo iz Anglije, kjer so prvi začeli uporabljati pravilo „samo parlament odobrava javne izdatke“. Proračun je v tehničnem smislu namenjen javnemu računovodstvu. Predvsem pa je proračun pomemben instrument v sistemu delitve oblasti med zakonodajno in izvršilno vejo. Z njim namreč zakonodajna oblast omejuje in nadzoruje izvršilno oblast. Proračun temelji na dveh načelih. Prvo načelo pravi, da vsako dajatev lahko predpiše le zakonodajalec. Drugo načelo pravi, da proračun sprejme zakonodajalec (pregled prihodkov in izdatkov).

3.4 Stvarno premoženje države in samoupravnih lokalnih skupnosti

Premoženje upravnih organov je pomemben element upravnega sistema. Tako kot v zasebnem sektorju je tudi v javnem sektorju veliko premoženja, za katerega je treba skrbeti, ga znati učinkovito upravljati, ravnati z njim s skrbnostjo z dobrega gospodarja. Javni sektor ima tako nepremično kot premično premoženje. Za skrbno ravnanje s premoženjem morajo upravni sistemi (tako upravni organi na državni ravni kot upravni organi na lokalni ravni) imeti jasno opredeljena in javno objavljena pravila, ki omogočajo, da se bo s premoženjem upravljalo na jasnem, učinkovitem, transparentnem načinu in tudi da bodo različni organi na državni in lokalni ravni pri učinkovitem upravljanju premoženja aktivno sodelovali. In treba je imeti celovito sliko o premoženju, posamezne in skupne evidence.

Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (ZSPDSLS) je tisti, ki ureja ravnanje s stvarnim premoženjem države in stvarnim premoženjem samoupravnih lokalnih skupnosti. Ta zakon ureja evidence nepremičnega premoženja

države in samoupravnih lokalnih skupnosti. Praviloma se zakon uporablja za vse stvarno premoženje države in samoupravnih lokalnih skupnosti in za vse upravljavce in uporabnike stvarnega premoženja države in samoupravnih lokalnih skupnosti.

poznamo več načel ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti. prvo je načelo gospodarnosti. Drugo je načelo odplačnosti. Stvarno premoženje države in lokalne samouprave ni dovoljeno odtujiti neodplačno, razen če je to dovoljeno z zakonom, odplačno pa samo pod pogoji in na načine, določene v tem zakonu. Tretje je načelo enakega obravnavanja (enakopravno obravnavanje vseh udeležencev v postopku). Četrto je načelo preglednosti (vodenja postopkov in sprejemanja odločitev). Peto je načelo javnosti, ravnanje je javno, razen kadar poseben zakon določa drugače. Metode razpolaganja z nepremičnim premoženjem so naslednje: javna dražba, javno zbiranje ponudb in neposredna pogodba. Postopek razpolaganja z nepremičnim premoženjem se praviloma izvede z javno dražbo, razen če se z javnim zbiranjem ponudb pričakuje ugodnejši učinek razpolaganja, pri čemer je prvi cilj prodaje čim višja kupnina.

Javno naročanje, ustanavljanje upravnih organov in lokalna samouprava

1 Javno naročanje v upravnih sistemih

Za upravne sisteme, ki upravljajo s sredstvi davkoplačevalcev, veljajo posebna, strožja pravila, kot veljajo za ravnanje s financami v zasebnem sektorju. Znatno del poslovne dejavnosti se namreč odvija skozi uporabo davkoplačevalskih sredstev. Zato so javna naročila pomemben element transparentnosti in učinkovitosti upravnih sistemov. Upravni sistemi za svoje delovanje uporabljajo javna sredstva. Za funkcioniranje upravnih sistemov in izvajanje njihovih funkcij, predvsem servisnih in pospeševalnih, pa tudi za oblastvenih, zagotavljanje pogojev za obstoj in razvoj upravnih sistemov samih, le ti nujno uporabljajo javna sredstva, na primer za izvedbo gradenj, dobave blaga ali izvajanje storitev. Javnih naročil je veliko. nekatera so z vidika vrednosti velika, druga manjša, vendar obstaja vrsta podsistemov na državni ali na lokalni ravni, ki se aktivno ukvarja z javnimi naročili. Vedno kadar se izvedba gradenj, dobave blaga in izvajanja storitev plačajo iz javnih sredstev, je za sklepanje takih pogodb potrebno izvesti javno naročilo.

Javna naročila ureja Zakon o javnem naročanju. Javno naročilo je pisno sklenjena odplačna pogodba med enim ali več gospodarskimi subjekti ter enim ali več naročniki, katere predmet je izvedba gradenj, dobava blaga ali izvajanje storitev. Javna naročila služijo zasledovanju načela gospodarnosti. Več kot bo ponudnikov, večja bo konkurenca med njimi, nižje bodo cene oziroma kvalitetnejša izvedba ali dobava. In bolj gospodarna bo poraba javnega denarja. Javna naročila služijo tudi namenu prostega pretoka (prenos iz prava EU). Skupni evropski trg zahteva prost pretok, konkurenčnost in preglednost. Ponudniki iz drugih držav naj tudi participirajo in povečujejo konkurenčnost in kvaliteto. Omogočiti se mora dostop večjemu številu ponudnikov tudi iz drugih držav članic, da je dostop do pogodb relativno odprt. Pravila javnega naročanja naj zagotovijo tudi javen način naročanja, da se prepreči klientelizem. TEMELJNA NAČELA javnega naročanja so: načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, načelo zagotavljanja konkurence, načelo transparentnosti, načelo enakopravne obravnave, načelo sorazmernosti ter načeli gospodarnosti in enakopravnosti. Načeli gospodarnosti in enakopravnosti sta si kontradiktorni, zato z vidika hierarhije načel pomemben njun vrstni red. Javno naročanje je pomembno tudi za kreiranje projektov javno zasebnega partnerstva (Zakon o javno zasebnem partnerstvu, 2006). Namena javno zasebnega partnerstva sta dva. Prvi je zasebno vlaganje v javne projekte, drugi pa je javno sofinanciranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu.

2 Ustanavljanje upravnih organov

Preden začnemo ustanavljati upravne organe, je potreben temeljit razmislek o tem, katere sploh potrebujemo. In razmislek o tem, zakaj bi država izvajala sama vse oziroma večino funkcij v javnem interesu. Zakaj se nekatere ne bi izvajale izven države in zakaj se nekatere ne bi izvajale teritorialno? Pri teh razmislekih je potrebno poznati principe ustanavljanja upravnih organov in probleme teritorialnega oblikovanja upravnih organov. Na tem mestu velja razmisliti o nekaterih pojmi, ki jih bomo opredelili v nadaljevanju.

Kot smo spoznali že doslej, javno upravni sistemi oziroma podsistemi delujejo na različnih vsebinskih in teritorialnih ravneh. So zelo razvejani. Smiselno se je vprašati, kako naj se organizirajo, da bo njihova razvejana struktura najbolj optimalna, z vidika doseganja ciljev in izvajanja nalog, ki so opredeljene v okviru družbene regulacije oziroma zakonodajnega okvira. Pri tem trčimo tudi na vprašanje, kje postaviti meje, pristojnosti javno upravnih sistemov in njihove vloge. Oziroma, kateri upravni organ naj izvede določene naloge? Ali je na primer res nujno, da se večina nalog izvaja v okviru upravnega sistema državne uprave? Ali še kje drugje in kje? Izven državne uprave, morda celo izven javnega sektorja? Kako daleč lahko tu gremo? Za razmišljanje in razpravljanje o tem, nam bo pomagalo razumevanje nekaj naslednjih zanimivih pojmov.

3 Deetatizacija

Ko razmišljamo o pravkar zapisanem, pravzaprav govorimo o pojmu deetatizacije. Pri tem se vprašamo, koliko dejavnosti naj nase prevzame država, kje je minimum. In česa naj država ne izvaja? Čemu se naj država odpove? Na nekaterih področjih obstajajo močne težnje po nevpletanju države, na primer v delo raznih organizacij in posameznikov, na primer težnja po neoviranju zasebne pobude. Uspešni zasebniki na primer niso navdušeni nad visokimi davki, nad zakonodajnimi omejitvami, ki jih imajo pri investiranju, na primer pri prostorskih, okoljskih omejitvah, pri kadrovskih omejitvah. Želijo si čim manj regulacije. Srečamo se s pojmovanjem liberalizma. Vpliv le tega pripelje do večje vloge zasebne iniciative na račun zmanjšanja vloge države. Nasprotje deetatizaciji in liberalizmu so socialistične države, ki pa so precenile vlogo države v razvoju družbe.

4 Decentralizacija in dekoncentracija

Pred ustanavljanjem upravnih organov je potrebno razmisliti tudi o razumevanju pomena decentralizacije in dekoncentracije. S tema pojmomoma se srečamo tudi pri spremljanju izvajanju nalog upravnih organov. Decentralizacijo lahko definiramo kot političen pojem oziroma kot političen PROBLEM, medtem ko je dekoncentracija tehničen, organizacijski problem. Pri pojmu decentralizacije se sprašujemo, kateri državni organi naj določene naloge opravljajo. Ali se bomo pri tem ravnali po načelu subsidiarnosti? To načelo pravi, da naj se opravljanje upravnih in drugih zadev prenese na tiste organe, ki so čim bližje ljudem, na primer na občine. Pri pojmu dekoncentracije pa govorimo o tem, kako

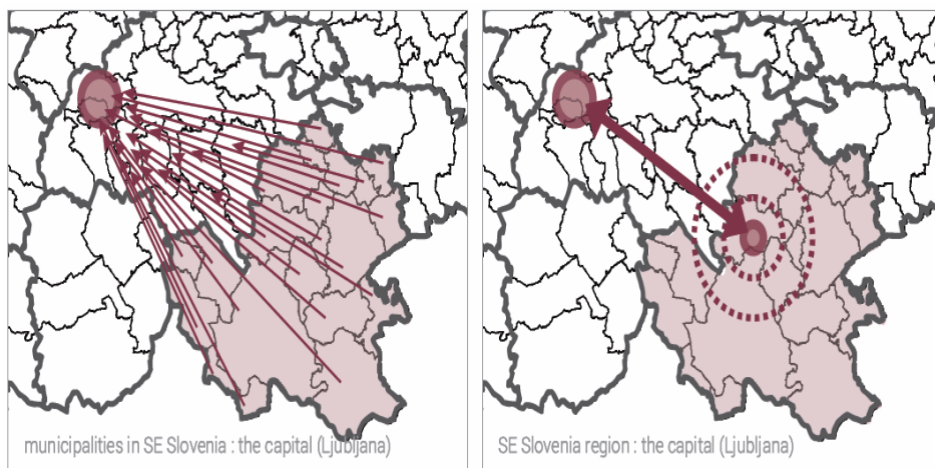
razbremeniti centralne organe. Hkrati to pomeni omejevanje samostojnosti organov ožjih teritorialnih skupnosti, ki morajo poleg zadev, ki jih izvršujejo samostojno, opravljati še nekatere zadeve namesto drugih in v teh primerih dovoljevati posege v svoje delovanje. Takšen primer so na primer Upravne enote.

5 Principi ustanavljanja upravnih organov

Pred razmislekom o ustanavljanju upravnih organov imamo torej na načelni ravni možnosti pretehtati vlogo države z vidika deetatizacije oziroma stopnje „oviranja“ zasebne pobude, in razmisliti o vlogi decentralizacije in prenosa upravnih nalog na nižje ravni ter z vidika v vloge dekoncentracije, torej razbremenitve centralnih organov in organiziranja izvajanja državnih nalog po teritoriju. Seveda je ta splošni razmislek lahko le neko splošno napotilo. Odvisno je seveda od tega, katero vrsto upravnega organa kot elementa upravnega sistema nameravamo ustanoviti. Pri tem ko ustanavljamo upravne organe in organiziramo njihovo delo, se ravnamo po treh principih ustanavljanja upravnih organov. Pri prvem principu se vprašamo, ali se naj upravni organ ustanovi za opravljanje zadev z točno določenega področja? V tem primeru govorimo o resornem principu. Upravne organe in notranje organizacijske enote organiziramo glede na vrsto dela. Tako se lahko organizira upravni organ za eno upravno nalogo ali za več upravnih nalog ali pa za skupino sorodnih zadev iz istega področja. Prednosti takšnega pristopa so v tem, da združujejo strokovnjaki za resorje, govorimo o specializaciji. Slabost takšnega pristopa je, da je dražji in da je otežena enotnost uprave. Pri drugem principu se sprašujemo, ali naj na določenem ozemlju obstaja le en upravni organ, ki opravlja vse upravne zadeve oz. zadeve z več področij? V tem primeru govorimo o teritorialnem principu, kjer se upravni organi formirajo glede na območje, na katerem opravljajo dejavnost. Prednosti takšnega principa so v tem, da ne zahteva visoko kvalificirane stroke, da so cenejši, preprostejši. Slabosti pa so v tem, da je nižja kvaliteta dela, dejavnost poteka počasneje, okorneje. Kot tretji princip poznamo funkcionalni princip. Ta govori o tem, da naj se vsa upravna opravila kategorizirajo po funkcionalnih znakih in upravni organi naj se oblikujejo za opravljanje teh kategorij opravil. V praksi je ta princip uporabljen na primer pri kategoriji inšpekcijskih opravil, saj oddelek za inšpekcijske službe lahko povezuje skoraj vsa inšpekcijska opravila.

6 Izzivi teritorialnega oblikovanja

Posebni del problema teritorialnega oblikovanja je definicija teritorija, na katerem bo upravni organ deloval. Kako lahko teritorij opredelimo? Teritorij lahko pojmuje zelo ozko ali pa zelo široko. Teritorij je eden od bistvenih elementov skupnosti, zato je zelo pomemben. Zelo ozko pojmovanje teritorija je na primer okoliš, kot na primer šolski, zdravstveni, poštni okoliš. Nekoliko širši teritorij je tisti, ki se ujema z območjem državnih organov. Dejavniki vpliva na oblikovanje teritorija so raznoliki in jih je lahko veliko; zgodovinski, geografski, prometni, gravitacijski.



Slika 8: Izzivi teritorialnega oblikovanja: centraliziran ali decentraliziran pristop

7 Lokalna samouprava kot teritorialna raven, ki je najbližje državljanom

Sedaj ko razumemo vloge različnih upravnih (pod)sistemov in njihovega teritorialnega delovanja in ko smo spoznali pojem decentraliziranosti, naj v nadaljevanju osvetlimo določene vidike lokalne samouprave kot zanimivega in pomembnega upravnega sistema. »Samouprava obstoji v tem, da se neki krog poslov opravlja po ljudeh tiste organizacije, ki je na teh poslih neposredno interesirana, ne pa od centralne vlade ali od le tej podrejene uprave.« Lenoid Pitamic, *Država, 1927.....*»Bistvo pojma lokalna samouprava je samostojno odločati o lastnih zadevah.« France Bučar, *Uvod v javno upravo, 1969*. Lokalna samouprava je pravica lokalnih skupnosti, da samostojno urejajo in opravljajo javne zadeve v svoji pristojnosti, ki zadevajo prebivalce te skupnosti. OSNOVNA oblika LS je „Lokalna samoupravna skupnost,„. Občina je temeljna oblika lokalne samouprave. Je naselje ali več naselij, povezanih s skupnimi interesi in ima položaj samoupravnosti po zakonu. Notranje jo lahko členimo na lokalne skupnosti (npr. krajevne, vaške skupnosti). Širša lokalna samoupravna skupnost (povezovanje občin širše, v pokrajine). Poenostavljeno bi lahko rekli, da gre za raven oblasti, ki je najbližja državljanom oz. občanom, pri tem pa ima nalogo zastopati pomen in stališče lokalnosti.

Naj opozorimo še na razliko med pojmom lokalna skupnost in lokalna samouprava. Lokalna skupnost je družbeni pojav. Je naravna teritorialna družbena skupnost na ožjem ozemlju kot posledica uresničevanja skupnih interesov. Lokalna samouprava pa je normativni pojem. Je pravica in sposobnost lokalnih oblasti, da samostojno urejajo in opravljajo javne zadeve v svoji pristojnosti.

Če primerjamo značilnosti državne uprave »vis-a-vis« lokalni samoupravi, lahko ugotovimo naslednje razlike. Državna uprava deluje od zgoraj navzdol, postavljena je od državne oblasti, ima hierarhično ureditev. Zanja je značilna podrejenost nižjih organov, centralizacija, pa tudi racionalnost, strokovnost, učinkovitost. Ima mandat podeljen od države in predstavlja oblastno delovanje. Lokalna samouprava pa je, nasprotno, postavljena od spodaj navzgor, od ljudi. Ima svojo avtonomijo, samostojnost. Zanja je značilna decentralizacija in visoka stopnja demokratizacije. Pomembna je pripadnost in zavest o povezanosti med prebivalci. Mandat ima od ljudstva, ima neposredne volitve. Zanja je značilno neoblastno delovanje. Lokalna samouprava deluje v unitarnih in sestavljenih državah. Po državah ima različen položaj.

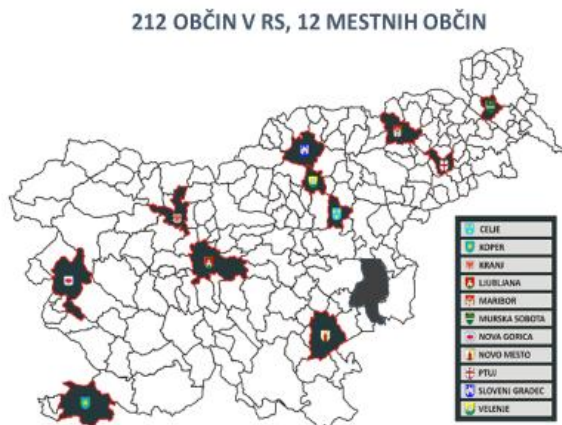
7.1 Načela evropske listine lokalne samouprave

Evropska listina lokalne samouprave, je bila sprejeta leta 1985 v Svetu Evrope. Republika Slovenija jo je ratificirala 1996 (Uradni list RS, št. 57/96). Načela MELLIS so določena na naslednjih sklopih: ustavni in zakonski temelji, pojem lokalne samouprave, področje dejavnosti lokalne samouprave, varstvo meja lokalne oblasti, ustrezne pravne strukture in viri za delo lokalnih skupnosti, pogoji za izvajanje nalog lokalnih oblasti, upravni nadzor nad dejavnostmi, finančni viri, pravica do združevanja, pravno varstvo lokalne samouprave.

212 OBČIN IN 58 UPRAVNIH ENOT



Slika 9: 212 občin in 58 upravnih enot v Republiki Sloveniji



Slika 10: 12 mestnih občin v Republiki Sloveniji

7.2 Pogoji za ustanovitev občin

Občina mora biti sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom. Občina v Sloveniji mora po veljavni zakonodaji imeti najmanj 5000 prebivalcev. V praksi veliko občin tega kriterija ne izpolnjuje, bodisi ker so nastale že pred uveljavitvijo tega zakonskega pogoja, bodisi ker je bilo veliko izjem. Po veljavni ureditvi ima ob ustanovitvi lahko občina manj kot 5000 prebivalcev le v primeru, če gre za ustanovitev nove občine z združitvijo dveh ali več občin. Z zakonom se lahko občini dodeli status mestne občine (v Sloveniji jih je 12), če je na njenem območju mesto, ki ima najmanj 20.000 prebivalcev in 15.000 delovnih mest ter je gospodarsko, kulturno in upravno središče širšega območja. Ožji del občine so: krajevne, vaške ali četrtne skupnosti.

Pristojnosti lokalne samouprave, odločanje v občini, pokrajine in regionalna politika, nedržavna uprava

1 O izvirnih, prenesenih nalogah in načinu odločanja v občini

Glede na avtonomnost lokalne samouprave in njeno bližino državljanom oziroma prebivalcem in na uveljavljanje načela subsidiranosti, si velja pristojnosti in način odločanja v upravnem sistemu lokalne samouprave, nekoliko podrobneje pogledati. Upravni sistem na ravni občine je kompleksen. S tem seveda tudi odločanje in upravljanje te prve ravni lokalne samouprave. Občine izvajajo izvirne in prenesene naloge. Občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občina ali so določene z zakonom. Prenesene naloge so tiste, ki jih država lahko z zakonom prenese na občino kot opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, ki se lahko racionalneje in učinkoviteje opravljajo v občini, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva.

Odločanje v občini je lahko neposredno, torej z neposredno demokracija. Prvi takšen način je zbor občanov, ki ga skliče župan, če tako zahteva vsaj 5% volivcev. Odločitve sicer ne zavezujejo občinskega sveta in župana. Drugi neposredni način je referendum (46. in 47. Člen Zakona o lokalni samoupravi), ki je lahko naknadni, ki je zavezujoč ali pa posvetovalni, ki ni zavezujoč. Tretji način neposrednega odločanja v občin pa je ljudska iniciativa, kjer volivci zahtevajo izdajo ali pa razveljavitev aktov občine ali druge odločitve organov občine. Posredne odločitve v občini pa izvajajo župan, občinski svet in nadzorni odbor.

Občine kot kompleksni, a hkrati zelo oprijemljivi sistemi, imajo jasna pravila delovanja. Zakon o lokalni samoupravi govori tudi o nezdružljivosti funkcij. Medsebojno se izključujejo funkcije župana, člana občinskega sveta in člana nadzornega odbora. Župan ne more biti poslanec Državnega zbora. Delavec v občinski upravi ne more biti župan, član občinskega sveta, član nadzornega odbora ali član sveta ožjega dela občine.

Občinska uprava je lahko enovita (brez notranjo organizacijskih enot) ali sestavljena (več oddelkov, služb). O tem odloči Občinski Svet z Odlokom. Občina ima lahko tajnika občine ali direktorja uprave, Občinsko inšpekcijo, ki opravlja naloge inšpekcijskega in občinskega nadzora (nadzor nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov) in ima pooblaščenice uradne osebe, ki sistematično nadzirajo. Pogosto je služba združena v „Medobčinsko inšpekcijo in redarstvo“, ki je organ skupne občinske uprave za dve ali več občin.

Občinske javne službe so gospodarske (Ureja jih Zakon o gospodarskih javnih službah) in negospodarske (Ureja jih Zakon o zavodih), obvezne (npr. 149. člen Zakona o varstvu okolja) in izbirne. Lokalna skupnost lahko za izvajanje gospodarske ali negospodarske javne službe ustanovi neodvisne organe (javno podjetje, javni zavod) ali podeli izključno pravico izvajanja javne službe fizični ali pravni osebi javnega prava, tako da: ji podeli koncesijo (za gospodarsko javno službo in negospodarsko javno službo) ali vlaga javni kapital v dejavnost javnega prava (velja le za gospodarsko javno službo).

Občina ima splošne in posamične akte. Statut občine določi predvsem: Območja občine, naloge, organe, krajevne skupnosti, položaj manjšin, neposredno sodelovanje občanov pri odločanju, občinske javne službe, premoženje in financiranje občine, akte občine. Drugi akti občine so še odloki, odredba, pravilnik in navodila. Občina se financira z lastni viri, to so davek od premoženja, davek od iger na srečo in davek na dediščine in darila, s sredstvi države in zadolževanjem. Nadzor nad zakonitostjo dela organov izvršujejo vlada in ministrstva ter sodišča. Občina lahko vloži zahtevo za presojo ustavnosti zakona ali drugega predpisa in v upravnem sporu izpodbija konkretne akte.

2 Več ravni lokalne samouprave in kompleksnost upravnih sistemov v njihovem prepletanju na horizontalni in vertikalni ravni

Upravni sistemi in njihovi podsistemi se vsebinsko in organizacijsko povezujejo na različnih ravneh. Velik organizacijski in upravljavski izziv je prepletanje upravnih sistemov in podsistemov, upoštevanje okolij nanje v pogojih horizontalnega in vertikalnega povezovanja oziroma sodelovanja.

Dober primer takšnega zahtevnega kompleksnega sodelovanja (še posebej v pogojih, kjer ni vmesne ravni lokalne samouprave med državo in občinami), je regionalna politika, ki svoje cilje skladnega regionalnega razvoja lahko uspešno dosega le z aktivnim prepletom sodelovanja posameznih resornih ministrstev in s hkratnim sodelovanjem z regionalno in lokalno ravno, kjer se razvojni premiki, ki zagotavljajo boljšo blaginjo državljanom, tudi dogajajo.

Ta izziv je torej toliko večji prav v tistih državah, kjer nimajo vmesne ravni lokalne samouprave, pokrajin, z njihovimi izvoljenimi predstavniki. Takšen manjkajoči upravni sistem druge ravni lokalne samouprave, kar je primer tudi v Sloveniji, je potrebno še posebej skrbno upravljati. Regionalna politika v takšnih razmerah lahko le v določeni meri nadomesti odsotnost pokrajin in pokrajinskih političnih ter upravnih struktur. Učinkovita pri tem je lahko naredi le, če obstaja jasna politična volja po nenehnem medsebojnem usklajevanju ter ustrezen upravni mehanizem.

3 Ustanavljanje pokrajin v Sloveniji

OECD je leta 2011 Sloveniji izdal priporočila (Teritorialni pregled Slovenije, 2011), ki gredo v naslednji smeri. Vzpostavitev nove regionalne administrativne ravni (projekt pokrajin) je smotrna le, če za to obstajajo jasni gospodarski in institucionalni razlogi, kar pa ni moč reči za državo v velikosti Slovenije. Priporočilo je šlo zato v smeri, da je treba okrepiti obstoječe regionalne strukture (12 razvojnih regij) in na srednji rok razmisliti o zmanjšanju njihovega števila. In razmišljati v smeri, da se olajša združevanje občin in razviti nove oblike medobčinskega sodelovanja. In tudi poenostaviti zakonodajne postopke pri prenašanju pristojnosti na skupne organe in organizacije ter zagotoviti dodatne finančne spodbude za nove oblike sodelovanja občin.

Po preteku desetih let od izdanih priporočil je Slovenija nekoliko okrepila regionalne strukture, občine so razvile nove oblike medobčinskega sodelovanja (predvsem skupne inšpekcijske in redarske službe), predvsem pa se je izboljšal teritorialni razvojni dialog, v okviru načrtovanja 12 Regionalnih razvojnih programov ter v okviru izvajanja le teh, v zadnjem obdobju predvsem skozi “dogovore za razvoj regij” kot ključnem instrumentu regionalne politike v Sloveniji.

4 O nedržavni upravi

Naj sedaj pogledamo izven okvirov lokalne samouprave in se za hip vrnemo na raven državne uprave. Že ob navajanju načel ustanovitve upravnih organov smo razmišljali o vlogi različnih upravnih organov, npr. kako jih organizirati, kje in podobno. Vprašajmo se, ali določene funkcije državne uprave lahko učinkoviteje in hitreje kot državna uprava opravijo nedržavne organizacijske strukture. To so osebe javnega prava oziroma pravne osebe z javnim pooblastilom. Za nedržavne upravne organizacije lahko štejemo tiste, ki opravljajo naloge nedržavne uprave. To so bodisi osebe javnega prava bodisi osebe zasebnega prava. To so lahko zbornice (gospodarske ali profesionalne), javne agencije ali javni skladi.

4.1 Javne agencije in drugi nosilci javnih pooblastil

Zakon o državni upravi (javne agencije in drugi nosilci javnih pooblastil) določa, da se javna agencija lahko ustanovi za opravljanje upravnih nalog v skladu s posebnim zakonom, ki ureja javne agencije, če je s tem omogočeno učinkovitejše in smotnejše opravljanje upravnih nalog, kot bi bilo v primeru opravljanja nalog v upravnem organu, zlasti če se lahko opravljanje upravnih nalog v celoti ali pretežno financira z upravnimi taksami oziroma plačili uporabnikov, ali če glede na naravo oz. vrsto nalog ni potreben ali ni primeren stalni neposredni politični nadzor nad opravljanjem nalog. Z zakonom ali na podlagi zakona lahko za opravljanje upravnih nalog javno pooblastilo pridobijo tudi druge osebe javnega prava, posamezniki in pravne osebe javnega prava. Če zakon dopušča, da za pridobitev javnega pooblastila kandidira več fizičnih oz. pravnih oseb, se

izbira opravi na javnem natečaju. Pri izvajanju javnih pooblastil imajo nosilci javnih pooblastil pravice in dolžnosti uprave, ki jih določa zakon ali drug predpis.

Poglavitni razlogi za podeljevanje javnih pooblastil v okviru upravnega sistema so: racionalnost in ekonomičnost pri izvajanju nalog, potreba po samoregulaciji in potreba po neodvisnem upravljanju (regulaciji). Postopek podelitve javnih pooblastil mora biti zelo jasen, transparenten. Javno pooblastilo se podeli z zakonom. Le ta mora določiti: naloge, ki jih javno pooblastilo prinaša, nosilca javnega pooblastila in postopek pridobitve javnega pooblastila. Nosilci javnih pooblastil so lahko pravne osebe zasebnega prava (gospodarske družbe, društva), pravne osebe javnega prava, zlasti: agencije in zbornice ali pa fizične osebe, na primer notarji ali samostojni podjetniki kot koncesionarji. Nosilci javnih pooblastil pa ne morejo biti država, lokalne skupnosti, cerkev (ločitev države in cerkve) in politične stranke. Pri vsebini javnega pooblastila gre lahko za podelitev pooblastila za opravljanje oblastne naloge, torej upravne naloge, ki pomeni izvrševanje oblasti. Vsebina javnega pooblastila je lahko v vseh treh načinih oziroma oblikah izvrševanja upravnih nalog: izdajanje splošnih aktov, izdajanje posamičnih (konkretnih) aktov, torej odločanje o posamičnih stvareh ali pa opravljanje materialnih dejanj, realnih aktov, torej opravil oblastne narave. Ko se javno pooblastilo podeli za izvajanje oblastnih nalog, gre tu za prenos regulatorne funkcije. pravica do izvajanja javne službe se po drugi stran podeli s pooblastitvijo za izvajanje servisnih nalog v okviru servisne funkcije.

Kot zelo specifično pooblastilo za izvajanje nalog naj omenimo pooblastilo v okviru Zakona o notariatu. Prav posebno javno službo opravljajo notarji. Zakon določa delovno področje in pooblastila, ureja pravice in dolžnosti notarjev in določa notarske listine in njihove odpravke, ki so javne listine (notarski zapis, notarski zapisnik in notarska potrdila). Notar sme na zahtevo strank sestavljati tudi zasebne listine, dolžan je pridobiti dokazila in podatke iz uradnih evidenc.

Javne službe in uradništvo

1 Pravne osebe javnega in zasebega prava

Pri proučevanju upravnih sistemov so pomembni predvsem elementi sistemov (organizacije) in okolje teh sistemov. Med elemente upravnih sistemov oziroma med okolje upravnih sistemov štejemo različne oblike oseb javnega prava, tako pravne osebe javnega prava kot pravne osebe zasebnega prava. Pravne osebe javnega prava delujejo v javnem interesu in so pomemben del upravnih sistemov. Med pravne osebe javnega prava prištevamo teritorialne (država, enote lokalne samouprave), specializirane (javni zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi) in »sui generis« oziroma svojevrstne pravne osebe javnega prava.

Čemu sploh je smiselno takšno razlikovanje med pravnimi osebami javnega in pravnimi osebami zasebnega prava? V praksi obstaja splet pravnih norm. Nekateri spleti pravnih norm se navezujejo na pravne osebe javnega prava, drugi spleti pravnih norm se navezujejo na pravne osebe zasebnega prava. V tem smislu se oblikujejo različni režimi za pravne osebe javnega prava in za pravne osebe zasebnega prava. In takrat je potrebno in smiselno razlikovanje med obema vrstama pravnih oseb. In to je treba upoštevati tudi pri upravnih sistemih.

Po katerih kriterijih pa razlikujemo ali gre za pravno osebo javnega ali za pravno osebo zasebnega prava? Kriterijev je več. Prvi je namen zakonodajalca. Le ta je razviden iz izrecne določbe v zakonu. Drugi kriterij je ustanoviteljstvo, kdo je torej ustanovitelj. Tretji kriterij je delovanje v javnem interesu. Ali subjekt deluje v javnem interesu? Četrty kriterij je ustanovitveni akt kot javni akt (zakon, uredba, akt lokalne skupnosti). Peti kriterij je financiranje iz javnih sredstev. Ali se financira iz javnih sredstev oziroma v kakšni meri? Šesti kriterij je izvajanje javnih pooblastil. Ali izvaja javna pooblastila ali ne? Sedmi kriterij je javna narava funkcij oz. delovanja. Osmi kriterij so posebna upravljavna upravičenja organov javnih oblasti. Deveti kriterij je obveznost članstva. Deseti kriterij je uporaba javnega prava v zunanjih in notranjih razmerjih.

Med teritorialne pravne osebe javnega prava uvrščamo predvsem državo in lokalne skupnosti. Med specializirane pravne osebe javnega prava pa uvrščamo javne zavode, javne gospodarske zavode, javna podjetja, javne agencije, javne sklade. Meja med teritorialnimi in specializiranimi je včasih težko določljiva. »Temeljno ločitveno merilo naj bo obseg avtoritativnih oz. regulativnih nalog, ki so značilne zlasti za teritorialne pravne osebe javnega prava, v primerjavi s servisnimi nalogami, ki so pretežno značilne za specializirane institucije (Pirnat)«.

2 Javne službe v upravnih sistemih

Ko govorimo o upravnih sistemih, ne moremo mimo pojmovanja in poudarjanja pomembnosti javnih služb. Njihov skupni imenovalec sta solidarnost in splošni družbeni interes.

Pravni koncept javnih služb se najprej razvije konec 18. stoletja oz. v začetku 19. stoletja v Franciji, predvsem v sodni in pravni doktrini. Teoretični utemeljitelj javne službe Leon Duguit javno službo opredeli kot: »katerokoli dejavnost, ki mora biti regulirana in nadzirana s strani države, ker je nepogrešljiva pri realizaciji in razvoju družbene solidarnosti, vse dokler je take narave, da je ni mogoče zagotavljati razen preko državne intervencije.«

Še natančneje, Duguitova materialna opredelitev javne službe je naslednja: "Javna služba je vsaka dejavnost, katere izvajanje morajo regulirati, zagotavljati in kontrolirati upravljavci, ker je nujno potrebna za ustvarjanje in razvoj medsebojne odvisnosti v družbi in je take narave, da jo lahko popolnoma zagotovijo samo upravljavci s posredovanjem sile, s katero razpolagajo. Javne službe so tiste službe, pri katerih že najmanjše neizvajanje dejavnosti pripelje do nemira in nereda v družbi. Potrebno je imeti tudi formalen kriterij glede vprašanja, katere dejavnosti je potrebno organizirati kot javne službe."

Duguit, ki velja za prvega teoretika javnih služb, je v nekaterih svojih utemeljitvah izkazoval pretirano pomembnost javnim službam. Pri poskusu opredeljevanja pojma država je namreč trdil celo, da je država sodelovanje javnih služb, ki so organizirane in usmerjane s strani upravljavca. Takšno pojmovanje je z današnjega vidika močno pretirano, kaže pa na takratno napredno miselnost.

Francoskemu modelu so sledile druge države z romansko tradicijo: Italija, Španija, Portugalska. V nekaterih državah pa se koncept javnih služb ni nikoli oblikoval, kljub poskusom. Na primer v Nemčiji. Nemško ustavno sodišče na primer svojo pravno naravnost utemeljuje na konceptu socialne države in temeljnih pravic. Posamezne javne službe so v Nemčiji utemeljene v sektorski zakonodaji. V Veliki Britaniji in na Irskem so bile na primer javne službe stvar politične razprave, ki so se uredile v zakonodaji. V Veliki Britaniji se je tako razvil koncept „public utilities“, kjer je večina javnih služb urejena z okvirnim zakonom, ki ureja temeljna načela.

2.1 Vrste javnih službe in njihova vloga

Za gospodarske javne službe načeloma velja, da zanje tržne zakonitosti ne delujejo. Velik izziv je financiranje teh služb in infrastrukture za zagotavljanje teh služb. Pri negospodarskih javnih službah načeloma velja, da država ne prepusti izvajanja teh dejavnosti tržnim razmeram predvsem iz socialnih razlogov, saj motnje lahko pripeljejo do nevzdržnih situacij. Temeljna delitev javnih služb v Sloveniji je na gospodarske

(Zakon o gospodarskih javnih službah) in negospodarske (Zakon o zavodih). Javne službe v Sloveniji zagotavljajo: Javni zavodi, Javni gospodarski zavodi, Javna podjetja, koncesije, druge oblike javno zasebnega partnerstva, znotraj uprave, režijski obrat.

Tudi oziroma predvsem pri javnih službah se pojavi vprašanje vstopa zasebnega sektorja na tradicionalno javno področje. Pri tem se pojavijo vprašanja, kako je z nadzorom, zagotovitvijo kvalitete, odgovornostjo in podobno. Zakonodaja določa, da četudi je izvajalec iz zasebnega sektorja, nadzor obdrži javni sektor. Odgovornost za raven kvalitete in zagotavljanja na primer dostopnosti do storitev, ostane javnemu sektorju. Pri uspešnosti tovrstnega sodelovanja ne smemo zanemariti odnosa javnosti in uporabnikov do projekta, pa tudi odnos javnega sektorja do projekta in do zasebnih partnerjev.

Javne službe so že sedaj tako rekoč vpete med konkurenco in solidarnostjo. Kaj bo prevladalo? Ali se bo evropski model javnih služb ohranil? Katera usmeritev bo prevladala: liberalizirati ali ne-liberalizirati, privatizirati ali ne-privatizirati? Vemo predvsem to, da bo razvoj javnih služb tudi v bodoče vplival na razvoj upravnih sistemov in veljalo bo tudi obratno.

3 Ljudje v upravnih sistemih in uslužbenki modeli

Ljudje so najbolj bistveni element upravnih sistemov. Le ti seveda sodelujejo v različnih upravnih organih v vseh treh vejah oblasti. V ljudeh v upravi je skoncentriranega veliko znanja, strokovnosti. Tudi zaradi tega dejstva je odnos med politiko in upravo kompleksen. Uprava mora biti samostojna, a je dolžna izvrševati politiko izvršilne veje oblasti. Vpliv politike na upravo je po eni strani nujen in samoumeven. Po drugi strani pa premočan vpliv politike na upravo negativno vpliva na strokovnost in politično nevtralnost uprave. Govorimo lahko o negativni in pozitivni politizaciji uprave.

Kako pomemben je človek v javni upravi? Velja, da v zasebnem sektorju pomembno (tudi razvojno) vlogo igra kapital. Vendar kapital sam po sebi ni ustvarjalen. Znanje, katerega nosilec je človek, je tisto, ki zagotovi ustvarjalnost, ki je gonilo napredka, tako v zasebnem sektorju, kot tudi v javni upravi.

Uradništvo ima več izvorov, od rodovnih skupnosti, do začetkov uradništva v kolonialni Indiji in fevdalni kraljevini Franciji. Začetki sodobne javne uprave pa segajo v Prusijo in v absolutistične monarhije. Zgodovina je pokazala, da je uradništvo lahko vojaško ali civilno, profesionalno ali priložnostno, pragmatično ali prisilno. Svojo dejavnost pa lahko izvajata na centralni ali lokalni ravni.

3.1 Webrov model idealne birokracije

V učni enoti, kjer govorimo o ljudeh, kadrih, ne moremo mimo Webrovega modela idealne birokracije. Ta model je del klasične organizacijske teorije, ki predstavlja prva znanstvena proučevanja organizacij konec 19. in na začetku 20. stoletja. Takrat so si

prizadevali za opredelitev idealne organizacijske strukture, ki bo zgled pri oblikovanju vseh ostalih organizacij. Teorije iz tistega časa imajo mehanski pristop, ne upoštevajo človeških in družbenih dejavnikov. Max Weber je svoj model izdelal na podlagi opazovanja pruske birokracije, od konca 19. stoletja do 1. svetovne vojne.

Značilnosti Webrove birokratske organizacije so delitev dela in specifična dodelitev odgovornosti glede na funkcionalno specializacijo, princip hierarhične ureditve z več stopnjami avtoritete, sistem pravil, ki pokrivajo pravice in dolžnosti zaposlenih, abstraktna načela, pravila in predpisi, ki usmerjajo delovanje, so zapisana. Značilno je neosebno, birokratsko okolje.

Kritike Webrove birokratske organizacije so predvsem naslednje: Negativno vpliva na doseganje ciljev organizacije, saj hierarhičnost in brezosebnost odnosov prizadene osebnost zaposlenih, zato se ne trudijo, da bi dosegli več, ampak se zadovoljijo z minimalnimi rezultati. Model združuje dve analitično nezdružljivi komponenti, hierarhično oblast na eni in strokovno kompetentnost na drugi strani. Oblast v tem modelu je centralizirana, medtem ko ima znanje naravo decentraliziranosti. Takšna organizacije je slabo prilagodljiva oz. neprilagodljiva okolju. Izkorišča zaposlene, posamezniku ne omogoča osebnega razvoja, strogo kontrolira zaposlene in jih drži v odnosih podrejenosti, kar se lahko hitro spremeni v totalitarni režim. Ob zamenjavah obstaja velika možnost disfunkcionalnih posledic za organizacijo.

Lahko se strinjamo, da je model takšne birokratske organizacije učinkovit v stabilnem okolju. Nikakor pa ni primeren za (današnje) dinamično okolje, ki zahteva od organizacij visoko stopnjo fleksibilnosti in prilagodljivosti.

3.2 Uslužbenki modeli

V teoriji poznamo karierni oz. zaprti uslužbenki model in pozicijski oz. odprti uslužbenki model. Karierni model je starejši, sem spada tudi Webrov model birokratske organizacije. Za ta model je značilno, da javni uslužbenci vstopajo na vstopnih mestih posameznih karier in nato počasi napredujejo na višja delovna mesta, ko se izpraznijo. Višja delovna mesta so rezervirana za napredovanje, kar je zakonsko urejeno. Običajno je za zaprti model značilno šolanje v posebnih šolah, kjer se nato avtomatično rekrutirajo v javno upravo. Kariera se tako začne po zaključku šolanja in traja do upokojitve. Pozicijski oziroma odprti model je mlajši, uveljavi se kasneje v 20. stoletju. Tesno je povezan s doktrino novega javnega managementa („new public management“), ki je neoliberalistični koncept, ki uvaja tržna načela v javni sektor, z željo po manjši in učinkovitejši upravi. Ta model je bolj uveljavljen v državah, kjer ni posebnega zakona, ki bi urejal položaj javnih uslužbencev. Delovno mesto se tu objavi podobno kot v zasebnem sektorju, torej je vstop mogoč na kateremkoli mestu. Navadno ni posebnega zakonsko urejenega sistema napredovanja. Sistem v Sloveniji je kombinacija obeh modelov.

Primerjave držav pri urejanju uslužbenskih razmerij pokažejo, da jih nekatere urejajo s splošnimi zakoni, na primer Velika Britanija, Nizozemska, Danska, Švedska. Druge pa jih urejajo z javnim pravom oziroma posebnim zakonom (»lex specialis«), na primer Belgija, Nemčija, Španija, Grčija, Avstrija, Portugalska. Pri tem je možno urejanje na več ravneh; poleg zakona tudi s sodelovanjem sindikatov in kolektivnimi pogodbami. Cilji posebne zakonodaje na tem področju so predvsem: zagotoviti enako dostopnost, preprečiti diskriminacijo, zagotoviti učinkovitost, strokovnost, politično nevtralnost, preprečiti korupcijo in zagotoviti načrtnost ter smotrnost pri zaposlovanju.

3.3 Uslužbenko pravo

Uslužbenko pravo je delovno pravo javnih uslužbencev, v Slovenji je urejeno v Zakonu o javnih uslužbencih (2002), z Uredbo o notranji organizaciji, sistemizaciji delovnih mest in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih ter s Kolektivno pogodbo za javni sektor. Razlogi za posebno delovno pravo javnih uslužbencev so zgodovinski. Omejiti je bilo potrebno samovolje absolutnih vladarjev in preprečiti arbitrarno zaposlovanje. Poleg tega krepitev vloge države pomeni večji pomen profesionalne javne uprave v javni upravi.

Upravni sistemi se razlikujejo tudi po tem, kako se obnašajo po zamenjavi oblasti. Poznamo različne primere, na primer model plena v ZDA, Britanski model „merit“, skandinavski model, evropski kontinentalni modeli, posebne modele v postkomunističnih državah.

Uspešne države potrebujejo profesionalni uradniški aparat. Poleg tega že 2.člen Pogodbe EU govori o tem, da Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost ter enakost žensk in moških. Profesionalni uradniški aparat oziroma spoštovanje teh vrednot tudi pomembno vpliva na uresničevanje omenjenega člena.

Učinkovitost upravnih sistemov, podjetniška načela in bodoči razvoj upravnih sistemov

Upravni sistemi se v času spreminjajo. Pomemben vpliv na razvoj upravnih sistemov ima uvajanje podjetniških načel. Tem načelom upravni sistemi skušajo slediti, a do neke vnaprej neopredeljene meje. O tem in o bodočem razvoju upravnih sistemov je govora v tej, zadnji učni enoti.

1 Učinkovitost upravnih sistemov

1.1 Učinkovitost upravnih sistemov skozi zgodovino

Učinkovitost upravnih sistemov smo doslej bolj ali manj le bežno omenili. Naj poudarimo, da je učinkovitost v javni upravi specifična, v primerjavi z zasebnim sektorjem. Skozi zgodovino se je namreč pokazalo, da je učinkovitost interesno obarvana. Za NOSILCA OBLASTI je moral biti namreč upravni sistem ravno toliko učinkovit, da mu je zagotavljala trajno uživanje oblasti. Na drugi stani pa so državljani zahtevali takšno upravo, ki omogoča hiter, lahek in pravičen dostop do javnih dobrin in storitev. Posledica tega interesnega boja je pravzaprav nastanek pravne države, ki je za eno prvih pridobitev izoblikovala „načelo zakonitosti dela uprave“. Prej neomejena oblast je postala podrejena zakonu, prejšnji podaniki so postali državljani. Učinkovitost izvajanja oblasti je (bila) žrtvovana višji vrednoti, to je svobodi državljanov. Tako kot povečan tehnološki razvoj zmanjšuje pomen oblastvene funkcije upravnih sistemov, se tudi učinkovitost upravnih sistemov z odmiranjem oblastnih funkcij veča.

1.2 Učinkovitost upravnih sistemov v krizah

Učinkovitost upravnih sistemov v krizi nakazuje še dodatno pozornost. Upravni sistemi, ki so v krizi, kažejo namreč drugačno stanje. V krizi se poveča težnja po povečanem administriranju. Nehote se pozablja, da želja po povečanju oblastne funkcije izvira iz neučinkovitega celotnega družbenega sistema. Izhoda iz krize tako ne gre iskati s povečevanjem oblastne funkcije. Učinkovitost upravnega sistema je tesno povezana z učinkovitostjo celotnega družbenega sistema, saj sta soodvisna. Po eni strani mora upravni sistem zagotavljati nemoteno delovanje družbenega sistema, torej njegovo učinkovitost, po drugi pa v neučinkovitem družbenem sistemu tudi upravni sistem ne more učinkovito delovati, saj je nanj vezan glede človeških in materialnih resursov, družbenih vrednot, normativnega stanja in stopnje družbene organizacije.

2 Sprememba znanstvenih paradig in razvoj upravnih sistemov

Znanost se je dolgo razvijala na klasičnih paradigmah, kot sta »Newtonova« fizika in »Descartova« filozofija. Svet pa zaradi velikih sprememb zahteva novo smer razvoja sodobnih upravnih sistemov. CILJ je spremeniti družbene vrednote in oblikovati nizko-entropično družbo. Prav upravni sistemi so tisti, ki bodo lahko odločilno vplivali na bodočo usodo, saj s svojo regulatorno funkcijo zavestno usmerjajo systemske interakcije v družbi.

2.1 Uvajanje podjetniških načel v upravne sisteme

Za enega pomembnih prelomnic velja razvoj novega javnega managementa in njegovo vpeljevanja v prakso. Začelo se je v Veliki Britaniji. V upravljanje javnega sektorja se je začelo vpeljevati prvine iz upravljanja in delovanja zasebnega sektorja. Te prvine se nanašajo predvsem na: ekonomijo, ekonomiko poslovanja, pristope in metodologije vodenja ter upravljanja, delovne metode in tehnike, organizacijske oblike, podjetniški način razmišljanja ter preskok v miselnosti: od „varnosti delovanja v zaledju zakonitosti“ v uspešno in učinkovito delovanje. Sočasno se je razvijalo tudi javno zasebno partnerstvo kot sestavni del novega javnega managementa.

Med podjetniška načela lahko štejemo predvsem: poslanstvo in strateški management, učinkovitost in uspešnost dela (usmerjenost k rezultatom), ekonomičnost oziroma smotrna poraba proračunskih sredstev, avtonomnost in delegiranje, decentralizacija, konkurenčnost, preventivno in proaktivno delovanje, tržišče in tržnost. Tendenca uvajanja podjetniških načel v javno upravne sisteme pomeni usmerjanje namesto izvajanja. To pomeni le prenos izvajanja javnih storitev na zasebni sektor. To pomeni zavedanje, da je usmerjanje pristojnost državne uprave. Uvajanje podjetniških načel pomeni tudi usmerjenost k uporabnikom. To pomeni povečana dostopnost upravnih storitev, na primer socialna primernost upravnih storitev, enostavnost upravnih storitev, informacijska podpora uporabnikom, zanesljivost, primernost osebnega stika in odzivnost.

2.2 Novi javni management

Bistvene značilnosti in prvine Novega javnega managementa so naslednje. Prvič, usmerjenost k rezultatom. Torej bolj ciljno, produktivno delovanje, ki je usmerjeno k rezultatom. Dejavnosti, ki niso oblastne narave, naj se prenesejo na zasebni sektor. Država naj se posluži tržnih pobud, kot so „contracting-out“, „outsourcing“, kar vodi v prihranke. Drugič, usmerjenost k uporabnikom. Zadosti naj se pričakovanja uporabnikov v času, kakovostno, s primernim odnosom in za optimalno ceno. In tretjič, usmerjenost k trgu. Uporabljajo naj se mehanizmi, ki so značilni za zasebni sektor („outsourcing, performance measurement system“). V anglo ameriških skupinah držav se čuti večja odprtost do uporabe zunanjih trgov v obliki pogodbeništvu, večja mobilnost med javnim

in privatnim sektorjem, večja naklonjenost k decentralizaciji upravljanja, k privatizaciji in k uporabi sistema »Outsourcing«. V teh državah je večja osredotočenost na rezultate in uspešnost, razlikujejo pa se v prevzemu in uporabi načel.

Novi javni management	Neo weberianska država
Minimalna država	Močna država
Prilagodljivost	Stabilnost
Deregulacija	Regulacija
Fragmentacija	Enotnost
Demokratske vrednote	Tehnokratske vrednote

Preglednica 1: Primerjava prvin novega javnega managementa in prvin t.i. »neo-weberianske« države

2.3 Koncept dobrega vladanja

Naj omenimo še koncept dobrega vladanja. Le ta v nasprotju z novim javnim managementom v središče postavlja državljane, njihove organizacije in civilne organizacije. Pod načela dobrega vladanja sodijo: odprtost, participacija, odgovornost, učinkovitost in skladnost.

3 Upravljanje sprememb v upravnih sistemih

Upravljanje sprememb sistem ohranja in ga razvija. Spremembe je treba uvajati v upravne organe in sisteme, zato da se izpolnijo pričakovanja državljanov. Nujna potrebna za to je politična volja, sposobnost vlad, da spremembe uvajajo. Spremembe namreč pomenijo reforme, modernizacijo. S tem pa povečanje učinkovitosti in prilagodljivosti glede na spreminjajoče se okolje. Zahteve po modernizaciji so namreč globalne. Ena od posledic ne-uvajanja sprememb je lahko razmah birokracije. Birokracija ima negativen predznak, ker pomeni usmeritev k opravljanju nalog, ne pa k rezultatom, ker sta pretirana centralizacija in togost, ker ni prilagodljiva, je konservativna. Uvajanje sprememb naj ima za cilj slediti vrednotam javne uprave: kvalitetno delo, integriteta, zanesljivost in učinkovitost.

Da pa bomo sploh lahko začeli uvajati spremembe v organizaciji, da se bodo spremembe dejansko prijelo, pa mora biti zadoščeno naslednjim pogojem: nezadovoljstvo ključnih posameznikov s sedanjim stanjem, jasna vizija in jasni koraki za doseg spremembe vedenja v organizaciji. Povezani morajo biti dvoje vrst dejavnikov. Prvi so zunanji, to so: strategija, strukture, procesi, sistemi. In drugi, ki so ponotranjeni, torej obnašanje, občutenja, prepričanja, miselni modeli.

4 Vpliv tehnologije na bodoči razvoj upravnih sistemov

Avtomatizacija in robotizacija človeka osvobodi mehanskih rutinskih opravil. Človek ima tako čas ukvarjati se z ustvarjalnostjo in v bistveno večji meri izkoristiti svoje potenciale. Skozi zgodovino je bilo to dano le manjšemu številu ljudi v družbi. Samo tehnološki razvoj pa po drugi strani še ne vodi do humanizacije družbe in do osebne sreče. Družbeni sistem namreč primerjalno s tehnološkim razvojem relativno zaostaja. To praznino oziroma neuravnoteženost lahko odpravljajo prav upravni sistemi. Zato je njihova teža zelo velika. Tehnološki razvoj torej vpliva na družbeni sistem in na upravne sisteme: spreminja cilje, razmerja znotraj sistema, metode dela, razmerja do okolja. V sodobnih sistemih CILJI ne morejo biti več natančno opredeljeni, ker sistem išče nove cilje in novo do zdaj neznano znanje. Zato ni več delitve ciljev na podcilje, ampak se cilji razdelijo le na raziskovalna področja, kjer se odkrijejo nova spoznanja. Celotni cilj je večkrat megleno opredeljen. Zato cilj ni več temeljni integrativni okvir na organizacijskem področju. Medtem ko so vmesni cilji skoraj povsem neopredeljeni, pa hkrati v visoko razvitih sistemih neopredeljeni cilji dajo veliko možnosti pri uresničevanju lastnih ciljev posameznikov. Družbene potrebe tako naraščajo, s tem tudi potrebe po javnih dobrinah in storitvah, po zagotovitvi preko organizirane družbene skupnosti. S tem se povečuje vloga funkcionalnih upravnih sistemov, vloga teritorialnih pa upada. To ne pomeni, da se zmanjšuje število pravno urejenih razmerij v družbi, ampak da se zmanjšuje delež prisile pri njihovem uresničevanju.

5 Vpliv globalizacije na razvoj upravnih sistemov

Globalizacija je sklop sprememb v družbi, politiki in ekonomskem sistemu, ki so posledica razširjenega trgovanja in kulturnih izmenjav na globalni ravni. V specifično ekonomskem smislu se globalizacija torej nanaša na posledice trgovanja (liberalizacije, proste trgovine). Vprašajmo se, ali globalizacija zahteva umik držav gospodarski pobudi in prostemu trgu. Ali globalizacija zahteva reformo socialne države? Ali je globalizacija že doslej pretirano posegla v kvaliteto življenja in blaginjo državljanov in bi morali govoriti o usmeritvi v nov trend – deglobalizacijo? Zaenkrat smo kot svet še globoko v trendu globalizacije. A pri tem trendu bi morali biti pozorni na sorazmernost, na premišljeno evlucijsko pot.

6 Evlucijska pot evrope in upravnih sistemov

Že Robert Schumann je predvidel, da bo Evropa nastajala evlucijsko. »Evropa ne bo nastala naenkrat ali v skladu z notnim načrtom. Gradila se bo s pomočjo konkretnih dosežkov, ki bodo najprej oblikovali dejansko solidarnost. Združevanje narodov Evrope zahteva odpravo starega nasprotja Francije in Nemčije. Kakršenkoli sprejet ukrep mora najprej zadevati ti dve državi.« (Deklaracija z dne 9.5.1950). Evlucijsko pot Evrope lepo povzemata procesa: notni trg EU in globalni razvoj. In oba procesa vplivata tudi na razvoj upravnih sistemov. Oba procesa časovno sovpadata. Za oba je značilen pospešen

mednarodni razvoj ekonomije, izkoriščanje potenciala konkurence, tehnološke spremembe, pomanjkanje učinkovitosti nekaterih javnih služb, kompleksnost javnih služb, relativno velik vpliv neoliberalističnih nazorov. Zgodovinsko gledano so imele ne tako daleč nazaj (v osemdesetih letih prejšnjega stoletja) v Evropi in razvitem svetu pomemben vpliv na razvoj upravnih sistemov »Reaganomika« in »Thatcherizem«. Velik vpliv na razmislek o nadaljnjem razvoju upravnih sistemov je imela tudi ekonomsko finančna kriza na začetku 21. stoletja, pa tudi Brexit ter množične migracije, pa tudi zahteve po neodvisnosti nekaterih evropskih narodov. To vse tudi vpliva na družbeno politično klimo v Evropi in s tem na razvoj upravnih sistemov.

Trg EU je del globalnega sveta in trga. Tekmuje z ostalimi kontinenti oz. regijami. Enotni evropski prostor je odziv na notranje potrebe EU, hkrati pa odziv na globalizacijo. Evropa se razvija pod vplivom globalnega sveta, ves čas poteka proces liberalizacije in deregulacije.

Ob 60. obletnici Rimske pogodbe leta 2017, ko je bila priložnost za razmislek o prihodnosti EU, je EK predstavila Belo knjigo o prihodnosti Evrope. Le ta je začetek novega procesa, za odločanje držav o prihodnosti Unije. Takšen razmislek je bil za Evropo izrazito potreben, čeprav morda prepozen, saj se je v vmesnem času oziroma nedavno dogajal in zgodil »Brexit«. Ne glede na to, je Bela knjiga o prihodnosti EU obravnavala spremembe za 10 let (do 2027). Obravnavala je vpliv novih tehnologij na družbo in delovna mesta, dvome, ki se porajajo v zvezi z globalizacijo, varnostnimi vprašanji in vzponi populizma. Ponudila je izbiro med tem, da dopustimo, da nas ti trendi nesejo s seboj ali da jih sprejmemo in izkoristimo nove priložnosti. Evropo pesti demografska kriza. Leta 2060 nobena država članica EU ne bo imela niti 1% svetovnega prebivalstva. Zato lahko Evropa samo kot enotna v EU, doseže več. Blaginja Evrope bo odvisna od njene odprtosti in vezi z njenimi partnerji. Družbeno politični procesi in upravni sistemi bodo šli skupaj z njimi v trend odprtosti in povezovanja.

Evropa si, še posebej v zadnjih letih, prizadeva dati poudarek na varovanju okolja, boju s podnebnimi spremembami, upravljanju z migracijsko krizo in razvoju digitalizacije. Po posebnih poudarkih, kot so Podnebna politika in Zeleni dogovor, pa je v letih 2020 in 2021 v ospredju epidemiološka in zdravstvena kriza, ki je že samo v slabih dveh letih povzročila velike spremembe v razmišljanju o učinkovitosti zdravstvenih upravnih (pod)sistemov ter o prilagoditvah drugih upravnih sistemov stanju pandemije. Vse to bo srednjeročno in dolgoročno vplivalo na nadaljnji razvoj upravnih sistemov. Moderni upravni sistemi zahtevajo globalno delovanje in pozicioniranje, kar nujno pomeni aktivno sodelovanje, vlaganje v znanje, stalna pripravljenost na spremembe in izzive ter pozitivno razmišljanje.

7 Prihodnost upravnih sistemov

Sistemi v prihodnje bodo še bolj kompleksni in več bo asociativnih upravnih sistemov. Prihodnost upravnih sistemov bo temeljila na učinkovitosti zagotavljanja javnih dobrin. Prisila zavira razvoj, prisila ni normalno stanje, je disfunkcija. Zato se težišče delovanja upravnih sistemov prenaša s področja prisilnega urejanja družbenih razmerij na področje učinkovitega zagotavljanja javnih dobrin in storitev. Visoka stopnja samostojnosti na storitvenem področju zagotavlja tudi visoko stopnjo enakopravnosti na interesnem področju. Povečana stopnja enakopravnosti pa zmanjšuje potrebo po prisilnem urejanju družbenih razmerij. Klasična oblastvena funkcija upravnih sistemov torej odmira. Teritorialni upravni sistemi prehajajo v obdobje nove modulne decentralizacije. Narašča pomen funkcionalnih upravnih sistemov, ki gredo v smeri nedržavnosti in profesionalizacije. Poleg tega bo prihodnost zaznamovana z novo vlogo upravnih sistemov, ki bo temeljila na povečani stopnji družbene zavesti in novimi oblikami asociativnih upravnih sistemov, ki bodo poglobljena smer razvoja.

Literatura

1 Obvezna literatura

Trpin, G. (2013) Področja javne uprave in pravnih oseb javnega prava (Ljubljana: GV Založba).

Godec, R. Horvat, M. Pirnat, R. Šturm, L. & Trpin, G. (1993) Upravni zbornik (Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani), str. 1-154.

Šturm, L. (ur.) (2011) Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za državne in evropske študije, 2001 in Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A (Kranj: Fakulteta za državne in evropske študije). Posamezni deli komentarja, ki se nanašajo na inštitute, ki so bili obravnavani na predavanjih, v obsegu, ki je bil obravnavan.

Predpisi (zakoni, podzakonski splošni akti), ki so bili obravnavani na predavanjih, v obsegu, ki je bil obravnavan.

Zapiski in gradivo s predavanj.

2 Priporočljiva literatura

Jambrek, P. (1992) Ustavna demokracija, Graditev slovenske demokracije, države in ustave (Ljubljana: DZS).

Bučar, F. (1969) Uvod v javno upravo (Ljubljana: Uradni list SRS).

Bučar, F. (1981) Upravljanje (Ljubljana: Cankarjeva založba).

Pusić, E. (2002) Nauka o upravi (Zagreb: Školska knjiga).

Pusić, E. (1985) Upravni sistemi: Upravni sistem u Jugoslaviji (Zavod: Grafički zavod Hrvatske).

Drobnič, R. (2018) Razvojna specializacija slovenskih razvojnih regij kot realen cilj ali le kot koristna razvojna usmeritev? Pogled z vidika kadrov, Dignitas, 77-78, str. 113-147



NOVA
UNIVERZA